



OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH
IM. MARKA KARPIA
CENTRE FOR EASTERN STUDIES

BOŚNIACKI CHAOS.

**Źródła kryzysu politycznego
we współczesnej Bośni i Hercegowinie**

BOSNIA'S CHAOS.

**Causes of the political crisis
in Bosnia and Herzegovina today**

Wojciech Stanisławski

Marta Szpala

PRACE OSW
O S W S T U D I E S

NUMER/ISSUE 31
WARSZAWA, PAŹDZIERNIK 2009
WARSAW, OCTOBER 2009

© Copyright by Ośrodek Studiów Wschodnich

im. Marka Karpia /

Centre for Eastern Studies

Redakcja / Editor

Anna Łabuszewska

Współpraca / Co-operation

Katarzyna Kazimierska

Tłumaczenie / Translation

OSW

Współpraca / Co-operation

Jim Todd

Opracowanie graficzne / Graphic design

Dorota Nowacka

Rysunki / Figures

Wojciech Mańkowski

Wydawca / Publisher

Ośrodek Studiów Wschodnich

im. Marka Karpia /

Centre for Eastern Studies

ul. Koszykowa 6a, Warszawa / Warsaw, Poland

tel./phone + 48 /22/ 525 80 00

fax +48 /22/ 525 80 40

osw.waw.pl

ISSN 1642-4484

Spis treści / Contents

BOŚNIACKI CHAOS.

Źródła kryzysu politycznego

we współczesnej Bośni i Hercegowinie

Tezy / 5

Założenia badawcze. Źródła. Nazewnictwo / 8

Wstęp / 13

1. Ład konstytucyjny w BiH, osobliwości życia politycznego i metody blokowania zmian politycznych / 15

2. Płaszczyzny sporów politycznych w Bośni / 31

3. Szczegółowe aspekty konfliktu w Bośni / 37

4. Międzynarodowe aspekty kryzysu w Bośni / 52

Wnioski i prognozy / 70

Aneks / 75

BOSNIA'S CHAOS.

Causes of the political crisis

in Bosnia and Herzegovina today

Main points / 85

Research methodology. Sources. Names / 88

Introduction / 92

1. The constitutional order of Bosnia, the peculiarities of its political life and the methods employed to block political change / 94

2. The platforms of political disagreement in Bosnia / 109

3. Detailed aspects of the conflict in Bosnia / 116

4. International aspects of the crisis in Bosnia / 131

Conclusions and forecasts / 149

Appendix / 154

BOŚNIACKI CHAOS.

Źródła kryzysu politycznego we współczesnej Bośni i Hercegowinie

Tezy

1. Bośnia i Hercegowina (BiH) od pokoju z Dayton podpisanego w 1995 roku zmaga się z trzema gigantycznymi wyzwaniami: uporaniem się ze spuścizną wojny domowej lat 1992–1995, przeprowadzeniem wolnorynkowej modernizacji gospodarki oraz demokratyzacją systemu politycznego państwa¹. Jednak co najmniej od roku 2005 mamy do czynienia z nową postacią „kryzysu transformacyjnego”. Politycy reprezentujący trzy największe zbiorowości etnopolityczne (Bośniaków, Chorwatów i Serbów) poruszają kolejne kwestie sporne i dążą, przy użyciu mechanizmów przewidzianych przez konstytucję państwa lub innych narzędzi politycznych, do utrwalenia sporów, nie zaś do ich rozwiązania.

2. Pierwszą z dwóch fundamentalnych sprzeczności, leżących u podstaw kryzysu politycznego w Bośni, są rozbieżności pomiędzy zasadniczymi celami i projektami politycznymi (interese narodowym) formułowanymi przez bośniackie i serbskie elity polityczne w BiH. Projekty takie są przy tym akceptowane przez przeważającą większość bośniackiej i serbskiej wspólnoty etnopolitycznej i jako takie nie mają alternatywy. Projekty te różnią się interpretacją odległej i niedawnej przeszłości, sytuacji regionalnej i statusu obu narodów w systemie politycznym kraju. Istotę tego konfliktu można jednak sprowadzić do sprzecznego stanowiska w stosunku do państwa bośniackiego (w obecnych granicach BiH) jako suwerennego podmiotu politycznego. Dla bośniackich elit politycznych jest ono bodaj jedynym punktem odniesienia i celem funkcjonowania politycznego. Dla elit serbskich w Bośni podstawowy punkt odniesienia stanowi zachowanie możliwie największej autonomii i niezależności od władz centralnych.

¹ W piśmiennictwie anglosaskim często przywoływane jest trudne do przetłumaczenia określenie „triple transition” (trojaki przekształcenia): „from war to peace”, „from one-party state to democracy” oraz „from planned to market economy”. Por. np. T. Donais, „The Political Economy of Peacebuilding in Post-Dayton Bosnia”, Routledge, Londyn 2005, s. 4; A. Dzajic, C. Solioz, „Bosna i Hercegovina na putu ka modernoj drzavi? Perspektive i prepreke”, Sarajewo 2005.

3. Drugą z dwóch sprzeczności zaobserwować można w intencjach, projektach i działaniach wspólnoty międzynarodowej zaangażowanej w Bośnię od 1995 roku. Z jednej strony dąży ona do stanowienia powojennego ładu, z drugiej natomiast uznaje prawo do podmiotowości narodów zamieszkujących Bośnię, które w latach 1992–1995 prowadziły ze sobą wojnę w imię odmiennych interesów narodowych. Próby jednoczesnego wywierania nacisku w imię *state-building* i prowadzenia dialogu powodują daleko idące niekonsekwencje w działaniach wspólnoty międzynarodowej. Sprzeczność ta odcisnęła swoje piętno również na najbardziej charakterystycznej instytucji powołanej przez wspólnotę międzynarodową w BiH: Urzędzie Wysokiego Przedstawiciela, mającego być jednocześnie suwerenem, edukatorem i mediatorem. Mimo ogromnego zaangażowania USA i UE w działania tego urzędu Wysoki Przedstawiciel nie był w stanie zrealizować stawianych przed nim celów.

4. Obecny kryzys wynika między innymi z braku zgodności najważniejszych aktorów sceny międzynarodowej w kwestii „planu dla Bośni” i zadań, wyznaczanych dla Urzędu Wysokiego Przedstawiciela. W istocie, obserwując działania poszczególnych państw w BiH, zaobserwować można zarówno rozbieżności (między USA a UE lub poszczególnymi państwami UE), jak rywalizację (między siłami regionalnymi, w tym przede wszystkim Serbią i Chorwacją) lub wręcz spór (między Rosją a „Zachodem”). Zwłaszcza w przypadku tych ostatnich aktorów aktywność w BiH nosi niekiedy charakter konfliktu zastępczego (*proxy conflict*) – swoistej gry na obszarze peryferyjnym z punktu widzenia interesów obu graczy i bez intencji uzdrowienia sytuacji.

5. Blokowanie kolejnych inicjatyw zmniejsza do zera wzajemne zaufanie między członkami i liderami wspólnot etnopolitycznych Bośni. Postępujący paraliż państwa utrudnia jego normalne, codzienne funkcjonowanie oraz uniemożliwia modernizację jego struktur i prawodawstwa w stopniu, który umożliwiałby przyspieszenie procesu rzeczywistej integracji ze strukturami UE i NATO. W efekcie trwa rozpad instytucji i organizacji o charakterze ogólnopaństwowym. Powstają mniejsze struktury o charakterze etnicznym, co jeszcze pogłębia spadek zaufania.

Zjawiska te mają miejsce w sytuacji kryzysu gospodarczego i w obliczu największego w Europie bezrobocia. Jednocześnie w regionie następuje integracja poszczególnych krajów z UE/NATO (Bułgaria, Rumunia, i prowadząca właśnie

negocjacje członkowskie Chorwacja), co pogłębia wśród mieszkańców Bośni poczucie niemożności przełamania kryzysowej sytuacji i potrzebę poszukiwania winnego. Może to doprowadzić do eskalacji kryzysu i zapaści państwa, co zagrażałoby łaadowi regionalnemu i europejskiemu.

6. Wydaje się wysoce prawdopodobne, że wspólnocie międzynarodowej (w tym przede wszystkim UE) przypadnie niewdzięczna rola stabilizatora, który nie jest wprawdzie gotowy do narzucania skłóconym elitom politycznym BiH całościowych rozwiązań ustrojowych, lecz został zmuszony do wzięcia odpowiedzialności za niezdolny do samodzielnego funkcjonowania obszar. Wspólnota międzynarodowa stać się może dla Bośni rodzajem suwerena – zapewniającego bezpieczeństwo i środki do czasu uzyskania przez ten kraj zdolności do samodzielnego rządzenia. Nie można jednak wykluczyć wariantu stopniowego wycofywania się z Bośni wspólnoty międzynarodowej rozczarowanej brakiem postępów procesu transformacji.

Założenia badawcze. Źródła. Nazewnictwo

Generalnym założeniem badawczym był opis zjawisk w porządku typologicznym, nie chronologicznym. Wyszliśmy z założenia, że dzieje najnowsze Bośni, dokumentowane na bieżąco w mediach i sprawozdaniach organizacji międzynarodowych, doczekały się już kilku opracowań – nam zaś zależy nie tyle na stworzeniu kroniki wydarzeń, co na uporządkowaniu wielości niejednorodnych zjawisk i ukazaniu, pod pozorami ich natłoku, kilku reguł, rządzących, w naszym przekonaniu, „bośniackim” chaosem. Przedmiotem naszych dociekań są więc nie tyle dzieje polityczne ostatnich dwóch lat, ile kategoryzacja:

- metod, stosowanych w celu zablokowania inicjatyw oponentów;
- podstawowych płaszczyzn podziału;
- rosnącej liczby kwestii spornych;
- „gry” prowadzonej przez aktorów polityki międzynarodowej w Bośni.

Podstawowym źródłem danych o poszczególnych wydarzeniach były agencje informacyjne i media, zarówno międzynarodowe, jak lokalne i regionalne². Cennym, obiektywnym źródłem są również komunikaty urzędu Wysokiego Przedstawiciela/Specjalnego Przedstawiciela UE, zarówno dzienne (przegląd najważniejszych debat w miejscowych mediach), jak sprawozdania kwartalne.

Piśmiennictwo „bośnioznawcze”, z natury rzeczy ubogie w pierwszych powojennych latach, zaczęło pojawiać się na większą skalę w pierwszej dekadzie XXI wieku, doczekawszy się nawet swoich klasyków – od Xaviera Bougarela po Davida Chandlera i Roberta Haydena. Odwołania do poszczególnych opracowań każdorazowo staraliśmy się dokumentować w przypisach; w tym miejscu wypada jedynie wymienić jako szczególnie cenne (choć nieraz kontrowersyjne) źródła spostrzeżeń i opinii poświęcone współczesnej Bośni opracowania International Crisis Group³, łamy *Journal of Intervention and State Building*⁴ oraz nowatorskie opracowanie grupy młodych badaczy „Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine”⁵.

² Korzystanie z tych ostatnich wymaga przy tym szczególnego podejścia; „wielkie narracje” (abstrakcyjno-demokratyczna, nacjonalistyczna-bośniacka, nacjonalistyczno-wielkoserbska etc.) sprzyjają modyfikowaniu i selekcji przekazywanych przez nie informacji.

³ www.icg.org

⁴ www.davidchandler.org/journal_statebuilding/journal_statebuilding.htm

⁵ Sasza Gavrić, Damir Banović, dr Christina Krause (red.), „Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine”, Sarajevo 2009, Sarajevski otvoreni centar, Fondacija Konrad Adenauer.

Pełna nazwa państwa, o jakim traktuje niniejsza analiza, to Bośnia i Hercegowina. Z uwagi jednak na oszczędność miejsca, zazwyczaj tam, gdzie nie będziemy mieć do czynienia z nazwami instytucji, aktów prawnych etc., stosować będziemy wymiennie terminy „Bośnia” lub „BiH”.

Drugim uproszczeniem jest stosowanie niepełnej, umownej wersji nazwy Urzędu Wysokiego Przedstawiciela wspólnoty międzynarodowej. Od roku 2002 obok Urzędu Wysokiego Przedstawiciela wspólnoty międzynarodowej w Bośni i Hercegowinie istnieje Urząd Specjalnego Przedstawiciela Unii Europejskiej (SPUE) w Bośni i Hercegowinie, przy czym obie funkcje sprawuje ta sama osoba. Ta „podwójność” sprawowanego urzędu⁶ stanowi jedną z osobliwości ładu ustrojowego BiH, omawianą przez nas szczegółowo w jednym z podrozdziałów. W związku z tym, z wyjątkiem tych części pracy, gdzie dyskutujemy przyszłe rozdzielanie obu instytucji lub relacje ONZ–UE, używamy (dla okresu 2002–2009) skrótego określenia obu urzędów – Wysoki Przedstawiciel.

Języki

Status „języka oficjalnego” mają w Bośni trzy języki: bośniacki, chorwacki oraz serbski. Wszystkie trzy są bardzo blisko spokrewnione, zbliżona jest ich gramatyka i zasoby leksykalne. W środowiskach językoznawców, kulturoznawców i politologów trwa debata dotycząca tego, na ile w przypadku tych trzech języków mamy do czynienia z rzeczywistą odmiennością, na ile zaś z zabiegiem z zakresu „polityki tożsamościowej”, polegającym na „powołaniu” nowego języka w drodze nagłaśniania i absolutyzowania różnic o charakterze dialektalnym (podobna debata toczy się w przypadku „języka czarnogórskiego”, w opinii znacznej części językoznawców serbskich będącego sztucznie wyodrębnionym *argot* języka serbskiego). Nie zajmując w niniejszym opracowaniu stanowiska w tej kwestii, pozostajemy przy obserwacji, iż znakomita ilość nazw własnych i terminów politycznych pojawiających się w piśmiennictwie politycznym BiH brzmi jednakowo w językach bośniackim, chorwackim i serbskim. Tam zatem, gdzie istnieje potrzeba przywołania jakiegoś terminu w brzmieniu „oryginalnym” (tj. używanym w BiH), cytować go będziemy raz, wbrew praktyce UE, która w wielu opracowaniach przytacza identycznie brzmiące terminy trzykrotnie, przez respekt dla trzech języków konstytucyjnych BiH.

⁶ Osoba Wysokiego Przedstawiciela/ Specjalnego Przedstawiciela celnie, choć niemal nieprzetłumaczalnie określana jest w anglojęzycznej literaturze przedmiotu jako „double-hatted” (dosł. „dwukapeluszowa”), tj. obdarzona podwójnymi pełnomocnictwami.

Przy okazji warto wskazać jeszcze kilka „bośniackich” osobliwości terminologicznych, częstokroć – jak wykazuje praktyka oraz lektura polskich publikacji – stanowiących kłopot dla politologów i dziennikarzy.

Pierwsza z nich wynika raczej z niefrasobliwości terminologicznej niż z rzeczywistej złożoności materii: stosunkowo często o państwie, powstałym w 1995 roku na podstawie traktatu pokojowego w Dayton, mówi się jako o „Federacji Bośni i Hercegowiny”.

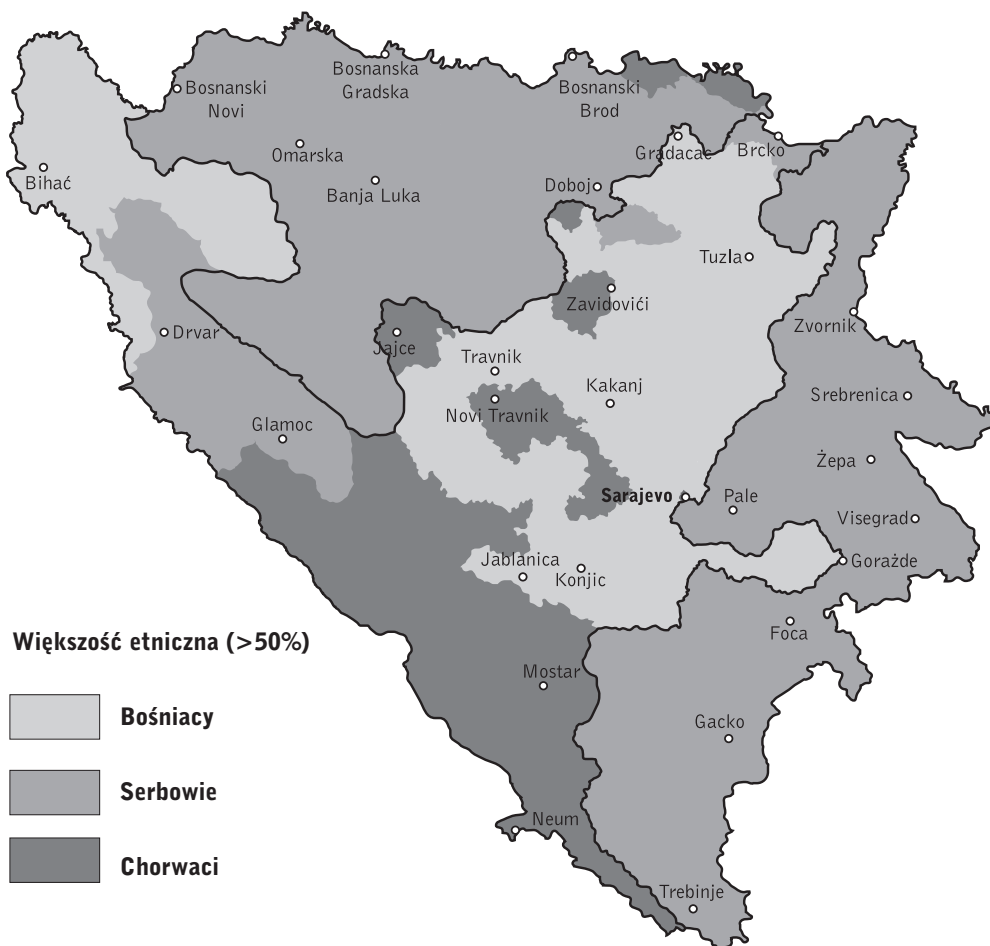
Bośnia i Hercegowina rzeczywiście jest szczególnym przypadkiem „federacji”, czyli państwa składającego się z kilku składowych, obdarzonych wysokim zakresem autonomii. Składowe te (przez Ustawę Konstytucyjną BiH określane bośniacko-chorwacko-serbskim neologizmem *entitet*, od angielskiego *entity*, czyli podmiot⁷) to Republika Serbska ze stolicą w Banja Luce oraz Federacja Bośni i Hercegowiny. Trzecią składową BiH stanowi miniaturowy dystrykt Brčko, nieposiadający statusu podmiotu.

W Polsce używany jest termin Republika Serbska w Bośni, z myślą o odróżnieniu bośniackiego „podmiotu” od Republiki Serbii ze stolicą w Belgradzie. Różnica między oboma określeniami (w oryginale odpowiednio *Republika Srpska* i *Republika Srbije*) jest jednak wystarczająco wyraźna bez niejasnego określenia „w Bośni” – tym bardziej w pracy w całości poświęconej sytuacji w Bośni, gdzie działania Serbii omawiane są szerzej jedynie w jednym z podrozdziałów. Stąd też tu i niżej konsekwentnie stosujemy termin Republika Serbska bądź skrót RS.

Termin Federacja BiH stosować więc należy jedynie do jednego z dwóch podmiotów – złożonego z dziesięciu kantonów i zajmującego 51% powierzchni kraju (i – by konfuzja była większa – również mającego swą stolicę w Sarajewie, podobnie jak BiH!). W przypadku, kiedy mówimy o całym państwie, dopuszczalne wydają się określenia „państwo federalne”, „państwo o charakterze federalnym” etc., w żadnym razie jednak nie „Federacja”.

⁷ W niektórych polskich opracowaniach nadal używany jest termin-kalka *entitet*, dla polskich odbiorców niezrozumiały; mamy nadzieję, że określenie *podmiot* będzie się z upływem lat zakorzeniać w polskim piśmiennictwie.

Bośnia i Hercegowina – struktura etniczna



W języku polskim jednym terminem – bośniacki – oddawane są dwa radykalnie różne pojęcia etnograficzne i polityczne: *bosanski* oraz *bosznjaczki*⁸. Rozróżnienie to jest tym ważniejsze, że w istotny sposób wiąże się z kluczowymi dla Bośni i Hercegowiny sporami o tożsamość etnopolityczną. Termin *bosanski* odwołuje się do tożsamości geograficznej, „krajowej”, „obywatelskiej”: innymi słowami, określa całość zjawisk (np. geograficznych, przyrodniczych, lecz także – demograficznych czy gospodarczych), mających miejsce na terytorium Bośni

⁸ Por. D. Tanasović, „Sprzeczności neobośniactwa”, *Sprawy Narodowościowe*, t. IV (1995), z. 2 (7); W. Rybicki, „O nazewnictwie państwowym Bośni i Hercegowiny”, *Biuletyn PISM, Seria Z*, Nr 8, Warszawa 2001.

(historycznej lub współczesnej, w granicach z 1995 roku). Określenie bosznjaczki odwołuje się natomiast do kategorii tożsamości narodowej – obserwowanej i krystalizującej się w Bośni od pierwszej połowy XIX wieku, wyraźnie odrębnej od tożsamości serbskiej lub chorwackiej. Różnica ta jest szczególnie uderzająca w wariacie rzeczownikowym spornego terminu: polskie słowo Bośniak może być równoważnikiem translatorskim zarówno terminu Bosanac (czyli: mieszkańiec terytorium BiH, względnie obywatel BiH, o dowolnej, niezdefiniowanej w obrębie tego terminu tożsamości narodowej) jak Bosznjak (czyli – mieszkańiec/obywatel BiH deklarujący i afirmujący narodowość bośniacką). Taki stan rzeczy rodzi liczne nieporozumienia, nieścisłości lub wręcz absurdy w polskim piśmiennictwie poświęconym BiH (spójne i logiczne określenie *Bosanac srpskog por(ij)ekla* należałoby przełożyć jako Bośniak pochodzenia serbskiego!). Dotychczas nie przyjęły się propozycje, by wprowadzić do polszczyzny termin Bosznjak, boszniacki jako odpowiednik Bosznjaka, tj. mieszkańca BiH o wyraźnej „bośniackiej” tożsamości narodowej, zachowując zarazem określenie Bośniak, bośniacki dla określania lokalizacji geograficznej bądź podmiotowości obywatelskiej. W niniejszym opracowaniu nie będziemy forsować tego rozróżnienia – każdorazowo zaznaczamy, czy odwołujemy się do „bośniackości” w znaczeniu terytorialnym czy tożsamościowym. Czas pokaże, czy może się to okazać stosowną alternatywą dla nieudanych prób wprowadzenia nowego terminu do polskiego piśmiennictwa.

Wspomnieć wreszcie należy o dodatkowej komplikacji związanej z używaniem określenia *bosanski*/bośniacki. Często stosowane jest ono (zarówno przez autorów miejscowych, jak w piśmiennictwie międzynarodowym) w stosunku do zamieszkujących BiH społeczności Serbów i Chorwatów – dla łatwego rozróżnienia ich od „większościowych” obywateli, odpowiednio, Republiki Serbii i Republiki Chorwacji. Ponieważ jednak dla znacznej większości elit politycznych dwóch dyskutowanych zbiorowości tożsamość narodowościowa (serbska lub chorwacka) jest znacznie ważniejsza niż – nieistotna lub kontestowana – „państwowa/obywatelska” (zagadnienie to będzie szerzej dyskutowane w dalszej części pracy), określenie to jest przez nich traktowane niechętnie lub wręcz odrzucane. W swoim przekonaniu pozostają oni „Serbami/Chorwatami zamieszkującymi BiH”, w żadnym jednak razie nie „bośniackimi Serbami/Chorwatami”.

Wstęp

Bośnia i Hercegowina w dzisiejszym kształcie ustrojowym i politycznym powstała jesienią 1995 roku w następstwie oktrojowanego porozumienia pokojowego w Dayton. Politycy amerykańscy i europejscy inicjujący to porozumienie stawiali sobie za cel zakończenie najbardziej dramatycznego konfliktu zbrojnego w powojennej Europie i stworzenie czytelnych perspektyw dla dwóch milionów mieszkańców Bośni, podzielonych wzdłuż linii etnicznych i identyfikujących się z radykalnie odmiennymi, niemożliwymi do pogodzenia wizjami bośniackiej państwowości.

Pierwszy z tych celów został osiągnięty bez większego trudu – zarówno ze względu na gotowość interwencji militarnej ze strony Zachodu, jak uświadomienie przez lokalne elity polityczne kosztów wojny, skali poniesionych strat i braku szans na osiągnięcie w ten sposób zamierzonych celów. Państwo bośniackie (BiH) utworzone w Dayton składało się z dwóch „podmiotów”: Republiki Serbskiej (RS) oraz Federacji Bośni i Hercegowiny (FBiH) będących, mimo formalnej zmiany statusu prawnego, bezpośrednimi następcami walczących stron. Znaczna część ich obywateli i wyłanianych demokratycznie elit politycznych zachowywała przywiązanie do idei, które stały się zaczynem wojny. Dla przywódców ugrupowań etnicznie bośniackich z FBiH jednorodne i scentralizowane państwo jest głównym celem działalności politycznej, toteż niechętnie godzą się oni na funkcjonowanie w jego obrębie obszarów autonomicznych, licząc na ich „wchłonięcie” przez BiH. Dla przywódców ugrupowań serbskich podstawowym celem jest uzyskanie możliwie najszerszej autonomii Republiki Serbskiej, traktowanej jako ich podstawowy punkt odniesienia.

Stanowiska te umacniane są przez media, instytucje oświatowe i debaty publiczne. Naturalną konsekwencją ich artykulacji jest dystans, jeśli nie wrogość do zbiorowości, zainteresowanej realizacją konkurencyjnego projektu politycznego. Złożony ład ustrojowy, który w intencji pomysłodawców gwarantować miał prawa mniejszości, służy przede wszystkim blokowaniu inicjatyw oponentów lub przeciwdziałaniu im.

Przez ostatnie dwa lata doszło jednak do zmiany jakościowej, w następstwie której można mówić o postępującej „spirali kryzysu” w BiH i zahamowaniu

procesów modernizacyjnych i integracyjnych. Brak woli polityków reprezentujących trzy wspólnoty etnopolityczne do współpracy przy kształtowaniu wspólnego państwa powoduje zastój działań reformatorskich, a w konsekwencji dysfunkcjonalność państwa. Kwestionowanie kompetencji instytucji państwowych oraz sensowności istnienia samego państwa, dotąd obecne na marginesie dysputy politycznej w Bośni, stało się otwarcie formułowanym postulatem. Wspólnota międzynarodowa wydaje się bezradna w obliczu kolejnych odsłon konfliktu pomiędzy społecznościami, a dostępne jej narzędzia wpływu na sytuację polityczną są coraz mniej skuteczne.

Narastający kryzys, grożący nie tylko zastojem, lecz wręcz zakwestionowaniem „projektu daytońskiego”, może spowodować dramatyczne i dalekosiężne konsekwencje⁹ – od faktycznego paraliżu państwa i powstania wewnątrz obszaru unijnego swoistego „rezerwatu”, niezdolnego do samodzielnego funkcjonowania i wymagającego rosnących nakładów środków ludzkich i materialnych bez perspektyw uzdrowienia, po ryzyko przejścia konfliktu w nową, groźniejszą niż dotąd fazę, a w konsekwencji destabilizację na skalę regionalną.

⁹ Analitycy i politolodzy zauważyli tę perspektywę nieco wcześniej: dwie wybitne pozycje, jakie ukazały się w ostatnich latach, autorstwa bośniackiej Chorwatki i bośniackiego Serba, zatytułowane są, odpowiednio: „Bośnia i Hercegowina – podzielone społeczeństwo, niestabilne państwo” (Mirjana Kasapović, Zagreb 2005) oraz „Bośnia i Hercegowina – niemożliwe państwo” (Rajko Kuzmanović, Banja Luka 2007).

ROZDZIAŁ 1

Ład konstytucyjny w BiH, osobliwości życia politycznego i metody blokowania zmian politycznych

Fundament porządku ustrojowego i administracyjnego w Bośni został stworzony przez twórców i pomysłodawców porozumienia pokojowego (formalnie – Ogólnej Umowy Ramowej na rzecz Pokoju w BiH), zawartego przez przywódców ówczesnej Bośni, Chorwacji oraz Jugosławii (w skład której wchodziła Serbia i Czarnogóra) w Dayton 21 listopada 1995 roku, a podpisanej w Paryżu 14 grudnia 1995 roku. Ustawa zasadnicza BiH stanowiła tzw. IV Aneks do porozumienia¹⁰ i – mimo pojawiających się od początku tej dekady postulatów przeprowadzenia zasadniczej reformy ustrojowej – pozostaje w mocy w niezmiennym kształcie. Kolejne aneksy zawierały szereg szczegółowych rozwiązań poszczególnych kwestii z zakresu bezpieczeństwa i administracji publicznej. Przedmiotem odrębnej dyskusji pozostaje kwestia prawomocności obecnej ustawy zasadniczej. Jej twórcami byli amerykańscy konstytucjonaliści, sygnatariuszami zaś – trzech prezydenci, z których dwaj (Chorwacji i Serbii) reprezentowali państwa ościenne. Ustawa zasadnicza nigdy nie została natomiast formalnie przyjęta w głosowaniu bądź referendum przez reprezentację obywateli powojennej BiH. Drugim najważniejszym źródłem prawa w BiH są decyzje Wysokiego Przedstawiciela wspólnoty międzynarodowej (sama ta funkcja, stanowiąca jedną z osobliwości bośniackiego systemu politycznego, została utworzona na mocy postanowień pokoju w Dayton), konstytucje FBiH i RS (przyjęte przez parlamenty obu podmiotów)¹¹, w dalszej zaś kolejności – ustawy podejmowane przez ogólnokrajowy parlament BiH i werdykty Trybunału Konstytucyjnego. Poniżej przedstawione zostaną najważniejsze rysy ładu konstytucyjnego i administracyjnego BiH, ze szczególnym uwzględnieniem osobliwości ustrojowych, jako kluczowych dla wyjaśnienia mechanizmów blokowania procesów politycznych.

¹⁰ Pełna wersja tekstu w języku angielskim (do dziś, co stanowi kuriozum, nie dokonano oficjalnego przekładu ustawy zasadniczej na żaden z konstytucyjnych języków miejscowych; nie istnieje również autoryzowany przekład polski) znajduje się w Internecie, m.in. pod adresem: www.oscebih.org/overview/gfap/eng/

¹¹ W przypadku sprzeczności rozwiązań proponowanych przez ustawy zasadnicze podmiotów z konstytucją z Dayton, te pierwsze muszą zostać niezwłocznie zmienione. Decyzje takie podejmowano kilkakrotnie, m.in. wiosną 1998 roku.

1. Podział administracyjny i ustrojowy. Rola rządu centralnego

Bośnia i Hercegowina (BiH) składa się z dwóch podmiotów – Federacji Bośni i Hercegowiny (stanowiącej 51% powierzchni państwa), Republiki Serbskiej (49% powierzchni) oraz dystryktu Brčko – terytorium o powierzchni 392 km² (wydzielone w ramach porozumienia z Dayton ze względu na szczególny strategiczny charakter)¹². Federacja Bośni i Hercegowiny podzielona jest dodatkowo na dziesięć kantonów¹³. Terytoria obu podmiotów z niewielkimi wyjątkami pokrywają się z terytorium kontrolowanym przez walczące siły serbskie i bośniacko-chorwackie jesienią 1995 roku. Mimo uruchomienia już w 1996 roku funkcjonujących do dziś programów wspomagania powrotu uchodźców, w RS mamy do czynienia z wyraźną dominacją Serbów, w FBiH – Bośniaków i Chorwatów¹⁴, przy czym część kantonów ma wyraźnie „narodowy” charakter, jest zdominowana przez jedną z tych dwóch społeczności. Oba podmioty mają przy tym rozbudowane struktury władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej – z własnymi parlamentami, rządami, prezydentami, dwuszczeblową strukturą sądów i siłami policyjnymi.

¹² Ze względu na roszczenia obu podmiotów do kontroli nad miastem Brčko (ich istotę stanowił spór o strategiczny „łącznik” dwóch części RS, por. mapa administracyjna BiH) na mocy Aneksu V art. 2 do porozumienia w Dayton o przyszłości Brčka zdecydować miał sąd arbitrażowy, do tego zaś czasu terytorium tym zarządzać miał z ramienia wspólnoty międzynarodowej Nadzorca (Supervisor), pełniący zarazem funkcję zastępcy Wysokiego Przedstawiciela (początkowo funkcję tę pełnili dyplomaci USA, od 2006 roku zaś – zastępca Wysokiego Przedstawiciela Raffi Gregorian). Na mocy trzech kolejnych orzeczeń MTS (1996, 1997, 1999) w marcu 2000 roku utworzono dystrykt Brčko, pozostający w wyłącznej kompetencji władz centralnych BiH, lecz zachowujący na czas nieokreślony własne struktury samorządowe (władze, zgromadzenie parlamentarne, sądownictwo i siły policyjne). Status Brčka w chwili obecnej nie jest kwestionowany, choć w sytuacji zaostrzenia kryzysu może on jednak stanowić jedną z kwestii spornych. Dla Republiki Serbskiej odzyskanie nad nim kontroli jest niezbędnym warunkiem odzyskania ciągłości terytorialnej, dystrykt bowiem rozdziela północną i południową część RS. Uspiony w tej chwili spór o przyszłość dystryktu jest zatem jednym z wariantów znanych z historii najnowszej sporów o „korytarz”.

¹³ Kompetencje ich władz znacznie wykraczają poza zwyczajowe uprawnienia administracji średniego szczebla: rady samorządowe funkcjonują tam pod nazwą „zgromadzeń kantonalnych”, każdy kanton ma też swój „rząd” i struktury ministerialne, zarządzające na terenie kantonu systemem edukacji, opieki medycznej i społecznej.

¹⁴ Od zakończenia działań wojennych w 1995 roku w BiH nie udało się przeprowadzić spisu powszechnego, a jego termin i warunki przeprowadzenia pozostają jedną z ważniejszych obecnie kwestii spornych (por. niżej). Nieprecyzyjne i kwestionowane szacunki mówią o 48% Bośniaków (ok. 2,2 mln), 37% Serbów (ok. 1,7 mln) i 14% Chorwatów (ok. 0,63 mln).

Zakres uprawnień władzy centralnej i podmiotów pozostaje stałym przedmiotem sporów, w które wielokrotnie angażował się Urząd Wysokiego Przedstawiciela, rozstrzygając o „przesunięciu” kolejnych kompetencji władz podmiotów na szczebel centralny¹⁵. Proces umacniania władz centralnych trwa nieprzerwanie od 1995 roku. W wyłącznej gestii rządu centralnego w Sarajewie pozostaje kontrola nad siłami zbrojnymi, polityka zagraniczna¹⁶, kontrola cel oraz resorty sprawiedliwości, bezpieczeństwa, uchodźców, komunikacji i transportu, handlu zagranicznego, finansów i skarbu oraz praw obywatelskich. Władze centralne kontrolują również bank centralny¹⁷, pobór podatków, Trybunał Konstytucyjny, Służbę Graniczną oraz służbę bezpieczeństwa Agencję Informacyjną i Ochronną (SIPA). Zakres uprawnień władz centralnych pozostaje jednak przedmiotem sporu; w obu podmiotach można odnotować dążenia do przejmowania niektórych uprawnień szczebla centralnego *via facti* bądź w drodze zorganizowanej akcji politycznej.

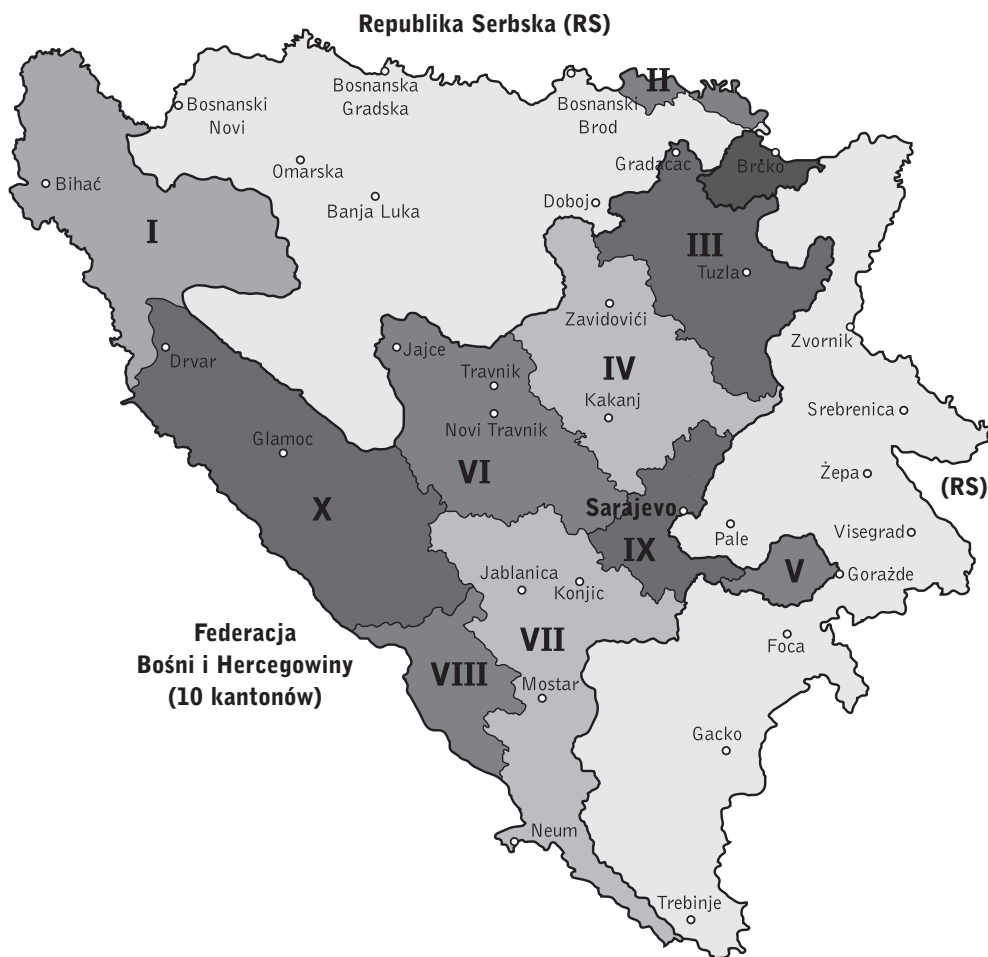
Władze podmiotów sprawują kontrolę m.in. nad siłami policyjnymi, polityką inwestycyjną i prywatyzacją, resortami edukacji, urzędami statystycznymi, standaryzacją produktów, urzędami miar i wag oraz ochroną własności intelektualnej; mają również prawo współdecydować o oficjalnych świętach i symbolice obowiązujących na poddanych ich jurysdykcji terytoriach.

¹⁵ M.in. na podstawie art. III, par. 5a konstytucji BiH.

¹⁶ Oba podmioty mają jednak prawo zawierania porozumień z innymi państwami lub organizacjami międzynarodowymi, na mocy art. III, par. 2d konstytucji BiH.

¹⁷ Obiegowe środki płatnicze sporządzane są w odrębnych wersjach ikonograficznych dla obu podmiotów, obowiązują jednak na terytorium całego kraju

Bośnia i Hercegowina – podział administracyjny



2. Władza ustawodawcza

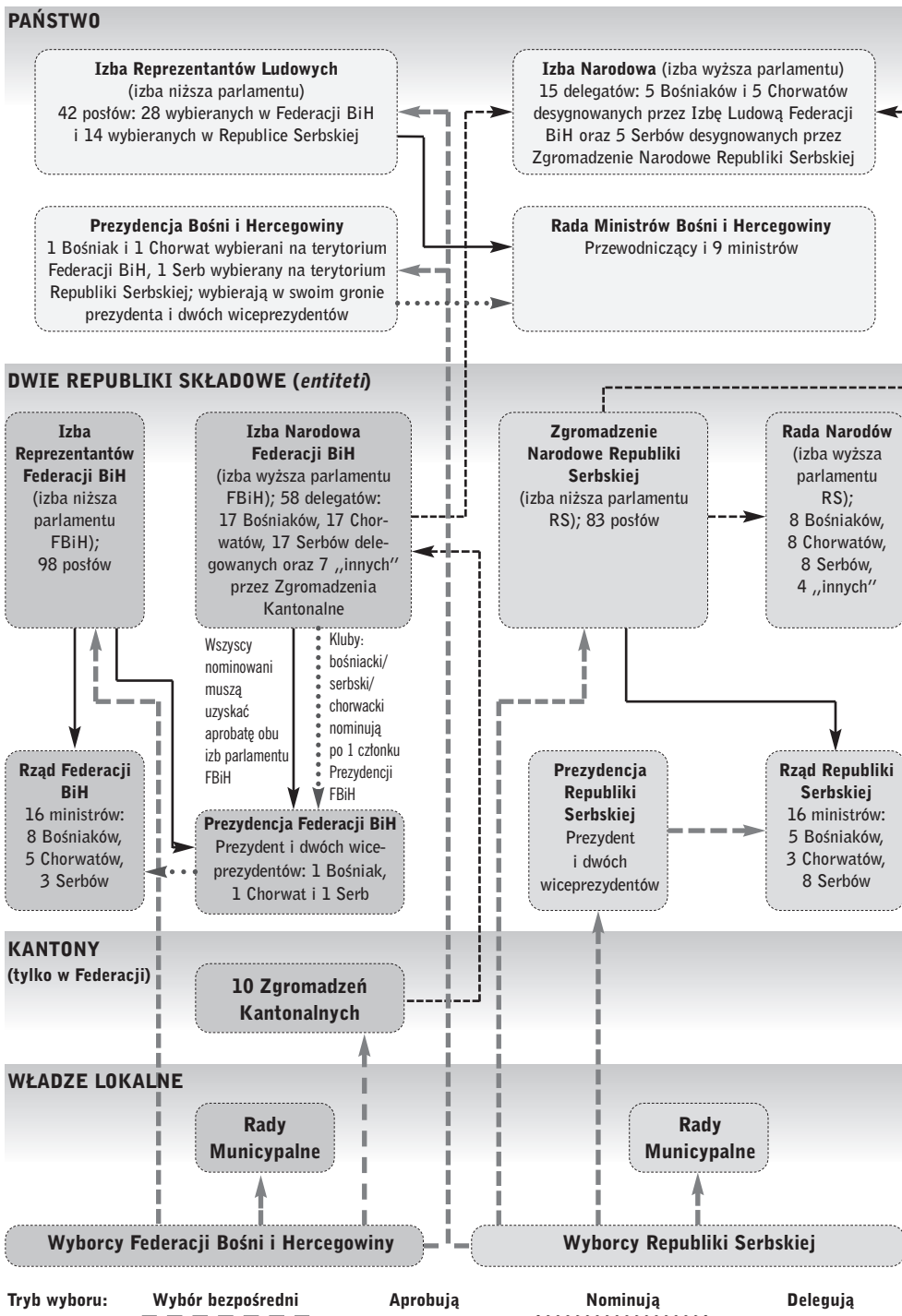
Bośnia i Hercegowina jest demokracją parlamentarną. Szczególnym rozwiązaniem, wynikającym z podziału administracyjnego kraju, jest istnienie trzech dwuizbowych przedstawicielstw parlamentarnych: Izby Reprezentantów i Izby Narodów FBiH, Zgromadzenia Narodowego i Rady Narodów RS oraz Izby Reprezentantów Ludowych i Izby Narodowej Bośni i Hercegowiny. Jedynie posłowie izb niższych (IR FBiH, ZN RS oraz IRL BiH) wybierani są w wyborach bezpośrednich (na terytorium, odpowiednio, podmiotów i republiki). Członkowie izb wyższych (podmiotowych i republikańskiej) są delegowani lub desygnowani przez

członków zgromadzeń kantonalnych lub posłów izb niższych z uwzględnieniem ustalonego parytetu narodowego, z jednym wyjątkiem – Rady Narodów RS – w izbach wyższych obowiązuje proporcja 1:1:1 przedstawicieli trzech narodów konstytucyjnych: w IN FBiH zasiada po 17 Bośniaków, Chorwatów i Serbów, w IN BiH po pięciu przedstawicieli każdego z narodów.

Tryb wyboru przedstawicieli politycznych społeczności zamieszkujących BiH podyktowany został pragnieniem twórców jej ładu ustrojowego, by w możliwie największym stopniu zapewnić reprezentatywność systemu politycznego i uchronić przed zmajoryzowaniem tego „narodu politycznego”, który na danym terytorium pozostawał w mniejszości. Rozwiązanie to jest jednak źródłem wielu komplikacji. W jeszcze większym stopniu dzieje się tak za sprawą zadekretowanego w konstytucji (art. IV, par. 3d-e) trybu głosowania w parlamencie republikańskim – decyzje o przyjęciu danego aktu prawnego każdorazowo poprzec musi przynajmniej jedna trzecia posłów lub delegatów reprezentujących każdy z narodów politycznych, innymi słowy – kworum w 15-osobowej Izbie Narodów BiH stanowi dziewięciu posłów, w tym minimum trzech Bośniaków, Chorwatów i Serbów.

Szczególnym rozwiązaniem jest mechanizm obrony przez „zagrożeniem żywotnego interesu jednego z narodów konstytucyjnych”. Do mechanizmu tego odwołać się może członek każdej z izb parlamentarnych istniejących w BiH w trakcie tzw. procedury zatwierdzającej nową ustawę, uruchamiając tym samym mechanizm weta parlamentarnego. Do przegłosowania tego weta konieczna jest zgoda większości przedstawicieli każdego z narodów konstytucyjnych zasiadających w danej izbie, w razie braku takiej zgody przełamanie pata parlamentarnego możliwe jest na podstawie decyzji komisji powołanej przez przewodniczącego izby, a w ostatecznej instancji – decyzji Trybunału Konstytucyjnego, który osądza, czy rzeczywiście doszło do naruszenia „żywotnego interesu narodowego”.

