

# FOREIGN POLICY REVIEW

Juni/Lipanj/June 2006

---

## **ANALIZA**

### BOSNA I HERCEGOVINA U KONTEKSTU PROMJENA AMERIČKE I SLABOSTI VANJSKE POLITIKE EU

UVOD	3
Michael Weichert, Fondacija Friedrich Ebert, BiH / weichert@bih.net.ba	
SLABOSTI VANJSKE POLITIKE EU	5
Amer Kapetanović / kamer@vpi.ba	
PREGLED VANJSKE POLITIKE SAD-A	18
Haris Hromić / hhromic@vpi.ba	
BIH I GLOBALNI IZAZOVI	44
Mirza Kušljugić / kmirza@vpi.ba	
<hr/>	
FOREWORD	61
Michael Weichert, Friedrich Ebert Foundation, BiH / weichert@bih.net.ba	
WEAKNESSES OF THE EU FOREIGN POLICY	63
Amer Kapetanović / kamer@vpi.ba	
U.S. FOREIGN POLICY REVIEW	78
Haris Hromić / hhromic@vpi.ba	
BIH AND GLOBAL CHALLENGES	103
Mirza Kušljugić / kmirza@vpi.ba	

---

## **ESEJI**

ZAMOR OD ŠIRENJA EU I ZAPADNI BALKAN	58
Franz-Lothar Altmann / franz.altmann@swp-berlin.org	



## Poštovani čitaoci,

„Vanjska politika je isuviše važna da bi bila prepuštena samo vladama”—ova rečenica Willy Brandta je poziv za građane i njihove organizacije da se pozabave međunarodnim odnosima i uključe u debate i procese oblikovanja javnog mnijenja i pripremanja političkih odluka koje se odnose na vanjsku politiku. Zato organizacije kao što je Friedrich Ebert Stiftung promoviraju analize, debate i izgradnju kapaciteta za vođenje vanjske politike, na osnovu širokog konsenzusa u društvu i na principima međunarodnih i globalnih odnosa.

Prije nekoliko godina smo imali zadovoljstvo da budemo pozvani da podržimo grupu eksperata i državnih službenika, među kojima i iskusnih diplomata, kako bi uspostavili takozvani Diplomatski forum, koji se predstavio kao platforma za analizu i debatu o političkim izazovima u ovoj zemlji, i kao mjesto susreta za predstavnike civilnog društva, javne uprave i političkih institucija. Na osnovu toga je 2005. formirana Vanjsko-politička inicijativa, koja predstavlja prvi „trust mozgova“ za pitanja vanjske politike u BiH.

Ovo se može smatrati krupnim korakom naprijed u nastojanju da se ojačaju kapaciteti za daljni razvoj vanjske politike u BiH. S obzirom na posebne okolnosti koje su dovele do nastanka današnje države BiH, važnost ove inicijative se ne treba potcjenjivati. Centralna država u BiH, još uvijek slaba i – s obzirom na snažno međunarodno prisustvo s jedne strane, i snažne interese etnički obojenog političkog spektra s druge – sa ograničenim sposobnostima da formulira i provodi autentičnu vanjsku politiku, zasigurno će imati koristi od ove inicijative, kao što to već pokazuje uspjeh njenih aktivnosti u nekoliko prvih mjeseci.

Osim toga, ovo je pravovremen poduhvat: početak pregovora sa Evropskom unijom o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju predstavlja ogroman izazov za zemlju i njene institucije. On zahtijeva mobilizaciju svih raspoloživih resursa i intenzivna nastojanja na izgradnji društva koje će ga podržati, s obzirom na široki raspon posljedica koje će ovaj proces imati po zemlju i društvo.

Neće biti potrebno samo imati na raspolaganju tehnička stručna znanja koja iziskuje ovakav poduhvat. Potrebni su ne samo tehnička ekspertiza, politička volja i javna podrška, nego i kreativnost i vizija u pogledu ciljeva koje Bosna i Hercegovina nastoji postići i uloge koju namjerava igrati u zajedničkom nastupu regionalnih i evropskih igrača i partnera. Šta BiH može očekivati od EU, a šta ona može ponuditi EU i međunarodnoj zajednici?

S obzirom na „fazu promišljanja“ koju je sebi zadala EU u pogledu procesa proširenja i produblivanja EU, znaci zamora i uzdržanosti u njenim nastojanjima da nastavi sa procesom pristupanja, uprkos ponovnom potvrđivanju obaveza i obećanja, zahtijevaju aktivniju ulogu zemalja Zapadnog Balkana u lobiranju i predstavljanju samih sebe kao onih koje će obogatiti a ne opteretiti Evropsku uniju, kao i optimalno korištenje svih prilika koje nudi proces pristupanja.

Osim pozitivnog utjecaja koji ovakav poduhvat ima na sposobnost države da ostvari koherentnu vanjsku politiku, on će isto tako doprinijeti i identifikaciji i izgradnji zajedničkog interesa svih naroda koji žive u ovoj zajedničkoj državi, kao i stvaranju neke vrste identiteta na osnovu tih interesa.

Vanjsko-politička inicijativa i Vanjsko-politička analiza predstavljaju važne inicijative i instrumente u tom pravcu, koji će vjerovatno poboljšati šanse za postizanje ovih ambicioznih ciljeva. Friedrich Ebert Stiftung će nastaviti da podržava ove inicijative.

*Michael Weichart*

*Fondacija Friedrich Ebert, Bosna i Hercegovina*



# SLABOSTI VANJSKE POLITIKE EU

## Balkanska refleksija

*Amer Kapetanović*

Ideja proširenja Evropske unije dala je Balkanu priliku da napravi historijski otklon od ideologija osvajanja, destrukcije i razdvajanja. Briselska konstrukcija zamijenila je ideju destrukcije. Evropa je ponudila dovoljno povoda balkanskim društvima da se identificiraju s otvorenim, liberalnim i bogatim EU konceptom. Velika su očekivanja. Da li će jednoga dana razočarenja postati još veća, ovisi o mnogim faktorima. Evropska integracijska perspektiva sofisticirala je donekle retoriku političara. Učinila da oni koji su do jučer vladali raspirujući nacionalističke strasti sada govore o zajedničkoj evropskoj budućnosti. Data su krila novoj tehnokratskoj eliti koja pokazuje sve više interesa za politiku. Teško je negirati pozitivnu energiju koja se oslobodila nakon historijskoga Solunskog samita<sup>1</sup> na kojem je EU potvrdila evropsku perspektivu zemalja zapadnog Balkana. No, neoprezno je ignorirati i neke opasnosti koje još vrebaju na obje strane, kako na Balkanu, tako i EU samoj. Zbog tmurne sadašnjosti, nejasne budućnosti ljudima na ovim prostorima još se nudi prošlost, varljiva i primamljiva refleksija nekih boljih vremena. Nezavisnost Crne Gore, sve izglednija nezavisnost Kosova ogolili su jednu drugu dimenziju balkanske sadašnjosti. Pokazalo se koliko je građanima jednog dijela BiH i Srbije primamljivija ideja etničke podjele od ideje zajedničkog života u EU bez granica. Premda u političkobirokratskom smislu podijeljen na zapadni i onaj drugi Balkan, region ostaje jedna kompaktna i povezana cjelina kada su izazovi i problemi u pitanju. On za EU i Evropljane i dalje ostaje, kako je to Marija Todorova svojevremeno napisala, imaginarni Balkan.

Rumunija i Bugarska najdalje su otišle i čekaju u redu za punopravno članstvo. Obje zemlje, koje bi članicama EU trebale postati 2007. godine, napravile su vidan progres, što se može vidjeti iz izvještaja koje je razmatrala Evropska komisija. Rumunija, međutim, kaska s provođenjem reforme pravosuđa, kao i reformom starog koncepta po kojem su privilegirane državne firme mogle dobijati povoljne kredite centralne banke. Bugarska također ima problema s reformom pravosuđa i nezavisnošću svoje centralne banke, što zapravo jeste problem za tzv. strukturalne reforme koje za cilj imaju etabliranje evropskog modela liberalne ekonomije. Obje zemlje imaju problema s porastom korupcije i kriminala. Otuda i uvjet objema zemljama da do kraja godine naprave određene reformske zadatke kako bi dobile zeleno svjetlo za članstvo u EU 2007. godine.

Albanija je svoje pregovore o zaključenju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju započela 2003. godine. Uz puno problema i zastoja uspjela je potpisati Sporazum tek u

---

<sup>1</sup> Samit EU – zemlje zapadnog Balkana održan je u Solunu, za grčkog predsjedavanja EU, a jedan od njegovih temeljnih zaključaka jeste obećanje da će zemlje regiona biti integrirane u EU. No, ovo obećanje odmah se u startu mimoišlo s relanošću, jer EU nije bila spremna obećati i više sredstava za konsolidaciju situacije u zemljama za koje se tvrdi da imaju EU perspektivu. Samo 200 miliona eura za svih pet zemalja zapadnog Balkana od 2004. do 2007. premalo je za veća očekivanja od navedenoga samita (vidi: Evropski forum br. 6-7, juni / juli 2003., objavljeno kao dodatak sedmičnika „Vreme”, br. 652 od 3.7.2003.

junu ove godine. Kaskanje u strukturalnim reformama ogleda su u veoma lošoj poreznoj kontroli i privatizaciji. Porast kriminala i korupcije problemi su koje slaba država još nije u stanju riješiti.

Srbija i Crna Gora konačno su se razišle, demokratski, mirno i dostojanstveno. Srbija je postala sljednica kontinuiteta državnosti, ali i kontinuiteta skrbnštva nad provođenjem Dejtonskog sporazuma u BiH. Kada je potpisan Dejtonski sporazum, jedan od garanata (uz Hrvatsku) postala je i tadašnja SR Jugoslavija. Potom je ulogu garantora preuzela državna zajednica Srbija i Crna Gora. Danas je ostala samo Srbija koja tu ulogu koristi/zloupotrebljava za povezivanje unutarnjeg ustrojstva BiH sa budućnošću Kosova. Nije li malo apsurdno da se govori o briselizaciji i usvajanju evropskih standarda, kad se istovremeno ne pokušava dokinuti pravna stečevina uplitanja jedne zemlje u unutrašnju politiku druge? Kako se uopće u takvom okruženju može govoriti zajedničkoj briselskoj perspektivi čiji preduvjet je dobrosusjedska suradnja i otklon od Dayton? Može li biti dobrosusjedske suradnje kada Beograd, pa i Zagreb posežu za dejtonskim nasljeđem, a od Brisela zahtijevaju zeleno svjetlo za vlastitu fazu briselizacije?

Makedonija je odlučila aplicirati za članstvo premda su je mnogi nagovarali da to ne učini. Ova je hrabrost iz Brisela nagrađena signalom za otpočinjanje pregovora o članstvu. Ipak, to su tek samo pregovori čiji je ishod neizvjestan. Ponajprije zato jer pored strukturalnih i fiskalnih problema, koji su karakteristika gotovo svih zemalja u jugoistočnoj Evropi, Makedoniju pritišću i neki drugi. Grčka joj odriče pravo na ime;<sup>2</sup> Bugarska pravo na jezik i pismo; Srpska pravoslavna crkva pravo na autokefalnost Makedonske pravoslavne crkve, a nemali je broj makedonskih Albanaca koji Makedoniji odriču i suverenitet u područjima gdje su u većini.

U BiH, u kojoj nije bilo političkog konsenzusa ni oko najelementarnijih pitanja, postoji gotovo apsolutni politički konsenzus o ispunjavanju uvjeta za pridruženo članstvo s EU. Prije samo tri godine gotovo da niko nije mogao javno spomenuti potrebu promjene Dejtonskog sporazuma a da to ne izazove ozbiljne unutarnjopolitičke razmirice, uz obavezne komentare iz Zagreba i Beograda. Danas u BiH ima desetak različitih inicijativa za promjenu postojećeg bh. ustava i sve više sazrijeva svijest o potrebi promjene dejtonskog imperativa. Nažalost, komentari Zagreba i Beograda još su naša realnost. „Napredak“ je i u BiH više retoričko–kozmetički, što najplastičnije pokazuju teškoće u reformi policije, vojske, obavještajno–sigurnosnog sektora. U svim tim pitanjima presudna je bila uloga međunarodnih predstavnika, iako je svima jasno da s visokim predstavnikom BiH ne može u EU.

Hrvatska je u svojim evropskim nastojanjima najdalje otišla. Popravljaju se ekonomski parametri, premda su još daleko od evropskoga standarda. Na unutarnjopolitičkoj sceni napravljen je ozbiljan otklon od Tuđmanove retrogradne politike, pozicija i opozicija istinski su se ujedinile oko evropskih pitanja. No, Hrvatska ima problem razgraničenja sa Slovenijom u kojem se na obje strane pokazuje politička nezrelost, ali i izvjesna doza radikalnosti javnoga mnijenja. Politizacija, pa i radikalizacija pitanja odbjegloga generala Gotovine više je indikacija koja ukazuje da hrvatsko društvo još nije sazrelo nego što je to problem (ne)suradnje s ICTY-em.

Riječju, veći dio zapadnoga Balkana zahvatio je svojevrсни evropski renesansni zanos u momentu kada je taj zanos popustio upravo u onim zemljama iz kojih se godinama širio

---

<sup>2</sup> Na prijedlog za davanje zelenog svjetla Makedoniji za otpočinjanje pregovora o članstvu prva je reagirala Grčka, koja je zaprijetila da će blokirati konačnu odluku sve dok Makedonija ne promijeni ime.

– Francuskoj, Njemačkoj i Nizozemskoj. Balkanci su spremni, makar retorički, prihvatiti evropske standarde, ali se sve ozbiljnije nameće pitanje da li su Evropljani spremni prihvatiti Balkance. Upravo zbog toga sadašnjost i budućnost odnosa Evropske unije prema Bosni i Hercegovini i zapadnom Balkanu u cjelini bilo bi teško i neobjektivno sagledati isključivo kroz tehničko–birokratske kriterije pretpristupnih i pristupnih mehanizama. Ako ništa, a ono zbog specifičnosti kako aktuelnih zbivanja unutar same EU, tako i zbog specifičnosti same BiH kao jednog od otvorenih pitanja u balkanskom paketu.

Evropska unija nikada nije bila u većoj krizi identiteta, niti je ikada u redu za pridruženo i punopravno članstvo imala kandidate s toliko otvorenih pitanja, međusobno povezanih a opet dovoljno odvojenih da za svako od njih treba ponuditi specifično rješenje. Evropsko–bosanskohercegovačke odnose nužno je posmatrati kroz širu optiku, jer niti je naše pristupanje EU svedeno na puko usvajanje svih potrebnih preduvjeta, a niti je budućnost proširenja EU svedena na volju i želju Ollija Rehna, Javiera Solane i drugih evropskih apologeta sa sjedištem u Briselu. Evropskoj uniji je danas, kao uostalom i BiH, potrebna ozbiljna introspekcija kako bi se jasno i pragmatično detektirale vlastite greške i zablude. Čini se da je EU, kada su pak njezini problemi u pitanju, taj proces započela tako da je njegov kraj vrlo neizvjestan. Niko ne može sa sigurnošću reći kako će izgledati struktura EU za deset godina i kako će, konsekventno tome, izgledati tzv. politika proširenja. Bosna i Hercegovina kao da toga još nije svjesna, pa se i u javnom diskursu može čuti samo priča o Mapi puta, solunskim zaključcima, Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju i sl.

Ova je analiza zamišljena kao skromni doprinos ne rastućem euroskepticizmu, nego radije drugačijem promišljanju današnje pozicije BiH spram EU. Štoviše, spram indikativne nemogućnosti EU da kreira zajedničku vanjsku politiku, koherentniju strategiju proširenja i istinski pomogne zemljama Balkana da riješe otvoreni balkanski paket problema i zakorače u bolju evropsku budućnost. Hipotetički, mada ne i samo hipotetički, ako bi EU, zamorena od dosadašnjeg proširenja, bremenita ekonomskim problemima svojih ključnih članica, odlučila privremeno zalediti mogućnost novog članstva, kako bismo takvu poruku trebali primiti, kako na nju reagirati? Zvanični diskurs kao da ovo pitanje uopće ne anticipira. Što prije spoznamo potrebu da i ovu opciju uključimo u strateško promišljanje našega članstva u EU, to ćemo lakše razviti adekvatne strategije i modele i biti u mogućnosti na svaki stav EU odgovoriti osmišljenim kontrastavom.

## **Zašto EU ne može imati jedinstvenu vanjsku politiku**

Evropska unija je ušla u razdoblje višegodišnje krize koja nije iznenadna i neočekivana. Njezini su se uzroci mogli nazrijeti još prije deset godina kada su se ukazale prve ekonomske slabosti njemačkog ujedinjenja, propast francuskoga socijalnog koncepta, neodrživost talijanskoga ekonomskog oporavka... Riječju, vizionari i stvaraoци današnje EU mogli su možda predvidjeti razvoj nove evropske konstrukcije, ali nisu mogli anticipirati trendove koji su doveli do ozbiljnih naprsnuća njezinih nosivih stupova. Danas u Evropi nema lidera i vizionara nove, šire i otvorenije EU. Njih su zamijenili političari koji su prisiljeni boriti se za opstanak na vlastitoj političkoj sceni, te su u toj grčevitoj borbi spremni Briselsku agendu staviti na dno prioriteta.

Njemački kancelar **Gerhard Schroeder**, izgubivši podršku čak i vlastite socijaldemokratske baze za svoju reformnu *Agendu 2010.*, bio je prisiljen raspisati nove savezne izbore, te u maniru velikog političara prepustiti kasnije kormilo CDU/CSU

kandidatu Angeli Merkel čija izborna baza na politiku daljnjeg proširenja gleda nešto drugačije<sup>3</sup>. Nezaposlenost u Njemačkoj nikada nije bila na većoj razini, niti je skepticizam istočnih Nijemaca u pitanju zajedničke budućnosti bio izraženiji. Njemačka vlada morat će se posvetiti vlastitim problemima, što bi moglo usporiti njezin proevropski zanos. Istina, u posljednje vrijeme u njemačkome političkom establišmentu sve više sazrijeva svijest da Njemačka mora preuzeti odlučniju ulogu na Balkanu, što donekle korespondira s iznenadnom odlukom da se ipak izađe s kandidatom za novoga visokog predstavnika EU u BiH<sup>4</sup>. Među kreatorima njemačke vanjske politike vlada mišljenje, mada o tome niko javno ne govori, da je bilateralni angažman stabilizacije Balkana, prije svega rješavanja kosovskog pitanja, mnogo djelotvorniji način u nedostatku jedinstvenih vanjskopoličkih mehanizama EU.

Od dolaska na vlast u Francuskoj predsjednik **Jacques Chirac** nije uspio sastaviti vladu s kojom bi mogao popraviti francuske socioekonomske parametre. Prvo je bio prisiljen kohabirati s vladom socijalista, potom demantirati korupcijske skandale, da bi kasnije na reformi socijalnih programa napravio malu vojsku nezaposlenih (10,2 posto). Odbijanje prijedloga evropskog ustava na referendumu bilo je zapravo latentno izglasavanje nepovjerenja predsjedniku Chiracu i njegovoj vladi. Revolt velikog broja imigranata<sup>5</sup> prerastao je u otvorenu pobunu protiv odsustva socijalne države i ekonomske diskriminacije. Negativno glasanje na referendumu o evropskom ustavu, potom val nemira što su ih pokrenuli imigranti jasna su indikacija problema s kojima se suočava francusko društvo. Francuska nije uspjela postati „melting pot“ za brojnu arapsku imigraciju i sada počinje otplaćivati skupe kamate svoje loše politike u prošlosti. Aktuelna i buduće francuske vlade morat će prioritet dati rješavanju uzroka koji su doveli do nesvakidašnjeg vala nasilja.

Britanski premijer **Tony Blair** dobio je izbore uz obećanje laburističkim biračima da će uskoro otići. Solidna ekonomija, ali vrlo loš imidž zbog podrške ratu u Iraku i pretjeranog eurooptimizma tjeraju Blaira da pitanje ratifikacije prijedloga EU ustava stavi na referendum koji je unaprijed osuđen na propast. Posebno nakon što su svoje odlučno *ne* rekli Francuzi i Nizozemci. Velika Britanija nije prihvatila jedinstvenu monetarnu zonu, Šengenski sporazum, neće prihvatiti novi ustav, ali još polaže pravo na tzv. rabat.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Većina donosilaca odluka, kako među CDU/CSU, tako i onih u SPD-u, Zelenima i Liberalima, pokušava odgovore za posrnuće njemačke ekonomije potražiti i u činjenici da je Njemačka predugo bila finacijska kičma evropskog ujedinjenja, da je preplatila stvaranje velike EU, ali da nije ništa uspjela naplatiti jer su Britanci, Francuzi i Skandinavci učinili najviše da svoje ključne ekonomske sektore „zaštite“ upravo od restriktivnih EU standarda. Sada traju koalicijski razgovori o tome kako trasirati novu politiku Njemačke prema pitanju budućnosti EU. Šta je prioritet: velika EU ili jaka Njemačka? Pokazalo se da oboje ne ide.

<sup>4</sup> Unutarnjopolitički problemi utjecali su umnogome da Njemačka u prvo vrijeme uopće i ne razmišlja o popunjavanju praznine koju za sobom ostavi Paddy Ashdown. No onda je iznenada počela potraga za kandidatima i većina kontaktiranih je odbila - od bivšeg ministra odbrane Volkera Ruhea, do člana Bundestaga Garnota Erlea. Kandidaturu je prihvatio dobar poznavalac prilika u BiH Christian Schwarz-Schilling, ali još ostaje da se vidi da li će on i proći.

<sup>5</sup> U Francuskoj, u odnosu na ostatak EU, trenutno živi najveći broj imigranata iz islamskih zemalja, od kojih je većina postala francuskim državljanima s pravom glasa.

<sup>6</sup> Britanski rabat uveden je 1984. kada je ta zemlja pregovorima ishodila smanjenje od dvije trećine neto doprinosa u budžet Unije, tako da ostale države članice pokrivaju razliku nastalu tim smanjenjem. Uvođenje rabata opravdavallo se nesrazmjerom između tada slabije razvijene Velike Britanije i visokog izdvajanja te zemlje u budžet EU. Iako danas nije tako, VB još insistira na rabatu, zbog čega je doveden u pitanje i budžet EU 2007.-2013.



Loši ekonomski rezultati koštali su Vladu **Silvija Berlusconi** izbora. Nova koaliciona Vlada **Romanija Prodi** vrlo će teško moći odgovoriti na velike izazove, ponajprije jer je šarolika, ima vrlo malu prednost u Parlamentu i suočava se sa pitanjima (reforma ekonomije, populacijske politike, socijalnih pitanja) oko kojih se ne slažu sve članice vladajuće koalicije.

U Nizozemskoj, koja slovi za najvećeg financijera EU, naravno ako se njezina godišnja kontribucija koja iznosi 4,5 milijardi eura podijeli s brojem stanovnika, antievropsko i antiimigrantsko raspoloženje nikada nije bilo na većem nivou. Petogodišnji naponi administracije EU da uspostavi sistem čvrste fiskalne kontrole u zemljama članicama (tzv. Pakt stabilizacije i razvoja) nisu dali rezultata. Njemačka, pod pritiskom vlastitoga budžetskog deficita, a potom i Francuska, zatražile su da se Pakt stabilizacije i razvoja ipak ne primjenjuje tako striktno, te da se uvedu olakšice koje bi omogućile rast budžetskog deficita i preko tri posto.<sup>7</sup> Usporavanje projektiranoga ekonomskog rasta EU moglo bi podstaći inflaciju, te ugroziti financijski kredibilitet EU. Strategija proširenja vjerovatno bi trpjela pod realnim financijskim pritiskom. Oni koji su prisustvovali pregovorima o definiranju novog EU budžeta 2007.–2013. svjedoče o mučnoj igri gluhih telefona u kojoj poluintegrirana V. Britanija zahtijeva u najmanju ruku ista prava kao i Njemačka, usto još ne želi odustati od ranije datog joj prava da dobija rabat. Teško je i zamisliti situaciju u kojoj bi jedna Slovenija, Estonija, Slovačka ili Češka godišnje kontribuirale dvjestotinjak hiljada eura Velikoj Britaniji, i to na osnovu starog dogovora EZ s vladom Margaret Thatcher.

Dileme u vezi s mogućnošću systemske homogenizacije EU bile su najočiglednije za vrijeme pregovora o novom ustavu EU kada je oko temeljnih pitanja budućnosti Unije nastala takva kakofonija da je u jednom trenutku zajednički ustav postao gotovo čista utopija. Neslaganja su prevaziđena kompromisom velikih, ali ostale su sumnje koje su, danas se to jasno vidi, devalvirale viziju o budućnosti Evrope.

Ekonomija, demografija, nespremnost na rizik koji sa sobom nose reforme te *status quo* u zajedničkoj sigurnosnoj i vanjskoj politici EU izazovi su koji su potpomogli porast euroskepticizma u Uniji, naročito među najvećim apologetima jake EU—Francuzima, Holanđanima, Nijemcima, pa čak i među onima koji su svoj san o integraciji u „briselki klub“ ostvarili tek nedavno—Poljacima, Česima itd.

Ekonomski problemi vidljivi su u recentnim istraživanjima koja pokazuju da evropska ekonomija kaska za američkom i da joj ne može biti glavnim kompetitorom. Ekonomski rast je ostao na oko 2,5% za EU 25 u 2004. godini a domaća potražnja i dalje raste. Budžetski deficit i dalje raste. Prošle su godine dvije trećine članica imale deficit preko dozvoljenih 3% GDP-a. Ukupna stopa nezaposlenosti ostala je previsoka, a stopa produktivnosti rada preniska u odnosu na SAD. Dugoročna samoodrživost javnih finansija u većini država članica dovedena je u pitanje, a tome doprinosi i sve veća prosječna starost stanovništva u Evropi i manjak radno sposobnih. U ovom trenutku (prvi kvartal 2005) GDP po glavi stanovnika u Evropi iznosi približno 70% GDP-a po glavi stanovnika u SAD-u.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Joaquin Almunia, komesar EU za monetera i financijska pitanja u Prodijevom mandatu, bio je primoran da napravi paket mjera za labavljenje principa Pakta za stabilnost i razvoj. Vidi: Financial Times, Wednesday, September 1, 2004, naslovna strana: “Brussels plans reform of stability pact to counter its lost credibility”

<sup>8</sup> Kroes Neelie, *Building a Competitive Europe – Competition Policy and the Relaunch of the Lisbon Strategy*. Addressed to a conference at Bocconi University, Milan, 7<sup>th</sup> February 2005. str. 2

Dugogodišnja ovisnost o njemačkoj ekonomiji, prevelika razlika između ekonomija kontinentalne, na jednoj, te otočne (V. Britanija i Irska) i skandinavske Evrope (Švedska, Danska i nečlanica Norveška), na drugoj strani, blokiraju rast ekonomskih parametara EU. Njemačka kao da se umorila od britanskog euroskepticizma. Njemački porezni obveznici još od uspostave sporazuma o ugljenu i čeliku subsidiraju evropske integracije. Cijena evropskih integracija koju je Njemačka do sada platila uveliko premašuje ratnu reparaciju koju je ova zemlja trebala platiti nakon Drugoga svjetskog rata. Njemačka to možda više nije spremna činiti! Ponajprije zbog vrlo sporoga i teškog procesa ekonomskih reformi u istočnoj Njemačkoj,<sup>9</sup> velikog broja nezaposlenih, ali i zbog činjenice da njemačka realpolitika na euroskepticizam među Skandinavcima, Englezima i Francuzima gleda kao na kontraindikaciju eurointegracionizma. Francuzi i Nizozemci su uvjerljivom većinom na referendumu odbacili prijedlog novoga evropskog ustava. Britancima je ovo bio veoma jasan signal da je „ustav mrtav“ te da ne moraju žuriti s referendumom.

Evropska unija ima 25 članica, uskoro i 27, ali još nema potpunog konsenzusa o modelu na kojem će graditi vlastitu budućnost. Ono što je prihvaćeno u ustavnom paketu plod je teškog kompromisa kojim niko nije zadovoljan, te je s tog stanovišta i njegovo uspješno funkcioniranje upitno. Nelogičnost je utoliko veća jer je, umjesto da prvo definiira model funkcioniranja i odnosa snaga unutar EU, a iz kojeg bi logičkim slijedom trebalo da bude izveden prvi evropski ustav, odlučeno da se redoslijed obrne. Nervoza, čak i ozbiljna kriza evropskog identiteta najbolje se mogla vidjeti u istovremenom razmatranju vrlo oprečnih modela: **a)** nadnacionalnoga, što ga je zagovarala Njemačka, a koji je predviđao stvaranje federalnih institucija sa zakonodavnim ovlastima, čemu bi prethodilo održavanje sveevropskih izbora; Francuska i V. Britanija su se protivile, želeći postaviti jasnu razliku između jačanja i proširenja EU i potcrtati da nisu spremne EU pretpostaviti vlastitom suverenitetu; **b)** diferencirano proširenje podijeljeno na jezgru od 15 starih članica koje bi i dalje učvršćivale svoju integraciju, dok bi preostale članice, kako ove koje ulaze u maju, tako i buduće, bile povlašteni partneri EU, ali ne i članovi s punim pravom<sup>10</sup> i **c)** EU konfederacija, koju je zagovarao britanski premijer Tony Blair, a koja bi predstavljala labavo koordiniranu EU u kojoj bi državni i nacionalni suverenitet imao prednost. Države članice mogle bi ulaziti u međusobne interesne saveze, suradnje, partnerstva i sl.

Konsekventno nedostatku općeprihvatljivoga ustavnog modela i iz njega izvedenog ustava, EU nije uspjela na vrijeme definirati koherentnu zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku. Ono što se moglo vidjeti jeste ozbiljno razmimoilaženje u odnosu na SAD i zajedničke standarde ugrađene u NATO. Trenutno su u opticaju različite inicijative koje nisu sinhronizirane i koje se preklapaju: Barcelonski proces, talijanska inicijativa za povlašteno partnerstvo NATO-a i evropskog Mediterana u borbi protiv međunarodnog terorizma, njemačko–francuska inicijativa za mir na Srednjem istoku, koja donekle oponira sličnoj američkoj inicijativi o „velikom Srednjem istoku“. One ilustriraju različite pristupe globalnim pitanjima kod vodećih zemalja EU, što i jeste najveća barijera konvergenciji evropskih vanjskih politika. Ne mogu se prenebregnuti naponi eurointegralista, **Javiera Solane** na prvom mjestu, ali njihov entuzijazam još nema potrebnu sistemsku podršku.

<sup>9</sup> Prošlogodišnje istraživanje javnog mnijenja u Njemačkoj pokazalo je da većina anketiranih (čak 70 posto) sada žali zbog rušenja Berlinskog zida. Smatra se kako je takvo pesimistično razmišljanje ponajprije uzrokuje velika nezaposlenost i ekonomska besperspektivnost koja se iz istočne prelila u ostatak Njemačke.

<sup>10</sup> Neki ovaj model zovu EU s dvije brzine, a neki tzv. multispeed model, kako god, ali on za sada predstavlja najizgledniji model budućnosti unutar evropskih odnosa.

Evropska unija je usvojila *Deklaraciju o borbi protiv terorizma*, ali iza nje ipak ne stoji zajednička koordinirana politika. Nema jedinstvenoga operativnog pristupa, osim što postoji konsenzus o namjeri da se pod kontrolu stave ilegalne imigracije, trgovina ljudima.

Politički konsenzus o proširenju EU u svrhu prevencije budućih kriza i konflikata na Starom kontinentu je postignut, ali nema konsenzusa oko jednako važnih pitanja kao što je prijem Turske te gdje su zapravo granice proširenja EU. U manjini su oni koji smatraju kako Turska treba ući u EU, a razlozi za takav zaključak su kompleksni i iziskuju širu elaboraciju. Više je pristalica pristupa da Turskoj treba ponuditi „povlašteno partnerstvo“ i napraviti je svojevrsnom tampon zonom prema Aziji.<sup>11</sup>

Kandidatura Turske, povrh svega, ispituje i na tešku kušnju dovodi pisana pravila proširenja EU. Turska je 1963. godine potpisala sporazum o pridruživanju s EZ, koji je u to vrijeme bio uvod u punopravno članstvo. Zvaničnu aplikaciju za članstvo u EZ podnijela je 1989. godine. Ta se aplikacija razmatra već 15 godina. U posljednje dvije godine Turska je provela neke od najtežih reformi.<sup>12</sup> Evropska komisija je 6. oktobra 2004. nagradila reformski zanos u Turskoj odobrenjem za otpočinjanje pregovora. Vlada u Ankari zasad je zadovoljna makar i ovom opreznom naznakom da bi Turska uistinu mogla postati članicom EU, premda itekako svjesna da pregovori mogu potrajati i narednih deset godina bez ikakve garancije da će i završiti članstvom.

Strah od imigracija, „uvoza“ kriminala i ubrzanog starenja Evrope izoštrava razliku u stavovima apologeta i pesimista proširenja EU. Pred zajedničkim evropskim institucijama ispriječili su se ozbiljni problemi koji traže da ih se rješava istovremeno i brzo. Potrebno je zaustaviti starenje Evrope, njegujući istovremeno doktrinu zatvaranja, odnosno selektivnog propuštanja svježih radne snage. Bilo kakav pokušaj amortizacije utjecaja konzervativnih lobističkih grupa u zajedničkim evropskim institucijama morat će završiti kompromisom. Šta će biti kolateralna šteta toga kompromisa? Neformalne i nikada potvrđene informacije govore čak i o prijedlogu o uvođenju desetogodišnjeg moratorija na proširenje, koji ne bi odgodio SAP proces, ali bi onemogućio nova članstva nakon 2007. godine. Unija bi dobila dovoljno vremena za provedbu novoga ustavnog modela, ujedinila bi svoju zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku, te u konačnici definirala svoje granice. Nešto blaža verzija je strateško partnerstvo s Rusijom i Turskom, te povlašteno sa zemljama zapadnog Balkana. Riječ je o modelu koji je dugo u opticaju i koji podrazumijeva umjerenu pomoć EU strateškim partnerima, nastavak SAP procesa prema povlaštenim partnerima, olakšani vizni aranžmani, ali ne i punopravno članstvo.

Bio bi to svojevrsni mehanizam za kontrolu imigracije koja je postala evropska opsesija puna emocionalnih izljeva, pa čak i ksenofobije. Govori se o strašnim imigracijskim valovima u EU nakon najnovijeg proširenja, a konzervativni krugovi pozivaju na restrikcije. Na drugoj su strani oni koji smatraju da se problemi EU neće riješiti zatvaranjem, nego naprotiv selektivnim otvaranjem za imigracije.

Poljski akademik **Aleksandar Abram** nedavno je u komentaru za „EU Observer“ pozvao Evropljane da odagnaju strah i shvate da imigracije ne mogu i ne smiju zaustavljati proširenje i jačanje EU. Ne mogu jer je riječ više o prirodnom fenomenu nego o tehničkom problemu koji se može riješiti državnim represijom. Ne smiju jer EU ima

---

<sup>11</sup> Tursku treba zadržati izvan EU-a kao „tampon zonu“ prema Siriji, Iranu i Iraku, ustvrdio je za The Financial Times povjerenik Evropske unije za jedinstveno tržište Fritz Bolkenstein.

<sup>12</sup> Pored evidentnog napretka u reformskom procesu, ipak postoje određene rezerve. Tako je John Palmer iz Evropskoga političkog centra u Briselu ocijenio da su reforme odgovarajuće za pregovore, ali još nisu zadovoljavajuće za članstvo.

ozbiljnih populacijskih problema i treba radno sposobnu imigraciju. Javna je tajna da bi broj stanovništva EU, kako prognoziraju statističari, do 2050. godine mogao pasti i za trideset posto, ovisno od zemlje do zemlje. Zahvaljujući dobroj zdravstvenoj zaštiti, kvalitetu života, ali i poprilično lošem natalitetu, EU stari, a radno sposobnog stanovništva je sve manje.<sup>13</sup> Duži životni vijek stanovništva donosi i duži pritisak na penzijske fondove. Demografija nije samo problem Evrope. Riječ je o globalnoj prijetnji koja svoje postojanje ima zahvaliti općoj „netašici rođenja“, kako su ovaj fenomen nazvali urednici *Newsweeka*.<sup>14</sup> Korporacijski kapitalizam globalnih razmjera pokazao se kao najbolje kontracepcijsko sredstvo, posebno u razvijenim zemljama.<sup>15</sup>

### Implikacije dosadašnjeg proširenja EU

Kada se, pak, govori o implikacijama proširenja EU, potrebno je pažnju obratiti na ekonomske faktore koji sami po sebi mogu biti i najveće ohrabrenje i najveće razočarenje za slabe balkanske ekonomije. Oni nam određuju bitnu koordinatu koja nam može pomoći da realno podesimo prag očekivanja za članstvo u Uniji.

Trgovinska unifikacija na veliku kušnju stavlja slabe ekonomije koje tehnološki i sistemski nemaju kapacitet apsorpcije evropskih propisa i evropske konkurencije. Nove članice EU danom pristupanja u potpunosti su usvojile zajedničku trgovinsku politiku EU, koja će nadvladati sve ostale trgovinske sporazume i ukinuti trgovinske restrikcije, pa čak i one prema zemljama zapadnog Balkana koji ima povlašteni trgovinski status s Unijom.<sup>16</sup> Sama mogućnost bescarinskog izvoza u veći broj zemalja EU ne mora dovesti i do efektivnog porasta izvoza zemalja zapadnog Balkana. Slovenija, kao tehnološki najrazvijenija zemlja regiona, usto i punopravna članica s pravom na subvencije, nije uspjela nametnuti svoje proizvode evropskom tržištu, ponajprije zbog oštre konkurencije, ali i nesrazmjernoga tehnološkog nivoa s najvećim evropskim proizvođačima.

Subvencija mehanizmom zajedničke poljoprivredne politike doprinosi većoj cjenovnoj konkurentnosti poljoprivrednih proizvoda koji dolaze iz novih članica EU. Koristi od ove trgovinske unifikacije za zemlje poput BiH može biti jedino indirektno, i to ukoliko proširenje podstakne ekonomski rast među državama članicama i dođe do efekta prelijevanja na zemlje zapadnog Balkana i porast trgovine s njima.

Smanjenje finansijske pomoći zemljama zapadnog Balkana pojačava sumnju u konzistentnu politiku Brisela, ali ukazuje i na izvjesno preopterećenje budžeta EU, što

---

<sup>13</sup> Samo će Italiji trebati gotovo 350.000 radno sposobnih imigranata ili će morati pomjeriti starosnu granicu za penziju na 75 godina. Ili će pak natjerati Talijane da rađaju više djece. Slične probleme imaju Njemačka, Švedska, Francuska, V. Britanija, Švicarska...

<sup>14</sup> Newsweek, September 24, 2004, "Birth Dearth", str. 56

<sup>15</sup> EU poduzima mjere, ali je pitanje jesu li one dovoljne, te provode li ih svi podjednako. Sastanak Evropskog vijeća, održan u Lisabonu, imao je za cilj povećanje stope zaposlenosti s prosječnih 61% u 2000. na 70% u 2010. godini, te povećanje udjela žena u zapošljavanju s 51% na 60% u istom periodu. Da bi riješilo problem posljedice starenja evropskog društva, Evropsko vijeće je na sastanku u Barceloni, marta 2002., pozvalo vlade EU da smanje „*poticaj za rano penzioniranje pojedinaca i uvođenje sistema ranog penzioniranja u kompanijama*“. Do 2010. godine treba da dođe do „*progresivnog povećanje od oko pet godina efektivne prosječne dobi u kojoj ljudi u EU prestaju raditi*“. Lisabonska strategija za sada se pokazuje potpuno neprovodivom u okolnostima u kojim je strah od starenja Evrope jednak strahu od novih imigracija koje bi donijele „svježiu radnu snagu“; nema dovoljno zaposlenih Evropljana; istovremeno, dugoročna nezaposlenost je u nekim regionima EU postala „endemska boljka“, a opća nezaposlenost znatno se razlikuje od regiona do regiona.

<sup>16</sup> Evropska komisija utvrđuje posebne kvote i artikle za svaku od zemalja zapadnog Balkana.

zbog sve većih troškova, što zbog sve upitnijih kontribucija ključnih članica determiniranih lošom domaćom ekonomijom.

Još nije posve sigurno šta zemlje zapadnog Balkana mogu u smislu financijske pomoći očekivati od EU nakon 2005/2006. Ono što je sigurno jeste da će do 2007. godine deset novih članica dobijati povećan iznos pomoći od EU.<sup>17</sup> Istovremeno, zapadni Balkan će u okviru CARDS programa primati smanjeni iznos pomoći, koja u 2006. godini vjerovatno neće prijeći 500 miliona eura, i to za sve zemlje regiona zajedno. Postoje, međutim, neki prijedlozi kako da se ovo spriječi i trend opadanja financijske pomoći zapadnom Balkanu zaustavi. Jedna mogućnost je da se pomoć EU u okviru programa CARDS poveća, a druga da se i ovim zemljama omogući korištenje sredstava koja su zasad rezervirana samo za zemlje kandidate. Ovome se protive upravo novi članovi koji sada ne žele imati razumijevanja za potencijalne kandidate.

Čini se kako dolazi vrijeme kada politička spremnost EU da neku zemlju primi, a potom je obilno financijski pomogne da se uskladi neće biti jedina odrednica procesa proširenja. Novi ekonomski izazovi, od kojih su neki već spomenuti, nameću Uniji pristup po kojem će u članstvo biti primane zemlje kojima njihov ukupni ekonomski performans omogućuje da cijenu prilagodbe standardima EU značajnije sufinanciraju. Ako ništa, a ono da su u stanju skratiti vrijeme potrebno za potpunu apsorpciju tehničke pomoći EU. *Screening* što su ga u BiH u nekoliko navrata radile međunarodne organizacije pokazao je kako bh. institucije nisu u stanju u potpunosti iskoristiti pomoć EU, a kamoli je u određenim segmentima supstituirati.

Opće je mjesto da će nova klima stvorena proširenjem EU na istok doprinijeti i povećanju direktnih stranih investicija (DSI) u BiH. Tačno je da su Mađarska, Češka i Slovačka zabilježile povećanje DSI-ja, ali je isto tako tačno da će novih deset članica u narednom periodu ostati magnet za DSI, posebno u sektoru proizvodnje. Većina svjetskih korporacija radije se odlučuje otvoriti tvornicu u zemljama koje su članice, imaju najjeftiniju radnu snagu u EU i relativno su blizu regionu jugoistočne Evrope. Povećanje DSI-ja u nove članice EU bit će dodatno stimulirano pravnom harmonizacijom, smanjenim rizikom, manjim troškovima transakcija i ostalim povoljnim promjenama koje prate ulazak u EU. Ovo bi moglo smanjiti raspoloživi privatni kapital za zapadni Balkan, usljed geografske redistribucije DSI-ja, još više u korist naprednijih tranzicijskih zemalja. Naš temeljni adut je pokušati stvoriti povoljnije poslovno okruženje koje bi na tržištu bilo popraćeno adekvatnom kampanjom i marketingom. Preduvjet za takvo što je kvantitet povoljnih zakona, ali i kvalitet političkoga i ekonomskog sistema u kojem administracija kroz poreze ne jede samu sebe.

Zapadni Balkan u cjelini, posebno BiH unutar regiona, žrtva je vlastitih zabluda ali i evropskih predrasuda o potrebi da se Balkanu nametne pristup zatvorenog društva koje mora zaslužiti da bude otključano. Kad kažem vlastite zablude, onda pri tome mislim na niz sistemskih pristupa, ali i hronični nedostatak inicijative za borbu protiv svih oblika kriminala i ilegalnih imigracija. Brojni su regionalni forumi i inicijative našli svoje mjesto na zapadnom Balkanu, ali još nijedan od njih nije pokušao izroditi regionalnu agendu za zajedničku borbu protiv kriminala. Nije naprosto pronađena formula po kojoj će individualna sistemska slabost svake od zemalja u borbi protiv kriminala i korupcije biti prevaziđena zajedničkom regionalnom akcijom u kojoj će se nakratko zaboraviti na granice i nacionalni ponos. Ovo je test na kojem je pala stvarna spremnost zemalja regiona

---

<sup>17</sup> Pomoć od 9,9 milijardi eura iz 2004. će porasti na 12,6 milijardi u 2005., te na 14,9 milijardi u 2006.

da radi zajedničkog interesa odglume mikro Evropu bez granica. Bosna i Hercegovina, povrh svega, ima problem unutrašnje podjele gdje policija jednog entiteta nema nikakvih ingerencija na teritoriju drugoga. Tek se s ustrojem jedinstvenih policijskih snaga stvara mogućnost jedinstvenog djelovanja.

S druge strane, EU kažnjava balkanske zemlje, BiH je tu najbolji primjer, nizom restriktivnih viznih mjera. Nemogućnost da čovjek otputuje kada želi i kamo želi okiva slobodu izbora u okove sa 12 zvjezdica. Evropska unija kao ideal slobode *laissez faire-laissez passer* odlučila je odnositi se prema Bosancima kao potencijalnim prijestupnicima koji su prinuđeni čekati satima u redovima i ispunjavati skoro pa uvredljivo preopširne formule. To ne samo da vrijeđa ljudsko dostojanstvo nego, htjeli to u Briselu priznati ili ne, pod đonove baca principe na kojima se temelji ujedinjena Evropa. Doktrina zatvaranja Balkana u njega samoga nije ništa manje pogrešna od doktrine, nama u BiH tako poznate, nemiješanja u balkansko krvoproliće. Ona zapravo podstiče kriminal na Balkanu do najperverznijih granica, jer ne samo da se prodaju vize nego se može prodati i identitet.<sup>18</sup> Problem je tim veći što se EU i dalje proširuje bez koherentne vizne strategije prema zemljama aspirantima.<sup>19</sup> Ako je BiH toliko problematična da njezin akademski građanin ne može u EU bez vize, čemu onda priča o određivanju datuma pregovora i o postignutom napretku. Hrvatska i Slovenija su u trenutku pregovora s EU imale bezvizni režim s gotovo cijelom Evropom.

Novi režim granica EU ucrtat će nove linije podjela: doći će do ukidanja svih postojećih bezviznih režima između novih članica EU i zemalja zapadnog Balkana, izuzev Hrvatske koja nije obuhvaćena obaveznim šengenskim viznim režimom. Pored toga, pripreme za sljedeće proširenje (2007.) već sada nameću obavezu Bugarskoj i Rumuniji da ponovo uvedu vize za zemlje zapadnog Balkana, što dovodi do zatvaranja granica sa susjednim zemljama i prije ulaska u EU. Nije teško pozicionirati BiH spram ovih problema, ali je u okolnostima institucionalne inercije itekako teško artikulirati stavove i aktivnosti kako bi se spriječilo da BiH postane kolateralna šteta tzv. otvorenih pitanja. Čini se kako je BiH potrebna strategija za svaku od gorenavedenih refleksija najnovijeg proširenja EU. Nemoguće je zanemariti taj kontekst, jer još nije posve jasno ko bi u državi BiH trebalo da radi na tim strategijama i kojom se to političkom, institucionalnom i, ako hoćete, ekonomskom snagom garantira njihova provedba. Međunarodna zajednica ne smije (p)ostati jedini garant toga procesa.

### Otvoreni balkanski paket

Put Bosne i Hercegovine ka eurointegracijama ukrštava se i s novom regionalnom i globalnom političkom trasom. Mijenjaju se osnovne postavke američke vanjske politike, mijenja se vanjska politika zemalja članica EU, konsekvantno tome mijenja se i situacija u regionu. Ono što su u posljednjih deset godina bila pitanja suverenoga nacionalnog

---

<sup>18</sup> Državljeni BiH koji imaju hrvatsku putovnicu nesmetano putuju u zemlje EU. Bilo je slučajeva da su pojedinci hrvatsku putovnicu dobijali na osnovu lažnih iskaza ili čak krivotvorenih dokumenata na osnovu kojih se svojevremeno moglo dobiti hrvatsko državljanstvo. Istovremeno, BiH i Hrvatska uopće nemaju potpisan sporazum o dvojnomo državljanstvu kojim bi se regulirala prava i obaveze. Ako je suditi po pravu, dvojno državljanstvo ne postoji sve dok se ne postigne bilateralni sporazum.

<sup>19</sup> Početkom 2005. godine Vijeće ministara EU odlučilo je da olakša vizni režim za studente, naučnike i stručnjake iz zemalja zapadnog Balkana. Vize će biti izdavane na rok od godinu dana, ali zemlje članice imaju diskreciono pravo da li da nekom stručnjaku, studentu i sl. daju ili uskrate vizu.

odlučivanja na ovom prostoru sada se seli na multilateralnu i multinacionalnu briselsku razinu. Sam taj transfer ne čini se dovoljnim razlogom za optimizam, utoliko prije što EU još nije spremna ponuditi rješenja za otvorena balkanska pitanja.

Nespremnost na suočavanje s „imaginarnim Balkanom“ zamaskirana je alegoričnim parabolama o tzv. regati za jugoistočnu Evropu<sup>20</sup> – pojedinačno ispunjavanje uvjeta, zajednički ulazak. Zakovane nacionalističke politike u ovoj balkanskoj „regati“ ne ostavljaju EU puno manevarskog prostora, osim da brižno njeguje *status quo*. Vanjska politika EU, takva kakva jeste, ne može ponuditi pet održivih rješenja za balkanske probleme, a iz površnog pregleda političke situacije u regionu vidi se da nema domaćih snaga koje same mogu naći rješenje za vlastite probleme i time otkočiti proces euroatlantskih integracija.

Oba susjeda garanta provođenja Dejtonskog sporazuma ulaze u ozbiljnu redefiniciju svojih vanjskih politika. Hrvatska bi, uz malo sreće, mogla postati članicom EU do 2010. godine, a usklađivanje njenih vanjskopolitičkih prioriteta s EU već je počelo. Time Hrvatska svoje jamstvo provođenja Dejtonskog sporazuma posredno prenosi na EU. U tom slučaju jedini bi regionalni garant provođenju Dejtonskog sporazuma ostala Srbija, koja i sama pati od ozbiljnih sistemskih slabosti i neizvjesne budućnosti. Garant temeljnog sporazuma čiji je sastavni dio i Ustav BiH bila bi zemlja protiv koje je BiH podigla tužbu pred Međunarodnim sudom pravde u Haagu za agresiju? Premda ovo pitanje nema posebnu međunarodnopravnu relevantnost, neki će reći kako nema ni suštinsku, ono se ipak nameće makar kao psihološka kategorija.

Evropska unija nema dovoljno vanjskopolitičke kohezije da bi sama preuzela odgovornost za završetak dejtonske faze i početak briselske, nego je radije spremna i ovo činiti slijedeći američku inicijativu.

### **Zašto ovakva BiH ne može biti integrirana u EU**

Slabosti bosanskohercegovačke pozicije spram EU suštinske su. U BiH postoji potpuni konsenzus o evropskom putu, ali nema konsenzusa o njoj samoj. Stvoren je privid kako je za BiH trenutno veći prioritet da na brzinu usvoji nekoliko zakona i formira nekoliko institucija s tzv. evropskog popisa, a onda će to samo po sebi pomoći da se riješe pitanja nefunkcionalnosti države, nedjelotvornosti ustavnog modela. Odlazeći visoki predstavnik Paddy Ashdown trudio se da pokaže kako je hitno ispunjavanje preduvjeta za potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SAA) ono što BiH u ovom trenutku više treba od ustavnih promjena koje bi dovele do jedne kvalitetnije redistribucije ovlasti i odgovornosti države i njezinih konstitutivnih područja. Koliko je gospodin Ashdown bio u krivu, pokazuje se upravo danas na kraju njegove misije—kada BiH ima institucije na papiru koje ne funkcioniraju, jer nisu popunjene i nemaju potpuno jasne ingerencije. Vijeće ministara BiH, uza sve pokušaje, nije postalo jaka državna vlada. Evropska unija danas, sve i kada bi htjela, nema u BiH s kime pregovarati. Ne može s Direkcijom za evropske integracije jer ona nema dovoljan kapacitet, to nije ni MVPBiH jer u okviru te institucije djeluje samo mali Odjel za EU u okviru multilateralnog sektora. Teško da može s bilo kojim od resornih ministarstava na državnom nivou jer nijedno od njih još nije adekvatno

---

<sup>20</sup> Termin *balkanska regata* uzet je iz izjave Reinharda Priebea, direktora u Komesarijatu EU zaduženog za državu zapadnog Balkana (Agencija „Onasa“, 24.9.2004.). Ovaj pristup promoviran je na Samitu EU u Solunu.

popunjeno. Formira se pregovarački tim i tome se daje veliki politički značaj, ali niko još ne postavlja pitanje koje institucije i na osnovu koje strategije će pomagati bolju koordinaciju unutar pregovaračkog tima. Preveliko razočarenje moći ćemo izbjeći ako u strateškoj ravni olabavimo pritisak „apsolutne, bespogovorne i hitne harmonizacije“ koju nameću OHR, Delegacija Evropske komisije i slične međunarodne organizacije koje djeluju u BiH. Ovo što sada imamo potpuno je ignoriranje suštinskih problema, insistiranje na kvantitetu novih institucija, broju donesenih zakona i reformskih mjera. Moramo prestati uređivati fasadu. Bosni i Hercegovini treba jači temelj.

To se može postići jedino promjenom ustavnog sistema, njegovim suštinskim poboljšanjem koje će ostaviti prostora za jačanje i efikasnost državne administracije. Radi se o potpuno novom pristupu koji državnu upravu na svim nivoima svodi u realni kontekst njezine samoodrživosti i funkcionalnosti koju će porezni obveznici biti u stanju plaćati i od koje će moći tražiti rezultate. Postoje mišljenja kako BiH ne iskače iz međunarodnih standarda kada je broj administracije u pitanju. Problem je što je ta administracija nedjelotvorna, troma i nespremna na brze promjene kakve zahtijeva evropski put. Uzroci za takvo stanje ponovo se mogu naći u retrogradnoj dejtonskoj strukturi BiH koja je okovana nepotrebnim insistiranjem na nacionalnom paritetu i konsenzusu na svim nivoima. Čak i u Njemačkoj, čiji je model federalizma dugo godina bio nekom vrstom ustavnog egzemplara, vode se ozbiljni i žustri razgovori o labavljenju stege koju su savezanim organima nametnule federalne jedinice koje u gornjem domu parlamenta (Bundesratu) mogu blokirati svaki zakon. Njemačka je dovoljno stabilna i moćna da izdrži neke nelogičnosti svoje ustavne strukture. Bosna i Hercegovina to ne može. Kako *kopenhagenske kriterije* za članstvo u EU može zadovoljiti zemlja koja ima potpuno neracionalan politički sistem u kojem nešto manje od 50% GDP-a otpada na javne troškove, od čega dobar dio na održavanje prilično nedjelotvorne 41.000 službenika u Federaciji BiH, 22.000 u RS-u i 5.000 na državnom nivou<sup>21</sup>.

Otuda najnovije proširenje EU, kao i ono koje će uslijediti 2007. godine s Bugarskom i Rumunijom, u BiH mora biti dočekano s novom, makar malo djelotvornijom ustavnom strukturom i otpočetom tranzicijom ovlaštenja OHR-a i drugih međunarodnih institucija na domaće institucije. To je pak nemoguće napraviti bez konzistentne izlazne strategije koja će do u detalje definirati kada će koji segment ovlaštenja i u kolikom obimu biti prenesen na domaće institucije. Osnovni segment te izlazne strategije jeste definiranje slabosti institucija, njihovo kapacitiranje i pripremanje za preuzimanje ovlaštenja. Odlučeno je, naime, da se međunarodno prisustvo u BiH značajnije reducira, posebno u smislu odgovornosti za strateške odluke, do 2007. godine. Iduće dvije godine moraju biti iskorištene upravo da bi se markirale slabosti domaćih institucija, otklonile i preuzele sve ono što u njihovo ime danas radi OHR i međunarodna zajednica. S dostizanjem zrelijega institucionalnog nivoa možemo početi ozbiljnije pregovarati s EU, te uzmoći izvući korist iz svake situacije, čak i ukoliko se perspektiva članstva prometne u perspektivu privilegiranog partnerstva.

Tek iz ovog rakursa BiH će moći objektivnije sagledati ne samo implikacije dosadašnjeg proširenja nego i perspektivu svojih budućih odnosa s EU i regionom. Oni neće biti lišeni imanentnih ekonomskih interesa koji će s obje strane ovisiti o cijeni novoga proširenja, implikacijama koje ono može izazvati. Jer BiH i zapadni Balkan u cjelini će

---

<sup>21</sup> Vidi više: Ivan Barbalčić, „Reforma javne uprave“, International Republican Institute, 2005., str. 12



itekako ovisiti o financijskoj pomoći iz Brisela. Nje će biti onoliko koliko preostane od financiranja novih subvencija, novoga ustavnog sistema i napose novih odnosa unutar EU.

## **Zaključak**

U pismu objavljenom u Financial Timesu<sup>22</sup> slovenski predsjednik Janez Drnovšek s pravom ističe kako je Evropska unija na velikoj kušnji i kako će njezin utjecaj uveliko ovisiti o spremnosti da se prevlada postojeća ustavna kriza. No, to nije jedini dogovor što ga evropski lideri moraju postići u narednom periodu. Definiranje zajedničke poljoprivredne politike, budžeta 2007.–2013., pitanja britanskog prava na rabat te na kraju konsenzusa o politici proširenja. Zajednička vanjska politika trenutno nije na popisu ovih prioriteta, jer je naprosto narasla svijest u Briselu da je još rano za takav evropski iskorak. EU će, bez sumnje, naći izlaz iz postojeće krize, ali pitanje je da li mi na ovom primjeru možemo nešto naučiti.

Najnovije proširenje EU, kao i ono koje će uslijediti 2007. godine s Bugarskom i Rumunijom, u BiH mora biti dočekano s otpočetom tranzicijom ovlaštenja OHR-a i drugih međunarodnih institucija na domaće institucije. To je pak nemoguće napraviti bez konzistentne izlazne strategije koja će do u detalje definirati kada će koji segment ovlaštenja i u kolikom obimu biti prenesen na domaće institucije. Osnovni segment te izlazne strategije jeste definiranje slabosti institucija, njihovo kapacitiranje i pripremanje za preuzimanje ovlaštenja. Odlučeno je, naime, da se međunarodno prisustvo u BiH značajnije reducira, posebno u smislu odgovornosti za strateške odluke, do 2007. godine. Preostalu godinu dana trebalo bi iskoristiti kako bi se pokušale markirati slabosti domaćih institucija. U protivnom, pred BiH se postavljaju dva moguća scenarija međunarodnoga prisustva: a) Misija OHR-a će biti produžena na još godinu dana ( odluka se očekuje još u februaru iduće godine) b) Misija OHR će prestati i bit će transformirana u Misiju EU uz ograničenu mogućnost korištenja Bonskih ovlasti. Izgledniji je drugi scenarij, no oba impliciraju nemogućnost funkcioniranja BiH, te će utjecati na usporavanje napredovanja na evropskom putu.

Tek iz ovog rakursa BiH će moći objektivnije sagledati ne samo implikacije dosadašnjeg proširenja nego i perspektive svojih budućih odnosa s EU i regionom. Oni neće biti lišeni imanentnih ekonomskih interesa koji će s obje strane ovisiti o cijeni novoga proširenja, implikacijama koje ono može izazvati. Jer BiH i zapadni Balkan u cjelini će itekako ovisiti o financijskoj pomoći iz Brisela. Nje će biti onoliko koliko preostane od financiranja novih subvencija, novoga ustavnog sistema i napose novih odnosa unutar EU.

---

<sup>22</sup> Financial Times, leaders and letters, str. 6, „EU influence depends on pursuing agreement over constitution“, 5.11.2005.

## PREGLED VANJSKE POLITIKE SAD-a

### Srednjoročni izgledi za zapadni Balkan: Konsolidacija sigurnosnih sistema i demokratske vlasti

Haris Hromić

#### Definicija putanje savremene vanjske politike SAD-a

Vodilja vanjske politike Sjedinjenih Američkih Država jeste potreba za djelotvornom sigurnosnom strategijom koja je sposobna umanjiti razorni uticaj svjetskih terorističkih mreža. U *Strategiji državne sigurnosti SAD-a* stoji: „Veću prijetnju Americi danas predstavljaju zemlje koje propadaju nego osvajačke zemlje. Flote i vojske su nam manja prijetnja od katastrofalnih tehnologija u rukama ogorčene nekolicine. Takvi neprijatelji naše države, naših saveznika i prijatelja moraju biti poraženi.“<sup>1</sup> Osnovni razlog fokusiranja vanjske politike na brigu za sigurnost jeste neuspjeh sigurnosne dileme i porast opasnosti od asimetričnog ratovanja.<sup>2</sup> Osim toga, asimetrično ratovanje zajedno s prijetnjom da nedržavni akteri mogu nabaviti oružje za masovno uništenje u okruženju koje karakteriziraju ograničeni mehanizmi sigurnosti i vlasti neophodne za djelotvorno suprotstavljanje globalnom terorizmu predstavljaju značajan poticaj za uspostavljanje vanjske politike kojom dominiraju sigurnosni interesi.<sup>3</sup>

Ove prevladavajuće brige za sigurnost umnožavaju se s ideološkim imperativom širenja demokratije kao oblika društva koje je stabilnije, odgovornije u pitanju svojih postupaka i, što je najbitnije, ideološki u skladu s američkim vrijednostima. Prema tome, vanjska politika SAD-a nastavlja se posvećivati, kada je to neophodno i ostvarivo, iniciranju demokratskih promjena i pružanju argumenata za širenje ustavne liberalne demokratije kao modela vlasti koji osigurava prilagodljivost multietničkih i multikonfesionalnih društava. Kao što je rekla Condoleezza Rice, državna tajnica SAD-a:

*„Sloboda i demokratija jedine su ideje dovoljno moćne da nadvladaju mržnju, podjele i nasilje. Sadržavajući to, za ljude različitih rasa i religija one mogu ukloniti strah od razlika koje neki smatraju dozvolom za ubijanje.“<sup>4</sup>*

<sup>1</sup> Strategija državne sigurnosti Sjedinjenih Američkih Država, Bijela kuća, 20. januar 2001.

<sup>2</sup> Asimetrično ratovanje je vojni termin koji označava ratovanje u kojem protivnici imaju različite vojne sposobnosti ili metode ratovanja, tako da vojno slabija strana mora iskoristiti svoje specijalne prednosti ili djelotvorno iskoristiti određene slabosti svoga protivnika da bi imala ikakvu šansu da prevlada.

<sup>3</sup> Nagl, John A., *Defending Against New Dangers: Arms Control of Weapons of Mass Destruction in a Globalized World* (Odbraniti se od novih opasnosti: kontrola oružja za masovno uništenje u globalizovanom svijetu), World Affairs, proljeće 2000.g., tom 162, br. 4, str. 58

<sup>4</sup> Iz govora državnog sekretara Condoleeze Rice na Američkom univerzitetu u Kairu, Egipat, 20. juni 2005.

Osnovni model za ostvarivanje ovoga novog demokratskog poretka jeste uspostavljanje snažnoga i trajnog pravila zakonskih sistema u okviru demokratskog konteksta i postepeno uvođenje slobodnih tržišta koja doprinose regionalnom prosperitetu, stabilnosti i sigurnosti.<sup>5</sup>

Ostvarivanje ovih dvaju osnovnih ciljeva vanjske politike SAD-a zahtijeva kontinuiranu upotrebu i vojnih i političkih instrumenata. Postojeća vanjska politika SAD-a u pitanju zapadnog Balkana, naime Bosne i Hercegovine (BiH) i Kosova, tj. dviju preostalih problematičnih tačaka u regiji, u skladu je s proklamiranom *Strategijom državne sigurnosti*.

### Neuspjeh sigurnosne dileme i opasnost od asimetričnog ratovanja

U okviru sigurnosne dileme recipročno prilagođavanje vojnih sposobnosti među sukobljenim stranama smatralo se uzajamno korisnim, jer se tako smanjivala prilika za izbijanje rata.<sup>6</sup> Održavanje sposobnosti za odmazdu nakon prvog napada predstavljalo je ogroman rizik za obje sukobljene strane, pa su se države međusobno nerado vojno napadale. U prošlosti se sigurnost u mogućnost odmazde nakon prvog napada pokazala dovoljnom preprekom djelima agresije između suverenih država. Najbolji primjer predstavlja dugotrajna pat–pozicija između SAD-a i Sovjetskog saveza tokom hladnog rata, u kojem je sveukupna svjetska struktura država podržavala jednu ili drugu stranu, kao što je stabilnost i suverenost država, čak i onih slabih, bila osigurana pripadnošću jednome ili drugom sukobljenom bloku. To je pružilo sigurnost u djelotvornost odmazde i mehanizama sigurnosne dileme.

Međutim, kako su od vremena pada komunizma na scenu ušli mnogi agresivni podržavni entiteti, prepoznavanje cilja odmazde postalo je teže. Danas se suverene države ne mogu osloniti na mehanizme sigurnosne dileme, jer je mogućnost uzvraćanja napada ograničena s obzirom na prekograničnu mobilnost aktera i često veoma brzu promjenu karaktera. Ova nova paradigma postala je općeprihvaćena i službeno priznata tokom vođenja vanjske politike SAD-a nakon napada 11. septembra 2001.

Konačno, u sve više globaliziranom i iscjepkanom svijetu ključna vojna tehnologija postala je dostupna ne samo državama već i pojedincima i drugim transdržavnim akterima. Zbog toga prijetnja asimetričnog ratovanja ne dolazi samo iz određenih zemalja. Opasnost može proizaći iz bilo kojeg dijela svijeta ili bilo koje suverene zemlje. Ipak, mogućnost je veća da će ona doći iz propalih ili neuspješnih zemalja, kao što potvrđuju nedavna dešavanja. Prema tome, vanjska politika SAD-a teži posvećivanju veće pažnje ponovnom uspostavljanju odgovornosti u državnoj strukturi međunarodnih odnosa.

---

<sup>5</sup> Adam Perzeworski, Michael E. Alvarez, Jose Antonio Cheibub i Fernando Limongi, *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World (Demokratija i razvoj: političke institucije i dobrostanje u svijetu), 1950.-1990.* (New York: Cambridge University Press, 2000.), str. 98

<sup>6</sup> Nagl, John A., *Defending Against New Dangers: Arms Control of Weapons of Mass Destruction in a Globalized World (Odbrana od novih opasnosti: kontrola oružja za masovno uništenje u globalizovanom svijetu)*, *World Affairs*, proljeće 2000., tom 162, br. 4, str. 58

## Koliko je prijetnja stvarna

Iz strateške perspektive, protivnici SAD-a, bilo u zemlji ili izvan nje, smatraju dobrodošlim bilo kakav vojni ili ekonomski gubitak koji bi SAD pretrpio, jer se tako smanjuje relativna dobit i superiornost SAD-a u skladu s realističkom teorijom. Teorija realizma uzima kao polaznu tačku da globalna anarhija podstiče sve države da postignu maksimiziranje relativne dobiti (ekonomske i vojne) radi jednoga jedinog cilja—cilja opstanka.<sup>7</sup> U tom pitanju postoji velika mogućnost da će asimetrično ratovanje protiv SAD-a, korištenjem biološkoga, hemijskog ili nuklearnog oružja, biti ponovno započeto jer je to jedino djelotvorno sredstvo u cilju smanjivanja relativnih prednosti SAD-a. Osim toga, nije razumno očekivati da bi bilo koji protivnik SAD-a poveo rat konvencionalnim metodama, jer bi se zbog izrazite superiornosti SAD-a ishod bilo kojeg rata konvencionalnim oružjem mogao lako predvidjeti. Nedavna događanja mogu poslužiti kao dokaz da SAD ostaje primarna meta asimetričnog ratovanja. Kao što je evidentno iz napada na Svjetski trgovinski centar, korištenje asimetričnog ratovanja od strane podržavnih entiteta pokazalo se veoma djelotvornim. Prema procjeni službenika za javne finansije grada New Yorka, trenutačni gubici koje je pretrpio sam grad New York premašili su 95 milijardi američkih dolara.

Iz operativne perspektive gledano, prijetnja nastavlja biti veoma stvarna. Komisija za procjenu organizacije federalne vlade za borbu protiv širenja naoružanja za masovno uništenje nazvala je prijetnju „stvarnom i imanentnom“, izjavljujući da oružje za masovno uništenje „predstavlja ozbiljnu prijetnju Sjedinjenim Američkim Državama i našim vojnim snagama i vanjskim interesima od vitalnog značaja.“<sup>8</sup> Osim toga, Leon Sloss sa Instituta za državne strateške studije pri Univerzitetu za nacionalnu odbranu tvrdi da slaba kontrola nad značajnom količinom nuklearnog oružja bivšega Sovjetskog saveza predstavlja opasnost da ono „dođe u ruke“ nekih trećih strana.<sup>9</sup> Isto tako, bivši ambasador Robert Joseph, vodeći stručnjak u ovoj oblasti, tvrdi da je provođenje konvencija o biološkom i/ili hemijskom naoružanju nemoguće zbog mogućnosti prikrivanja i teškoća prilikom utvrđivanja stepena pridržavanja.<sup>10</sup> Major američkih zračnih snaga Greg Rattray slaže se s ovakvom procjenom i kaže: „Moramo uspostaviti snažnije norme protiv korištenja biološkoga i hemijskog oružja, jer je nemoguće ograničiti širenje tehnologije.“<sup>11</sup> Konačno, vojni glas administracije, ministar za odbranu Donald Rumsfeld tvrdi sljedeće:

*„Kako se približava novi milenij, Sjedinjene Države se suočavaju s većom mogućnošću da regionalni agresori, trećerazredne vojske, terorističke grupe, pa čak i vjerski kultovi dobiju neproporcionalnu snagu koristeći – ili čak prijeteći da će koristiti – nuklearno, biološko ili hemijsko oružje protiv naših vojnih snaga na bojnopolju ili našeg naroda u državi.“<sup>12</sup>*

---

<sup>7</sup> Mearsheimer, John J., The false promise of international institutions (Lažno obećanje međunarodnih institucija), *International Security*, Zima 94/95, Vol. 19, No. 3, str. 5

<sup>8</sup> Nagl et. al

<sup>9</sup> ibid et. al

<sup>10</sup> Wolfensohn, James., Making the World a Better and Safer Place: The Time for Action is Now (Učiniti svijet boljim i sigurnijim mjestom: sad je vrijeme za djelovanje), *Politics*, 2002 Vol. 2, str.159

<sup>11</sup> ibid., str. 159

<sup>12</sup> Nagl et. al

## *Pregled vanjske politike SAD-a*

Drugim riječima, izravnost napada 11. septembra i odvažnost njegovih izvršilaca, zajedno s kontinuiranim širenjem i pristupnošću destruktivnim tehnologijama, dokazuje stvarnost i provodljivost asimetričnog ratovanja na tlu SAD-a. Prema tome, prijetnja je i stvarna i moguća. Takva izražena stvarnost pruža neophodnu sigurnosnu motivaciju za korištenje jednostranog pristupa gdje je to neophodno te višestranog pristupa gdje je to moguće u cilju suprotstavljanja globalnim prijetnjama koje dolaze iz država koje nisu u stanju boriti se protiv opasnosti asimetričnog ratovanja. Rezultat ovakve stvarnosti jeste da nijedna država niti neki novonastali politički entitet ni pod kakvim okolnostima trenutačnog pouzdanja ne smiju uzeti olako ovaj ključni cilj i odlučnost Sjedinjenih Država da osiguraju uvjete koji su pogodni za njihovu sigurnost.

Kontinuirana potreba da neovisne države funkcioniraju u okviru odgovornog sistema globalne vlasti sve više će onemogućavati neodgovornim i represivnim vladama da svoj suverenitet izlože kao štít za značajna kršenja međunarodne sigurnosti, a kamoli u slučaju izravne prijetnje. Dok se u nekim slučajevima ovakvo razumno oduzimanje suvereniteta može reklamirati kao širenje slobode u svijetu, mora biti jasno da je njegov primarni cilj osiguravanje najvećega mogućeg nivoa sigurnosti za SAD, dok kolateralno dobročinstvo predstavlja dobrodošao faktor.<sup>13</sup> Međutim, moramo dobro razmotriti argument da je blagonakloni kolateralni uticaj često moguć, jer bavljenje dugoročnim sigurnosnim pitanjima SAD-a zahtijeva i omogućuje trajni napor u cilju očuvanja ljudskog dostojanstva i podržavanja ljudskih prava, te institucionalizacije vladavine zakona i odgovorne demokratske vlasti.<sup>14</sup>

Dok će za vanjsku politiku Sjedinjenih Država proces osiguravanja legalnosti njihovog djelovanja u okviru međunarodnog zakona ostati problematičan, može se očekivati da će pitanje legitimnosti biti sve više razmatrano. Dok je intervencija u Bosni i Hercegovini bila i zakonita i legitimna, intervencija na Kosovu bila je nezakonita, ali legitimna, dok se intervencija u Iraku, koju su jasno podržali članovi koalicije, ali koji se nisu saglasili u pitanju legitimnosti, ujedno opravdavala neodrživom zakonskom tvrdnjom da je njen cilj bilo provođenje usvojenih rezolucija Vijeća sigurnosti.<sup>15</sup> Za one koji se bave međunarodnim odnosima ovo predstavlja jasan dokaz da standardi globalnoga vojnog angažiranja ostaju nejasni te da sigurnosni interesi nastavljaju biti prioritetniji od humanitarnih pitanja.

U ovom trenutku korisno bi bilo razmotriti evoluirajući okvir politike intervencionizma. U svome osnovnom obliku ekonomski intervencionizam reorganizira ekonomsku aktivnost duž neoliberalne ekonomske doktrine „Vašingtonskog konsenzusa“: humanitarni intervencionizam teži reorganizaciji vlasti u cilju osiguravanja poštivanja ljudskih prava i vladavine zakona, dok politički intervencionizam promovira širenje liberalne demokratije. Novi fenomen intervencionizma jeste rezultat potreba nakon 11. septembra da se riješe problemi slabih, neuspješnih ili već propalih država. Naime, osnovni cilj u ovom slučaju jeste osigurati vlast i institucionalnu strukturu koja je u

---

<sup>13</sup> Terry Nardin, *Humanitarian Imperialism (Humanitarni imperijalizam)*, *Ethics and International Affairs*, Vol. 19, no. 2, str. 23

<sup>14</sup> Fernando r. Teson, *Ending Tyranny in Iraq (Okončavanje tiranije u Iraku)*, *Ethics and International Affairs*, Vol. 19, no. 2, str. 14, 15, 19

<sup>15</sup> Alex J. Bellamy, *Responsibility to Protect or Trojan Horse? (Dužnost zaštite ili Trojanski konj)*, *Ethics and International Affairs*, Vol. 19, no. 2, et al.

potpunosti sposobna i odgovorna pred svojim građanima i međunarodnom zajednicom u pitanju onoga što se dešava unutar njenih granica i onoga što utiče na druge države.<sup>16</sup>

Potrebno je uvidjeti da je prvi put intervencionizam kao pitanje potrebe za globalnom sigurnošću u potpunosti u skladu s realističkom konstrukcijom država koja se zasniva na međunarodnim odnosima, pošto sama stabilnost i odgovornost država pruža dodatnu pouzdanost za regionalnu i globalnu sigurnost. Oni koji ne uspiju osigurati takvu odgovornost riskiraju da izgube suverenitet. Zapadni Balkan je posebno ilustrativan u vezi s ovom paradigmom.

Ovo me dovodi do moje konačne misli o pitanju suvereniteta. Savremena vanjska politika SAD-a, na praktičnom nivou, vidi suverenitet ne kao pravo, već kao privilegiju. Međunarodni sistem koji se zasniva na vestfalskim principima više nije vrhovni.<sup>17</sup> Prema tome, neophodno je shvatiti da legitimni međunarodni sistem ne čine samo suverene države, već i zemlje i entiteti čiji je suverenitet zaštićen ili definiran međunarodnim mandatima. Bosna i Kosovo su prigodni primjeri u ovom slučaju. Sjedinjene Države su uspješno otvorile novu stranicu evolucije globalnog društva, gdje se interes globalne zajednice općenito, a SAD-a posebno, uzima u obzir spremnije i istinskije nego prava pojedinačnih država na suverenitet.

Kao posljedica toga, i u skladu s porastom prijatni slabih i neuspješnih država, vanjska politika SAD-a će podrazumijevati kontinuirane napore u cilju izgradnje država koji će uključivati kombinaciju nametnutih reformi i postepenog lokalnog preuzimanja kontrole nad strukturom vlasti. Pokazatelji ovakve politike mogu se, između ostalog, naći u BiH, Kosovu, Afganistanu i Iraku. Ovaj proces će biti vođen više izvana nego iznutra.<sup>18</sup> Kao što je državna tajnica Condoleezza Rice pragmatično primijetila, „ovi napreci neće se postići lako, niti svi odjednom“.<sup>19</sup>

Ukratko, u različitoj mjeri, sve propale države imaju zajedničku karakteristiku da su izgubile djelotvornu kontrolu nad svojim teritorijem ili monopol nad legitimnim korištenjem sile, zbog čega su nazvane propalim ili neuspješnim državama.<sup>20</sup> Kao rezultat nemogućnosti da poboljšaju sigurnost međunarodnog poretka takve nezaslužne države trpe ograničenja svoga suvereniteta, koja se kreću od ekonomskih sankcija do izravne invazije i uvođenja međunarodnih upravnih mandata.

---

<sup>16</sup> Michael Wesley, *Towards a realist Ethics of Intervention* (Kao realističkoj etici intervencije), *Ethics and International Affairs*, tom 19, br. 2, str. 66

<sup>17</sup> Osim toga, 1998. godine na Simpoziju političkog značaja mira Westphalie iz 1648., tadašnji generalni sekretar NATO-a Javier Solana rekao je da su „čovječanstvo i demokratija bila dva principa u suštini irelevantna za originalni poredak Westphalie“ i iznio kritiku da „Westphalski sistem ima svoja ograničenja. Kao prvo, princip suvereniteta na kojem se on zasnivao proizveo je osnovu za rivalstvo, a ne zajedništvo država; isključivanje, a ne integraciju.“ 2001. godine, ministar za vanjske poslove Njemačke Joschka Fisher spomenuo je Westphalski mir u svom govoru u Humboldt, u kojem je tvrdio da je sistem evropske politike zasnovan u Westphaliji nejasan: „Suština koncepta Evrope nakon 1945. bila je i još uvijek jeste odbacivanje evropskog principa ravnoteže moći i hegemonističkih ambicija pojedinih država koje su nastale nakon sporazuma o miru u Westphaliji 1648. godine, odbacivanje koje je dobilo novi oblik zbližavanja vitalnih interesa i prebacivanja državnih suverenih prava na naddržavne evropske institucije.“

<sup>18</sup> Stephen D. Krasner, *Building Democracy After Conflict, The Case for Shared Sovereignty* (Izgradnja demokratije nakon sukoba: slučaj podijeljenog suvereniteta), *Journal of Democracy*, januar 2005, tom 16, no 1, str. 74

<sup>19</sup> Zapažanja koja je Condoleezza Rice izložila na Američkom univerzitetu u Kairu, Egipat, 20. juni 2005.

<sup>20</sup> Indeks propalih država, *Foreign Policy & the Fund for Peace*, juli/avgust 2005

## Pregled vanjske politike SAD-a

Radi djelotvornog rješavanja ovog problema vanjska politika SAD-a će se neizbježno morati još više prilagoditi izgradnji institucija i unapređenju demokratske vlasti. Da bi se osigurao stabilan i pouzdan globalni sistem vlasti, vanjska politika SAD-a će se sve više uključivati u neophodne operacije izgradnje država kao pitanja sigurnosti, a ne hegemonije. Ovaj proces pružit će nešto elastičnije viđenje principa suvereniteta, gdje će SAD, zajedno sa svojim regionalnih saveznicima, sve više uspostavljati, razvijati i potpomagati institucionalizirane suverene državne funkcije.<sup>21</sup> Međutim, inicijativa izgradnje država zahtijevat će da se više pažnje posveti lokalnoj kontroli reformi, u cilju smanjivanja ovisnosti o vanjskim silama, povećanja mogućnost održivog legitimiteta lokalne vlasti i osiguranja sposobnosti odgovornog samoupravljanja kao kamena–temeljca novoga demokratskog poretka. Kombinirana upotreba dva instrumenta vanjske politike, vojnog uticaja i razvojne pomoći, nastavit će se koristiti u cilju širenja demokratske vlasti i osiguravanja djelotvorne sigurnosne strategije.

### Osiguravanje od političkih promjena

Da bi se projektovali srednjoročni izgledi vanjske politike SAD-a, važno je razmotriti i perspektivu demokrata u pitanju državne sigurnosti. Ukratko, kada se radi o važnim pitanjima koja se tiču zapadnog Balkana, poslijeratne obnove i oporavka, obezbjeđivanja sigurnosnih sistema i demokratizacije, postoji sve veća saglasnost između administracije Georgea W. Busha i demokrata. Dakle, bez obzira na buduće administracije, pitanja vanjske politike SAD-a će u toku srednjoročnog perioda najvjerojatnije biti ista.

Rečeno nešto preciznije, nedavno iznesena sigurnosna strategija demokrata, pod nazivom *Osiguravanje američke snage i sigurnosti: demokratska strategija državne sigurnosti za 21. stoljeće*, izlaže identična pitanja i brige, te nudi gotovo isti pristup u borbi protiv prijetnje asimetričnog ratovanja i propalih država.<sup>22</sup> Održavanje vrhunske vojne moći, proaktivna borba protiv terorističkih prijetnji, stalna posvećenost osiguravanju, demokratizaciji i institucionalizaciji djelotvorne vlasti u Iraku, osiguravanje sigurnosti unutar SAD-a te borba protiv negativnih posljedica hegemonije SAD-a paralelni su ciljevi sigurnosnih strategija i administracije i demokrata.

Gledajući retrospektivno, međutim, slabosti nedavne predsjedničke kampanje demokrata često se pripisuju nesposobnosti da se jasno formulira sigurnosna strategija. To je vodilo ka uspostavljanju nove Komisije za političko djelovanje koja će težiti da izbjegne takve kritike tokom dolazećih izbora tako što će poboljšati poruku demokrata koja se tiče pitanja odbrane i sigurnosti. Jedan od članova ove nove komisije je i Richard Holbrooke, čiji stav o regionalnim pitanjima na zapadnom Balkanu odražava kontinuiranu posvećenost procesu izgradnje država.<sup>23</sup> Dodatni dokaz zbližavanju gledišta u pitanju politike državne sigurnosti jeste, između ostalog, Holbrookovo pozitivno razmatranje

---

<sup>21</sup> Francis Fukuyama, *Building Democracies After Conflict* (Izgradnja demokratija nakon sukoba), "Državnost" pod broj jedan, *Journal of Democracy*, januar 2005., tom 16, br 1, str. 84-85

<sup>22</sup> *Ensuring American Strength and Security: A democratic National Security Strategy for 21st Century* (Osiguravanje američke snage i bezbjednosti: demokratska Strategija državne sigurnosti za 21. stoljeće), Ured demokratskog predstavnštva, septembar, 2005.

<sup>23</sup> *Was Bosnia Worth It?* (Je li Bosna bila vrijedna truda?) Richard Holbrooke, utorak 19. juli, 2005; str.A 21

pragmatičnog i hrabrog napora tajnice Rice u cilju ponovnog započinjanja pregovora o konačnom statusu Kosova.<sup>24</sup>

Dakle, možemo sa sigurnošću zaključiti da se ne očekuje nikakva značajna promjena politike s promjenom administracije, pošto će ključni interes u pitanju propalih država i asimetričnog ratovanja ostati isti i u budućnosti. Mjera u kojoj će se različite administracije upustiti u jednostrane poduhvate nastaviti će biti glavna razlika, ali samo u pitanju mjere, a ne vrste. Na regionalnom nivou na zapadnom Balkanu takva promjena se neće osjetiti pošto će se izraženija posvećenost sigurnosnoj strukturi NATO-a i rastu EU najvjerovatnije nastaviti u svjetlu neophodnosti da se unaprijedi savezništvo u borbi protiv terorizma. Prema tome, kada je u pitanju zapadna oblast Balkana, rano razmatranje povlačenja koje je prethodilo napadima 11. septembra zamijenila je nova posvećenost administracije u cilju dovršavanja sigurnosne integracije i projekata demokratske tranzicije u BiH i na Kosovu.<sup>25</sup>

## **Promjene unilateralne vanjske politike**

### **Politička razmatranja**

Nema sumnje da realizam ostaje glavni okvir vanjske politike SAD-a. Kao što je ranije rečeno, teorija realizma uzima kao polaznu tačku da globalna anarhija motivira sve države da teže ka maksimiziranju relativnih dobiti s jedinim ciljem opstanka, uz tvrdnju da međunarodne institucije nemaju potencijal da promijene ponašanje država.<sup>26</sup> Prema tome, ono što je od značaja u igri međunarodnih odnosa jeste vojna i ekonomska moć, koja se često postiže putem unilateralnih metoda i sredstava.

Dok mnogi još vjeruju da nema zamjene teoriji realizma i da unilateralni pristup pruža najdjelotvornije mehanizme za osiguravanje opstanka države, drugi sve više tvrde da konstruktivistički i višelateralni pristupi postaju sve neophodniji kao načini uspostavljanja savezništava i daljnje međunarodne saradnje, tako što nude institucionalni okvir iz kojeg proizilazi zajedničko znanje, a koje ima moć da promijeni ponašanje država i minimalizira neprijateljstva koja su svojstvena realističkom pristupu.<sup>27</sup> Vođene nedvojbenim dokazom da svjetska zajednica sve više smatra ponašanje SAD-a jednostranim i imperijalističkim, i nakon što su uvidjele da je postizanje kooperativnih dogovora s drugim državama sve teže, Sjedinjene Države u posljednje vrijeme mijenjaju svoje držanje. Ova prilagođavanja usmjerenja vanjske politike uzrokovana su u velikoj mjeri dvjema glavnim vodiljama, naime, nepovoljnim odgovorom na sve veću hegemoniju SAD-a i potrebom da se legitimizira globalni uticaj SAD-a na prodemokratske promjene.

Snažna retorika i još snažnije unilateralno djelovanje naveli su zagovarače strategije zasnovane na realističkoj teoriji da se suprotstave otvorenom i izravno nadmoćnom jeziku

---

<sup>24</sup> New Course For Kosovo, Rice Makes Her Presence Felt (Novi kurs za Kosovo, Rice naglašava svoju prisutnost), Washington Post, Richard Holbrooke, srijeda 20. april 2005; str A 25

<sup>25</sup> Zapažanja koja je R. Nicholas Burns, državni podsekretar za politička pitanja SAD-a, iznio pred Međunarodnom kriznom grupom, 1. aprila 2005.

<sup>26</sup> Mearsheimer, John J., The false promise of international institutions (Lažno obećanje međunarodnih institucija), International Security, zima 94./95., tom 19, br. 3, str. 5

<sup>27</sup> Wendt, Alexander, Constructing International Politics (Izgradnja međunarodne politike), International Security, tom 20, br.1, ljeto 1995., str. 71



## Pregled vanjske politike SAD-a

i doktrini unilateralizma aktualne administracije tokom njenoga prvog mandata. Jedan od mnogih, Mearsheimer, tvrdio je sljedeće:

*„Mi ne bismo trebali stajati na krovu i vikati da smo broj 1 i da želimo to biti i ubuduće u vrijeme kada pokušavamo izgraditi koalicije protiv terorizma. U ovakvo vrijeme neophodne su 'baršunaste rukavice' da bismo pobijedili u ratu protiv terorizma i učinili američku vanjsku politiku djelotvornom. Ako je globalna hegemonija stvarni cilj administracije, on upozorava – 'imat ćemo pune ruke posla i na kraju ćemo podbaciti'.“<sup>28</sup>*

Zahvaljujući tek naknadnom uviđanju, možemo zaključiti da je u pitanju Iraka ovaj kritičar sve više u pravu. To ukazuje na rastuću brigu o tome kako se velika moć SAD-a koristi i vidi diljem svijeta, i to dok SAD pokušava unaprijediti slobode koje u svome najjednostavnijem smislu mogu biti poput širenja slobodnog tržišta i liberalne ustavne demokratije.

Općenito govoreći, ako se izražena vojna superiornost SAD-a kombinira s nedostatkom retoričke ili stvarne samokontrole, SAD rizikuje da se nađe nasuprot ostatka svijeta, te tako osujeti svaki napor. Stav „ili ste s nama ili ste protiv nas“, da citiramo predsjednika Busha, pokazao se kao kontraproduktivan u svakom smislu jer je uzrokovao daljnju polarizaciju i širenje antiameričkog osjećaja širom svijeta. Unilateralistička vanjska politika pogoršala je poziciju SAD-a u svijetu u vrijeme kada je potrebno više jedinstva u cilju borbe protiv mikroskopskih podržavnih aktera koji imaju ogroman potencijal za uništenje. Čak i viši zvaničnici Vijeća za nacionalnu sigurnost pri Bushovoj administraciji, poput Philipa Zelikowa, dali su rano upozorenje nazivajući ovu doktrinu „agresivno nejasnom.“<sup>29</sup>

Nakon donekle uspješnog iskustva u Iraku i sve većih izazova u pitanju Irana i Sjeverne Koreje, sve više se uviđa da poruka unilateralnog djelovanja treba biti zamijenjena naglašenijom porukom trajnog partnerstva s evropskim saveznicima i saradnje s regionalnim partnerima. Politički dokazi za ovakvu promjenu smjera su mnogostruki. Na svjetskom nivou SAD je posvećen podržavanju vodeće uloge EU–3 u pronalazanju načina da se umiri i izvrši uticaj na Iran, usvajanju regionalnog rješenja za Sjevernu Koreju, dok na zapadnom Balkanu, politika SAD-a teži povlačenju iz vodeće uloge u ulogu podrške, prepuštajući Briselu da povede drugu fazu projekta izgradnje države.<sup>30</sup> Ipak, SAD ostaje aktivni sudionik na svim ovim scenama, strateški pozicioniran da promijeni razvoj politike u prikladnom momentu ili u slučaju prijatnje.

Sada se više ne ističe visoko držanje ministra odbrane Donalda Rumsfelda, koji je duboko u drugom mandatu, i transatlantski raskol se sve više rješava proaktivno u cilju poboljšanja međunarodne saradnje koja je neophodna u ratu protiv terorizma. Čvrst, ali odmjeran ton već potvrđuje obnovljeni interes SAD-a za kooperativnu vanjsku politiku. Kao što je predsjednik Bush istakao u Briselu, za SAD i Evropu, „naše snažno prijateljstvo je od suštinskog značaja za mir i prosperitet diljem svijeta – i nikakva trenutna rasprava,

---

<sup>28</sup> Judith Miller., Keeping U.S. No. 1: Is It Wise? Is It New? (Održavanje SAD-a brojem 1: Da li je to mudro? Da li je to *nešto novo*?) New York Times, 26. oktobar 2002.

<sup>29</sup> ibid., et. al.

<sup>30</sup> Condoleezza Rice: Stanje odnosa SAD-a i Evrope, zapažanja iznesena na Institut d'Etudes Politiques - Science Politique Paris, u Parizu, Francuska, 8. februara 2005.

nikakva prolazna neslaganja vlada, nikakva sila na svijetu neće nas podijeliti.“ Ovu poruku je i tajnica Rice kratko nakon toga ponovila u Parizu.<sup>31</sup>

Nastavljanje i osnaživanje ove politike evidentno je u ponovno istaknutoj posvećenosti podtajnika Burnsa poboljšanju transatlantskih odnosa u svjetlu uzajamno prepoznate potrebe za održanje snažnoga i djelotvornog saveza neophodanoga za djelotvorno suočavanje s postojećim i budućim izazovima na širem Srednjem istoku, Balkanu, Afganistanu i drugdje.<sup>32</sup> Jedan od najizražajnijih znakova ovoga obnovljenog interesa bila je mogućnost SAD-a da budu uzdržan u pitanju rezolucije koju je iznijela vlada Francuske, a koja je omogućila da Međunarodni krivični sud (ICC) postane nadležni sud u pitanju svireposti i ratnih zločina počinjenih u Sudanu.<sup>33</sup>

To predstavlja veliki multilateralni kompromis u odnosu na dosadašnju politiku SAD-a da udalji ICC.<sup>34</sup> Uzimajući u obzir široko i intenzivno razmještanje vojnika SAD-a u stranim državama, investiranje političkog kapitala u osnaživanje uloge ICC-a, koji može umanjiti vojne opcije, značajan je rizik za administraciju. Prema pregledu časopisa *The Economist* o svjetskoj ulozi Amerike, SAD je održavao 725 vojnih kapaciteta na stranom tlu, i 250 000 američkih vojnika bilo je raspoređeno izvan države prije okupacije Iraka.<sup>35</sup> Taj broj će se najvjerojatnije povećati dok SAD bude gonio neizbježno rastuću „osovinu zla“, koja će vjerovatno uključivati države koje bi mogle doći do oružja za masovno uništenje u budućnosti. U takvoj stvarnosti propovijedanje prihvaćanja ICC-a smatra se nepatriotskim jer stavlja američke vojnike pod njegovu jurisdikciju. Međutim, ono što se često ne spominje jeste da bi se nadležnost ICC-a koristila samo u slučaju da nijedan drugi vojni sud u SAD-u ne pokrene postupak protiv vojnog osoblja koje bi moglo biti optuženo za zločine pod jurisdikcijom ICC-a. Ipak, članovi Kongresa usvojili su Odluku o zaštiti američkih vojnih osoba, jednu anti-ICC zakonsku odluku koja zabranjuje svim nivoima vlasti SAD-a da saraduju s ICC-om i/ili izruče bilo koga unutar SAD-a ko je pod istragom ICC-a.<sup>36</sup> Bushova administracija je još izravnije dovela u pitanje nadležnost ICC-

---

<sup>31</sup> ibid

<sup>32</sup> Zapažanja R. Nicholasa Burnsa, državnog podsekretara za politička pitanja, iznesena pred Međunarodnom kriznom grupom, 1. aprila 2005.

<sup>33</sup> ibid

<sup>34</sup> Za literaturu koja je protiv ICC-a vidi Lee A. Casey, the Case against Supporting the International Criminal Court (Slučaj protiv podržavanja Međunarodnog krivičnog suda), Whitney R. Harris Institute for Global Legal Studies; Tucker, Robert., The International criminal Court Controversy (Kontroverza oko Međunarodnog krivičnog suda). World Policy Journal, ljeto 2001., tom 18, br. 2, str. 71; Williams, Captain Andrews., The proposed International criminal Court: An imminent Danger? (Predloženi Međunarodni krivični sud: iminentna opasnost?), Reporter, juni 2000., tom 27, br. 2, str. 3; Rubin, Alfered P., Some Objections to the International Criminal Court (Neki prigovori Međunarodnom krivičnom sudu), Peace Review, mart 2000., tom 12, br. 1, str. 45; Rubin, Alfered P., Challenging the Conventional Wisdom: Another View of the International Criminal Court (Dovođenje u pitanje konvencionalne mudrosti: drugi pogled na Međunarodni krivični sud), Journal of International Affairs, proljeće 1999., tom 52, br. 2, str. 783; Nill, David A., National Sovereignty: Must it be Sacrificed to the International Criminal Court (Da li žrtvovati državni suverenitet zarad Međunarodnog krivičnog suda?), BYU Journal of Public Law, 1999., tom 14, br. 1, str. 119; Pierce, Rachel., Which of the preparatory Commission's latest Proposals for the Definition of the Crime of Aggression and the Exercise of Jurisdiction Should be Adopted into the Rome Statue of the International criminal Court. (Koji se od posljednjih preparativnih prijedloga Komisije koji se tiču definisanja zločina agresije i prava jurisdikcije trebaju uvrstiti u Rimski statut Međunarodnog krivičnog suda), BYU Journal of Public law, 2001., tom 15, br. 2, str. 281

<sup>35</sup> Economist. Sadašnjost u stvaranju: Pregled američke uloge u svijetu, 29. juni 2002, str. 8

<sup>36</sup> Human Events, Helms pobijedio u bici za zaštitu Amerikanaca protiv Svjetskog suda, 24.decembar 2001.

## Pregled vanjske politike SAD-a

a u Vijeću sigurnosti UN-a tako što je iznijela dva prijedloga o izuzimanju američkih mirotvoraca u Istočnom Timoru i, nedavno u BiH, iz jurisdikcije ICC-a.

Zbog čestih kritika o ohrabririvanju sukoba civilizacija, sada se vodi nešto obazriviji rat ideja.<sup>37</sup> Krstaška retorika se sve više zamjenjuje jezikom slobode s posebnim naglaskom na dobrobiti za muslimanski svijet, koji je primarna meta demokratske (r)evolucije. Ipak, ovakvo balansiranje postaje sve teže kako rat protiv terorizma, općenito shvaćen kao rat protiv radikalnog islama, poprima karakteristike ideološke kolizije iz vremena hladnog rata.

Radi ilustracije ove tvrdnje navest ću dio govora predsjednika Busha koji se tiče terorizma i u kojem on postavlja scenu za još jednu ideološku konfrontaciju poput one iz vremena hladnog rata:

*„I islamski radikalizam, poput ideologije komunizma, sadrži inherentne kontradikcije koje ga osuđuju na propast. Bojeći se slobode – nevjerujući ljudskoj kreativnosti, kažnjavajući promjenu i ograničavajući doprinos polovine stanovništva – ova ideologija podriva baš one vrijednosti koje omogućavaju ljudski napredak i uspjeh ljudskih društava. Jedina moderna stvar u pitanju vizije militantata jeste oružje koje žele iskoristiti protiv nas. Ostatak njihove mračne vizije definiran je iskrivljenom slikom prošlosti – objava rata samoj ideji napretka. I šta god leži pred nama u borbi protiv ove ideologije, u ishod nema sumnje: oni koji preziru slobodu i napredak osudili su sebe na izolaciju, nazadovanje i propast. Pošto slobodni ljudi vjeruju u budućnost, slobodni ljudi će vladati budućnošću.“<sup>38</sup>*

Suočena s ovim velikim izazovom, za koji se čini da će trajati decenijama, državna tajnica Rice otvoreno je priznala postojeći deficit u „potiskivanju negativnih mitova o američkom društvu i politici SAD-a, te o ohrabririvanju glasova umjerenosti i tolerancije u muslimanskom svijetu“.<sup>39</sup> Posljednje obraćanje predsjednika Busha odražavalo je ovaj osjećaj ističući „američko djelovanje u cilju zaštite muslimana u Afganistanu, BiH, Somaliji, na Kosovu, u Kuvajtu i Iraku...“<sup>40</sup>

Ipak, s obzirom na osnovnu premisu realističke etike, može se očekivati da će političko djelovanje vanjske politike SAD-a biti vođeno obavezom vlade da na prvom mjestu zaštiti i unaprijedi interese svoje vlastite ustavotvornosti. Međutim, nemoguće je opovrgnuti da će osvajanje srca i umova u sve demokratičnijem svijetu biti neophodno da bi ova globalna kampanja uspjela. U mjestima poput BiH i Kosova djela blagonaklonosti i iskrenog doprinosa državnoj sigurnosti i poboljšanju ljudskog dostojanstva, imaju povoljan uticaj i dokazuju, bez ikakve sumnje, sposobnost i spremnost SAD-a da poboljša život ljudi u demokratskim tranzicijskim društvima sa značajnom muslimanskom populacijom.

### Vojna razmatranja

U skladu s dva primarna cilja vanjske politike SAD-a—obezbjeđivanja državne sigurnosti i promocije demokratskog sistema upravljanja i ekonomske slobode – mlada demokratska

---

,tom 57, br. 58, str. 18

<sup>37</sup> Samuel P. Huntington, Sukob civilizacija, Foreign Affairs, ljeto 1993., tom 72, br.3, str. 22

<sup>38</sup> Zapažanja predsjednika Sjedinjenih Država o pitanju rata protiv terorizma, Chrysler Hall Norfolk, Virginia, 28. oktobar 2005.

<sup>39</sup> Posjeta Condoleeze Rice Institutu za mir u SAD-u, decembar 2004./januar 2005., tom X, br. 4

<sup>40</sup> Zapažanja predsjednika Sjedinjenih Država o pitanju rata protiv terorizma, Chrysler Hall Norfolk, Virginia, 28. oktobar 2005.

okruženja će sve više zahtijevati da SAD budu vojno prisutan, manje vidljiv, ali jednako djelotvoran. U svijetu trenutačnih komunikacija i globalne transparentnosti bez presedana takav izbor je mudar, ali će predstavljati i ogroman i konstantan napor, uzimajući u obzir da je zapovjedništvo specijalnih snaga SAD-a aktivno u otprilike 68 zemlja širom svijeta svakog dana.<sup>41</sup>

Potreba da se umanje političke posljedice povezane s porastom tenzija između unapređivanja demokratskog sistema upravljanja i potrebe da se uspostave vojne baze u autokratskim državama, u blizini aktivnih vojnih scena, proširit će razmještanje vojske SAD-a prema novim demokratskim društvima.<sup>42</sup> Međutim, uspostavljanje demokratskih i otvorenih društava omogućit će veći nadzor nad vidljivom prisutnošću američkih trupa, te će tako pojačati negativnu percepciju hegemonije SAD-a. Iskazano riječima Roberta Kaplana:

*„Vojska SAD-a suočava se s najnezahvalnijim zadatkom ikad—a to je da uspostavi sigurnosnu armaturu za globalnu civilizaciju koja nadolazi. Kako ovi oblici globalne vlasti sve više dolaze do izražaja, oni će, po samoj definiciji, biti sve manje i manje zahvalni samoj vojsci koja im je osigurala njihovo postojanje.“<sup>43</sup>*

Kao rezultat ove demokratske promjene, čini se da je naglašeno prisustvo američkih vojnih snaga stvar prošlosti, te da će skromnije raspoređivanje snaga sigurnosti u budućnosti sigurno postati standard. U skladu s ovom logikom su i preporuke koje su nastale kao rezultat Pentagonovog *Pregleda globalnog stanja odbrane za 2004. godinu* (Global Defense Posture Review).<sup>44</sup> Ukratko, nova strategija podrazumijeva konsolidaciju i smanjenje glavnih vojnih postrojenja iz Drugoga svjetskog rata. Vojska SAD-a ima u planu da sve više uspostavlja centre za daljnje djelovanje (FOL) čija će karakteristika biti pretpozicionirana oprema u objektima lokalnog vlasništva, a čije će održavanje biti pod ugovorom s minimalnim stalnim vojnim prisustvom. Takvo ograničeno raspoređivanje snaga omogućilo bi korištenje uspostavljene infrastrukture s aktivnom prisutnošću u širem regionu u kojem bi postojala potreba za fleksibilnim trupama koje mogu biti brzo raspoređene. Ovakvi lokalno integrirani i kooperativni obavještajni kapaciteti, zajedno s ograničenim vojnim prisustvom, ali i sa sposobnošću brzih i preciznih intervencija, nastavit će biti jedna od glavnih alatki vanjske politike SAD-a. U skladu s tim vojne snage SAD-a bi tokom vremena bile raspoređene na lokacije s opravdanim potrebama i kod domaćina koji izražavaju dobrodošlicu i interes za vojnu prisutnost SAD-a. Nove demokratije istočne Evrope smatraju se takvim povoljnim zemljama domaćinima.

Ovakvo globalno raspoređivanje vojnih snaga SAD-a ima regionalne posljedice i za zapadnu oblast Balkana. Dok se velika vojna postrojenja planiraju i uspostavljaju u Bugarskoj i Rumuniji da bi se osigurala blizina prema Srednjem istoku, vjerovatno je da će SAD nastaviti sa svojim ograničenim vojnim prisustvom u BiH i na Kosovu da bi se potpomogli poticaji za demokratski razvoj, održala regionalna stabilnost i aktivno suočilo

---

<sup>41</sup> Robert D. Kaplan, *Imperial Grunts: The American Military on the Ground* (Imperijalistički borci: američka vojska na tlu), uređen transkript zapažanja, 27/09/05 (dio serije *Američka vojna moć: etičko pitanje*, Carnegie Council, New York City).

<sup>42</sup> Alexander Cooley, *Base Politics* (Osnovne politike), *Foreign Affairs*, nov/dec 2005., tom 86, br. 6

<sup>43</sup> Robert D. Kaplan

<sup>44</sup> *Globalno raspoređivanje*, pripremljeno svjedočenje sekretara za odbranu Donalda H. Rumsfelda, *Senate Armed Service Committee*, Washington, DC, četvrtak, 23. septembar 2004.

sa sigurnosnim prijetnjama putem normalizacije regionalne politike. Tako bi se osiguralo direktno, ali manje vidljivo učestvovanje u regionalnim pitanjima i održao njegov blagonakloni karakter. Niski troškovi održavanja vojnih baza i dobar odnos s lokalnim vlastima omogućili bi kontinuiranu, ali ograničenu vojnu prisutnost na zapadnom Balkanu.

Takvo učešće američke vojske, potpuno humanitarnog karaktera, odražava se pozitivno na reputaciju SAD-a u svijetu. U kontekstu postojećeg učešća u promjenama u zemljama Srednjeg istoka i Centralne Azije administracija nikada ne propušta opravdano naglasiti kritičku i dobronamjernu ulogu koju je vojska SAD-a imala i još uvijek ima, prema riječima tajnice Rice, „na Balkanu, i u Bosni i Hercegovini, i na Kosovu, gdje su Srbi i drugi ubijali muslimansko stanovništvo.“<sup>45-46</sup> Ovo je nešto sasvim drugačije od prijašnje glasne opozicije o pitanju nastavljanja humanitarnih misija u regiji, koja je uključivala i mogućnost povlačenja američkih snaga iz BiH.<sup>47</sup>

### **Povratak paradigmi američke političke ekonomije razvoja**

U cilju razumijevanja budućnosti razvojne politike SAD-a potrebno je da shvatimo njenu prošlost. Colin Leys u djelu *Uspón i pad razvojne teorije* pruža sveobuhvatan pregled razvojnih politika nakon Drugoga svjetskog rata, prvenstveno vođenih političkim i ekonomskim potrebama bogatih zemalja koje su podržavale sve slabije kolonijalne interese i ograničavanja sovjetske prijetnje.<sup>48</sup> Najvažnije od svega, pristup „ekonomski razvoj je prioritet (EDF)“ često je korišten da bi se ovjekovječili diktatorski režimi koji su podržavali interese iz kolonijalne prošlosti i pouzdano se držali podalje od komunističkog bloka. U to su vrijeme direktni finansijski poticaji davani diktatorskim režimima, koji su izravno nadomještali njihov nedostatak novčanih sredstava, vjerovatno bili najdjelotvorniji u osiguravanju uzajamnih interesa i iz realističke perspektive donatora i u pitanju ciljeva lokalnih vladajućih elita koje su se okupljale oko vođa.

U ovom kontekstu normativna posvećenost demokratskom razvoju bila je potisnuta da bi ustupila mjesto osiguravanju imperativa u interesu povinovanja i političkog opstanka. Tokom vremena hladnog rata težnja ka širenju demokratije imala je i svoje naličje. To je bilo zbog činjenice što bi glasovi obespravljenih i siromašnih, koji čine većinu u zemljama u razvoju i nerazvijenim društvima, omogućili mehanizam pogodan za povoljniju distributivnu politiku koja je svojstvena komunističkoj ideologiji. Prema tome, normativna posvećenost demokratskom političkom uređenju nije preovladala. Umjesto toga, borba između normativne posvećenosti poduhvatima kapitalizma—pristupa slobodnog tržišta i komunizma—pristupa centralizovane ekonomije zauzela je središnje mjesto.

Kako je komunizam bio izrazito onespobljn, te kako je započela era agresivne ekonomske liberalizacije i izražajnije brige za ljudska prava i jednakost, postaje sve teže opravdati nastavak primjenjivanja takvih razvojnih politika. Prema tome, nije iznenađujuće pojavljivanje nove razvojne paradigme. Sada se oblikuje nova normativna posvećenost

---

<sup>45</sup> Intervju The Rediffa s državnim sekretarom SAD-a Condoleezza Rice, 18. marta 2005.

<sup>46</sup> Zapažanja Dr. Condoleeaze Rice u Institutu za mir u SAD-u, Washington, DC 11. septembar 2001.: Napad na Ameriku - obraćanje medijima Condoleeaze Rice, APEC, 15. oktobar 2001.

<sup>47</sup> Condoleeaza Rice: Zvijezda u usponu - BBC News, ponedjeljak, 18. decembar 2000.

<sup>48</sup> Colin Leys, *Uspón i pad razvojne teorije*, Indiana University Press: Bloomington, 1996.

demokratskom razvoju kao prioritetu.<sup>49</sup> Ova promjena paradigme je također u skladu sa *Strategijom državne sigurnosti SAD-a* koja proglašava novo doba demokratije.<sup>50</sup>

Posljedica je toga da će se veća pažnja posvetiti demokratskom razvoju ustavne liberalne demokratije koja posjeduje mehanizme sposobne za ujednačeniju raspodjelu resursa i za smanjenje zloupotrebe nadležnosti kroz odgovornost, transparentnost, provjere i ravnotežu koji su dio sistema.<sup>51-52</sup> Osim toga, demokratije su pokazale sposobnost da odgovore na osnovne potrebe svojih građana.<sup>53</sup> Kada se suoče s ovim realnostima, više pažnje će se posvetiti razvoju demokratskih institucija. Prema tome, naglašenost normativne posvećenosti politikama ekonomske liberalizacije „Vašingtonskog konsenzusa“ u odnosu na demokratski razvoj bi se smanjila.

Nastavljanje strategije u okviru koje ekonomski razvoj predstavlja prioritet sve je manje konzistentno sa sveukupnom sigurnosnom strategijom SAD-a. Kao ilustracija može poslužiti misija Agencije za međunarodni razvoj (USAID) koja jasno definira razvojne ciljeve vanjske politike SAD-a kao sljedeće: osnaživanje vladavine prava, unapređenje konkurentnijih izbornih i političkih procesa, osnaživanje građanskog društva i osiguravanje nastajanja transparentnih i odgovornih vlada.<sup>54</sup> U posljednje vrijeme međunarodne institucije koje daju zajmove, poput IMF-a, Svjetske banke i međunarodnih razvojnih agencija kao što je USAID, sve više uvjetuju finansiranje programa razvojem ispravnih institucija. Predanost i mogućnost da se uz određene uvjete finansiraju različiti razvojni projekti pruža izravni finansijski poticaj za vladajuće elite i društvo općenito da pristupe institucionalnim reformama. Posljednji napor u ovom smjeru jeste uspostavljanje Ureda za obnovu i stabilizaciju pri vladi SAD-a. Kao što je rekao podtajnik Nicholas Burns:

*„Kongresu SAD-a, senatoru Lugaru i senatoru Bidenu i drugima, ali i predsjedniku Bushu i tajnici Rice, te tajniku Powellu prije nje, postalo je sve jasnije da se, pored snažne diplomatije, uz našu vojnu moć, jedan dio naše vlade mora usredotočiti na ono što se dešava nakon što se ostvari vojna intervencija. Koji je to najbolji način da postignemo da izvori energije i resursi vlade Sjedinjenih Država djeluju zajedno s drugim vladama, Ujedinjenim nacijama i zajednicom nevladinih organizacija u cilju izgrađivanja zemalja koje su bile razorene ratom?“<sup>55</sup>*

## **Imperativna nužnost fazne i kontrolirane tranzicije u stanje konsolidirane demokratije**

Ipak, proces tranzicije iz autokratskih režima, koji nisu obavezni odgovarati za svoje postupke, u demokratske režime odvijat će se postepeno jer postoji mogućnost da iznenadni porast nejednakosti moći između različitih političkih opcija dovede do nasilnog

---

<sup>49</sup> Siegel, Joseph, Weinstein, Michael, and Halperin, Morton, Why Democracies Excel Foreign Affairs (Zašto demokratije unapređuju vanjske odnose), septembar / oktobar 2004., tom 83, br. 5

<sup>50</sup> Judith Miller., Keeping U.S. No. 1: Is It Wise? Is It New? (Održavanje SAD-a kao broja 1 u svijetu: Da li je to mudro? Da li je to nešto novo?), New York Times, 26. oktobar 2002.

<sup>51</sup> Siegle, str. 58-59

<sup>52</sup> Fared Zakaria, The Rise of Illiberal Democracy (Uspon neliberalne demokratije), Foreign Affairs, novembar / decembar 1997., tom 76, br. 6

<sup>53</sup> Amartya Sen, Development as Freedom (Razvoj kao sloboda), Oxford University Press 1999., et al.

<sup>54</sup> Krasner, Case for shared sovereignty (Slučaj za podijeljeni suverenitet), str. 75.

<sup>55</sup> Zapažanja R. Nicholasa Burnsa, državnog podsekretara za politička pitanja SAD-a, iznešena pred Međunarodnom kriznom grupom, 1. aprila 2005.

ishoda, kao i do stabilne vladavine pobjedničke opcije, tj. do autokratije.<sup>56</sup> Kao što to Dahl teoretski postavlja u knjizi *Polyarchy* (Poliarhija), a primjerima pojašnjava Chua u djelu *The World On Fire* (Zapaljeni svijet), destabilizacija autokratskih režima je često opasan korak.<sup>57</sup> Postoji vjerovatnoća da će doći do izbijanja nasilja kao i pojave oportunističkih političkih opcija koje imaju za cilj da do najvećeg stepena povećaju političku i ekonomsku dobit, te ekonomskih, rasnih, etničkih i/ili društvenih raskola. Usprkos tome, postavljanje embarga na putu ka demokratiji je vrijedno truda zbog toga što konkurentski politički sistemi, kao naprimjer liberalna ustavna demokratija, stvaraju preduvjete za pluralistički društveni poredak koji onda predstavlja osnov za konkurentnu ekonomiju i održivo privatno vlasništvo, dvije pojave koje u zajedničkom djelovanju stvaraju protutežu gorenavedenim prijetnjama stabilnosti.<sup>58</sup>

Dakle, osnovni zadatak u zemljama u tranziciji postaje utvrditi koliko brzo se domaće institucije moraju transformirati da bi se stvorili pogodni uvjeti za liberaliziranu ekonomiju, a koji istovremeno štite stabilnost zemlje. Bez stabilnih institucija razvoj je, kako ekonomski, tako i politički, samo pokušaj osuđen na nestalnost, pa čak i na propast. Dakle, razvojni proces će se najvjerovatnije nastaviti voditi s aspekta i ekonomskih i institucionalnih planova. Ono čime se razvojna politika SAD-a trenutno bavi jeste povećanje pažnje koja se posvećuje unapređenju institucija sposobnih da podrže konkurentne interese društva u razvoju. Prikladan primjer jeste državni razvoj Bosne i Hercegovine iz faze mira do faze izgradnje države, gdje se imperativ stabilne tranzicije već jasno očitovao.

Vanjska politika SAD-a sve više uviđa i, što je važnije, prihvata ovu potrebu za stabilnom tranzicijom; prema tome, razumno je očekivati da će SAD u potpunosti podržati buduće pozitivne napore za poboljšanje strukture ustava radi postizanja funkcionalnije uprave u regiji. I Bosna i Hercegovina, kao i Kosovo, dobri su primjeri ovakve vrste angažiranja.

### Pravac vanjske politike SAD-a na zapadnom Balkanu

Nakon uspješnog posredovanja pri potpisivanju Dejtonskoga mirovnog sporazuma 1995. godine, te u humanitarnoj intervenciji na Kosovu 1999. godine, snage Sjedinjenih Američkih Država su se konstruktivno angažirale na izgradnji sveobuhvatne infrastrukture demokratske uprave putem uspostave političkih i ekonomskih sloboda te promocije poštivanja ljudskog dostojanstva i pružanja podrške razvoju strukture vlasti koja će biti odgovorna svim građanima za svoje postupke i sposobna ispuniti svoje međunarodne obaveze.

Jedan stav od globalnog značaja za SAD brani se upravo u Bosni i Hercegovini i na Kosovu. Da bi opravdale uvjerenje da je njihov vlastiti model vlasti, tj. model ustavne liberalne demokratije, model koji osigurava održivi suživot multietničkih i multikonfesionalnih društava, vlasti SAD-a će se i dalje angažirati, na mjestima gdje za to postoji potreba i mogućnost, na iniciranje demokratskih promjena i nalaženju argumenata za širenje demokratske (r)evolucije diljem svijeta. Primarni model prema kojem bi se

---

<sup>56</sup> Przeworski, str. 57, 58, 60, 67, 90

<sup>57</sup> Dahl, Robert A. (1971.), *Polyarchy* (Poliarhija). New Haven, CT: Yale University Press. str. 38-39, 46 i Chua, Amy, (2003.) *The World On Fire* (Svijet u plamenu), New York, Anchor Books

<sup>58</sup> Dahl, str. 57, 58

postigao ovaj novi demokratski poredak jeste snažna i trajna vladavina zakona u okviru demokratskog konteksta.

## **Korak naprijed – konsolidacija sistema sigurnosti i uprave**

### **Strategija transformacijskog posredovanja**

Potreba za ranim izborima u BiH 1996. godine, tek nekoliko mjeseci nakon završetka vojnih operacija, dozvolila je mnogim političkim vođama upitnih vrijednosti da izborima ozakone vlastitu moć donoseći zemlji stabilnost bez sposobnosti da se djelotvorno angažira u procesu reformi.<sup>59</sup> Rezultat je toga da su u nedavnim pregovorima o reformi policije učestvovali i neki politički akteri čije su političke odluke u najvećem dijelu podržavale njihove ambicije za političkom moći i kontrolom. Takvi su akteri ograničili razborit put ka prosperitetu u zemlji direktno se suprotstavljajući institucionalnim reformama potrebnim za integraciju naše zemlje u EU i NATO.

Odglašujući reformu policije, trenutno političko vodstvo bosanskih Srba još jednom je dokazalo da autokrati ne prezaju ni od kakvih koraka ako se oni čine potrebnim za očuvanje vlastite moći, iako takvi koraci oduzimaju legitimnost trenutnom režimu lišavajući tako cijelu državu blagostanja i napretka. Kada se jednom odstupi od legitimnosti, sve ostalo postaje prihvatljivo. Bez stanja liberalne demokratije interesi vladajuće elite okreću se ka potiskivanju opozicije i zanemarivanju potreba šireg društva.<sup>60</sup> Ovo se prvenstveno postiže održanjem kontrole nad prinudnim sredstvima, ograničavanjem pristupa mjerama političke saradnje i produžavanjem postupaka političkih renti.<sup>61</sup> Ipak, moramo priznati da je ovakva zloupotreba vlasti manje vjerovatna u jednom konsolidiranom demokratskom režimu.

Kao što je objašnjeno u prethodnom tekstu, fazna i kontrolirana tranzicija u BiH, s osvrtom na već utvrđene interese vladajuće elite, nužna je za stabilnost i mirnu preobrazbu državnih struktura. Dahl ovaj proces kategorizira kao sistem obostrane sigurnosti koji je kompleksan i zahtijeva dosta vremena, što je praksa koju međunarodna zajednica poštuje još od vremena Dayton.<sup>62</sup>

Posljedica je toga da je vodstvu bosanskih Srba u SDS-u u proteklih deset godina data jedinstvena prilika da u procesu u koji je uključena i međunarodna zajednica i koji obuhvata i nedavne pregovore o reformi policije i ustavnom unapređenju transformira i poboljša svoj, tek u nastajanju, ugled pragmatične partije predane reformama u bh. entitetu Republika Srpska (RS) i u radu zajedničkih institucija Bosne i Hercegovine. Postepeni uspjeh datoga transformacijskog posredovanja je najočigledniji unutar samoga SDS-a, u kojem postoje jasni pokazatelji stranačke podjele između onih spremnih da private reforme i održe svoj politički značaj i onih koji žele produžiti život nefunkcionalnih sistema iz prošlosti.

Pragmatični politički stav predsjednika RS-a Dragana Čavića i tvrdoglavo suprotstavljanje entitetskog premijera Pere Bukejlovića reformama koje predvode SAD i

---

<sup>59</sup> Francis Fukuyama, *Building Democracies After Conflict*, "Stateness" First (Izgradnja demokratija nakon sukoba: „Državnost” pod broj jedan), *Journal of Democracy*, januar 2005., tom 16, br. 1, str. 88

<sup>60</sup> Przeworski, str. 54

<sup>61</sup> Bruce Bueno de Masquita i George W. Downs, *Development and democracy* (Razvoj i demokratija), septembar/oktobar 2005., tom 84, br. 5, str. 77

<sup>62</sup> Robert A Dahl, *Polyarchy* (Poliarhija), New Haven: Yale University Press 1971., str. 38-39, 46



EU donijeli su Čaviću naklonost i političko povjerenje u međunarodnoj zajednici. Nadalje, Čavićevo odbijanje da javno poveže stav unutrašnje politike Bosne i Hercegovine sa statusom pregovora o Kosovu potvrdilo je njegovu predanost razboritom pristupu političkim pitanjima u BiH. Dobro informirani pragmatičari znaju da se za već izgubljene bitke više ne vrijedi boriti, jer ni ravnoteža moći ni odanost teritorijalnom integritetu i suverenitetu bh. države više nisu upitne, što je rezultat jednoglasne podrške samostalnosti i teritorijalnom integritetu BiH<sup>63</sup> u Kongresu SAD-a. Značajan doprinos teritorijalnom integritetu i suverenitetu bh. države daje i ponovno rađanje probosanske političke javnosti, koju uglavnom dominantno sačinjavaju Bošnjaci, ali u kojoj političke opcije Hrvata i Srba ostvaruju sve značajnije, ali još uvijek skromno učešće. Ovo je još jedan dokaz da je samodestruktivna ratna opcija trostrane podjele doživjela kraj.<sup>64</sup>

U skladu s takvom stvarnosti koja se mijenja sve više ćemo biti svjedocima klasične lančane politike. To se očituje u iznenadnom smanjenju vremenskog roka za implementaciju reforme policije s pet na tri godine, odluka koja gotovo da nije naišla na suprotstavlanje. Uporedite ovaj vremenski rok s ciklusom političkih izbora u SAD-u, i primijetiti ćete da je ova reforma izrazito povezana s vremenskim ograničenjem i oblikovana da bude pokazatelj uspješnosti trenutne administracije u vrijeme izbora. Čini se da je politička neizbježnost reformi već generalno prihvaćena, da je vrijeme za promociju reformi završeno i da nam slijedi postepeno prihvatanje standarda uprave Evropske unije. Stoga su u okviru strategije transformacijskog posredovanja Sjedinjene Države u iščekivanju rada s trenutnim vođama na nastavku ustavnih reformi. Na kraju krajeva, stranke koje su izašle iz rata nakon ranih izbora postale su legitimne i prihvaćene kao dugoročni partneri.

Ipak, ovakav korak nikako ne podrazumijeva amnestiju, jer vlasti SAD-a ostaju angažirane na vršenju pritiska na trenutno političko vodstvo RS-a da se u potpunosti distancira od kriminalnih ratnih ideologija i krene u novome odgovornom pravcu. Prema riječima podtajnika Burnsa, „za nas je bitno da dobijemo jasne i nedvosmislene izjave vođstva bosanskih Srba kako oni vjeruju da se i Karadžić i Mladić trebaju ili svojevrijedno predati ili biti uhapšeni, a g. Čavić, g. Dodik i g. Ivanić su me na sastanku upravo uvjerali da je to njihov stav“.<sup>65</sup>

Ovakva politika pak pred princip demokratskoga političkog takmičenja postavlja zanimljiv izazov. Naime, u smislu nastavka kretanja putem demokratskih reformi gotovo da i nije važno ko će pobijediti na narednim izborima, jer je pitanja daljnjeg kretanja već postavljena, a nju nedvosmisleno podržava jasna predanost SAD-a da zadati put privede kraju.<sup>66</sup> Pored toga, veliki gubitak opozicije na narednim izborima bi dalje unazadio sposobnost da se osigura zdrava politička protuteža, kao i politički razgovor u domenu unutrašnjih poslova. Stoga će se jačanje političkih sredstava opozicije provoditi radi stvaranja uravnotežene političke scene, ako ne za druge ciljeve. Zato nas ne iznenađuje ni

---

<sup>63</sup> 109. Kongres, H. Rez. 199: and S. Rez. 134 (Rezolucija kojom se iznosi stav Senata o pitanju masakra počinjenog u Srebrenici jula 1995.)

<sup>64</sup> Rusmir Mahmutćehajić et al., *The Denial of Bosnia (Poricanje Bosne)*, Penn State University Press, University Park, PA, 2001.

<sup>65</sup> Nicholas Burns, državni podsekretar za politička pitanja SAD-a, press konferencija u Sarajevu, 12. oktobar 2005.

<sup>66</sup> Pripremljeni komentari R. Nicholasa Burnsa, podsekretara za politička pitanja, Komitet za vanjske poslove pri Senatu, saslušanje o djelu „Kosovo: A Way Forward?“ (Kosovo: Put napretka?), 8. novembar 2005.

činjenica da se podijeljena opozicija jasno ohrabruje da ranije započne pregovore o budućim izbornim koalicijama te, što je najvažnije, o vlastitome političkom stavu i izbornoj platformi.

U tome kontekstu moramo se ponovo osvrnuti na Dahlove demokratske temeljne principe učešća i sposobnosti takmičenja. Da bi došle do faze demokratskog učešća, državne institucije se moraju oblikovati tako da dozvole šire političko zastupanje koje je ipak na nivou entiteta osjetljivo na razlike. Nadalje, prirodno je da su za djelotvornu sposobnost političkog takmičenja, kako je definira Dahl, potrebni materijalni, intelektualni i organizacijski resursi. Ovakvi zahtjevi za djelotvornom opozicijom čine demokratski i ekonomski razvoj potrebnim za demokratsko društvo razvijeno u potpunosti. Ovo je još jedan razlog da se ponovo osvrnemo na već predloženu paradigmu teorije razvoja i usmjerimo je ka osiguranju zdravoga demokratskog dijaloga te takmičenja ideja i politika koje utiču na bh. društvo.

### Odlučnost da se zadati posao završi

Danas oba doma Kongresa SAD-a podržavaju ideju kontinuiranog angažmana u procesu izgradnje državne strukture na Balkanu. Izražavajući predanost tim naporima prije svoga posljednjeg putovanja u Evropu, državni podtajnik Burns je izjavio da „Sjedinjene Američke Države namjeravaju učiniti velike diplomatske napore u vezi s ovim zadacima tokom narednih nekoliko mjeseci.“<sup>67</sup> Nadalje, i državna tajnica Rice izrazila je predanost nastavku angažmana u regionu iznoseći strategiju SAD-a za rješavanje najbitnijih pitanja na Balkanu.

*„Da bismo, takoreći, zaokružili Evropu kao cjelovitu, slobodnu i mirnu regiju, moramo ispuniti obećanja koja su data Balkanu kao rezultat svih dešavanja u tom regionu, a Dejtonski mirovni sporazum, kao i država Bosna i Hercegovina, dio su tih obećanja. Kosovo, također, predstavlja komplikovan i izazovan zadatak, i mi ćemo u narednim mjesecima održavati veoma bliske konsultacije s našim evropskim prijateljima i saveznicima u procesu sagledavanja situacije na Kosovu kako bismo naposljetku mogli sagledati Balkan u cjelini. Jedan od značajnih ciljeva na Balkanu jeste naša želja da napredujemo ka danu kada će regija Balkana biti dio evropskih integracija. To znači i da mora doći do daljnje demokratizacije Srbije, te da se mora naći rješenje za Kosovo. Osim toga, i Bosna i Hercegovina, koja se poprilično efikasno kreće u zadanom pravcu, mora nastaviti napredovati u istome. To znači i da moramo završiti proces privođenja ratnih zločinaca koje međunarodni sud pokušava izvesti pred lice pravde.“<sup>68</sup>*

Podržavajući evolutivni karakter Dejtonskog sporazuma, podtajnik Burns je jasno istakao namjeru Sporazuma, ne libeći se uključiti i predanost samog predsjednika Busha da učini konačne napore ka demokratskoj reformi. „... uključujući vladu predsjednika Busha i državne tajnice Rice, uvijek smo vjerovali da kako se vremena mijenjaju, tako se s njima mora mijenjati i Dejtonski sporazum – on se mora modernizirati i mora doći do evolucije.“<sup>69</sup> Pored toga, Richard Holbrooke stao je u snažnu odbranu postignuća

---

<sup>67</sup> Sjedinjene Američke Države poduzimaju napore po pitanju ratnih zločinaca na Balkanu, Budućnost Kosova, Odjel za vanjske poslove, Jeffrey Thomas pri Ambasadi SAD-a u Briselu, Belgija

<sup>68</sup> Primjedbe Condoleeze Rice na godišnjoj konferenciji Američkog društva novinskih urednika, 15. april 2005., J.W. Marriott Hotel, Washington

<sup>69</sup> Nicholas Burns, državni podsekretar za politička pitanja, konferencija za novinare, Sarajevo, 12. oktobar 2005.

američke intervencije u Bosni i Hercegovini, istovremeno upućujući jasan poziv administraciji SAD-a da se ponovno angažira u drugoj fazi intervencije u ovoj zemlji pružajući aktivnu podršku fazi izgradnje države.<sup>70</sup>

Na pragu desete godišnjice Dejtonskoga mirovnog sporazuma, podtajnik Burns je ponovno naglasio „koliko je važno da Bosna i Hercegovina nastavi napredovati ka ujedinjenoj, multietničkoj budućnosti unutar Evrope“ i izjavio da je reforma odbrane „najveće postignuće ove zemlje od vremena Dayton“, a nije zaboravio istaći ni značaj nedavnog napretka u reformi policije.<sup>71</sup> Pobornici multietničke Bosne i Hercegovine mogu biti zadovoljni nedavnim dešavanjima jer su u vladi Sjedinjenih Država sada našli iznova predanog partnera koji, prema riječima podtajnika Burnsa, vjeruje da bi „postojanje ujedinjene policijske uprave pomoglo BiH da nastavi napredovati u pravcu multietničke budućnosti u okviru Evrope.“<sup>72</sup> Učvršćivanje sigurnosnih sistema u Bosni i Hercegovini je nužan korak da bi se izašlo nakraj s kriminalnim elementima unutar same države koji produžavaju međuetničke tenzije i nestabilnosti u cilju održanja političkih i ekonomskih prednosti iz ratnog perioda.

Stoga usvajanje Zakona o odbrani BiH te Zakona o službi u oružanim snagama BiH u državnom parlamentu kao i napredak u pitanju policijske reforme predstavljaju upravo onaj proces koji će učvrstiti sigurnost i demokratiju u našoj zemlji. Vidljivi doprinos SAD-a, makar on bio simboličan, odražava se u slanju multietničkoga bh. tima za uništavanje eksplozivnih sredstava u Irak, povećanom kredibilitetu na međunarodnoj sceni i efikasnijim kapacitetima lokalne uprave koji se bave pitanjima sigurnosnih prijetnji.<sup>73</sup><sup>74</sup>

Geopolitički gledano, zapadni Balkan predstavlja džep koji treba zaštititi na sve veće platno NATO-a i Evropske unije. Dakle, SAD se raduje budućem pristupanju Bosne i Hercegovine Partnerstvu za mir, kao i ulasku u NATO, onda kada se ispune svi uvjeti, uključujući i uvjet pune saradnje s Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju.<sup>75</sup> Stoga ne iznenađuje činjenica da administracija SAD-a smatra da su sigurnosne reforme, kako vojne, tako i civilne, „najznačajniji korak ka euroatlantskim integracijama koji je Bosna i Hercegovina poduzela od potpisivanja Dejtonskoga mirovnog sporazuma“, jer on dovodi do jedinstvene uspostave sigurnosti.

Uzimajući sve u obzir, fazu konsolidacije sigurnosnih sistema u jedinstvenoj bh. državi, u velikoj mjeri osiguran je napredak u reformama odbrane i policije. Sada je pravi trenutak za započinjanje druge faze procesa izgradnje države konsolidacijom sistema zakonite demokratske uprave koja se ostvaruje pružanjem podsticaja uspostavi državnih institucija jednočlanoga bh. predsjedništva, jakog ureda premijera i demokratski jakog parlamenta koji se definira po standardima uprave EU.<sup>76</sup>

---

<sup>70</sup> Richard Holbrooke, Was Bosnia worth it? (Da li je Bosna bila vrijedna truda?), Washington Post, 19. juli 2005.

<sup>71</sup> Nicholas Burns, državni podsekretar za politička pitanja, komentari za novinare nakon Posebnog sastanka Sjeveroatlantskog vijeća, 11. oktobar 2005., Brisel, Belgija

<sup>72</sup> Sjedinjene Američke Države poduzimaju napore po pitanju ratnih zločinaca na Balkanu, Budućnost Kosova, Odjel za vanjske poslove, Jeffrey Thomas pri Ambasadi SAD-a u Briselu, Belgija

<sup>73</sup> Primjedbe Paddy Ashdowna na zasjedanju Vijeća sigurnosti UN-a, u New Yorku, 15. novembar 2005.

<sup>74</sup> Državni podsekretar za politička pitanja, konferencija za novinare, Sarajevo, 12. oktobar 2005.

<sup>75</sup> Usvajanje Zakona o reformi odbrane u BiH, izjava Seana McCormacka, Državni odjel SAD-a, Ured portparola, 5. oktobar 2005.

<sup>76</sup> Pripremljeni komentari R. Nicholasa Burnsa, podsekretara za politička pitanja, Komitet za vanjska pitanja

Pružanje uvjerenja lokalnih vlasti da suštinska funkcija jedne potpuno konsolidirane demokratske države, koja se definira kao unutrašnje legitimna i međunarodno odgovorna za svoje postupke, tj. ostvarivanje monopola vlasti sposobnog da podržava međunarodni red i sigurnost, predstavlja i dalje osnovni uvjet za ponovno ostvarivanje suvereniteta. To je suštinski zadatak projekta za izgradnju države i glavni cilj učešća SAD-a u Bosni i Hercegovini. Dok se gorenavedene dvije faze projekta izgradnje BiH u potpunosti ne implementiraju, njezin suverenitet ostaje više privilegija nego pravo.

## **Stvaranje povoljnih uvjeta za pregovore o konačnom statusu Kosova**

Kada je riječ o Kosovu, situacija je veoma slična bosanskom procesu u pogledu faza koje će kosovski proces morati proći na svom putu ka stabilnoj demokratiji. Dovođenje procesa izgradnje ustavne liberalne demokratije još je važnije na Kosovu, pošto bi, za razliku od BiH, Kosovo sa svojim homogenim muslimanskim stanovništvom postalo prva samosvjesna muslimanska država u Evropi.

Kosovo je, međutim, daleko od željene neovisnosti. Posljednja rezolucija Vijeća sigurnosti stvorila je politički zamah koji će omogućiti održive napore ka ponovnom otvaranju političkih razgovora o rješenju za Kosovo. Ipak, ohrabrujući momenat koji već sada omogućava povjerenje u povoljan ishod jeste obnovljeno opredjeljenje SAD-a da preuzme vodeću ulogu u balkanskom regionu.

Proces za utvrđivanje konačnog statusa, kako to definira predsjedavajući Vijeća sigurnosti, nije ništa drugo do nastavak smjera u politici koji je određen Rezolucijom br. 1244 Vijeća sigurnosti usvojenoj 1999. godine.<sup>77</sup> Rezolucija br. 1244 Vijeća sigurnosti izjavljuje da će konačni status Kosova biti riješen u procesu pregovaranja, definirajući ga kao „značajnu autonomiju i istinsku samoupravu za Kosovo.“<sup>78</sup> Rezolucija uključuje formulaciju koja bi uzela u obzir principe suvereniteta i teritorijalnog integriteta „Savezne Republike Jugoslavije“, dok predviđeni pregovori između strana o konačnom statusu, koji se u rezoluciji spominje kao konačno rješenje, ostaju otvoreni za potrebni period stabilizacije u kojem bi trebala uslijediti uspostava demokratskih samoupravnih institucija.

Međutim, danas su vremenski okvir i pretpostavljena dinamika reformi sasvim jasno postavljeni. Podtajnik Burns, u nastojanju da se dodatno poboljša napredak u integraciji Balkana u transatlantske i EU strukture, postavlja ambiciozan vremenski rok od godinu dana za određivanje konačnog statusa Kosova. Što je još važnije, on je ovo nastojanje definirao kao „primarni cilj vanjske politike SAD-a“.<sup>79</sup>

U kontekstu šireg pitanja stabilnosti NATO-a i smanjivanja transatlantskih raskola, Kosovo, više nego BiH, treba da nastavi naslijede NATO-ovog institucionalnog značenja i strateške funkcionalnosti. Zato nije iznenađujuće da su Sjedinjene Države odlučne da u potpunosti angažiraju EU i NATO u utvrđivanju novog statusa za Kosovo. Uz uključivanje svih relevantnih aktera koji su jedinstveni i odlučni da utvrde budući smjer za

---

pri Senatu, Saslušanje o djelu „Kosovo: A Way Forward?“ (Kosovo: Put napretka?), 8. novembar 2005.

<sup>77</sup> Vijeće sigurnosti Ujedinjenih nacija, izjava predsjednika Vijeća sigurnosti, 24. oktobar 2005. godine.

<sup>78</sup> Rezolucija 1244 (1999.), usvojena na Vijeću sigurnosti na 4011. sastanku, 10. juna 1999. godine.

<sup>79</sup> Izjava za štampu nakon Specijalnog sastanka Sjeverno-atlantskog vijeća, Nicholas Burns, podsekretar za političke poslove, Brussels, Belgija, 11. oktobar 2005.

## Pregled vanjske politike SAD-a

Kosovo, uspostavljeno je okruženje koje bi trebalo voditi održivim transformacijskim politikama i postizanju dogovora.<sup>80</sup>

Osim demokratske konsolidacije, ovo nastojanje bi osiguralo uvjete potrebne za jasno definiranje uloge trupa SAD-a i NATO-a na terenu. Ova odlučnost se dodatno demonstrira spremnošću američke administracije da imenuje višeg izaslanika SAD-a za proces pregovora. To je značajan korak naprijed kad se zna da specijalni izaslanici imaju ovlaštenje od predsjednika, a time vrlo često i neograničen mandat.<sup>81</sup>

Mada podtajnik Burns nije iznosio vizije o pretpostavljenom ishodu, oni koji formiraju mišljenja u vanjskoj politici, kao Richard Holbrook, izražavaju vrlo male sumnje u konačnu neovisnost Kosova.<sup>82</sup> Međutim, objektivno posmatrano, Kosovo nije spremno da preuzme bilo koji stupanj neovisnosti u ovom trenutku. „Herald Tribune“, mada podržava daleku, ali neizbježnu neovisnost Kosova, piše:

*„Albanska većina ne pokazuje nikakvu toleranciju prema srbijanskoj manjini i vrlo malo sposobnosti za samoupravu. Kosovo nema vojsku, samo policiju u nastajanju i moćne mafije. Jedini albanski lider koji nalikuje na autoritet, Ibrahim Rugova, ima rak pluća. Protiv njegovog najvjerojatnijeg nasljednika, Ramuša Haradinaja, Međunarodni krivični sud u Haagu je podigao optužnicu i on se predao.“<sup>83</sup>*

To je daleko od potrebnog standarda odgovorne samouprave koja se u BiH agresivno provodi u posljednjih deset godina. Naglašeni elementi predstavljaju upravo ona pitanja koja će kosovsko vodstvo u formiranju morati riješiti prije nego što se realno odluči na zahtjev za suverenitet.

Ipak, ovo ni u kojem slučaju ne jača poziciju srbijanske vlasti nad Kosovom, pošto je Beograd izgubio svoje legitimno pravo na vlast zbog dugotrajne političke, kulturne, društvene i ekonomske represije, masovnih progona, etničkog čišćenja i ubojstava hiljada Kosovara prije humanitarne intervencije NATO-a 1999. godine.

S druge strane, Kosovari moraju biti sposobni i spremni da ponude Srbima ono što su njima Srbi tako dugo uskraćivali – jednak položaj u društvu i pravo na učešće u vlasti s maksimalnom zaštitom ljudskih prava u skladu sa standardima EU.<sup>84</sup> To bi bio lakmus test za kosovsku neovisnost.

Dok se Kosovo kreće u pravcu ovog rješenja, koristit će se postupni pristup kako bi se srbijanskom vodstvu omogućila izlazna strategija spašavanja obraza. To je neophodno radi nesmetanog rješavanja statusa Kosova u očima nestalnoga biračkog tijela koje će vjerovatno gubitak Kosova smatrati onim neprihvatljivim posljednjim čavlom u mrtvačkom kovčegu srbijanskog ultranacionalizma.

Kao i u slučaju Srba u Bosni, srbijanska vlada se u slučaju Kosova suočava s jednim teškim izborom: poduzeti reformu i prihvatiti demokratske standarde upravljanja ili ostati na civilizacijskim i ekonomskim marginama globalnog društva.

Kosovski proces će, kao i onaj u BiH, zahtijevati transformaciju vodstva i sazrijevanje političkih institucija. Ali, što je još važnije, kosovsko vodstvo će morati demonstrirati

---

<sup>80</sup> Izjava za štampu u Uredu SAD-a u Prištini, Nicholas Burns, podsekretar za političke poslove, Priština, Kosovo, 13. oktobar 2005.

<sup>81</sup> Michael Fullilove, All the President's Men (Svi predsjednikovi ljudi), Vanjski poslovi, mart-april 2005.

<sup>82</sup> New Course for Kosovo, Rice makes her Presence Felt (Novi pravac za Kosovo, Rice se nameće svojim prisustvom), autor Richard Holbrook, srijeda, 20. april 2005. godine; strana A25

<sup>83</sup> Kosovo ide u pravcu haotične neovisnosti, International Herald Tribune, 28. oktobar 2005.

<sup>84</sup> Kosovo's Status the Wheels Grind On (Status Kosova: kolo se okreće), The Economist, 8. oktobar 2005.

sposobnost demokratskih institucija da zaštite interese ugrožene srpske manjine koja ostane na Kosovu. Politika primjene standarda prije statusa bit će prepakirana kako ne bi predstavljala srednjoročnu smetnju, ali će se nastaviti s njenom primjenom jer je od vitalnog značaja za opravdanost i legitimitet kosovske neovisnosti.<sup>85</sup>

Naravno, koristit će se politički i ekonomski poticaji kako bi se Srbija usmjerila ka rješenju. Evropska unija će morati pružiti i pozitivne i negativne poticaje za članstvo Srbije u EU koji će biti uvjetovani normalizacijom kosovskog statusa. Kao drugo, koristit će se uvjetovani pristup stranoj pomoći kako bi se stimuliralo donošenje odluka u odgovornom pravcu.<sup>86</sup>

Sada je jasno da su Sjedinjene Države odlučne igrati vodeću ulogu u procesu utvrđivanja konačnog statusa Kosova. Kako bi se pripremila scena za ovo djelovanje, State Department je objavio rano upozorenje još uvijek nepokolebljivom srbijanskom vodstvu koje u potpunosti isključuje odvajanje Kosova na pravnim osnovama, što je pozicija koja će se, na kraju krajeva, pokazati samo dijelom pozicioniranja u strategiji cjenikanja. Pozivanje na međunarodne norme kada to nađu za shodno neće srbijanskom vodstvu osigurati poene u njegovim zahtjevima za Kosovo. Prema tome, ono pravo pitanje ostaje: da li je Srbija izgubila pravo na Kosovo, ili nije, na osnovu vestfalskog sistema međunarodnih odnosa?

Jer ipak, Koštunicina izjava da je Srbija „potpuno spremna da preuzme svoj dio odgovornosti u procesu rješavanja pitanja Kosova i Metohije u skladu s temeljnim principima međunarodnog prava i demokratskim vrijednostima suvremenog svijeta“ kasni dvije i po decenije.<sup>87</sup> Nadalje, samo se čini da nevezano za suvremene međunarodne odnose g. Koštunica samouvjereno zaključuje da „nijedna demokratska i slobodna država ne bi mogla prihvatiti... 'komadanje demokratske države i podrivanje najosnovnijih principa međunarodnog prava'... pod bilo kojim okolnostima“. U svjetlu ranije tvrdnje o budućnosti suverenih prava ovakve izjave su tim više uznemirujuće što postaje jasno da neodgovorna i represivna država, kao što je Srbija, gubi pravo da potražuje i tvrdi da ima suverenitet nad Kosovom, jer je taj suverenitet koristila u prošlosti kao paravan za gruba kršenja međunarodnoga humanitarnog prava i, što je još važnije, što je predstavljala takvu sigurnosnu prijetnju da se čak i NATO uključio u sukob.

Da povučemo paralelu s BiH, koja ima puno zajedničkih elemenata s Kosovom u smislu transformacijskih procesa: legitimitet odvajanja Republike Srpske od BiH i pripajanje Srbiji je isključen, jer je ovaj teritorij obilježen djelotvorno izvršenim genocidom i etničkim čišćenjem od strane ratnoga političkog establišmenta. Secesija ovakvog teritorija predstavlja nešto što moderna doktrina vanjske politike SAD-a ne može sebi dopustiti da tolerira, niti dopustiti da se desi u globalnom kontekstu, a što je još važnije—na vratima NATO-a i EU. Situacija na Kosovu je upravo obratna. Legitimitet odvajanja Kosova je utvrđen na osnovu ranije represije; ipak, mogućnost za ostvarenje toga ovisit će o sposobnosti Kosova da zadovolji standarde sigurnosti i upravljanja NATO-a i EU

---

<sup>85</sup> Charles A. Kupchan, *Independence for Kosovo (Neovisnost za Kosovo)*, *Foreign Affairs (Vanjski poslovi)*, novembar/decembar 2005. godine, str. 15

<sup>86</sup> *United States to Push on Balkan War Criminals, Future of Kosovo (Insistiranje SAD-a na balkanskim ratnim zločincima, Budućnost Kosova*, Jeffrey Thomas, Odjel za javne poslove Ambasade SAD-a u Briselu, Belgija

<sup>87</sup> 5290. sastanak Vijeća sigurnosti, predsjednička izjava Vijeća sigurnosti daje punu podršku početku političkog procesa za utvrđivanje budućeg statusa Kosova, 24. oktobar 2005.

integracija. Dugoročno, neovisnost je moguća i vjerovatna, ali kratkoročno nije izvjesna ni u kom slučaju.

To će zahtijevati postupan i dobro vođen plan i implementaciju institucija sigurnosti i upravljanja koje su u potpunosti sposobne za postizanje snažne i trajne vladavine prava unutar demokratskog konteksta. Nužno se nameće postupan prijelaz na sistem slobodnog tržišta, koji bi bio podržan mrežom socijalne sigurnosti, doprinoseći regionalnom prosperitetu, stabilnosti i sigurnosti. Osiguravanje vlasti koja je u potpunosti sposobna i odgovorna pred svojim građanima i međunarodnom zajednicom u pitanjima od internog značaja i onima koja djeluju na države izvan njenih granica ostaje od ključnog značaja za kosovsku neovisnost. Ovo je proces koji smo posmatrali u BiH i posmatrat ćemo na Kosovu kao nastavak demokratske evolucije zemalja zapadnog Balkana.

## **Zaključak**

Intervencionizam je kao nužda za globalnu sigurnost postao potpuno usaglašen s realističnom izgradnjom država utemeljenom na međunarodnim odnosima, pošto osiguravanje same stabilnosti i odgovornosti država pruža dodatna uvjerenja za regionalnu i globalnu sigurnost. One države koje ne uspiju pružiti uvjerenja o takvoj odgovornosti suočit će se s rizikom gubljenja suvereniteta. U ovoj novoj paradigmi nijedna država pod bilo kojim okolnostima privremene samouvjerenosti ili bilo koji politički entitet u razvoju ne mogu olako uzeti ovaj prvenstveni cilj i odlučnost američke nacionalne sigurnosti da osigura uvjete koji su za nju povoljni.

Savremena vanjska politika SAD-a, na praktičnom nivou, na suverenitet gleda više kao na privilegiju nego na pravo. Stoga je potrebno shvatiti da legitimni međunarodni sistem sačinjavaju ne samo suverene države nego i one države i entiteti čiji se suverenitet štiti ili definira prisustvom međunarodnih mandata.

Napadi od 11. septembra 2001. stvorili su potrebu da se radi sa slabim, neuspješnim i propalim državama, uspostavljajući na taj način novo doba intervencionizma. Naime, uspostava vlasti i institucionalnog sistema koji je u potpunosti sposoban i odgovoran svojim građanima u unutarnjim događajima i onima koji utječu na države izvan njegovih granica postat će glavnim nastojanjem vanjske politike SAD-a. Izražene prijetnje asimetričnog ratovanja u kombinaciji s nedovoljnom sposobnošću slabih, neuspješnih ili propalih država nastavit će pružati potrebnu sigurnosnu motivaciju za korištenje unilaterističkih, gdje je to potrebno, i multilaterističkih metoda, gdje je to moguće, kako bi se izašlo nakraj s ovakvom globalnom prijetnjom.

Vanjska politika SAD-a će ostati privržena, gdje je to potrebno i moguće, iniciranju demokratskih promjena i osiguravanju argumenata za širenje ustavne liberalne demokratije kao modela vlasti koji osigurava održivost multietničkih i multikonfesionalnih društava. Primarni model za postizanje ovoga novog demokratskog poretka jeste uspostava sistema snažne i trajne vladavine prava unutar demokratskog konteksta i postepeno uvođenje mehanizama slobodnog tržišta koji doprinose regionalnom prosperitetu, stabilnosti i sigurnosti.

U svrhu sigurnosti, a ne hegemonije, vanjska politika SAD-a će sve više tražiti održivu opredijeljenost za razvoj institucija demokratske uprave, angažirajući se na taj način u potrebnim operacijama za izgradnju države. Uz ovo nastojanje, vanjska politika SAD-a će promovirati lokalno integrirane kooperativne obavještajne kapacitete, u kombinaciji s ograničenim vojnim prisustvom sposobnim za brze i precizne intervencije,

preraspoređujući svoje snage na lokacije gdje postoje opravdane potrebe i kod domaćina koji su zainteresirani za vojno prisustvo SAD-a.

Na regionalnom nivou, kada je riječ o zapadnom Balkanu, ranija razmišljanja o povlačenju angažmana prije napada od 11. septembra sada su zamijenjena obnovljenim opredjeljenjem administracije SAD-a da završi projekt sigurnosne integracije i demokratske tranzicije u BiH i na Kosovu. S obzirom na neposrednu prijetnju slabih i nesigurnih država, vanjska politika SAD-a će uključivati kontinuirane napore na izgradnji države, kroz kombinaciju nametnutih reformi i postupnoga lokalnog preuzimanja struktura vlasti. Potreba angažmana u produženom procesu izgradnje države omogućit će elastičnije razumijevanje suvereniteta, a SAD će, zajedno sa svojim regionalnim saveznicima, sve više pomagati, razvijati i podržavati institucionalizaciju funkcija suverene države.

Pružanje lokalnog uvjerenja da je osnovna funkcija potpuno konsolidirane demokratske države—definirane kao interno legitimni i međunarodno odgovorni monopol na vlast—sposobnost pružanja podrške međunarodnom redu i sigurnosti ostaje glavnim uvjetom ponovnog sticanja suvereniteta. Ovo je suštinska misija projekta izgradnje države i prvenstveni cilj angažmana SAD-a u BiH. Dok se ove dvije faze projekta izgradnje nacije u BiH ne implementiraju u potpunosti, suverenitet će ostati više privilegija nego pravo.

Naredna faza, u koju sada ulazimo na Balkanu, uglavnom u BiH, promovirat će standarde liberalne demokratije i vladavine prava koji su u skladu sa standardima EU, kao krajnje rješenje za postavljanje ograničenja na korištenje sredstava prinude koja proizilaze iz budućeg monopola države na sigurnost. Tek kada oboje bude zajednički postojalo, BiH i Kosovo će biti spremni za potpuni suverenitet.<sup>88</sup>

Kada sigurnosne reforme budu uveliko u toku, konsolidacija demokratske vlasti će se agresivno provoditi u narednim godinama. U BiH već postoji niz sporazuma o ovoj demokratskoj reformi i nije tajna da su paralelni diplomatski pregovori, koji su početi dejtonskim projektom, a koje predvodi Institut za mir SAD-a dok ga podržavaju SAD i neke zemlje EU, uz puno učešće glavnih političkih stranaka u BiH, došli do radne platforme za konkretniju ustavnu reformu. Prvi korak će biti da se doradi postojeći ustavni okvir s već provedenim, ali nikada i ustavno ozakonjenim poboljšanjima.

Transformacijsko posredovanje će se nastaviti kako bi izbalansiralo konkurentske interese društva u razvoju i njegovih elita. Međutim, malo je vjerovatno da će Sjedinjene Države biti spremne na kompromis sa svojim vrijednostima, u korist kratkoročnih rezultata, a po cijenu dugoročnih rješenja.

Istovremeno, u onoj mjeri u kojoj je to moguće, ustavna poboljšanja će se baviti i nedosljednostima kada je riječ o minimalnim standardima koje zahtijeva članstvo u EU, kao što su etnički diskriminacijski izborni procesi za Predstavnički dom u Parlamentu BiH i za Predsjedništvo. Proces pomjeranja BiH od negativnoga ka pozitivnom suverenitetu upravo je u toku.<sup>89</sup> U ovom kontekstu bosanska državnost nije više u pitanju, jer se ona uspostavlja jednodušnom podrškom Kongresa Sjedinjenih Država za neovisnost i teritorijalni integritet.

---

<sup>88</sup> Francis Fukuyama, *Abuilding Democracies after Conflict* (Izgradnja demokratije nakon sukoba), "Stateness" First ("Državnost" prvo), *Journal of Democracy*, januar 2005. godine, svezak 16, broj 1, str. 87

<sup>89</sup> Michael Wesley, *Towards a Realist Ethick of Intervention* (Ka realističnoj etici intervencije), *Ethics and International Affairs*, svezak 19, broj 2, str. 59



### *Pregled vanjske politike SAD-a*

Postizanje konačnog statusa za Kosovo zahtijevat će postupan i vođen plan i implementaciju sigurnosnih i upravnih institucija. Ovaj plan mora biti u potpunosti sposoban za postizanje snažne i trajne vladavine prava unutar demokratskog konteksta i postupno uvođenje sistema slobodnog tržišta podržanog mrežom socijalne sigurnosti koji će doprinijeti regionalnom prosperitetu, stabilnosti i sigurnosti. Ustanovljavanje vlasti koja je potpuno sposobna i odgovorna svojim građanima i međunarodnoj zajednici u pogledu unutarnjih događaja i onih koji utječu na države izvan njenih granica ostaje od prvenstvenog značaja za neovisnost Kosova. Ovo je proces koji smo vidjeli u BiH i koji ćemo posmatrati i na Kosovu kako se bude nastavljala demokratska evolucija zapadnog Balkana.

## Preporuke

- Održati beskompromisnu politiku zasnovanu na prvenstvenoj brizi za sigurnost, uz istovremeno insistiranje na imperativu širenja demokratije kao oblika društva koji je stabilniji, odgovorniji svojoj javnosti i, što je najvažnije, ideološki usklađen s vrijednostima slobodnoga i otvorenog društva.
- Zahtijevati i proaktivno tražiti i osiguravati lokalni kapacitet potpuno konsolidirane demokratske države, definirane kao interno legitiman i međunarodno odgovoran monopol na vlast sposoban za podršku međunarodnom redu i sigurnosti kao prvenstveni uvjet za ponovno sticanje suvereniteta.
- Kontinuirano dobrovoljno učestvovanje u regionalnim pitanjima će, u konačnici, pružiti neosporne dokaze o mogućnosti povoljnih intervencionističkih ishoda na međunarodnoj sceni.
- Nastaviti pružati, a gdje je potrebno i pojačavati resurse, kako materijalne, tako i ljudske, da bi se poboljšali mehanizmi sigurnosti i upravljanja potrebni za djelotvorno suočavanje s regionalnim prijetnjama asimetričnog rata koji dolaze od propalih, neuspješnih i slabih državnih struktura na Balkanu.
- Održavati pozitivnu saglasnost kod lokalnih vlasti i stanovništva o nastavku ograničenoga, ali djelotvornog sigurnosnog prisustva na zapadnom Balkanu. Ovo će osigurati poticaje za demokratski razvoj, istovremeno osiguravajući lokalnu podršku borbi protiv prijetnji po regionalnu stabilnost i sigurnost normalizacijom regionalne politike.
- Posvetiti veću pažnju lokalnom preuzimanju reformi kako bi se omogućila ograničena ovisnost o vanjskim silama, povećati legitimitet lokalnog vodstva i osigurati odgovoran samoupravni sistem, kao kamen—temeljac novoga demokratskog poretka.
- Pružiti i pozitivne i negativne ekonomske i političke poticaje za uspostavu bosanskih državnih institucija, jednog predsjednika, snažnog kabineta premijera i demokratski zdravog parlamenta, uspostavljenog po standardima EU, kao korak u pravcu članstva u EU.
- Neopozivo ohrabrivati i podržavati probosansku političku platformu koja zastupa multietnički i multikonfesionalni demokratski okvir.
- Pokazati konkretne rezultate u kraćem roku demonstrirajući predanost i važnost nastavka bh. puta prema jedinstvenoj i multietničkoj budućnosti u Evropi.
- Jačati politička sredstva opozicije kako bi se stvorila izbalansirana politička scena i zdrav demokratski diskurs, istovremeno održavajući politiku transformacijskog posredovanja s etničkim liderima koji su spremni da se angažiraju i implementiraju potrebne reforme.
- Ni pod kojim okolnostima privremene samouvjerenosti ne treba olako uzimati prvenstveni cilj i odlučnost SAD-a da osigura uvjete povoljne za svoju sigurnost.
- Otvoriti novi institucionalizirani „strateški dijalog“ između BiH i SAD-a s redovnim sastancima i proaktivnim konsultacijama između bosanskih i američkih zvaničnika; model zasnovan na „*Strateškom dijalogu*“ SAD / Saudijska Arabija je model koji se preporučuje i koji bi proširio saradnju na ključnim pitanjima političke reforme i demokratije, borbe protiv terorizma, vojnih poslova, ekonomskih pitanja, obrazovanja i ljudskog razvoja te konzularnih poslova.
- Pokazati privrženost novome demokratskom poretku kroz proaktivnu uspostavu jakih i trajnih sistema vladavine prava unutar demokratskog konteksta i podržavati

### *Pregled vanjske politike SAD-a*

ekonomske reforme i programe socijalne sigurnosti kako bi se doprinijelo regionalnom prosperitetu, stabilnosti i međusobnoj sigurnosti.

- ✦ Demonstrirati aktivno vodstvo i sposobnost izlaska nakraj s poteškoćama iz prošlosti kroz angažman u procesu transformacijskog posredovanja i postupnih pregovora koji vode odgovarajućim rješenjima za cijelu državu.
- ✦ Osigurati niske troškove održavanja uspostavljenih sigurnosnih struktura i poticati povoljnu klimu među lokalnim stanovništvom kako bi se omogućilo kontinuirano, ali ograničeno sigurnosno prisustvo koje će osigurati poticaje za demokratski razvoj kroz osiguravanje regionalne stabilnosti i normalizaciju regionalnih politika, istovremeno omogućavajući SAD-u da se djelotvorno bori protiv sigurnosnih prijetnji.

# BIH I GLOBALNI IZAZOVI

## Preuzimanje odgovornosti

Mirza Kušljugić

Namjera je ove analize da inicira raspravu širih političkih i intelektualnih krugova o definiranju vanjske politike Bosne i Hercegovine (prije svega prema SAD-u i EU) koja će odražavati i zastupati interese građana i države BiH kao ravnopravnoga međunarodnog subjekta. Stoga ovaj zaključni dio analize, zajedno sa svojim zaključcima i preporukama, može poslužiti kao osnova za takvu raspravu.

Bosna i Hercegovina nema jasno definiranu vanjsku politiku i strategiju njenog provođenja, premda je prema Dejtonskome mirovnom sporazumu (Dayton Peace Accords – DPA) ovo područje u potpunoj nadležnosti domaćih institucija. Pored objektivnih i subjektivnih faktora, koji usložnjavaju definiranje konzistentne vanjske politike BiH i njeno efikasno provođenje, ovakva situacija uglavnom je posljedica potpune dominacije „unutrašnjih politika“ nad vanjskom politikom, a posebno nepostojanja konsenzusa unutar države oko strateških unutarnjopolitičkih pitanja. Jediní zvanični dokument koji određuje pravce i prioritete vanjske politike BiH „Opći pravci i prioriteti za provođenje vanjske politike Bosne i Hercegovine“<sup>1</sup> sadrži samo (općeprihvaćene) *principe* međunarodnih odnosa te *globalne prioritete i osnovne smjernice* za provođenje vanjske politike. Stoga se taj dokument ne može smatrati strateškom osnovom za definiranje i vođenja vanjske politike. Ovakva situacija kao posljedicu ima *nekonzistentnu i reaktivnu* vanjsku politiku BiH koja se *nekoordinirano* provodi, što u konačnici šteti interesima države i svih njenih građana.

Između ostalog, zbog ovakvog stanja bosanskohercegovačka diplomatija nije u mogućnosti da efikasno realizuje ni aktivnosti na provođenju ciljeva oko kojih postoji unutarnjopolitički konsenzus (npr. efikasno političko lobiranje za prijem BiH u euroatlantske integracije) niti da koristi ravnopravni status koji kao suverena država ima u multilateralnim organizacijama (npr. prilikom glasanja u Organizaciji ujedinjenih naroda – OUN) na promicanju interesa i realizaciji ciljeva vanjske politike BiH. Primjer nekonzistentnosti u provođenju vanjske politike je kandidatura BiH za članstvo u Vijeću sigurnosti UN-a. Premda je Predsjedništvo BiH još 2001. godine donijelo odluku o isticanju kandidature BiH za izbore za nestalnog člana Vijeća sigurnosti za mandat 2010.–2012., operativni plan kampanje lobiranja za izbore još uvijek nije sačinjen. Proces vođenja kandidature isključivo realizuje Misija BiH pri UN-u, koja kontinuirano ima problema s nepopunjenošću diplomatskih pozicija. Bosna i Hercegovina bi trebala sačiniti plan lobiranja i vođenja kandidature ili odustati od nje.

---

<sup>1</sup> Dokument „Opći pravci i prioriteti za provođenje vanjske politike BiH“ usvojilo je Predsjedništvo BiH 26.3.2003. Kao osnovni principi vođenja vanjske politike BiH navode se uglavnom općeprihvaćene norme u međunarodnim odnosima i principi UN-a, a eksplicitno se navodi samo opredjeljenje za odlučnu borbu protiv terorizma. Među prioritetima, između ostalog, navodi se i „...očuvanje nezavisnosti, suvereniteta i teritorijalnog integriteta BiH“, kao i opredjeljenje za „...konzistentnu primjenu DPA“.

## Evropsko–američko usmjerenje

Od posebne je važnosti za BiH njena vanjska politika prema ključnim akterima međunarodnih odnosa, prije svega prema Sjedinjenim Američkim Državama (SAD) i Evropskoj uniji (EU), odnosno prema članicama EU—Velikoj Britaniji, Francuskoj i Njemačkoj—koje dominantno utiču na politiku EU, ali i međunarodne zajednice (preko Vijeća za implementaciju mira u BiH i Vijeća sigurnosti UN-a) u regionu jugoistočne Evrope. Prema ovim ključnim akterima međunarodne zajednice BiH ima izraženo reaktivnu vanjsku politiku i posve podređen položaj. Pored toga, vanjska politika BiH prema SAD-u i EU nije zasnovana na sistemskim analizama strateških interesa ovih subjekata međunarodnih odnosa (kako globalnih, tako i u regionu jugoistočne Evrope i BiH), nego na percepcijama tih interesa. To između ostalog dovodi do pogrešne procjene da je BiH strateški prioritet vanjske politike SAD-a (što za posljedicu ima neopravdano velika očekivanja da se SAD mora angažirati na „konačnom sređivanju stanja u BiH“) ili pak do tumačenja politika pojedinih članica EU i/ili SAD-a prema BiH koja su zasnovana na „poznatim geopolitičkim teorijama zavjere“ (čime se pokušava objasniti njihovo de facto „toleriranje“ stanja statusa quo u BiH).

Uvažavajući značaj uticaja vanjskih faktora na nastavak procesa normalizacije i stabilizacije u BiH, kao i proklamirano opredjeljenje međunarodnih i domaćih zvaničnika za preuzimanje odgovornosti (*ownership*) od strane lokalnih aktera za vođenje unutrašnje politike, nameće se potreba i za sagledavanje stanja u vanjskopoličkoj sferi, s ciljem *de facto* preuzimanja odgovornosti za vođenje vanjske politike. To prije svega znači definiranje i vođenje konzistentne i na interesima BiH zasnovane vanjske politike. Očekivani početak pregovora o zaključivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (Stabilization and Association Agreement – SAA) kao i skoro pristupanje Partnerstvu za mir (Partnership for Peace – PFP) predstavljaju prve faze integracije BiH u euroatlantske integracije, s kojima BiH sve više postaje ravnopravni *partner* međunarodnim subjektima. To dodatno ističe potrebu da BiH svoju vanjsku politiku odredi s pozicije suverene, međunarodno priznate i nezavisne države, ravnopravne članice međunarodne zajednice. Posebno je važno da BiH, koja se nalazi u tranziciji od „dejtonske“ prema „briselsoj“ fazi, definiira konzistentnu i aktivnu vanjsku politiku prema SAD-u i EU, uvažavajući pri tome strateške interese SAD-a i EU, ali i BiH.

Umjesto usvojene jedinstvene politike u BiH se realizuje više (najmanje četiri) „parcijalnih“ vanjskih politika koje se često / uglavnom međusobno isključuju. Pored „vanjskih politika“ koje u osnovi imaju „nacionalni identitet“, i predstavnici međunarodne zajednice, posebno Ured visokog predstavnika (Office of the High Representative – OHR), provode aktivnosti koje imaju karakter vanjskopoličkog djelovanja. Osnovna je karakteristika svih tih „politika“ da im je svrha lobiranje kod ključnih članova Vijeća za implementaciju mira (Peace Implementation Council – PIC) za ostvarivanje unutarnjopolitičkih ciljeva u provođenju DPA. Ovakva dominacija unutarnjopolitičkih, parcijalnih interesa na vanjsku politku BiH onemogućava definiranje i provođenje konzistentne vanjske politike koja će biti u interesu države kao cjeline. Pored ovoga suštinskog ograničenja, postoji niz objektivnih i subjektivnih ograničenja koja limitiraju slobodu definiranja nezavisne vanjske politike BiH.

## Objektivna ograničenja za definiranje nezavisne vanjske politike BiH

OBJEKTIVNA OGRANIČENJA koja limitiraju slobodu definiranja nezavisne vanjske politike BiH prvenstveno proizilaze iz njenoga realnog geopolitičkog značaja i uticaja. Bosna i Hercegovina je demografski mala i ekonomski slaba zemlja sa zanemarivim uticajem na globalne međunarodne odnose. Ova činjenica posebno dolazi do izražaja u bilateralnim odnosima s glavnim akterima međunarodne zajednice. Međutim, ovakav međunarodni položaj a priori ne znači da BiH ne može imati konzistentnu i efikasnu vanjsku politiku prilagođenu svome međunarodnom uticaju i usklađenu sa svojim strateškim prioritetima. Uobičajeno je da zemlje čija je veličina i međunarodni uticaj uporediv s BiH usredotočuju svoje diplomatske aktivnosti na multilateralne organizacije (prije svega na UN) u kojima sve zemlje formalno imaju ravnopravan status. Mnogo je primjera da su se neke „manje“ zemlje uspjele profilirati kao relevantni akteri međunarodnih odnosa u pojedinim tematskim oblastima djelovanja UN-a na koje su usredotočile svoje aktivnosti. Zbog svojih specifičnosti (multikonfesionalni i multinacionalni karakter) kao i zbog „iskustava“ koja su stečena u različitim periodima u nedavnoj prošlosti (koji se uobičajeno definiraju kao pretkonfliktno, konfliktno i postkonfliktno stanje) BiH, ako usredotoči diplomatske aktivnosti, može značajno doprinijeti radu multilateralnih organizacija.

Specifičan model implementacije DPA, gdje za suverenu državu neuobičajeno velika ovlaštenja imaju institucije kao što su PIC i OHR (posebno uz bonska ovlaštenja visokog predstavnika), umanjuje kredibilitet BiH u međunarodnim odnosima, ograničavajući na taj način slobodu definiranja njene vanjske politike. Situacija u BiH je sve do 2003. godine bila redovna tačka dnevnog reda godišnjih zasjedanja Generalne skupštine UN-a. U vezi s ovom tačkom dnevnog reda svaka članica UN-a imala je pravo da se prijavi za diskusiju i iznosi mišljenja i stavove o situaciji u BiH i o procesu provođenja DPA. Na nekoliko posljednjih zasjedanja u ime pojedinih zemalja govore su sastavljali i podnosili diplomati nižeg ranga (čak nivoa prvog sekretara), često rutinski ponavljajući općepoznate stavove. Od zasjedanja 2004. godine na dnevnom redu Generalne skupštine ne nalazi se više ova tačka. Međutim, situacija u BiH još uvijek je redovna tačka dnevnog reda Vijeća sigurnosti, na kojoj u ime generalnog sekretara izvještaj podnosi visoki predstavnik za BiH. Stalni predstavnik BiH pri UN-u, koji je uobičajeno predstavljao BiH na ovim sjednicama, imao je pravo na diskusiju tek nakon petnaest članica Vijeća, koje se po pravilu javljaju za riječ. Ovakvom procedurom rada Vijeća uticaj diskusije predstavnika BiH je značajno umanjen. Od 2004. godine ovim sjednicama prisustvuju i visoki zvaničnici države BiH (do sada su sjednicama prisustvovali predsjedavajući Vijeća ministara Adnan Terzić, ministar vanjskih poslova Mladen Ivanić i ministar sigurnosti Bariša Čolak), koji po proceduri imaju pravo da diskutuju odmah nakon visokog predstavnika. Na taj način predstavnik BiH u prilici je da već na početku zasjedanja Vijeća iznese stavove BiH koji, kao u slučaju „decertificiranih policajaca“, mogu biti dijametralno suprotni stavovima predstavnika međunarodne zajednice u BiH i na taj način djelotvorno zastupati interese BiH i uticati na zaključke Vijeća.

Ovu specifičnu poziciju BiH pojedine zemlje članice PIC-a povremeno koriste i za ostvarivanje svojih vanjskopolitičkih ciljeva, što u biti nema nikakve veze s implementacijom DPA. Ova praksa je u 2005. godini posebno bila izražena u lobiranju za suprotstavljene modele koje su zastupali pojedini važni činioci međunarodnih odnosa u pitanju proširenja Vijeća sigurnosti.

Dotatna ograničenja za definiranje vanjske politike nameće težnja BiH ka članstvu u EU. Još u pripremnom periodu za pristupanje EU od zemalja (potencijalnih) kandidata

pored ostalog zahtijeva se da usklade svoju vanjsku politiku s jedinstvenom sigurnosnom i vanjskom politikom EU. U slučaju BiH opredjeljenje za usaglašavanje vanjske politike sa stavovima EU posebno je prisutno nakon samita EU koji je 2003. godine održan u Solunu. Tako se stavovi BiH prilikom glasanja o rezolucijama koje se usvajaju na zasjedanju Generalne skupštine UN-a u periodu od 2003. godine sve više poklapaju sa stavovima EU. U procesu usaglašavanja međusobnih stavova od 2004. godine misija zemlje pri UN-u u New Yorku koja predsjedava EU poziva predstavnike Misije BiH (zajedno s predstavnicima misija drugih država zapadnog Balkana) na neformalne konsultantske sastanke. Također, počevši od 2004. godine, BiH se redovno poziva da se kao potencijalni kandidat za članstvo pridruži izjavama koje u ime EU podnosi zemlja predsjedavajuća o pojedinim pitanjima koja se razmatraju na dnevnom redu Skupštine, Vijeća i Komiteta UN-a. Tako se već više od godinu dana BiH (zajedno s 25 članica, četiri kandidata i tri potencijalna kandidata) nalazi na spisku zemalja u čije ime zemlja predsjedavajući EU iznosi stavove EU u UN-u.

Premda je prethodno opisano približavanje vanjske politike BiH sigurnosnoj i vanjskoj politici EU u skladu sa strateškim opredjeljenjem za priključenje EU, povremeno odstupanje stavova EU od stavova SAD-a postavlja dodatna ograničenja u definiranju konzistentne politike prema EU i SAD-u. Bosna i Hercegovina, naime, pored težnje za članstvom u EU, ima za cilj i izgradnju strateških odnosa sa SAD-om, ključnom članicom NATO saveza koja će odlučujuće uticati na odluku o priključenju BiH PFP-u i kasnije pristupanju u NATO. Pored toga SAD je još uvijek najvažniji međunarodni faktor procesa stabilizacije u BiH, a posebno u tranziciji od „dejtonske“ ka „briseljskoj“ fazi. Pošto je tematika harmonizacije odnosa BiH sa SAD-om i EU od posebnog značaja za ovu analizu, ona je detaljnije obrađena u zasebnom poglavlju.

Vanjska politika BiH je djelimično uvjetovana (a time na izvjestan način i ograničena) i opredjeljenjem za izgradnju dobrosusjedskih odnosa sa zemljama regiona jugoistočne Evrope, a posebno s Hrvatskom te Srbijom i Crnom Gorom, kao i bliskih diplomatskih odnosa s tradicionalnim prijateljskim zemljama, npr. s pojedinim članicama Organizacije islamske konferencije (Organization of Islamic Conferences–OIC). Povremeno su stavovi koje zastupa BiH u multilateralnim organizacijama, naprimjer, a posebno u UN-u, suprotni stavovima susjednih i prijateljskih zemalja. U odnosu na te zemlje do sada su bili evidentni suprotstavljeni stavovi BiH i prvih susjeda u odnosu na rad Međunarodnoga krivičnog suda za ratne zločine u Haagu (International War Crime Tribunal for former Yugoslavia – ICTY). Vanjskopolitičke odnose sa Srbijom i Crnom Gorom značajno komplicira i tužba BiH protiv Srbije i Crne Gore za agresiju i genocid, koja uskoro treba da se razmatra pred Međunarodnim sudom pravde u Haagu (International Court of Justice – ICJ). U usaglašavanju vanjske politike sa stavovima EU stavovi BiH se povremeno ne slažu sa stavovima zemalja članica OIC-a sa kojima BiH ima prijateljske odnose. Kada su pitanja koja se razmatraju (npr. stanje ljudskih prava u pojedinim zemljama članicama OIC-a ili tzv. „palestinsko pitanje“) od posebne važnosti za neke od tradicionalnih prijateljskih zemalja, suprotni stavovi BiH izazivaju i zvanične diplomatske reakcije nekih članica OIC-a.

## Subjektivna ograničenja za definiranje konzistentne vanjske politike BiH

Suštinska subjektivna ograničenja za konzistentno i djelotvorno vođenje vanjske politike BiH:

- ✦ nedefinirana zakonska osnova za vođenje vanjske politike (zakon o vanjskim poslovima nije usvojen i nalazi se u u formi prednacrtu koji još nije upućen u parlamentarnu proceduru);
- ✦ nejasno definiran proces koordinacije između nadležnih faktora vanjske politike: Predsjedništva, koje je Ustavom ovlašteno da vodi vanjsku politiku; Ministarstva vanjskih poslova, koje provodi vanjsku politiku, te Vijeća ministara i Parlamenta BiH, koji imaju aktivnosti u domenu vanjske politike (posebno u pregovorima s EU i u Vijeću Evrope).

Ovakva nedorečenost nadležnosti u vođenju vanjske politike rezultira nekoordiniranim, a često i kontradiktornim nastupima bh. zvaničnika. Tako nije neuobičajeno da o nekim suštinskim pitanjima vanjske politike (npr. uvjeti za pristupanje PFP-u) najviši zvaničnici vlasti BiH (ponekad i iz iste političke opcije) u međunarodnim kontaktima iznose oprečne stavove. Pored toga, ovakvo nedefinirano vođenje vanjske politike ostavlja prostor za „politizaciju“ vanjske politike, odnosno za korištenje međunarodnih foruma za isključivu promociju parcijalnih stavova o unutarnjopolitičkim pitanjima. Stiče se utisak da vladajućim političkim opcijama odgovara ovakvo zakonski nedefinirano stanje. „Kolateralna šteta“ ovog stanja je i činjenica da danas Ministarstvo vanjskih poslova BiH uglavnom funkcioniše po paralelnim / odvojenim „nacionalnim kanalima komunikacije“, što nerijetko rezultira time da je nacionalna ili politička pripadnost glavna preporuka pri napredovanju diplomata.

Usljed nepostojanja pravila u međunarodnim poslovima povremeno u vanjskoj politici nadležni organi koriste i „vaninstitucionalne forme djelovanja“, najčešće za lobiranje preko nevladinih organizacija ili lobističkih grupa. Sve ovo u značajnoj mjeri ograničava konzistentno vođenje vanjske politike koja bi bila u službi i interesu svih građana naše zemlje.

Vanjska bh. politika se ne temelji na stručno i profesionalno urađenim analizama međunarodnog položaja BiH. Njeno vođenje uglavnom je zasnovano na ličnim procjenama o međunarodnim odnosima članova Predsjedništva i njihovih savjetnika ili vodećih ljudi u Ministarstvu vanjskih poslova. Odsjek za analitiku i planiranje u MVP-u nikada nije dovoljno kapacitiran niti mu je data uloga koju ovakvi odsjeci imaju u savremenim diplomatijama. Moderna diplomatija u globalnome, informatičkom društvu, u kome je većina informacija trenutno dostupna u cijelom svijetu, zasniva se na radu dobro kapacitiranih sektora za analizu i planiranje<sup>2</sup>. Ambasade i misije sve više gube funkciju prikupljanja informacija, što je u tradicionalnim diplomatijama bio njihov osnovni zadatak. Danas se funkcija prikupljanja i sistematske analize informacija prenosi u ministarstvo, a diplomatska predstavništva sve više imaju ulogu realizacije specifičnih projekata koji proizilaze iz planova za realizaciju stateških ciljeva vanjske politike.

---

<sup>2</sup> Predavanje Budimira Lončara, bivšeg ambasadora i posljednjeg ministra vanjskih poslova SFRJ i aktuelnog savjetnika za vanjsku politiku predsjednika Hrvatske Stjepana Mesića u MVP-u BiH, jula 2003.



## Realnost i percepcija vanjske politike SAD-a prema BiH

Osnove vanjske politike SAD-a prema BiH karakterizira:

- Činjenica da je BiH u najboljem slučaju imala sekundarni strateški značaj.
- Opredjeljenje SAD-a da vanjsku politiku prema BiH definira kao integralni dio politike prema regionu jugoistočne Evrope.
- Usaglašavanje aktivnosti u regionu sa strateškim aspektom odnosa i saradnje SAD-a s EU.

Za razumijevanje vanjske politike SAD-a važno je potcrtati da BiH nikada nije imala primarni strateški značaj za SAD. Bosna i Hercegovina je povremeno dolazila u središte vanjske politike SAD-a zbog unutarnjopolitičkih prioriteta (npr. prije izbora 1992. godine, a posebno neposredno pred izbore 1996.) ili vanjskopolitičkih interesa (npr. intervencija SAD-a u BiH 1995. godine djelimično je potaknuta i potrebom za rješavanje krize u NATO-u zbog podjela koje je rat u BiH uveo između SAD-a, s jedne, i Francuske i Velike Britanije, s druge strane). I aktualno intenziviranje aktivnosti SAD-a na Balkanu moguće je staviti u kontekst šire strategije Sjedinjenih Država u borbi protiv terorizma. Koliki je BiH bila prioritet u vanjskoj politici SAD-a u periodu kada je angažman SAD-a u regionu bio najveći (1992.–1999.), zorno ilustruje i zanemariv broj stranica koje su BiH posvetili Bill Clinton, Hillary Clinton i Colin Powell u svojim autobiografskim djelima. Također treba napomenuti da u mandatu predsjednika Georgea W. Busha interesovanje SAD-a za region dodatno opada, što se ogleda kako u smanjenju broja angažovanih vojnika u BiH, tako i u redukciji finansijskih sredstava koja u proračunu SAD izvaja za zvaničnu pomoć našoj zemlji. U tom kontekstu treba shvatiti i dobronamjerne ali ipak samo retoričke izjave pojedinih prijatelja BiH (npr. senatora Josepha Bidena<sup>3</sup>), koji su ponekad „preuveličavali“ značaj što ga BiH ima u vanjskoj politici SAD-a.

I pored toga što region jugoistočne Evrope nije imao primarni strateški značaj za SAD, uloga koju su Sjedinjene Države imale u uspostavljanju mira (posebno u dogovaranju Vašingtonskoga i Dejtonskog sporazuma), kao i u implementaciji DPA bila je ključna i odlučujuća. Također je nesporno da je SAD bio i da je još uvijek najvažniji međunarodni faktor u regionu. Posebno je važno istaći kontinuirano angažiranje SAD-a u pitanjima odgovornosti za ratne zločine, koje je neprekidno temeljeno na principijelnom stavu da svi javno optuženi moraju biti privedeni Sudu u Haagu, kao i ključna uloga koju je SAD odigrao u reformi vojske (a donekle i reformi policije).

Politika SAD-a prema regionu (i BiH) prolazila je kroz nekoliko faza. Posebno je važno analizirati posljednju fazu „evolucije“ politike trenutne administracije, koja je dovela do intenziviranja angažmana SAD-a na rješavanju „preostalih“ problema u regionu. S dolaskom na vlast početkom 2001. administracija predsjednika Busha odlučno se opredijelila protiv politike humanitarnih intervencija, a posebno protiv angažiranja SAD-a (naročito američkih vojnika) u misijama izgradnje institucija (eng. *state building*) u postkonfliktnim društvima. Rezultat ovakvog opredjeljenja prve administracije predsjednika Busha (i pored obećanja koje je SAD prethodno dao svojim saveznicima iz EU na početku procesa implementacije DPA: „Zajedno ulazimo u posao, zajedno ćemo

---

<sup>3</sup> Govor senatora Josepha Bidena 16. oktobra 1997. u kome je potcrtao da „...BiH ima značaj koji prevazilazi granice bivše Jugoslavije... ona je postala kritični test naše vanjske politike“ (dostupno na <http://biden.senate.gov>).

ga i završiti“ – eng. „together in, together out“) bilo je povlačenje vojnika SAD-a s Balkana i „prepuštanje“ Evropskoj uniji vodeće uloge i odgovornosti za proces stabilizacije regiona. Ovaj globalni stav administracije predsjednika Busha značajno se izmijenio nakon terorističkih napada na Svjetski trgovački centar i Pentagon 11. septembra 2001. Spoznaja o sposobnosti terorista da organizuju direktni napad na ciljeve na teritoriju SAD-a u prvi plan je stavila opasnost od režima zemalja koji otvoreno podržavaju terorizam (npr. Afganistan) kao i zemalja sa „slabim vladama“ (eng. *weak, failing* ili *failed states*) kao potencijalnih utočišta terorističkih ćelija. Koncept *state building* kao mjera povećanja sigurnosti SAD-a dolazi u fokus administracije i predsjednik Bush se odlučuje na do sada najveću intervenciju *state buildinga* u Iraku. Tako se predsjednik Bush preobražava iz velikog protivnika koncepcije humanitarnih intervencija i izgradnje institucija u velikog pobornika tih koncepata. U drugome njegovom mandatu, suočena sa samo djelimičnim uspjehom intervencija u Afganistanu i Iraku, kao i daljnjih komplikacija u odnosima s Južnom Korejom i Iranom, administracija predsjednika Busha odlučuje proširiti dijapazon svoga djelovanja u borbi protiv terorizma. Posebno joj je stalo do uspostavljanja odnosa s umjerenim političkim predstavnicima u islamskom svijetu. U tom kontekstu angažman SAD-a u misijama uspostavljanja i implementacije mira u BiH i Kosovu (koje se u poređenju s intervencijama u Afganistanu, a posebno u Iraku, i pored prisutnih problema mogu smatrati uspješnim) predstavljaju pozitivne primjere vanjskopolitičkog djelovanja SAD-a. Kao rezultat ove promjene strategije povećava se angažman SAD-a na rješavanju „preostalih“ problema u regionu, prije svega na definiranju konačnog statusa Kosova i „nadogradnji“ ustavnih rješenja u BiH. Obilježavanje 10. godišnjice potpisivanja Dejtonskoga mirovnog sporazuma zgodno se poklapa s nastojanjima SAD-a da se mirovni proces u BiH prikaže kao uspjeh. Zato se u narednom periodu može očekivati intenziviranje diplomatskih aktivnosti SAD-a u regionu.

Ponovno interesovanje SAD-a za region (i BiH), koje će biti praćeno većim angažovanjem na rješavanju preostalih „teških političkih problema“, predstavlja jedinstvenu kratkoročnu priliku (eng. *window opportunity*) da se konačno promijeni stanje *statusa quo*—prevaziđu političke paralize u BiH i u regionu te se region definitivno usmjeri u pravcu političke stabilizacije i ekonomskog oporavka. Nesporo je da je rješavanje preostalih političkih problema u regionu jedino moguće uz odlučno angažovanje SAD-a.

Svaki relevantan političar i intelektualac u BiH pretenduje da ima objašnjenje osnova na kojima se zasniva vanjska politika SAD-a prema BiH. Nažalost, ova „bh. objašnjenja“ djelovanja ili nedjelovanja SAD-a u BiH obično nisu zasnovana na vjerodostojnim analizama i argumentima, nego na percepcijama strateških interesa SAD-a, a često i na predrasudama. Zapanjujuće je da neki bh. zvaničnici i intelektualci viđenje vanjske politike SAD-a temelje na poznatim teorijama zavjera (npr. na teoriji globalnog imperijalizma multinacionalnih kompanija, na „strategiji“ antiislamskog djelovanja SAD-a, pa čak i na teoriji zavjere masonske lože). Stoga ne čudi što su još uvijek u BiH prisutna apsurdna uvjerenja da su CIA i jevrejski lobiji organizovali „terorističke“ napade 11.9.2001. Ovo je između ostalog posljedica nepostojanja javnih foruma u BiH na kojima bi se raspravljalo o međunarodnim odnosima, pa i elementima vanjske politike SAD-a i analizirale njegove aktivnosti i prioritete u regionu. Angažman pojedinih političara i intelektualaca iz BiH u sistematskim analizama stanja u regionu i BiH uglavnom je sporadičan i većinom u okviru međunarodnih projekata.<sup>4</sup> Zato je neophodno da se o međunarodnim odnosima, pa i

<sup>4</sup> Studija Foreign Relations Councila “Balkan 2010”, New York 2002., i studija Komisije za Balkan, 2005.

vanjskoj politici BiH, raspravlja na transparentan način, između ostalog i organizovanjem javnih foruma na kojima bi učestvovali ne samo diplomati i političari nego i stručnjaci za vanjsku politiku i intelektualci.

Općenito, vanjska politika BiH prema SAD-u je utemeljena na spoznaji strateškog uticaja SAD-a na odluku o pristupanju BiH PFP-u i NATO savezu. Međutim, konkretne aktivnosti su obično utemeljene na paušalnim i površnim analizama. Uobičajeno se pojedinačnim (nažalost često i neprincipijelnim) potezima nastoje postići kratkoročni ciljevi. Tako je npr. bh. vlast u nastojanju da zadrži prisustvo vojnika SAD-a u BiH pristala (nakon pritisaka američke diplomatije) među prvim zemljama u Evropi i jedina u regionu da potpiše sporazum o izuzeću vojnika SAD-a od ingerencije Međunarodnog krivičnog suda (International Criminal Court–ICC). Ovakav potez je potpuno negirao višegodišnje angažovanje BiH u formiranju ICC-a (BiH je imala potpredsjednika Pripremnog komiteta za osnivanje ICC-a), a u konačnici nije značajnije izmijenio stav SAD-a o pitanju angažovanja vojnika u BiH. Pored toga, ovaj potez je izazvao i negativne reakcije zvaničnika EU. Principijelno vođenje vanjske politike BiH prema SAD-u i EU predstavlja kompleksan zadatak i zato je ova tema obrađena detaljnije u posebnom dijelu ove analize.

Vanjsku politiku EU prema BiH treba promatrati u kontekstu:

- Izgradnje jedinstvene sigurnosne i vanjske politike EU
- Podjele odgovornosti (između SAD-a, UN-a i regionalnih organizacija) za održavanje mira i sigurnosti u svijetu
- Dugoročne politike proširenja EU

Pored toga, neophodno je „parcijalnu“ politiku EU prema BiH uvijek promatrati kao dio „integralne“ politike EU prema regionu jugoistočne Evrope.

Ideja kako EU treba da u međunarodnim odnosima „govori jedinstvenim glasom“ stara je kao i ideja o evropskim integracijama. Međutim, EU je napravila daleko manji napredak u izgradnji jedinstvene sigurnosne i vanjske politike nego u kreiranju jedinstvenog tržišta i jedinstvene monete. Premda je u definiranje vanjske politike EU u posljednje vrijeme uključena Evropska komisija i donekle Evropski parlament, još uvijek je na snazi formula po kojoj se ključne odluke donose konsenzusom svih 25 zemalja članica. Evropska unija posebno ima teškoća u postizanju konsenzusa o osjetljivim pitanjima (npr. podjele koje su se u vanjskoj politici EU pojavile 2002./2003. godine u vezi s podrškom vojnoj intervenciji SAD-a u Iraku) ili u slučaju kada neke članice imaju specijalne interese (npr. podjele, pa i direktna sučeljavanja članica EU, posebno Njemačke i Italije, vezano za model proširenja Vijeća sigurnosti UN-a).

U posljednjih petnaest godina, nakon formalizacije principa zajedničke vanjske i sigurnosne politike (Common Foreign and Security Policy–CFSP) na Samitu u Maastrichtu 1992. godine, EU je intezivirala napore na povećanju svoje vanjskopolitičke uloge, a u skladu sa svojim ekonomskim uticajem. Prva kriza na kojoj je EU „testirala“ sposobnost svog uticaja na međunarodne odnose bio je proces disolucije SFRJ. Nažalost, svjedoci smo svih promašaja nastojanja EU da odigra ključnu ulogu u mirnom raspletu krize u bivšoj Jugoslaviji kao i u zaustavljanju sukoba u BiH. Premda su članice EU dale najveći broj vojnika u UN-ovu misiji UNPROFOR, tek je odlučnom (i uglavnom unilateralnom) intervencijom SAD-a došlo do zaustavljanja rata. Nakon potpisivanja DPA članice EU dale su najveći broj vojnika za NATO-ovu misiju IFOR / SFOR, ali je odlučujuću ulogu u implementaciji DPA zadržao SAD. Gorka iskustva BiH s „efikasnošću i jedinstvom“ EU u periodu 1992.–1995. razlog su za sumnje i svojevrsno nepovjerenje bh. građana i lidera u

sposobnost EU da (u ovoj još uvijek kompleksnoj političkoj situaciji) preuzme vodeću ulogu u procesu stabilizacije Balkana.

U skladu sa strateškim opredjeljenjem SAD-a da u raspodjeli odgovornosti za sigurnost u svijetu EU treba da preuzme vodeću ulogu u Evropi, a posebno na Balkanu, u posljednje vrijeme intezivira se djelovanje EU u BiH. Ovakav razvoj događaja u skladu je i s opredjeljenjima UN-a da regionalne organizacije (kao što su NATO i EU) preuzimaju odgovornost za očuvanje i izgradnju mira u regionima koje pokrivaju. Tako je od 1. januara 2003. godine Policijska misija EU (European Union Police Mission—EUPM) preuzela mandat od UN-ove misije IPTF u BiH. Konačno, od decembra 2004. godine Vojna misija EU (European Union Military Force—EUFOR) preuzela je mandat implementacije vojnog dijela DPA od NATO-ove misije SFOR. Trenutno je u BiH u sklopu EUFOR-a angažovano oko 8.000 vojnika, što je najveće angažovanje evropskih vojnih potencija izvan komande NATO pakta. Ovakav angažman „evropskih vojnika“ u skladu je s proklamovanom politikom EU u domenu sigurnosti i odbrane (European Union Security and Defence Policy—ESDF).

Za zemlje Balkana integracija u EU omogućava otvaranje dugoročne perspektive političke stabilizacije i ekonomskog prosperiteta. U BiH je opredjeljenje za evropsku BiH najveći integrativni politički i kohezioni socijalni faktor. Nećemo pretjerati ako kažemo da je evropska budućnost jedina vizija koju prihvata većina bh. građana kao osnovu za izgradnju moderne BiH. Zbog toga će EU dugoročno imati odlučujuću i vodeću ulogu u normalizaciji stanja u našoj zemlji. S očekivanim početkom pregovora o potpisivanju Ugovora o stabilizaciji i pridruživanju (eng. Stabilization and Association Agreement—SAA) započinje period u kome će BiH na putu do potpune integracije imati i formalne ugovorne odnose s EU.

Pogrešno bi bilo zaključiti da su građani BiH zaboravili gorka iskustva s „efikasnošću i jedinstvom“ koju je EU iskazala u BiH periodu 1991.–1995. Također ne treba zanemariti ni uticaj problema s kojima se trenutno susreće EU (većinom oko usvajanja Ustava EU, vezano za daljnje proširenje, u domenu vanjske politike i posebno s neintegriranom imigracijom iz islamskih zemalja) na formiranje javnog mnijenja u BiH spram izvjesnosti njezine evropske budućnosti. Suočeni s kontroverzama vezanim za odnose BiH i EU<sup>5</sup>, politički lideri u BiH se usredotočuju na formalnu stranu procesa asocijacije i pridruživanja. Pri tome se „teška“ politička pitanja zaobilaze i nema otvorenih rasprava na ovu temu. Građani BiH ionako svoja očekivanja od približavanja EU svode na liberalizaciju viznog režima. Međutim, već sada je jasno da će odluka o eventualnom proširenju EU na zemlje zapadnog Balkana biti donesena na osnovu političkih, a ne tehničkih kriterija. Zbog toga je u BiH potrebno otvoriti raspravu i o političkim pitanjima proširenja EU kao i o političkim odnosima EU i BiH s ciljem izrade strategije za različite scenarije razvoja procesa proširenja. Nije dovoljno izradu platforme i strategije pregovora s EU oko potpisivanja SAA temeljiti samo na tehničkim pitanjima. Bosna i Hercegovina mora identifikovati i strateškog promotora svojih interesa među članicama EU. Svaka od zemalja koje su u posljednjem proširenju postale članice EU imala je takvoga strateškog (političkog) partnera. Nedavna iskustva Hrvatske, koja je dobila zeleno svjetlo da započne pregovore s EU i pored toga što nije do kraja ispunila zahtjev saradnje s ICTY-em,

---

<sup>5</sup> Stiče se dojam da je BiH „kolateralna“ šteta proširenja EU. Tako, premda BiH ispunjava postavljene uvjete za potpisivanje SAA, njen vizni režim se pogoršava, a sredstva podrške za strukturalna prilagođavanja namijenjena BiH koja su planirana u narednom budžetu EU smanjuju se.

pokazuju koliko je važno imati zemlje i političke partnere u EU koji lobiraju za interese zemalja aspiranata za članstvo.

### **BiH: buduća članica EU i strateški partner SAD-a**

Prioritet vanjske politike BiH je istovremeno održavanje strateških odnosa sa SAD-om i EU. Sjedinjene Države nisu samo najmoćnija vojna, politička i ekonomska sila svijeta, nego i ključni akter međunarodne zajednice u procesu stabilizacije regiona jugoistočne Evrope i BiH. One su i dalje najvažniji strateški partner u sigurnosnim i političkim pitanjima, s posebnim akcentom na prijem BiH u Partnerstvo za mir NATO saveza. Pošto su u BiH ova pitanja još uvijek dominantna, SAD, barem kratkoročno (u tzv. dejtonskoj fazi), ostaje ključni partner u završetku dejtonske faze. S druge strane, BiH želi da jednog dana postane članica EU. Evropska unija je također najvažniji bh. ekonomski partner i najveći donator u procesima poslijeratne obnove i pretprijemnog prilagođavanja BiH zahtjevima EU. Unija je preuzela i vodeću ulogu u implementaciji vojnoga i sigurnosnog dijela DPA (preko EUPM-a i EUFOR-a) a očekuje se da će transformacija uloge OHR-a ići u pravcu daljnjeg jačanja uloge EU (preko ojačavanja uloge specijalnog predstavnika EU) i u civilnom dijelu sporazuma. Uloga i značaj EU povećavat će se posebno s napredovanjem procesa stabilizacije i pridruživanja BiH. Dakle, EU će dugoročno (u tzv. briselskoj fazi) postati najvažniji partner BiH u međunarodnim odnosima. Izazov koji se postavlja pred BiH jeste – kako usaglasiti odnose sa SAD-om i EU u periodu tranzicije od dejtonske ka briselskoj fazi? Ustvari, izazov za BiH je kako uopće biti aktivni sudionik ove tranzicije? Da bi BiH mogla definirati aktivnu međunarodnu politiku prema SAD-u i EU, pored ostalog, neophodno je razumjeti i razlike koje u međunarodnim odnosima postoje između ovih supersila, a posebno eventualne posljedice tih razlika po BiH.

Vanjska politika SAD-a i EU se razlikuje po sadržaju (prioritetima) i po metodima realizacije. Ove razlike su posljedica kako razlika u geostrateškim ciljevima, tako i razlika u načinu donošenja odluka o vanjskoj politici. Objašnjenje razlika između vanjske politike SAD-a i EU nije predmet ove analize. Međutim, za BiH je važno da uvažava postojanje ovih razlika, posebno u metodima s kojima se realizuju vanjskopolitički ciljevi SAD-a i EU. Unilateralni pristup SAD-a, koji je u konačnici doveo do potpisivanja Vašingtonskoga i Dejtonskog mirovnog sporazuma, može biti pogodan za rješavanje kriza (zaustavljanje rata u BiH), ali i veoma neugodan ukoliko Sjedinjene Države realizuje svoje interese na način kako su od BiH zahtijevale izuzeće za svoje vojnike od jurisdikcije ICC-a (u ljeto 2002. godine one su blokirale u Vijeću sigurnosti UN-a produženje mandata IPTF-a u BiH sve dok nisu ispunjeni zahtjevi za izuzeće njihovih vojnika). Multilateralni pristup EU, koji se temelji na postizanju širokog konsenzusa svih zainteresovanih aktera, veoma je nedjelotvoran za rješavanje kriza (primjer neuspjeha moderacije EU pri disoluciji SFRJ), ali se pokazao kao veoma efikasan u dugoročnoj stabilizaciji zemalja koje prolaze kroz proces približavanja EU (primjer baltičkih zemalja) ili harmonizacije međusobnih odnosa unutar EU (primjer poboljšavanja odnosa između Njemačke i Francuske). Ukoliko se upotrijebe za rješavanje problema na kojima su pokazali djelotvornost, i unilateralni pristup SAD-a i multilateralni pristup EU mogu biti efikasni (pogotovo ukoliko su komplementarni) pri rješavanju preostalih problema s kojima se suočavaju BiH i region. Preduvjet za zajedničko i usaglašeno djelovanje SAD-a i EU na nekom području je poklapanje njihovih interesa. Efikasnost djelovanja pak značajno zavisi od spremnosti aktera da angažuju potrebne resurse za realizaciju definiranih prioriteta. Važno je zaključiti da su aktuelni interesi SAD-a i EU na Balkanu i u BiH usklađeni i komplementarni. Međutim, za djelotvoran uticaj

SAD-a i EU na daljnje procese stabilizacije u BiH neophodno je da njihova djelovanja budu usklađena i koordinirana (po mogućnosti i s usaglašenim stavovima BiH) i naravno da SAD i EU alociraju neophodne resurse, kako bi podržali prelazak BiH iz dejtonske u briselsku fazu.

### **Umjesto zaključka: Da li je moguć zaokret u vanjskoj politici BiH**

Vremenski trenutak za definiranje i provođenje konzistentne vanjske politike BiH je pogodan. Naša zemlja će s početkom pregovora s EU oko potpisivanja SAA započeti formalni ugovorni odnos s EU koji zahtijeva preuzimanje odgovornosti za unutrašnju i vanjsku politiku. Početak procesa formulacije izlazne strategije OHR-a također otvara mogućnost za aktivnije učešće BiH u definiranju buduće uloge međunarodne zajednice u BiH, a time i za intenzivniju suštinsku interakciju s međunarodnim subjektima. Konačno, nova faza strateške saradnje SAD-a i EU, između ostalog i u regionu jugoistočne Evrope, omogućava kreativno uključivanje vanjske politike BiH u predstojeće aktivnosti koje će biti usmjerene ka daljnjoj stabilizaciji regiona. Važno je potcrtati i aktuelni stav vlasti susjednih zemalja kako buduće odnose unutar BiH treba prvenstveno da odrede dogovori i pregovori između političkih aktera u BiH, čime se eksplicitno uvažava suverenitet i integritet BiH. Prilika za kreativno aktiviranje vanjske politike, dakle, postoji. Pitanje je da li su aktuelne vlasti spremne da konceptualno promijene način vođenja vanjske politike. Konačno je jasno da međunarodna zajednica neće organizovati novu međunarodnu konferenciju (Dayton II) na kojoj bi nametnula radikalnu promjenu ustavne strukturu BiH. Međutim, također je jasno i da dejtonski Ustav BiH nije dokument koji se ne smije mijenjati, te da je neophodna njegova dogradnja ukoliko BiH želi prijeći u novu fazu implementacije DPA i približavanja EU i NATO integracijama. Svi relevantni međunarodni akteri (posebno EU i SAD) decidno iznose svoje stavove o ovim pitanjima, pogotovo u povodu obilježavanja desete godišnjice potpisivanja DPA. Ovakva pozicija otvara mogućnost za depolitizaciju vanjske politike i definiranje aktivnije politike BiH, prije svega prema EU i SAD-u.

Nova vanjska politika BiH prema SAD-u i EU može biti zasnovana na sljedećim osnovama:

- Nema stabilnosti Balkana bez stabilnosti BiH.
- Nema izlazne strategije međunarodne zajednice u BiH bez ulazne strategije BiH u NATO i EU integracije.
- Veće angažovanje EU ne znači i manje angažovanje SAD-a (barem ne u tranziciji od dejtonske ka briselskoj fazi).

Na ovim osnovama moguće je definirati aktivnu vanjsku politiku BiH i postati ravnopravni partner SAD-a i EU u daljnjem procesu stabilizacije regiona jugoistočne Evrope.

## **Preporuke**

- Usvojiti zakon o vanjskim poslovima.
- Ojačati analitičke kapacitete institucija BiH za sistematsko bavljenje vanjskom politikom.
- Definirati strategiju harmonizovanoga vanjskopolitičkog djelovanja prema SAD-u i EU, usmjerenu na koordinaciju aktivnosti ovih strateških bh. partnera u procesu pridruživanja BiH NATO paktu i sticanju statusa kandidata za članstvo u EU.
- Identifikovati strateškog promotora interesa BiH u EU.
- Uporedo s identifikovanjem promotora bh. interesa potrebno je definirati tzv. lobbying strategies. Moraju se identifikovati sve naše slabosti i prednosti, zatim prema tim elementima pozicionirati interese pojedinih zemalja na čiju se podršku može računati.
- Diplomatsko–konzularna predstavništva BiH u tim zemljama potrebno je detaljno uputiti u strategije i tražiti njihov savjet prilikom definiranja tih strategija. DKP-i treba već sada da „ispipavaju puls“.
- Uključiti predstavnike BiH u rad Vijeća za implementaciju mirovnog sporazuma (PIC), tačnije, da u kreiranju strategija koje se odnose na BiH učestvuju i domaće institucije.
- Konsultovati predstavnike BiH pri odlučivanju o završetku mandata OHR-a i redefiniciji uloge međunarodne zajednice.
- Konsultovati predstavnike BiH o budućim mandatima misija EUPM-a i EUFOR-a.
- Liberalizovati vizni režim za ulazak građana BiH u zemlje EU.
- Povećati sredstva u budućem proračunu EU koja su namijenjena zemljama kandidatima za članstvo.

# ZAMOR OD ŠIRENJA EVROPSKE UNIJE I ZAPADNI BALKAN

Franz-Lothar Altmann

U roku od nekoliko sedmica, u periodu između 3. oktobra i 9. novembra 2005. godine, Komisija Evropske Unije (EU) je izrekla formalne preporuke da se u procesu približavanja EU sve zemlje Zapadnog Balkana i Turska uzdignu na viši stupanj. Očito da se u temelju ovih preporuka nalazi namjera da se u vrijeme sve većih sumnji u proširenje (Francuska!) signalizira da sljedeća runda pregovora o proširenju Evropske Unije ni u kom slučaju nije stavljena ad acta.

U jesen 2005. godine Evropska Unija je Tursku i zemlje Zapadnog Balkana podijelila u dvije glavne kategorije:

- Hrvatska i Turska u kategoriju *kandidata* koji očekuju odluku i saopćenje o tome, da li i kada će početi pregovori o punom članstvu;
- Albanija, Bosna i Hercegovina, (bivša jugoslavenska republika) Makedonija, Srbija i Crna Gora i Kosovo (pod rezolucijom 1244 Vijeća sigurnosti UN) u *potencijalne kandidate* za članstvo.

U ovoj drugoj grupi je izvršena još jedna kvalitativna kategorizacija:

- Makedonija je jedina zemlja koja je posjedovala već ratificiran sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) i čekala je mišljenje Komisije o svom zahtjevu za članstvo,
- Albanija je čekala na nastavak pregovora o SSP koji su prekinuti u ljeto 2005. godine,
- Bosna i Hercegovina, te Srbija i Crna Gora su čekale na početak pregovora o zahtjevu SSP.

Zajedno sa objavljivanjem odgovarajućih izvještaja o napretku kojeg su postigle zemlje, Komisija je u oktobru/novembru 2005. godine za sve zemlje dala preporuku da se dignu stupanj više u procesu približavanja EU, koji predviđa sljedeće etape:

Studiju izvodivosti, pregovore o SSP, potpisivanje i ratifikacija SSP, odobrenje statusa kandidata, početak pregovora o pridruživanju, potpisivanje i ratifikacija ugovora o pristupanju, stupanje na snagu članstva. Vijeće je u međuvremenu dijelom već odobrilo preporuke, mada su ocjene napretka koji je stvarno postignut svakako različite, u nekim slučajevima čak i prilično kritične.

Ovo očito gomilanje pozitivnih preporuka Komisije i odgovarajućih odluka koje je donijelo Vijeće se može objasniti dvjema stvarima: s jedne strane, sve većim zamorom u zemljama EU čija je posljedica moralo biti povećanje osjećaja nesigurnosti u zemljama Balkana, a s druge strane, očita potreba da se pojedine zemlje jasno definisane regije bez obvezujućih razloga tokom procesa približavanja EU ne postave u lošiji položaj u odnosu na druge države ove regije.



## Zamor od proširenja i osjećaj nesigurnosti

To što je stanovništvo Francuske i Nizozemske na odgovarajućim referendumima glasalo protiv ugovora o potpisivanju zajedničkog ustava, prvo je interpretirano uglavnom kao kažnjavanje zbog unutrašnje politike. U procjeni koja je uslijedila, u ishodima glasanja se sve više vidio i izraz odbijanja poduzimanja sljedećih koraka za proširenje EU. Stvarno je podrška takvim koracima tokom zadnjih godinu dana jasno umanjena (sa 49 na 45 %), prije svega u 15 starih zemalja-članica EU. Ostavimo li Švicarsku, Norvešku ili Island – koje su u anketama koje su trebale biti barometar raspoloženja prema proširenju EU navedene kao moguće buduće članice – po strani, u 15 zemalja EU se ni za jednu od država Zapadnog Balkana ne može naći podrška koja bi bila iznad 40 %!

Posljedica je bio osjećaj nesigurnosti u zemljama Zapadnog Balkana koja se, između ostalog, izražavala i u mnogobrojnim putovanjima političara u zapadnoevropske glavne gradove. U ovoj situaciji je Briselu postalo jasno da je trebalo više puke potvrde, kako bi se zadržao kredibilitet obećanja datih u Solunu. No, pored Turske, trebalo je djelovati kod još najmanje dvije zemlje Zapadnog Balkana, zemlje čiji su zahtjevi za pristupanje već bili na stolu u Briselu: Hrvatska i Makedonija.

## Splet preporuka

Nije teško prepoznati splet unutrašnjih veza koje postoje između preporuka koje je u nastavku izgovorila Komisija EU. Početak je bila diskusija o početku pregovora o pridruživanju sa *Turskom*. U nekoliko zemalja EU je sve više rastao otpor, osobitu u Austriji. Beč se, s druge strane, zalagao za *Hrvatsku* koju su u proljeće 2005. godine još jednom, na neodređeno vrijeme, poslali na klupu. Istina, u Austriji se zvanično negira da postoji kakva veza, ali je otpor Austrije usmjeren prema početku pregovora o prijemu Turske prevaziđen u momentu kada je donesena odluka o početku pregovora o pristupanju Hrvatske. No, ova odluka je bila moguća samo zato što je Glavna tužiteljica Međunarodnog tribunala za krivična djela počinjena na tlu bivše Jugoslavije u Den Haagu, Carla del Ponte, u roku od nekoliko dana iz temelja promijenila svoje mišljenje o kooperaciji Zagreba sa Den Haagom: mada je dugo vremena sumnjala u njihov kvalitet, sada je iznenada, u korist hrvatske vlade, potvrdila da postoje ozbiljna i uvjerljiva nastojanja da se otkrije optuženi general Ante Gotovina. General je konačno uhapšen 7. decembra u Tenerifi – naravno, ne u Hrvatskoj. Mnogi pretpostavljaju da je gospođa del Ponte već početkom oktobra bila informisana da se Gotovina – kako je to hrvatska strana stalno tvrdila – ne nalazi u Hrvatskoj. Ova je informacija navodno bila povod za njenu iznenadnu pozitivnu ocjenu suradnje Hrvatske sa Den Haagom.

Nije u suprotnosti s tim istovremeno izrečena preporuka da sa *Srbijom i Crnom Gorom* počnu pregovori o SSP. Do tada je EU odbijala da počne pregovore jer je i u ovom slučaju suradnja sa Den Haagom okvalificirana kao nedovoljna, vezano za neotkrivanje traženog srpskog generala Ratka Mladića. Obje zemlje su, dakle, prethodno isto tretirane, to jeste, držali su ih na odstojanju od EU. Nije bilo zamislivo da se popravi status Hrvatske, a da ne uslijedi popravljavanje statusa Srbije i Crne Gore. Time je bila programirana istovremenost pozitivnih odluka (3. oktobar 2005. godine) o početku pregovora o pridruživanju sa *Turskom* i *Hrvatskom*, te pregovora sa *Srbijom* i *Crnom Gorom*.

No, ukoliko su stvarno saznanja o boravištu Gotovine bila povod da se Hrvatska rastereti od odgovornosti, onda se preporuka da se sa *Srbijom* i *Crnom Gorom* počnu

pregovori o SSP treba posmatrati kao politička akontacija koja se veoma brzo može zamrznuti, ukoliko bi se gospođa del Ponte u narednom periodu ponovno izjasnila nezadovoljnom o suradnji ove države sa međunarodnim Tribunalom.

I u slučaju *Bosne i Hercegovine* (BiH) je nedovoljna suradnja sa Tribunalom u Den Haagu (Radovan karadžić) bila prepreka za početak pregovora o sklapanju sporazuma o stabilizaciji i asocijaciji. Doduše, tome treba pridodati još i odbijanje srpskog entiteta, Republike Srpske (RS), da provede reformu policije koju je zahtijevao Visoki predstavnik Paddy Ashdown. Još 3. oktobra (!) je komesar za proširenje Evropske Unije Olli Rehn izrazio svoje žaljenje što Brisel iz tih razloga ne može početi pregovore sa BiH. Prva prepreka, nedostatak suradnje sa Den Haagom je u smislu ispunjavanja principa o jednakom tretmanu, otklonjena odlukama donesenim 3. oktobra u korist Hrvatske i Srbije i Crne Gore. Time je početku pregovora još jedino na putu stajala reforma policije koju je Parlament RS donio 12. oktobra škrgučući zubima. Komisija je tako mogla da 21. oktobra objavi i preporuku za početak pregovora i sa BiH.

Sa *Albanijom* su već u januaru 2003. godine počeli pregovori o sporazumu o stabilizaciji i asocijaciji koji su napredovali veoma sporo i u junu 2005. godine su čak i zamrznuti. Najnoviji izvještaj o napretku kojeg je Komisija EU podnijela 9. novembra 2005. godine je, s obzirom na teške parlamentarne izbore i formiranje vlade koje je uskljedilo nakon dužih nesuglasica, ispao iznenađujuće pozitivan. Komisija je u svom izvještaju izrazila očekivanje da bi se pregovori o stabilizaciji i pridruživanju mogli završiti „u skoroj budućnosti“.

Nedostajala je još samo *Makedonija* koja je po podnošenju zahtjeva za prijem u članstvo (22. marta 2004. godine) u februaru 2005. godine obavezni upitnik EU popunjen poslala nazad u Brisel i od tada je čekala na odluku Komisije. Njen stav (*opinion*) je također objavljen 9. novembra sa preporukom da se Makedoniji dodijeli status kandidata. Ukoliko samit odobri ovu preporuku, onda to ni u kom slučaju ne bi značilo pozitivno glasanje za početak pregovora o pridruživanju! Na satanku ministara vanjskih poslova EU održanom 12. decembra 2005. godine, Francuska je čak najavila da bi mogla dati veto na davanje statusa kandidata ovim zemljama.

## Strategija o proširenju 2005

Time su sve zemlje Zapadnog Balkana u svom odnosu prema EU kvalitativno porvale svoj ugovorni status – mada na različitom stupnju. EU je, sa svoje strane, htjela da za cijelu regiju Zapadnog Balkana stavi jasan signal da će se proces proširenja nastaviti u skladu sa obećanjima datim u Solunu – signal koji je prijeko potreban da bi se održala nastojanja za postizanje reformi. Ukoliko nema perspektive o prijemu u EU, političari u regiji pred svojim biračima neće moći opravdati žrtve koje su prinijeli pristajući na reforme. A bez vjerodostojne perspektive o prijemu u EU se i u slučaju pregovora o statusu Kosova ni iz Beograda ni iz Prištine ne može očekivati spremnost na kompromise.

Istovremeno bi, međutim, skepticima po pitanju proširenja Evropske Unije trebalo jasno staviti do znanja da se za sljedeću rundu pregovora o proširenju EU ni u kom slučaju ni ne pomišlja na ublažavanje dosadašnjih kriterija. Naravno da je ova ideja shvatljiva. Jer, države ove regije su slabe, karakterišu ih podvojena društva, tako da im ispunjavanje kriterija – već zbog ogromnog zaostatka u razvoju – pada mnogo teže nego kandidatima iz prethodne runde pregovora.

Komisija je 9. novembra u svom „2005 Enlargement Package“ pored izvještaja o napretku postignutom u zemljama objavila i svoju „Strategiju proširenja 2005“ za zemlje

## *Zamor od širenja Evropske Unije i Zapadni Balkan*

kandidate i moguće kandidate. U suštini, politikom proširenja EU bave se samo prve četiri od ukupno 39 strana tog dokumenta. Ostale stranice nude samo sažetke izvještaja o napretku kojeg su zemlje ostvarile. U tom dokumentu se objašnjavaju tri osnovna principa koncepta proširenja kojeg daje Komisija, koji su postali poznati kao „tri K“: konsolidacija, kondicionalnost i komunikacija.

U odjeljku „Konsolidacija“ je riječ o tome, da se mora uzeti u obzir sposobnost EU da prihvati nove članice. Osim toga se naglašava da nije na vidiku proširenje prijemom velikog broja država, jer se zemlje Balkana na svom putu u EU nalaze na različitim stadijima. Pregovori o pridruživanju Turske se označavaju kao dugoročan proces. Istim tenorom je Javier Solana 5. decembra izjavio i u Beogradu, da Srbija i Crna Gora imaju dug put pred sobom. Implicitno, isto važi i za ostale zemlje Balkana.

„Kondicionalnost“ znači, riječima Komisije, da EU „mora biti stroga“, tako što će zahtijevati „potpuno ispunjavanje“ kriterija o pridruživanju. Komisija još jednom naglašava da može preporučiti da se proces približavanja obustavi, ukoliko bi se ozbiljno i trajno povrijeđivali osnovni principi EU. Tako jasno ovo do sada još nikada nije formulisano!

U dijelovima koji se odnose na „Komunikaciju“ se zahtijeva poboljšanje rada sa javnošću u oblasti politike proširenja EU, to jeste, pojačan dijalog sa važnim akterima iz politike, medija, nauke, preduzeća, te socijalnih partnera, kako bi se unaprijedila i pospješila utemeljena debata o proteklm i budućim proširenjima EU.

### **Facit**

Komisija EU je pokušala da u vrijeme zamora od proširenja i nesigurnosti koje sve više uzimaju maha, na Balkanu postavi kolčiće za proširenje EU. Pri tome je svjesna da znatne sumnje u proširenje koje postoje u nekim članicama Evropske Unije, već na narednim samitima mogu dovesti do načelnih diskusija o tome da li i kako u budućnosti treba izvršiti proširenje EU. Sa tom sviješću je u svojoj Strategiji 2005 naglasila dugoročnost, kondicionalnost i neophodnost komunikacije o politici proširenja EU. No, ono što je trebalo da posluži za umirenje protivnika proširenju Evropske Unije, u zemljama Balkana je dovelo do zabrinutosti. Jer, tamo se, prije svega, na insistiranje na prva dva K gleda kao na otežavajuću okolnost na putu u EU.

Prevod: Nermana Mršo



**Dear readers,**

“Foreign Policy is far too important that it should be left to the governments alone“ – this phrase from Willy Brandt is an invitation for the citizens and their organizations to preoccupy themselves for international relations and to get involved in debates and the process of shaping public opinion and preparing political decisions, related to foreign policy. This is the reason why institutions like the Friedrich-Ebert-Stiftung promote the analysis, the debate and the formation of capacity for the management of a foreign policy, based on a wide consensus within society, and on the principles of international and global relations.

Some years ago, we were glad to have been invited to support a group of experts and civil servants, some of them experienced diplomats, to establish a so-called Diplomatic Forum, which presented itself as a platform for analysis and debate about the political challenges of this country, and a meeting-point for representatives from the civil society as well as the public administration and political institutions. Coming out of this initiative, during 2005, the Foreign Policy Initiative was formed, representing the first think tank on foreign policy issues in BiH.

This has to be considered as a major step ahead in the effort to strengthen the capacities for a further development of foreign policy in BiH. Giving the special circumstances which gave birth to the present day state of BiH, the importance of that initiative cannot be under-estimated. The central state in BiH, still weak, and – given the strong international presence on one hand and the strong interests of the ethnical defined political spectrum on the other – with limited capacities to formulate and execute a genuine foreign policy, will certainly benefit from this initiative, as the success of their activities in the first couple of months already indicate.

In addition, it is a very timely exercise: The start of the negotiations with the European Union for a Stabilization and Association Agreement poses an enormous challenge for the country and its institutions. It requires the mobilization of all available resources, and intensive efforts for the construction of a supportive society, given the wide range of consequences which this process will have for the country and for the society.

It will not only be necessary to have the technical expertise available which such an undertaking needs. It needs not only technical expertise and political will as well as public support, but also creativity and vision regarding the goals which Bosnia and Herzegovina proposes to achieve and the role which it intends to play in the concert of regional and European players and partners. What can BiH expect from the EU, and what can it offer to the EU and the international community?

Given the “phase of reflection” the EU has prescribed itself as far as the process of widening and deepening of the EU is concerned, the signs of tiredness and the restraint in its efforts to continue the accession process, despite the reaffirmation of its commitments and promises, requires a more active role of the countries in the Western Balkans in lobbying and presenting themselves as enrichment, not as a load to the European Union, and to optimizing the use of all opportunities which the process of accession offers.

Besides the positive impact such an undertaking has for the capacity of the state to realize a coherent foreign policy, it will, also, contribute to identify and to construct the common interest of all peoples living in this common state and to build some kind of identity, on the basis of these interests.

The Foreign Policy Initiative and the Foreign Policy Review are important initiatives and instruments in that direction, which most likely will improve the chances to achieve those ambiguous objectives. The Friedrich Ebert Stiftung will continue to support this initiative.

*Michael Weichert*

*Friedrich Ebert Foundation, Bosnia and Herzegovina*

# **WEAKNESSES OF THE EU FOREIGN POLICY**

## **The Balkans reflection**

*Amer Kapetanović*

The prospect of further enlargement of the European Union helped the Balkans to make historical shift from ideologies of conquest, destruction and separation, offering to the countries in the region yet another possibility. Brussels-oriented construction pushed aside the idea of destruction. Europe has offered enough motives to war-devastated societies in the Balkans to identify with the project of an open, liberal and wealthy society. Expectations are high; many factors will decide if disappointments could become even higher one day. European integration perspective turned political rhetoric into sophisticated expression. It managed to turn recent passionate nationalists and hatred-provokers into those who talk about joint European future. New technocratic elite was given impetus – it increasingly shows interest in politics. Incredible amount of positive energy released upon historical Thessalonica Summit<sup>1</sup>, where European Union reaffirmed the European perspective of the Western Balkans countries is obvious. However, certain threats still exist on both sides and should not be ignored. Due to its murky present and unclear future, the people of this region are still being offered their past – tempting, but deceptive reflection of better times long gone. Montenegro's independence, as well as evermore promising independence of Kosovo have uncovered a different dimension of the contemporary Balkans, by clearly showing how tempting the idea of ethnic division is to a part of the population of Bosnia-Herzegovina and Serbia, as opposed to the idea of living in the EU, without any borders. Although now politically and bureaucratically divided to the Western and the “other” Balkans, this region remains compact and interlinked, in terms of facing problems and challenges. For Europeans and the EU, it remains – as Marija Todorova once wrote – imaginary Balkans.

Romania and Bulgaria have managed to satisfy all the main criteria and are now waiting it the line to be accepted as equal members. Both countries, whose accession is foreseen to take place in 2007, have made tangible progress, as stated in the report submitted to the European Commission for consideration. Romania, however, still lags behind with the implementation of judiciary reform as well as with the reform of the old concept that provided privileged state companies with access to favorable Central Bank credits. Bulgaria has also been facing serious issues in judiciary reform and has not been

---

<sup>1</sup> EU – Western Balkans countries Summit was held in Thessalonica, during the Greek EU Presidency. One of its essential conclusions was the promise for EU integration of the countries in the region. However, this promise was away from reality from the start, as EU was not ready to guarantee additional funds for stabilization to those countries it said that were standing good chances to be integrated into the EU. Only 200 million Euro for all five countries in the Western Balkans in the period 2004-2007 is not enough to meet the expectations emerging from the Summit (see: European Forum no. 6-7/ July 2003, published as supplement to weekly “Vreme” no. 652 from 3 July 2003).

able to achieve full independence of their Central Bank – this represents the major problem in so-called structural reform, aiming at establishment of the European liberal economy model. Both countries have been facing major increase in crime and corruption. Hence, the EU has imposed a condition for them to complete certain reform tasks before being cleared for the full EU membership in 2007.

Albania's negotiations on Stabilization and Association Agreement commenced back in 2003, and with a number of problems and interruptions, Albania finally signed the SAA in June this year. Lagging behind with structural reforms is reflected in weak tax control and privatization process. Increase in crime level and corruption are the issues this country has not been able to deal with yet.

Serbia and Montenegro finally parted their ways, democratically, peacefully and solemnly. Serbia will take over the statehood continuity, as well as the continuity of care over the Dayton Peace Accord. When the Dayton Peace Accord was signed, one of its guarantors (along with Croatia) was the former FRY. This responsibility was later transferred onto Serbia and Montenegro. Today, only Serbia is left and it (ab)uses this role to connect the issue of Bosnia-Herzegovina's internal structure with the future status of Kosovo. Is it not absurd to talk about "Brussels" phase and adoption of European standards, while at the same time not taking any steps to prevent one country from influencing home policy of another? How can we even start to consider, in such a set-up, a common Bruselles perspective that is being preconditioned by good neighbourly relations and a step away from Dayton? Can there be any cooperating among neighbours when Belgrade and Zagreb (to a lesser extent) are not willing to relinquish the Dayton heritage, while at the same time strongly push for their own Bruselles phase?

Serbia and Montenegro nowadays openly discuss modalities of their future. The issue of Kosovo is no longer taboo; neither are the extraditions of those accused of war crimes nor dissociation from Milošević's politics as the price its leaders have to pay in order to move towards European accession. Unfortunately, the readiness of the official Belgrade to comply with these issues remains more rhetoric than genuine. If it was not so, the most-wanted war criminals, or at least one of them, believed by The Hague Tribunal (ICTY) Chief Prosecutor Carla Del Ponte to be hiding in Serbia, would have been arrested by now and handed over to this court. Furthermore, negotiations on Kosovo would have commenced long time ago, instead of stirring up national (ethnic) hatred and aggravating what already is a difficult situation.

Macedonia decided to apply for membership although many tried to persuade it not to do so. This courage was praised by Brussels that signaled the beginning of negotiations on accession. However, these represent only mere negotiations with uncertain outcome. Primarily so due to the fact that along with structural and fiscal problems, typical for almost all countries in the South East Europe, Macedonia has been facing other problems as well. Greece denies its right to the name<sup>2</sup>; Bulgaria denies its language and alphabet rights; Serb Orthodox Church denies its right to autocephaly of the Macedonian Orthodox Church, while a number of Macedonian Albanians deny its right to sovereignty in areas of their majority.

In BiH, where no political consensus had been reached around any, even the most elemental questions, does exist almost absolute political consensus on satisfying

---

<sup>2</sup> Greece was the first to react to the EU's signal to Macedonia to start negotiations on EU association, threatening to suspend the final decision until Macedonia undertakes to give up the name.



## *Weaknesses of the EU Foreign policy*

requirements for the EU associate membership. Only three years ago publicly discussing the need for modification of the Dayton Peace Accord was impossible without creating serious internal political conflicts, including unavoidable interference by Zagreb and Belgrade. Today, there's a dozen different initiatives in BiH for changing the existing BiH Constitution, with growing awareness of necessity to change the Dayton Agreement. Unfortunately, interference by Belgrade and Zagreb remains our reality. The "progress" in BiH is more rhetorical and cosmetic than genuine, as reflected by encountered difficulties in areas of police, military and State security reform. In all these areas international community played pivotal role, although it is clear that this country will not be able to access the EU with the existing institution of the High Representative.

Croatia's efforts towards European integration have produced the most significant results. Economic parameters are improving, even though they are still far from European standards. Home policy made significant shift away from Tudman's retrograde politics, and the opposition managed to reach genuine consensus on European integration issues. However, Croatia still have a dispute with Slovenia over the issue of State borders, with both parties showing political immaturity accompanied by certain degree of radicalism among members of general public. Politization, even radicalization of the issue of fugitive General Gotovina clearly indicates immaturity of Croatian society rather than unpreparedness to cooperate with the ICTY.

In a word, major part of the Western Balkans got into some sort of European renaissance rapture exactly when it left those countries that spread it for many years – France, Germany and Netherlands. People in the Balkans are ready to, at least rhetorically, accept European standards. The question that arises more often is if Europeans are willing to accept the Balkans in return. Due to this reason any attempt to consider the presence and the future of the EU relations with Bosnia and Herzegovina and the Western Balkans merely through a prism of technical and bureaucratic criteria of pre-accession and accession mechanisms would be very difficult and utterly unobjective – if only due to the specific nature of the actual events within the EU itself and the specific nature of BiH as one of the open issues of the Balkan package.

European Union has never faced such a major identity crisis before, nor has it ever had so many candidates – mutually connected but at the same time separate enough to require specific solution - with so many open issues waiting in the line for associate and full membership. EU- BiH relations should be considered through a wider prism, as neither is our EU association brought down to mere compliance with required standards nor does the future of EU enlargement rely only on volition and liking of Olli Rehn, Javier Solana and other European apologist located in Brussels. Today, both European Union and BiH require serious introspection in order to clearly and pragmatically detect their own mistakes and delusions. It seems, however, that the EU has already commenced its process of dealing with these issues, so that its resolution remains very uncertain. No one can confidently assume how the EU is going to be structured ten years from now, nor into what will the policy of enlargement evolve accordingly. Bosnia and Herzegovina still does not seem to be aware of this – its public debates do not move beyond issues of Roadmaps, Thessalonica conclusions, Stabilization and Association Agreement etc.

This analysis does not aim to serve as a modest contribution to the growing Euroscepticism, but rather strives to challenge the current BiH position towards the EU. Especially so due to the indicative impotency of the EU to establish common foreign policy, more coherent strategy of enlargement and to truly help countries in the Balkans to deal with the open package of issues and move into better, European future.

Hypothetically speaking, although not only hypothetically, what would happen if the EU, exhausted with its key members' economic problems and tired of enlargement, decided to put temporary halt to its further enlargement? What should be our reaction to such a decision? Official discourse does not at all seem to anticipate this issue. The sooner the need for including this option into strategic thinking about BiH's EU accession is anticipated, the sooner we will be able to develop adequate strategies and models to enable us to react to any position taken by the EU in an adequate manner.

### **Why cannot EU have common foreign policy?**

European Union has entered the era of a years-long crisis that was in no way unexpected or sudden. Its causes could have been noticed decade ago with the rise of first economic weaknesses of German unification, failure of French social concept, unsustainability of Italian economic rehabilitation... In a word, visionaries and creators of today's EU perhaps could have predicted development of the new European construction, but could not have anticipated the trends that led to serious fractures of its pillars. There are no leaders and visionaries of the new, wider and open Europe. They have been replaced by politicians forced to fight for survival in their own political arena, being ready to leave their Brussels agenda at the end of their list of priorities.

German chancellor **Gerhard Schroeder**, having lost support for his reform Agenda 2010 even in his own social-democrat base, was forced to call new general elections, demonstrating his political greatness and letting the helm to the CDU/CSU candidate Angela Merkel, whose electorate has different views<sup>3</sup> on today's enlargement policy. Unemployment rate as well as skepticism among Eastern Germans regarding the shared future has never been more noticeable. German Government will have to deal with its local problems that might negatively influence its pro-European rapture. On the other hand, German political establishment has recently become growingly aware of the need for undertaking more decisive role in the Balkans. To a certain degree, this development corresponds with a sudden German decision to put up a candidate for the next high representative of the EU in BiH<sup>4</sup>. Although they have not publicly stated so, German foreign policy creators deem that bilateral engagement in the Balkans stabilization with a focus on the Kosovo issue, represents the most effective way of dealing with these issues in the absence of a single EU foreign policy mechanisms.

Ever since his coming to power, French President **Jacques Chirac** has not been able to establish a government that would help him improve socio-economic parameters in France. First, he was forced to co-habituate with socialist party-run government, then - to deny corruption scandals, leading finally to a "small army of the unemployed" with

---

<sup>3</sup> Majority of decision-makers, members of either CDU/CSU, SPD, Eco-Party or Liberals, is seeking answers to the failure of German economy also in the fact that Germany acted as the financial skeleton of European integrations, overpaying creation of enlarged EU and was not reimbursed for it as Brits, French and Scandinavians made sure they protected their key economic sectors from restrictive EU standards. Coalition is now trying to draw routes of new German policy in relation to the EU future. What is the priority, great EU or strong Germany? It is obvious the choice must be made.

<sup>4</sup> Internal political problems prevented Germany from even considering the possibility to offer Paddy Ashdown's successor in the first instance. But when the search for candidates began and when many refused to take the candidacy – such as the former defense minister Volker Ruhe and Bundestag member Garnot Erl – Christian Schwartz- Schilling, a real expert on BiH situation came into the picture and accepted the candidacy; it still awaits confirmation from all parties involved.

## *Weaknesses of the EU Foreign policy*

implementation of his social reform programs (10.2%). The French refusal at recent referendum to approve the European Constitution proposal actually represented demonstration of no confidence in President Chirac and his Government. Demonstrations by large numbers of immigrants<sup>5</sup> grew into an open rebellion against the absence of welfare state and against economic discrimination. Negative vote at the referendum on EU Constitution, followed by the wave of civil unrest initiated by immigrants clearly indicate problems French society has to face. France has not succeeded in becoming a “melting pot” for plentiful Arabic immigration and has now begun paying back high interest against its poor policy in the past. Actual and future French governments will have to give priority to solving issues that lead to such extraordinary wave of violence.

British Prime Minister **Tony Blair** won elections with the promise of his early retirement to his labourist voters. Solid economy, but also a very negative image due to his support to the war in Iraq and excessive Euro-optimism force Blair to call referendum on the issue of ratification of the EU Constitution proposal. This referendum has already been doomed to failure – especially after the French and Dutch having said their decisive “no”. United Kingdom has not yet joined the Euro Zone, the Schengen Agreement, nor is going to pass the new Constitution. It still, however, has a claim upon so-called rebate<sup>6</sup>.

Poor economic results have cost the Government of **Silvio Berlusconi** dearly. The new coalition government of **Romano Prodi** will have a difficult time trying to overcome great hurdles, mainly because it is so diverse, but also due to a very slim majority in the Parliament and because it is faced with difficult issues (economic reforms, population policies, social issues) for which there is no consent even among the coalition members.

Anti-European and anti-immigration feelings have never been expressed to a higher degree in Netherlands - the leading financier of the EU per capita (its 4.5 billion Euros divided by population number). Five years of the EU administration efforts towards the establishment of a solid fiscal control system in the member-states (i.e. Stabilization and Development Treaty) have not produced results. Germany, under pressure of its own budgetary deficit, followed by France, asked for relaxations in the implementation of the Treaty that would allow increase of the budgetary deficit beyond three percent<sup>7</sup>. Deceleration of the projected EU economic growth could foster inflation and jeopardize financial credibility of the EU. Enlargement strategy would probably suffer under genuine financial pressure. Those who took part in negotiations on the new EU budget definition for 2007 – 2013 were witnesses of the agonizing game of Chinese whispers in which semi-integrated United Kingdom requires at least equal right to Germany, at the same time not being willing to give up its previous right to rebate. It is impossible to visualize a situation

---

<sup>5</sup> Of all EU countries the largest number of immigrants from Islamic countries lives in France, many of which became French citizens with suffrage.

<sup>6</sup> British rebate was introduced back in 1984 when this country managed to negotiate two-thirds net share reduction in the EU budget, with other countries topping the difference resulting thereby. The rebate introduction was explained by disproportion between, at that point less developed UK and its high contribution to the EU budget. Although the situation has changed since, the UK still insists on this rebate, threatening the EU budget 2007 – 2013.

<sup>7</sup> Joaquin Almunia, EU Commissioner for Monetary and Financial issues during Prodi's mandate was forced to create a set of measures for making loose the Stability and Growth Pact principles. Read more: Financial Times, Wednesday, September 1, 2004, front page: "Brussels plans reform of stability pact to counter its lost credibility"

in which countries like Slovenia, Estonia, Slovakia or Czech Republic would contribute some 200K Euro annually to the UK based on the old EC agreement with Margaret Thatcher's government.

Dilemmas in regards to possibility of systemic homogenization of the EU were the most openly expressed during the negotiations on the new EU Constitution – essential issues on the EU future caused such levels of “How-phony” that the notion of having a common constitution appeared to be almost utopian. Disagreements were eventually overcome by compromise of the major powers, but the doubts remained. These doubts have, no question about it, devaluated the vision on the future of Europe.

Economy, demographics, unreadiness to accept risks accompanying reforms as well as the status quo in common security and foreign policy of the EU are the challenges that fostered growth of Euro-skepticism in the Union, and especially among the leading apologists of the solid EU: the French, Dutch, Germans and even among those who achieved their dreams on integration into the “Brussels club” not so long ago – Poles, Czechs etc.

Economic problems have also been recorded by recent surveys showing that European economy lags behind the U.S. economy and cannot be its major competitor. Economic growth remained at 2.5% for the EU 25 in 2004, with domestic demand still growing. Budgetary deficit is on increase as well. In 2004, deficit was beyond the allowed 3% of the GDP in two thirds of all member-states. Overall unemployment rate remains too high, while the productivity rate remains too low in relation to the U.S. Long-term self-sustainability of public finance in many countries is no longer guaranteed – this is additionally fostered by the raised average life expectancy at birth in Europe and the lack of labor force. At this moment (first quarter of 2005) GDP per capita in Europe equals approx. 70% of the GDP per capita in the U.S.<sup>8</sup>

Years-long dependence on German economy and excessive disproportion between the mainland economies on one and the island- (UK, Ireland) and Scandinavian Europe (Sweden, Denmark and non-member Norway) on the other side, have been hindering the growth of EU parameters. Germany appears tired of British Euro-skepticism. German taxpayers have subsidized European integration ever since the coal and steel agreement was signed. The price paid so far by Germany significantly exceeds the war reparation this country was expected to pay back after the Second World War. Has Germany perhaps become tired of this payback? Firstly due to extremely slow and heavy process of economic reforms in Eastern Germany<sup>9</sup> and high unemployment rate, but also due to the fact that German realist-policy perceives Scandinavian, British and French Euro-skepticism as counter-indication of Euro-integrationism. Both the French and the Dutch convincingly rejected proposal of the new European Constitution at their referendums. This gives a clear signal to the Brits that the “constitution is dead” and that there is no need to rush with their referendum.

European Union comprises 25 member-states, soon to expand to 27, yet have not reached consensus on the model to be used as a basis for its future. Constitutional package is the product of heavy compromise no one is satisfied with, hence such amount

---

<sup>8</sup> Kroes Neelie, *Building a Competitive Europe – Competition Policy and the Relaunch of the Lisbon Strategy*. Addressed to a conference at Bocconi University, Milan, 7<sup>th</sup> February 2005. page 2

<sup>9</sup> Last year's public opinion surveys in Germany showed the majority of respondents (almost 70%) now regret that the Berlin Wall was removed. These pessimistic attitudes are believed to result from the high unemployment rates and the lack of economic perspective that spread from the Eastern Germany to the remaining parts of the country.

## *Weaknesses of the EU Foreign policy*

of skepticism regarding its successful implementation. To make the things worse, instead of first having defined the model of functioning and relations within the EU, followed by deriving the first European constitution, this sequence was reversed. Simultaneous consideration of the three mutually contradictory models clearly showed uneasiness, even serious crisis of European identity: a) transnational - argued for by Germany- foresaw creation of federal institutions with legislative powers, based on the results of all-Europe elections; France and the United Kingdom expressed their disapproval to this model, drawing a line between EU enlargement and EU strengthening, clearly stating their unreadiness to put EU before their own sovereignty; b) differentiated enlargement foresaw further integration of the core 15 member-states while all the other member-states, both those integrated in May and all the future candidates, would have status of privileged EU partners and not equal members<sup>10</sup> and c) EU confederation, argued for by the British Prime Minister Tony Blair, would represent loosely coordinated EU in which precedence would be given to both State and national sovereignty. Member-states would be allowed to enter various forms of alliances, partnerships etc.

Due to the lack of generally acceptable constitutional model and a constitution derived from it, EU was not able to define a coherent common foreign and security policy on time. There are serious discrepancies in relation to the U.S. and shared standards built into NATO. Various mutually unsynchronized and overlapping initiatives can be found at the EU scene: Barcelona process, Italian initiative for chartered partnership between NATO and European Mediterranean in fighting against international terrorism, German – French initiative for Peace in the Middle East, being to a certain degree in opposition to a similar U.S. initiative on the “Great Middle East”. All these initiatives illustrate different approaches of the leading EU member-states towards global issues, representing the major barrier to convergence of European foreign policies. Efforts of Euro-integralists led by **Javier Solana** can in no terms be neglected, but their enthusiasm still does not enjoy the required systemic support.

Even though the European Union passed the *Declaration on the fight against terrorism* it is not backed up by a shared and coordinated policy. There is no common operational approach, except for existence of consensus on efforts to control illegal immigration and human trafficking.

Political consensus on the EU enlargement with the aim of preventing future crisis and conflicts at the Old Continent has been achieved – but there still lacks consensus on equally important issues such as accession of Turkey to the EU and location of actual borders of the enlarged EU. Support to Turkish accession is in minority. Reasons for such conclusion are complex and require detailed elaboration. Many member-states believe that Turkey should be offered a “privileged partnership status” and made a “tampon-zone” between Europe and Asia<sup>11</sup>.

On top of everything else, Turkish candidacy tests and challenges written rules of the EU enlargement. Back in 1963 Turkey signed the agreement on EC association as the first step towards full membership. Official application for EC membership was submitted in 1989. This application has been considered for the last 15 years. During the last two years

---

<sup>10</sup> This model is sometimes referred to as “two-speed EU”, others “multispeed model”. Whatever the case, it currently represents the most probable model of the future European relations.

<sup>11</sup> Turkey should be kept outside the EU as a “tampon-zone” in the direction of Syria, Iran and Iraq, EU Commissioner for global markets Fritz Bolkenstein said for The Financial Times.

Turkey conducted heavy reforms<sup>12</sup>. On 6 October 2004, European Commission praised Turkish reform efforts by signaling commencement of negotiations. The Government in Ankara, although perfectly aware of the fact that negotiations might take another decade with no membership guarantee, is currently satisfied with this cautious signal that Turkey might indeed become the EU member-state.

Fear of immigration, crime “import” and accelerated ageing of Europe increases differences in positions between the EU enlargement apologists and pessimists. European common institutions now have to deal with numerous serious problems efficiently and simultaneously. Ageing of Europe has to slow down, nourishing simultaneously the closing doctrine, i.e. selective admission of the fresh labor force. Any attempt to amortize influences of conservative lobbyist groups in the European common institutions will have to end in compromise. What collateral damage will result from such a compromise? Unofficial sources talk even about proposal for introduction of ten-year enlargement moratorium, not prolonging the SAP but preventing further enlargement after 2007. The Union would be given enough time for the implementation of the new constitutional model, the unification of foreign and security policies and at last – for the definition of its borders. Looser version would be strategic partnership with Russia and Turkey and privileged association with the Western Balkans. This model has been in circulation for a while, foreseeing moderate EU support to its strategic partners and continuation of the SAP with the privileged partners- more flexible visa regimes but not the full membership.

This would act as certain kind of immigration control mechanism – protecting Europe from what has become its obsession – as reflected in many emotional, even xenophobic effusions. One of the major topics around the latest enlargement is enormous wave of immigrants, with conservative groups calling for restrictions. The opposition, however, believes that the problem can be dealt with only by introducing selective immigration system. In his recent comment for “EU Observer”, Polish academic **Aleksandar Abraham** invited all Europeans to get rid of their fear and accept the fact that immigration cannot and must not stop further EU development and enlargement. It ‘cannot’, as this is a natural phenomenon rather than technical problem that could be dealt with by state repression. It ‘must not’, as Europe has been facing serious population problems and desperately needs able-bodied labor force. The fact – an open secret - is that the EU population might, as indicated by statistical forecasts, drop by 30% on average by year 2050. Due to the good quality of medical care, good quality of living as well as the poor birth rate, EU has been ageing and its workforce declining<sup>13</sup>. Extended population life expectancy produces longer pressure to the pension funds. Demographics is not only a problem Europe is facing. This is a global threat resulting from the overall “birth scarcity”, as named by the editors of Newsweek<sup>14</sup>. Corporate capitalism of the

---

<sup>12</sup> Along with the evident progress in the reform process, amount of skepticism remains. John Palmer from the European Political Center in Brussels, for instance, deems that the reforms do satisfy criteria for beginning of negotiations but remain insufficient for obtaining membership.

<sup>13</sup> Italy alone will need almost 350.000 able-bodied immigrants or it will be forced to move the retirement age to 75; Or, it will have to force Italians to give birth to more children. Similar problems are encountered by Germany, Sweden, France, UK, Switzerland...

<sup>14</sup> Newsweek, September 24, 2004, “Birth Dearth”, p. 56

## *Weaknesses of the EU Foreign policy*

global scale has proven to be the most effective contraceptive, especially in developed countries<sup>15</sup>.

### **Implications of the Previous EU Enlargements**

Nevertheless, when implications of the EU enlargements are in question, it is necessary to pay attention to economic factors which in themselves can provide the greatest encouragement, as well as the biggest disappointment to the weak economies in the Balkans. They help us determine the significant coordinate which could assist us in realistically adjusting our threshold of expectations concerning the membership in the European Union.

Trade unification presents a great challenge to the weak economies, technologically and systematically lacking the capacity to absorb the European regulations and the European competition. On the day of accession, new members of the EU wholly adopted the Common Trade Policy of the EU, which supersedes all other trade agreements and suspends trade restrictions, even those regarding the countries of the Western Balkans which have the privileged trade status with the Union.<sup>16</sup> The very opportunity of the customs-free export to the majority of the EU member states does not necessarily have to result in effective growth of the exports from the Western Balkan countries. Slovenia, as the technologically most developed country of the region, alongside with having the full membership including the right to subsidies, has not managed to force its products on the European market, primarily due to the severe competition, but partly also due to disproportionate technological level in comparison to the biggest European producers.

Subsidies as part of the Common Agricultural Policy mechanism contribute to the greater price competition of the agricultural products from the new EU member states. Countries such as Bosnia and Herzegovina can only indirectly benefit from the trade unification, and only in the case that the enlargement stimulates economic growth among the member states, eventually resulting in the effect of overflowing onto the countries of the Western Balkans and in the increase of trade between them.

The reduction of financial aid to the Western Balkan countries raises serious doubts in the consistence of the Brussels policy, pointing to a certain tightening of the EU budget caused by mounting expenses, as well as increasingly uncertain contributions of the key member states determined by their weak domestic economies.

The extent of the financial aid by the EU to the Western Balkans countries after 2005/2006 is still undetermined. What is certain is that until 2007, ten new member states

---

<sup>15</sup> EU has undertaken measures, but the issue of their sufficiency remains – if not implemented to the same degree by all. The meeting of the Council of Europe, held in Lisbon, was aiming at increase of the employment rate from average 61% in 2000 to 70% in 2010, as well as higher increase of female employees from 51% to 60% in the same period. In order to deal with the issue of ageing of European societies, Council of Europe met in Barcelona in March 2002 and called the EU governments to decrease *“incentives for early retirement of individuals and introduction of systems of early retirement in companies”*. By 2010 it is expected that *“progressive increase of about five years on the effective average age in which people in the EU will be retiring”* will happen. Lisbon strategy has proven to be absolutely impracticable under circumstances in which the fear from ageing equals the fear from new immigration that would bring over the “fresh labor force”; there are not enough employed Europeans; at the same time, long-term unemployment in some EU regions has become an “endemic ailment”, while general unemployment significantly varies from one region to another.

<sup>16</sup> The European Commission determines the necessary quotas and articles for each individual country of the Western Balkans.

will receive increased amount of aid from the EU.<sup>17</sup> At the same time, the Western Balkans will, in the framework of the CARDS program, receive reduced amount of aid, probably not surpassing the total of €500 million for all countries of the region. However, there are certain propositions aimed at preventing this, and halting the trend of financial aid reduction to the Western Balkans. One of the possibilities is to increase the EU aid through the CARDS program, while the other is to allow these countries to use funds reserved primarily for the candidate states. The very new members of the EU form the opposition to this proposition, showing at this point no regard for the potential candidate states.

It appears that in the future, political preparedness of the EU to accept a new member state and to offer it subsequently generous financial assistance, will no longer be the only determinant of the enlargement process. New economic challenges, some of them previously mentioned, impose a new approach on the Union according to which new states would be accepted into membership as long as their total economic performance allows them to significantly co-finance the costs of the process of harmonization with the EU standards. At least, they should be able to shorten the time necessary for the complete absorption of the EU technical assistance. Screening conducted on several occasions by international organizations in BiH, demonstrated that the institutions in the country are not able to completely make use of the EU aid, let alone substitute it in certain segments.

General opinion is that the new climate created by the EU enlargement towards the East will contribute to the increase of the foreign direct investment (FDI) in Bosnia and Herzegovina. It is true that Hungary, the Czech Republic and Slovakia recorded the increase in FDIs, but it is true as well that ten new member states in the coming period remain the converging point for FDIs, especially in the production sector. The majority of world corporations prefer to open a factory in the member states which have the lowest labor cost in the EU and are relatively in proximity to the region of the South-Eastern Europe. The increase of FDIs in the new EU member states will be additionally stimulated by legal harmonization, reduced risks, smaller transaction costs, and other favourable changes accompanying the EU accession. This might in turn reduce the available private capital for the Western Balkans, due to geographical redistribution of FDIs, even more in favor of the more progressive countries in transition. Our basic trump card is to attempt to create a more favorable business environment accompanied by adequate campaign and marketing on the market. The precondition for this is the quantity of favorable laws, as well as the quality of political and economic systems in which the administration is not eating itself through taxes.

The Western Balkans as a whole, and especially BiH within the region, are the victims of their own misconceptions, but also of the European prejudices regarding the need to impose onto the Balkans the approach of a closed society that must deserve to be unlocked. When I say “its own misconceptions“, I imply the series of systemic approaches, as well as the chronic lack of initiative for fight against all forms of crime and illegal migrations. Numerous regional fora and initiatives have found their place in the Western Balkans, but not a single one attempted to bear out regional agenda for the joint struggle against crime. Simply, a formula of joint regional action during which borders and

---

<sup>17</sup> Aid amounting to €9,9 billion in 2004 will be increased to €12,6 billion in 2005, and to €14,9 billion in 2006.



## *Weaknesses of the EU Foreign policy*

national pride would be put aside, and which would aim at overcoming individual systemic weaknesses of each country in their fight against crime and corruption, has yet not been discovered. This is a test that has not been passed by true readiness of the countries in the region to imitate a micro-Europe without borders for the sake of their own common interest. Bosnia and Herzegovina, above all, faces the problem of internal division, where the police forces of one entity have no authority in the territory of the other. Only with the formation of unified police forces will there be an opportunity for joint action.

On the other hand, the EU has punished the Balkan countries, BiH being the best example, by way of imposing a series of restrictive visa measures. Inability for an individual to go when he wants to where he wants, binds the freedom of choice with 12-star-shackles. The European Union as an ideal of freedom *laissez faire - laissez passer*, has decided to treat the Bosnians as potential criminals forced to wait in lines for hours and fill in almost insultingly detailed forms. This threatens not only the human dignity but also, whether those in Brussels wanted or not to admit it, crushes the principles upon which the unified Europe was established. The doctrine of confining the Balkans into itself is no less wrong than the doctrine of staying out of the Balkan bloodshed, to all of us well-known. As a matter of fact, it stimulates criminal activities in the Balkans to the most perverted limits, because now not only visas are being sold, but identities as well.<sup>18</sup> This problem is exacerbated by the fact that the EU continues expanding without a coherent visa strategy towards the aspiring countries.<sup>19</sup> If BiH is to that extent problematic that its citizens from academic community cannot enter the EU without a visa, there is no point in determining the date for beginning of the negotiations and talking of the achieved progress. Croatia and Slovenia during the period of negotiations with the EU had the visa-free regime with almost all European countries.

The new border regime of the EU will place new division lines – all current visa-free regimes between the new EU member states and countries of the Western Balkans will be suspended, with the exception of Croatia that is not included in the obligatory Schengen visa regime. Moreover, preparations for the next enlargement (in 2007), already at this point make it necessary for Bulgaria and Romania to reintroduce the visa regime for the Western Balkan countries, leading to the closing of borders with the neighboring countries even before entering the EU. It is not difficult to place BiH in relation to these problems, however, in the circumstances of institutional inertia it is extremely difficult to articulate positions and activities in order to prevent BiH from becoming a collateral damage of the so-called open issues. It appears that BiH needs a strategy for each of the above-mentioned repercussions of the recent EU enlargement. It is impossible to neglect this context, because it is still not completely clear who in BiH should be responsible for creation of such strategies and with what political, institutional or even economic power the implementation of these strategies can be guaranteed. The international community must not remain the only guarantor of this process.

---

<sup>18</sup> The BiH citizens with a Croatian passport freely travel to the EU states. There were cases in which individuals obtained the Croatian passport on basis of false statements or even falsified documents which were at one point sufficient for obtaining the Croatian citizenship. At the same time, BiH and Croatia have no signed agreement on double citizenship needed for regulating all rights and duties. If it is to be judged from a legal standpoint, the double citizenship is non-existent as long as a bilateral agreement is not achieved.

<sup>19</sup> In the early 2005, the EU Council decided to ease the visa regime for students, academics and experts from the Western Balkan countries. Visas will be issued for a period of one year, but the member states have a discretion right to grant or withdraw a visa of a particular expert, student, etc.

## The Open Balkan Package

The path of Bosnia and Herzegovina towards the European integration intersects the new regional and global political route. The basic principles of the U.S. foreign policy, as well as of the EU member states, are changing and consequently, the situation in the region is changing. What has been the issue of sovereign national decision-making in this region for the past ten years, now is transferred to the multilateral and multinational level of Brussels. The transfer alone is not a sufficient reason for optimism, more so because the EU is still not prepared to offer solutions to the open issues regarding the Balkans.

The reluctance to face “the imaginary Balkans” is masked in allegoric parables regarding the so-called regatta to the South-Eastern Europe<sup>20</sup> – individual fulfillment of requirements, but joint accession. The cast nationalist policies in this “regatta” of the Balkans leave not much maneuver space to the EU, except to carefully cherish the *status quo*. The EU foreign policy, as it is, is unable to offer five sustainable solutions for the Balkans problems, and from the superficial survey of the political situation in the region, it is obvious that there are no domestic powers capable of finding solutions to their own problems and, therefore, moving the process of Euro-Atlantic integration out of the deadlock.

Foreign policies of both neighboring countries which are the guarantors of the Dayton Agreement implementation are entering a process of serious redefinition. Croatia could, with a bit of luck, become the EU member by 2010, while the harmonization of its foreign policy priorities with the EU has already commenced. Hence, Croatia transfers its guarantee of the Dayton Agreement implementation indirectly to the EU. In that case, the only remaining regional guarantor of the Dayton Agreement implementation would be Serbia, which itself suffers from the serious systemic weaknesses and uncertain future. Therefore, the guarantor of the essential agreement of which the BiH Constitution is a part, would then be the country against which BiH brought charges for aggression before the International Court of Justice in the Hague!? Although this issue does not bear any special relevance in regard to the international law, some would claim it lacks even the essential one, however, it is still present at least as a psychological category.

The European Union lacks sufficient foreign policy cohesion in order to take on the responsibility of completing the Dayton stage and the commencement of the Brussels stage, and it, therefore, prefers to pursue this aim following the American initiative.

## Why BiH as It Is Cannot Be Integrated into the EU

The weaknesses of the BiH position in regard to the EU are essential in their character. In Bosnia and Herzegovina, there is a complete consensus concerning the European path, but there is no consensus on BiH itself. An illusion has been created that the highest priority of BiH currently is to rapidly adopt a few laws and form a few institutions from the so called European list, which would subsequently, just like that, help solve problems of the State disfunction and ineffectiveness of the constitutional model. Paddy Ashdown, the High Representative who is preparing his leave, has endeavoured to prove that urgent fulfillment of preconditions for the signing of the Stabilization and Association

---

<sup>20</sup> The term “the Balkans Regatta” was taken from the statement of Reinhard Priebe, Director in the EU Commission responsible for the Western Balkans countries (Agency “Onasa”, September, 24 2004). This approach was promoted at the EU summit in Solun.

## *Weaknesses of the EU Foreign policy*

Agreement (SAA) is of a higher priority for BiH at this point than the constitutional changes that would result in a more effective redistribution of powers and higher responsibility of the State and its constituent parts. That Ashdown was wrong one can see now as his mission nears its end – BiH institutions present only on paper are dysfunctional, because they are not properly staffed and do not have clearly defined powers. The BiH Council of Ministers, despite all its endeavors, has not succeeded in becoming a strong state government. If by any chance the European Union today attempted to negotiate with BiH, it would find no proper institution to pursue this aim. It cannot conduct negotiations with the Directorate of European Integrations because it has no sufficient capacity, and neither with the BiH Ministry of Foreign Affairs since only a small Department for EU exists within the multilateral sector. It is just as impossible to conduct negotiations with any of the competent ministries on the State level because not one of them has been properly staffed. A negotiation team is being formed and a great political significance is attached to it, still no one poses the question – which institutions and on based on which strategy would they help better coordination within the negotiation team. An overwhelming disappointment could be avoided if, on the strategic level, the pressure of the “absolute, unconditional and urgent harmonization” that is being imposed by the OHR, the European Commission’s delegation and similar international institutions present in BiH, is eased. What is problematic now is the ignoring of essential problems, insistence on quantity of new institutions, number of adopted laws and reform measures. We must stop beautifying the facade. Bosnia and Herzegovina needs stronger foundations.

This could be achieved only by way of constitutional system change, aimed at its significant improvement that would leave space for the strengthening of the State administration and making it more efficient. A totally new approach should be introduced, one that reduces the governmental administration on all levels to a realistic context of its self-sustainability and functionality which the taxpayers would be able to pay and expect results from. There are opinions that BiH does not deviate from international standards regarding the number of administrative units. The problem is that the administration is ineffective, sluggish, and unprepared for swift changes required by the European path. Reasons for such a state can once again be found in retrograde Dayton structure of BiH which is locked in unnecessary insistence on national (ethnic) parity and consensus on all levels. Even in Germany, whose federalist model has for many years been a sort of constitutional model, serious and ardent debates are taking place concerning the loosening of restraints imposed on federal agencies by federal units which are in the Upper House of Parliament (Bundesrat) capable of blocking every law. Germany is stable and powerful enough to survive through some illogicalities of its constitutional structure. However, Bosnia and Herzegovina is not. How can a country with a completely illogical political system in which somewhat less than 50% of its total GDP is used to cover public expenses, a large portion of which are allocated for sustainment of relatively ineffective 41,000 civil servants in BiH Federation, 22,000 in RS and 5,000 on the State level, meet the Copenhagen Criteria for the EU membership?<sup>21</sup>

Therefore, the most recent EU enlargement, as well as the one due in 2007 including Bulgaria and Romania, must in BiH be welcomed with a new, at least slightly more effective constitutional structure and already initiated transition of powers from OHR and

---

<sup>21</sup> See: Ivan Barbačić, *The Public Administration Reform*, International Republican Institute, 2005, p. 12.

other international institutions onto the local institutions. However, it is impossible to achieve this without a consistent exit strategy that would in detail define when, and which segment of power, and to what extent, would be transferred to the local institutions. The basic segment of the exit strategy is identifying the weaknesses of institutions, their proper staffing and preparing for the taking over of powers. Namely, it has been decided that the international presence in BiH should be significantly reduced by 2007, especially in sense of taking the ownership of strategic decisions. The next two years must be used for identifying and overcoming the weaknesses of domestic institutions, and subsequently transferring onto them all that the OHR and international community has been doing in their name. After the achievement of a more mature institutional level, we could continue with more serious negotiations with the EU, and we will become capable of deriving benefit out of every situation, even if the membership perspective turns into perspective of a privileged partnership. Only from that position BiH will be able to objectively perceive not only implications of the past enlargements, but also the perspective of its future relations with the EU and the region. They will not be deprived of immanent economic interests that would on both sides depend on the cost of new enlargement, and implications it could bring about. BiH and the Western Balkans as a whole will continue to rely significantly on the financial aid from Brussels. And the amount of that aid will depend on what is left after the financing of new subsidies, on the new constitutional system and, most of all, on new relations within the EU.

## Conclusion

In the letter published in the *Financial Times*<sup>22</sup>, Slovenian President Janez Drnovšek rightfully pointed out that the European Union faced a great challenge and that its influence would depend greatly on its readiness to overcome the current constitutional crisis. However, that is not the only decision that the European leaders must reach in the coming period of time; other issues such as the defining of the common agricultural policy, 2007-2013 budget, the Britain's right to rebate, and the consensus on enlargement policy, all need to be addressed. The common foreign policy is currently not on the list of priorities, because officials in Brussels have come to realize that it is still too early for the EU to take such a step forward. The EU will, without doubt, find a way out of this present crisis, but the question remains whether we could learn something from this example.

Therefore, the most recent EU enlargement, as well as the one due in 2007 including Bulgaria and Romania, must in BiH be welcomed with an initiated transition of powers from the OHR and other international institutions onto the local institutions. However, it is impossible to achieve this without a consistent exit strategy that would in detail define when, and which segment of power, and to what extent, would be transferred to the local institutions. The basic segment of the exit strategy is identifying the weaknesses of institutions, their proper staffing and preparing for the taking over of responsibilities. Namely, it has been decided that the international presence in BiH should be significantly reduced by 2007, especially in sense of taking the ownership of strategic decisions. The remaining year must be used for identifying and overcoming the weaknesses of domestic

---

<sup>22</sup> *The Financial Times*, Leaders and Letters, p. 6, "EU Influence Depends on Pursuing Agreement Over Constitution", 5 Nov.2005.

### *Weaknesses of the EU Foreign policy*

institutions. If that is not done, Bosnia-Herzegovina will be presented with two possible scenarios of international community's presence: a) the OHR mandate would be extended for another year (to be confirmed in February next year), or b) the OHR mandate will end and be transferred onto the institution of the EU Special Representative, with limited Bonn powers. The second scenario is more likely, but both of them imply Bosnia's failure to function, which would cause a slowdown on its European path.

Only from that position BiH will be able to objectively perceive not only implications of the past enlargements, but also the perspective of its future relations with the EU and the region. They will not be deprived of immanent economic interests that would on both sides depend on the cost of new enlargement, and implications it could bring about. BiH and the Western Balkans as a whole will continue to rely significantly on the financial aid from Brussels. And the amount of that aid will depend on what is left after the financing of new subsidies, on the new constitutional system and, most of all, on new relations within the EU.

# U.S. FOREIGN POLICY REVIEW

## Mid-term Prospects for Western Balkans: Consolidating Security Systems and Democratic Governance

Haris Hromić

### Defining Trajectory of Contemporary U.S. Foreign Policy

A driving force of the U.S. foreign policy is the need for effective security strategy capable of limiting devastating effects of global terrorist networks. As proclaimed in the National Security Strategy of the United States “America is now threatened less by conquering states than we are by failing ones. We are menaced less by fleets and armies than by catastrophic technologies in the hands of the embittered few. We must defeat these threats to our Nation, allies, and friends.”<sup>1</sup> The primary reason for foreign policy concentrated on security considerations is the failure of security dilemma and growing threat of asymmetric warfare<sup>2</sup> Furthermore, asymmetric warfare enhanced by the ability of sub-state actors to obtain weapons of mass destruction in an environment characterized by limited security and governance mechanisms necessary to effectively confront global terrorism, provides compelling incentives for security considerations dominated foreign policy.<sup>3</sup>

This overriding concerns for security is coupled with ideological imperative of spreading democracy as a form of society that is more stable, accountable to its polity, and most importantly ideologically aligned with American values. Thus, U.S. foreign policy remains committed, where necessary and possible, to initiate democratic change and provide arguments for spreading constitutional liberal democracy as a model of governance that assures tractability of multi-ethnic and multi-confessional societies. In the words of Secretary of State Condoleezza Rice

*“Freedom and democracy are the only ideas powerful enough to overcome hatred, and division, and violence. For people of diverse races and religions, the inclusive nature of democracy can lift the fear of difference that some believe is a license to kill.”*<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> The National Security Strategy of the United States of America, White House, January 20, 2001

<sup>2</sup> Asymmetric warfare is a military term to describe warfare in which the two belligerents are mismatched in their military capabilities or accustomed methods of engagement such that the militarily diasadvantaged power must press its special advantages or effectively exploit its enemy's particular weaknesses if they are to have any hope of prevailing

<sup>3</sup> Nagl, John A., *Defending Against New Dangers: Arms Control of Weapons of Mass Destruction in a Globalized World*. World Affairs, Spring 2000, Vol. 162 Issue 4, p. 58

<sup>4</sup> Remarks at the American University in Cairo, Secretary Condoleezza Rice, Cairo, Egypt, June 20, 2005

## *U.S. Foreign Policy Review*

The primary model for achieving this new democratic order is establishing strong and permanent rule of law systems within democratic context and phasing in free markets that contribute to regional prosperity, stability and security.<sup>5</sup>

Fulfillment of these two overriding objectives of the U.S. foreign policy will require continued use of both military and political tools. The observed U.S. foreign policy in Western Balkans, namely in Bosnia and Herzegovina (Bosnia) and Kosovo the two major remaining concerns in the region, are consistent with proclaimed National Security Strategy.

### **Failure of Security Dilemma and Threat of Asymmetric Warfare**

Under Security Dilemma reciprocal adjustment of military capabilities among adversaries was perceived as mutually beneficial as it reduced the likelihood of a war.<sup>6</sup> Maintaining a first strike retaliatory capability imposed massive risks to both actors thereby rendering states reluctant to militarily challenge each other. In the past, the certainty of the first strike capability has proven a sufficient deterrence against offensive actions between sovereign States. Perfect example is a prolonged stand off between U.S. and Soviets during the Cold War during which the entire global states structure was clearly associable with one or the other side as stability and sovereign of the States, even the weak ones, was supported by one of the two confronting blocks. This provided confidence in effectiveness of retaliation and mechanisms of Security Dilemma.

However, as many aggressive sub-state entities have entered the stage since the fall of communism, identifying retaliatory target became more elusive. Today, sovereign States cannot rely on mechanisms of Security Dilemma since the possibility of retaliatory strike is limited due to actors' cross border mobility and often rapidly evolving character. This new paradigm has become largely accepted and formally acknowledged in the conduct of U.S. foreign policy after the attacks of 9/11.

Finally, in an increasingly globalized and fragmented world, critical military technology has become accessible not only to states but also to individuals and other transnational actors. For that matter the threat of asymmetric warfare does not necessarily have a nation and/or the state. The threat, therefore, can come from any part of the world or sovereign States. But, they are more likely to come from failed or failing states as recent events confirm. Thus, U.S. foreign policy is bound to give special attention to reenacting accountability in States structure of international relations.

### **How Real is this Threat?**

From a strategic perspective, U.S. adversaries, either home or abroad, welcome any military or economic cost inflicted onto the U.S., since it reduces its relative gains and superiority under Realist theory. Realist theory postulates that global anarchy drives all nations to pursue maximization of relative gains (economic and military) with a sole

---

<sup>5</sup> Adam Perzeworski, Michael E. Alvarez, Jose Antonio Cheibub, and Fernando Limongi, *Democracy and Development: political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990* ( New York: Cambridge University Press, 2000) 98.

<sup>6</sup> Nagl, John A., *Defending Against New Dangers: Arms Control of Weapons of Mass Destruction in a Globalized World*. *World Affairs*, Spring 2000, Vol. 162 Issue 4, p 58,

purpose of assuring survival.<sup>7</sup> In this regard, asymmetric warfare against the U.S., employing biological, chemical or nuclear weapons, is by all accounts likely to reoccur as it is the only effective mean of reducing relative advantages of the U.S. Besides, it is unreasonable to expect any adversary of the U.S. to engage in the war by employing conventional methods since overwhelming U.S. superiority virtually leaves any conflict fought by conventional means highly predictable. Recent history proves that U.S. remains the primary target of asymmetric warfare. As evident from the WTC attack, employment of asymmetric warfare by sub-state entities has proven highly effective. According to the NYC comptroller's estimate the immediate losses sustained by New York City alone exceed \$ 95 billion.<sup>8</sup>

From operational perspective the threat remains real as ever. The Commission to Assess the Organization of the Federal Government to Combat the Proliferation of Weapons of Mass Destruction classified the treat of asymmetric warfare as "real and imminent" by stating that the weapons of mass destruction "pose a grave threat to the United States and to our military forces and our vital interests abroad."<sup>9</sup> Furthermore, Leon Sloss of the National Defense University's Institute for National Strategic Studies claims that the poor control over sizable number of former Soviet nuclear weapons poses "the threat of leakage" to third parties.<sup>10</sup> Likewise, former ambassador Robert Joseph, the leading expert in the field, argues that enforcement of biological weapons and/or chemical weapons conventions is impossible due to the ease of concealment and difficulties of compliance verification.<sup>11</sup> U.S. Air Force Major Greg Rattray concurs with such assessment "We have to build stronger norms against the use of biological weapons and chemical weapons, because there's no way to limit the proliferation of technology."<sup>12</sup> Finally the military voice of the administration, Defense Secretary Rumsfeld asserts that

*"As the new millennium approaches, the United States faces a heightened prospect that regional aggressors, third-rate armies, terrorist cells, and even religious cults will wield disproportionate power by using--or even threatening to use--nuclear, biological, or chemical weapons against our troops in the field and our people at home."*<sup>13</sup>

In sum, boldness of the 9/11 attacks and the audacity of the perpetrators combined with the continued proliferation and accessibility of destructive technologies proves the reality and feasibility of asymmetric warfare on U.S. soil. Thus, the threat is both real and possible. Such graphic reality provides the necessary security motivation for using unilateralist where necessary and multilateralist approach where possible to manage global threats arising from States that are ill defined to combat threats of asymmetric warfare. As a result of this reality, under no circumstance of temporary confidence should any State or

---

<sup>7</sup> Mearsheimer, John J., The false promise of international institutions. *International Security*, Winter 94/95, Vol. 19 Issue 3, p5

<sup>8</sup> NYC Comptroller's Office WTC Attack could cost up to \$95B, 83,000 jobs New York: September 05, 2002

<sup>9</sup> Nagl et. al

<sup>10</sup> *ibid* et. al

<sup>11</sup> Wolfensohn, James. Making the World a Better and Safer Place: The Time for Action is Now. *Politics*, 2002 Vol. 2, p.159

<sup>12</sup> *ibid.*, p.159

<sup>13</sup> Nagl et. al



any evolving political entity take lightly the overriding objective and determination of U.S. national security to assure conditions favorable to its security.

The continued necessity for independent States to function within an accountable system of global governance will increasingly deny unaccountable and repressive governments the right to assert their sovereignty as a shield for gross violations of international security, much less outright threat. While this in some cases reasonable denial of sovereignty may be marketed as spreading freedom in the world, it must be understood that its priority is assuring maximum attainable level of security for the U.S. with collateral benevolence being a welcome factor.<sup>14</sup> However, we should strongly consider the argument that benevolent collateral effect is often likely as addressing long-term U.S. security concerns demands and provides for sustained commitment to restoring human dignity and upholding human rights, institutionalizing rule of law and accountable democratic governance.<sup>15</sup>

While it will remain hard for U.S foreign policy to insure legality of its action under international law at the minimum it should be expected that legitimacy will be increasingly considered. While intervention in Bosnia was both legal and legitimate, intervention in Kosovo while illegal was legitimate, and intervention in Iraq while clearly supported by the members of the coalition lacked agreement on legitimacy while holding shaky legal claim to enforce existing Security Council resolutions.<sup>16</sup> For practitioners of international relations this is clear evidence that standards of global military engagement remain elusive while security considerations continue to take precedent to humanitarian issues.

Here, it is valuable to examine evolving interventionism framework. In its basic form economic interventionism reorganizes economic activity along neo-liberal economic doctrine of Washington Consensus; humanitarian interventionism attempts to reorganize governance as to assure respect for human rights and rule of law; and political interventionism promotes spread of liberal democracy. The new phenomenon in interventionism is result of a post-9/11 necessity to deal with weak, failing and failed states. Namely, the core objective here is to provide governance and institutional construct that is fully capable and accountable to its citizens and international community about what transpires within and affects states outside of its borders.<sup>17</sup>

It must be recognized that for the first time interventionism as a matter of necessity for global security is fully aligned with realist construct of States based international relations, since the very stability and accountability of States provides added assurance for regional and global security. Those who fail to assure such accountability run a risk of forfeiting sovereignty. Western Balkans is particularly illustrative of this paradigm.

This leads me to my final point on the issue of sovereignty. Contemporary U.S. foreign policy, on a practical level, views sovereignty not as a right but rather a privilege. International system based on Westphalia is no longer paramount.<sup>18</sup> Thus, it is necessary

---

<sup>14</sup> Terry Nardin, *Humanitarian Imperialism*, *Ethics and International Affairs*, Vol. 19, number 2, p. 23

<sup>15</sup> Fernando r. Teson, *Ending Tyranny in Iraq*, *Ethics and International Affairs*, Vol. 19, number 2, p. 14, 15, 19

<sup>16</sup> Alex J. Bellamy, *Responsibility to Protect of Trojan Horse?*, *Ethics and International Affairs*, Vol. 19, number 2, et al

<sup>17</sup> Michael Wesley, *Towards a realist Ethics of Intervention*, *Ethics and International Affairs*, Vol. 19, number 2, p. 66

<sup>18</sup> In addition, In 1998 on a Symposium on the Political Relevance of the 1648 Peace of Westphalia, then-

to recognize that it is not only that sovereign states compose legitimate international system but also those states and entities whose sovereignty is protected or defined by presence of international mandates. Bosnia and Kosovo are suitable examples in this regard. U.S. has effectively turned the next page in the evolution of global society where the interest of global community in general and of U.S. in particular, is more readily and genuinely considered over the sovereignty rights of individual states.

Consequently, and in line with the growing threat of weak and failing states, the U.S. foreign policy will include continued state building efforts featuring combination of forced reform and phased local ownership of governance structure. Evidence of such policy is present in among other places Bosnia, Kosovo, Afghanistan, and Iraq. This process will remain more externally than internally driven.<sup>19</sup> As Secretary Rice pragmatically acknowledged “these advances will not come easily, or all at once.”<sup>20</sup>

In sum, to a various degree all failed states have a common characteristic of effectively having lost the control of its territory or of the monopoly on the legitimate use of force that has earned them the label of failed or failing state.<sup>21</sup> Consequently, incapable to advance the security of international order such undeserving states experience restrictions of its sovereignty ranging from economic sanction to outright invasion and implementation of international governance mandates.

In order to effectively manage this problem, U.S. foreign policy will inevitably need to get more comfortable with institution building and promotion of democratic governance. In order to secure stable and secure global governance system, U.S. foreign policy will increasingly engage in necessary nation building operations as a matter of security, not hegemony. This process will provide for more elastic understanding of the sovereignty where the U.S. with its regional allies will increasingly supply, develop and help institutionalized sovereign state functions.<sup>22</sup> However, state building enterprise will require more attention to be given to local ownership of reforms as to provide limited dependency on external powers, increase possibility of sustained legitimacy of local leadership, and provide for an accountable self-governance capacity as a cornerstone of new democratic order. Combined use of the two foreign policy instruments, military influence and development assistance, will continue to be used to spread democratic governance and assures effective security strategy.

---

NATO Secretary General Javier Solana said that "humanity and democracy [were] two principles essentially irrelevant to the original Westphalian order" and levied a criticism that "the Westphalian system had its limits. For one, the principle of sovereignty it relied on also produced the basis for rivalry, not community of states; exclusion, not integration." In 2001, German Foreign Minister Joschka Fischer referred to the Peace of Westphalia in his Humboldt Speech, which argued that the system of European politics set up by Westphalia was obsolete: "The core of the concept of Europe after 1945 was and still is a rejection of the European balance-of-power principle and the hegemonic ambitions of individual states that had emerged following the Peace of Westphalia in 1648, a rejection which took the form of closer meshing of vital interests and the transfer of nation-state sovereign rights to supranational European institutions."

<sup>19</sup> Stephen D. Krasner, *Building Democracy After Conflict, The Case for Shared Sovereignty*. *Journal of Democracy*, January 2005, Vol. 16, number 1, p. 74

<sup>20</sup> Remarks at the American University in Cairo, Secretary Condoleezza Rice, Cairo, Egypt, June 20, 2005

<sup>21</sup> *The Failed States Index By Foreign Policy & the Fund for Peace*, July/August 2005

<sup>22</sup> Francis Fukuyama, *Building Democracies After Conflict, "Stateness" First*, *Journal of Democracy*, January 2005, Vol. 16, number 1, p. 84, 5

## **Hedging Against Political Change**

In order to project mid-term prospects of U.S. foreign policy it is important to consider Democratic perspectives on national security as well. In sum, when it comes to issues on importance to Western Balkans, post-conflict reconstruction and recovery, provision of security systems and democratization, there is growing convergence between the Bush Administration and Democrats. Consequently, regardless of the future administrations, the trajectory of U.S. foreign policy is likely to be the same in the mid-term period.

In more specific terms, recently unveiled Democratic security strategy titled *Ensuring American Strength and Security: A Democratic National Security Strategy for 21st Century* outlines identical concerns and provides much the same approach to countering threat of asymmetric warfare and failed states.<sup>23</sup> Maintaining unchallenged military, proactive fight against terrorist threat, continued commitment to securing, democratizing and institutionalizing effective governance in Iraq, ensuring security in homeland, and reversing negative effects of U.S. hegemony parallel both Administration's and Democratic security strategies.

In retrospect, however, weakness of the recent Democratic presidential campaign is most often associated with inability to clearly articulate security strategy. This has compelled creation of a new Political Action Committee that will seek to avoid such criticism in the upcoming elections by improving Democratic message on defense and security issues. Among members of this new committee is Richard Holbrooke whose position on regional affairs in Western Balkan reflects continued commitment to state building process.<sup>24</sup> Further testament to the convergence of the two views on national security policy is Holbrooke's favorable review of pragmatic and bold effort of Secretary Rice in reengaging Kosovo final status negotiations, among other issues.<sup>25</sup>

Thus, it is safe to conclude that no major change is likely with the change of administration as overriding concern of failed States and asymmetric warfare will remain the same in time to come. Degree to which different administrations will engage in unilateral enterprises will remain a major difference but only as a matter of degree not kind. On regional level in Western Balkans, such change will not be felt as reinforced commitment to NATO security structure and EU growth is likely to continue in light of necessity to promote alliance in the war on terror. Consequently, when it comes to Western Balkans, early consideration of disengagement preceding the 9/11 attacks have been replaced by renewed commitment of the Administration to finish security integration and democratic transition projects in Bosnia and Kosovo.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> *Ensuring American Strength and Security: A democratic National Security Strategy for 21st Century*, Office of the Democratic Whip, September 2005

<sup>24</sup> *Was Bosnia Worth It?* Richard Holbrooke, Tuesday, July 19, 2005; Page A21

<sup>25</sup> *New Course For Kosovo, Rice Makes Her Presence Felt*, Washington post, Richard Holbrooke, Wednesday, April 20, 2005; Page A25

<sup>26</sup> *Remarks to the International Crisis Group*, R. Nicholas Burns, U.S. Undersecretary of State for Political Affairs, 1 April 2005

## Repackaging Unilateralist Foreign Policy

### Political Considerations

There is no question that Realism remains a principal framework of U.S. foreign policy. As stated earlier, Realist theory postulates that global anarchy drives all nations to pursue maximization of relative gains with a sole purpose of assuring survival while arguing that international institutions do not have potential to alter State behavior.<sup>27</sup> Consequently, what matters in the game of international affairs is military and economic power, that is more often than not pursued through unilateralist methods and means.

While many continue to believe that Realism has no substitute, and that unilateralist approach provide most effective mechanism for securing state survival, others increasingly argue that constructivist and multilateral approach is becoming increasingly necessary as a way to build alliances and further international cooperation by providing institutional framework that produces shared knowledge that have the potential to alter the behavior of states and minimize antagonisms inherent in the Realist approach.<sup>28</sup> Compelled by undisputable evidence that it is being increasingly perceived as unilateralist and imperial in the eyes of global community, and having made reaching cooperative arrangements with other nations increasingly difficult, the U.S. has been adjusting its posture in recent time. This foreign policy trajectory adjustment is to a large degree driven by two main considerations, unfavorable response to growing U.S. hegemony, and necessity to legitimize its global democratic transformational influence.

Strong rhetoric and even stronger unilateralist actions have compelled life long proponents of Realism driven strategy to strongly challenge open and direct pre-eminence language and unilateralist doctrine of the current Administration during its first term. One among many Mearsheimer argued that:

*"We should not be standing on the rooftop shouting that we're No. 1 and we plan to stay that way when we're trying to build coalitions against terror. At such a time velvet gloves are essential for winning the war against terrorism and making American foreign policy work." If global hegemony is the administration's real goal, he warns, "we will have our hands full and will ultimately fail."<sup>29</sup>*

With the benefit of hindsight this critic is increasingly being proven right in the case of Iraq. This points out to a wider concern about how U.S. great power is used and perceived in the world while trying to advance freedom, that in its simplest terms can be as spread of free markets and liberal constitutional democracy.

In general terms, if pronounced military superiority of the U.S. is combined with the absence of rhetorical and actual self-restraint, the U.S. risks setting itself against the rest of the world thereby hampering the very effort. "You are with us or against us" position, to quote President Bush, proved counterproductive by causing further polarization and more anti-American sentiment in the world by any scale or measure. Unilateralist foreign policy eroded U.S. position in the world when more unity is needed to combat microscopic sub-state actors equipped with tremendous destructive potential. Even senior members of the

---

<sup>27</sup> Mearsheimer, John J., The false promise of international institutions. *International Security*, Winter 94/95, Vol. 19 Issue 3, p5

<sup>28</sup> Wendt, Alexander. *Constructing International Politics*. *International Security*, Vol. 20, No.1 Summer 1995, p71

<sup>29</sup> