

Mateusz Pawlak

(Nie)Etyczna Unia Europejska na Bałkanach

Annales. Etyka w życiu gospodarczym 16/1, 125-130

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Mateusz Pawlak

Uniwersytet Łódzki

e-mail: mpawlak@diplomacy.pl

(Nie)Etyczna Unia Europejska na Bałkanach

1. Wstęp

Półwysep Bałkański stanowi obszar pełen sprzeczności oraz konfliktów etnicznych, religijnych i politycznych, naznaczonych trudnymi historiami pojedynczych ludzi, rodzin, jak również całych społeczeństw. Po ponad szesnastu latach od wynegocjowania w 1995 r. w Dayton i podpisania w Paryżu symbolicznego układu pokojowego, kończącego konflikt w Bośni i Hercegowinie, większość państw bałkańskich wciąż boryka się z podstawowymi problemami stojącymi na drodze do pełnej transformacji systemowej, ideowej i społecznej. Mimo znaczącego zaangażowania największych organizacji międzynarodowych – Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ), NATO (*North Atlantic Treaty Organization*), Unii Europejskiej (UE), Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Banku Światowego czy Międzynarodowego Funduszu Walutowego, sytuacja na Bałkanach wciąż jest niestabilna i do pewnego stopnia nieprzewidywalna.

Z drugiej strony, nie można pominąć widocznych „bałkańskich” reform i osiągnięć, które miały miejsce w pierwszej dekadzie XXI w. Świadczyć o nich mogą chociażby przystąpienie Albanii i Chorwacji do NATO (2009 r.), akcesja Chorwacji do UE (od lipca 2013 r.; traktat jeszcze nieratyfikowany), otrzymanie statusu kraju kandydującego do UE przez Byłą Jugosłowiańską Republikę Macedonii (2005 r.), Czarnogórę (2010 r.) i Serbię (2012 r.), podpisanie układu o stabilizacji i stowarzyszeniu z UE (SAA – *Stabilisation and Association Agreements*) przez Albanii (2006 r.) oraz Bośnię i Hercegowinę (2008 r.; układ jeszcze nieratyfikowany)¹. Wszystkie wyżej wymienione wydarzenia poprzedzone były wieloletnimi przygotowaniem, negocjacjami oraz implementacją przez państwa Półwyspu² konkretnych reform politycznych i strukturalnych.

¹ Oficjalna strona Dyrekcji Generalnej ds. Rozszerzenia Komisji Europejskiej, dostępne na: http://ec.europa.eu/enlargement/potential-candidates/index_pl.htm (dostęp 10.04.2012).

² Biorąc pod uwagę kryterium *stricte* geograficzne do państw Półwyspu Bałkańskiego zaliczyć można Albanii, Bośnię i Hercegowinę, Bułgarię, Czarnogórę, Grecję, Kosowo, Byłą Jugosłowiańską Republikę Macedonii, Turcję (część europejską) oraz Serbię. Niektóre opracowania, ze względu na aspekty historyczne, kulturowe i narodowościowe rozszerzają termin „kraje bałkańskie” o Chorwację, Rumunię i Słowenię. Autor w niniejszej analizie skupia się na tzw.

Zarówno w sukcesach, jak i w porażkach istotną rolę odegrały i wciąż odgrywają organizacje międzynarodowe. Niniejszy artykuł skupia się na dotychczasowych działaniach jednej z najbardziej aktywnych wspólnot międzynarodowych na Półwyspie Bałkańskim – UE. Celem pracy jest wskazanie konkretnych przykładów unijnej polityki zewnętrznej wobec Bośni i Hercegowiny, które można określić mianem kontrowersyjnych. Autor spróbuje udowodnić tezę, iż nieetyczna polityka zagraniczna nie zawsze musi oznaczać grę o sumie zerowej, a w niektórych sytuacjach paradoksalnie może być najrozsądniejszym rozwiązaniem.

Ze względu na wieloaspektowość problemu oraz ograniczenia edytorskie, analiza skupi się na działalności Wysokiego Przedstawiciela wspólnoty międzynarodowej dla Bośni i Hercegowiny, będącego jednocześnie przez cztery kadencje (na siedem) Specjalnym Przedstawicielem UE.

2. Kompetencje Wysokiego Przedstawiciela dla Bośni i Hercegowiny

Wysoki Przedstawiciel dla Bośni i Hercegowiny został powołany w 1995 r. na mocy Aneksu nr 10 do Porozumienia z Dayton w celu zagwarantowania implementacji cywilnych aspektów postanowień pokojowych umowy. Główne wyzwania wskazane w dokumencie dotyczyły zagwarantowania dalszej pomocy humanitarnej, odbudowy infrastruktury i gospodarki, stworzenia demokratycznych instytucji politycznych, propagowania poszanowania praw człowieka, rozwiązania kwestii problematycznych związanych z uchodźcami i osobami przesiedlonymi oraz przeprowadzania wolnych wyborów. W odniesieniu do podstawowych kompetencji Wysokiego Przedstawiciela, zostały one zdefiniowane jako monitorowanie i koordynowanie realizacji Porozumienia oraz utrzymywanie ścisłego kontaktu z poszczególnymi organizacjami i agencjami Bośni i Hercegowiny, działającymi na rzecz realizacji wspomnianych postanowień pokojowych. Ponadto, Wysoki Przedstawiciel zobowiązany został zarówno do współpracy, jak i cyklicznego raportowania społeczności międzynarodowej (w Aneksie nr 10 wymienione zostały: ONZ, UE, Stany Zjednoczone, Federacja Rosyjska oraz „inne zainteresowane rządy, strony i organizacje”) na temat postępu zachodzących zmian³.

W celu wsparcia Wysokiego Przedstawiciela w kwestiach administracyjnych i merytorycznych zostało utworzone specjalne Biuro (OHR – *Office of the High Representative*), posiadające uprawnienia i przywileje misji dyplomatycznej. Pracownikami OHR zostali międzynarodowi i bośniaccy eksperci oraz przedstawiciele państw wchodzących w skład Rady do spraw Pokoju (PIC –

Balkanach Zachodnich, czyli na Albanii, Bośni i Hercegowinie, Chorwacji, Czarnogórze, Kosowie, Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii oraz Serbii.

³ *The General Framework Agreement*, Aneks nr 10, art. I-II, 14.12.1995, http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=366 (dostęp 14.04.2012).

Peace Implementation Council). PIC została powołana w grudniu 1995 r. w celu wsparcia implementacji postanowień Porozumienia z Dayton. Składa się z 56. państw i instytucji (wliczając Wysokiego Przedstawiciela), a jej organem wykonawczym jest Rada Zarządzająca, która obraduje na cotygodniowych spotkaniach na szczęblu ambasadorów oraz co najmniej trzy razy w roku na szczęblu dyrektorów politycznych⁴.

W związku z nieskuteczną realizacją i nieefektywnym egzekwowaniem postanowień Porozumienia z Dayton, co było w dużym stopniu rezultatem zbyt „miękkich” uprawnień Wysokiego Przedstawiciela, PIC zdecydowała się w 1997 r. rozszerzyć kompetencje przewodniczącego OHR. W efekcie, podczas konferencji Rady w Bonn, Wysoki Przedstawiciel uzyskał nowe uprawnienia (tzw. „uprawnienia bońskie”), które umożliwiły mu usuwanie ze stanowisk urzędników publicznych naruszających zobowiązania prawne i/lub zapisy Porozumienia, jak również narzucanie ustaw w przypadku niekompetencji lub nieudolności bośniackich instytucji legislacyjnych⁵. Można przyjąć, iż od tego momentu Wysoki Przedstawiciel stał się politycznie istotną i decyzyjną osobą w Bośni i Hercegowinie. Do przykładów zastosowania uprawnień bońskich zaliczane są m.in.: „rozwiązanie parlamentu jednego z bośniackich entitetów – Republiki Serbskiej (1998 r.); zdymisjonowanie prezydenta Republiki Serbskiej Nikoli Poplašena (1999 r.); narzucenie Republice Serbskiej oraz Federacji Bośni i Hercegowiny (drugi entitet) symboli narodowych, takich, jak: hymn, flaga i godło; rozstrzygnięcie statusu spornej enklawy Brčko (2000 r.); powołanie Państwowej Agencji Śledczej i Ochronnej oraz Ministerstwa Bezpieczeństwa; zdymisjonowanie jednorazowo 60 wysokich urzędników w Republice Serbskiej (2004 r.)”⁶.

3. Wysoki Przedstawiciel a Unia Europejska i gospodarka

Działania Wysokiego Przedstawiciela w Bośni i Hercegowinie, mimo statusu niezależnej instytucji międzynarodowej, mają ścisły związek z unijną polityką zewnętrzną. Po pierwsze, przez cztery kadencje (lata 2002-2011) pełnił on jednocześnie funkcję Specjalnego Przedstawiciela UE (SPUE). Po drugie, wszyscy urzędujący dyplomaci pochodzili z państw członkowskich UE: Carl Bildt (1995-1997, Szwecja), Carlos Westendorp (1997-1999, Hiszpania), Wolfgang Petritsch (1999-2002, Austria), Paddy Ashdown (2002-2006, Wielka Brytania), Christian Schwarz-Schilling: (2006-2007, Niemcy),

⁴ *The Peace Implementation Council and its Steering Board*, oficjalna strona OHR, 16.02.2012, http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=38563 (dostęp 14.04.2012).

⁵ *The Mandate of the OHR*, oficjalna strona OHR, 16.02.2012, http://www.ohr.int/ohr-info/gen-info/default.asp?content_id=38612 (dostęp 14.04.2012).

⁶ P. Sokołowska, *Problemy implementacji cywilnych aspektów Porozumienia z Dayton na przykładzie aktywności Wysokiego Przedstawiciela oraz Unii Europejskiej*, [w:] *Bośnia i Hercegowina 15 lat po Dayton. Przeszłość – teraźniejszość – perspektywy*, red. P. Chmielewski, S.L. Szczesio, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011, s. 305-306.

Miroslav Lajčák (2007-2009, Słowacja), Valentin Inzko (2009-obecnie⁷, Austria). Dopiero decyzją Rady Unii Europejskiej Nr 2011/426/WPZiB z dnia 18 lipca 2011 r. stanowiska zostały rozłączone, pozostawiając szefostwo OHR Valentinowi Inzko powołując Petera Sørenseną jako SPUE (kadencja: 01.09.2011-30.06.2015)⁸. Decyzja podyktowana była (planowanym) zwiększeniem aktywności UE w regionie oraz intensyfikacją działań na rzecz integracji europejskiej.

Działalność Wysokiego Przedstawiciela odgrywa również istotną rolę w reformach gospodarczych kraju. Przykładem może być liczba podjętych decyzji dotyczących różnych aspektów sfery gospodarczej – w latach 2000-2011 wyniosła ona 88. Warto podkreślić, iż większość decyzji dotyczyła stanowienia prawa gospodarczego na szczeblu krajowym lub lokalnym. Największa aktywność w tym okresie została odnotowana w 2000 r., kiedy Wolfgang Petritsch w ramach 29. podjętych decyzji zmienił 13 aktów prawnych zaproponowanych przez bośniackie instytucje legislacyjne, anulował 2 z nich oraz „narzucił” 8 nowych ustaw (6 pozostałych decyzji zostało zawartych na bardziej koncyliacyjnych warunkach)⁹.

Niemniej jednak, w kontekście etycznego postępowania UE w regionie bałkańskim, to nie daleko idące uprawnienia bońskie czy wynikające z nich możliwości zmian i narzucania praw gospodarczych (lub jakichkolwiek innych) budzą największe wątpliwości. Paradoksalnie, bardziej kontrowersyjny wydaje się brak wyżej wymienionych działań, będący następstwem problemów z koordynacją i wyznaczeniem jednolitej strategii społeczności międzynarodowej. Jak stwierdza P. Sokołowska „dzięki radykalnym działaniom (od 1997 r. do 2006 r., przyp. aut.) wynikającym z „uprawnień bońskich” OHR utrzymało zasadnicze znaczenie dla realizacji programu reform, a bośniackie elity polityczne, w obawie przed usunięciem z urzędu, liczyły się z instytucją Wysokiego Przedstawiciela”¹⁰. Podczas kadencji Christiana Schwarza-Schillinga doszło do wyraźnej zmiany strategii i zmniejszenia zakresu ingerencji OHR. Pomimo ambitnych intencji przekazywania odpowiedzialności i władzy w ręce rządu centralnego oraz jednostek lokalnych Bośni i Hercegowiny, nowy kurs tylko pogorszył sytuację i doprowadził do niebezpiecznych wystąpień nacjonalistycznych poszczególnych bośniackich polityków. W rezultacie niemiecki dyplomata został zdymisjonowany, a następujący po nim Miroslav Lajčák zrezygnował z pełnienia „osłabionego” urzędu po dwóch latach sprawowania swojej funkcji. Słowacki polityk co prawda otrzymał i przyjął w tym czasie propozycję objęcia urzędu Ministra Spraw Zagranicznych w Bratysławie, niemniej wiele źródeł potwierdza

⁷ Stan na maj 2012 r.

⁸ *Decyzja Rady 2011/426/WPZiB z dnia 18 lipca 2011 r. w sprawie mianowania Specjalnego Przedstawiciela Unii Europejskiej w Bośni i Hercegowinie*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 188/30, Luksemburg i Bruksela 2011, preambuła.

⁹ *High Representative's Decisions by Topic*, oficjalna strona OHR, <http://www.ohr.int/decisions/econdec/archive.asp?m=&yr=2000> (dostęp 15.04.2012).

¹⁰ P. Sokołowska, *op. cit.*, s. 312.

pojawienie się frustracji związanej z trudną sytuacją sprawowania funkcji Wysokiego Przedstawiciela.

Kolejny przykład braku konsekwencji społeczności unijnej stanowić może redukcja kontyngentu EUFOR Althea (*European Union Force in Bosnia and Herzegovina*) w grudniu 2006 r. oraz znaczne zmniejszenie liczby baz operacyjnych. Osłabienie możliwości wojsk stabilizacyjnych miało bowiem miejsce równocześnie z intensywnym ruchem separatystycznym zainicjowanym przez nowego premiera Republiki Serbskiej Milorada Dodika¹¹.

4. Konkluzje

Przyjmując prymat wartości demokratycznych w sprawowaniu rządów można polemizować czy szeroki zakres władzy przypisany instytucji praktycznie zarządzającej państwem (Wysoki Przedstawiciel), a nie pochodzącej z danej społeczności ani niebędącej wybieraną przez obywateli danego kraju, stanowi najlepsze rozwiązanie. Z drugiej strony, biorąc pod uwagę stopień korupcji bośniackich elit politycznych¹², niestabilność i nieprzewidywalność rozwoju relacji pomiędzy bośniackimi Serbami, Chorwatami i Boszniakami, wzrost przestępczości zorganizowanej oraz brak pełnej transformacji ustrojowej, silny gwarant realizacji postanowień pokojowych zapisanych w Porozumieniu z Dayton wydaje się niezbędny. Wciąż jednak pozostaje pewien dylemat etyczny, do jakiego stopnia i do kiedy Bośnia i Hercegowina powinna pozostać „protektorem”, zarządzanym w sposób zdecydowany przez przedstawiciela wspólnoty międzynarodowej. Brak odpowiedzi na tę podstawową wątpliwość skutkuje między innymi rozbieżnością w strategiach podmiotów, które podjęły się wyzwania ustabilizowania i wsparcia w rozwoju Bośni i Hercegowiny.

Wahania społeczności międzynarodowej przekładają się z kolei na wspomniany już wzrost populistycznych, często nacjonalistycznych wystąpień polityków narodowych oraz na spadek zaufania bośniackiego społeczeństwa. Z badań przeprowadzonych w 2010 r. przez Instytut Gallupa na próbie 1000 mieszkańców Bośni i Hercegowiny wynika, iż 53% badanych w ogóle nie ufa lub nieznacznie ufa unijnym instytucjom. Podobne wyniki dotyczą agencji narodowych. Przykładowo, biorąc pod uwagę aspekty gospodarcze, 59% ankietowanych wskazało brak lub znikome zaufanie do bośniackich instytucji ekonomicznych, a aż 92% postrzega ogólne warunki do rozwoju gospodarczego

¹¹ Ibidem, s. 313-314.

¹² Według indeksu *Corruption Perception Index* tworzonego cyklicznie przez *Transparency International*, Bośnia i Hercegowina w 2006 r., czyli podczas okresu osłabienia urzędu Wysokiego Przedstawiciela, zajęła 93. miejsce na 163. zweryfikowane państwa (indeks wyniósł 2,9 w skali, w której 10 oznaczało praktycznie brak korupcji). Dane z 2011 r. plasują Bośnię i Hercegowinę na 91. miejscu z wynikiem 3,2, który oprócz sytuacji w Albanii, był najgorszym rezultatem ze wszystkich krajów Bałkanów Zachodnich. Więcej danych dostępnych na stronie *Transparency International*, http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi_2011 (dostęp 16.04.2012).

jako słabe lub przeciętne. Paradoksalnie, 69% badanych wybrało najwyższą ocenę, jeśli chodzi o poparcie dla członkostwa w UE¹³.

Ostatni wynik do pewnego stopnia potwierdza słusność obrania nowego kierunku zaangażowania przez Unię Europejską, polegającego na przyspieszeniu integracji Bośni i Hercegowiny z państwami unijnymi. Jednakże, do osiągnięcia celu zapisanego w dokumencie powołującym „oddzielnego” Specjalnego Przedstawiciela UE: „(...) aby BiH stała się państwem stabilnym, sprawnie funkcjonującym, pokojowym i wieloetnicznym oraz zjednoczonym, utrzymującym przyjazne stosunki sąsiedzkie i pozostającym nieodwracalnie na drodze prowadzącej do członkostwa w Unii”¹⁴ niezbędna jest intensyfikacja dotychczasowych działań unijnych decydentów i wyeliminowanie wszystkich wewnętrznych niespójności związanych z omawianym regionem.

(Un)Ethical European Union in the Western Balkans

Summary

Although all the Western Balkan countries have been offered the prospect of European Union (EU) membership, the accession process still constitutes a complicated and multi-aspect challenge. EU support and engagement in the region have resulted in a few successes, nonetheless, describing them as major breakthroughs is far from the reality. Since the establishment of the Dayton Agreement in 1995, ending the conflict in Bosnia and Herzegovina, most of the Balkan states have not managed to accomplish their political, ideological and civic transformations yet. However, the difficult situation and frequent negotiation stalemates are not only the outcomes of the unsatisfactory progress made by the Peninsular countries. Ambiguous and unethical (in some cases) behaviour can also be noticed from the EU decision-makers' side. The following article aims to present concrete examples of EU external policy actions in Bosnia and Herzegovina which can be described as controversial. However, the author attempts to prove the thesis that unethical external policy is not always a zero-sum game, and in particular circumstances it can be paradoxically perceived as the best solution. Taking into consideration the comprehensiveness of the problem and editorial limitations, the analysis focuses on activities of the High Representative for Bosnia and Herzegovina, who used to be (during four out of seven tenures) the EU Special Representative for Bosnia and Herzegovina.

Keywords: *European Union, Balkans, High Representative, Bosnia and Herzegovina*

JEL Classification: F51, F53, F55

¹³ *Balkan Monitor. Insights and Perceptions: Voices of the Balkans*, Instytut Gallupa, 2010, <http://www.balkan-monitor.eu/index.php/dashboard> (dostęp 18.04.2012).

¹⁴ *Decyzja Rady 2011/426/WPZiB ...*, art. 2.