System polityczny Bośni i Hercegowiny: władze ustawodawcze i wykonawcze



Źródło: Urząd Wysokiego Przedstawiciela

3. Władza wykonawcza

Osobliwością ustrojową BiH w dziedzinie sprawowania władzy wykonawczej jest konstytucyjny wymóg parytetowego obsadzania najważniejszych stanowisk w państwie (przewodniczący oraz wiceprzewodniczący izb parlamentarnych, członkowie trzyosobowego Prezydium pełniący funkcję „kolektywnej głowy państwa”, prezydent i wiceprezydenci obu podmiotów, członkowie rządu FBiH i RS) przez przedstawicieli trzech narodów konstytucyjnych. Z punktu widzenia standardów demokratycznych rozwiązanie to jest krytykowane, ponieważ *de facto* uniemożliwia sprawowanie władzy członkom innych mniejszości narodowych. Z punktu widzenia praktyki politycznej znacznie bardziej istotna jest jednak liczba komplikacji, jakie pociąga za sobą to rozwiązanie, preterminujące obsadę danych stanowisk przez członków „nomenklatury politycznej” narodów konstytucyjnych bez względu na ich rzeczywiste kompetencje. Dodatkowe utrudnienie stanowi wymóg rotacyjności, obowiązujący przy obsadzie Prezydencji BiH – co jedną trzecią kadencji (zwykle ok. 15–16 miesięcy) dochodzi do zamiany na stanowisku przewodniczącego Prezydium (*de facto* głowy państwa bośniackiego)¹⁸.

Dodać należy, że chociaż reguły parytetowej obsady stanowisk i rotacji obowiązują w świetle konstytucji jedynie na ww. najwyższych stanowiskach państwowych, na mocy praktyki politycznej stosowane są również na niższych szczeblach władzy ustawodawczej i wykonawczej¹⁹.

Jest to jeden z niewielu autentycznych kompromisów, jakie funkcjonują w życiu politycznym BiH, a próba odstąpienia od nich powoduje zwykle akcję polityczną ze strony polityków reprezentujących „mniejszościowy naród konstytucyjny”, w swoim mniemaniu pominiętych przy konkretnych decyzjach kadrowych.

¹⁸ Dodać należy, że konstytucja nie rozstrzyga o tym, jakie rozwiązanie należy zastosować w przypadku wcześniejszych wyborów, kiedy to funkcji przewodniczącego Prezydium nie zdołali sprawować wszyscy trzej członkowie Prezydium.

¹⁹ Częściowo przesądziła o tym tzw. Umowa z Sarajewa, czyli porozumienie zawarte w marcu 2002 roku między sześcioma najważniejszymi partiami BiH stanowiące, że wszystkie trzy narody konstytucyjne muszą być równomiernie reprezentowane nie tylko w organach wykonawczych na szczeblu centralnym, lecz również na poziomie poszczególnych podmiotów.

4. Urząd Wysokiego Przedstawiciela

4.1. Zakres i uprawnienia Urzędu

Urząd Wysokiego Przedstawiciela wspólnoty międzynarodowej (*High Representative of the international community*) od czasu porozumienia w Dayton²⁰ stanowi istotny element ładu ustrojowego w BiH. Obsada urzędu i tryb jego działania regulowany jest przez Radę ds. Wdrażania Pokoju (*Peace Implementation Council, PIC*), zgromadzenie reprezentujące 55 państw i organizacji międzynarodowych zainteresowanych utrzymaniem pokoju w Bośni. Wysoki Przedstawiciel nie jest tym samym odpowiedzialny przed bośniackimi politykami ani wyborcami²¹.

W myśl układu z Dayton Urząd Wysokiego Przedstawiciela miał być instytucją wspierającą wdrażanie porozumienia pokojowego, koordynując prace instytucji zaangażowanych w proces odbudowy. Jego kompetencje ograniczały się do wymiaru obywatelskiego i politycznego, a wszystkie kwestie wojskowe pozostawały w gestii NATO²². Wysoki Przedstawiciel miał też monitorować wdrażanie procesu pokojowego i ułatwiać osiąganie konsensusu w kontrowersyjnych kwestiach, pełniąc rolę mediacyjną i koordynacyjną. Wobec niewystarczającego postępu we wdrażaniu procesu pokojowego i budowie instytucji ogólnopaństwowej, w grudniu 1997 roku, podczas szczytu w Bonn Rada ds. Wdrażania Pokoju zdecydowała się na rozszerzenie uprawnień urzędu. Na mocy tzw. uprawnień bońskich Wysoki Przedstawiciel może zdymisjonować każdego urzędnika (mianowanego lub pochodzącego z wyboru) na terenie BiH, wobec którego zachodzi podejrzenie łamania prawa lub sabotowania procesu pokojowego, rozwiązywać partie polityczne oraz narzucać rozwiązania prawne²³.

²⁰ Stworzono możliwość powołania jego urzędu na mocy Aneksu No. X, art. V.

²¹ Rada ds. Wdrażania Pokoju – Peace Implementation Council (PIC). Instytucja nadzorująca proces pokojowy w Bośni, utworzona podczas konferencji dotyczącej wdrażania procesu pokojowego w Londynie w dniach 8–9 grudnia 1995 roku. W jej skład wchodzi przedstawiciele 55 państw i instytucji, w tym Polski. Organem wykonawczym PIC jest Rada Zarządzająca (Steering Board).

²² Już wówczas zauważalna była odmienność koncepcji Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej. Waszyngton myślał o silnej pozycji Urzędu Wysokiego Przedstawiciela, który miałby koordynować wojskowe i cywilne aspekty procesu pokojowego. Wobec stanowiska Unii, podkreślającej „cywilny” wymiar misji i zainteresowanej tym, by stanowisko Wysokiego Przedstawiciela objął Europejczyk, Stany Zjednoczone zdecydowały się na znaczące osłabienie tej instytucji.

²³ W myśl decyzji PIC podjętej w Bonn: „uchwalać niezbędne ustawy (...) gdy organy ustawodawcze nie są w stanie zrobić tego samodzielnie”.

obowiązujące na terenie BiH, włącznie z wprowadzaniem poprawek do konstytucji podmiotów²⁴. Szczegółowy zakres uprawnień bońskich Wysokiego Przedstawiciela nie został nigdy zdefiniowany, a przynajmniej podany do wiadomości opinii publicznej. Z praktyki politycznej wnioskować można, że nie umożliwiają one zmiany ustawy zasadniczej – są jednak wystarczająco szerokie, by dokonywać przesunięcia uprawnień i prerogatyw z poziomu podmiotów na poziom centralnych władz państwowych.

Do najgłośniejszych decyzji Wysokich Przedstawicieli należało zdymisjonowanie prezydenta RS Nikoli Poplaszena (w marcu 1999 roku przez Carlosa Westendorpa), odwołanie przewodniczącego Prezydium BiH Ante Jelavicia (przez Wolfganga Petritscha w marcu 2001) czy jednorazowe zdymisjonowanie sześćdziesięciu wysokich urzędników RS (przez Paddy Ashdowna, w czerwcu 2004). Z tak szeroko scharakteryzowanych uprawnień Wysocy Przedstawiciele korzystali jedynie okazjonalnie. Nie zmienia to jednak faktu, że obywatele Bośni nie mają żadnego udziału ani w ich wyborze, ani w (niezbyt rygorystycznej i następującej ze znacznym opóźnieniem) kontroli i ocenie osiągnięć, dokonywanej przez międzynarodową Radę ds. Wdrażania Pokoju.

4.2. Dyskusja nad prawomocnością i zakresem uprawnień Wysokiego Przedstawiciela

Debata nad rolą Wysokiego Przedstawiciela jako eksponenta woli wspólnoty międzynarodowej trwa w środowiskach politologów i publicystów co najmniej od 2003 roku – i zaskakująco wielu jest autorów, którzy krytykują tę instytucję²⁵.

²⁴ Wprowadzane akty prawne miały obowiązywać tylko do czasu osiągnięcia konsensusu przez władze uprawnione do wprowadzenia tych aktów. W praktyce jednak ustawy te stały się trwałym elementem systemu prawnego BiH.

²⁵ Jedną z pierwszych publikacji, w których zastrzeżenia te zostały sformułowane w sposób całościowy, był szkic dwóch uczonych związanych z European Stability Initiative, Geralda Knausa i Felixa Martina, zatytułowany „Trudy europejskiego Radżastanu” (G. Knaus, F. Martin, „Travails of the European Raj”, *Journal of Democracy*, Vol. 14, No. 3, 2003. Przywołujemy go tu ze względu na liczbę cytowań tego tekstu; w istocie sformułowane w nim zastrzeżenia pod adresem „neokolonialnej” i „woluntarystycznej” polityki wspólnoty międzynarodowej w BiH stały się odtąd stałym elementem debat politycznych, naukowych i publicystycznych. Równie istotne wydaje się orzeczenie tzw. Komisji Weneckiej (funkcjonującej przy Radzie Europy) w kwestii sprzeczności instytucji Wysokiego Przedstawiciela z Europejską Konwencją Ochrony Praw Człowieka i Wolności Podstawowych – „Opinion on the constitutional situation in Bosnia and Herzegovina and the powers of the High Representative”, Venice, 11 March 2005, [http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)004-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)004-e.pdf)

Niemало jest jednak również analityków, którzy postulują radykalne zwiększenie tych uprawnień i oktrojowanie szeregu bardzo daleko idących zmian politycznych w Bośni. Jak się wydaje, podział ten wynika przede wszystkim ze stopnia dystansu wobec sytuacji w Bośni. Podczas gdy „teoretycy” zatroskani są przede wszystkim deficytem demokratyzmu i podmiotowości, „praktycy” obawiają się pogłębiającego się kryzysu, który ich zdaniem ma miejsce za sprawą m.in. niewystarczającej stanowczości Wysokiego Przedstawiciela.

Bez wątpienia Urząd Wysokiego Przedstawiciela stanowi unikalną w skali światowej instytucję nieformalnego protektoratu społeczności międzynarodowej w niepodległym i suwerennym państwie. Zarówno ze względu na wolę obrony standardów demokratycznych i podmiotowości społeczeństwa Bośni i Hercegowiny, jak chęć uniknięcia ważkiej przyczyny sporów z miejscowymi liderami, i wreszcie pragnienie normalizacji sytuacji i ograniczenia kosztów, jakie pociąga za sobą utrzymywanie Urzędu Wysokiego Przedstawiciela – szereg polityków i politologów występowało z postulatami zreformowania urzędu. Propozycje reformatorów zmierzały w dwóch kierunkach: w połowie obecnej dekady częściej formułowano postulaty poddawania Urzędu Wysokiego Przedstawiciela drobiazgowej kontroli ze strony miejscowych elit politycznych i „konsensualnego” trybu jego funkcjonowania²⁶. Od 2005 roku coraz bardziej otwarcie formułowany jest postulat **(1)** przeniesienia uprawnień Wysokiego Przedstawiciela wspólnoty międzynarodowej na Specjalnego Przedstawiciela Unii Europejskiej (dalej w tym podrozdziale jako SPUE), a następnie formalnej likwidacji pierwszej z tych instytucji; **(2)** stopniowego ograniczania uprawnień SPUE; **(3)** formalnej likwidacji jego urzędu po osiągnięciu przez bośniackie instytucje

²⁶ Przywoływani powyżej Knaus i Martin (*op.cit.*) zaproponowali m.in. rozpatrywanie przez niezależną od Wysokiego Przedstawiciela komisję prawników-obywateli BiH każdego przypadku zdymisjonowania urzędnika przez Wysokiego Przedstawiciela; konieczność poddawania ocenie publicznej i parlamentarnej każdej inicjatywy Wysokiego Przedstawiciela oraz uczynienie urzędu Wysokiego Przedstawiciela w pełni przejrzystym, w drodze wprowadzenia w stosunku doń europejskich standardów w zakresie dostępu do informacji, publicznego trybu obrad. Wydaje się oczywiste, że spełnienie tych oczekiwań stanowiłoby dla niechętnych Urzędowi Wysokiego Przedstawiciela miejscowych polityków doskonałe narzędzie do jego sparaliżowania.

polityczne szeregu standardów²⁷. Po raz pierwszy perspektywę taką zarysował Wysoki Przedstawiciel Christian Schwarz-Schilling, obejmując swój urząd w lutym 2006 roku. Od tego czasu wspólnota międzynarodowa wielokrotnie deklarowała taki zamiar – i wobec braku postępów w modernizacji i unifikacji Bośni, kilkakrotnie przekładała termin jego realizacji. Zarówno jedno, jak drugie działania przyczyniały się do dodatkowego osłabienia autorytetu Urzędu Wysokiego Przedstawiciela.

Istnienie Urzędu Wysokiego Przedstawiciela i zakres jego uprawnień wyraża jeden z najistotniejszych dylematów, w obliczu których stoi wspólnota międzynarodowa we współczesnej Bośni, pragnąca zarówno kształtowania powojennego ładu, jak zachowania podmiotowości zwaśnionych stron. Wartości te okazały się być ze sobą sprzeczne – i sprzeczności te odnajdujemy w sporach o mandat Urzędu Wysokiego Przedstawiciela. Jego utworzenie (a następnie rozszerzenie jego uprawnień) było w drugiej połowie lat 90. niezbędne ze względu na zastój w procesie budowy powojennego ładu. Jego istnienie zniechęciło miejscowych polityków do kompromisów (są świadomi, że konieczne, a nieatrakcyjne dla elektoratu rozwiązania prawne zostaną ostatecznie wprowadzone przez Wysokiego Przedstawiciela), zachęciło zaś do szermowania retoryką „obrony interesu narodowego” przed ingerencją Wysokiego Przedstawiciela. Jednak likwidacja urzędu pogłębiłaby panujący chaos.

5. Inne elementy praktyki życia politycznego

Szereg działań i zachowań, nieskodyfikowanych na poziomie aktów ustrojowych, jest typowy dla życia politycznego w BiH²⁸. W pierwszej kolejności warto

²⁷ Rada ds. Wdrażania Pokoju wyznaczyła pięć celów i dwa warunki, które Bośnia musi osiągnąć, aby mandat Wysokiego Przedstawiciela wygasł. Pięć celów to: 1) ostateczne uregulowanie statusu dystryktu Brzko; 2) stabilność budżetowa; 3) umocnienie praworządności; 4) rozwiązanie kwestii własności państwa (podział między BiH i podmioty mienia państwowego, odziedziczonego po byłej Jugosławii) oraz 5) rozwiązanie kwestii własności infrastruktury wojskowej. Dwa szeroko sformułowane warunki to podpisanie Porozumienia o Stabilizacji i Stowarzyszeniu, tzw. SAA (co nastąpiło 16 czerwca 2008 roku) oraz pozytywna ocena przemian w Bośni przez Radę ds. Wdrażania Pokoju.

²⁸ Podobne zachowania obecne są również w *praxis* politycznej innych krajów – rzadko kiedy jednak odgrywają tak dużą rolę.

odnotować dążenie przez aktorów sceny politycznej (przedstawicieli grup etno-politycznych, instytucji państwowych, dyplomatów, urzędników Urzędu Wysokiego Przedstawiciela) do osiągnięcia „pozornego kompromisu” (dobrze widzianego przez część lokalnej i większość międzynarodowej opinii publicznej, stanowiącego dowód otwartości lokalnych polityków, operatywności negocjatorów etc.) – w następstwie którego nie dochodzi do faktycznej, zasadniczej zmiany stanu rzeczy. Powołanie dodatkowych instytucji lub zawarcie porozumienia w drugorzędnych kwestiach pozwala mówić o „wypracowaniu kompromisu”; istota problemu pozostaje jednak nierozwiązana.

Losy reformy policyjnej

Za swoiste *case study* „pozornego kompromisu” uznać można dzieje tzw. reformy struktur policyjnych. Negocjatorzy z ramienia UE, przedstawiciele unijnej misji policyjnej (EUPM) i Urząd Wysokiego Przedstawiciela od jesieni 2003 roku postulowali reformę i unifikację sił policyjnych, funkcjonujących na poziomie 10 kantonów FBiH, dystryktu Brčko i RS (w sumie 12 różnych struktur). Na trzy zasady reformy policji, których od stycznia 2005 roku zaczęła się domagać UE, składać się miała: 1. apolityczność 2. przeniesienie uprawnień kierowniczych i budżetowych na szczebel władz centralnych 3. utworzenie racjonalnych obszarów zarządzania ponad granicami podmiotów. Dwa ostatnie elementy doprowadzić miały do likwidacji odrębnych struktur policyjnych RS. Spełnienie tych warunków stanowić miało niezbędny warunek podpisania przez UE Porozumienia o Stabilizacji i Stowarzyszeniu (tzw. SAA). Wobec oporu polityków RS rozpoczęły się negocjacje, których datę zakończenia wielokrotnie przesuwano. Pod wpływem nacisków UE w sprawie podjęcia reform, na skutek dążeń Wysokiego Przedstawiciela do wykazania swej sprawności oraz wobec oporu polityków serbskich w połowie kwietnia 2008 roku zawarto kompromis, który zakładał „porozumienie na rzecz jak najszybszego zawarcia porozumienia w sprawie reformy policji” bez podania konkretnych terminów wprowadzenia reformy. Politycy UE w swych wypowiedziach publicznych uznali porozumienie za sukces. 16 czerwca 2008 roku została podpisana umowa SAA. Reforma policji po dziś dzień nie została w pełni wdrożona, nie został nawet opracowany jej bardziej szczegółowy projekt²⁹.

²⁹ Maciej Kaczorowski, „Reforma policji w Bośni i Hercegowinie. Rola społeczności międzynarodowej” [w:] Europejski protektorat?, BiH w perspektywie środkowoeuropejskiej, Warszawa, PISM, 2008.

Swoista dla polityków z obszaru BiH pozostaje też zdolność do kreowania kryzysu politycznego w celu odwrócenia uwagi od oskarżeń natury prawnej czy kryminalnej³⁰. Szerzej mówić można o skutecznym narzędziu szantażu, jakie jest w posiadaniu lokalnych polityków. W niekorzystnej dla nich sytuacji mogą zastraszyć wspólnotę międzynarodową perspektywą kryzysu politycznego, paraliżu państwa, wreszcie – w ostatnich latach jest to najczęściej używany „straszak” – secesji części terytorium bądź przynajmniej zorganizowania referendum w kwestii ogłoszenia niepodległości. Ponieważ wspólnota międzynarodowa obawia się takiego rozwoju wydarzeń znacznie bardziej niż jego inicjatorzy, szantaż zazwyczaj okazuje się skuteczny. Wspólnota międzynarodowa odstępuje od swych postulatów bądź łagodzi je, godząc się na połowiczne lub kosmetyczne zmiany względnie reformy.

6. Metody blokowania procesów politycznych

Powyższe zestawienie osobliwości ustrojowych BiH może stanowić punkt wyjścia do listy najczęściej stosowanych metod działania, przy pomocy których poszczególni aktorzy sceny politycznej usiłują wpływać na procesy zachodzące w Bośni zgodnie z własnym projektem politycznym, najczęściej – w sposób negatywny, tj. blokując niekorzystne z ich punktu widzenia zmiany.

■ Największe możliwości stwarza w tej kwestii **rozbudowany system parlamentarny**. Wymóg uzyskania w parlamencie federalnym zgody przynajmniej jednej trzeciej posłów lub delegatów reprezentujących każdy z podmiotów oraz mechanizm zgłaszania weta konstytucyjnego w imię „zagrożenia żywotnego interesu narodowego” umożliwia skuteczne blokowanie pracy poszczególnych izb w drodze obstrukcji parlamentarnej (uniemożliwiającej uzyskanie kworum), głosowania przeciw lub wetowania (a w konsekwencji blokowania) danej ustawy.

■ Bardziej radykalnym posunięciem, wielokrotnie stosowanym zarówno przez posłów-delegatów jednego narodu konstytucyjnego, jak przez przedstawicieli jednego ugrupowania, jest **bojkot obrad danej izby**. Wielość izb pozwala multiplikować ten „scenariusz blokady”: nawet jeśli niepożądane dla przedstawicieli

³⁰ Dobry przykład tego rodzaju postawy stanowi zinterpretowanie przez polityków RS wiosną 2009 roku działań dochodzeniowych agencji SIPA jako działań, wymierzonych przez „lobby bośniackie” w miejscowych Serbów (por. niżej).

jednego z narodów konstytucyjnych rozwiązanie zostało przeforsowane przez większość parlamentarną na poziomie pojedynczej izby, zawsze istnieje możliwość uruchomienia go w izbie wyższej lub w parlamencie ogólnokrajowym³¹.

■ Mechanizm bojkotu bywa również z powodzeniem stosowany do **blokowania obsady urzędów** (przypadających na mocy zasady parytetu etnicznego i rotacji przedstawicielom danego narodu konstytucyjnego). Możliwe jest zarówno nieobsadzenie danego urzędu (a tym samym uniemożliwienie jego działania), podanie się do dymisji przez urzędników, jak wreszcie obsadzenie urzędu, po czym blokowanie jego prac³². Próby odwołania nierzetelnego urzędnika państwowego reprezentującego dany naród konstytucyjny interpretowane są zwykle przez media i polityków danego etnosu jako przypadek dyskryminacji etnicznej.

■ Konsekwencją i rozwinięciem formalnej zasady parytetu jest nieformalny, lecz stale obecny **mechanizm „rekryminacji”**, odgrywający istotną rolę w życiu politycznym BiH. Sprowadza się on do bezwzględego, mechanicznego przestrzegania zasady parytetu: zdymisjonowanie urzędnika należącego do jednego z narodów konstytucyjnych, choćby spowodowane było jego bezdyskusyjną niekompetencją lub złą wolą, powinno pociągnąć za sobą zdymisjonowanie jego odpowiednika, reprezentującego inny naród konstytucyjny na równym pod względem znaczenia politycznego stanowisku.

■ Wobec znacznej mobilizacji społecznej konkurujących ze sobą społeczności, niskiej świadomości prawnej oraz bardzo ograniczonego zaufania do instytucji państwowych częsta jest niełatwa do zrozumienia dla przedstawicieli praworządnych instytucji międzynarodowych **praktyka podejmowania decyzji przez urzędników lub instytucje, które nie leżą w obszarze ich uprawnień**. Dla liderów wspólnot etnopolitycznych jest to „gra o sumie dodatniej”, tj. rodzaj działań, jakie przynieść mogą wyłącznie korzyść. Wobec niewydolności instytucji państwowych ewentualna nieprawomocność ich decyzji może zostać (w najlepszym razie) udowodniona po latach, korzyść zaś stanowi efekt polity-

³¹ Do metody tej odwołali się np. przywódcy RS podczas zaostrzenia relacji z Wysokim Przedstawicielem wspólnoty międzynarodowej jesienią 2007 roku, zapowiedzieli rozpoczęcie przez serbskich polityków bojkotu posiedzeń parlamentu BiH i Rady Ministrów BiH.

³² Wycofanie się urzędników reprezentujących daną wspólnotę etnopolityczną stosowane jest bodaj najczęściej. Wycofanie serbskich urzędników z wszystkich instytucji władz centralnych zapowiedzieli m.in. przywódcy RS podczas zaostrzenia relacji z Wysokim Przedstawicielem wspólnoty międzynarodowej jesienią 2007 roku.

czny, jaki wywołuje spektakularna decyzja. Doskonały tego przykład stanowi rezolucja parlamentu RS (podjęta większością głosów serbskich) z 14 czerwca 2009 roku, w której postuluje się „zwrot” przez Wysokiego Przedstawiciela podmiotom BiH wszystkich prerogatyw, przekazanych przezeń władzom centralnym BiH w latach 1997–2009³³, czy też rezolucje polityków FBiH z 2008 roku, popierających wyłączenie gminy Srebrenica spod jurysdykcji i z granic RS. Można powiedzieć, że codzienną praktyką polityków w BiH jest „oferowanie Niderlandów”, innymi słowy – składanie propozycji leżących poza zakresem ich rzeczywistych możliwości, ale zapewniających doraźny poklask.

Swoiste dla bośniackiej praktyki politycznej jest też prowadzenie negocjacji w kluczowych dla przyszłości państwa kwestiach z całkowitym pominięciem instytucji stworzonych w celu osiągnięcia kompromisu (parlamenty, prezydium). Stały element miejscowego życia politycznego stanowią nieformalne spotkania liderów największych ugrupowań bośniackich, chorwackich i serbskich, w trakcie których zawierane są (najczęściej nietrwałe) porozumienia. Kuluarowe negocjacje stanowią stały element życia politycznego również we w pełni praworządnych systemach demokratycznych; nigdy jednak nie zastępują one formalnych mechanizmów negocjacyjnych, jak ma to współcześnie miejsce w Bośni. Doskonały przykład takiej praktyki stanowi porozumienie zawarte w miejscowości Prud (*Prudski sporazum*) w grudniu 2008 roku w trakcie rozmów liderów strony bośniackiej (Sulejman Tihić, lider największej bośniackiej partii SDA), chorwackiej (Dragan Cvović, lider największej chorwackiej partii HDZ) i serbskiej (Milorad Dodik, lider największej serbskiej partii SNSD). W trakcie rozmów trzech politycy, niemający formalnego mandatu swych ugrupowań, przedstawicielstw parlamentarnych podmiotów ani innych ciał politycznych, zawarli (kolejne niezrealizowane) porozumienie w kwestii zasadniczych elementów reformy ustroju państwa³⁴. Do prób tworzenia pozakonstitu-

³³ Kwestia podziału kompetencji między podmiotami i władzami centralnymi z natury rzeczy nie leży w jurysdykcji „strony” tego podziału, tj. Republiki Serbskiej, tym bardziej zaś jej parlamentu. Korzyść, jaka płynie z zaprezentowania serbskiej zbiorowości, że posłowie parlamentu RS stoją na straży interesów podmiotu, jest jednak nieporównanie większa niż dyskomfort wynikający z zaognienia i tak napiętych stosunków na linii elity polityczne RS – Wysoki Przedstawiciel ONZ/UE. Decyzja parlamentu została zawetowana przez Wysokiego Przedstawiciela i nie weszła w życie.

³⁴ Porozumienie z Prudu przetrwało niespełna trzy miesiące, nie wpłynęło to jednak na zarzucenie metody „nieformalnych rozmów”. Lider Chorwatów Dragan Cvović zwołał na 27 czerwca 2009 roku „nieformalne porozumienie ośmiu największych ugrupowań politycznych BiH”.

cyjnych instytucji prawodawczych zaliczyć można również np. powołanie w listopadzie 2000 roku przez największą partię Chorwatów bośniackich HDZ we współpracy z innymi ugrupowaniami chorwackimi Chorwackiego Zgromadzenia Narodowego (*Hrvatski Narodni Sabor*), stawiającego sobie za cel reprezentowanie wszystkich Chorwatów zamieszkałych w Bośni³⁵.

³⁵ F. Bieber, Croast Self-Government in Bosnia – A Challenge foe Dayton?, ECMI Brief No. 5, European Centre for Minority Issues, May 2001.

ROZDZIAŁ 2

Płaszczyzny sporów politycznych w Bośni

Powyższa charakterystyka struktury administracyjno-ustrojowej pozwala nam nakreślić „mapę”, ukazującą najważniejsze linie podziału, a co za tym idzie, płaszczyzny sporów politycznych w Bośni i Hercegowinie, a w dalszej kolejności – enumerację, w porządku raczej typologicznym niż chronologicznym, rosnącej liczby nierozstrzygniętych szczegółowych kwestii spornych, które w ostatnich dwóch latach prowadzą do postępującego paraliżu państwa, zablokowania reform i spadku zaufania społecznego.

Wyliczenie takie jest tym bardziej potrzebne, że o ile niektóre kwestie sporne są oczywiste i wprost wynikają z zasadniczego konfliktu interesów serbskich i bośniackich elit (np. koncepcje unitaryzacji v. regionalizacja państwa, interpretacja wydarzeń z lat 1992–1995), o tyle wiele z nich dotyczy bardzo szczegółowych rozwiązań ustrojowych lub administracyjnych, a czasem wręcz trudno dostrzec ich związek z zasadniczą osią sporu. Tym bardziej jednak, w naszym przekonaniu, ważne jest ukazanie wspólnego podłoża debat „o policji”, „o podziale szkół” czy „o banknotach”.

1. Fundamentalna sprzeczność interesów wspólnot etnopolitycznych

Zdecydowana większość sporów toczy się między poszczególnymi ośrodkami władzy. W pierwszej kolejności należy jednak omówić podstawowy wymiar konfliktu etnopolitycznego toczącego się w BiH, częściowo tylko zinstytucjonalizowanego i skanalizowanego w postaci sporów pomiędzy instytucjami (w przypadku instytucji wielonarodowych – w ich obrębie).

Mowa o zasadniczej rozbieżności interesów narodowych, sformułowanych w postaci całościowych projektów politycznych przez dominujące w życiu publicznym BiH serbskie, bośniackie i chorwackie elity polityczne. Projekty te są rozbudowane, wielowymiarowe, nie zawsze spójne – a rozbieżności między nimi nie da się sprowadzić do sporu w kwestii zakresu reformy policyjnej, nowego podziału administracyjnego kraju czy hierarchii świąt państwowych. Podkreślić przy tym należy, że z projektami tymi identyfikuje się zdecydowana większość serbskiej, bośniackiej i chorwackiej wspólnoty etnopolitycznej: nie mamy w tym wypadku do czynienia tylko z próbami realizacji programów

politycznych poszczególnych ugrupowań politycznych (temu można by zaradzić np. poprzez zmianę ekipy sprawującej władzę po kolejnych wyborach), lecz akceptowaną przez większość społeczeństwa praktyką. Projekty polityczne, o których mowa, to raczej zespół wspólnych większości – odpowiednio – Serbów, Bośniaków i Chorwatów zamieszkujących BiH, przekonań, poglądów i wartości.

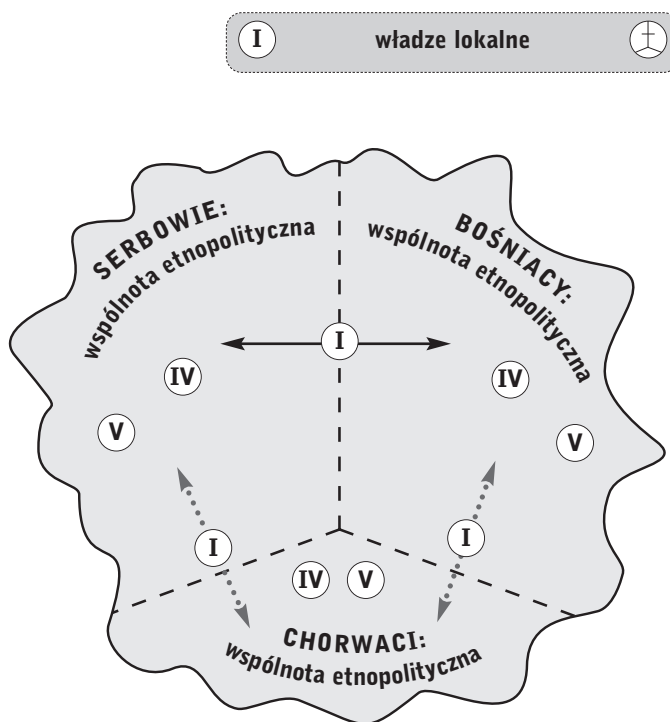
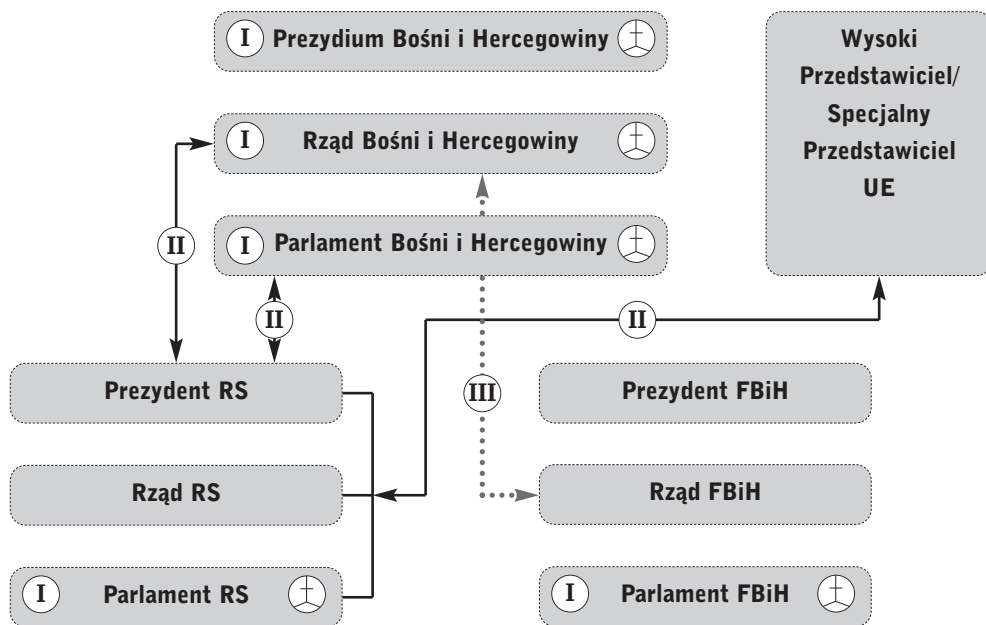
Kosztom daleko idących uproszczeń, istotę rozbieżności tych projektów można sprowadzić do sprzecznego stanowiska w stosunku do państwa bośniackiego (w obecnych granicach BiH) jako suwerennego podmiotu politycznego. Dla bośniackich elit politycznych z FBiH jest ono bodaj jedynym punktem odniesienia i celem funkcjonowania politycznego: w obliczu narzuconego w Dayton kompromisu skłonne są (do czasu) godzić się na funkcjonowanie w jego obrębie obszarów o zmniejszającej się autonomii, licząc na ich „wchłonięcie” przez BiH. Dla elit serbskich w Bośni podstawowy punkt odniesienia stanowi zachowanie możliwie najdalej idącej autonomii Republiki Serbskiej, traktowanej jako podstawowy punkt odniesienia; na mocy narzuconego w Dayton kompromisu akceptowane jest (do czasu) istnienie „czapy” w postaci BiH (w znacznej mierze dotyczy to również elit chorwackich. Mniej radykalne formułowanie przez Chorwatów stanowiska w tej kwestii tłumaczyć można m.in. ich mniejszą liczebnością, lepszym stanem relacji Zagrzebia z Sarajewem, brakiem innych czynników antagonizujących w rodzaju proklamowania niepodległości przez Kosowo, wreszcie bliższymi perspektywami uzyskania przez Chorwację członkostwa w UE).

Ta sprzeczność projektów i celów politycznych ma korzenie w przeszłości doświadczonej i przeszłości wyobrażonej, innymi słowy – doświadczeniu wojny lat 1992–1995 i wizjach przeszłości, umacnianych i reprodukowanych przez serbskie i bośniackie środowiska akademickie i nauczycielskie³⁶. Siłę tej sprzeczności ukazują wiele badań nad tożsamością zbiorową i lojalnością obywateli BiH pochodzenia serbskiego i bośniackiego. Wynika z nich jednoznacznie, że dla pierwszej z tych dwóch grup podstawowym obiektem, wokół którego skupia się lojalność polityczna, jest Republika Serbska, a państwo bośniackie traktowane jest w najlepszym razie obojętnie, jeśli nie wrogo³⁷.

³⁶ W kwestii odmiennych wizji historii por. np. W. Stanisławski, „Źródła kryzysu politycznego w Bośni i Hercegowinie”, [w:] Europejski protektorat? *op.cit.*

³⁷ W BiH nadal nie powstał ogólnopaństwowy ośrodek badania opinii publicznej, który prowadziłby systematyczne badania. W badaniach z listopada 2007 roku aż 77% obywateli RS opowiedziało się za przeprowadzeniem referendum w sprawie niepodległości RS.

Płaszczyzny sporów we współczesnej BiH



Opracowanie własne

Płaszczyzny sporów we współczesnej BiH

- I** Fundamentalna sprzeczność interesów wspólnot etnopolitycznych (stosunek do współczesnej Bośni i Hercegowiny jako suwerennego podmiotu politycznego)
- II** Płaszczyzny sporu etnopolitycznego między instytucjami władzy (podmioty, władze centralne, Urząd Wysokiego Przedstawiciela)
- III** Płaszczyzna sporu podmiotów z władzami centralnymi
- IV** Płaszczyzny sporów międzypartyjnych (w obrębie jednej wspólnoty etnopolitycznej)
- V** Płaszczyzny sporów wewnątrzpartyjnych (w obrębie jednej wspólnoty etnopolitycznej)
- ⊕** Konflikt interesów etnicznych w obrębie pojedynczej instytucji

←————→
Konflikt o dużym nasileniu

←.....→
Konflikt o słabszym nasileniu

Sprzeczność ta jest dobrze rozpoznana przez obie strony konfliktu i stanowi o poczuciu dystansu, jeśli nie wrogości do zbiorowości, zainteresowanej realizacją nie tyle konkurencyjnego, ile wrogiego projektu politycznego. Decyduje ona o nieufności i rywalizacji zbiorowości serbskich i bośniackich na wielu płaszczyznach instytucjonalnych i pozainstytucjonalnych. Toczy się w obrębie wieloetnicznych instytucji władzy (wszystkie trzy parlamenty, rząd centralny BiH, prezydium BiH), częstokroć prowadząc do ich paraliżu lub przynajmniej niewydajności; na mniejszą skalę trwa również w obrębie instytucji władzy zdominowanych przez jeden z etnosów (rządy RS i FBiH, w których na zasadzie parytetu niektóre fotele przypadają odpowiednio Bośniakom i Serbom). Napędza również konflikt między wszelkiego rodzaju organizacjami i instytucjami mającymi charakter monoetniczny (większość mediów, partii politycznych, organizacji weteranów i związków zawodowych, wspólnoty wyznaniowe, instytucje akademickie), przyczyniając się do utrzymywania permanentnego stanu napięcia.

2. Płaszczyzny sporu etnopolitycznego między instytucjami władzy (podmioty, władze centralne, Urząd Wysokiego Przedstawiciela)

W sytuacjach, w których poszczególne instytucje władzy mają charakter praktycznie monoetniczny, stają się one również eksponentami tego konfliktu. Ma to miejsce przede wszystkim w przypadku rządu, urzędu prezydenta i parlamentu RS, pogrążonego w głębokim sporze zarówno z władzami centralnymi BiH (w takiej mierze, w jakiej są one eksponentami bośniackiej racji stanu; w największej mierze spór ten dotyczy rządu RS i BiH) oraz z Urzędem Wysokiego Przedstawiciela (w takiej mierze, w jakiej forsuje on projekty „modernizacji ustroju państwa” postrzegane jako zmierzające do ograniczania autonomii). Ostre spory między reprezentantami politycznymi konkurujących wspólnot etnopolitycznych mają również przez cały czas miejsce na poziomie lokalnym lub w obrębie poszczególnych instytucji centralnych, niejednokrotnie prowadząc do ich paraliżu³⁸.

³⁸ Na skutek sporu między radnymi reprezentującymi ugrupowania bośniackie i chorwackie od czasu wyborów lokalnych w październiku 2008 roku nie udało się wybrać burmistrza Mostaru, trzeciego pod względem ważności miasta w BiH. Podobna sytuacja utrzymuje się w kilkunastu mniejszych ośrodkach miejskich. Procesy takie zachodzą również na poziomie organizacji zawodowych i pozarządowych. 29 kwietnia 2009 roku reprezentanci Radia i Telewizji Republiki Serbskiej (RTRS) i dziennika *Glas Srpske* wystąpili ze Stowarzyszenia Dziennikarzy BiH, zapowiadając utworzenie odrębnego Stowarzyszenia Dziennikarzy RS.

3. Płaszczyzna sporu podmiotów z władzami centralnymi

Trzeci poziom konfliktu ma charakter rywalizacji bardziej instytucjonalnej niż etnicznej, jest najmniej intensywny z dotychczasowych i dotyczy rywalizacji aparatów administracyjnych „podmiotów”, tj. RS i FBiH, z władzami centralnymi. W gruncie rzeczy jest to typowy spór w obrębie rozbudowanych struktur administracyjnych, rywalizujących o środki. Ograniczoność tych środków, znaczenie, jakie dla ich uzyskania ma członkostwo w strukturach administracyjnych, a przede wszystkim – możliwość „podłączenia się” pod prymarny spór etniczny zaognia jednak tę rywalizację. Tak np. władze wykonawcze obu podmiotów – zarówno RS, jak FBiH – blokują rozmowy w sprawie podziału mienia państwowego, pozostałego po byłej Socjalistycznej Federacyjnej Republice Jugosławii, między podmiotami a rządem centralnym. O ile w przypadku urzędników RS postawę taką tłumaczyć można postępowaniem zgodnym z interesem podmiotu („zachować jak najwięcej prerogatyw i narzędzi władzy pod kontrolą Banja Luki”), o tyle urzędnicy FBiH swym postępowaniem osłabiają władze centralne, mimo iż „racja stanu” (umocnienie pozycji Sarajewa i władz centralnych) jest w ich przypadku zbieżna.

4. Płaszczyzny sporów międzypartyjnych (w obrębie jednej wspólnoty etnopolitycznej)

Czwarty poziom konfliktu również wydaje się typowy dla nowoczesnych demokracji parlamentarnych – jest to rywalizacja poszczególnych ugrupowań politycznych w obrębie jednej wspólnoty etnopolitycznej. Swoista dla BiH jest jednak intensywność tej rywalizacji, a przede wszystkim – dodatkowe narzędzie jej prowadzenia, jakim jest możliwość zaszantażowania konkurenta oskarżeniem o „zdradę interesu narodowego”. Doświadczyły tego w ostatnich dwóch latach najpoważniejsze ugrupowania wszystkich trzech wspólnot etnopolitycznych, ilekroć podejmowały próby rozmów z partnerami z konkurencyjnego etnosu – a siła takiego szantażu rośnie wraz ze zbliżaniem się terminu każdych kolejnych wyborów.

Spory tego rodzaju dzieliły i dzielą wszystkie trzy wspólnoty etnopolityczne, najsilniej jednak – Bośniaków i Serbów. Milorad Dodik, niekwestionowany obecnie lider Serbów bośniackich i przewodniczący największej serbskiej partii SNSD w wyborach w 2006 roku, zabiegał o władzę pod hasłem „obrony serbskiego interesu narodowego” i „uwolnienia RS od skompromitowanych polityków”,

niedwuznacznie sugerując, że jego oponenti z innych ugrupowań czynnych w granicach RS jako bohaterowie afer korupcyjnych mogą być szantażowani przez wspólnotę międzynarodową. Zarzut „zdrady interesów narodowych” najsilniej jednak artykułowany był w przypadku rywalizujących ze sobą ugrupowań bośniackich z FBiH – SDA Sulejmana Tihicia i SzBiH Harisa Silajdzicia. Na przykład w lutym 2008 roku, gdy Tihic skłaniał się ku zawarciu kompromisu ze stroną serbską w sprawie reformy policji, Haris Silajdžić mówił o „zdradzie interesów narodu bośniackiego”³⁹.

5. Płaszczyzny sporów wewnątrzpartyjnych

Kolejnym poziomem konfliktów w BiH jest rywalizacja elit i działaczy politycznych w obrębie poszczególnych środowisk i ugrupowań. To zjawisko również znane jest większości społeczeństw, którym nieobce są dobrodziejstwa systemu wielopartyjnego. Jednak w przypadku BiH atrakcyjność stanowisk stricte politycznych dla pozyskiwania środków w połączeniu z „klanowym” bądź osobistym charakterem powiązań klientalnych stanowi o intensywności tej rywalizacji. Najostrzejszym przykładem podobnej rywalizacji w ciągu ostatniego roku był wzrost napięcia w największej partii bośniackiej SDA od chwili, gdy w grudniu 2008 roku jej przewodniczący Sulejman Tihic w przemówieniu programowym opowiedział się za „poszukiwaniem obszarów współpracy [z politykami dwóch pozostałych narodów konstytucyjnych]”. Jego stanowisko jawnie krytykowali liderzy dwóch konkurencyjnych frakcji w SDA (Bakir Izetbegović i Adnan Terzić). Stan ten utrzymywał się aż do wygranych przez Tihicia 26 maja 2009 roku wyborów przewodniczącego partii⁴⁰. Również posłowie serbskiej SNSD w izbie wyższej parlamentu BiH odrzucili stanowisko swych kolegów, którzy w izbie niższej opowiedzieli się w styczniu 2009 roku za rozpoczęciem debaty nad zakresem reform konstytucyjnych.

³⁹ Pół roku później, w listopadzie 2008 roku, Sulejman Tihic oskarżył z kolei lidera SzBiH Harisa Silajdzicia – na łamach radykalnie narodowego dziennika wydawanego w RS *Glas Srpske* o „zdradę bośniackich interesów narodowych”. Obu liderów z kolei od lat oskarża o „zdradę bośniackich interesów narodowych” równie marginalna, co radykalna partia bośniacka LDS (por. apele na stronie <http://republic-bosnia-herzegovina.com>).

⁴⁰ O temperaturze sporu świadczy również podanie się 26 maja 2009 roku do dymisji premiera FBiH Nedžada Brankovicia (SDA), związanego z frakcją Terzicia. Branković podjął tę decyzję wiedząc, że Federacji BiH od lutego 2009 roku zagraża zapaść budżetowa. Dopiero w drugiej połowie czerwca urząd premiera FBiH objął Mustafa Mujezinović (SDA).

ROZDZIAŁ 3

Szczegółowe aspekty konfliktu w Bośni

Powyższa typologia ułatwić może dostrzeżenie wspólnego podłoża sporów i konfliktów, które nabrały znaczenia w BiH w ciągu ostatnich dwóch lat. Część spornych kwestii ze względu na rozległość i wielowariantowość proponowanych zmian wymaga dokładniejszego omówienia (ma to miejsce np. w przypadku projektów reformy administracyjnej i ustrojowej); inne często na pozór luźno tylko wiążą się z zasadniczym konfliktem serbskiego i bośniackiego interesu narodowego (jak spór o przyszłość archiwów Trybunału ds. Zbrodni w byłej Jugosławii). Staraliśmy się uszeregować je wedle kryterium ich ważności i częstotliwości, z jaką dyskutowane są na forum bośniackim. Zależało nam na ukazaniu, iż przedmiotem konfliktu, paraliżującego działania państwa może być w obecnej sytuacji w BiH niemal wszystko: zarówno zasadnicze i złożone kwestie reformy ustrojowej, jak dochodzenie w sprawie nadużyć czy organizacja obchodów pamięci ofiar wojny w prowincjonalnym miasteczku.

1. Reforma ustroju

Kwestia „reformy ustroju Bośni” obejmuje rozbudowany blok zagadnień i projektów rozwiązań. Przekonanie o niewydolności obecnego systemu wspólne jest zarówno obserwatorom zewnętrznym (22 czerwca 2009 roku Javier Solana stwierdził, że jeśli Bośnia i Hercegowina zabiega o to, by stać się częścią Unii Europejskiej, to musi się stać państwem zdolnym do samodzielnego funkcjonowania⁴¹, jak i większości obywateli Bośni niezależnie od ich przynależ-

⁴¹ Do najczęściej cytowanych ocen tego rodzaju należy wypowiedź Doris Pack, przewodniczącej Delegacji PE ds. Europy Południowo-Wschodniej, która stwierdziła w październiku 2005 roku, iż „UE nie może przyjąć czteromilionowego państwa, które ma 200 ministerstw i 14 parlamentów”. Wysoki Przedstawiciel Paddy Ashdown w przemówieniu skierowanym do RB ONZ 15 listopada 2005 roku stwierdził z kolei: „Żadne państwo nie może liczyć na lojalność swych obywateli, jeśli 70% dochodów z podatków wydaje na utrzymanie rządu, a jedynie 30% na świadczenie usług obywatelom”.

ności do wspólnoty etnopolitycznej⁴². W istocie, jest to jedna z niewielu opinii dotyczących urządzenia BiH podzielanych przez przedstawicieli wszystkich trzech narodów konstytucyjnych. Zarazem istnieje zasadnicza rozbieżność co do koncepcji i celu tej reformy.

W przypadku projektów zgłaszanych przez miejscowych polityków i debat toczonych w miejscowych mediach, różnica między nimi sprowadza się do elementarnej sprzeczności dalekosiężnych celów politycznych. Za „dwuszczeblową” organizacją państwa, z silną władzą centralną i gminami (a w konsekwencji za zniesieniem podmiotów) opowiada się blisko 56% Bośniaków, ale tylko 20% Serbów i 15% Chorwatów⁴³. Rozkład odpowiedzi na pytanie o modele reformy jest tak wymowny, że warto przytoczyć go w całości:

„Pytanie: Istnieje wiele modeli, opinii i propozycji dotyczących reorganizacji ustrojowej Bośni i Hercegowiny. Który z wymienionych modeli wydaje się Panu/i najlepszy?”

Model	Bośniacy	Serbowie	Chorwaci
BiH jako państwo unitarne – z zachowanym poziomem władz centralnych i gmin	55,6%	19,7%	15,3%
BiH jako państwo unitarne – z zachowanym poziomem władz centralnych, podmiotów i gmin	11,7%	4,9%	7,6%
BiH jako państwo federalne – z podziałem na kantony, lecz bez podmiotów	4,1%	4,4%	13,6%
BiH jako państwo federalne – federacja lub konfederacja (bez precyzowania ustroju wewnętrznego)	2,8%	5,0%	22,0%
Żaden z powyższych modeli	3,3%	40,8%	18,9%
Nie wiem	17,1%	20,0%	17,3%
Odmawiam odpowiedzi	5,5%	5,1%	5,4%

⁴² Opinię taką wyraziło w 2005 roku 77% badanych Bośniaków, 71% Serbów i 64% Chorwatów. Za: G. O. Tuathail, J. O’Loughlin, D. Djipa, „Bosnia-Herzegovina Ten Years after Dayton...”, *Eurasian Geography and Economics*, No. 1/2006, s. 67. Wobec braku ogólnopństwowego ośrodka badania opinii publicznej większość badań dokonywana jest doraźnie, niesystematycznie i na zamówienie prywatnych zlecniodawców, co utrudnia dostęp do wyników. Prezentowane w cytowanym artykule badania, przeprowadzone w 2005 roku przez ośrodek Prism Research, należą do najbardziej wyczerpujących.

⁴³ G. O. Tuathail, J. O’Loughlin, D. Djipa., *op.cit.*, s. 68.

Tak rozkładały się odpowiedzi w 2005 roku, zanim Bośnia weszła w spiralę kolejnych kryzysów. Wobec dzisiejszego braku zaufania można z góry orzec, że jakkolwiek „całościowy” projekt reformy państwa zgłoszony przez polityków reprezentujących jedną ze wspólnot etnopolitycznych zostanie przez ich opONENTÓW zrozumiany jako narzędzie preforsowania konkurencyjnych daleko-
siężnych celów politycznych – i odrzucony.

Warto jednak zastanowić się, jakie poszczególne rozwiązania miałyby składać się na ewentualną reformę ustroju. Jej potrzebę dyskutowano od końca lat 90., kiedy to pojawiły się propozycje zwołania „konferencji pokojowej Dayton II”⁴⁴. W ogólnikowych wnioskach najczęściej mowa jest o „usprawnieniu procesu prawodawczego”⁴⁵. Drugą skrajność stanowią częstkowe i umiarkowane postulaty w rodzaju propozycji sformułowanych przez ekspertów Urzędu Wysokiego Przedstawiciela ONZ z 2005 roku, na które składać się miało: **(a)** zwiększenie uprawnień Rady Ministrów BiH, rozszerzenie jej składu o Ministerstwa Rolnictwa oraz Nauki, Technologii i Środowiska oraz zwiększenie uprawnień przewodniczącego gabinetu, które obejmowałyby możliwość dymisjonowania i powoływania ministrów (obecnie uprawnienia te posiada parlament BiH); **(b)** przyjęcia rozwiązań w dziedzinie praw człowieka zgodnych z Kartą Praw Podstawowych UE; **(c)** uproszczenie „mechanizmu rotacyjnego” w przypadku Prezydium BiH i ograniczenie jego uprawnień na rzecz gabinetu ministrów BiH; **(d)** ograniczenie możliwości stosowania klauzuli o „obronie żywotnego interesu narodowego” w parlamencie BiH⁴⁶.

⁴⁴ V. Perry, Constitutional Reform and the „Spirit” of Bosnia and Herzegovina, ECMI Brief, European Centre for Minority Issues, February 2002.

⁴⁵ C. Krause, III struczni skup: „Reforma Ustava BiH”, Konrad Adenauer Stiftung, 30.11.2008.

⁴⁶ Projekt ten opracowany został pod patronatem ówczesnego zastępcy Wysokiego Przedstawiciela Donalda Haysa z Departamentu Stanu USA, stąd znany jest jako „pakiet Haysa”. Szansa na jego przyjęcie pojawiła się jesienią 2005 roku, na konferencji w Waszyngtonie zorganizowanej w dziesięciolecie Dayton. Wiosną 2006 roku politycy BiH zaczęli się jednak dystansować od tego pomysłu. Zdaniem cytowanych już G. O. Tuathaila, J. O’Loughlina i D. Djipy w gronie ekspertów pojawiła się wówczas myśl, by podczas ewentualnych całościowych negocjacji nad reformą ustroju rozpatrywać w pierwszej kolejności zmiany dokonywane na poziomie państwa, w drugiej zaś – zmiany na niższym szczeblu (ewentualne zniesienie podmiotów, kantonów, etc.). Takie rozwiązanie pozwoliłoby, przynajmniej w połowie negocjacji, kapitalizować ewentualny sukces elitom bośniackim i chorwackim, zaś elitom serbskim – podkreślać, że udało im się zachować podmiotowość RS.

Od lata 2008 roku w środowisku Wysokiego Przedstawiciela formułowany był szereg tego rodzaju „częstkowych” postulatów naprawy ustroju BiH. Część z nich (jak np. likwidacja kantonów i zmiana trzystopniowej struktury administracyjnej kraju na dwupoziomową) dyskutowana była nawet podczas nieoczekiwanych, nieformalnych rozmów liderów bośniackich, chorwackich i serbskich w grudniu 2008 roku, które doprowadziły do efemerycznego porozumienia w Prudzie⁴⁷. Wielość zgłaszanych postulatów i częste traktowanie ich raczej jako karty przetargowej w sporach politycznych niż propozycji zgłaszanych z dobrą wolą sprawia, że mówić można raczej o powracających w tej dyskusji wątkach niż o spójnym zbiorze wniosków. Do najważniejszych postulowanych kierunków zmian należą:

- racjonalizacja struktury administracyjnej kraju (zniesienie kantonów w obrębie FBiH lub likwidacja kantonów i wprowadzenie nowego podziału terytorialnego w całej BiH);
- uproszczenie struktur władzy ustawodawczej (ograniczenie kompetencji parlamentów obu podmiotów lub ich likwidacja; ograniczenie mechanizmu weta; ograniczenie roli „narodu konstytucyjnego” w ustawie zasadniczej);
- nadanie wyższej niż dotąd rangi niektórym przyjętym ustawom (m.in. o prawach obywatela, prawach mniejszości etc.) poprzez ich włączenie (jako poprawek) do znowelizowanego tekstu konstytucji BiH;
- zwiększenie kompetencji władz centralnych.

Wśród kwestii częstkowych, pociągających za sobą relatywnie niskie ryzyko antagonizacji polityków lokalnych, wymienić można np. zagadnienie podziału nierozdzielonego dotychczas mienia państwowego byłej Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii między podmiotami a władzami centralnymi (w kwietniu 2009 roku Rada Ministrów BiH zgodziła się rozpocząć prace nad stworzeniem Rejestru Własności Państwowej).

⁴⁷ Patrz przypis nr 34.

2. Reforma podziału administracyjnego

Kwestia modernizacji podziału administracyjnego kraju jest również bezpośrednio powiązana ze sporem o przyszłość i zakres autonomii Republiki Serbskiej. Publicyści i politolodzy występują od czasu do czasu z propozycjami rozwiązań pośrednich, tj. usiłujących pogodzić dążenia do centralizacji kraju z zachowaniem części atrybutów i jurysdykcji RS. Dążenia takie z reguły jednak odrzucane są przez polityków serbskich jako wstęp do likwidacji kontrolowanego przez nich podmiotu. Zarazem dysputy na ten temat nie sposób „zamrozić” – postulat „racjonalizacji podziału administracyjnego kraju” należy do wymogów, stawianych przez UE w negocjacjach akcesyjnych, jest również zdroworozsądkową potrzebą, podnoszoną przez wszystkich bez mała ekspertów i polityków wypowiadających się w sprawie Bośni (najbardziej ogólnikowo kwestię tę traktują politycy i eksperci związani z RS, również oni nie negują jednak – być może w trosce o wizerunek – potrzeby racjonalizacji ładu ustrojowego).

Sprzeczności między potrzebą zmian a niezgodą Serbów na likwidację ich podmiotu nie udało się rozstrzygnąć – co więcej, kolejne próby poruszenia tej kwestii prowadzą do dalszej antagonizacji miejscowych polityków. Również podczas rozmów na przełomie grudnia 2008 roku i stycznia 2009 nie doszło do porozumienia⁴⁸.

Ostatnim projektem reformy podziału administracyjnego podanym do publicznej wiadomości była koncepcja podziału BiH na cztery jednostki terytorialne, stanowiące „środkowy poziom organizacji państwa” (między gminami a władzami centralnymi), wysunięta podczas spotkania liderów trzech narodów konstytucyjnych w Banja Luce 20 stycznia 2009 roku, stanowiącego kontynuację „inicjatywy prudzkiej”. Jak się jednak rychło okazało, w kwestii tej nie został w rzeczywistości wypracowany żaden consensus: dla lidera Serbów Milorada Dodika było oczywiste, że Republika Serbska pozostanie jedną z nowych jednostek terytorialnych, a pozostałe trzy utworzone zostaną z ziem FBiH (w drodze likwidacji kantonów i z ewentualnym określeniem jednej z nich jako „chorwac-

⁴⁸ Jak ujął to w sprawozdaniu Wysoki Przedstawiciel – „rozpoczęta ze złą wolą dyskusja o przyszłych zmianach organizacji terytorialnej kraju (...) spowodowała, że wszystkie strony wycofały się na wcześniejsze, maksymalistyczne pozycje”. Sprawozdanie Wysokiego Przedstawiciela No. 35/4, www.o-hr.int/other-doc/hr-reports/35

kiej”). Dla liderów bośniackich i chorwackich jedynym rozwiązaniem była całkowita reorganizacja terytorialna kraju i wykreślenie nowych granic jednostek, a co za tym idzie – likwidacja RS.

2.1. Zagadnienie statusu Republiki Serbskiej

Status Republiki Serbskiej jest zagadnieniem, leżącym u podłoża ogromnej większości omawianych tu kwestii spornych. Postulat zwiększenia autonomii RS, przeprowadzenia referendum w sprawie proklamowania niezawisłości lub wręcz proklamowania jej *stante pede*, bez wcześniejszych przygotowań, w pierwszej połowie niniejszej dekady obecny był jedynie na obrzeżach dyskursu publicznego. Sytuacja kryzysowa sprawiła, że kilkakrotnie został przywołany przez najważniejszych aktorów sceny politycznej. W lutym 2009 roku rząd RS opublikował „Stanowisko w sprawie zmian konstytucyjnych”, w którym opowiedział się za przekształceniem BiH we „wspólnotę niepodległych państw” (jednym z nich miałyby być Republika Serbska) oraz zagwarantowaniem obywatelom RS prawa do akceptowania lub odrzucenia w referendum wszelkich zmian statusu RS. W tym samym miesiącu za prawem obywateli do udziału w referendum w sprawie „przyszłości RS w ramach utworzonych przez porozumienie w Dayton” opowiedział się premier RS Milorad Dodik. W kwietniu 2009 roku wrócił do głoszonej w przeszłości myśli o odwołaniu się obywateli RS do „precedensu kosowskiego” i oderwaniu się od BiH⁴⁹.

Obok najbardziej antagonizującego motywu „dążenia do suwerenności/secesji” stale obecne jest też dążenie do faktycznego rozszerzenia zakresu kompetencji RS w ramach „ładu daytońskiego”, zarówno w sposób nieformalny (np. otwarcie w 2007 roku „misji” RS w Waszyngtonie, pełniącej *de facto* rolę przedstawicielstwa dyplomatycznego), jak formalny (wśród postulatów, zgłoszonych przez premiera RS Dodika w lutym 2009 roku podczas rozmów o granicach reformy konstytucyjnej, znalazło się żądanie konstytucyjnego zagwarantowania RS

⁴⁹ Sprawozdanie Wysokiego Przedstawiciela No. 35/5. Należy jednak pamiętać, że „otwieranie debaty w sprawie secesji” jest posunięciem, do którego politycy RS uciekali się już parokrotnie. Przed kryzysem z wiosny 2009 roku serbscy posłowie parlamentu RS upominali się (w trybie uchwały lub rezolucji) o prawo do zorganizowania referendum w sprawie secesji m.in. po proklamowaniu niepodległości przez Kosowo (22.02.2007) i wobec perspektywy zreformowania zasad funkcjonowania parlamentu BiH (15.10.2008).

możliwości utrzymywania samodzielnych relacji z Unią Europejską, w tym prowadzenia negocjacji akcesyjnych).

Pozycję RS umacnia przy tym to, że jej istnienie zagwarantowane jest na mocy porozumienia pokojowego w Dayton i stanowiącej jego część ustawy zasadniczej. Występując w obronie zachowania dotychczasowych prerogatyw RS, politycy serbscy odwołują się więc do kategorii legalizmu – i trudno wyobrazić sobie kompromis, w ramach którego zwolennicy modernizacji i unifikacji BiH zdołaliby przekonać Serbów do odstąpienia od takiego stanowiska.

3. Reforma policji

Reforma (unifikacja) sił policyjnych (od zawarcia pokoju w Dayton w RS funkcjonuje odrębna policja RS) od początku obecnej dekady traktowana była przez wspólnotę międzynarodową jako jedno z kluczowych działań stabilizujących sytuację w BiH, przez UE zaś jako najważniejszy warunek podpisania porozumienia o stowarzyszeniu – SAA. Dla strony serbskiej likwidacja odrębnych sił policyjnych jest niemożliwa do przyjęcia, gdyż stanowią one jedyny „resort siłowy”, pozostający w gestii władz RS, a tym samym traktowane są jako jeden z gwarantów i symboli zarazem jej autonomii. Spór o scalenie policji wiąże się więc – podobnie jak kilka innych omawianych w tym rozdziale – z konfliktem sprzecznych racji stanu.

Negocjacje w sprawie unifikacji sił policyjnych trwały przez ponad cztery lata (jesień 2003 – kwiecień 2008). W ich trakcie UE niemal całkowicie odstąpiła od sformułowanych przez siebie zimą 2004/2005 roku trzech, już w chwili ich formułowania minimalistycznych wymogów (apolityczność, przeniesienie uprawnień kierowniczych i budżetowych na szczebel władz centralnych, utworzenie racjonalnych obszarów zarządzania ponad granicami podmiotów). Przyjęty 16 kwietnia 2008 roku pakiet ustaw reguluje jedynie kwestie szkoleń i funkcjonowania pionu techniczno-dochodzeniowego policji oraz powołuje kilka nowych jednostek ogólnokrajowych (Centralne Laboratorium Policyjne, Biuro ds. Zamówień) obok już istniejących struktur: służby bezpieczeństwa Państwowej Agencji Śledztwa i Ochrony – SIPA oraz Straży Granicznej. Kwestie faktycznego scalenia policji odłożone zostały „do chwili uchwalenia przez parlament BiH nowej konstytucji”, a wobec obecnego natężenia konfliktu wewnątrzbośniackiego równie dobrze można by użyć terminu *ad calendas Graecas*. Do czerwca 2009

roku nie udało się obsadzić większości kolegialnych władz nowych jednostek ogólnokrajowych. Należy też mieć świadomość, że wszelkie próby likwidacji faktycznej odrębności sił policyjnych RS spotkają się ze zdecydowanym sprzeciwem.

4. Przyszłość Urzędu Wysokiego Przedstawiciela

Rada ds. Wdrażania Pokoju oficjalnie zainteresowana jest zamianą obecnego Urzędu Wysokiego Przedstawiciela wspólnoty międzynarodowej w Urząd Specjalnego Przedstawiciela UE. Stawia jednak szereg wymogów pod adresem miejscowych elit politycznych, wśród nich – dokonanie poprawek konstytucyjnych reintegrujących dystrykt Brczko z resztą BiH oraz uregulowania kwestii rozdziału własności państwowej (należącej do socjalistycznej Jugosławii) między władzami centralnymi BiH a władzami podmiotów⁵⁰.

4.1. Kontestowanie przez elity RS urzędu i uprawnień Wysokiego Przedstawiciela

Politycy RS w przeszłości wielokrotnie opowiadali się za likwidacją uprawnień bońskich Wysokiego Przedstawiciela lub, w bardziej radykalnej wersji, za zniesieniem jego urzędu. Ostatnio inicjatywy takie zostały podjęte wiosną 2009 roku⁵¹. Składa się na nie **(a)** kwestionowanie prawomocności Urzędu Wysokiego Przedstawiciela (takie stanowisko sformułowane zostało w lutym 2009 roku, w oficjalnym liście skierowanym przez RS do Rady Bezpieczeństwa ONZ); **(b)** postulat „zwrotu podmiotom uprawnień, odebranych im przez Wysokiego Przedstawiciela i przekazanych władzom centralnym BiH⁵² i wycofania się prze-

⁵⁰ Sprawozdanie Wysokiego Przedstawiciela No. 35/2.

⁵¹ Poprzednio uprawnienia Wysokiego Przedstawiciela zakwestionował premier RS Milorad Dodik 29 lutego 2008 roku.

⁵² Pełna lista tych uprawnień nadal nie została ujawniona przez parlament RS. Według Urzędu Wysokiego Przedstawiciela, w jej „brulionowej” wersji, sporządzonej w lutym 2009 roku, znalazły się 64 prerogatywy dotyczące m.in. kwestii udzielania azylu, handlu bronią i współpracy z międzynarodowymi instytucjami policyjnymi, które znajdują się w gestii władz centralnych już od czasu powstania konstytucji daytońskiej. Inne uprawnienia z tej listy znajdują się obecnie w gestii RS, lecz ich przekazanie na szczebel władz centralnych jest jednym z wymogów sformułowanych przez UE w porozumieniu SAA.

zeń z decyzji podjętych na mocy uprawnień bońskich” (wystąpienie premiera Milorada Dodika na sesji parlamentu RS 17 kwietnia 2009 roku, rezolucja parlamentu RS z 14 maja 2009 roku).

5. Przyszłość dystryktu Brzko

Status dystryktu Brzko uregulowany jest wyrokami sądów arbitrażowych i decyzją Wysokiego Przedstawiciela z marca 2000 roku. Dystrykt, dzielący dwie części składowe Republiki Serbskiej, wielokrotnie przywoływany był jako przykład sukcesu polityki reintegracyjnej w Bośni. Udało się tam stworzyć wielonarodowe (zintegrowane) siły policyjne, a odsetek powracających uchodźców należy do najwyższych w BiH. Co więcej, status Brzka jest jednym z ostatnich przykładów gotowości elit politycznych BiH do zawierania consensusu. Zarówno liderzy polityczni (w styczniu 2009), jak parlament BiH (w marcu 2009) przyjęli i poparli poprawkę do ustawy zasadniczej (pierwszą od roku 1995) podporządkowującą dystrykt Brzko jurysdykcji Trybunału Konstytucyjnego BiH, która weszła w życie 5 kwietnia 2009 roku. Jest jednak oczywiste, że jeśli RS nasili dążenia do zwiększania autonomii względem BiH czy też rząd centralny BiH dążyć będzie do scalenia terytorium państwa, to ich konsekwencją będzie dążenie Banja Luki do zwiększenia kontroli nad dystryktem.

6. Kwestia spisu powszechnego

Ostatni spis powszechny przeprowadzony został na ziemiach bośniackich w 1991 roku, w czasie, gdy republika wchodziła jeszcze w skład Jugosławii. Posiadanie przez władze nowego państwa rzetelnych danych demograficznych wydaje się oczywistością. Mimo to spis powszechny do dziś nie został przeprowadzony, a próby sprecyzowania terminu i trybu jego przeprowadzenia w 2008 roku doprowadziły do tak poważnych napięć w relacjach serbskiej i bośniackiej elity politycznej, że projekt został zawieszony.

U podstaw tego sporu leży kwestia (nie)odwracalności zmian w składzie i rozmieszczeniu ludności Bośni po wojnie 1992–1995, wysiedleniach i czystkach etnicznych. Wydarzenia te w dramatyczny sposób zmieniły skład etniczny ziem,

wchodzących dziś do obu podmiotów, doprowadzając do ich daleko posuniętej (choć niecałkowitej) „homogenizacji” narodowej⁵³.

Elity bośniackie prawdopodobnie nie mają już nadziei na radykalną zmianę obecnego rozmieszczenia ludności. Praktyka innych krajów pokazuje, że gotowość uchodźców do powrotu zwykle nieodwracalnie słabnie wraz z upływem czasu. Mimo to Sarajewo sprzeciwia się zaakceptowaniu obecnego stanu rzeczy, obawiając się, że mogłoby to zostać uznane za pogodzenie się z następstwami czystek etnicznych, zamykające drogę do wysuwania roszczeń o odszkodowania lub koncesje polityczne (aż po likwidację Republiki Serbskiej jako „tworu powstałego w wyniku ludobójstwa”). Przeciwnie jest stanowisko władz w Banja Luce, które niezależnie od kwestii odpowiedzialności za zbrodnie wojenne obecną „względną homogenizację etniczną” ziem RS traktują jako zjawisko trwałe, stanowiące fundament dalszych projektów politycznych i ułatwiające rządzenie ziemiami RS zarówno w obecnej sytuacji (łatwość mobilizacji obywateli wokół haseł etnopolitycznych, zwiększone gwarancje lojalności), jak w przypadku ewentualnych prób realizowania projektów zwiększania autonomii lub secesji.

Elity RS są więc zainteresowane przeprowadzeniem „jakościowego” spisu powszechnego, w którym odnotowywane byłoby również pochodzenie etniczne i wyznanie mieszkańców (wyniki takiego spisu potwierdziłyby dominację Serbów/prawosławnych w RS). Z kolei elity bośniackie, powołując się na standardy UE, w których nie pojawia się wymóg deklarowania narodowości ani wyznania, opowiadają się za spisem czysto „ilościowym”, tj. odnotowującym jedynie liczebność mieszkańców. Wyniki takiego spisu stanowiłyby wystarczająco precyzyjne źródło danych dla twórców projektów infrastrukturalnych i makroekonomicznych, nie przesądzając jednak o trwałości zarejestrowanego rozmieszczenia ludności i nie dając do rąk argumentów rzecznikom tezy o „serbskim charakterze RS”.

Z organizacyjnego punktu widzenia władze RS prawdopodobnie są w stanie przeprowadzić spis powszechny na terytorium kontrolowanego przez siebie podmiotu. Inicjatywa taka jednak zostałaby najpewniej **(1)** zbojkotowana przez nie-serbskich obywateli RS (co tym samym czyniłoby wyniki takiego spisu niemiarodajnymi i niewiarygodnymi); **(2)** nieuznana przez władze centralne i wspólnotę międzynarodową, domagające się zorganizowania spisu ogólnokrajowego (który z kolei, na zasadzie rekryminacji, zostałby zapewne zbojkotowany przez

⁵³ Według nieoficjalnych szacunków, Serbowie stanowią 89,1% mieszkańców RS.

Serbów). Niezależnie od tego przeprowadzenie takiego spisu byłoby kolejnym przykładem sięgania przez władze w Banja Luce po prerogatywy władz państwowych i osłabiłoby więzi między podmiotem a państwem.

7. Kwestie ścigania i interpretacji zbrodni wojennych z lat 1992–1995

Wobec faktu, że przeważająca większość struktur siłowych i administracyjnych, współwinnych zbrodni wojennych dokonywanych w latach 1992–1995, ulokowana była na terytorium dzisiejszej BiH i została w ten czy inny sposób „wkomponowana” w struktury podmiotów, kwestie oceny przeszłości i egzekwowania sprawiedliwości należą do najbardziej zapalnych w dzisiejszej BiH. Warto wyróżnić trzy kwestie związane z tym zagadnieniem: **(1)** bieżącą aktywność w zakresie ścigania osób oskarżonych o dokonywanie zbrodni, **(2)** współpracę z Międzynarodowym Trybunałem ds. Zbrodni w byłej Jugosławii (ICTY) oraz **(3)** interpretacji zbrodni i działań zmierzających do ich upamiętnienia.

Wspólne dla tych trzech grup zagadnień jest to, że należą one do najsilniej dzielących społeczność BiH. Interpretacja wydarzeń lat 1992–1995 należy bowiem do elementów konstytuujących rozbieżne racje stanu Bośniaków, Chorwatów i Serbów. Pełna jej rekonstrukcja wykraczałaby poza ramy niniejszej analizy – nie jest jednak zbyt dużym uproszczeniem stwierdzenie, że podczas gdy Bośniacy postrzegają się jako główne ofiary wojny, społeczność serbską zaś jako agresorów (nie negując, na ogół, pojedynczych przypadków dopuszczenia się zbrodni wojennych przez oddziały bośniackie) – Serbowie odrzucają taką interpretację (nie negując, na ogół, pojedynczych przypadków dopuszczenia się zbrodni wojennych przez oddziały serbskie).

7.1. Bieżąca aktywność w zakresie ścigania przestępców wojennych

Mimo utworzenia szeregu instytucji (w tym przyjęcia przez rząd BiH „Narodowej strategii ścigania zbrodni wojennych”), nie sposób mówić ani o współpracy prokuratur dwóch podmiotów, ani nawet o znaczących sukcesach strony bośniackiej. Spektakularne poszukiwania najbardziej znanego przestępcy wojennego, gen. Ratko Mladicia lub innych osób ściganych przez ICTY dokonywane są z reguły w oparciu o oddziały stacjonujących w Bośni międzynarodowych sił

policyjnych i wojskowych (EUPM, EUFOR) i budzą sprzeciw miejscowych wspólnot serbskich. Banja Luka nie przejawiała też w ocenie Wysokiego Przedstawiciela wystarczającej aktywności w dziedzinie ścigania zbiegłego w 2007 roku z więzienia przestępcy wojennego Radovana Stankovicia (istnieją podejrzenia, że ułatwiono mu ucieczkę). Intensyfikacja poszukiwań osób ściganych lub prace ekip dochodzeniowych lub dokumentacyjnych w pobliżu masowych grobów mogą prowadzić do zaostrzenia sytuacji.

7.2. Stan współpracy z ICTY

Wobec perspektywy zakończenia prac Międzynarodowego Trybunału ds. Zbrodni w byłej Jugosławii do roku 2011, nabiera wagi zarówno kwestia kontynuowania jego działalności przez prokuratury krajów-sпадkobierców byłej Jugosławii, na terytorium których doszło do zbrodni, jak pytanie o dalsze losy częściowo utajnionego archiwum Trybunału, zawierającego ogromną liczbę dokumentów, relacji i zeznań. Strona bośniacka kilkakrotnie wyrażała zainteresowanie przejęciem archiwów – zdecydowanie jednak sprzeciwiał się temu zarówno Belgrad, jak Banja Luka, uzasadniając to obawami przed instrumentalizacją akt i selektywnym ujawnianiem dokumentów, mającym służyć formułowaniu oskarżeń pod adresem strony serbskiej. Kwestia ta będzie nabierać wagi w miarę, jak zbliżać się będzie termin zakończenia działalności Trybunału.

7.3. Kwestie interpretacji i komemoracji przeszłości

Strona bośniacka wielokrotnie formułowała (w opracowaniach historycznych, opracowaniach oficjalnych i stanowisku prezentowanym przez Trybunał ds. Zbrodni w byłej Jugosławii), że w latach wojny doszło do ludobójstwa na bośniackiej ludności cywilnej, dokonanego przez zorganizowane siły Republiki Serbskiej. Taka interpretacja daje stronie bośniackiej ogromną przewagę moralną⁵⁴, pozwala występować o odszkodowania wobec Belgradu i/lub Banja Luki, w skrajnej zaś wersji – dążyć do likwidacji RS jako „państwa ludobójczego”, *per analogiam* do Trzeciej Rzeszy. Serbskie elity polityczne (i zdecydowana więk-

⁵⁴ W bośniackiej retoryce politycznej nierzadkie są odwołania do „doświadczenia Holocaustu”, rocznica masakry w Srebrenicy – 11 lipca – zapisywana jest w sposób stanowiący aluzję do zamachów Al-Kaidy w Nowym Jorku, tj. jako 11/07 etc.

szość obywateli) reagują na takie interpretacje: **a)** negowaniem skali i charakteru zbrodni na Bośniakach; **b)** ich relatywizowaniem poprzez przywoływanie serbskich ofiar wojny 1992–1995. Wpływowe środowiska bośniackie (stowarzyszenia weteranów, Liga Patriotyczna BiH etc.) pod hasłem „Nie zapominamy. Nie wybaczymy” prowadzą kampanię o likwidację RS, tymczasem zaś dążą do nagłaśniania ofiar serbskich działań i gloryfikowania bojowników bośniackich (w tym skazanych przez Trybunał ds. Zbrodni w byłej Jugosławii za przestępstwa na serbskiej ludności cywilnej)⁵⁵.

Stałym elementem życia politycznego w Bośni jest więc „rywalizacja martyrologii”. Niemal każde bośniackie „miejsce pamięci” (Srebrenica, Potoczari) ma odpowiednik po stronie serbskiej (Kravice, Ponikva), gdzie organizowane są „kontr-obchody”, „kontr-komemoracje” etc. W życiu publicznym obu podmiotów można również zauważyć obecność „rytualnych bohaterów” (ofiary wysiedleń i/lub innych deprivacji, o podobnym statusie społecznym), przywoływane przy okazji obchodów ku pamięci (własnych) ofiar lub z myślą o mobilizacji emocjonalnej własnej społeczności⁵⁶.

Srebrenica

Szczególnie konfliktogenny okazuje się być status Srebrenicy – miasteczka-symbolu, leżącego obecnie w RS, gdzie w lipcu 1995 roku serbskie oddziały pod dowództwem gen. Mladicia dokonały czystki etnicznej i zamordowały kilka tysięcy mężczyzn pochodzenia bośniackiego. W grudniu 2007 roku (po werdykcie ICTY w sprawie skargi BiH, uchylającym bezpośrednią odpowiedzialność Serbii za akty ludobójstwa), ówczesny burmistrz miasteczka (nadal zamieszkiwanego w przeważającej mierze przez ludność bośniacką) Abdurahman Malkić zażądał, by Srebrenica została „wydzielona” z granic RS, uzyskała status „dystryktu” i jako taka zarządzana była bezpośrednio przez władze centralne. Politycy bośniaccy i chorwaccy początkowo przychylali się do takiego rozwiązania (wywołującego, rzecz jasna, sprzeciw władz RS), ostatecznie jednak odstąpiono odeń jako od mającego zbyt precedensowy charakter.

⁵⁵ Por. www.plbih.net (strona Ligi Patriotycznej BiH).

⁵⁶ W sposób wyjątkowo drobiazgowy ta odmiennosc bośniackich, chorwackich i serbskich interpretacji niedawnej przeszłości ukazana jest w sporządzonej przez czworo prasoznawców analizie prasy codziennej, dokonanej pod kątem relacjonowania przez media procesów przestępców wojennych. Por. R. Udovčić, O.Kebo, T.Topić, B.Butković (red.), *Savladavanje prošlosti i uloga medija* (Monitoring pisanih i elektronskih BH medija), Konrad Adenauer Stiftung, Sarajevo, 2005.

ter dla integralności terytorialnej BiH i jej podmiotów⁵⁷. Na mocy zmodyfikowanej w maju 2008 roku ordynacji wyborczej BiH umożliwiono głosowanie w jesiennych wyborach lokalnych wszystkim osobom, które zamieszkiwały Srebrenicę w 1991 roku (przed rozpoczęciem konfliktu w Bośni), niezależnie od ich obecnego miejsca zamieszkania.

8. Dochodzenie w sprawie nadużyć dokonanych przez urząd premiera Republiki Serbskiej

Rozpoczęte jesienią 2008 roku przez urzędy centralne (prokuratura oraz Państwowa Agencja Śledcza i Ochronna SIPA) dochodzenie w sprawie sprzeniewierzenia funduszy budżetowych dokonanych przez kancelarię premiera RS doprowadziło do przesilenia politycznego. Władze RS odrzuciły wszelkie zarzuty i oświadczyły, że dochodzenie stanowi zorganizowaną akcję „lobby bośniackiego” skupionego w SIPA mającą na celu zdyskredytowanie władz RS i sparaliżowanie ich prac oraz zagroziły wycofaniem przedstawicieli RS ze wszystkich instytucji ogólnopaństwowych BiH. Premier RS odrzucił też prośby SIPA o wydanie jakiegokolwiek dokumentacji z kancelarii i zapowiedział, że w przypadku podjęcia przez funkcjonariuszy SIPA prób siłowego wejścia w jej posiadanie muszą liczyć się ze zbrojnym oporem ze strony sił policyjnych RS. Brak jest informacji o dalszych losach śledztwa⁵⁸.

9. Spór o kontrolę nad siecią dystrybucji energii elektrycznej i inne spory w obrębie instytucji

Od 2007 roku trwa spór między odpowiednimi resortami obu podmiotów w sprawie trybu obsadzania stanowisk w radzie nadzorczej Przedsiębiorstwa Trans-

⁵⁷ Premier RS zagroził, że w przypadku prób wydzielenia Srebrenicy z granic RS wprowadzi tam zarząd przymusowy (na co zezwala konstytucja RS). Sytuację dodatkowo zaostrzyło umiędzynarodowienie inicjatywy Malkicia – w debatach publicznych poświęconych jego projektowi brali udział m.in. dyplomaci Iranu, Turcji, Arabii Saudyjskiej, Palestyny i Libii.

⁵⁸ Zaznaczyć należy, że – jak wynika z relacji dziennikarzy – dokumenty dotyczące początkowo utajnionego śledztwa przekazywane były w obrębie SIPA w sposób naruszający drogę służbową, z wyraźną intencją pominięcia wszystkich urzędników pochodzenia serbskiego, w tym wicedyrektora SIPA. Przeprowadzony w kwietniu 2009 roku audyt nie potwierdził jednak tych doniesień.

portu Energii Elektrycznej (Elektroprijenos), zawiadującego sieciami wysokiego napięcia w BiH, rada *de facto* koordynuje ogólnokrajowy system dystrybucji prądu. Mimo porozumienia, zawartego przez premierów obu podmiotów w grudniu 2008 roku, nie udało się osiągnąć porozumienia. Strona serbska bojkotuje posiedzenia zarządu firmy, w związku z czym mandat prezesa wygasł 1 marca 2009 roku i jego decyzje są *de iure* nieprawomocne.

Sprawa Transco jest godna przytoczenia z dwóch powodów. Jest to jeden z pierwszych przypadków, kiedy strona serbska zagroziła wycofaniem się z już utworzonej instytucji administracji centralnej o charakterze ogólnopaństwowym. Co więcej, decyzja taka, gdyby ostatecznie została wprowadzona w życie, stanowiłaby przekreślenie jednej z reform unifikacyjnych, które stanowiły niezbędny warunek podpisania przez UE porozumienia SAA. Podobnych działań można jednak w ciągu ostatniego roku zaobserwować więcej – charakterystyczne było np. zbiorowe wystąpienie w kwietniu 2009 roku serbskich dziennikarzy ze Stowarzyszenia Dziennikarzy BiH.

ROZDZIAŁ 4

Międzynarodowe aspekty kryzysu w Bośni

Na rozwój sytuacji w Bośni zasadniczy wpływ ma także zaangażowanie wspólnoty międzynarodowej w proces przemian. Zaangażowani są weń zarówno aktorzy globalni (USA, UE i Rosja), jak i regionalni (przede wszystkim państwa ościennie, tj. Serbia i Chorwacja). USA i UE dążą do jak najszybszej stabilizacji w Bośni, jednak mają odmienne wizje międzynarodowego zaangażowania w regionie. Cele i sposoby realizacji polityki USA i UE w Bośni stoją w sprzeczności z realizowaną w tym regionie polityką Rosji, co staje się płaszczyzną konfrontacji pomiędzy obiema stronami. Jednocześnie zarówno Serbia, jak i Chorwacja kwestionują wszelkie rozwiązania kryzysu bośniackiego, które osłabiłyby status mniejszości serbskiej lub chorwackiej w państwie bośniackim oraz rozbudowują powiązania z własnymi mniejszościami, co ogranicza możliwość konsolidacji państwa bośniackiego. Nie bez znaczenia jest wreszcie odmiennosc stanowisk i stopnia zaangażowania poszczególnych państw-członków UE. Ta rozbieżność interesów i strategii różnych podmiotów uniemożliwia wypracowanie spójnej strategii przez wspólnotę międzynarodową i ostateczną stabilizację Bośni.

Układ pokojowy z Dayton, który zakończył działania wojenne w Bośni, legitymizował jednocześnie nadzór społeczności międzynarodowej nad procesem pokojowym w tym kraju. Głównym celem obecności międzynarodowej miało być utrzymanie pokoju oraz budowa stabilnego demokratycznego państwa o charakterze multietnicznym. Mimo iż w skład Rady ds. Wdrażania Pokoju wchodzi pięćdziesiąt pięć państw i instytucji, decydujący wpływ na rozwój sytuacji w Bośni i charakter procesu transformacji mają Stany Zjednoczone, Unia Europejska i Rosja. Mimo ogólnego consensusu w kwestii niepodległości i integralności terytorialnej Bośni pomiędzy wspomnianymi trzema reprezentantami wspólnoty międzynarodowej występuje wiele rozbieżności dotyczących ostatecznego kształtu państwa bośniackiego oraz celu i charakteru obecności międzynarodowej.

Na politykę wobec Bośni głównych aktorów międzynarodowych wpływa również dynamika wydarzeń w całym rejonie (np. kryzys kosowski, kryzys w Macedonii, przemiany demokratyczne w Serbii), jak również ich działania w skali globalnej (np. walka z terroryzmem). Z tych dwóch powodów polityka między-

narodowa w stosunku do Bośni charakteryzuje się niekonsekwencją i preferowaniem rozwiązań *ad hoc*, której celem jest doraźne przeciwdziałanie trudnościom w procesie transformacji ustrojowej kraju, zamiast przyjęcia całościowej strategii działania społeczności międzynarodowej i sukcesywnego jej wdrażania. Nie bez znaczenia wobec dynamiki wydarzeń w Bośni pozostaje polityka państw ościennych – Serbii i Chorwacji, które ze względu na własne liczne mniejszości narodowe zamieszkujące Bośnię prowadzą aktywną politykę w stosunku do tego państwa, niejednokrotnie sprzeczną z polityką wspólnoty międzynarodowej.

1. Unia Europejska

Głównym aktorem międzynarodowym, mającym obecnie największy wpływ na sytuację wewnętrzną w Bośni, jest Unia Europejska. Zaangażowanie UE w Bośni wynika przede wszystkim z jej strategicznego interesu, jakim jest stabilizacja obszaru Bałkanów Zachodnich, leżącego w bezpośrednim sąsiedztwie UE oraz z ambicji Unii do odgrywania ważnej roli na arenie międzynarodowej. Głównym narzędziem UE wobec BiH jest polityka rozszerzenia, której podporządkowana została implementacja układu z Dayton. Jednak ze względu na niekonsekwentne wdrażanie polityka rozszerzenia okazała się narzędziem niewystarczającym do przeprowadzenia procesu transformacji w Bośni.

Unia Europejska od 2000 roku stopniowo rozszerzała płaszczyzny zaangażowania w Bośni i jest dziś odpowiedzialna zarówno za misję cywilną, jak i wojskową. Wzrost obecności Unii w Bośni spowodowany jest rosnącymi ambicjami Brukseli do odgrywania istotnej roli politycznej na kontynencie. W 1999 roku UE zainicjowała Europejską Politykę Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO)⁵⁹, a w 2000 roku objęła Bośnię Europejską Polityką Rozszerzenia. Dostarczyły one UE odpowiednich narzędzi (militarnych i politycznych), które pozwoliły na przejęcie odpowiedzialności za proces pokojowy w Bośni i Hercegowinie. Jednocześnie następowało ograniczenie obecności Stanów Zjednoczonych w tym regionie w związku z zaangażowaniem w innych regionach świata (Afganistan i Irak).

⁵⁹ Stanowiącą część ogólnej struktury Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa.

Zaangażowanie UE w Bośni

11 marca 2002 roku Rada Unii Europejskiej przyjęła Wspólne Działanie (*Joint Action*) 2002/211/CFSP mianując Paddy Ashdowna na Specjalnego Przedstawiciela UE ds. Bośni i Hercegowiny (SPUE). Funkcja ta została połączona personalnie z instytucją Wysokiego Przedstawiciela. Mandat SPUE był kilkakrotnie rozszerzany w związku ze zwiększaniem odpowiedzialności UE za proces pokojowy. Od 1 stycznia 2003 roku UE nadzoruje w Bośni misję policyjną (EU Police Mission – EUPM), która zastąpiła misję policyjną ONZ. Zajmuje się ona szkoleniem i reformą policji, które mają na celu poprawienie zdolności operacyjnej rodzimych instytucji. Wspiera także EUFOR i lokalne władze w walce ze zorganizowaną przestępczością. W grudniu 2004 roku uruchomiona została także operacja wojskowa UE EUFOR – Althea, która przejęła zadania od sił NATO – SFOR. Ponadto w BiH działa misja obserwacyjna (EU Monitoring Mission – EUMM). Główną instytucją nadzorującą proces implementacji procesu pokojowego jest ustanowiona w 1996 roku Delegacja Komisji Europejskiej w BiH. Dostarcza ona bieżących analiz, formułuje oceny postępów w procesie integracji, kształtuje politykę unijną wobec BiH. Poza tym jest koordynatorem programów przedakcesyjnych w Bośni.

Unia Europejska jest także jednym z największych donatorów pomocy międzynarodowej. W latach 1991–2006 w ramach programów przedakcesyjnych CARDS, PHARE, OBNOVA oraz pomocy humanitarnej (ECHO), działań celowych i wsparcia dla budżetu Bośnia otrzymała 2,66 mld euro⁶⁰. Natomiast w latach 2007–2011 zagwarantowane wsparcie finansowe w ramach IPA (Instrument for Pre-Accession Assistance) wyniesie 440 mln euro.

Głównym celem zaangażowania się Brukseli w proces pokojowy w Bośni jest długofalowa stabilizacja całego rejonu Bałkanów Zachodnich, który leży w bezpośrednim sąsiedztwie państw Unii i ma istotne znaczenie dla ich bezpieczeństwa. Nie bez znaczenia są także aspiracje UE do odgrywania roli aktora globalnego w polityce światowej. Zakończona sukcesem pokojowa transformacja w Bośni świadczyłaby o potencjale oraz możliwościach politycznych i militarnych Unii, a także pozwalałaby jej uzyskać rolę równorzędnego partnera Stanów Zjednoczonych w kształtowaniu porządku światowego.

Przejmując odpowiedzialność za sytuację w Bośni, Unia zmodyfikowała charakter międzynarodowej obecności, podporządkowując istniejące instytucje (m.in.

⁶⁰ <http://www.europa.ba/?akcija=clanak&CID=22&jezik=2&LID=32>

Urząd Wysokiego Przedstawiciela) własnej polityce transformacji (polityce rozszerzenia). Implementacja pokoju z Dayton podporządkowana została procesowi integracji z UE, również nadzór nad samym procesem pokojowym w sposób nieformalny przesunięty został z Rady ds. Wdrażania Pokoju do instytucji unijnych.

Polityka Unii wobec Bośni miała zastąpić prowadzoną doraźnie politykę Rady ds. Wdrażania Pokoju całościową wizją polityki transformacyjnej realizowaną pod bezpośrednią kontrolą instytucji unijnych. Kluczową kwestią miało być także włączenie w proces decyzyjny elit politycznych Bośni i stopniowe ograniczanie kompetencji Wysokiego Przedstawiciela (m.in. zniesienie uprawnień bońskich).

1.1. Polityka rozszerzenia

Głównym narzędziem stabilizacji w BiH w koncepcji UE jest „polityka rozszerzenia”, której sukces i skuteczność jako narzędzia transformacji można obserwować w państwach Europy Środkowej. Polityka UE w stosunku do Bośni opierała się na założeniu, że zagwarantowanie perspektywy członkostwa jest wystarczającą zachętą dla elit bośniackich do podjęcia wysiłku na rzecz modernizacji własnego państwa. UE zdecydowała się zastosować w stosunku do BiH ogólną zasadę stosowaną w stosunku do państw kandydackich – zasadę warunkowości. Zakłada ona: „UE musi [...] rygorystycznie wymagać wypełnienia ustanowionych przez siebie kryteriów, ale jednocześnie sprawiedliwie nagradzać postęp. Kraje aspirujące do członkostwa mogą przejść do kolejnego etapu procesu jedynie po wypełnieniu warunków danego etapu”⁶¹. Zasada ta zakłada, że kolejne etapy w drodze do członkostwa i związane z postępowaniem zwiększanie środków finansowych w ramach programów przedakcesyjnych związane są ściśle z wypełnianiem określonych przez Unię warunków.

W związku z tym Bośnia została objęta ogólną strategią UE dla całego regionu – Procesem Stabilizacji i Stowarzyszenia (SAP – Stabilisation and Association Process) z zarysowaną perspektywą członkostwa. Strategia ta wzorowana była na polityce UE w stosunku do Europy Środkowej. Obostrzono ją jednak dwoma

⁶¹ Komunikat Komisji Europejskiej: Dokument strategiczny w sprawie rozszerzenia – 2005, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0561:FIN:PL:PDF>

specyficznymi warunkami, które miały przezwyciężyć dziedzictwo konfliktów: współpracą regionalną i współpracą z Międzynarodowym Trybunałem ds. Zbrodni w byłej Jugosławii. UE w ramach procesu integracji formalnie rozpoczętego w listopadzie 2000 roku oferuje Bośni preferencje w handlu zagranicznym – tzw. niezależne środki handlowe (Autonomous Trade Measures), które gwarantują bezcłowy dostęp produktom bośniackim do rynku unijnego, pomoc gospodarczą i finansową (program CARDS – obecnie IPA) oraz porozumienia dwustronne (Porozumienie o Stabilizacji i Stowarzyszeniu – SAA). 9 marca 2000 roku unijny komisarz ds. stosunków zewnętrznych Chris Patten przedstawił władzom bośniackim Mapę Drogową zawierającą listę osiemnastu warunków (tzw. *benchmark*), których spełnienie pozwoliło na rozpoczęcie przygotowania studium wykonalności (*feasibility study*) w listopadzie 2003 roku, będącego podstawą do negocjacji SAA. Techniczne negocjacje trwały od października 2005 roku do grudnia 2006 roku. Umowa została jednak podpisana dopiero 16 czerwca 2008 roku.

1.2. Ograniczenia polityki rozszerzenia

Polityka rozszerzenia w stosunku do Bośni okazała się mieć ograniczoną skuteczność. Wynika to ze zbyt optymistycznego założenia UE, że proces budowy państwa i rekuncylacji został w BiH zakończony. W konsekwencji Unia zastosowała w stosunku do Bośni podobną politykę jak wobec innych państw kandydackich, co w realiach politycznych (trwający konflikt pomiędzy społecznościami, brak odpowiednich instytucji) nie przyniosło oczekiwanych rezultatów. Ponadto zabrakło także jednolitej i konsekwentnej polityki państw i instytucji unijnych wobec Bośni.

Po pierwsze, UE chcąc włączyć w proces transformacji elity bośniackie i stopniowo przywrócić suwerenność i samorządność instytucji państwowych zdecydowała się na ograniczenie władzy Wysokiego Przedstawiciela, tracąc w ten sposób kontrolę nad przebiegiem procesu politycznego.

Po drugie, stosując zasadę warunkowości ograniczono się do formułowania kryteriów, które Sarajewo powinno spełniać. Przedstawione kryteria miały jednak charakter ogólnikowych zaleceń i brakowało im skonkretyzowania (np. wzmocnienie rządów prawa). Jednocześnie jeśli już formułowano konkretne zalecenia (np. reforma policji) wraz z trudnością we wdrażaniu określonych warunków obniżano standardy i oczekiwania, redefiniując stworzone wcześniej kryteria, niejednokrotnie całkowicie z nich rezygnowano. W pierwotnym założeniu miało

to zachęcać elity bośniackie do przejmowania odpowiedzialności za proces reform, nagradzając przejawy woli współpracy, jednak ostatecznie doprowadziło do strategii przeczekania przez lokalnych liderów⁶².

Ponadto w proces reform związanych z przygotowaniem do członkostwa włączono wiele kontrowersyjnych kwestii o charakterze politycznym, co tym bardziej utrudniło ich wdrażanie (np. reforma policji, reforma konstytucyjna). Co więcej, niektóre z zaproponowanych warunków (wspomniana reforma policji) były wysoce kontrowersyjne⁶³ i ustanowione arbitralnie, co potęgowało wrażenie przywiązywania wagi przez UE nie do wzrostu skuteczności instytucji państwowych, ale posłuszeństwa administracji krajowej wobec arbitralnych poleceń Unii. Poza tym również w samej UE nie ma konsensusu, które warunki są niezbędne, a które zalecane (np. w kwestii reformy konstytucyjnej).

Sukces polityki warunkowości zakłada stworzenie odpowiednich bodźców, nagradzających postępy, a także zależy od przekonania elit państwowych, że zyski z członkostwa w UE przewyższą poniesione koszty. Takiego przekonania brakuje wśród bośniackich Serbów i częściowo wśród bośniackich Chorwatów. Proces integracji z UE nie jest neutralny dla struktury władzy w Bośni, ponieważ oznacza wzmocnienie instytucji centralnych kosztem kompetencji republik, co czyni go jawnie sprzecznym z interesami serbskimi i faworyzuje bośniacki punkt widzenia na reformę administracyjną w państwie. Długofalowe korzyści z członkostwa w UE nie są w stanie wynagrodzić Republice Serbskiej utraty części kompetencji, co powoduje zmniejszenie ich zaangażowania w proces integracji europejskiej. Nie wprowadzono także alternatywnego, przejrzystego systemu powiązania postępów transformacji z rzeczywistymi korzyściami (np. znaczne zwiększenie pomocy przedakcesyjnej). Równocześnie brak wypełnienia warunków nie powodował konkretnych i dotkliwych sankcji, co stoi w sprzeczności z samą zasadą warunkowości i obrazuje brak konsekwencji ze strony UE.

Wreszcie sama Unia swoimi działaniami wobec całego regionu podważa transformacyjny potencjał polityki rozszerzenia. Przyjęcie do UE niewystarczająco

⁶² Krytykę strategii warunkowości przedstawiła G. Noutcheva w „Fake partial, and imposed compliance – the limits of the EU’s normative power in Western Balkans” CEPS Policy Brief, no. 247, July 2007.

⁶³ Szczegółowa krytyka ustanowienia reformy policyjnej: Raport The worst in class. How the international protectorate hurts the European future of Bosnia and Herzegovina http://www.esiweb.org/pdf/esi_document_id_98.pdf

przygotowanych Bułgarii i Rumunii, a także podpisanie SAA z Serbią, która nie w pełni współpracuje z Trybunałem ds. Zbrodni w byłej Jugosławii podkreślając polityczny charakter polityki rozszerzenia, a także podważają tezę o jednolitych warunkach dla państw kandydujących do członkostwa.

Wiarygodność polityki UE w stosunku do Bośni podważa także brak jednolitego stanowiska wśród państw UE w sprawie rozszerzenia⁶⁴. Szczególnie w ostatnim okresie wielu czołowych polityków państw europejskich (Nicolas Sarkozy czy Angela Merkel) kwestionują politykę rozszerzenia, a przynajmniej odsuwają jego kolejne etapy w bliżej nieokreśloną przyszłość, usuwając w ten sposób główny bodziec transformacyjny, jakim jest integracja z UE.

1.3. Perspektywy zaangażowania UE

Brak skuteczności dotychczasowej polityki wywołał debatę o koniecznej reformie zaangażowania Unii Europejskiej w Bośni. Obecnie proponowane rozwiązania zakładają przeniesienie znacznie większej odpowiedzialności i suwerenności za proces wdrażania reform na instytucje lokalne, reformę Urzędu Wysokiego Przedstawiciela/SPUE oraz zwiększenie zaangażowania UE w proces reform.

Unia dąży do jak najszybszego zamknięcia Urzędu Wysokiego Przedstawiciela i zastąpienia go SPUE o znacznie rozszerzonych kompetencjach. Urząd ten pozbawiony byłby wprowadzić uprawnień bońskich, ale w ostatnich latach możliwości ich wykorzystania zostały i tak znacznie zmniejszone. Rozważane powierzenie SPUE koordynacji wszystkich elementów zaangażowania UE w BiH (EUFOR, EUMP oraz Delegacji Komisji Europejskiej) uczyniłoby politykę unijną bardziej spójną i efektywną.

Bezpośrednie zaangażowania UE w BiH ma zakładać aktywny udział przedstawicieli unijnych w procesie wdrażania tworzenia reform, dostarczanie ekspertyz i współpracę z lokalnymi partiami, także przez mediację i ułatwienie aktorom politycznym osiągnięcia consensusu. Rozważa się także włączenie w pro-

⁶⁴ Elitsa Vucheva, „EU must 'consolidate' before further enlargement, Merkel says, <http://euobserver.com/9/27784>”. Nicolas Sarkozy wzywał do zastopowania procesu rozszerzenia już w 2005 roku, gdy był ministrem spraw wewnętrznych: „France's Sarkozy Enlargement should be 'suspended'”, <http://www.euractiv.com/en/enlargement/france-sarkozy-enlargement-suspended/article-141606>; powtarza tę koncepcję podczas szczytu w Brukseli 19–20 czerwca 2008 <http://www.france24.com/en/20080620-lisbon-treaty-eu-france-nicolas-sarkozy&navi=MONDE>.

ces reform społeczeństwa przez zaangażowanie organizacji pozarządowych, które mogą odgrywać znaczącą rolę w informowaniu społeczności o celach reform. Podkreśla się także konieczność jednoznacznego stanowiska UE i państw członkowskich w kwestii członkostwa BiH. Jednocześnie wciąż brak consensusu co do warunków, które Bośnia musi spełnić przed wstąpieniem do UE. Na przykład w kwestii reformy konstytucyjnej podkreśla się jedynie, że nie jest ona warunkiem zakończenia mandatu Urzędu Wysokiego Przedstawiciela ani członkostwa Bośni w UE, jednakże system instytucji centralnych powinien być wzmocniony ze względu na efektywność procesu integracji, który wymaga jednomyślności instytucji, mających realną władzę implementacji przepisów zgodnych z *acquis communautaire*⁶⁵.

W chwili obecnej ze względu na brak consensusu pomiędzy państwami UE trudno jednak przewidzieć, jaki ostatecznie kształt przyjmie zaangażowaniu UE w nadchodzących latach.

2. Stany Zjednoczone

Decydująca rola USA w zakończeniu konfliktu i podpisaniu układu z Dayton powoduje, że Waszyngton odgrywa specyficzną rolę w procesie pokojowym w Bośni. Jednak podczas prezydentury George’a W. Busha USA rzadko korzystały ze swojego autorytetu globalnego mocarstwa. Obecna ekipa Baracka Obamy wydaje się jednak zdecydowana, by użyć wielu środków do rozwiązania kryzysu bośniackiego.

Mimo wycofania się z bezpośredniego udziału w misji stabilizacyjnej po 11 września 2001 roku i zaangażowaniu w Afganistanie i Iraku Stany Zjednoczone, ze względu na pozycję globalnego mocarstwa, pełnią wobec władz Bośni rolę arbitra, który cieszy się o wiele większym autorytetem niż władze UE, głównie ze względu na bardziej zdecydowane działania. Ekipa George’a W. Busha nie wykazywała jednak większego zainteresowania rozwojem sytuacji w Bośni⁶⁶ ani

⁶⁵ Por. Raport Javiera Solany i Olli Rehna z 10 listopada 2008 roku „Polityka UE w Bośni i Hercegowinie: kontynuacja”. Raport został upubliczniony jedynie w formie notatki, jego pełna wersja nie jest dostępna publicznie.

⁶⁶ Świadczy o tym m.in. fakt, że administracja Busha nie przedstawiła nigdy spójnej strategii dotyczącej państw Bałkanów Zachodnich.

nie wykorzystywała dostępnych jej narzędzi nacisku politycznego, mając nadzieję na skuteczność polityki UE.

Wydaje się, że prezydent Barack Obama wraz z nową administracją, wobec niepowodzenia polityki unijnej, zdecyduje się na znacznie większe zaangażowanie USA w Bośni i ostateczne rozwiązanie kwestii problematycznych w tym rejonie⁶⁷. Wyrazem tego zainteresowania była wizyta wiceprezydenta Joe Bidena w Bośni 19 maja 2009 roku⁶⁸, która została poprzedzona uchwaleniem przez Kongres rezolucji z 12 maja 2009 roku o ustanowieniu Specjalnego Przedstawiciela ds. Bośni i Hercegowiny⁶⁹, który we współpracy z UE i Wysokim Przedstawicielem będzie pomagał we wdrożeniu koniecznych reform. Działania USA mają być skoordynowane ze strategią UE stabilizacji poprzez perspektywę członkostwa, co zostało podkreślone przez wspólne wystąpienie w Sarajewie Bidena i Javiera Solany, Wysokiego Przedstawiciela do spraw wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE.

Podejście USA do sytuacji w Bośni jest jednak zasadniczo różne od unijnego. Waszyngton sprzeciwia się szybkiemu zakończeniu misji Wysokiego Przedstawiciela i wycofaniu misji wojskowej UE, uznając, że byłoby to działanie zbyt wczesne, biorąc pod uwagę wciąż niestabilną sytuację w Bośni⁷⁰ w przeciwieństwie do UE, która chciałaby jak najszybszego zakończenia obu misji (Wysokiego Przedstawiciela i EUFOR). Również zapowiedź ustanowienia przez Stany Zjednoczone Specjalnego Przedstawiciela podkreśla rozbieżność pomiędzy USA a UE, gdyż świadczy o ograniczonym zaufaniu Waszyngtonu do obecnych instytucji międzynarodowych w Bośni, które są zdominowane przez UE, jako niewystarczające do skutecznego działania na rzecz stabilizacji sytuacji w tym kraju. Wydaje się, że Stany Zjednoczone uznają politykę rozszerzenia za niewystarczające narzędzie osiągnięcia ostatecznego celu, jakim jest pełna demokratyzacja Bośni⁷¹. Zdecydowane działania USA w Bośni mogą jednak spo-

⁶⁷ Częściowo architektami polityki zagranicznej Obamy są członkowie administracji Billa Clintona, którzy byli zaangażowani bezpośrednio w negocjacje układu pokojowego z Dayton, m.in. Richard Holbrook.

⁶⁸ Biden złożył wizytę też w Serbii i Kosowie.

⁶⁹ Kompetencje Specjalnego Przedstawiciela nie zostały jeszcze określone.

⁷⁰ Rezolucja Izby Reprezentantów z dnia 12 maja 2009, (H.Res.171) <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c111:2:./temp/~c111pDN9V9>

⁷¹ Taki pogląd wyraził R. Holbrook w artykule napisanym wraz z P. Ashdownem „Sleepwalking in the Balkans”.

wodować sprzeciw państw UE, gdyż znacząco podważą autorytet i możliwości Unii w samodzielnym wdrożeniu procesu pokojowego.

3. Rosja

Rosja, ze względu na członkostwo w Radzie ds. Wdrażania Pokoju i w Radzie Zarządzającej, a także powiązania polityczne z władzami Republiki Serbskiej i Serbii, ma znaczący wpływ na sytuację wewnętrzną w Bośni i Hercegowinie. Polityka Rosji wobec Bałkanów jest elementem jej polityki w wymiarze globalnym. Kwestia Bośni (tak jak wcześniej kwestia Kosowa) jest dla Moskwy płaszczyzną konfrontacji oraz rywalizacji o wpływy z Zachodem i/lub kartą przetargową w negocjacjach dotyczących innych spornych kwestii z państwami Zachodu, szczególnie USA.

Zasadniczo sukces transformacyjny polityki rozszerzenia UE w Bośni, a szerzej na całym obszarze Bałkanów Zachodnich jest sprzeczny z interesem Moskwy, gdyż będzie oznaczał większe zainteresowanie UE państwami Europy Wschodniej, co może znacznie ograniczyć wpływy rosyjskie w tym regionie. W związku z tym Rosja stara się wspierać wszelkie obstrukcyjne wobec reformy państwa działania polityków Republiki Serbskiej, znacząco wzmacniając ich stanowisko. Rosja opowiada się przede wszystkim za szybką likwidacją Urzędu Wysokiego Przedstawiciela, zakładając, że pozbawiona silnej instytucji nadzorczej Bośnia nigdy nie będzie państwem stabilnym. Rosja wykorzystuje swoją pozycję w Radzie ds. Wdrażania Pokoju i w Radzie Zarządzającej, ponadto na forum międzynarodowym udziela bezpośredniego poparcia władzom w Banja Luce.

Ważnym narzędziem wpływu Moskwy na sytuację w Bośni są inwestycje realizowane w Republice Serbskiej. Rosja zainwestowała w RS w latach 1994–2007 ok. 261 mln euro (14% wszystkich inwestycji). Główną rosyjską inwestycją był zakup w 2007 roku kompleksu rafineryjno-chemicznego Bosanski Brod – Modrica (241,5 mln euro). Transakcja ta miała wymiar zarówno polityczny, jak i gospodarczy. Rosja uzyskała wpływ w sektorze energetycznym RS, ale jednocześnie dostarczyła serbskim władzom środków na inwestycje infrastrukturalne i pomoc społeczną, umacniając więzi polityczne między Moskwą a Banja Luką.

Zarazem trudno się spodziewać, że ze względu na dążenia separatystyczne w samej Federacji Rosyjskiej Moskwa będzie popierać dążenia niepodległościowe

bośniackich Serbów. Jednakże podejmując działania w ramach systemu stworzonego w Dayton, Moskwa stara się utrzymać stan napięcia wewnętrznego ogniskującego uwagę UE w tym rejonie⁷². Rosyjskim celem jest podważenie wpływów Zachodu na Bałkanach, a także zdyskredytowanie UE jako siły politycznej⁷³. Zatem wszystko, co uniemożliwia pełną stabilizację w Bośni jest w interesie Moskwy. Nie można się zatem spodziewać, że Moskwa zdecyduje się odegrać pozytywną rolę w procesie stabilizacji Bośni. Jednak wobec wspólnego stanowiska UE i USA jest możliwe przeformułowanie obecności międzynarodowej w BiH, a tym samym dalsze zmniejszanie wpływów rosyjskich. Wpływ rosyjski na politykę bośniacką może zasadniczo zostać zmniejszony po likwidacji Urzędu Wysokiego Przedstawiciela i PIC i przejęciu całkowitej odpowiedzialności za proces transformacyjny przez UE. Likwidacja tych instytucji pozbawi Rosję bezpośredniego narzędzia wpływu na kierunek działań instytucji międzynarodowych w BiH. Moskwa zachowa wprawdzie specyficzne relacje z politykami serbskimi wynikające ze wspólnoty kulturowej i religijnej oraz wpływów ekonomicznych, jednak zostanie wykluczona z procesu decyzyjnego dotyczącego kierunków działań w BiH.

Podkreślić także należy, że polityka rosyjska nie jest głównym powodem niepowodzenia polityki transformacyjnej UE w Bośni. Jakkolwiek obstrukcyjny charakter polityki rosyjskiej nie ułatwia implementacji kolejnych reform, to zdecydowanie większe znaczenie ma niechęć bośniackich liderów do kompromisu,

⁷² Mechanizm działania polityki rosyjskiej można było zaobserwować podczas kryzysu dotyczącego reformy policyjnej jesienią 2007 roku. Gdy premier RS Milorad Dodik zablokował dążenia rządu centralnego do konsolidacji sił policyjnych i przeprowadzenia reformy policji zgodnie z wytycznymi UE, Wysoki Przedstawiciel Miroslav Lajczak, korzystając z uprawnień bońskich, zmienił procedurę głosowania w centralnej Radzie Ministrów, co miało zapobiec paraliżowi instytucji centralnych przez permanentną absencję reprezentantów jednego narodu. Dodik zagroził, że opuści stanowisko, a serbscy reprezentanci zostaną wycofani ze wszystkich wspólnych instytucji, paraliżując ich pracę. Działania władz RS spotkały się z mocnym wsparciem ze strony Moskwy, która werbalnie poparła działania Dodika, a także odmówiła w październiku 2007 roku podpisania wspólnego komunikatu Rady Zarządzającej PIC potępiającego działania bośniackich Serbów. Jednocześnie Rosja ponowiła swoje żądania zakończenia misji Wysokiego Przedstawiciela, podważając tym samym jego autorytet. Można podejrzewać, że działania władz serbskich były konsultowane z Moskwą podczas spotkania Dodika w Belgradzie z wiceministrem spraw zagranicznych Rosji Władimirem Titowem w październiku 2007 roku. Ostatecznie Dodik i Lajczak podpisali porozumienie określone jako kompromis, ale w rzeczywistości władze serbskie osiągnęły swój cel, jakim była blokada niekorzystnych dla RS zapisów w reformie policji, jednocześnie poważnie osłabiając autorytet Wysokiego Przedstawiciela.

⁷³ T. Valasek, *Is Russia partner to the EU*, Centre for European Reform.

a także błędy popełniane przez społeczność międzynarodową w trakcie implementacji procesu pokojowego. Rosja nie prowadzi spójnej polityki wobec Bośni, raczej wykorzystuje błędy i niespójność stanowisk zachodnich partnerów, bezwarunkowo popierając działania władz RS.

4. Wymiar regionalny

Zasadniczy wpływ na dynamikę rozwoju wydarzeń w Bośni i Hercegowinie ma także sytuacja w całym regionie Bałkanów Zachodnich, a przede wszystkim polityka państw ościennych – Chorwacji i Serbii. Oba te państwa były aktywnie zaangażowane w konflikt w Bośni i jako sygnatariusze umowy pokojowej z Dayton ustanowione zostały gwarantami stabilności i integralności terytorialnej Bośni. Ponadto sama umowa Dayton zagwarantowała Serbom i Chorwatom z Bośni prawo do specjalnych paralelnych relacji z Belgradem i Zagrzebiem, tym samym legitymizując zaangażowanie państw ościennych w wewnętrzną sytuację w Bośni⁷⁴. Zarówno Serbia, jak i Chorwacja wykorzystują tę możliwość do aktywnej ochrony interesów własnych mniejszości.

Autorytarne reżimy w obu krajach (Miloszevicia w Serbii i Tudjmana w Chorwacji), mimo podpisania układu pokojowego przez długi czas uznawały istnienie Bośni i Hercegowiny za stan przejściowy i dążąc do aneksji terytoriów zamieszkanym przez mniejszość serbską i chorwacką, aktywnie wspierały (finansowo, politycznie i militarnie) separatystyczne dążenia Serbów i Chorwatów w BiH. Stopniowo demokratyzacja obu państw, a także perspektywa unijnej integracji⁷⁵ spowodowała od 2000 roku stopniową zmianę polityki Belgradu i Zagrzebia. Oba państwa oficjalnie wyrzekły się roszczeń terytorialnych wobec Bośni, jednakże aktywnie, choć w różnym zakresie, wspierają polityczną działalność partii narodowych w BiH. Działania te mają na celu przede wszystkim utrzymanie możliwie jak największej autonomii i niezależności struktur admi-

⁷⁴ Prawo do takich relacji zostało zagwarantowane obu społecznościom przez układ z Dayton w Aneksie 4, artykuł 3.2. Było to najprawdopodobniej spowodowane optymistycznym założeniem wspólnoty międzynarodowej, że władze Serbii i Chorwacji będą aktywnie wspierać proces pokojowy w Bośni, hamując secesjonistyczne zapędy własnych mniejszości narodowych. W kontekście aktywnego wsparcia stron konfliktu w czasie wojny, założenie to wydaje się co najmniej naiwne.

⁷⁵ Jednym z jej warunków jest pokojowa współpraca z państwami w regionie.

nistracyjnych własnych mniejszości (Republiki Serbskiej i kantonów chorwackich). Wsparcie finansowe i polityczne gwarantowane przez rządy w Belgradzie i Zagrzebiu pozwala na sprzeciw mniejszości wobec jakichkolwiek reform w BiH wzmacniających władzę centralną kosztem uprawnień Republiki Serbskiej bądź kantonów. Podtrzymywanie lojalności wobec macierzystych krajów poważnie utrudnia także budowę wielonarodowego narodu obywatelskiego w BiH. Poparcie państw ościennych jest często motorem radykalnych działań partii serbskich i chorwackich w stosunku do władz centralnych w Bośni.

Ważnym elementem wsparcia dla własnych mniejszości jest zagwarantowanie prawa do chorwackiego⁷⁶ i serbskiego obywatelstwa⁷⁷. Pozwala to mieszkańcom Bośni cieszyć się znaczącymi przywilejami związanymi z lepszą sytuacją gospodarczą w obu krajach, a także przywilejami związanymi z bardziej zaawansowaną integracją z UE Serbii i Chorwacji (w przypadku Chorwatów jest to np. zagwarantowanie prawa do podróżowania bez wiz do krajów Unii Europejskiej). W konsekwencji mniejszości są o wiele bardziej zainteresowane ochroną własnej pozycji w ramach systemu politycznego BiH, niż reformami, które mają na celu wzmocnienie władz centralnych i szybszą integrację z Unią. Przykładem może być kwestia ruchu bezwizowego dla obywateli BiH i związanych z tym reform wymaganych przez UE. Chorwaci już teraz mają zagwarantowany ruch bezwizowy w UE, Serbia wdrożyła konieczne reformy i oczekuje zniesienia wiz od 2010 roku. W związku z tym większość Chorwatów i Serbów mieszkających w BiH jest obojętna wobec zniesienia unijnych wiz dla obywateli Bośni (co jest obwarowane koniecznością spełnienia określonych warunków).

Zarówno Serbia, jak i Chorwacja używają także polityki gospodarczej do wzmocnienia niezależnej pozycji swoich mniejszości, a także jako narzędzia wpływu na władze centralne i władze poszczególnych części Federacji. Większość firm została sprywatyzowana przez spółki z krajów ościennych, przy czym zarówno chorwackie, jak i serbskie firmy inwestują głównie w „swoich”

⁷⁶ Brak jest obecnie wiarygodnych informacji dotyczących liczby Chorwatów mieszkających w BiH. Dane z 1991 roku podają liczbę 760 tys., a ok. 300 tys. jest obecnie uprawniona do głosowania w chorwackich wyborach parlamentarnych. W związku z tym, że liczba Chorwatów w BiH jest obecnie znacznie mniejsza, a także to, że nie wszyscy są uprawnieni do głosowania, można założyć, że większość Chorwatów w Bośni posiada podwójne obywatelstwo.

⁷⁷ Trudno oszacować liczbę bośniackich Serbów posiadających obywatelstwo serbskie. Można przypuszczać, że podobnie jak w przypadku bośniackich Chorwatów, stanowią oni ponad 50% serbskiej populacji w BiH.

częściach BiH. Skumulowane inwestycje Serbii w Bośni w latach 1994–2007 wyniosły 750 mln euro (23% wszystkich inwestycji i pierwsza pozycja pod względem wielkości inwestycji), a chorwackie 392,5 mln euro (co stanowiło 12% inwestycji). Wpływy z prywatyzacji stanowią znaczną część wpływów budżetowych podmiotów. Szczególnie jest to ważne w przypadku Republiki Serbskiej, której pozwalają finansować projekty inwestycyjnie niezależnie od pomocy międzynarodowej i władz centralnych.

Podkreślić należy, że ze względu na odmienny status obu mniejszości w ramach państwa bośniackiego charakter wpływu Belgradu i Zagrzebia znacznie się różni. Bośniaccy Chorwaci są znacznie mniej liczni (ok. 14% ludności Bośni), nie mają także własnych instytucji na poziomie podmiotów. W związku z tym wsparcie Chorwacji jest dla nich o wiele bardziej znaczące, a tym samym bardziej są podatni na wpływ Zagrzebia. Natomiast Serbowie w Bośni, mający własną republikę oraz zjednoczoną elitę polityczną, prowadzą politykę bardziej niezależną, a potencjał wpływu Belgradu na rząd w Banja Luce jest zdecydowanie mniejszy.

4.1. Chorwacja

Początkowo władze w Zagrzebiu aktywnie wspierały działania separatystyczne mniejszości chorwackiej w Bośni. Jednak proces integracji z UE wymusił zmianę polityki Chorwacji.

Do ochrony praw i interesów diaspory zobowiązuje władze chorwackie konstytucja (art. 10). Podczas rządów Franjo Tudjmana (w latach 1990–1999) polityka wobec diaspory miała na celu zagwarantowanie jak najszerszej autonomii terytoriów zamieszkałych przez mniejszość chorwacką w Bośni i ściśle ich powiązanie (gospodarcze, polityczny i militarne) z Chorwacją⁷⁸. Polityka ta kontynuowana była także po podpisaniu układu z Dayton i zakładała utrzymanie równoległych i niezależnych nie tylko od rządu centralnego, ale także od FBiH instytucji „Chorwackiej Republiki Hercegowiny”, która w sprzyjających okolicznościach miała zostać włączona w skład Chorwacji. Jednocześnie instytucje finansowane przez rząd w Zagrzebiu utworzyły niezależne od władzy centralnej struktury, kontrolujące gospodarkę, administrację, ubezpieczenia społeczne, te-

⁷⁸ Nie wykluczano również w sprzyjającej sytuacji geopolitycznej przyłączenia tych terenów do Chorwacji.

lekomunikację, edukację na zajętych terenach oraz prowadziły własną politykę budżetową i fiskalną odmawiając włączenia w system FBiH. Transformacja demokratyczna Zagrzebia i aspiracje członkowskie w stosunku do UE, spowodowały, że od 2000 roku polityka Chorwacji wobec BiH uległa zmianie. Rząd w Zagrzebiu zaakceptował odrębność terytorialną Bośni i znacząco zmniejszył pomoc finansową dla diaspory, co spowodowało eliminację instytucji paralelnych niezależnych od legalnej struktury władz w Bośni. Obecnie rząd chorwacki skupia się na obronie jak najszerzych praw mniejszości chorwackiej i wspiera jej dążenia do stworzenia trzeciego podmiotu dla narodowości chorwackiej. W konsekwencji prowadzi do sprzeciwu wobec dążeń centralizacyjnych władzy w Sarajewie.

Głównym narzędziem wpływu na sytuację polityczną w Bośni są powiązania personalne i finansowe pomiędzy siostrzanymi partiami, rządzącej obecnie w Chorwacji Chorwackiej Partii Demokratycznej (HDZ) i Chorwackiej Partii Demokratycznej Bośni i Hercegowiny (HDZ BiH), która cieszy się największą popularnością wśród bośniackich Chorwatów.

Zagrzeb sprzeciwia się obecnie wszelkim rozwiązaniom osłabiającym pozycję Chorwatów w Bośni, jednak jego aktywne działania ograniczone są wymogami procesu integracji z UE (m.in. dobra współpraca regionalna), a rząd raczej unika podejmowania kroków jawnie sprzecznych z polityką unijną. Można się zatem spodziewać, że Chorwacja zaakceptuje wszelką spójną strategię Unii wobec BiH.

4.2. Serbia

Rząd Slobodana Miloševicia w latach 90. mimo podpisania układu pokojowego aktywnie wspierał dążenia secesjonistyczne RS zarówno w wymiarze ekonomicznym, politycznym, jak i militarnym. Wbrew oczekiwaniom upadek autorytarnego reżimu Miloševicia w 2000 roku nie spowodował zasadniczej zmiany w polityce serbskiej w stosunku do Bośni. Wprawdzie zwycięzca w wyborach prezydenckich Vojislav Koštunica i jego partia DSS, która do 2008 roku współtworzyła koalicję rządzącą, odżegnywali się od nacjonalistycznej ideologii zjednoczenia terytoriów „Wielkiej Serbii”, jednakże uznawali za główny cel interesu narodowego obronę serbskiej mniejszości w Bośni, a w konsekwencji aktywnie wspierali polityków serbskich w Bośni. Kwestią, która zagrażała szczególnie stabilności Bośni była współpraca Armii Jugosłowiańskiej z armią Republiki Serbskiej, która była finansowana i uzbrajana przez armię serbską. Prawdo-

podobnie także Serbia finansowała Ministerstwo Spraw Wewnętrznych RS i jego siły policyjne, a także służby wywiadowcze RS⁷⁹. Serbia w 2002 roku pod naciskiem UE i USA wycofała się z finansowania struktur siłowych w Bośni. Kwestia bośniacka wykorzystywana była także przez rząd Vojislava Kostunica podczas negocjacji w sprawie ostatecznego statusu Kosowa. Zarówno Kostunica, jak i premier RS Milorad Dodik sugerowali, że ogłoszenie niepodległości przez Kosowo dostarczy argumentów dla rewizji granic w Bośni i takim przypadku działania separatystyczne zostaną wsparte przez Serbię⁸⁰. Działania te pozwoliły władzom RS wymusić znaczne ustępstwa ze strony wspólnoty międzynarodowej (np. UE wycofała się z części postulatów dotyczących reformy policji) i zamrozić proces wdrażania reform ograniczających kompetencje Banja Luki. Ponadto Serbia w stosunkach z Bośnią wykorzystuje także swoją pozycję gospodarczą głównego partnera handlowego RS i źródła kapitału inwestycyjnego. Serbia jest największym inwestorem zagranicznym w Bośni (750 mln euro w latach 1994–2007), przy czym wszystkie te inwestycje (poza nielicznymi wyjątkami) ulokowane było w Republice Serbskiej. Serbskie inwestycje pozwoliły RS na znaczne umocnienie pozycji w porównaniu z o wiele słabszą gospodarczo Federacją. Wszystkie te działania umacniały pozycję władz Republiki Serbskiej wobec władz centralnych w Bośni i Wysokiego Przedstawiciela, uniemożliwiając przeprowadzenie części reform.

Przegrane wybory parlamentarne i objęcie władzy przez koalicję partii prozachodnich w 2008 roku spowodowały marginalizację DSS i Vojislava Kostunica na serbskiej arenie politycznej. Głównym celem nowego rządu Mirko Cvetkovicia jest znaczne przyspieszenie procesów integracyjnych z UE, a więc najprawdopodobniej będzie unikał bezpośredniego wsparcia dla działań separatystycznych Republiki Serbskiej. Władze w Belgradzie nie do końca porzuciły ideę przyłączenia RS do Serbii, jeśli będzie temu sprzyjać sytuacja międzynarodowa, z pewnością można jednak wykluczyć zastosowanie w tym celu środków militarnych. Jak podkreśla minister spraw zagranicznych Serbii Vuk Jeremić, wszelkie zmiany granic w Bośni będą wymagały zgody trzech narodów konstytucyjnych.

⁷⁹ Dokładne kwoty nie są jednak znane, gdyż nie były oficjalnie uwzględniane w budżecie.

⁸⁰ D. Sito – Sucic, Powers back Bosnia envoy, Russia faults timing, Reuters 31, październik 2007.

Jednak w perspektywie emancypacyjnych dążeń władz RS, które preferują raczej samodzielność niż przyłączenie się do Serbii, takie rozwiązanie jest mało prawdopodobne. Można także przypuszczać, że wraz z postępami w procesie integracji Serbii z UE Belgrad będzie prowadził w stosunku do RS politykę coraz bardziej wspierającą działania stabilizacyjne.

5. Perspektywy zaangażowania międzynarodowego

Głównym wyzwaniem, jakie stoi obecnie przed USA i UE, jest wypracowanie wspólnej strategii dotyczącej dalszego charakteru obecności międzynarodowej, która pozwoliłaby przełamać ograniczenia dotychczasowej polityki stabilizacyjnej. Trudno jednak obecnie jednoznacznie ocenić, jak duże będzie zaangażowanie USA w BiH, gdyż polityka Waszyngtonu znajduje się w fazie konceptualizacji. Również Unia zmagająca się z problemami wewnętrznymi nie ma jeszcze określonej strategii w stosunku do kooperacji ze Stanami Zjednoczonymi w regionie, a państwa UE mają różne koncepcje rozwiązania kryzysu w Bośni.

Osią sporu pomiędzy aktorami międzynarodowymi jest przyszłość instytucji Wysokiego Przedstawiciela oraz kształt reformy administracyjnej w Bośni (centralizacja v. decentralizacja państwa). UE dąży do likwidacji Urzędu Wysokiego Przedstawiciela w najbliższej przyszłości, zwiększenia odpowiedzialności elit bośniackich za transformację kraju oraz przekształcenie obecności międzynarodowej z nieformalnego protektoratu w koordynatora pomocy finansowej i merytorycznej. Waszyngton przeciwnie – preferuje utrzymanie Urzędu Wysokiego Przedstawiciela, który ma implementować konieczne reformy. Zarówno USA, jak i UE podkreślają konieczność reformy administracyjnej państwa, nie określając jednak jego ostatecznego kształtu (poza warunkiem zwiększenia efektywności administracji). Stany Zjednoczone wołałyby jednak ostateczny kształt administracyjny narzucić i wdrożyć przy pomocy Wysokiego Przedstawiciela, a Unia chciałaby, by reforma konstytucyjna wprowadzona była w drodze kompromisu sił politycznych w Bośni.

Charakter obecności międzynarodowej w najbliższym czasie zależeć będzie od stopnia zaangażowania USA i od determinacji UE w dążeniu do przejęcia całkowitej odpowiedzialności nad sytuacją w Bośni. Rozbieżności pomiędzy UE

i USA z pewnością będzie wykorzystywała Rosja dążąca do jak najdłuższego utrzymywania się napięcia w regionie.

Kontynuowana zapewne będzie polityka zaangażowania w przemiany w Bośni władz w Belgradzie i w Zagrzebiu, ze względu na ich znaczny wpływ na polityków bośniackich Serbów i Chorwatów. Uwarunkowanie postępów integracji od konstruktywnej kooperacji Serbii i Chorwacji z UE w kwestii bośniackiej okazało się być skutecznym narzędziem. Obecnie oba kraje zaniechały wspierania dążeń separatystycznych i wspierają proces transformacji w Bośni. Wprawdzie wciąż dążą do ochrony interesów własnej diaspory, ale starają się pogodzić tę politykę ze stanowiskiem UE.

Wnioski i prognozy

1. Rozbudowany system sprawowania władzy i zarządzania krajem, stworzony przez zachodnich prawodawców w połowie lat 90., w niewystarczającym stopniu zakładał możliwość posłużenia się nim wbrew intencjom pomysłodawców, tj. z zamiarem komplikowania lub wręcz blokowania codziennego funkcjonowania państwa. Miejscowe elity polityczne opanowały ten mechanizm. **Doświadczenia ostatnich dwóch lat pokazują wręcz, że można mówić o swoistym „algoritmie”, zgodnie z którym rozwijają się kolejne przesilenia:** w odpowiedzi na (1) postulat daleko idących zmian, wysuwany przez przedstawicieli wspólnoty międzynarodowej, (2) nasilają się protesty niezadowolonych z nich sił politycznych (najczęściej są to obawiający się utraty „własnego” podmiotu politycznego Serbowie bośniaccy); w chwili, gdy dochodzi do (3) eskalacji protestów w stopniu nie do przyjęcia dla wspólnoty międzynarodowej (perspektywa wstrzymania procesów integracyjnych z UE, groźba zorganizowania referendum niepodległościowego lub podjęcia innych działań zmierzających do secesji) następuje (4) odstąpienie „aktorów zewnętrznych” od początkowo formułowanych postulatów.

Podobny scenariusz powtarzał się w ciągu ostatnich dwóch lat z rosnącą częstotliwością. Najbardziej oczywistą tego przyczyną był wzrost ambicji i oczekiwań wspólnoty międzynarodowej, która pragnie ostatecznego unormowania sytuacji w BiH. **Nadal pozostaje jednak przedmiotem dyskusji, czy częstsze i łatwiejsze sięganie przez miejscowe elity po wyuczony scenariusz obronny, jakim jest prowokowanie kryzysu, jest dowodem nabierania przez nie pewności siebie („ta metoda się sprawdza, zatem stosujemy ją”) – czy przeciwnie, narastania poczucia zagrożenia, które skłania do radykalizacji działań.**

2. Szantażowanie wspólnoty międzynarodowej potencjalnym kryzysem okazywało się dotąd nad wyraz skuteczne: najwyraźniej wspólnota międzynarodowa uznawała, że ma w Bośni i Hercegowinie więcej do stracenia i w imię zachowania *status quo* podporządkowywała się lokalnym partnerom/oponentom. **Warto zastanowić się, czy nie byłoby możliwe takie uproszczenie dróg przepływu środków (finansowych, ludzkich i organizacyjnych), które uświadomiłoby elitom i obywatelom BiH ich głęboką zależność od pomocy i dobrej woli wspólnoty międzynarodowej.**

3. Rządzące w obu podmiotach BiH elity polityczne doskonale opanowały mechanizm „szantażowania kryzysem” i z pewnością wykorzystywać go będą do blokowania kolejnych propozycji zmian. **W obecnej sytuacji nie sposób liczyć nie tylko na przeprowadzenie zasadniczych, dogłębnych reform (zmiana konstytucji, modernizacja struktur państwowych), lecz nawet na doprowadzenie do końca cząstkowych reform istniejących już instytucji centralnych.**

Jednocześnie narasta determinacja wspólnoty międzynarodowej, zaniepokojonej powiększaniem się dysproporcji między sytuacją w BiH (w tym postępowaniem negocjacji akcesyjnych) a sytuacją w państwach ościennych.

Napięcie między przywiązaniem miejscowych elit do sprawdzonego trybu postępowania a determinacją wspólnoty międzynarodowej prawdopodobnie doprowadzi w najbliższych miesiącach do przesilenia – najpewniej w relacjach między Republiką Serbską a urzędem Wysokiego Przedstawiciela/Specialnego Przedstawiciela UE. Kwestią otwartą pozostaje, która ze stron podejmie inicjatywę (mając tym samym szanse na kontrolowanie przebiegu kryzysu) i jakie narzędzia działania pozostają do ich dyspozycji. Zważywszy na ograniczenie misji militarnej UE w Bośni niemal do poziomu rezerw kadrowych oraz brak bezpośredniego wpływu urzędu Specjalnego Przedstawiciela UE na przepływ środków pomocowych napływających do BiH, przedstawiciele wspólnoty międzynarodowej zdają się stać na słabszych pozycjach.

4. Wspólnota międzynarodowa, dążąca do stabilizacji BiH i uzyskania przez nią rzeczywistej samodzielności gospodarczej i politycznej stoi przed niełatwym wyborem: może ona ograniczyć swą ingerencję do roli „pacyfikatora”, zapobiegającego ponownemu wybuchowi konfliktu zbrojnego, pozostawiając miejscowym elitom politycznym odpowiedzialność za stabilizację i modernizację kraju – lub zdecydowanie zwiększyć intensywność działań, przejmując rolę „suwerena” i rezygnując z techniki „warunkowania” przemian (lub maksymalnie ją ograniczając) na rzecz okrojowania zmian ustrojowych. Pierwsze rozwiązanie wydaje się w obecnej sytuacji bardziej prawdopodobne: wspólnota międzynarodowej nie stać ani na zasadnicze zwiększenie zaangażowania, ani na bierne przyzwolenie na „zapaść” Bośni.

Oba kierunki rozwiązań pociągają za sobą szereg skutków ubocznych: redukcja unijnego zaangażowania w Bośni może spowodować (w najlepszym razie) wieloletni zastój w kraju, który stawać się może „czarną dziurą”: obszarem wyłączonym z procesów integracji europejskich, drastycznie niedoinwestowanym,

kryminogenną *terra incognita*. Decyzja o przejęciu roli suwerena łączyć się będzie nie tylko ze wzrostem kosztów zaangażowania, lecz również antagonizacją serbskiej wspólnoty etnopolitycznej, co skomplikuje sytuację w Kosowie i w Serbii, a pośrednio – w całym regionie.

Wspólnota międzynarodowa nie uniknie jednak tego wyboru – a już z pewnością nie debaty nad kosztami i zaletami obu rozwiązań. Jej jak najszybsze podjęcie na forach eksperckich i politycznych wydaje nam się pilną potrzebą.

5. Nie można wykluczyć scenariusza dalszego słabnięcia więzów wewnętrzpaństwowych w Bośni; paraliżu, obumierania bądź rozpadu ogólnopaństwowych instytucji, wzrostu wzajemnej nieufności między wspólnotami etnopolitycznymi, faktycznej autonomizacji i/lub samoizolacji Republiki Serbskiej. Jakkolwiek taki rozwój wydarzeń byłby nie po myśli wspólnoty międzynarodowej, musi być ona nań przygotowana – po to, by móc mu się przeciwstawić lub moderować go.

6. W perspektywie zbliżających się wyborów parlamentarnych (w 2010 roku) można się spodziewać w najbliższym czasie raczej wzmocnienia retoryki nacjonalistycznej, a w konsekwencji całkowitego zastoju reform i integracji z UE. Jeśli UE uda się przekonać pozostałych członków PIC do zakończenia mandatu Urzędu Wysokiego Przedstawiciela do końca 2009 roku, kryzys w Bośni wydaje się być nieunikniony, a pozostawione bez nadzoru międzynarodowego państwo będzie ewoluowała w kierunku podziału na dwa niezależne od siebie podmioty. Możliwa jest w tym wypadku realizacja wariantu cypryjskiego (czyli przyjęcie do UE jedynie jednej Federacji). Choć budzi to wiele kontrowersji, gdyż obecnie RS jest o wiele bardziej zaawansowana we wdrażaniu unijnych zaleceń.

Możliwe jest także utrzymanie pod naciskiem USA misji Wysokiego Przedstawiciela aż do wyborów parlamentarnych, który zmusi elity polityczne do przeprowadzenia reformy ustrojowej bądź sam ją przygotuje i implementuje. Kwestią problematyczną może być jednak wdrażanie tak nadanej reformy ustrojowej i być może będzie wymagało to dalszej obecności nadzoru międzynarodowego.

7. Kwestią, która będzie wpływać na sytuację w Bośni, będzie rozszerzenie UE o państwa ościenne. Jeśli Chorwacja i Serbia utrzymają dotychczasowe tempo unijnej integracji, znacznie wzrośnie dystans pomiędzy statusem mieszkańców

w BiH a statusem krajów sąsiednich (znaczną pomoc finansową dla regionów słabiej rozwiniętych, efektywniejsza administracja, ruch bezwizowy ze strefą Schengen). Może to wymusić konieczne reformy na władzach w Sarajewie. Jednakże czynnik ten będzie zyskiwał na znaczeniu dopiero w perspektywie średnioterminowej i nie ma zasadniczego wpływu na rozwiązanie obecnego kryzysu.

*

Ostateczna stabilizacja państwa jest kluczową kwestią z perspektywy samej Bośni: paraliż lub zapaść państwa spowodują kryzys polityczny i humanitarny o trudnych do przewidzenia konsekwencjach. Niemal równie istotne są jednak możliwe konsekwencje w wymiarze regionalnym. Bałkany Zachodnie nadal dalekie są od pełnej stabilizacji, a naruszenie kruchego ładu istotnie wpłynęłoby na sytuację we wszystkich państwach ościennych. Zarówno w Czarnogórze, Kosowie, jak i Chorwacji zamieszkują liczne serbskie mniejszości o znacznym wpływie politycznym na stabilność tych państw. W Serbii może to doprowadzić do wzrostu popularności partii nacjonalistycznych, a w momencie uzyskania przez nich władzy do ochłodzenia relacji z UE i USA i wzmocnienia współpracy z Rosją. Kryzys w Bośni potężnym echem odbiłby się również w Albanii, Bułgarii czy Grecji (ze względu na napływ uchodźców, przerwane szlaki transportowe, rozwój przestępczości zorganizowanej).

Zapaść taka stałaby się również bardzo poważnym wyzwaniem dla Unii Europejskiej – i to na wielu poziomach: pomocy humanitarnej, logistyki i zagrożeń bezpieczeństwa. Wszelkie dodatkowe działania w BiH pociągałyby za sobą dalsze, ogromne koszty – w sytuacji, gdy od lat trwają starania o ich ograniczenie. Warto jednak pamiętać również o tym, że porażka „ładu daytońskiego” byłaby ogromną porażką prestiżową dla UE, która od lat w coraz większym stopniu przejmuje od wspólnoty międzynarodowej odpowiedzialność za stan rzeczy w Bośni.

Wszelkie wyzwania dla UE – szerzej, dla wspólnoty euroatlantyckiej – stają się *eo ipso* wyzwaniem dla Polski. Jest to jednak szczególnie widoczne w przypadku odległej o niespełną tysiąc kilometrów Bośni, gdzie Polska zaangażowana jest

w działania pokojowe, stabilizacyjne i modernizacyjne od 1995 roku, a Polacy stanowią blisko 10% personelu unijnej misji pokojowej Althea.

Czy wspólnota międzynarodowa jest w stanie zneutralizować którykolwiek z tych czynników? Z pewnością niewiele może poradzić na zasadniczą rozbieżność serbskich i bośniackich projektów politycznych (jak się wydaje, w ciągu ubiegłych 15 lat społeczność międzynarodowa niejednokrotnie lekceważyła głębię tego podziału, pocieszając się sielankową perspektywą rychłego pojednania niedawno walczących stron). Niemal równie pewna jest jej zdolność do większej niż dotąd determinacji w reformowaniu ustroju, narzucaniu koniecznych, ramowych rozwiązań, a zarazem odstąpienia od utopijnych projektów budowy „otwartego, wielokulturowego społeczeństwa obywatelskiego” wbrew woli samych obywateli BiH.

Prace nad tekstem zakończono w czerwcu 2009 roku

ANEKS

Stan na 1 lipca 2009 roku

I. Wysocy Przedstawiciele wspólnoty międzynarodowej

Carl Bildt (grudzień 1995 – czerwiec 1997)

Carlos Westendorp (czerwiec 1997 – sierpień 1999)

Wolfgang Petritsch (sierpień 1999 – maj 2002)

Paddy (John) Ashdown (maj 2002 – styczeń 2006)

(od 2002 – również jako Specjalny Przedstawiciel Unii Europejskiej, SPUE)

Christian Schwarz-Schilling (styczeń 2006 – lipiec 2007) *(również jako SPUE)*

Miroslav Lajczák (lipiec 2007 – marzec 2009) *(również jako SPUE)*

Valentin Inzko (marzec 2009 – do chwili obecnej) *(również jako SPUE)*

II. Obecne władze BiH

Prezydium BiH:

Przewodniczący: Nebojsza Radmanović (Serb, SNSD; od listopada 2008);

wiceprzewodniczący: Željko Komszić (Chorwat), Haris Silajdžić (Bośniak)

Premier BiH

Nikola Špirić (Serb, SNSD)

Kierownictwo parlamentu BiH (izba niższa)

Przewodniczący: Beriz Belkić (Bośniak, SzBiH),

wiceprzewodniczący: Milorad Živković (Serb, SNSD), Niko Lozancić (Chorwat, HDZ)

Prezydent RS

Rajko Kuzmanović (Serb, SNSD)

Premier RS

Milorad Dodik (Serb, SNSD)

Kierownictwo Parlamentu RS (izba niższa)

Przewodniczący: Igor Radojčić (SNSD, Serb);

wiceprzewodniczący Šefket Hafizović (Bośniak), Nada Teszanović (Serbka)

Prezydent FBiH

Borjana Kriszto (Chorwatka, HDZ)

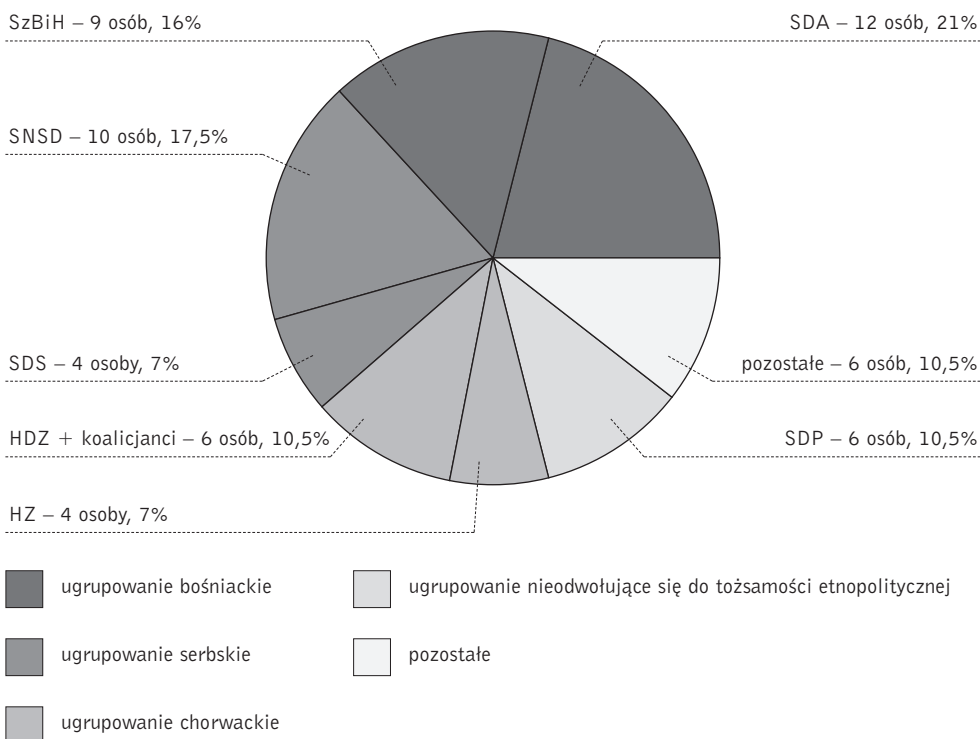
Premier FBiH

Mustafa Mujezinović (Bośniak, SDA)

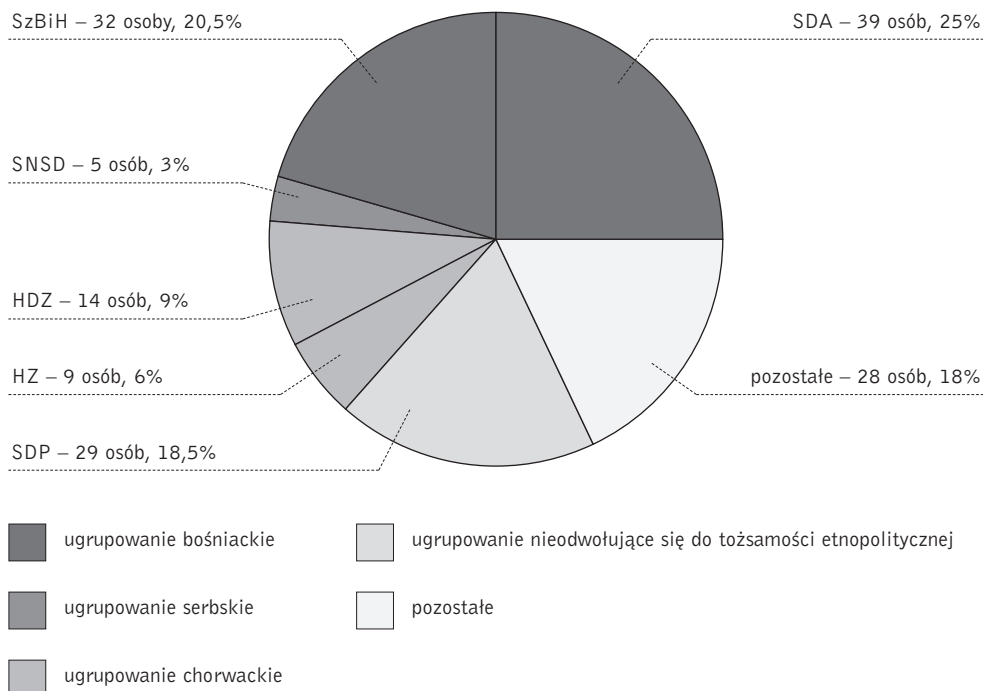
Kierownictwo parlamentu FBiH (izba niższa)

Przewodniczący Safet Softić (Bośniak),

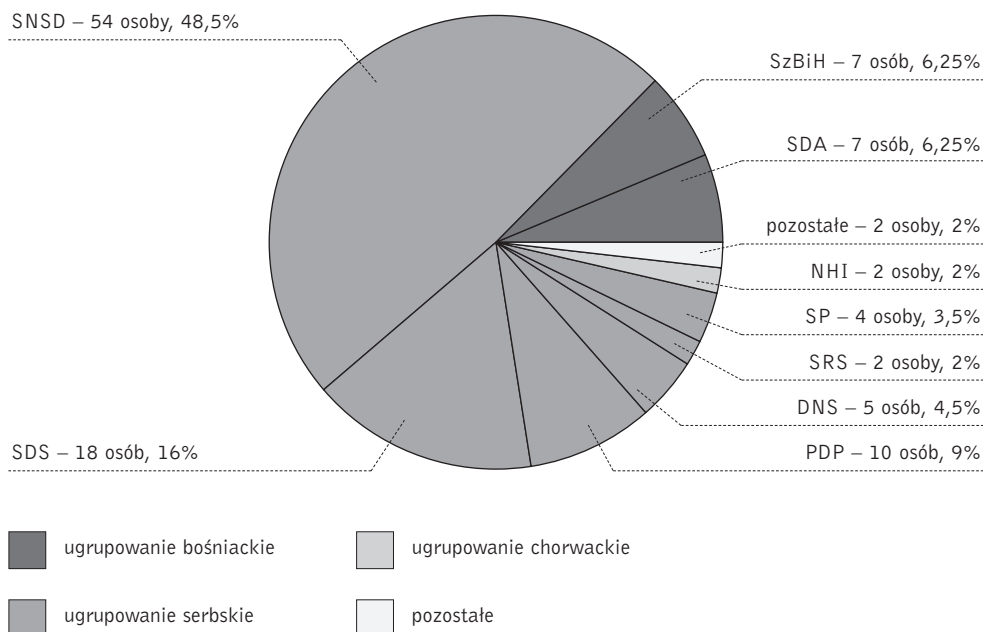
wiceprzewodniczący Marinko Čavara (Chorwat), Vesna Saradžić (Serbka)

Skład parlamentu BiH (obie izby łącznie: 57 osób) – ugrupowania

Skład parlamentu FBiH (obie izby łącznie: 156 osób) – ugrupowania



Skład parlamentu RS (obie izby łącznie: 111 osób) – ugrupowania



III. Kluczowi politycy w BiH

Dragan Cavić

Prezydent (w latach 2002–2006) i wiceprezydent (2000–2002) Republiki Serbskiej; obecnie w opozycji (SDP). Przez dziennikarzy zagranicznych i analityków często myłony z Draganem Covicem.

Dragan Cović

(ur. 1956). Jeden z najbardziej wpływowych polityków chorwackich w BiH, od 2005 roku lider największej partii chorwackiej – HDZ. W latach 2002–2005 członek Prezydium BiH, zdymisjonowany w marcu 2005 roku przez Wysokiego Przedstawiciela Paddy Ashdowna. Wicepremier i minister finansów FBiH w latach 1998–2001. Z wykształcenia inżynier.

Milorad Dodik

(ur. 1959). Najbardziej wpływowy obecnie polityk serbski w Bośni; premier Republiki Serbskiej (od lutego 2006; poprzednio styczeń 1998 – styczeń 2001) i przewodniczący ugrupowania SNSD. Poseł do parlamentu RS od 1997 roku. Z wykształcenia politolog, przed 1990 członek władz lokalnych.

Željko Komszić

(ur. 1964). Polityk chorwacki, członek Prezydium BiH od 2006 roku, członek SDP. Jego wybór do Prezydium dokonał się w przeważającej mierze głosami bośniackich wyborców, opowiada się też, jako działacz SDP, za „wielonarodową Bośnią”; część chorwackich polityków i aktywistów nie uznaje go więc za prawomocnego przedstawiciela Chorwatów w Prezydium. Z wykształcenia prawnik i politolog.

Borjana Kriszto

(ur. 1961). Prezydent FBiH od lutego 2007 roku. Związana z HDZ BiH. Od połowy lat 90. Członek lokalnych władz kantonalnych, od 2002 roku posłanka do parlamentu FBiH. Z wykształcenia prawnik.

Rajko Kuzmanović

(ur. 1931). Polityk serbski, od grudnia 2007 prezydent Republiki Serbskiej, wieloletni przewodniczący Akademii Nauk RS. W wyborach prezydenckich startował jako bezpartyjny, stosunkowo blisko związany z SNSD. Z wykształcenia prawnik i filozof.

Nebojsza Radmanović

(ur. 1949). Serbski członek Prezydium BiH od 2006 roku, Członek SNSD. Z wykształcenia politolog.

Igor Radojčić

(ur. 1966), przewodniczący parlamentu RS. Członek władz SNSD. Z wykształcenia inżynier.

Haris Silajdžić

(ur. 1945). Polityk bośniacki, od 1996 roku członek Prezydium BiH. Lider ugrupowania SzBiH, utworzonego w rezultacie secesji z SDA i konfliktu z Tihiciem. W przeszłości współzałożyciel SDA, szef dyplomacji bośniackiej w latach 1992–1993, premier Bośni w roku 1993. Sygnatariusz porozumienia z Dayton.

Sulejman Tihić

(ur. 1951). Najbardziej wpływowy obecnie polityk bośniacki w Bośni, stojący od października 2001 roku na czele ugrupowania SDA (mandat potwierdzony w wyborach pod koniec maja 2009). W przeszłości m.in. członek trzyosobowego Prezydium BiH (2002–2006), wiceprzewodniczący parlamentu RS (2000–2006), poseł do parlamentu RS (1996–2000). Z wykształcenia prawnik, przed 1990 sędzia. Więzień serbskich obozów internowania w latach 1992–1994.

IV. Ugrupowania parlamentarne BiH

W poniższym zestawieniu świadomie pominięto różnice programowe jako drugorzędne i niemające większego wpływu na kierunek działania opisywanych ugrupowań. Zdecydowana większość z nich werbalnie opowiada się za wartościami demokratycznymi, prawami człowieka i mniejszości oraz gospodarką rynkową (większy dystans wobec koncepcji wolnego rynku przejawiają przy tym ugrupowania socjaldemokratyczne i postkomunistyczne). Różnice stanowisk, ujawniające się w trakcie codziennej praktyki politycznej, dotyczą zwykle partykularnych okoliczności (tryb prywatyzacji przedsiębiorstwa, model zatrudnienia na poziomie gminy lub kantonu etc.), często w pośredni sposób wiążąc się z perspektywą obsady stanowisk opłacanych z budżetu publicznego. Zasadnicze linie podziału związane są jednak z przynależnością do danej wspólnoty etnopolitycznej.

1. Partie chorwackie

HDZ BiH (Chorwacka Wspólnota Demokratyczna BiH, *Hrvatska Demokratska Zajednica BiH*)

Największe obecnie ugrupowanie Chorwatów w Bośni, powstałe w 1990 roku. Do roku 2000 i w latach 2002–2006 z HDZ wywodziła się ogromna większość chorwackich polityków czynnych w Bośni. W następstwie rozłamów i secesji od HDZ oderwały się HDZ 1990 i NHI. Obecnie na czele HDZ stoi Dragan Cović.

HDZ 1990 (Chorwacka Wspólnota Demokratyczna 1990, *Hrvatska Demokratska Zajednica 1990*)

Partia powstała w roku 2005 w rezultacie rozłamu w HDZ BiH, dokonanego przez zwolenników Bože Ljubicia, stojącego obecnie na czele ugrupowania. W wyborach parlamentarnych w 2006 roku utworzyła koalicję Hrvatsko Zajedništvo.

NHI (Nowa Inicjatywa Chorwacka, *Nova Hrvatska Inicijativa*)

Partia powstała w 2007 roku w rezultacie rozłamu w HDZ BiH, dokonanego przez zwolenników Kreszimira Zubaka, nadal stojącego na czele NHI.

2. Partie bośniackie

SDA (Partia na rzecz Akcji Demokratycznej, *Stranka Demokratske Akcije*)

Największe ugrupowanie bośniackie w BiH, założone w 1990 roku przez Aliję Izetbegovicia, pierwszego lidera niepodległej Bośni. Od 2002 roku jej przewodniczącym jest Sulejman Tihić.

SBIH (Partia dla Bośni i Hercegowiny, *Stranka za BiH*)

Założona w roku 1996 przez Harisa Silajdzicia w następstwie secesji części działaczy z SDA. Znacznie bardziej radykalna niż SDA, krytykuje konkurentkę za „ugodowość” i opowiada się za likwidacją RS poprzez wcielenie jej do scentralizowanej Bośni, przyczyniając się do zaostrzenia relacji serbsko-bośniackich.

3. Partie serbskie

SNSD (Związek Niezależnych Socjaldemokratów, *Savez Nezavisnih Socijaldemokrata*)

Partia rządząca od trzech lat w Republice Serbskiej, powstała w 1996 roku, krytyczna wobec skorumpowanych serbskich elit „wojennych”, tj. pozostających u władzy w latach 1992–1995, a na poziomie lokalnym nieraz do 2006 roku. Jej niekwestionowanym liderem jest obecny premier RS – Milorad Dodik.

SDS (Serbska Partia Demokratyczna, *Srpska Demokratska Stranka*)

W pierwszej połowie lat 90. największe ugrupowanie bośniackich Serbów, stworzone i kierowane przez Radovana Karadžicia. W 2006 roku SDS została zmarginalizowana w następstwie zdecydowanego zwycięstwa SNSD w wyborach parlamentarnych. Obecnie na jej czele stoi Mladen Bosić.

PDP (Partia Demokratycznego Postępu, *Partija demokratskog progresa RS*),

Centroprawicowa partia została założona w 1999 roku przez Mladena Ivanicia, który do dziś pozostaje jej liderem.

DNS (Sojusz Demokratyczno-Ludowy, *Demokratski Narodni Savez*)

Jej liderem jest Marko Palić.

SRS RS (Serbska Partia Radykalna RS, Srpska Radikalna Stranka RS)

Powiązana z SRS z Serbii, opowiada się za włączeniem RS do Serbii.

SP (Partia Socjalistyczna, Socijalistička Partija)

Partia utworzona w 1993 roku, powiązana z Partią Socjalistyczną Serbii Slobodana Miloszevicia. Jej liderem jest Petar Djokić.

4. Partie wieloetniczne**SDP (Partia Socjaldemokratyczna, Socijaldemokratska Partija)**

Partia wywodząca się ze Związku Komunistów BiH, zachowuje orientację centrolewicową i krytycznie odnosi się do ideologii nacjonalistycznej. Jej liderem jest Zlatko Lagumdžija. Skład kadr partii jest mieszany. Cieszy się poparciem wśród części Bośniaków i (w mniejszym stopniu) Chorwatów.

V. Dykcjonarz bośniacki

Cele PIC – sformułowane przez PIC w lutym 2008 r. cele (*benchmarks*)” i warunki (*objectives*), które muszą zostać spełnione przed przekształceniem Wysokiego Przedstawiciela w SPUE: **(1)** ostateczne uregulowanie statusu Brzcka; **(2)** podział ruchomych środków obronnych; **(3)** podział własności państwowej; **(4)** samodzielność fiskalna; **(5)** wdrożenie praworządności. Dwa warunki to podpisanie Porozumienia o Stabilizacji i Stowarzyszeniu i pozytywna ocena PIC.

Cztery cele Lajczaka – sformułowane przez Wysokiego Przedstawiciela 30 grudnia 2007 roku, mające uzdrowić sytuację w Bośni: przyjęcie ustawy o policji, o publicznym radiu i telewizji, o administracji państwowej, pełna współpraca z ICTY. Żaden z nich nie został zrealizowany.

Deklaracja fojnicka (*Fojniczka deklaracija*) – stanowisko dwóch największych ugrupowań bośniackich z 25 września 2007 roku, w którym proponuje się podział kraju na pięć wielonarodowych regionów (tj. likwidację RS i FBiH, ale też rezygnację z decentralizacji). „Dopuszczają decentralizację, ale odrzucają nawet cień federalizmu”.

Deklaracja kreszewska (*Kreszevska deklaracija*) – deklaracja sześciu największych partii chorwackich z 21 września 2007 roku, w której Chorwaci opowiadają się za decentralizacją Bośni i reformą konstytucji, nie przesądzając swego stanowiska w sprawie trzeciego, „chorwackiego” podmiotu.

Deklaracja mostarska (*Mostarska deklaracija*) – porozumienie sześciu największych partii z 28 października 2007 roku o „przejęciu odpowiedzialności za jak najszybsze przeprowadzenie reformy policji zgodnie ze standardami UE”. Niewprowadzona w życie.

Grupa algierska (*Alžirska Grupa*) – grupa sześciu obywateli BiH pochodzenia algierskiego podejrzanych o zorganizowanie zamachu na ambasadę USA w Sarajewie i ostatecznie wydanych Stanom Zjednoczonym. Dla patriotów bośniackich: dowód na zbytnią uległość władz w Sarajewie wobec Zachodu. Dla Serbów: przykład infiltracji społeczności bośniackiej przez Al-Kaidę.

Pakiet kwietniowy (*Aprilski paket*) – projekt reform policyjnych zgłoszony w kwietniu 2006 roku, nie uzyskał wystarczającego poparcia w parlamencie.

Porozumienie w Prudzie (*Prudski sporazum*) – porozumienie zawarte na spotkaniu liderów trzech największych partii BiH (Dodik – SNSD, Tihić – SDA, Čović – HDZ) w listopadzie 2008 roku w kwestii zakresu reform konstytucyjnych. Trzej liderzy skierowali do parlamentu BiH pismo, znane jako *Inicjatywa dla zmian w konstytucji*; zakładało ono m.in. postanowienie rozpoczęcia przez ich partie rozmów „z pozytywnym nastawieniem” w każdej z izb trzech parlamentów z intencją ich pozytywnego zakończenia. W styczniu – fiasko, wobec nagłośnienia rozbieżnych wizji podziału terytorialnego kraju.

Trzy zasady reformy Policji (autorstwa Steering Board przy Urzędzie Wysokiego Przedstawiciela, sformułowane na przełomie 2004 i 2005 roku, przy współpracy komisji ds. restrukturyzacji policji przy Urzędzie Wysokiego Przedstawiciela i UE): **(1)** brak ingerencji w politykę, apolityczność policji; **(2)** decyzje prawne i budżetowe – na poziomie rządu centralnego; **(3)** obszary operacyjne przekraczające granice podmiotów (tzw. funkcjonalne regionalne ośrodki zarządzania).

Umowa z Sarajewa (*Sarajevski dogovor*) – porozumienie z 27 marca 2002 roku między sześcioma najważniejszymi partiami BiH, zawarte pod auspicjami Wysokiego Przedstawiciela i stanowiące, że wszystkie trzy narody konstytucyjne muszą być równomiernie reprezentowane nie tylko w organach wykonawczych na szczeblu federalnym, lecz również na poziomie poszczególnych podmiotów; jego postanowienia zostały częściowo zignorowane przez polityków RS.

Uprawnienia bońskie (*Bonn Prerogatives*) – przyjęte w grudniu 1997 roku przez PIC uprawnienia, wyraźnie zwiększające zakres uprawnień decyzyjnych Wysokiego Przedstawiciela. Wysoki Przedstawiciel uzyskał przede wszystkim prawo do bezpośredniego nadawania aktów prawnych zarówno na poziomie centralnym, jak i republik, łącznie z wprowadzaniem poprawek do konstytucji republik, a także prawo do dymisji demokratycznie wybranych władz i pracowników administracji, jeśli ich działania uniemożliwiają wdrażanie układu z Dayton.

„Wytwór ludobójstwa” (*genocidna tvorevina*) – określenie Republiki Serbskiej, używane przez polityków bośniackich, odwołujących się do zbrodni na bośniackiej ludności cywilnej dokonywanych w latach 1992–1995 i domagających się na tej podstawie likwidacji RS.

BOSNIA'S CHAOS.

Causes of the political crisis in Bosnia and Herzegovina today

Main points

1. Bosnia and Herzegovina (BiH) has been struggling with the enormous challenges of overcoming the legacy of the 1992–1995 civil war, modernising its economy along market lines, and democratising the country's political system since the 1995 Dayton Peace Accord¹. However, since at least 2005 the country has been in a 'transformation crisis' of a new kind, in which politicians representing the three largest ethnopolitical communities (Bosniaks, Croats and Serbs) have continually been raising new points of contention, and using the mechanisms provided for in the country's constitution and other political instruments to perpetuate the resulting disagreements rather than solving them.

2. One of the two fundamental antinomies which underlie the political crisis in Bosnia consists in the contradiction between the basic political objectives and projects (national interests) of the Bosniak and Serb political elites in BiH. The projects formulated by the Bosniak and Serb political leaderships are accepted by massive majorities of the respective ethnopolitical communities, and as such do not admit any alternatives. They differ in their interpretations of the distant and recent past, the regional situation and the status of the two nations in the country's political system, but at the core of the controversy lie the Bosniak and Serb contradictory views on the Bosnian state (within the current borders of BiH) as a sovereign political entity. For the Bosniak political leadership, the state and its current borders is the point of reference and the object of their political activity. On the other hand, the Serb elite in Bosnia seeks to gain as much autonomy as possible and stay as independent as possible from the central authorities.

¹ A reference is often made to the notion of 'triple transition': 'from war to peace', 'from one-party state to democracy' and 'from a planned to a market economy'. See for example T. Donais, "The Political Economy of Peacebuilding in Post-Dayton Bosnia", Routledge, London 2005, p. 4; A. Dzajic, C. Solioz, "Bosna i Hercegovina na putu ka modernoj drzavi? Perspektive i prepreke", Sarajevo 2005.

3. The second antinomy concerns the intentions, projects and actions of the international community in Bosnia, where it has been involved since 1995. On the one hand, the international community seeks to establish a post-war order in Bosnia, and on the other, it recognises that the Bosnian nations, which waged a war against each other in the years 1992–1995 in the name of contradictory national interests, have the right to sovereignty. The attempts to simultaneously pressure Bosnia into promoting state-building and engaging in dialogue make the actions of the international community deeply inconsistent. This antinomy has determined the form of the most characteristic institution established by the international community in BiH, the Office of the High Representative; this individual is supposed to act as a sovereign, an educator and a mediator all at the same time. Despite the USA and the European Union's great commitment to the operation of the Office, the High Representative has not been able to achieve the objectives set for it.

4. One of the reasons for the current crisis is that the major international players cannot agree on a 'plan for Bosnia' or the tasks of the High Representative's Office. An analysis of the activities of individual states in BiH reveals discrepancies (between the USA and the European Union, and between individual EU member states), rivalries (between the regional forces, especially Serbia and Croatia) and even conflicts (between Russia and the West). In the case of Russia and the West in particular, their activities in BiH sometimes appear to be a proxy conflict, a game being played without any intention of repairing the situation, in an area which is of peripheral importance from the viewpoint of both players.

5. By obstructing the successive initiatives of the other side, Bosnia's ethnopolitical communities and their leaders have almost completely undone any mutual confidence that may have existed. The ongoing paralysis of the state impedes its normal daily operation and renders it impossible to modernise its institutions and legislation to an extent that would allow genuine integration with EU and NATO structures to progress. As a result, institutions and organisations at state level are disintegrating, and lower-level, ethnically-based structures are replacing them. This is eroding mutual confidence even further. All this is happening at a time of economic crisis in a country with the highest unemployment in Europe. Meanwhile, other countries in the region – Bulgaria, Romania, Croatia (albeit with the last one still in the negotiation phase) – have

integrated with the EU and NATO; this further strengthens the Bosnians' feelings that overcoming the crisis situation is impossible, with a concomitant rise in their urge to blame the situation on someone. This may lead to an escalation of the crisis and the breakdown of the state, which would consequently pose a threat to the regional and pan-European order.

6. The international community (and especially the European Union) will very probably have to assume the unappreciated role of a stabiliser, in which it will not be in a position to impose comprehensive political solutions on the quarrelling political leaderships of BiH, but will nevertheless be forced to assume the responsibility for a territory which is incapable of functioning on its own. The international community may become a kind of sovereign for Bosnia, ensuring security and providing means until the country becomes capable of governing itself. However, it is also possible that international actors, as they become disappointed with the lack of progress in Bosnia's transformation, will gradually withdraw.

Research methodology. Sources. Names

The general research objective of this paper was to present the phenomena occurring in Bosnia in a typological rather than chronological order. The underlying assumption was that the most recent history of Bosnia, as documented on an ongoing basis in the media and reports by international organisations, has already been the subject of several studies. Our aim was not so much to create a chronicle of events as to give an orderly presentation of numerous disparate phenomena, and to demonstrate, under the apparent multitude of events, a number of governing principles which we believe rule the Bosnian chaos. Therefore, our analysis is not concerned with the political history of recent years, but rather with the categorisation of the following aspects:

- the ways in which the political forces in Bosnia obstruct their opponents' initiatives;
- the basic platforms of disagreement;
- the growing number of contentious issues;
- the 'game' being played by international political actors in Bosnia.

We have gathered the information mainly from news agencies and the media, both international and local or regional². The communications of the High Representative/Special Representative of the EU, including both daily reports (analyses of most important debates in the local media) and the quarterly reports, have also been a valuable and objective source.

Studies on Bosnia, which were naturally scarce in the first years after the war, started to appear in larger numbers in the first decade of this century, and today they even include some classic works by authors such as Xavier Bougarel, David Chandler and Robert Hayden. Each time we refer to one of these works, we have tried to document this in the footnotes; here, we have to mention the studies by the International Crisis Group³, the *Journal of Intervention and State Building*⁴ and the innovative paper by a group of young researchers, entitled

² Using the latter requires special attention, because the 'great narrations' (the abstract-democratic, Bosniak nationalist, Greater-Serbia nationalist versions, etc.) cause the local media to modify and select the information they communicate.

³ www.icg.org

⁴ www.davidchandler.org/journal_statebuilding/journal_statebuilding.htm

“Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine”⁵, as having been particularly valuable (even if sometimes controversial) sources of observations and opinions about contemporary Bosnia.

The full name of the country discussed in this paper is Bosnia and Herzegovina. However, to save space, in those instances where we were not discussing names of institutions, legal acts etc., we alternately used “Bosnia” or the abbreviation “BiH” (Bosnia i Hercegovina).

Another simplification concerns the conventional short version of the name of the Office of the High Representative of the international community. Since 2002, the Office of the European Union Special Representative (EUSR) has existed in tandem with the Office of the High Representative of the international community, and both functions have been held by the same person (this ‘double-hatted’ office is one of the peculiarities of the system of government in Bosnia and Herzegovina, which we discuss in greater detail in one of the sections below). We have therefore chosen to use the short term ‘High Representative’ to denote both offices (for the period 2002-2009), except for those parts of this paper where we discussed the future separation of these two functions, or EU-UN relations.

Languages

Bosnian, Croatian and Serbian are the three official languages of Bosnia and Herzegovina. They are all closely related, with similar grammars and lexical resources. Linguists, culture researchers and political scientists are still debating whether these are really three separate languages or rather products of an ‘identity policy’ exercise undertaken in order to bring a new language into being by underlining and absolutising dialectal differences (a similar debate is underway with regard to the ‘Montenegrin language’ which, in the opinion of many linguists, is an artificially distinguished *dialect* of Serbian). Without taking a position on this issue, we note that a great majority of proper names and political terms appearing in the political writings in BiH sound identical in Bosnian, Croatian and Serbian. Therefore, in those cases where we quote the ‘original version’ of a certain term (as used in BiH), we quote it only once, contrary to the practice of the EU where identical terms are often quoted three times out of respect for the three constitutional languages of Bosnia and Herzegovina.

⁵ Saša Gavrić, Damir Banović, Dr Christina Krause (ed.), “Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine”, Sarajevo 2009, Sarajevski otvoreni centar, Fondacija Konrad Adenauer.

It is also worth highlighting several terminological peculiarities related to Bosnia, which often pose difficulties for political scientists and journalists, as demonstrated by the practice and by numerous publications in Polish.

The first problem stems from a lack of attention to proper terminology, rather than any real complexity of the subject matter. To wit, the state created in 1995 under the Dayton Peace Agreement is quite often referred to as the “Federation of Bosnia and Herzegovina”.

This state is indeed a special case of a ‘federation’, i.e. a state composed of several subjects enjoying broad autonomy. These subjects (denoted in the Constitutional Act of BiH by the Bosnian-Croatian-Serbian neologism *entitet* taken from the English *entity*) are Republika Srpska, with its capital in Banja Luka, and the Federation of Bosnia and Herzegovina. The very small Brcko District is a third constituent of Bosnia and Herzegovina, but it does not have the status of an entity.

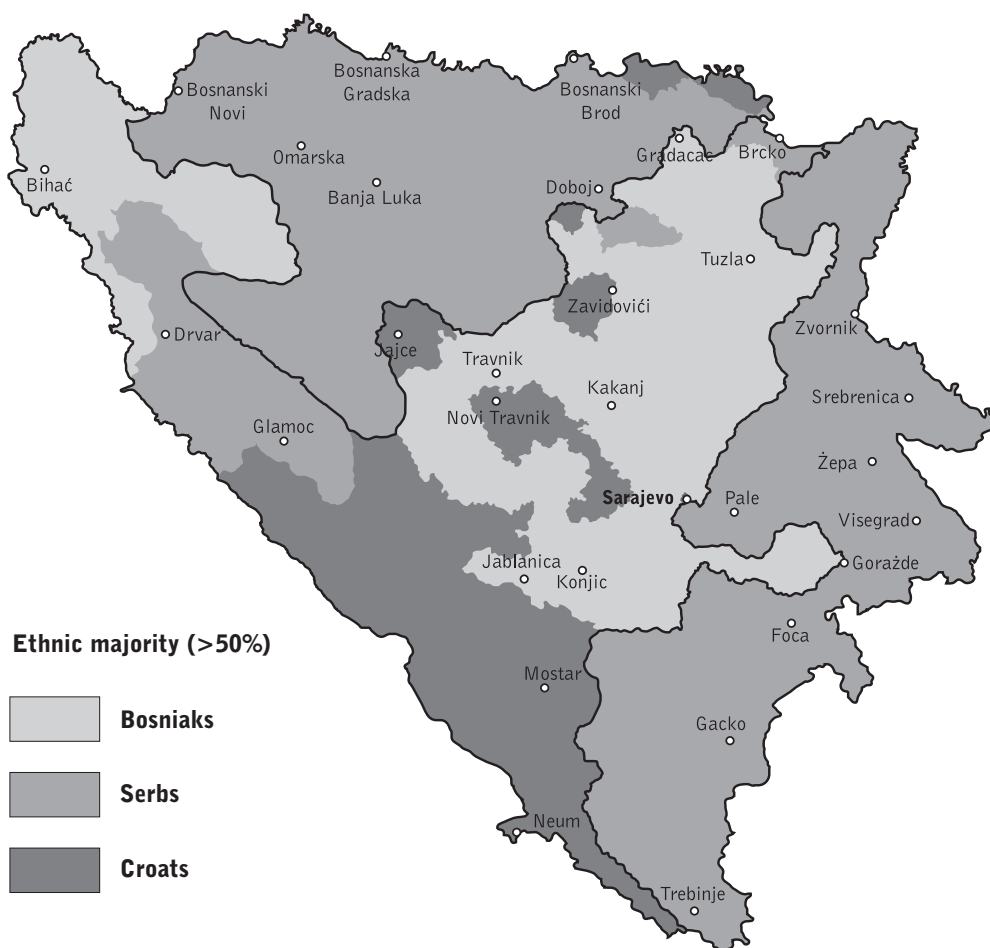
Therefore, the name ‘Federation of Bosnia and Herzegovina’ should be used only in reference to *one* of the two entities of BiH, composed of ten cantons and covering 51% of the country’s total area (with the capital in Sarajevo, the capital city of Bosnia and Herzegovina, to add to the confusion). When speaking of the entire state, it seems admissible to use the terms ‘federal state’, ‘state of a federal nature’, etc., but certainly not ‘Federation’.

The adjectives Bosnian and Bosniak (*bosanski* and *bošnjački*, both of which are rendered in Polish as ‘bośniacki’) denote two radically different ethnographic and political notions⁶. This distinction is all the more important because it is strongly connected with the disagreements related to ethno-political identity, which are crucial for Bosnia and Herzegovina. The term Bosnian (*bosanski*) refers to the geographical, country or civil identity, in other words, it denotes all the geographic, natural as well as demographic and economic phenomena in the territory of Bosnia (whether historical or within the contemporary borders established in 1995). The term Bosniak (*bošnjački*), on the other hand, refers to the ethnic identity which has developed in Bosnia since the first half of the nineteenth century, as clearly distinct from the Serb or Croat identities.

⁶ See D. Tanasović, “Sprzeczności neobośniactwa”, *Sprawy Narodowościowe*, vol. IV (1995), z. 2 (7); W. Rybicki, “O nazewnictwie państwowym Bośni i Hercegowiny”, *Biuletyn PISM*, Series Z, No 8, Warsaw 2001.

Finally, we need to mention one more complication caused by the usage of the term *bosanski*/Bosnian. It is often used by authors (both Polish and international) to describe the Serb and Croat communities living in Bosnia and Herzegovina in order to more easily distinguish between them and the ‘majority’ inhabitants of the Republic of Serbia and the Republic of Croatia respectively. However, since the (Serb or Croat) national identity is much more important than the (insignificant or contested) state/civil identity for a great majority of political leaders in these two communities (this issue is discussed in greater detail below), they have an aversion to such an identification, or even reject it altogether. In their own opinion, they are ‘Serbs/Croats living in Bosnia and Herzegovina’, and certainly not ‘Bosnian Serbs/Croats’.

Bosnia and Herzegovina – ethnic structure



Introduction

Bosnia and Herzegovina was established with its current system of government and in the current political shape in autumn 1995, as a result of the Dayton Peace Agreement imposed by the international community. The US and European politicians who initiated the agreement aimed to end the most dramatic armed conflict in post-war Europe, and create clear prospects for the two million people living in Bosnia, who were divided along ethnic lines and identified with radically different, irreconcilable visions of Bosnian statehood.

The former objective was achieved without much difficulty because, on the one hand, the West was ready to undertake a military intervention, and on the other, the local leaders realised the political cost of war, the scale of the damage and the fact that they could not achieve their objectives through war. The Bosnian state (BiH) created by the Dayton Agreement comprises two entities: Republika Srpska (RS) and the Federation of Bosnia and Herzegovina (FBiH). Despite the formal change of legal status, the entities are direct successors to the warring sides. Many of their citizens and large sections of the democratically-elected political elite continue to subscribe to the ideas that underlay the outbreak of the war. For the leaders of ethnic Bosniak groups from FBiH, the main objective of their political activity is to build a unified and centralised state; they are therefore reluctant to accept the existence of autonomous areas within the borders of BiH, hoping that in future these will be 'absorbed' by Bosnia and Herzegovina. For the leaders of the Serb political groups, the principal objective is to gain as much autonomy as possible for Republika Srpska, which is their basic point of reference.

These attitudes are reinforced by the media, educational institutions and public debates. The fact that they are articulated naturally creates a distance, if not hostility, to the other community which is interested in implementing a diametrically opposed political project. The complex system of government, intended by its inventors to protect minority rights, is being used mainly to obstruct or counteract the initiatives of political opponents.

Over the last two years, a qualitative change has occurred as a result of which Bosnia and Herzegovina has found itself in a 'spiral of crises', and the processes of modernisation and integration have stopped. Politicians representing the three ethnopolitical communities are unwilling to co-operate on building a common state, as a result of which reforms have stagnated and the state has become dysfunctional. The competences of state institutions, and the purposefulness of the very existence of the state, are now being openly questioned, which until recently had only happened on the margins of political debates in Bosnia. The international community seems helpless in the face of the successive stages of the conflict between the two communities; and the instruments at its disposal, with which it could influence the situation, are proving less and less effective.

The deepening crisis, which threatens to stop or even undo the Dayton project, may have far-reaching and dramatic consequences⁷, ranging from a *de facto* paralysis of the state and the formation of a 'reservation' inside the EU area, i.e. a territory unable to function on its own, in which ever more human and financial resources will have to be engaged without any prospect for improvement, to the development of a new, more dangerous form of the conflict, and consequently destabilisation on a regional scale.

⁷ Analysts and political scientists had earlier observed this possibility: two outstanding works that appeared in recent years, authored by a Bosnian Croat and a Bosnian Serb respectively, are entitled "Bosnia-Herzegovina: a divided society and an unstable state" (Mirjana Kasapović, Zagreb 2005) and "Bosnia and Herzegovina – the impossible state" (Rajko Kuzmanović, Banja Luka 2007).

CHAPTER 1

The constitutional order of Bosnia, the peculiarities of its political life and the methods employed to block political change

The foundation for the government and administrative system of Bosnia was laid by the creators and initiators of the peace agreement (formally known as the General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina), concluded by the leaders of the then Bosnia, Croatia and Yugoslavia (comprising Serbia and Montenegro) in Dayton on 21 November 1995 and signed in Paris on 14 December 1995. Annex IV to the agreement contained the text of the constitution of Bosnia⁸. It has since remained in force without any modifications, despite the calls for a fundamental reform of the system of government which have been raised since the beginning of this decade. Further annexes laid down a number of detailed solutions concerning specific security and public administration issues. A separate debate is underway concerning the legal force of the constitution. The act was drafted by US constitutionalists and signed by three presidents, two of whom (the leaders of Croatia and Serbia) represented neighbouring countries. The constitution was never formally adopted in a vote or referendum by the citizens of post-war Bosnia themselves.

Other main sources of law in Bosnia include the decisions of the High Representative of the international community (this function, which was established under the Dayton peace agreement, is in itself one of the peculiarities of Bosnia's political system), the constitutions of the Federation of Bosnia and Herzegovina and Republika Srpska (adopted by the parliaments of the two entities)⁹, followed by the acts adopted by the state parliament of Bosnia and Herzegovina and the verdicts of the Constitutional Court of Bosnia. The main characteristics of the constitutional and administrative order of Bosnia and Herzegovina are presented below, with special focus on the peculiarities of this system, which are key to understanding the mechanisms employed in blocking political processes.

⁸ The full English version of the text (interestingly, the constitution has never been officially translated into any of the local official languages, nor does an official translation into Polish exist) is available online, at www.oscebih.org/overview/gfap/eng/ among other locations.

⁹ In case the entity constitutions provide for solutions which are incompatible with the Dayton constitution, the former have to be amended immediately. Such amendments have been introduced on several occasions, for example in the spring of 1998.

1. Administrative divisions and system of government. The role of the central government

Bosnia and Herzegovina consists of two entities, the Federation of Bosnia and Herzegovina (covering 51% of the state's total area) and Republika Srpska (49% of the total area), as well as the Brcko District, with an area of 392 km², established as a separate territory under the Dayton Agreement due to its special strategic character¹⁰. The Federation of Bosnia and Herzegovina is further divided into ten cantons¹¹. With some minor exceptions, the territories of the two entities are the same as the territories that were controlled by the warring Serb and Bosniak-Croat sides in autumn 1995. Even though refugee return programmes have been in place since as early as 1996, Republika Srpska is clearly dominated by Serbs and the Federation of Bosnia and Herzegovina by Bosniaks and Croats¹², and in addition, some cantons of the FBiH have a clearly 'ethnic' character, that is, they are dominated by one of the two communities. Both entities have extensive structures of the legislative, executive and judiciary authority,

¹⁰ Both entities raised claims concerning the control of the city of Brcko, the underlying reason being the dispute over the strategically important 'corridor' between the two parts of Republika Srpska; see the administrative map of Bosnia and Herzegovina. For this reason, it was decided under Article 2 of Annex V to the Dayton Agreement that the future of Brcko would be decided by an arbitration court, and that pending a final decision its territory would be governed on behalf of the international community by a Supervisor who would at the same time be a deputy to the High Representative. Initially, this post was held by US diplomats, and since 2006, the deputy High Representative Raffi Gregorian has been the Supervisor. Under three successive rulings of the ICJ (1996, 1997, 1999), the Brcko District was created in March 2000, which remains under the exclusive authority of the central government of Bosnia and Herzegovina, but retains for an indefinite period of time its own self-government structures (government, parliamentary assembly, courts and police force). The status of Brcko is not contested at this moment; however, should the crisis exacerbate, it might become a flashpoint. For Republika Srpska, regaining control of Brcko is a crucial precondition for regaining its territorial continuity, as the enclave separates the northern and southern parts of the RS. The latent dispute over the future of the enclave is therefore another variant of the 'corridor disputes' which recent history has contained.

¹¹ The canton authorities have much broader competences than middle-level administration usually has: the local councils are known as 'canton assemblies', each canton also has its own 'government', and ministerial bodies in charge of the education, healthcare and welfare system in the territory of each canton.

¹² No census has been conducted in Bosnia and Herzegovina since the end of war operations in 1995, and the date and terms on which a census could be carried out remain one of the main contentious issues (see below). According to imprecise and contested estimates, Bosniaks account for 48% (around 2.2 million), Serbs for 37% (around 1.7 million) and Croats for 14% (around 0.63 million).

with parliaments, governments, presidents, two-tier judiciary systems and police forces of their own.

The powers of the central authorities and the entities have constantly been the subject of disputes, in which the Office of the High Representative became involved on many occasions by moving successive competences of the entity authorities to the central level¹³. The process of strengthening the central authorities has continued since 1995. The exclusive competences of the central government in Sarajevo include control of the armed forces, foreign policy¹⁴, customs control and the ministries for justice, security, refugees, communication and transport, foreign trade, finance and treasury and civil rights. The central authorities also control the central bank¹⁵, tax collection, the Constitutional Court, the Border Service and the Security Service, as well as the State Investigation and Protection Agency (SIPA). The prerogatives of the central authorities are nevertheless constantly contested, as both entities strive to take over certain powers of the central government, either through *fetes accomplis* or by organised political action.

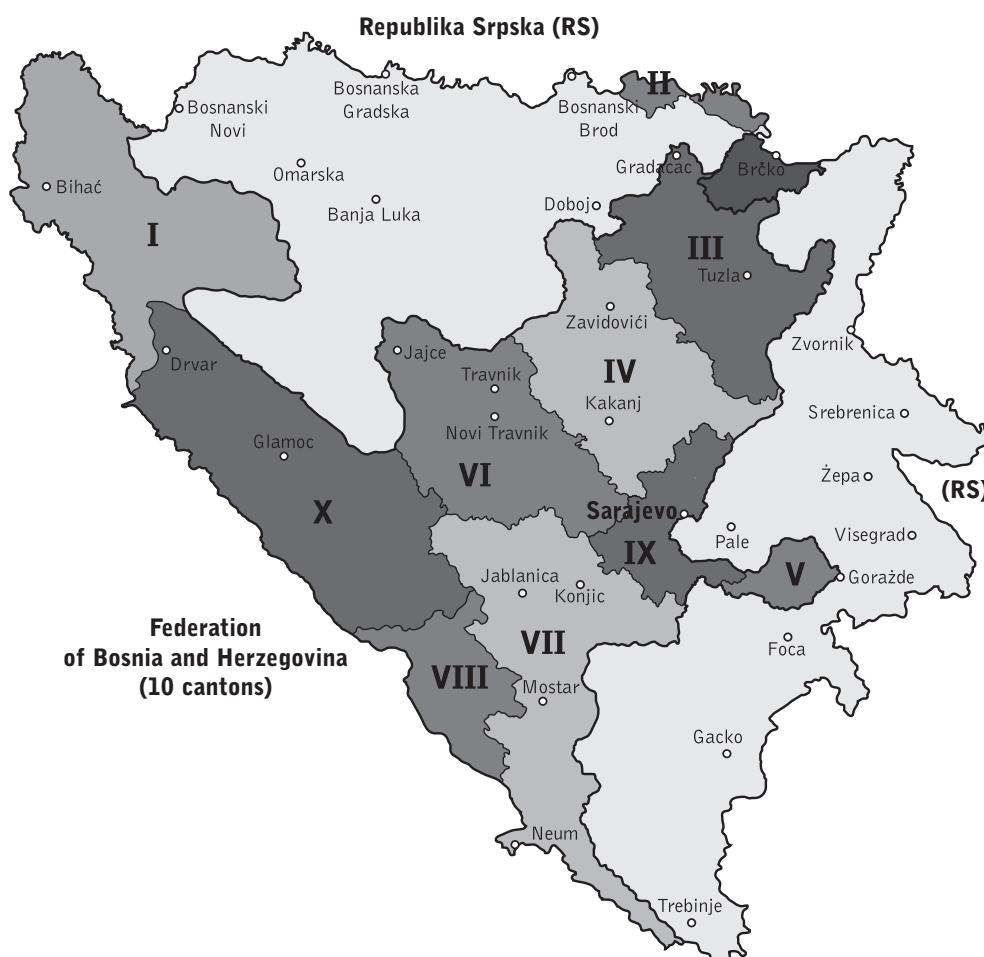
The entity authorities exercise control of the police forces, the investment and privatisation policies, the education ministries, statistical offices, standardisation of products, offices for measures and weights and the protection of intellectual property, among other matters; they also co-decide on the official public holidays and symbols used in the respective territories under their jurisdiction.

¹³ For example, under article III (5a) of the constitution of Bosnia and Herzegovina.

¹⁴ However, both entities have the right to conclude agreements with other states or international organisations under article III (2d) of the constitution of Bosnia and Herzegovina.

¹⁵ Banknotes and coins are issued in different iconographic versions for the two entities, but they are valid throughout the territory of Bosnia.

Bosnia and Herzegovina – administrative divisions



2. The legislative authority

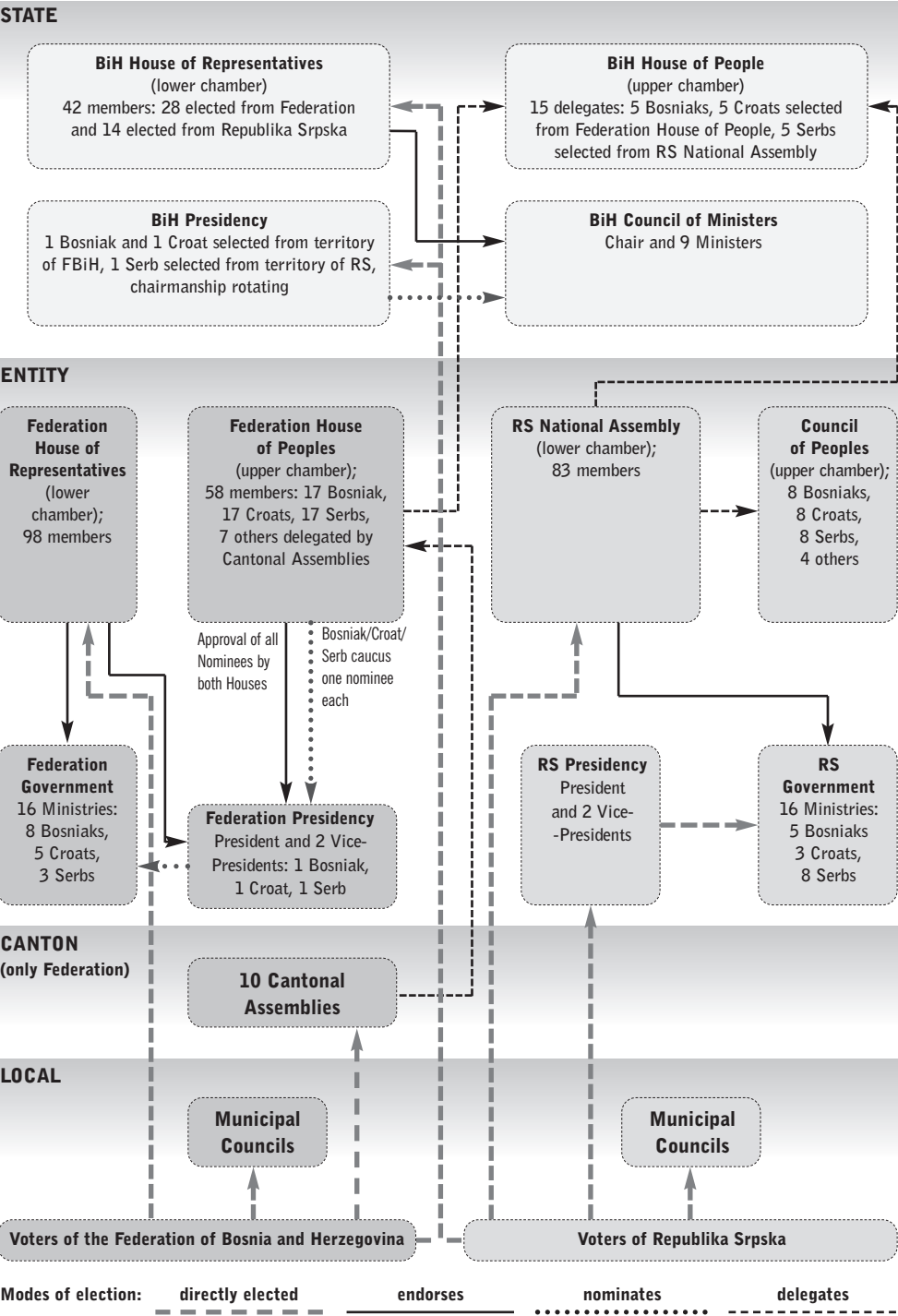
Bosnia and Herzegovina is a parliamentary democracy. The peculiarity of its legislative system, stemming from the country's administrative divisions, consists in the existence of three bicameral parliamentary representations: the House of Representatives and the House of Peoples of the Federation of Bosnia and Herzegovina; the National Assembly and the Council of Peoples of Republika Srpska; and the House of Representatives and House of Peoples of Bosnia and Herzegovina. Only deputies of the lower chambers of the legislatures (House of

Representatives in the FBiH, National Assembly in Republika Srpska and the House of Representatives of BiH) are elected in general elections (in the territories of the entities and the republic, respectively). Members of the upper chambers (at entity and state level) are delegated or designated by members of the canton assemblies or deputies to the lower chambers, subject to an agreed national parity (except for the Republika Srpska Council of Peoples, the upper chambers of the legislatures have to be composed of equal numbers of representatives of the three constitutional nations: the House of Peoples of FBiH therefore consists of 17 Bosniaks, 17 Croats and 17 Serbs, and the House of Peoples of Bosnia and Herzegovina of five members of each nation).

The manner in which the representatives of ethnic communities are elected in Bosnia and Herzegovina has been determined by the desire of those who created its system of government to make the political system as representative as possible, and avoid the majoritisation of any 'political nation' which constitutes a minority on the given territory. This solution, however, causes numerous complications. Even more problems stem from the voting system in the parliament of Bosnia and Herzegovina, defined in Article IV(3)(d-e) of the constitution; the adoption of any given act has to be supported by at least one-third of the delegates or members representing each of the political nations. In other words, the quorum in the 15-member House of Peoples of Bosnia and Herzegovina is nine deputies, including at least three Bosniaks, three Croats and three Serbs.

The mechanism to protect the vital interest of any of the constitutional nations is another specific solution. It may be invoked by members of any of the parliamentary chambers in Bosnia during the approval procedure for new laws, and this triggers the parliamentary veto mechanism. The veto may be overridden by a majority of members of each of the constitutional nations in the given chamber; in the absence of such a majority, the parliamentary impasse may be overcome by a decision of a commission appointed by the speaker of the given chamber or, in the final instance, by the Constitutional Court which rules whether or not the 'vital national interest' had really been endangered.

BiH's legislative and Executive Bodies



Source: Office of the High Representative

3. The executive authority

In terms of the executive authority, the peculiarity of Bosnia's system of government consists in the constitutional requirement to observe parity among the three constitutional nations in appointments to the main state offices (speakers and deputy speakers of the chambers of parliament, members of the three-person presidency acting as a 'collective' head of state, presidents and vice-presidents of the two entities, as well as members of the FBiH and RS governments). This solution has been criticised from the point of view of democratic standards because in fact it prevents members of other national minorities from being appointed to positions of authority. From the point of view of political practice, however, it is much more relevant that the parity requirement creates numerous complications by predetermining that state offices have to be filled by members of the 'political *nomenklatura*' of the constitutional nations, irrespective of their actual competences.

A further difficulty comes from the requirement concerning the rotational chairmanship of the presidency of Bosnia and Herzegovina, where the post of the presidency chairman (the *de facto* head of state of Bosnia) is taken by a different person every one-third of a term (usually every 15–16 months)¹⁶.

Here we should perhaps add that even though under the constitution, the parity and rotation requirements apply only to the highest state offices enumerated above, the political practice has been to observe them at the lower levels of the legislative and executive authority also (for speakers and deputy speakers of parliament chambers, heads of ministries, etc.)¹⁷

This is one of the few genuine compromises at work in the political life of Bosnia and Herzegovina, and any departure from it usually triggers action by politicians representing the 'minority constitutional nation' who consider themselves left out in specific appointment decisions.

¹⁶ It should be noted that the constitution does not lay down any solution to be applied in the case of an early election when not all of the three presidency members have held the chairmanship.

¹⁷ To some extent, this practice has been imposed by the so-called Sarajevo Agreement concluded in March 2002 between the six main parties of Bosnia and Herzegovina, which provided that the three constitutional nations should have equal representations not only in the executive bodies at central level, but also at republic entity level.

4. The Office of the High Representative

4.1. The scope and powers of the office

The Office of the High Representative of the international community has been an important element in the government system of Bosnia since the Dayton Peace Agreement¹⁸. Appointments to the Office and its operation are regulated by the Peace Implementation Council (PIC), a gathering representing 55 states and international organisations interested in keeping peace in Bosnia. The High Representative is therefore not accountable to Bosnian politicians or voters¹⁹.

Under the Dayton Agreement, the Office of the High Representative was intended to support the implementation of the peace process by co-ordinating the work of the institutions involved in post-war reconstruction. Initially, the competences of the High Representative were limited to the civil and political dimensions, while all military matters remained within the competences of NATO²⁰. The High Representative was also tasked with monitoring the implementation of the peace process and facilitating consensus on controversial issues through mediation and co-ordination. As progress with the peace process and building state institutions was insufficient, the Peace Implementation Council decided to extend the powers of the Office during the summit in Bonn in December 1997. Under the so-called Bonn Prerogatives, the High Representative may dismiss any official in Bosnia (whether elected or appointed) who is suspected of violating the law or sabotaging the peace process, dissolve political parties and impose legal solutions²¹ which become binding in the territory of Bosnia and

¹⁸ This is provided for in Article V of Annex X.

¹⁹ The Peace Implementation Council (PIC) is an institution tasked with supervising the peace process in Bosnia, created at the Conference for the implementation of the peace process held in London on 8-9 December 1995. It comprises representatives of 55 states and institutions, including Poland. The PIC executive body is the Steering Board.

²⁰ It was already visible at that time that the United States and the European Union had different concepts for the Office. Washington sought to establish a powerful Office of the High Representative which would co-ordinate the civilian and military aspects of the peace process. Confronted with the position of the EU, which underlined the 'civilian' dimension of the mission and was interested in having a European appointed as the High Representative, the United States decided to substantially reduce the powers of the Office.

²¹ Under the PIC decision adopted in Bonn: "to adopt the necessary acts (...) when the legislative bodies are incapable of adopting them".

Herzegovina, including amendments to the constitutions of the entities²². The detailed scope of the Bonn Prerogatives of the High Representative has never been defined, or at least not made known to the public. The political practice suggests that the Prerogatives do not authorise the High Representative to change the constitution or the election, but enable him or her to remove powers and prerogatives of the entities and vest them in the central state authorities.

The most disputed decisions taken by the High Representatives included the dismissal in March 1999 by Carlos Westendorp of Nikola Poplasen, the president of Republika Srpska, the dismissal in March 2001 by Wolfgang Petritsch of Ante Jelavic, the Bosnia and Herzegovina presidency chairman, and the simultaneous dismissal in June 2004 by Paddy Ashdown of 60 high Republika Srpska officials. The High Representatives have used these extensive powers only occasionally. However, this does not change the fact that the citizens of Bosnia have no influence on either the appointment of the High Representatives, or the control and assessment of their work by the international Peace Implementation Council (which is less than rigorous, and occurs with a substantial delay).

4.2. Debate concerning the legal force and scope of the High Representative's powers

Politicians and political scientists have been debating the role of the High Representative as the exponent of the will of the international community at least since 2003, and a surprisingly large number of authors have criticised the institution²³. On the other hand, many analysts argue that the High Representative's powers

²² The acts adopted in this manner were to remain in force only until the authorities competent to adopt such acts reached a compromise. In practice, however, they became a permanent element in the legal system of Bosnia and Herzegovina.

²³ One of the first publications to comprehensively formulate these reservations was an essay by Gerald Knaus and Felix Martin, two researchers associated with the European Stability Initiative, entitled 'Travails of the European Raj', *Journal of Democracy* Vol. 14, No. 3, 2003. We mention it here because of the number of its citations, and also because of the reservations it expresses concerning the 'neocolonial' and 'voluntarist' policy of the international community in Bosnia, which have since become a permanent element of political, scientific and journalistic debates. Another document of equal importance here is the ruling of the so-called Venice Commission (of the Council of Europe) concerning the incompatibility of the institution of the High Representative with the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms; 'Opinion on the constitutional situation in Bosnia and Herzegovina and the powers of the High Representative', Venice, 11 March 2005, [http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)004-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)004-e.pdf)

should be extended radically and a number of major political changes imposed on Bosnia. The difference between the two groups seems to stem primarily from different degrees of distance to the situation in Bosnia. While the ‘theoreticians’ are concerned mainly about the deficit of democracy and sovereignty, the ‘practitioners’ worry about the deepening crisis which, in their opinion, has been caused by the High Representative’s insufficient assertiveness, *inter alia*.

The Office of the High Representative is certainly unique in world politics as an institution of the international community’s informal protectorate in an independent and sovereign state. A number of politicians and political scientists have argued that the Office should be reformed, in order to protect the democratic standards and the sovereignty of the people of Bosnia and Herzegovina, eliminate an important cause of disputes with the local leaders, normalise the situation and cut the costs involved in maintaining the Office. Proposals for reform have followed two directions: in the mid-2000s the idea of subjecting the Office of the High Representative to detailed controls by the local political elite and making its operation ‘consensual’²⁴ was expressed more frequently. Since 2005, increasingly frequent calls have been heard to **(1)** transfer the powers of the High Representative of the international community to the European Union Special Representative (EUSR); see below in this chapter) and then formally phase out the former institution; **(2)** gradually limit the powers of the SREU; **(3)** formally close down the office once Bosnian political institutions have attained certain standards²⁵. This prospect was first formulated by High Repre-

²⁴ Knaus and Martin (*op.cit.*) suggested that each case where the High Representative dismisses an official should be considered by a commission composed of lawyers who are nationals of Bosnia and Herzegovina and independent of the High Representative; each initiative of the High Representative should be subject to public and parliamentary assessment, and the Office should be made fully transparent by implementing European standards on access to information and making the deliberations public. It seems obvious that implementing these proposal would offer local politicians opposed to the OHR a perfect instrument to paralyse the Office.

²⁵ The Peace Implementation Council set five objectives and two conditions to be met by Bosnia before the High Representative’s mandate expires. The five objectives include: 1) final regulation of the status of the Brcko District; 2) budget stability; 3) strengthening the rule of law; 4) resolving the issue of state property (the division of state property inherited from the former Yugoslavia between Bosnia and Herzegovina and the entities) and 5) resolving the issue of the military infrastructure. The two broad conditions are the signature of the Stabilisation and Association Agreement (SAA) (which took place on 16 June 2008) and a positive assessment of the transformation in Bosnia by the Peace Implementation Council.

sentative Christian Schwarz-Schilling as he took office in February 2006. Since then, the international community has repeatedly declared its intention to carry out this plan, and – given the absence of progress in the modernisation and unification of Bosnia – repeatedly postponed the deadline for its implementation. The declarations and the postponements have further undermined the Office of the High Representative’s authority.

The existence of the Office and the scope of its powers demonstrate one of the main dilemmas faced by the international community in today’s Bosnia, as it strives to shape the post-war order while at the same time preserving the sovereignty of the parties to the conflict. These two aims have turned out to be mutually contradictory – and this contradiction is reflected in the disputes about the mandate of the Office of the High Representative. Its creation (and the subsequent award of broader powers) in the second half of the 1990s was necessary because of the stagnating efforts to build a new post-war order. However, the presence of the Office has discouraged local politicians from working towards compromises (they are aware that necessary but unpopular legal solutions will ultimately be imposed by the High Representative), and encouraged them to brandish the ‘defence of national interest’ rhetoric to prevent interventions by the High Representative. Nevertheless, dismantling the Office would only exacerbate the chaos.

5. Other elements in the practice of political life

There are a number of other activities and behaviours specific to the political life of Bosnia and Herzegovina which are not envisaged in the laws that define the system of government²⁶. Firstly, the actors on the political stage (representatives of the ethno-political groups, state institutions, diplomats, officials of the UN High Commissioner’s Office) tend to strike ‘fake compromises’; these are welcomed by some sections of public opinion at the local level and a majority internationally as evidence of the openness of local politicians, the efficacy of the negotiators, etc., but which bring no genuine, fundamental change as a re-

²⁶ Of course, similar behaviour occurs in the political practices of other countries, but seldom does it play such a great role as in Bosnia.

sult. By creating new institutions, or reaching agreement on minor issues, the parties are able to claim that they have ‘worked out a compromise’, but the essence of the problem remains unsolved.

The fate of the police reform

The history of police reform may serve as a case study of ‘fake compromise’. Since the autumn of 2003, the EU negotiators, members of the EU policing mission (EUPM) and the Office of the High Representative have been calling for reform and unification of the police forces operating in the 10 cantons of the FBiH, the Brčko District and Republika Srpska (a total of 12 separate structures). The three mandatory principles of the police reform, defined in January 2005 by the European Union, included: **1.** the police’s apolitical nature, **2.** transferring administrative and budget powers to the central authorities, **3.** creating reasonable areas of command above the level of the entity borders. The latter two requirements were intended to put an end to the existence of separate police structures in Republika Srpska. Compliance with these conditions was identified as one of the necessary prerequisites for the signature of a Stabilisation and Association Agreement (SAA) with the EU.

Due to resistance from the Republika Srpska politicians, the completion date of the negotiations concerning the reform has been postponed many times. The EU pressed for the reform to start, the High Representative needed an accomplishment to demonstrate his efficacy, and the Serb politicians continued to resist, as a result of which in mid-April 2008 a compromise was reached; the parties committed themselves to reaching agreement concerning the police reform as soon as practicable, but did not define any specific deadlines for the reform. EU politicians publicly declared the agreement a success. On 16 June 2008, the SAA was signed. The police reform has not been carried out as of the present day, and no detailed plan for such reform has been developed²⁷.

The politicians in Bosnia and Herzegovina have also displayed a particular ability to create new political crises in order to divert attention from legal or criminal allegations²⁸. In the broader sense, local politicians possess an effective instru-

²⁷ Maciej Kaczorowski, “Reforma policji w Bośni i Hercegowinie. Rola społeczności międzynarodowej” [“Reform of the Police Forces in Bosnia and Herzegovina. The Role of the International Community”] in: *Europejski protektorat? BiH w perspektywie środkowoeuropejskiej*, Warsaw, PISM, 2008.

²⁸ The case in which RS politicians claimed in spring 2009 that the investigation by the SIPA was a measure undertaken by the ‘Bosniak lobby’ against the local Serbs may serve as a good example of this attitude (see section 4.9 below).

ment of blackmail; if a situation takes an unfavourable turn, they may threaten the international community with the prospect of a political crisis, the paralysis of the state or the secession of parts of the territory (or at least an independence referendum, which in recent years has been the most frequently employed ‘scare tactic’). Since the international community fears such a scenario much more than those threatening to use it, such blackmail is usually effective. The international community abandons or mitigates its requirements, and accepts partial or superficial change or reform.

6. Methods employed to block political processes

The above presentation of the peculiarities of Bosnia and Herzegovina’s system of government is a good starting point to present the methods which the political actors have most commonly used to influence the processes taking place in Bosnia in line with their own political projects – usually in a negative way, that is, by impeding any changes they consider unfavourable.

■ The **extensive parliamentary system** offers the widest possibilities in this respect. The requirement concerning approval by at least one-third of members or delegates representing each of the entities in the federal parliament, as well as the mechanism of constitutional veto in cases where a threat is posed to ‘the vital national interest’, make it possible to block the work of individual parliament chambers through parliamentary obstruction (preventing the attainment of the quorum), votes against or vetoing (and consequently preventing the adoption of) the given act.

■ A more radical tool, often used by members or delegates representing one constitutional nation or one political group, consists in **boycotting the deliberations of a given chamber**. Given the multiplicity of parliament chambers, this ‘blockade scenario’ may be employed repeatedly; even if a legal solution undesired by members of one of the constitutional nations makes it through one chamber, the boycott may still be employed in the upper chamber or in the national parliament²⁹.

²⁹ This method was used, for example, during the crisis in relations with the High Representative of the international community in autumn 2007, when the RS leaders announced that Serb politicians would start a boycott of the Bosnia and Herzegovina parliament and council of ministers.

■ The boycott mechanism is sometimes also successfully used to **block appointments** (when the given post is to be taken by a member of the given constitutional nation under the ethnic parity and rotation principles). The options include refraining from appointing anyone (and thus preventing the office from functioning), the resignation of the appointed official, or the appointment of an official who subsequently blocks the operation of the office³⁰. Any attempts at dismissing an official representing a given constitutional nation who refuses to work in an appropriate way are usually interpreted by the media and politicians from the same ethnic community as discrimination on the grounds of ethnicity.

■ Moreover, the application of the formal principle of parity has been extended, producing an informal but commonly used **'recrimination' mechanism** which plays an important role in the political life of Bosnia and Herzegovina. This consists of the unconditional and mechanical application of the principle of parity: when an official representing one of the constitutional nations is dismissed, even if the dismissal was due to his or her unquestionable incompetence or ill will, this has to entail the dismissal of an official representing the other constitutional nation from a position equivalent in terms of political significance.

■ Furthermore, due to the high social mobilisation of the rival communities, combined with a low level of legal awareness and a deficit of confidence in the state institutions, a practice has developed whereby **officials or institutions take decisions outside the scope of their remit** (which is difficult to understand for representatives of law-abiding international institutions). For the leaders of the ethnopolitical communities, this is a 'win-win game', an action from which they can only benefit. Given the inefficacy of the state institutions, the legal invalidity of such a decision may only be proved several years later (in the best-case scenario), while the community leaders reap immediate political benefits from a spectacular decision. Classic examples of this practice include the resolution which the RS parliament adopted on 14 June 2009 (by a majority of Serb MPs), which called on the High Representative of the UN/EU to restore to the entities all the powers transferred to the BiH central government in the years

³⁰ Resignation by politicians representing the given ethnopolitical community is probably the most frequent tactic. For example, when relations with the High Representative of the international community deteriorated in autumn 2007, the RS leaders announced that Serb officials would resign from all the posts they held in the central authorities.

1997–2009³¹, or the resolutions FBiH politicians adopted in 2008 in support of excluding the Srebrenica municipality from the jurisdiction and territory of Republika Srpska. It might be stated that it is the everyday political practice of the politicians active in Bosnia to make proposals which are beyond their possibilities and competencies, yet which win immediate public plaudits.

It is also peculiar to political practice in Bosnia that negotiations concerning issues of crucial importance for the future of the state are conducted completely outside the institutions established for this purpose (the parliaments and the presidency). Informal meetings between the leaders of the largest Bosniak, Croat and Serb political groups, during which (usually short-lived) agreements are concluded, are a permanent element of local political life. Behind-the-scenes negotiations are also part of political life in democratic systems that operate according to the laws, of course. However, they never replace the formal mechanisms for negotiations, as is the case in today's Bosnia. A good example of this practice is the agreement concluded in the town of Prud (*Prudski sporazum*) in December 2008 by leaders of the Bosniak, Croat and Serb communities (respectively Sulejman Tihić, head of the largest Bosniak party SDA; Dragan Čović, leader of the largest Croat party HDZ; and Milorad Dodik, leader of the largest Serb party SNSD). During their talks, these three politicians, acting without any formal mandate from their respective political groups, entity parliaments or any other political bodies, concluded an agreement (another in a series of similar acts that were implemented) concerning fundamental elements of state reform³². Other attempts at creating unconstitutional legislative institutions included the creation in November 2000 of the Croat National Assembly (*Hrvatski Narodni Sabor*) with the mission of representing all Croats living in Bosnia, by the largest Croat party HDZ in co-operation with other Croat groups³³.

³¹ The question of the division of competences between the entities and the central authorities is by its nature beyond the jurisdiction of the 'party' to this division, namely Republika Srpska, and certainly beyond the jurisdiction of the RS parliament. However, the benefits to be derived by demonstrating to the Serb community that the MPs of the RS parliament are guarding the interests of the Entity is incomparably higher than any discomfort caused by a souring of the already tense relations between the RS political elite and the High Representative of the UN/EU. In this case, the parliament's decision was vetoed by the High Representative and never brought into force.

³² The Prud agreement lasted for less than three months but this did not cause the 'informal talks' method to be abandoned. The Croat leader Dragan Čović has arranged for "an informal agreement between the eight major political groups of Bosnia and Herzegovina" on 27 June 2009.

³³ F. Bieber, *Croat Self-Government in Bosnia – A Challenge for Dayton?*, ECMI Brief No. 5, European Centre for Minority Issues, May 2001.

CHAPTER 2

The platforms of political disagreement in Bosnia

Based on the above characterisation of the government and administration structures, it is possible to draw a 'map' of the main division lines and the platforms of political disagreement in Bosnia and Herzegovina, and consequently to enumerate in typological rather than chronological order the growing number of unresolved, detailed and contentious issues which have been causing a progressing paralysis of the state, impeding reforms and undermining public confidence in BiH over the last two years.

Such an enumeration is all the more essential because – while some points of contention are obvious and stem directly from the fundamental conflict between the interests of the Serb and Bosniak leaderships (such as the concepts of a unitary vs. regionalised state, the interpretation of the events of 1992–1995) – many others concern very detailed solutions in the system of government and administration, or are even difficult to relate to the core of the dispute. We therefore believe that it is important to present the common roots of the debates on police, on the division of schools, and on banknotes.

1. The fundamental conflict between the interests of the ethno-political communities

The decisive majority of disputes concern the relations between the centres of power. However, we should begin by discussing the basic dimension of the ethno-political conflict which exists in Bosnia and Herzegovina, and which is only partly institutionalised and channelled through disputes between the institutions (or within them, in the case of multiethnic structures).

This basic dimension concerns the fundamental contradiction between the national interests formulated by the Bosniak, Croat and Serb political leaderships as comprehensive political projects which dominate public life in Bosnia and Herzegovina. The political projects in question are extensive, multidimensional and not always coherent, and the discrepancies between them cannot be reduced to differences of opinion with regard to police reform, a new administrative division of the country or the hierarchy of public holidays. It has to be emphasised that decisive majorities of the Serb, Bosniak and Croat ethno-political

tical communities identify with these projects: these are not simply the efforts to implement the political programme of individual political groups (which could be addressed by changing the political leadership through elections), but rather a practice accepted by a majority of the public. These political projects consists of sets of beliefs, views and values shared by the respective majorities of Serbs, Bosniaks and Croats living in Bosnia and Herzegovina.

At the expense of major simplifications, the essential discrepancy between these projects may be defined as contradictory views on the Bosnian state (Bosnia and Herzegovina within the current borders) as a sovereign political subject. For the Bosniak leadership from the FBiH, this is probably the only point of reference and the aim of its political existence: under the imposed Dayton compromise, the Bosniak political elite accepts (for the time being) the existence of territories endowed with (shrinking) autonomy within the Bosnian state, in the hope that they will be ultimately 'absorbed' by Bosnia and Herzegovina. For the Serb elite in Bosnia, the basic aim is to preserve as much autonomy as possible for Republika Srpska, and this is the basic point of reference; under the imposed Dayton compromise, the Serbs accept (for the time being) the existence of the 'cap' of Bosnia and Herzegovina. (The same largely applies to the Croat leadership. The fact that the Croats have expressed their position on the issue in less radical terms may be due to their smaller number, the better state of relations between Zagreb and Sarajevo, the absence of antagonising factors such as Kosovo's declaration of independence, and finally the closer prospect of Croatia's accession to the European Union.)

This contradiction between political projects and objectives is rooted in the past, both experienced and imagined; that is, in the experience of the 1992–1995 war and the visions of the past as reinforced and reproduced by the Bosniak and Serb academic and teaching communities³⁴. Numerous studies of the collective identity and loyalties of the Bosnian citizens of Serb and Bosniak origin demonstrate the power of this contradiction. They clearly show that the primary object

³⁴ For the dissimilar views on history, see W. Stanisławski, "Źródła kryzysu politycznego w Bośni i Hercegowinie" ["The Origins of the Political Crisis in Bosnia and Herzegovina"], in *Europejski protektorat? BiH w perspektywie środkowoeuropejskiej*, Warsaw, PISM, 2008, p. 36.

of political loyalty for the former group is Republika Srpska, and that its members have an indifferent, if not hostile attitude towards the Bosnian state³⁵. This contradiction is well recognised by both parties to the conflict, and breeds a sense of distance, or even hostility, to the community interested in the opposite political project, who are regarded not simply as in competition with their own, but as actively aggressive. This instils distrust and a sense of rivalry between the Serb and Bosniak communities at many institutional and non-institutional levels, and also affects the multiethnic institutions (the three parliaments, the central government and the presidency of Bosnia and Herzegovina), often causing their paralysis or at least inefficiency; on a smaller scale, it is also visible in those power institutions which are dominated by one ethnic community (the governments of Republika Srpska and the Federation of Bosnia and Herzegovina, in which some seats are offered to the Bosniaks and Serbs respectively, under the principle of parity). It also fuels conflicts between all kinds of mono-ethnic organisations and institutions (most of the media, political parties, associations of veterans, trade unions, as well as religious communities and academic institutions), and maintains permanent tension.

2. The platforms of ethno-political disagreement between the authorities (entities, central authorities, Office of the High Representative)

Where individual institutions are practically mono-ethnic, they also become exponents of the conflict. This refers mainly to the government, the president and the parliament of Republika Srpska, which are engaged in a deep conflict with both the central authorities of Bosnia and Herzegovina (to the extent that they expound the Bosniak national interest; the dispute is most profound between the governments of Republika Srpska and of Bosnia and Herzegovina) and the Office of the High Representative (to the extent it advocates projects to 'modernise the system of government', which are then perceived as threatening to the autonomy of RS). Heated disputes between the political representatives of

³⁵ Bosnia and Herzegovina still does not have a national public opinion institute that could conduct systematic surveys. In a survey of November 2007, as many as 77% of RS citizens RS were in favour of a referendum on the independence of Republika Srpska.

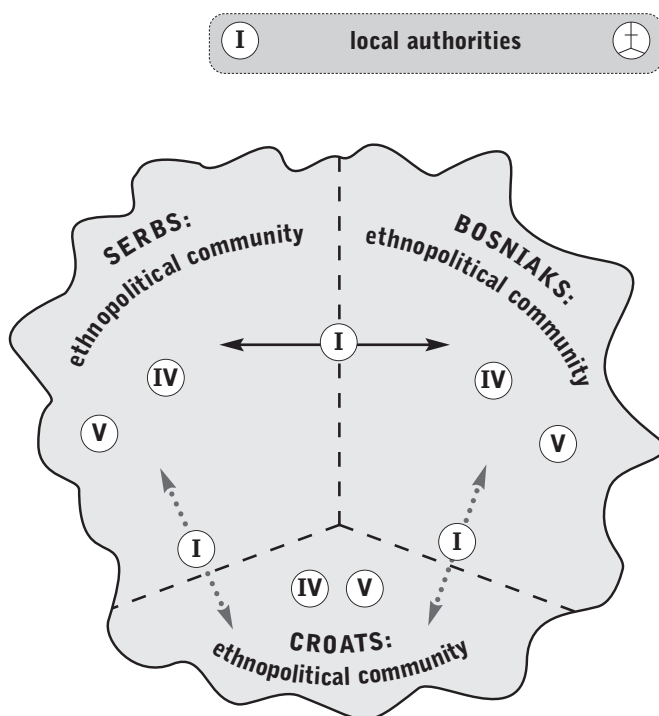
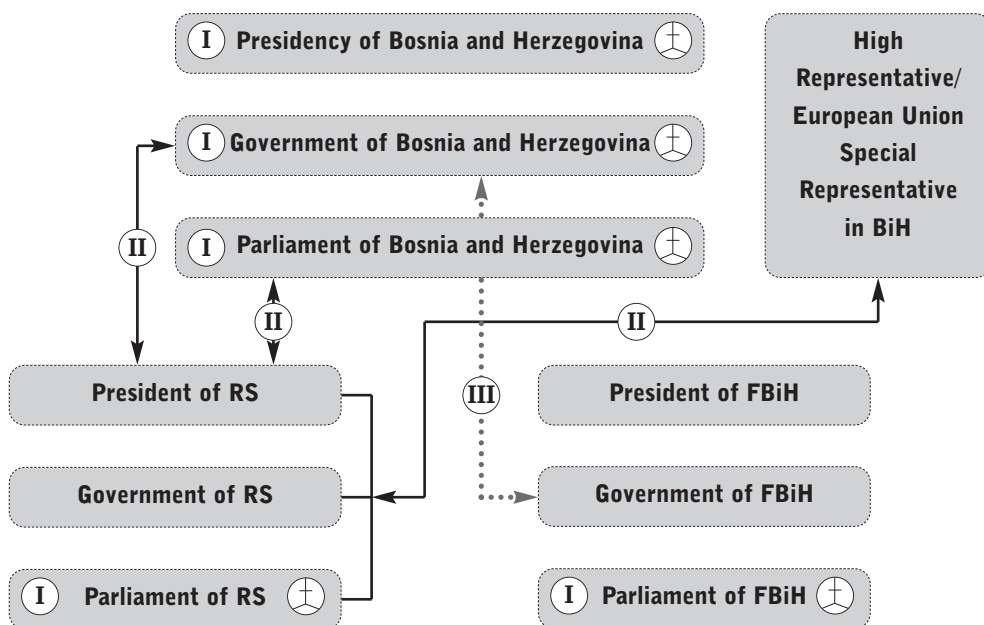
the competing ethno-political communities also occur constantly at the local level and within individual central institutions, often rendering their functioning impossible³⁶.

3. The platforms of conflict between the entities and the central authorities

The third level of the conflict concerns institutional rather than ethnic rivalry. Less intense than the levels discussed above, it consists in the competition between the administrative apparatuses at entity level and the central authorities. It is in fact a typical conflict between large administrative structures vying for resources. In the case of Bosnia, however, this rivalry is exacerbated by the scarcity of those resources, the role that membership in the administrative structures plays in gaining access to them, and especially the possibility of 'making it part' of the primary ethnic conflict. Thus, for instance, the executive authorities of both entities, RS and FBiH, have been obstructing talks concerning the division of state property inherited from the former Socialist Federal Republic of Yugoslavia between the entities and the central government. While in the case of the RS officials this attitude may be justified by the interest of the entity (in the sense of 'keeping as many prerogatives and instruments of power under the control of Banja Luka as possible'), the FBiH officials are undermining the position of the central authorities despite the fact that in their case, the 'national interest' (to strengthen the position of Sarajevo and the central authorities) is in keeping with their own interests.

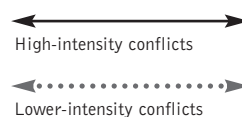
³⁶ As a result of a conflict between the city council members representing the Bosniak and Croat groups, it has not been possible to elect the mayor of Mostar, the third most important city in Bosnia and Herzegovina, since local elections in October 2008. The situation is similar in at least ten smaller towns. Similar processes are also occurring at the level of professional and non-governmental organisations. On 29 April 2009, representatives of the Radio and Television of Republika Srpska (RTRS) and the *Glas Srpske* daily quit the Association of Journalists of Bosnia and Herzegovina, and announced they would create a separate Association of Journalists of Republika Srpska.

The platforms of political disagreement in Bosnia



The platforms of political disagreement in Bosnia

- Ⓘ Fundamental contradiction between the interests of ethnopolitical communities (attitude towards today's Bosnia and Herzegovina as a sovereign political subject)
- Ⓙ Platforms of ethnopolitical disagreement between the authorities (entity-level authorities, central authorities, Office of the High Representative)
- Ⓚ Disagreement between the entities and the central authorities
- Ⓛ Platforms of inter-party disagreements (within one ethnopolitical community)
- Ⓜ Platforms of intra-party disagreements (within one ethnopolitical community)
- Ⓢ Conflict of ethnic interests within one institution



Proprietary material

4. The platforms of inter-party disputes within a given ethnopolitical community

The fourth level of the conflict also seems typical of modern parliamentary democracies – it concerns the rivalry between different political groups within one ethnopolitical community. What is specific to Bosnia and Herzegovina is the intensity of this rivalry, and especially its additional instrument – the possibility of blackmailing opponents with allegations about ‘treason to the national interest’. The largest political groups of all three ethnopolitical communities have experienced this over the last two years whenever they attempted to hold talks with partners from the other community, and the force of the blackmail always increased as the election date approached.

Disputes of this kind divide all three ethnopolitical communities, but they are strongest among the Bosniaks and the Serbs. Milorad Dodik, currently the unquestionable leader of the Bosnian Serbs and head of the largest Serb party SNSD, made “defence of the Serb national interest” and “freeing Republika Srpska of discredited politicians” his slogans in the 2006 elections, clearly suggesting that his opponents from the other political groups active in Republika Srpska could be blackmailed by the international community on the grounds of their involvement in corruption scandals. However, allegations concerning ‘treason to the national interest’ were articulated most vocally by the competing Bosniak groups from the FBiH, the SDA of Sulejman Tihić and the SzBiH of Haris Silajdžić. For example, Silajdžić decried “treason to the interest of the Bosniak nation” when Tihić was on the point of reaching a compromise with the Serb side concerning police reform in February 2008³⁷.

5. The platforms of disagreement within parties

Another level of conflict in Bosnia and Herzegovina consists in the rivalry of political elites and activists within specific communities and groups. This, too, is

³⁷ Six months later, in November 2008, Tihić for his part accused the SzBiH leader Silajdžić of “treason to the Bosniak national interest” in the radical nationalist RS daily *Glas Srpske*. Both leaders have for many years been accused of ‘treason to the Bosniak national interest’ by the marginal, radical Bosniak party LDS (see the appeals at <http://republic-bosnia-herzegovina.com>).

a phenomenon known to most societies with multi-party systems. However, in the case of Bosnia and Herzegovina, the attractiveness of strictly political positions in terms of access to scarce resources, combined with the ‘clan-based’ or personal nature of client relations, determines the intensity of this rivalry. Last year’s most glaring example of this kind of rivalry was the rise in tension within the largest Bosniak party, the SDA, following the December 2008 programme speech by its leader, in which Sulejman Tihić suggested to “seek areas of co-operation [with politicians representing the other two constitutional nations]”. The position Tihić expressed was openly criticised by leaders of the two competing factions within the SDA (Bakir Izetbegović and Adnan Terzić). The situation did not change until Tihić won elections for the party leader on 26 May 2009³⁸. Similarly, MPs representing the Serb party SNSD in the upper chamber of the parliament of Bosnia and Herzegovina overruled the position of their colleagues from the lower chamber, who had called for a debate on the scope of constitutional reform in January 2009.

³⁸ The temperature of the dispute may also be illustrated by the fact resignation on 26 May 2009 of the FBiH prime minister Nedžad Branković (SDA), associated with the Terzić faction. Branković did this knowing that the Federation of Bosnia and Herzegovina was facing the threat of a budget breakdown from February 2009. It was only in the second half of June that Mustafa Mujeginović (SDA) took office as the prime minister of the FBiH.

CHAPTER 3

Detailed aspects of the conflict in Bosnia

The above typology may facilitate the identification of a common substrate of the conflicts and disputes which have been brewing in Bosnia and Herzegovina over the last two years. Due to the extensive and multi-variant character of the changes proposed, some of the points of contention need to be discussed in greater detail (such as the reform of the administrative and government system), while others often appear to be only loosely related to the principal contradiction between the Serb and Bosniak national interests (such as the dispute about the future of the archives of the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia). We have attempted to classify them according to the criteria of importance and the frequency with which they are raised in debates within Bosnia. We have sought to demonstrate that in the current situation, almost anything can become the object of a conflict capable of stalling the functions of the state, ranging from fundamental and complex issues concerning the reform of the system of government, to investigations of abuse, or the organisation of celebrations to commemorate war victims in a provincial town.

1. Reform of the system of government

The question of the 'reform of the Bosnian government system' includes an extensive set of issues and proposed solutions. The conviction that the existing system is inefficient is shared by external observers (on 22 June 2009, Javier Solana said that if Bosnia and Herzegovina is a country that has aspirations to be part of the European Union it has to be a country with the capability to fly alone and to fly high. The EU wish and hope to have Bosnia as close as possible and as fast as possible)³⁹. Indeed, this is one the few opinions on the arrange-

³⁹ The most frequently quoted views of this kind include the statement by Doris Pack, the chairwoman of the European Parliament's Southeastern Europe delegation, who said in October 2005 that the existing patchwork of 200 ministers and 14 parliaments in a country of four million inhabitants is incompatible with EU standards. On the other hand, in a speech at the UN Security Council on 15 November 2005, the High Representative Paddy Ashdown said: "No state can win the loyalty of its citizens when it spends 70 percent of their taxes on government and only 30 percent on services to the people themselves".

ments in Bosnia and Herzegovina shared by members of all three constitutional nations. At the same time, however, the ethnic communities differ substantially as to the concept and objectives of the reform.

In the case of the projects proposed by local politicians and debates conducted in the local media, the difference may be reduced to the elementary contradiction between the communities' long-term political objectives. Nearly 56 percent of Bosniaks, but only 20 percent of Serbs and 15 percent of Croats, favour opt for a 'two-tier' organisation of the state, with strong central authorities and municipalities (and consequently, without the entities)⁴⁰. The breakdown of responses to the question about reform models is so telling that it deserves merits being quoted in full:

“Question: There are numerous models, opinions and proposals concerning a reorganisation of the system of government of Bosnia and Herzegovina. Which of the models listed here is the best in your opinion?”

Model	Bosniaks	Serbs	Croats
BiH as a unitary state with central authorities and municipalities	55.6%	19.7%	15.3%
BiH as a unitary state with central authorities, entities and municipalities	11.7%	4.9%	7.6%
BiH as a federal state divided into cantons, but without entities	4.1%	4.4%	13.6%
BiH as a federal state, whether federation or confederation (without specifying the internal system of government)	2.8%	5.0%	22.0%
None of these models	3.3%	40.8%	18.9%
Don't know	17.1%	20.0%	17.3%
Refuse to answer	5.5%	5.1%	5.4%

⁴⁰ G. O. Tuathail, J. O'Loughlin, D. Djipa., *op.cit.*, p. 68.

This was the breakdown of answers in 2005, before Bosnia entered its current spiral of crises. Given the level of distrust today, one would expect any ‘comprehensive’ state reform project proposed by politicians representing one ethnopolitical community to be interpreted by members of the other two as being intended to further the rival long-term political objectives, and to be rejected as such.

It is nevertheless worth reflecting on which specific solutions could be included in the plan for potential state reform. The need for such reform has been discussed since the late 1990s, when proposals were raised to call a ‘Dayton II peace conference’⁴¹. The general proposals usually refer to ‘streamlining the legislative process’⁴². At the other end of the spectrum, there are the partial and moderate proposals such as those formulated by experts of the UN High Representative’s Office in 2005, which included **(a)** extending the powers of the BiH council of ministers, adding new ministries for agriculture and for research, technology and the environment, and extending the prerogatives of the head of cabinet to include the power to dismiss and appoint ministers (the BiH parliament holds this power at this moment); **(b)** adopting solutions in the field of human rights in line with the EU’s Charter of Fundamental Rights; **(c)** simplifying the rotation mechanism for the BiH presidency and limiting its powers by transferring some of them to the BiH ministers’ cabinet; **(d)** imposing restrictions on the use of the ‘defence of vital national interest’ clause in the parliament of Bosnia and Herzegovina⁴³.

⁴¹ V. Perry, Constitutional Reform and the “Spirit” of Bosnia and Herzegovina, ECMI Brief, European Centre for Minority Issues, February 2002.

⁴² C. Krause, III strucni skup: “Reforma Ustava BiH”, Konrad Adenauer Stiftung, 30 November 2008.

⁴³ The project was developed under the auspices of the then deputy to the High Representative, Donald Hays of the US Department of State, and is therefore known as the ‘Hays package’. A chance that it might be adopted emerged in autumn 2005 during a conference organised in Washington on the tenth anniversary of the Dayton Agreement, but in spring 2006 Bosnian politicians started to distance themselves from the idea. According to Tuathail, O’Loughlin and Djipa (*op. cit.*), experts then put forward the idea that the possible comprehensive negotiations concerning the system of government reform should first address changes at the state level, and only then changes at lower levels (the possible abolition of entities, cantons, etc.). At least for the first half of the negotiations, such a solution would enable the Bosniak and Croat elites to capitalise on a possible success, and the Serb elite could emphasise that it had managed to preserve the sovereignty of Republika Srpska.

Since the summer of 2008, the High Representative's advisers have come up with a series of such 'partial' proposals to repair the BiH system of government. Some of them (including the abolition of cantons and the transformation of the three-tier administrative structure into a two-tier system) were even discussed during the unexpected, informal talks between the Bosniak, Croat and Serb leaders in December 2008 which led to the ephemeral Prud Agreement⁴⁴. Due to the large number of proposals, and the fact that they are frequently treated as bargaining cards in political disputes rather than as *bona fide* proposals, it is more justified to speak of recurrent concepts in the debate, rather than a coherent set of proposals. The most important proposed directions for change include:

- streamlining the country's administrative structure (the abolition of cantons in the FBiH, or the abolition of cantons and the introduction of a new territorial division for the whole of Bosnia and Herzegovina);
- simplifying the legislative structures (limiting the powers of the entities' parliaments or dismantling these legislatures altogether; imposing restrictions on the veto mechanism; limiting the role of the 'constitutional nation' in the constitution);
- upgrading the status of some acts (for example, on civil rights, minority rights, etc.) by including them as amendments to the amended text of the constitution of Bosnia and Herzegovina;
- extending the prerogatives of the central authorities.

The partial solutions which involve a relatively low risk of antagonising local politicians include, for instance, the division of the still-undistributed property of the former Socialist Federal Republic of Yugoslavia between the entities and the central authorities; in April 2009, the BiH Council of Ministers agreed to start work on the development of a Register of State Property.

2. Reform of the administrative division

The question of modernising the country's administrative divisions is directly related to the disputes about the future of Republika Srpska and the scope of

⁴⁴ See footnote 32.

its autonomy. From time to time, journalists and political scientists come up with proposals for intermediate solutions aiming to reconcile the centralisation of the state with the need to preserve some attributes of Republika Srpska and some elements of its jurisdiction. These proposals are usually rejected by Serb politicians as being the first step towards the abolition of their entity. At the same time, disputes on this issue cannot simply be ‘frozen’, as the postulate to ‘streamline the administrative divisions of the country’ is one of the requirements in accession negotiations with the EU, and is a common-sense need agreed upon by nearly all experts and politicians concerned with Bosnia (politicians and experts associated with Republika Srpska treat the issue in a more general manner, although even they admit, perhaps out of concern for their public image, that the system of government needs to be streamlined).

The contradiction between the need for change and the Serbs’ refusal to accept the abolition of their entity has been impossible to resolve, and successive attempts at raising the issue have created ever more hostility between the local political elites. The talks in late December 2008 and early January 2009 also failed to produce an agreement⁴⁵.

The most recent project for administrative reform to be made known to the public, which was presented during a meeting of the leaders of the three constitutional nations held in Banja Luka on 20 January 2009 as a follow-up to the Prud Agreement, envisaged dividing Bosnia and Herzegovina into four territorial units constituting ‘the middle level of state organisation’ (between municipalities and central authorities). It soon turned out, however, that no real consensus had been reached on this issue: for the Serb leader Milorad Dodik, it was obvious that Republika Srpska would remain one of the new territorial units, while the remaining three would be created out of the territory of FBiH (by eliminating cantons and possibly denominating one of them as ‘Croat’). For the Bosniak and Croat leaders, on the other hand, the only solution was to completely reorganise the territorial divisions of the country and delimit new borders of territorial units, consequently eliminating Republika Srpska.

⁴⁵ As the High Representative put it in his report, “Ill-advised discussions on the future territorial organisation of the country [...] led to all sides falling back to their maximalist positions”. Report of the High Representative 35/4, www.ohr.int/other-doc/hr-reports/35.

2.1. The status of Republika Srpska

The question of Republika Srpska's status underlies the great majority of the points of contention discussed here. Proposals to increase the autonomy of RS, hold a referendum on a proclamation of independence, or even proclaim independence immediately without previous preparations, existed on the margins of political discourse in the first half of this decade. In the current crisis situation, they have already been raised on several occasions by leading actors on the political scene. In February 2009, the government of Republika Srpska published its 'Position with regard to constitutional amendments', in which it called for Bosnia and Herzegovina to be transformed into a 'commonwealth of independent states' (one of which would be Republika Srpska), and for a guaranteed right for RS citizens to accept or reject any changes to the status of Republika Srpska in a referendum. In the same month, the RS prime minister Milorad Dodik said that citizens should have the right to express their opinions in a referendum on "the future of Republika Srpska within the framework established by the Dayton Agreement". In April 2009, Dodik revisited the concept he had advocated in the past, that citizens of Republika Srpska should invoke the 'Kosovo precedent' and break away from Bosnia and Herzegovina⁴⁶.

Apart from its most antagonistic 'aspiration to sovereignty/secession', Republika Srpska is constantly striving to extend its *de facto* competences under the Dayton order, both informally (for example, by opening a 'mission', i.e. a *de facto* diplomatic representation, of Republika Srpska in Washington in 2007), and formally (the proposals presented Dodik in February 2009 during talks on the limits of the constitutional reform included a demand for constitutional guarantees that RS would be able to maintain independent relations with the European Union, and conduct its own accession negotiations).

Republika Srpska's position is strengthened by the fact that its existence is guaranteed under the Dayton Agreement and the constitution which forms

⁴⁶ Report of the High Representative 35/5. It should nevertheless be remembered that "opening the debate on secession" is a measure to which RS politicians have already resorted on several occasions. Before the crisis of spring 2009, Serb members of the RS parliament adopted resolutions calling for the right to organise a referendum on secession after the proclamation of Kosovo's independence (22 February 2007) and when the prospect of a reform of the BiH parliament emerged (15 October 2008).

part of it. When defending the current prerogatives of Republika Srpska, the Serb politicians are therefore standing on solid legal grounds – and it is difficult to imagine a compromise which the advocates of the modernisation and unification of Bosnia could use to persuade the Serbs to give up this position.

3. Police reform

Since the beginning of this decade, the international community has considered the reform (unification) of the police forces as one of the main measures for stabilising the situation in Bosnia and Herzegovina (a separate police force has existed in Republika Srpska since the Dayton peace), and police reform has been the European Union's most important requirement to be met before the SAA can be signed. For the Serb side, the abolition of their separate police force is unacceptable, as the police is the only 'institution of force' still under the control of the RS authorities, and is therefore treated as one of the guarantees and symbols of its autonomy. The dispute concerning the unification of police forces is thus related to the conflict between the contradictory national interests, as are several other disputes discussed in this chapter.

The negotiations concerning the unification of police forces took more than four years (autumn 2003 – April 2008). In the course of the talks, the European Union almost completely withdrew from its initial three requirements as defined during the winter of 2004/2005, which were already minimal in nature when they were first formulated (the police's apolitical character, the transfer of administrative and budget powers to the central authorities, and the establishment of reasonable areas of command above entity borders). The package of acts adopted on 16 April 2008 only regulated the issues of training and the operation of the technical and investigation departments of the police, and established several new units at state level (the Central Police Laboratory, the Procurement Office) in addition to the existing structures, namely the security service of the State Investigation and Protection Agency (SIPA) and the Border Service. The question of a real unification of the police has been postponed until 'the parliament of Bosnia and Herzegovina adopts the new constitution', though perhaps, given the current intensity of the conflict in Bosnia, one could just as well say *ad calendas Graecas*. No appointments were made to most of the collective authorities of the new state-level units before June 2009. It should be

apparent that any attempts at *de facto* elimination of the RS police force's separate status will be firmly opposed.

4. The future of the Office of the High Representative

The Peace Implementation Council is officially interested in transforming the existing Office of the High Representative of the international community into the Office of the European Union Special Representative. However, it has identified a number of requirements that the local political elite must meet, including the adoption of constitutional amendments to reintegrate the Brcko District with the rest of Bosnia and Herzegovina, and the resolution of the question of dividing the state property of socialist Yugoslavia between the central authorities of Bosnia and Herzegovina and the entities' authorities⁴⁷.

4.1. Objections of the RS leadership to the Office and the powers of the High Representative

In the past, Republika Srpska politicians have repeatedly called for the abolition of the Bonn Prerogatives of the High Representative or, in the more radical version, abolition of the Office itself. Most recently, initiatives to this effect were taken in spring 2009⁴⁸. The objections raised consisted in **(a)** questioning the legality of the Office of the High Representative (this position was formulated in February 2009, in an official letter from Republika Srpska to the UN Security Council); **(b)** calls for "the prerogatives taken away by the High Representative and transferred to the central authorities of Bosnia and Herzegovina to be restored to the entities"⁴⁹, and for the High Representative to revoke any decisions taken under the Bonn Prerogatives" (in the statement by PM Milorad Dodik in

⁴⁷ Report of the High Representative 35/2.

⁴⁸ Previously, the powers of the High Representative were questioned by Dodik on 29 February 2008.

⁴⁹ The full list of those powers has not been disclosed by the RS parliament. According to the Office of the High Representative, the 'rough draft' made in February 2009 included 64 prerogatives concerning issues such as asylum, arms trade and co-operation with international police organisations, which have been within the competence of the central authorities since the introduction of the Dayton constitution. Other powers in the list are currently held by Republika Srpska, but transferring them to the central level is one of the requirements formulated by the European Union in the SAA.

the session of the RS parliament on 17 April 2009, and in the resolution adopted by the RS parliament on 14 May 2009).

5. The future of the Brcko District

The status of the Brcko District is regulated by verdicts from the arbitration courts and the decision of the High Representative adopted in March 2000. The District, which separates Republika Srpska into two parts, has been repeatedly praised as an example of successful reintegration in Bosnia. It has successfully created an ethnically integrated police force, and the rate of refugee returns in Brcko has been the highest in the whole of Bosnia and Herzegovina. Moreover, the status of Brcko is one of the last examples of the Bosnian political elites' capacity to reach consensus: the political leaders (in January 2009) and the parliament of Bosnia and Herzegovina (in March 2009) adopted and endorsed a constitutional amendment (the first since 1995) which subordinated the Brcko District to the jurisdiction of the BiH constitutional tribunal, and came into force on 5 April 2009. It is nevertheless obvious that if Republika Srpska steps up efforts to broaden its autonomy from BiH, or if the central government undertakes measures to unify the country, Banja Luka will strive to gain more control over the District.

6. The census issue

The last census was carried out on the territory of today's Bosnia in 1991, when the republic was still part of Yugoslavia. It seems obvious that the authorities of a new state should possess reliable demographic data. Nevertheless, no census has been conducted in Bosnia until today, and attempts to set its date and define the way in which it would be conducted have created such severe tension in relations between the Serb and Bosniak political leaderships that the project has been suspended.

What underlies the dispute is the question of the (ir)reversibility of the changes to the ethnic map of Bosnia resulting from the war of 1992–1995, the ethnic cleansing and the subsequent resettlements. These events have dramatically changed the ethnic composition of the population in areas forming part of the

two entities today, making them largely (though not completely) ethnically homogeneous⁵⁰.

The Bosniak leadership probably no longer hopes for any radical change to the current ethnic map. The experience of other countries shows that as time goes by, refugees irreversibly lose interest in returning. Nevertheless, Sarajevo objects to simply accepting the current state of affairs, as it fears that this might be interpreted as acceptance of the consequences of ethnic cleansing, which would prevent it from raising compensation claims or demands for political concessions (including eliminating of Republika Srpska as 'a product of genocide') in the future. The authorities in Banja Luka take the opposite position because – irrespective of responsibility for war crimes – they view the current 'relative ethnic homogeneity' of the RS territory as a permanent condition, as a foundation for future political projects, and a factor facilitating the governance of the RS territory both in the current situation (it is easier to mobilise citizens to support ethno-political slogans, and higher loyalty is assured), and in case efforts are made in the future to implement broader autonomy or secession projects.

The RS elite is therefore interested in conducting a 'qualitative' census which would also record the ethnicity and religion of the people (the results of such a census would confirm that Serbs and members of the Orthodox Church predominate in RS). The Bosniak elite, on the other hand, would rather apply EU standards, under which declaring nationality or religion is not required, and opts for a purely 'quantitative' census that would only record the population size. Such a census would produce data which would be accurate enough for those working on infrastructural or macroeconomic projects, but would not predetermine the permanency of the current ethnic map or offer any arguments to the advocates of the 'Serb character' of Republika Srpska.

From the organisational point of view, the RS authorities are probably capable of organising a census in the territory of their entity. However, such an initiative would most likely **(1)** be boycotted by the non-Serb citizens of RS (consequently, the results of the census would not be authoritative or reliable); **(2)** be unrecognised by the central authorities and the international community, which has called for a nationwide census to be organised (any nationwide census, in turn, would probably be boycotted by the Serbs in line with the practise

⁵⁰ According to unofficial estimates, the Serbs account for 89.1% of the population of RS.

of recrimination). Irrespective of this, if any such census were organised, this would be another case of the authorities in Banja Luka claiming the powers of the central government, and would weaken the relations between the entity and the state.

7. The questions of prosecution and interpretation of the 1992–1995 war crimes

Given the fact that the massive majority of the institutions of force and administrative structures co-responsible for the war crimes committed in 1992–1995 were located on the territory of today's Bosnia and Herzegovina, and were 'integrated', in one way or another, into the structures of the entities, assessments of the past and the administration of justice are among the most inflammatory issues in Bosnia. Three subjects related to this issue deserve special emphasis: **(1)** the current activity in the field of prosecuting war crimes indictees, **(2)** co-operation with the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY) and **(3)** interpretation of the crimes and actions taken to commemorate them.

What they have in common is that they are among the issues that create the deepest divisions between the communities of Bosnia and Herzegovina. This is because the interpretation of the events of 1992–1995 is one of the constituent elements of the contradictory *raisons d'état* of the Bosniaks, Croats and Serbs. A full reconstruction of this interpretation is beyond the scope of this analysis, although it would not be an oversimplification to say that while the Bosniaks view themselves as the main victims of the war, and the Serb community as the aggressors (without denying, in general, individual cases of war crimes committed by Bosniak troops), the Serbs reject this interpretation (without denying, in general, individual cases of war crimes committed by Serb troops).

7.1. Current activity in the field of prosecuting war criminals

Even though a number of institutions have been created (including a 'National strategy for the prosecution of war crimes' adopted by the BiH government), one would not say that there is any co-operation between the prosecution authorities of the two entities, or even that the Bosniak side has made any par-

ticular achievements in this regard. The spectacular search operations to capture the best-known war criminal, General Ratko Mladić, and other ICTY fugitives are usually conducted by units of the international police and military forces stationed in Bosnia (EUPM, EUFOR), and provoke protests from the local Serb communities. In the opinion of the High Representative, Banja Luka has not shown sufficient commitment to arresting Radovan Stanković, the war criminal who escaped from prison in 2007 (it is suspected that his escape had been facilitated). Any more intense efforts to arrest the fugitives, as well as work conducted by prosecution or documentation teams in the vicinity of mass graves, are likely to exacerbate the situation.

7.2. Co-operation with the ICTY

As the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia is to complete its work by 2011, ever more pressing questions emerge concerning the continuation of the Tribunal's activities by the prosecution authorities in the successor countries of the former Yugoslavia on the territories of which the crimes were committed, and the future fate of its partly confidential archive containing an enormous collection of documents, accounts and testimonies. The Bosniak side has repeatedly expressed interest in taking over the archive, but both Belgrade and Banja Luka were strongly against this, claiming they were concerned that the documents could be used instrumentally and disclosed selectively in order to formulate accusations against the Serb side. This question will become increasingly urgent as the completion date for the Tribunal's operation approaches.

7.3. Interpretation and commemoration of the past

The Bosniak side has repeatedly alleged (in historical analyses, official studies and in the position presented before the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia) that during the war, genocide was committed against Bosniak civilians by organised forces of Republika Srpska. This interpretation offers the Bosniak side an enormous moral advantage⁵¹, and also provides grounds for

⁵¹ The Bosniak political rhetoric quite often refers to the 'Holocaust experience'; and the anniversary of the Srebrenica massacre, 11 July, is presented in a manner alluding to the Al Qaeda attacks in New York, e.g. as 11/07 etc.

compensation claims against Belgrade and/or Banja Luka – or even, in the extreme scenario, to seek the abolition of Republika Srpska as a ‘genocide state’ by analogy to the Third Reich. The Serb political leaders (and a decisive majority of Republika Srpska’s citizens) respond to this interpretation by a) denying the scale and character of the crimes against the Bosniaks, and b) relativising those crimes by drawing attention to the Serb victims of the 1992–1995 war. Influential Bosniak organisations (such as veterans’ associations, the Patriotic League of Bosnia and Herzegovina, etc.) have been campaigning for the abolition of Republika Srpska under the slogan ‘We don’t forget. We don’t forgive’, and in the meantime, they continue publicise information about victims of the Serb operations and glorify Bosniak militants (including those convicted by the International Criminal Tribunal for crimes against Serb civilians)⁵².

A ‘competition of martyrdoms’ is therefore a permanent element in the political life of Bosnia. Nearly all Bosniak memorial sites (Srebrenica, Potocari) have counterparts on the Serb side (Kravice, Ponikva) where ‘counter-celebrations’ and ‘counter-commemorations’ are organised. It is also notable that ‘ritual heroes’ (victims of expulsion and/or other kinds of deprivation with a similar social status) function in the public life of both entities, and are brought up whenever celebrations to commemorate the (given community’s own) victims are held, or in order to emotionally mobilise the given community⁵³.

Srebrenica

The status of Srebrenica is a particular source of intercommunal conflict. It is located in today’s Republika Srpska, where in July 1995 Serb troops under the command of General Mladić committed ethnic cleansing and murdered several thousand Bosniak men. In December 2007 (following the ICTY verdict on the complaint lodged by Bosnia and Herzegovina, which stated Serbia was not directly accountable for the acts of genocide), Abdurahman Malkić, the then mayor of Srebrenica (the population of which is still predominantly Bosniak) called for the town to be ‘separated’

⁵² Cf. www.plbih.net (website of the Patriotic League of Bosnia and Herzegovina).

⁵³ These difference between the Bosniak, Croat and Serb interpretations of recent past are meticulously presented in an analysis of daily press carried out by four press analysts, to examine the ways the media cover the trials of war criminals. See R. Udovčić, O. Kebo, T. Topić, B. Butković (ed.), *Savladavanje prošlosti i uloga medija* (Monitoring pisanih i elektronskih BH medija), Konrad Adenauer Stiftung, Sarajevo, 2005

from Republika Srpska, granted the status of a 'district', and as such to be governed by the central authorities. Bosniak and Croat politicians initially endorsed this proposal (against which the authorities of Republika Srpska obviously protested), but ultimately it was abandoned as creating too serious a precedent for the territorial integrity of Bosnia and Herzegovina and its entities⁵⁴. Under the election laws of Bosnia and Herzegovina as amended in May 2008, all persons who had lived in Srebrenica in 1991 (before the conflict in Bosnia broke out), were allowed to vote in the local elections in autumn, irrespective of their current residence.

8. Investigation into abuse by the office of the prime minister of Republika Srpska

The investigation into the embezzlement of budget funds by the office of the RS prime minister, which was launched in autumn 2008 by the central offices (prosecution and the State Investigation and Protection Agency (SIPA)), has triggered a political crisis. The RS leadership has denied all charges and declared that the investigation was an organised action of the 'Bosniak lobby' in the SIPA, undertaken in order to discredit the authorities of RS and paralyse their work, and threatened to recall RS representatives from all state institutions of Bosnia and Herzegovina. The prime minister of Republika Srpska declined all of the SIPA's requests for documentation, and announced that if the Agency attempted to forcefully come into possession of this documentation, it would face armed resistance from the RS police force. No information is available on the further progress of the investigation⁵⁵.

⁵⁴ The RS prime minister threatened that if Srebrenica was separated from Republika Srpska, compulsory administration will be introduced there (the RS constitution allows for this). The situation was additionally exacerbated by the internationalisation of Malkić's initiative (diplomats representing Iran, Turkey, Saudi Arabia, Palestine, Libya and other states took part in public debates on the project).

⁵⁵ It should be noted that, as claimed in journalistic reports, the documents concerning the (initially confidential) investigation were circulated within SIPA in a manner infringing the official procedure, with a clear intention to omit all officials of Serb origin, including the SIPA deputy director. The audit conducted in April 2009 did not corroborate these claims.

9. Dispute over control of the electricity grid and other disagreements within institutions

Since 2007, the competent ministries of the two entities have been arguing about the manner in which appointments should be made to the board of directors of the Electricity Transmission Company (Elektroprijenos), the operator of Bosnia and Herzegovina's power grid and *de facto* co-ordinator of the national electricity distribution system. Despite the agreement concluded by the prime ministers of the two entities in December 2008, no consensus has been reached. The Serb side has been boycotting the meetings of the company's management board, as a consequence of which the CEO's mandate expired on 1 March 2009, and his decisions *de jure* have no legal force.

The Transco case is worth mentioning for two reasons. Firstly, it was one of the first cases where the Serb side threatened to withdraw from an existing central administration institution operating at state level. Secondly, such a decision, were it implemented, would undo one of the unification reforms required as necessary prerequisites for signing the SAA with the EU. More cases of a similar nature were observed over the last year, such as the symptomatic case of Serb journalists collectively quitting the Association of Journalists of Bosnia and Herzegovina in April 2009.

CHAPTER 4

International aspects of the crisis in Bosnia

Developments in Bosnia have been significantly influenced by the involvement of the international community in the transformation process. Those involved include both global players (USA, EU and Russia) and regional actors (especially the neighbouring countries of Serbia and Croatia). The USA and the UE both aspire to stabilise Bosnia as quickly as possible, although they have differing visions of what the international involvement in the region should consist of. Their objectives and ways of implementing their policies in Bosnia run counter to Russia's policy in the region, creating a platform for confrontation between the two sides. At the same time, Serbia and Croatia oppose all proposed solutions to the Bosnian crisis that could undermine the statues of the Serb and Croat minorities in Bosnia, and in the meantime are developing relations with their respective minorities, thus limiting the potential for any consolidation of the Bosnian state. Finally, the differences between the positions and degrees of commitment of the individual EU member states also play a role. These differences and contradictions between the interests and strategies of the players involved have prevented the international community from developing a consistent strategy for Bosnia and from ultimately stabilising the country.

The Dayton Peace Agreement, which ended the war in Bosnia, legitimised the international community's supervision over the country's peace process. The main objective of international presence was to keep the peace and build a stable, democratic and ethnically diverse state. The Peace Implementation Council comprises 55 states and institutions, although it is the United States, the European Union and Russia that have the decisive influence on the situation in Bosnia and the character of the transformation process. These three players agree with regard to the general issues of independence and territorial integrity of Bosnia; nevertheless, they differ on many detailed points concerning the final shape of the Bosnian state and the purpose and character of the international presence. The policies of the main international actors towards Bosnia are also influenced by the dynamics of developments throughout the region (such as the Kosovo crisis, the crisis in Macedonia, the democratic transformation in Serbia), as well as their activities on the global scale (such as the fight against terrorism). For these two reasons, the international policy on Bosnia has been inconsistent and has given a preference *to ad hoc* solutions aiming to provisionally address cur-

rent difficulties in the transformation process, rather than to producing a comprehensive strategy for the international community's involvement which would then be systematically implemented.

The policies of the neighbouring countries, Serbia and Croatia, also affect the dynamics of developments in Bosnia; because of the presence of large Serb and Croat minorities in Bosnia, these two states have pursued active policies towards BiH which often run counter to the policies put forward by the international community.

1. The European Union

The European Union is currently the main international actor in Bosnia and has the greatest influence on the country's internal situation. The main reasons for the EU's involvement in Bosnia include its strategic interest, which is to ensure stability in the Western Balkans (an area which directly borders on the EU), and the European Union's ambition to play a major international role. The main instrument of EU policy towards Bosnia and Herzegovina is the enlargement policy, to which the implementation of the Dayton Agreement has been subordinated. However, due to inconsistent implementation, the enlargement policy has proved insufficient to successfully conduct the transformation in Bosnia.

Since 2000, the European Union has gradually extended its commitments in Bosnia, and today it is responsible for both the civilian and the military mission. The EU has stepped up its presence in Bosnia because of its growing ambition to play an important political role in Europe. In 1999, the European Union launched the European Security and Defence Policy (ESDP)⁵⁶, and in 2000, it included Bosnia in the scope of the European Enlargement Policy. These two policies provided the European Union with adequate tools (military and political) to take responsibility for the peace process in Bosnia and Herzegovina. At the same time, the United States limited its presence in the region, in connection with its commitments in other regions of the world (principally Afghanistan and Iraq).

⁵⁶ As part of the general structure of the Common Foreign and Security Policy.

EU involvement in Bosnia

On 11 March 2002, the Council of the European Union adopted the Joint Action 2002/211/CFSP, appointing Paddy Ashdown as the Special Representative of the EU to Bosnia and Herzegovina (EUSR). This function is held by the person who holds the office of the High Representative. The mandate of the Special Representative was extended several times as the EU assumed more responsibility for the peace process. Since 1 January 2003, the EU has been overseeing the police mission in Bosnia (EU Police Mission, EUPM) which has replaced the UN police mission, and deals with the training and reform of the Bosnian police with a view to enhancing the operational capacity of Bosnia's domestic police structures, in addition to supporting EUFOR and the local authorities in the fight against organised crime. December 2004 saw the launch of the EU's military mission EUFOR-Althea, which took over from the NATO force, SFOR. In addition, the EU has a monitoring mission in Bosnia and Herzegovina (EU Monitoring Mission, EUMM). The main institution in charge of overseeing the implementation of the peace process is the European Commission Delegation to Bosnia and Herzegovina established in 1996; this provides current analyses, assesses the progress of the integration process, and develops EU policy on Bosnia and Herzegovina. In addition, it co-ordinates the pre-accession programmes in Bosnia. The European Union is also one of the greatest donors of international assistance. Between 1991 and 2006, Bosnia received €2.66 billion within the framework of the pre-accession programmes CARDS, PHARE and OBNOVA, humanitarian assistance (ECHO), specific actions and budget support⁵⁷. In the years 2007–2011, €440 million will be provided as guaranteed financial assistance under the IPA (Instrument for Pre-Accession Assistance).

The main objective of the European Union's involvement in Bosnia is to ensure lasting stability in the entire Western Balkans, a region that lies in direct proximity of the European Union member states and impacts their security. Also important are the European Union's aspirations to play a global role in world politics. A successful peaceful transformation in Bosnia would demonstrate the European Union's potential and its political and military capacity, and would further its aspiration to be an equal partner to the United States in shaping the world order.

⁵⁷ <http://www.europa.ba/?akcija=clanak&CID=22&jezik=2&LID=32>

When taking over responsibility for the situation in Bosnia, the EU modified the character of the international presence by subordinating the existing institutions (including the Office of the High Representative) to its own transformation policy (i.e. the enlargement policy). Implementation of the Dayton peace was subordinated to the process of Bosnia's integration with the EU, and oversight over the peace process itself was informally transferred from the Peace Implementation Council to the EU institutions.

The EU policy towards Bosnia was to replace the Peace Implementation Council's *ad hoc* policy with a comprehensive transformation policy concept realised under direct supervision of the EU institutions. A key objective was to include the political leadership of Bosnia into the decision-making process and gradually phase out the High Representative's competences (for example, by abolishing the Bonn Prerogatives).

1.1. The enlargement policy

In the European Union's concept the enlargement policy, whose success and efficacy as a transformation tool have been demonstrated in the Central European countries, is the main instrument for the stabilisation of Bosnia and Herzegovina. The EU policy towards Bosnia has been based on the assumption that membership prospects would provide a sufficient incentive for the Bosnian elite to make the effort of modernising the state. The EU decided that the principle of conditionality, the general principle applicable to candidate countries, would also apply to Bosnia and Herzegovina. Under this principle, "the EU must remain rigorous in demanding fulfilment of its criteria, but fair in duly rewarding progress. Aspirant countries can only proceed from one stage of the process to the next once they have met the conditions for that stage"⁵⁸. This principle envisages that successive stages on the way towards membership and increased financing under pre-accession programmes are strictly conditional on compliance with the requirements set by the European Union.

⁵⁸ Communication of the European Commission: 2005 enlargement strategy paper, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0561:FIN:PL:PDF>

In this connection, Bosnia was included into the European Union's comprehensive strategy for the whole region, the Stabilisation and Association Process (SAP), with a prospect of eventual membership. This strategy was modelled on the EU's policy towards Central Europe. However, it included two specific additional conditions, intended to overcome the legacy of the past conflicts: regional co-operation, and co-operation with the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia. Within the framework of the integration process formally launched in November 2000, the European Union offered Bosnia preferences in foreign trade (Autonomous Trade Measures guaranteeing duty-free access to the EU market for Bosnian products), economic and financial assistance (the CARDS programme, currently the IPA) and bilateral agreements (the Stabilisation and Association Agreement, SAA). On 9 March 2000, the EU's external relations commissioner Chris Patten presented the Bosnian authorities with a 'road map' laying down a list of eighteen benchmarks, upon fulfilment of which (in November 2003) work could start on a feasibility study forming the basis for the SAA negotiations. The technical negotiations of the SAA continued from October 2005 to December 2006. However, the agreement was not signed until 16 June 2008.

1.2. Limitations of the enlargement policy

The enlargement policy has demonstrated limited efficacy with regard to Bosnia. The reason for this was the European Union's overoptimistic assumption that the state-building and reconciliation processes in Bosnia and Herzegovina had been accomplished. As a consequence, the EU applied a similar policy to Bosnia as it had to the other candidate countries, which – given the political realities in BiH (ongoing conflict between the communities, absence of appropriate institutions) – failed to produce the expected results. In addition, the policy of the EU member states and institutions towards Bosnia was neither uniform nor consistent.

Firstly, the EU desired to include the Bosnian leadership in the transformation process and gradually restore the sovereignty and self-governance of the Bosnian state institutions. It therefore decided to limit the authority of the High Representative, and consequently lost control of the political process.

Secondly, the application of the principle of conditionality was limited to formulating criteria which Sarajevo then had to meet. These criteria, however, took

the form of general recommendations and were unspecific (for example, “reinforcing the rule of law”). Where specific recommendations had been formulated (such as police reform), the standards and expectations had to be lowered as their implementation stumbled over difficulties, and the original criteria were redefined, or often abandoned altogether. The original assumption had been to encourage the Bosnian elite to take over responsibility for the reform process by rewarding willingness to co-operate; however, ultimately it led to the local leaders adopting a wait-and-see strategy⁵⁹.

Moreover, many controversial issues of a political nature were included into the reforms required as part of preparations for membership, which made implementation even more difficult (such as police and constitutional reforms). Some of the conditions proposed (such as the police reform mentioned above) were highly contentious⁶⁰ and defined in an arbitrary manner, which strengthened the impression that what mattered for the EU was not so much enhancing the efficacy of state institutions, as the Bosnian state administration’s obedience to arbitrary orders from Brussels. Besides, within the EU itself, there has been no consensus about which conditions are necessary and which are only recommended (such as those concerning constitutional reform).

The success of the policy of conditionality requires adequate stimuli to be created to reward progress, and depends on a conviction among the state leadership that benefits of membership in the EU will outweigh the costs. The Bosniak Serbs, and also to some extent the Bosniak Croats, are not convinced of this. The process of integration with the European Union is not neutral from the point of view of the structure of power in Bosnia, because it involves strengthening the central institutions at the expense of the competences of the individual entities, which makes it obviously incompatible with Serb interests, and favours the Bosniak point of view on the administrative reform of the state. The long-term benefits of membership in the EU are insufficient to compensate Republika Srpska for the loss of some of its powers, and consequently the Serbs are less committed to

⁵⁹ A criticism of the strategy of conditionality was presented by G. Noutcheva in ‘Fake, partial, and imposed compliance – the limits of the EU’s normative power in the Western Balkans’, CEPS Policy Brief, no. 247, July 2007.

⁶⁰ For a detailed criticism of the police reform see the report ‘The worst in class. How the international protectorate hurts the European future of Bosnia and Herzegovina’, http://www.esiweb.org/pdf/esi_document_id_98.pdf

the European integration process. Moreover, no alternative, transparent system has been introduced that would link progress in transformation with real benefits (such as substantially increased pre-accession assistance), and the failure to meet the conditions has not led to concrete and severe sanctions, which contradicts the very principle of conditionality, and exposes the lack of consistency in the EU actions.

Finally, the EU itself has undermined the transformation potential of the enlargement policy with its actions in the region. The admission of the insufficiently prepared Romania and Bulgaria to the EU, as well as Serbia's signature of the SAA – even though it has not fully co-operated with the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia – have underline the political character of the enlargement policy, and have called into question the claims that the conditions are equal for all candidate countries.

The credibility of the EU's policy towards Bosnia is also undermined by the fact that the EU member states have not taken a common stand with regard to enlargement⁶¹. Recently, in particular, many leading European politicians (such as Nicolas Sarkozy and Angela Merkel) have questioned the enlargement policy, or at least sought to postpone its successive stages until some indefinite point in the future, thus undoing the main stimulus for transformation, namely the prospect of integration with the EU.

1.3. Prospects of EU involvement

The inefficacy of the current policy has triggered a debate about the need to reform the EU involvement in Bosnia. The solutions proposed currently envisage transferring much more sovereignty and responsibility for the reform implementation process to the local institutions, reforming the Office of the High Representative/EUSR, and stepping up the EU's commitment to the reform process. The European Union wishes to phase out the Office of the High Representative

⁶¹ Elitsa Vucheva, 'EU must 'consolidate' before further enlargement, Merkel says', <http://euobserver.com/9/27784>. Nicolas Sarkozy argued in 2005, when he was still minister for the interior, that the enlargement process should be stopped: "France's Sarkozy: Enlargement should be "suspended", <http://www.euractiv.com/en/enlargement/france-sarkozy-enlargement-suspended/article-141606>; he reiterated this point during the Brussels summit on 19-20 June 2008 <http://www.france24.com/en/20080620-lisbon-treaty-eu-france-nicolas-sarkozy&navi=MONDE>.

as soon as is practicable, and to replace it with a Special Representative of the European Union with much wider competences. The new office would no longer have the Bonn Prerogatives, but the chances to apply them have been notably restricted in recent years anyway. The solution which is being considered now, namely tasking the EUSR with the co-ordination of all elements of EU involvement in Bosnia and Herzegovina (EUFOR, EUMP) and the European Commission Delegation, would make EU policy more cohesive and effective.

Direct EU involvement in Bosnia and Herzegovina is to include the active participation of EU representatives in the reform implementation process, and the provision of expertise and co-operation with local parties, also through mediation and consensus facilitation among political actors. They are also considering engaging the public in the reform process by involving the NGOs, who could play an important role in communicating the purpose of the reforms.

The need for a clear position from the EU and the member states on the question of Bosnia's membership is also being underlined. However, there is still no consensus about the conditions which Bosnia would have to meet before acceding to the European Union. For example, with regard to the constitutional reform, the EU emphasises that reform is not a precondition for phasing out the mandate of the OHR or Bosnia's accession to the EU, and that the system of central institutions should be strengthened in order to enhance the effectiveness of the integration process, which requires unanimity among the institutions which have the real power to implement the *acquis communautaire*⁶².

However, due to the lack of agreement among the EU member states, it is difficult to predict what form the EU's involvement in Bosnia will take in the coming years.

2. The United States

Because of the decisive role that the USA played in ending the conflict and signing the Dayton Agreement, Washington plays a special role in the peace process in Bosnia. However, during George W. Bush's presidency, the United States sel-

⁶² See the report by Javier Solana and Olli Rehn of 10 November 2008 'EU's policy in Bosnia and Herzegovina: the way ahead'. Only a note on the report has been published; the full version is not publicly available.

dom used its authority as a global power. The current administration under Barack Obama seems to be determined to take stronger measures to resolve the Bosnian crisis.

Even though the United States withdrew from direct participation in the stabilisation mission after 11 September 2001, and after it became engaged in Afghanistan and Iraq, due to its position as a global power it still acts as an arbiter for Bosnia and has much more authority there than the EU, mainly thanks to its more decisive actions. Still, the Bush administration showed little interest in the developments in Bosnia⁶³, and did not use the instruments of political pressure at its disposal, hoping that EU policy would be effective enough.

It seems that – given the failings of the EU policy – President Obama and the new administration will opt for much stronger US involvement in Bosnia, with a view to ultimately solving the problems of the region⁶⁴. The USA's interest in Bosnia and Herzegovina manifested itself in Vice-President Joe Biden's visit to Bosnia on 19 May 2009⁶⁵, preceded by a Congress resolution of 12 May 2009 appointing a Special Representative for Bosnia and Herzegovina whose task would be to support the necessary reforms in co-operation with the EU and High Representative⁶⁶. The USA's activities are to be co-ordinated with the European Union's strategy of stabilisation through membership prospects, as underlined in the joint statement made in Sarajevo by Biden and Javier Solana, the EU High Representative for the CFSP.

Nevertheless, the US approach to the situation in Bosnia differs radically from that of the European Union. Washington is opposed to ending the High Representative's mission any time soon, and to withdrawing the EU military mission because in its view this would be premature, given the still unstable situation in Bosnia⁶⁷. The European Union, on the contrary, seeks to end both missions (of the High Representative and of EUFOR) as soon as possible. The USA's inten-

⁶³ As evidence by the fact that the Bush administration never came up with a coherent strategy for the Western Balkans.

⁶⁴ Members of the Clinton administration who were directly involved in the negotiations concerning the Dayton Peace Agreement, including Richard Holbrook, have been the architects of some parts of Obama's foreign policy.

⁶⁵ Biden also visited Serbia and Kosovo.

⁶⁶ The competences of the Special Representative have not been defined yet.

⁶⁷ Resolution of the House of Representatives of 12 May 2009, (H.Res.171) <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c111:2:/temp/~c111pDN9V9>

tion to appoint a Special Representative reveals another difference between the USA and the EU because it demonstrates that Washington has limited confidence in the current, EU-dominated international institutions in Bosnia, and considers them to be insufficient to effectively work towards stability in the country. It seems that the United States considers the enlargement policy to be an insufficient tool to achieve the ultimate objective of full democratisation in Bosnia⁶⁸. However, any firm action undertaken by the USA in Bosnia may provoke objections from the EU member states as undermining the authority of the EU as well as its capacity to independently implement the peace process.

3. Russia

Russia has a major influence on the internal situation in Bosnia and Herzegovina as a member of the Peace Implementation Council and the Steering Board, and because of its political relations with the authorities of Republika Srpska and Serbia. Russia's policy towards the Balkans is part of its policy in the broader global dimension. The question of Bosnia (like the question of Kosovo before) is a platform for confrontation and a struggle for influence between Moscow and the West, and also a possible bargaining card in negotiations concerning other contentious issues between Russia and the West, especially the United States. Success for the EU's enlargement policy with regard to transformation in Bosnia would in principle run counter to Moscow's interests, because it would raise EU interest in the Eastern European countries and, potentially, greatly undermine Russian influence in the region. For this reason, Russia has tried to support Republika Srpska's politicians in all actions that obstruct state reform, by strongly backing their positions. Russia has also called for rapid abolition of the Office of the High Representative, acting on the assumption that without a strong supervisory institution, Bosnia will never become a stable state. To this end, Russia has exploited its position on the Peace Implementation Council and the Steering Board, and has directly backed the authorities of Republika Srpska in international forums.

⁶⁸ This opinion was expressed by Holbrook in the article 'Sleepwalking in the Balkans', written together with Paddy Ashdown.

Another important instrument of Moscow's influence on the situation in Bosnia consists in Russian investments in Republika Srpska. Between 1994 and 2007, Russia invested around €261 million in RS (14% of all investments). The main Russian investment was the purchase in 2007 of the Bosanski Brod/Modrica refinery and chemical plant (for €241.5 million). This transaction had both an economic and a political dimension. Russia gained influence in the energy sector of Republika Srpska, and at the same time provided the RS authorities with funds to finance infrastructure investments and welfare, thus consolidating the political ties between Moscow and Banja Luka.

Nevertheless, Moscow is unlikely to back the independence aspirations of Bosnian Serbs because they could influence the separatist tendencies within the Russian Federation itself. Instead, Russia will take actions within the framework established by the Dayton Agreement to maintain the internal tension in Bosnia that keeps the EU's attention focused on the region⁶⁹. Russia's objective is to undermine Western influence in the Balkans, and discredit the European Union as a political force⁷⁰. Anything that prevents full stabilisation in Bosnia is in Moscow's interest. Therefore, one should not expect Moscow to play a positive role in the stabilisation process in Bosnia. Still, given the common position of the European Union and the United States, it could be possible to redefine the international presence in Bosnia and Herzegovina, and thus further reduce Russian influence. Moscow's influence on Bosnian politics could be substantially limited, once the

⁶⁹ The mechanism by which Russia's policy operates could be observed during the police reform crisis in autumn 2007. When the RS prime minister Milorad Dodik blocked the central government's efforts to consolidate the police forces and carry out the police reform in line with the EU guidelines, the High Representative Miroslav Lajčák used the Bonn Prerogatives and changed the vote procedure in the BiH council of ministers in order to prevent the central institutions from being paralysed by a permanent absence of the representatives of one nationality. Dodik threatened that he would quit his position and that Serb representatives would be called back from all common institutions, thus paralysing their operation. These actions on the part of Republika Srpska were strongly backed by Moscow which verbally supported Dodik and refused to sign a joint communiqué of the PIC Steering Board condemning the actions taken by the Bosnian Serbs in October 2007. At the same time, Russia reiterated its demands for the mission of the High Representative to be ended, thus undermining the High Representative's authority. The measures taken by the Serb authorities presumably had been consulted with Moscow during Dodik's meeting with the Russian foreign minister Vladimir Titov in Belgrade in October 2007. In the end, Dodik and Lajčák signed an agreement regarded as a compromise, although in reality the Serb authorities achieved their objective, i.e. blocked those provisions of the police reform that were unfavourable for the RS while at the same time seriously undermining the authority of the High Representative.

⁷⁰ T. Valasek, *Is Russia partner to the EU, Centre for European Reform*.

Office of the High Representative and the Peace Implementation Council are phased out and the EU takes over full responsibility for the transformation process. Once these two institutions are abolished, Russia will lose the instrument by which it has been directly influencing the direction of the activities of international institutions in Bosnia and Herzegovina. While Moscow will maintain its special relations with Serb politicians, based on shared culture and religion and on economic influence, it will be excluded from the decision-making process concerning the direction of the actions to be taken in Bosnia and Herzegovina. It should also be noted that Russia's policy is not the main cause of the failings of the EU transformation policy in Bosnia. While the obstructive character of the Russian policy is hardly conducive to the implementation of reforms, the reluctance of the Bosnian leaders to reach compromise, and the mistakes made by the international community in implementing the peace process, are of much greater significance. Russia does not seem to pursue a coherent policy on Bosnia; it is simply exploiting the errors made by the Western partners and the inconsistency of their positions, by unconditionally supporting the activities of the RS authorities.

4. The regional dimension

The situation in the entire Western Balkans region, and especially the policies of the neighbouring countries Croatia and Serbia, are also significant influences on the dynamics of developments in Bosnia and Herzegovina. Croatia and Serbia have been actively involved in the conflict in Bosnia and – as signatories of the Dayton Agreement – were appointed as guarantors of Bosnia's stability and territorial integrity. Moreover, the Dayton Agreement granted Serbs and Croats from Bosnia the right to maintain special parallel relations with Belgrade and Zagreb respectively, thus legitimising the involvement of the neighbour countries in the internal situation of Bosnia⁷¹. Both Serbia and Croatia have been using this possibility to actively protect the interests of their minorities.

⁷¹ The right to such relations is guaranteed for the two communities in article 3.2 of Annex IV to the Dayton Agreement. This guarantee was included in the Agreement probably because of the international community's optimistic assumption that the authorities of Serbia and Croatia would actively support the peace process in Bosnia and moderate the separatist tendencies of their own national minorities. Given the fact that the two countries had actively backed the warring sides during the war, this assumption seems to have been naïve at best.

The authoritarian regimes in Serbia and Croatia (of Milosević and Tudjman respectively) long regarded the existence of Bosnia and Herzegovina as a temporary condition, despite the signature of the peace agreement, and actively supported the separatist aspirations of Serbs and Croats in BiH (through financial, political and military means) with a view to annexing the territories inhabited by the Serb and Croat minorities. Starting from 2000, Belgrade and Zagreb gradually changed their policies because of the ongoing democratisation of Serbia and Croatia and their increased prospects for European integration⁷². The two states officially renounced any territorial claims against Bosnia, although they continued to actively support the policies of Serb and Croat parties in Bosnia and Herzegovina, to varying degrees. These measures were intended primarily to maintain as much autonomy and independence as possible for the administrative structures of their respective minorities (Republika Srpska and the Croat cantons). The financial and political support provided by the governments in Belgrade and Zagreb has enabled those minorities to oppose any reforms in Bosnia and Herzegovina that would strengthen the central authorities at the expense of the powers of Republika Srpska or the cantons. Such measures to consolidate the minorities' loyalty to their home countries have created serious difficulties for the development of a multi-ethnic civil society in Bosnia and Herzegovina. Support from the neighbouring countries is often the driving force behind the radical actions by the Serb or Croat parties towards the Bosnian central authorities. The guaranteed right to Croat⁷³ and Serb⁷⁴ citizenship is an important way for Croatia and Serbia to support their minorities. As a result, the Serbs and Croats living in Bosnia enjoy substantial privileges in connection with the superior economic situations in the respective neighbouring countries, as well as privileges connected with the more advanced status of those countries' integration with the EU (in the case of Croatia, this includes, for instance, the right to visa-

⁷² One of the conditions of which concerned peaceful co-operation with other states in the region.

⁷³ No reliable data is currently available concerning the number of Croats living in BiH. According to the 1991 figures, there were 760,000, and around 300,000 are currently eligible to vote in the Croatian parliamentary elections. Since the number of Croats in Bosnia and Herzegovina has decreased considerably, and since not all of them are eligible to vote, one can conclude that most Croats in Bosnia have dual citizenship.

⁷⁴ The number of Bosnian Serbs with Serb citizenship is difficult to estimate. As in the case of the Bosnian Croats, they presumably account for more than 50% of the Serb population in Bosnia and Herzegovina.

free travels to the European Union). Consequently, the minorities are interested in defending their positions within the political system of BiH much more than in reforms intended to strengthen the central authorities so integration with the European Union can come about more rapidly. The question of visa-free travel for Bosnian citizens and the reforms required by the EU in this connection may serve as an example. The Croats already enjoy visa-free traffic with the EU, and Serbia has implemented the necessary reforms and expects visas to be abolished as of 2010. Therefore, most Croats and Serbs living in Bosnia and Herzegovina are not interested in the abolition of EU visas for Bosnian nationals (for which certain conditions would have to be met).

Serbia and Croatia also use economic policy to strengthen the independence of their minorities, and as an instrument to influence authorities at state and entity level. Most enterprises in BiH have been privatised by companies from the neighbour countries, but both Croat and Serb companies have invested mainly in 'their' parts of Bosnia and Herzegovina. Accumulated Serb investments in Bosnia in the period 1994–2007 amounted to €750 million (23% of all investments, making Serbia the top investor in BiH). Croat investments amounted to €392.5 million (12% of all investments). Money from privatisation accounts for a large portion of the entities' budget revenue. This is particularly important in the case of Republika Srpska, which is thus able to finance investment projects without resorting to funding either from international assistance or from the central authorities.

It should be emphasised that because of the different statuses of the two minorities in Bosnia, there is a considerable difference between the nature of the influence of Belgrade and that of Zagreb. The Bosnian Croats are a much smaller group (around 14% of the population of Bosnia), and do not have institutions of their own at entity level. For this reason, support from Croatia is much more important for them, and consequently they are much more susceptible to the influence of Zagreb. The Bosnian Serbs, on the other hand, live in a republic of their own and possess a consolidated political elite, and consequently pursue a much more independent policy, while Belgrade's potential to influence the government of Republika Srpska is considerably smaller.

4.1. Croatia

Initially, the authorities of Croatia actively supported the separatist aspirations of the Croat minority in Bosnia. However, the process of Croatia's integration with the European Union enforced a policy change.

The government of Croatia is obliged to protect the rights and interests of the Croat diaspora under the constitution (Article 10). During the rule of Franjo Tudjman (1990–1999), the objective of the policy towards the diaspora was to ensure as broad an autonomy as possible for the areas inhabited by the Croat minority in Bosnia, and to develop close relations (economic, political and military) with the minority in Bosnia⁷⁵. This policy was continued after the signature of the Dayton Agreement; at that time it envisaged retaining the parallel institutions of the 'Croatian Republic of Herzeg-Bosnia', which would have been independent not only of the BiH central government but also of the Federation of Bosnia and Herzegovina, and would have enabled the 'republic's annexation to Croatia if favourable circumstances had arisen. Institutions financed by the Croatian government created structures independent of the central authorities, which controlled the economy, administration, social security, telecommunications and education in the Croat-inhabited areas and pursued their own budget and fiscal policy, refusing to be integrated into the system of FBiH. As a result of the democratic transformation in Croatia and the country's aspiration to EU membership, the policy of Croatia towards Bosnia and Herzegovina changed from 2000. The Croatian government recognised the territorial separateness of Bosnia and substantially reduced financial assistance for the diaspora, as a result of which the parallel institutions existing independent of the Bosnian legal administrative structure were eliminated. Currently, the Croatian government is focused on defending the rights of the Croat minority to the widest possible extent and supports its aspiration to create a third entity for the Croat minority in BiH. Consequently, it opposes the centralisation efforts made by the authorities in Sarajevo.

The main instrument by which Croatia influences the political situation in Bosnia consists in the personal and financial relations between the sister parties:

⁷⁵ The option of annexing these territories to Croatia in favourable geopolitical conditions was also taken into consideration.

the Croatian Democratic Party (HDZ), currently in power in Croatia, and the Croatian Democratic Party of Bosnia and Herzegovina (HDZ BiH), the most popular party among the Bosnian Croats.

Zagreb is currently opposed to any solutions that would undermine the position of the Croats in Bosnia, although its activity in this regard is limited by the conditions for integration with the EU (such as good regional co-operation), and the government has avoided taking any measures that would be blatantly contradictory of EU policy. It should therefore be expected that Croatia will approve a coherent EU strategy for Bosnia and Herzegovina.

4.2. Serbia

Despite signing the peace agreement, in the 1990s the Milošević government actively supported the separatist aspirations of Republika Srpska through economic, political and military means. Contrary to expectations, the fall of Milošević's authoritarian regime in 2000 did not produce a fundamental change in Serbia's policy towards Bosnia. Although the election winner Vojislav Koštunica and his DSS party, which co-formed government coalitions in Serbia until 2008, renounced the nationalist ideology calling for unification of all the territories of 'Greater Serbia', they considered defending the Serb minority in Bosnia as the main object of national interest, and consequently actively supported Serb politicians in Bosnia. A particular threat to the stability of Bosnia came from the co-operation between the Yugoslav Army with the army of Republika Srpska, as the latter was financed and armed by the Serb military forces. Serbia probably also financed the Interior Ministry of Republika Srpska and its police force, as well as the intelligence services of RS⁷⁶. Under pressure from the European Union and the United States, in 2002 Serbia stopped financing any institutions of force in Bosnia.

The Koštunica government also invoked the Bosnian issue in the negotiations concerning the final status of Kosovo. Both Koštunica and the RS prime minister Milorad Dodik suggested that Kosovo's proclamation of independence would provide arguments to justify a revision of borders in Bosnia, in which case Serbia would support the separatist aspirations of RS⁷⁷. This line of argument enabled

⁷⁶ The exact amounts are not known because they were not officially included in the budget.

⁷⁷ D. Sito-Sucic, 'Powers back Bosnia envoy, Russia faults timing', Reuters, 31 October 2007.

the RS authorities to obtain major concessions from the international community (for example, the European Union withdrew from some of its requirements concerning police reform) and to freeze the implementation of reforms that would limit the competences of Banja Luka.

In addition, Serbia has been using its economic position as the main trade partner of Republika Srpska and the source of investment capital in its relations with Bosnia. Serbia is the top foreign investor in Bosnia (€750 million in 1994–2007), but nearly all of its investments (with very few exceptions) are located in Republika Srpska. The Serb investments have enabled the RS to gain a considerable economic advantage over the economically weaker Federation of Bosnia and Herzegovina. All this has strengthened the position of the authorities of Republika Srpska towards the central authorities of Bosnia and the High Representative, and rendered the implementation of some reforms impossible.

When DSS and Koštunica lost the elections in 2008, and a coalition of pro-Western parties came to power, the party and its leader became marginalised in the Serb political scene. The main objective of the new government of Mirko Cvetković is to considerably accelerate the process of integration with the European Union, and so it will probably refrain from directly supporting Republika Srpska's separatist ambitions. The authorities in Belgrade have not completely abandoned the idea of annexing Republika Srpska to Serbia if favourable international circumstances arise, but they will certainly not use military means to this end. As emphasised by Vuk Jeremić, the Serbian foreign minister, any changes to the borders in Bosnia would have to be approved by the three constitutional nations. However, given the aspirations of the leaders of Republika Srpska, who prefer sovereignty over incorporation into Serbia, the latter is unlikely to happen. One can also expect that as Serbia's integration with the European Union progresses, the policy of Belgrade towards Republika Srpska will become increasingly conducive towards stabilisation.

5. Prospects of international involvement

The main challenge which the United States and the European Union are currently facing concerns the question of how to develop a common strategy with regard to the future character of the international presence, in order to overcome the limitations of the current stabilisation policy. It is difficult to assess

the scale of the USA's future commitment in Bosnia and Herzegovina definitely at this stage because Washington's policy is currently in the conceptualisation phase. The European Union, too, is struggling with internal problems and has yet to develop its strategy for co-operation with the United States in the Western Balkans, and individual EU member states have differing ideas of how to resolve the crisis in Bosnia.

The future of the institution of the High Representative and the shape of Bosnia's administrative reform (centralisation vs. decentralisation of the state) are the main issues in the dispute between the international actors. The EU wishes to phase out the mission of the Office of the High Representative in the near future, to transfer more responsibility for the transformation in Bosnia to the Bosnian leadership, and to transform the international presence from an informal protectorate into a co-ordination of financial assistance and expertise provision. Washington, on the contrary, prefers to keep the Office of the High Representative and task it with implementing the necessary reforms. Both the USA and the EU have emphasised the need for state reform, albeit without specifying what its final shape should be (apart from the requirement to enhance the efficacy of administration). The United States would prefer to impose the ultimate administrative shape on Bosnia and implement it through the Office of the High Representative, while the European Union would rather have the constitutional reform implemented by way of a compromise between the political forces in Bosnia.

The character of the international presence in the near future will depend on both the scale of US commitment and on the European Union's determination in taking over full responsibility for the situation in Bosnia and Herzegovina. The differences between the EU and the USA will certainly be exploited by Russia in its efforts to maintain tension in the region for as long as possible.

Belgrade and Zagreb will probably continue to be involved in the transformation of Bosnia and Herzegovina because of their major influence on the politicians representing the Bosnian Serbs and Croats. Making the progress of integration conditional on Serbia and Croatia's constructive co-operation with the EU with regard to the Bosnian issue has proved effective. Currently both countries have stopped backing the separatist tendencies of their respective minorities, and are supporting the transformation process in Bosnia. Both still work to protect the interests of their minorities, but are trying to reconcile this policy with the position of the European Union.

Conclusions and forecasts

1. The elaborate government and administration system created for Bosnia by Western legislators in the mid-1990s failed to consider sufficiently the possibility that it could be used against the intentions of its inventors, to complicate or even obstruct the everyday functioning of the state. Meanwhile, the local political elites have mastered the mechanisms of using it in this very way. **Based on the experience of the last two years, we could even speak of an 'algorithm' according to which successive crises develop:** (1) in response to a proposal concerning a substantial change, presented by representatives of the international community, (2) the political forces dissatisfied with the proposal step up their protests (usually this refers to the Bosnian Serbs fearing they might lose their 'own' political entity); (3) when the protest escalate to a level the international community can no longer tolerate (that is, when they involve threats to stop the process of integration with the EU, organise an independence referendum or take other action with a view to secession), then (4) the external actors give up the initially formulated postulates.

This scenario has repeated itself during the last two years with increasing frequency. The most obvious reason for this has come from the increased ambitions and expectations of the international community with its desire to finally normalise the situation in Bosnia and Herzegovina. **However, it is still debatable whether the local elite resort to this imprinted defence scenario of provoking a crisis more readily and more often because it is now more self-assured ('the method works, so let us use it') or, on the contrary, because it feels increasingly threatened and therefore chooses to take more radical action.**

2. Blackmailing the international community with potential crises has proved exceptionally effective: apparently the international community believes that it has more to lose in Bosnia and Herzegovina, and thus complies with the expectations of the local partners/opponents in order to maintain the *status quo*. **It would be worthwhile to consider a possible simplification of the flow of resources (financial, human and organisational) that would make the leaders and citizens of Bosnia and Herzegovina realise that they are deeply dependent on the assistance and goodwill of the international community.**

3. The political elites in power in the two entities of Bosnia and Herzegovina have perfectly mastered the mechanism of ‘crisis blackmail’, and will certainly use it to block future proposals for change. **In the current situation, it would be next to impossible to succeed not only in implementing fundamental, thorough reforms (constitutional amendment, modernisation of the state structures), but also in completing the partial reforms of existing state-level institutions.**

Meanwhile, the international community, which is concerned about the rising disproportions between the situations in Bosnia and Herzegovina and the neighbour states (for example, with regard to the progress of accession negotiations) is growing increasingly decisive in its actions and rhetoric.

The tension between the local elite’s attachment to the proven methods of operation and the determination of the international community will probably cause a crisis in the coming months – most probably, in the relations between Republika Srpska and the Office of the High Representative/Special Representative of the European Union. It remains to be seen which side takes the initiative (thus improving its chances of controlling the development of the crisis), and what instruments will be at its disposal. Since the EU military mission in Bosnia has been downsized almost to the reserve level, and since the Office of the Special Representative has no direct influence on the flows of assistance funds to Bosnia and Herzegovina, representatives of the international community appear to be standing on shakier ground.

4. The international community, which seeks to stabilise Bosnia and Herzegovina and make it genuinely independent economically and politically, faces a difficult choice – it may either limit itself to the role of a ‘pacifier’, to prevent the outbreak of a new military conflict and leave the responsibility for the stabilisation and modernisation of the country to the local leadership; or it may decisively step up its activities by assuming the role of a ‘sovereign’, and give up the method of stimulating transformation through conditions (or limit it to the minimum) in favour of imposing the necessary changes in the system of government. The former solution seems more likely in the current situation, as the international community can afford neither to substantially increase its commitments, nor passively to allow a ‘breakdown’ of Bosnia.

Whichever course the international community chooses to take, it will face a number of side-effects: Reducing EU commitments in Bosnia may (in the best case)

cause the country to slip into a long period of stagnation, as a result of which Bosnia may transform into a 'black hole', an area excluded from the European integration processes, a dramatically under-invested *terra incognita* which will become a breeding-ground for crime and instability. If, on the other hand, the international community opts for the role of a 'sovereign', not only will the cost of its involvement increase, but it will also antagonise the Serb community and complicate the situations in Kosovo, Serbia and, indirectly, throughout the whole region. However, the international community cannot avoid making this choice, and it certainly cannot avoid a debate on both the costs and benefits of both solutions. Starting such a debate in expert and political circles as soon as possible seems to be an urgent need.

5. One cannot completely rule out a scenario in which the intrastate bonds in Bosnia will continue to erode, the state institutions will become paralysed or disintegrate, mutual distrust will rise between the different ethnopolitical communities, and Republika Srpska will become *de facto* autonomous and/or self-isolated. Even if this course of developments would not be in line with the international community's expectations, international players have to be prepared for it, in order to avert or moderate it.

6. As the 2010 parliamentary elections approach, a rise in nationalist rhetoric should be expected, leading to a complete stagnation of reforms and integration with the EU. If the European Union manages to persuade the other members of the Peace Implementation Council to end the mandate of the High Representative by the end of 2009, it seems that a crisis in Bosnia will be inevitable and the state, left without international supervision, will gravitate towards division into two separate entities. In that case, a 'Cyprus scenario' would be possible, in which only the Federation of Bosnia and Herzegovina would accede to the EU, although this would be highly controversial as Republika Srpska is currently much more advanced in implementing the European Union's recommendations.

It is also possible that under pressure from the United States, the mission of the High Representative will continue until the elections, and the OHR will force the political elite to carry out state reform, or prepare and implement such a reform by itself. The implementation of such an imposed state reform could nevertheless be problematic and require continued international oversight.

7. EU enlargement to Bosnia's neighbouring countries will also influence the situation of BiH. If Croatia and Serbia maintain the current tempo of integration with the European Union, the gap between the situation of the inhabitants of Bosnia and that of people in the neighbour countries will widen considerably (as a result of major financial assistance to the EU's less developed regions, more effective administration, visa-free traffic to the Schengen zone). This might push the authorities in Sarajevo to implement the necessary reforms. However, this factor will gain significance only in the medium term, and will not play a decisive role in solving the current crisis.

*

Ultimate stabilisation of the state is crucial for Bosnia itself: a paralysis or breakdown of the state would cause a political and humanitarian crisis with consequences which would be difficult to predict. Its impact in the regional dimension would be almost as important. The Western Balkans are still far from fully stable, and if the fragile order in Bosnia were to shake, this would have a great impact on the situation in all the neighbour countries. Montenegro, Kosovo and Croatia all have large Serb minorities with considerable political influence on the stability of these states. In Serbia, this might boost the popularity of nationalist parties and, once they come to power, cool down relations with the European Union and the United States, and lead to a rapprochement with Russia. A crisis in Bosnia could also have a major impact on Albania, Bulgaria or Greece (the influx of refugees, interrupted transport connections, the rise of organised crime).

Such a failure would also pose a very serious challenge to the European Union in several dimensions, including humanitarian aid, logistics and security threats. Any additional action in BiH would entail new and enormous costs, in a situation where the actors involved in Bosnia have been seeking to cut costs for years. It should also be remembered that a failure of the 'Dayton order' would be an enormous blow to the prestige of the European Union, as it has been taking over more and more responsibility for the situation in Bosnia from the international community in recent years.

Every challenge faced by the European Union and, in the broader sense, the Euro-Atlantic community, is therefore a challenge for Poland. This is particularly clear in the case of Bosnia, a country less than one thousand kilometres away, where Poland has been involved in the peacekeeping, stabilisation and modernisation efforts since 1995, and where Poles account for nearly 10% of personnel in the EU's Althea peacekeeping mission.

Can the international community neutralise any of these factors? It can certainly do little to address the fundamental contradiction between the Serb and Bosniak political projects, and it seems that over the last 15 years the international community has often underestimated the depth of this contradiction, cherishing the idyllic vision of a rapid reconciliation of former enemies. It is almost equally certain that the international community could be more decisive in reforming the Bosnian system of government and imposing the necessary framework solutions, and that it should abandon the utopian projects of building an 'open, multicultural civil society' against the will of the BiH citizens themselves.

This text was completed in June 2009

APPENDIX

As of 1 July 2009

I. High Representatives of the international community

Carl Bildt (December 1995 – June 1997)

Carlos Westendorp (June 1997 – August 1999)

Wolfgang Petritsch (August 1999 – May 2002)

Paddy (John) Ashdown (May 2002 – January 2006) (*as of 2002, also European Union Special Representative*)

Christian Schwarz-Schilling (January 2006 – July 2007) (*also as EUSR*)

Miroslav Lajčák (July 2007 – March 2009) (*also as EUSR*)

Valentin Inzko (March 2009 – till present) (*also as EUSR*)

II. Current authorities of BiH

BiH Presidency:

Chairman: Nebojša Radmanović (Serb, SNSD; since November 2008);

Deputy Chairmen: Željko Komšić (Croat), Haris Silajdžić (Bosniak)

Prime minister of BiH

Nikola Špirić (Serb, SNSD)

BiH Parliament Leadership (lower chamber)

Speaker: Beriz Belkić (Bosniak, SzBiH), deputy speaker:

Milorad Živković (Serb, SNSD), Niko Lozanić (Croat, HDZ)

President of RS

Rajko Kuzmanović (Serb, SNSD)

Prime minister of RS

Milorad Dodik (Serb, SNSD)

RS Parliament Leadership (lower chamber)

Speaker: Igor Radojčić (SNSD, Serb); deputy speaker: Sevkett Hafizović (Bosniak), Nada Tešanović (Serb)

President of FBiH

Borjana Krišto (Croat, HDZ)

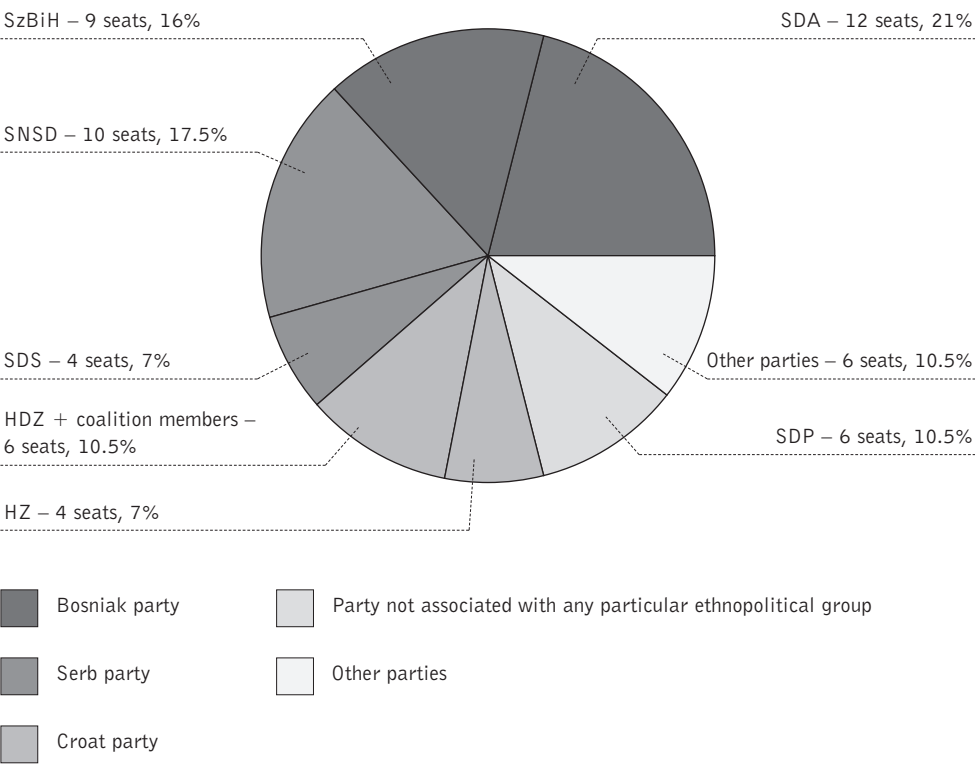
Prime minister of FBiH

Mustafa Mujezinović (Bosniak, SDA)

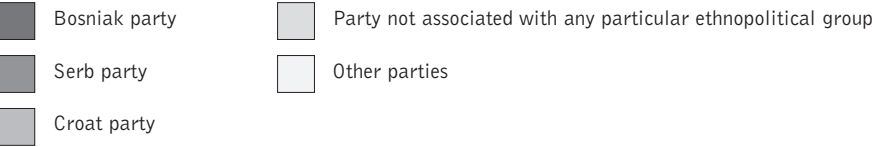
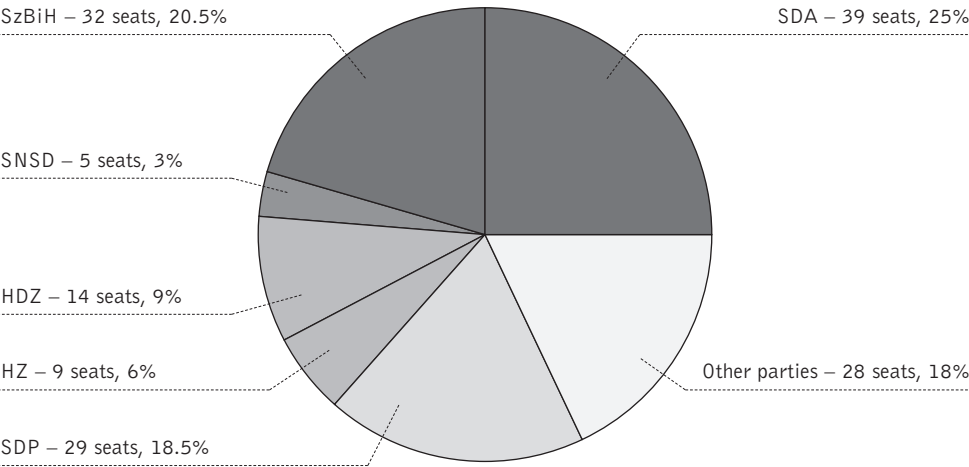
FBiH Parliament Leadership (lower chamber)

Speaker: Safet Softić (Bosniak), deputy speaker: Marinko Čavara (Croat),
Vesna Saradžić (Serb)

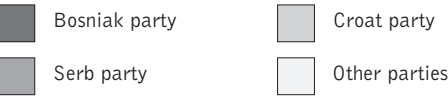
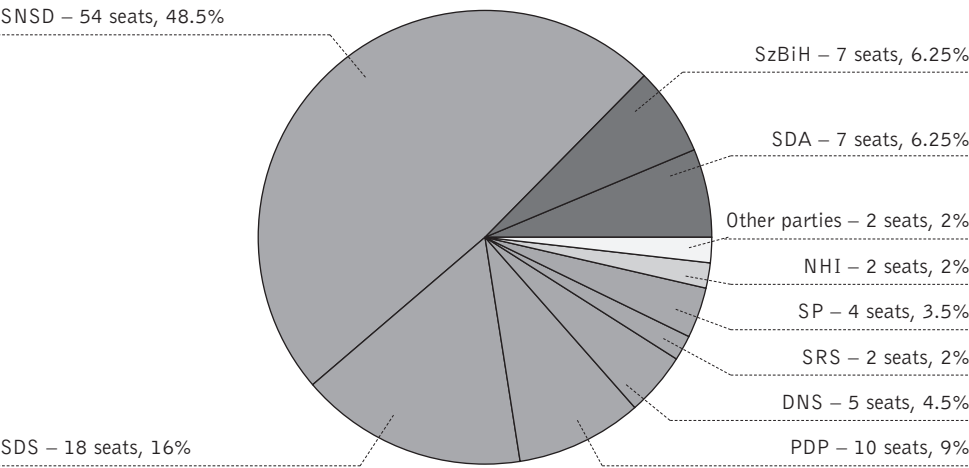
Composition of the BiH parliament (both chambers, 57 seats) – political parties



Composition of the FBiH parliament (both chambers, 156 seats) – political parties



Composition of the RS parliament (both chambers, 111 seats) – political parties



III. Leading politicians in BiH

Dragan Čavić

Former president and vice-president of Republika Srpska (in the periods 2002–2006 and 2000–2002 respectively); currently in the opposition (SDP). Often confused with Dragan Cović by foreign journalists and analysts.

Dragan Čović

(born in 1956). One of the most influential Croat politicians in Bosnia and Herzegovina, and since 2005, the leader of HDZ, the largest Croat party. Between 2002 and 2005, member of the Bosnian Presidency, dismissed in March 2005 by the High Representative Paddy Ashdown. Deputy prime minister and finance minister of FBiH between 1998 and 2001. He has a degree in engineering.

Milorad Dodik

(born in 1959). Currently the most influential Serb politician in Bosnia; prime minister of Republika Srpska (since February 2006; previously, between January 1998 and January 2001). Leader of the SNSD party. Before 1990, he worked in the local authorities, then until 1997 he was a member of the RS parliament. He has a degree in political science.

Željko Komšić

(born in 1964). A Croat politician from the SDP party, member of the Bosnian Presidency since 2006. He was appointed to the Presidency mainly by Bosnian voters and as a SDP activists he advocates a 'multiethnic Bosnia'; for this reason some Croat politicians and activists do not acknowledge him as a rightful representative of the Croats in the Presidency. He has a degree in law and political science.

Borjana Krišto

(born in 1961). President of FBiH since February 2007. Associated with HDZ BiH. From the mid-1990s, a member of local cantonal authorities; from 2002 member of the FBiH parliament. He has a degree in law.

Rajko Kuzmanović

(born in 1931). Serb politician, president of Republika Srpska since December 2007 and long-time chairman of the RS Academy of Sciences. He ran in the presidential elections as an independent candidate, and is relatively closely affiliated with the SNSD. He has a degree in law and philosophy.

Nebojša Radmanović

(born in 1949). Serb member of the Bosnian Presidency since 2006, member of SNSD. He has a degree in political science.

Igor Radojčić

(born in 1966), speaker of the RS parliament. Member of the SNSD leadership. He has a degree in engineering.

Haris Silajdžić

(born in 1945). Bosniak politician, member of the Bosnian Presidency since 1996. Leader of the SzBiH party, which was formed after some members left the SDA as a result of conflict with Tihić. Formerly co-founder of the SDA, head of Bosnian diplomacy between 1992 and 1993, and prime minister of Bosnia in 1993. A signatory to the Dayton Agreement.

Sulejman Tihić

(born in 1951). Currently the most influential Bosniak politician in Bosnia. Since October 2001, leader of the SDA (mandate confirmed in the elections in late May 2009). In the past, member of the Bosnian Presidency (2002–2006), deputy speaker of the RS parliament (2000–2006), member of the RS parliament (1996–2000). He has a degree in law, and worked as a judge before 1990. Prisoner in a Serbian internment camp in 1992–1994.

IV. Parliamentary groups in Bosnia and Herzegovina

The list below deliberately omits policy differences, as they are of secondary importance and have little influence on the activities of the parties concerned. A decisive majority of parties verbally champion democratic values, human & minority rights and the market economy (the social democratic and post-Communist groups are more reserved about the free market). The differences in their positions as revealed by everyday political practice usually manifest themselves in connection with particular issues (the manner of privatising a company, the employment model at municipality or cantonal level, etc.), and are often indirectly related to prospective appointments to publicly financed posts. However, their principal divisions stem from affiliation to a particular ethno-political community.

1. Croat parties

HDZ BiH (Croatian Democratic Union BiH, *Hrvatska Demokratska Zajednica BiH*)

Established in 1990, it is currently the largest Croat party in Bosnia. Before 2000 and between 2002 and 2006, the overwhelming majority of Croat politicians active in Bosnia originated from the HDZ. As a result of splits and divisions, HDZ 1990 and NHI were spun off from the HDZ. Currently led by Dragan Čović.

HDZ 1990 (Croatian Democratic Union 1990, *Hrvatska Demokratska Zajednica 1990*)

Created in 2005 as a result of a split in HDZ BiH occasioned by supporters of Bože Ljubić, who currently leads the group. HDZ 1990 created and led the Hrvatsko Zajedništvo coalition in the 2006 parliamentary elections.

NHI (New Croatian Initiative, *Nova Hrvatska Inicijativa*)

A party created in 2007 as a result of a split in HDZ BiH occasioned by supporters of Krešimir Zubak, who currently leads the NHI.

2. Bosniak parties

SDA (Party of Democratic Action, *Stranka Demokratske Akcije*)

The largest Bosniak party in BiH, established in 1990 by Alija Izetbegović, the first leader of independent Bosnia. Led by Sulejman Tihić since 2002.

SBIH (Party for Bosnia and Herzegovina, *Stranka za BiH*)

Created in 1996 by Haris Silajdžić as a result of some activists quitting the SDA. Much more radical than the latter, it criticises its competitor party for its ‘conciliatory’ attitude, and calls for the abolition of RS through its incorporation into a centralised Bosnia, thus creating tension in Serb-Bosniak relations.

3. Serb parties

SNSD (Alliance of Independent Social-Democrats, *Savez Nezavisnih Socijaldemokrata*)

Established in 1996, it is the ruling party in Republika Srpska. It criticises the corrupt ‘wartime’ elite, that is, the leaders who were in power between 1992 and 1995 and, at the local level, even to 2006. The current RS prime minister Milorad Dodik is party’s unquestioned leader.

SDS (Serbian Democratic Party, *Srpska Demokratska Stranka*)

In the first half of 1990s, the largest party of Bosnian Serbs, created and led by Radovan Karadžić. Marginalised since 2006 as a result of the SNSD’s decisive victory in the parliamentary election. Currently led by Mladen Bosić.

PDP (Party of Democratic Progress, *Partija demokratskog progressa RS*),

A centre-right party created in 1999 by Mladen Ivanić, who remains its leader till the present day.

DNS (Democratic People’s Alliance, *Demokratski Narodni Savez*)

Led by Marko Palić.

SRS RS (Serbian Radical Party RS, *Srpska Radikalna Stranka RS*)

Affiliated to the SRS of Serbia; calls for the incorporation of RS into Serbia.

SP (Socialist Party, *Socijalistička Partija*)

Created in 1993, associated with Milošević's Socialist Party of Serbia.

Led by Petar Djokić.

4. Multiethnic parties

SDP (Social Democratic Party, *Socijaldemokratska Partija*)

A centre-left party, successor to the League of Communists of Bosnia and Herzegovina. It criticises nationalist ideologies. Led by Zlatko Lagumdžija. The party's composition is mixed. It is popular among some Bosniaks and, to a lesser extent, Croats.

V. Glossary

Objectives of the PIC – ‘five objectives and two benchmarks/conditions’

to be met before the High Representative is replaced by the EUSR:

(1) the final resolution of the status of Brcko; **(2)** the division of defence property; **(3)** the division of state property; **(4)** fiscal sustainability; **(5)** entrenchment of the rule of law; as well as the signature of the Stabilisation and Association Agreement, and a positive assessment of the situation by the PIC.

Lajčák's four objectives – objectives formulated by the High Representative on 30 December 2007 with a view to fixing the situation in Bosnia. These were as follows: to adopt the laws on reforming the police, public radio and television and state administration, and to ensure full co-operation with the ICTY. None has been achieved.

Fojnica Declaration (*Fojniczka deklaracija*) – the position adopted by the two largest Bosnian parties on 25 September 2007, in which they proposed to divide the country into five multiethnic regions (to abolish RS and FBiH while at the same time giving up decentralisation). “They admit decentralisation, but reject even a hint of federalism”.

Kreševo Declaration (*Kreszevska deklaracija*) – a declaration made by the six largest Croatian parties on 21 September 2007, calling for a decentralisation of Bosnia and a constitutional reform, without taking a final stance on the creation of a third ‘Croat’ entity.

Mostar Declaration (*Mostarska deklaracija*) – an agreement on “assuming responsibility for the implementation of the police reform in line with EU standards within the shortest possible timeframe”, concluded by the six largest parties on 28 October 2007. Never put into practice.

Algerian group (*Alžirska Grupa*) – a group of six BiH citizens of Algerian origin, suspected of having organised the attack against the US embassy in Sarajevo, and who were finally handed over to the United States. For Bosniak patriots, this was a proof of the Bosnian government’s excessive obedience to the West. For the Serbs, it was an example of how the Bosniak community has been infiltrated by al-Qaeda.

April package (*Aprilski paket*) – a draft of the police reform presented in April 2006, which did not receive sufficient support in the parliament.

Prud Agreement (*Prudski sporazum*) – an agreement covering the scope of constitutional reform, concluded during the meeting of the leaders of the three largest parties of Bosnia and Herzegovina (Dodik of the SNSD, Tihić of the SDA, and Čović of the HDZ) in November 2008. The three leaders sent a letter to the BiH parliament, known as the Initiative for Constitutional Amendment; it stated that the parties would start talks in all chambers of the three parliaments “with a positive attitude”, and with an intention of achieving a positive outcome. The initiative failed two months later, as the divergent visions of the country’s new territorial division were revealed.

Three principles of police reform (formulated in late 2004 and early 2005 by the Steering Board at the Office of the High Representative, in co-operation with the Police Restructuring Commission of the OHR and the European Union) – **(1)** no political interference, an apolitical police force; **(2)** legal and budget decisions to be taken at state level; **(3)** operational areas not to be determined by entity borders (functional local command centres).

Sarajevo Agreement (*Sarajevski dogovor*) – an agreement concluded on 27 March 2002 by the six largest political parties of Bosnia and Herzegovina under the auspices of the High Representative. It stated that the three constitutional nations should have equal representations in the executive authorities, not only at state level but also at entity level. The provisions of the Sarajevo Agreement have been partly ignored by RS politicians.

Bonn Prerogatives – prerogatives which considerably extended the decision-making powers of the High Representative, adopted by the PIC in December 1997. They authorise the High Representative to directly impose legal acts at state as well as entity level, including amendments to the entities' constitutions, and to dismiss democratically-elected authorities and administration officials if their activities impede the implementation of the Dayton Agreement.

“Product of genocide” (*genocidna tvorevina*) – a term denoting Republika Srpska, used by Bosniak politicians in reference to the crimes against Bosniak civilians committed between 1992 and 1995, and to justify demands for the abolition of RS.

Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia

Ośrodek Studiów Wschodnich (OSW) jest instytucją ekspercką zajmującą się monitorowaniem oraz analizą sytuacji politycznej, gospodarczej i społecznej w Rosji, na Kaukazie i w Azji Centralnej, w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, w Niemczech oraz na Bałkanach.

OSW powstał w 1990 roku i jest w całości finansowany z budżetu państwa. W 2006 roku Ośrodkowi nadano imię założyciela – Marka Karpia.

Odbiorcami naszych opracowań są przede wszystkim instytucje państwowe: Kancelaria Prezydenta RP, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, ministerstwa i agencje rządowe, a także Sejm i Senat RP.

Szczególnie aktywnie włączamy się w dyskusję dotyczącą polityki wschodniej Unii Europejskiej, wyzwań dla bezpieczeństwa energetycznego oraz procesów transformacji politycznej i społeczno-gospodarczej sąsiadów Polski.

Znaczna część naszych publikacji dostępna jest na stronie internetowej osw.waw.pl

Centre for Eastern Studies

The Centre for Eastern Studies (OSW) is an expert institution that monitors and analyses the political, economic and social situation in Russia, the Caucasus, Central Asia, Central and Eastern Europe, Germany and the Balkans.

OSW was founded in 1990 and is fully financed from the state budget. In 2006 the Centre was named in honour of its founder Marek Karp.

Our studies are addressed mainly to state institutions including the Chancellery of the President of the Republic of Poland, the Chancellery of the Prime Minister, ministries and government agencies, as well as the Sejm and Senate of the Republic of Poland.

We are particularly active in discussions concerning the European Union's Eastern Policy, challenges to energy security, as well as the political, social and economic transformation processes in countries neighbouring Poland.

Many of our publications are available online at: osw.waw.pl

SERIE WYDAWNICZE

■ **Punkt Widzenia** – krótkie opracowania analityczne prezentujące opinie naszych ekspertów na aktualne tematy; wydawane w języku polskim i angielskim.

■ **Prace OSW** – duże opracowania analityczne poświęcone ważnym procesom politycznym, społecznym i gospodarczym zachodzącym na obszarze zainteresowania OSW; wydawane w języku polskim i angielskim.

■ **Raport OSW** – prezentacja wyników realizowanych projektów badawczych.

NEWSLETTERY OSW

■ **Tydzień na Wschodzie** – tygodniowy biuletyn analityczny dotyczący obszaru Rosji, Ukrainy, Białorusi, Kaukazu i Azji Centralnej (wersja angielska: **EASTWEEK**)

■ **BEST OSW** – tygodniowy biuletyn analityczny dotyczący obszaru krajów bałtyckich, Europy Środkowej, Niemiec oraz Bałkanów (wersja angielska: **CEWEEKLY**)

■ **Komentarze OSW** – w tej serii publikujemy analizy o najistotniejszych wydarzeniach z obszaru naszego zainteresowania w pogłębionej formie (wersja angielska: **OSW Commentary**)

Newsletters OSW są dostępne w bezpłatnej prenumeracie

PUBLICATION SERIES

■ **Policy Briefs** – short analytical studies presenting the opinions of our experts on current policy issues, published in Polish and in English.

■ **OSW Studies** – large analytical studies devoted to major political, social and economic processes taking place in OSW's area of interest; published in Polish and in English.

■ **OSW Report** – presentations of the results of research projects carried out by OSW.

OSW NEWSLETTERS

■ **EASTWEEK** – a weekly analytical newsletter on Russia, Ukraine, Belarus, the Caucasus and Central Asia (published in Polish as **Tydzień na Wschodzie**).

■ **CEWEEKLY** (Central European Weekly) – a weekly analytical newsletter on the Baltic States, Central Europe, Germany and the Balkans (published in Polish as **BEST OSW**).

■ **OSW Commentary** – a series of more in-depth analyses concerning the most important events and developments in our area of interest (published in Polish as **Komentarze OSW**).

OSW newsletters are available free of charge, subject to subscription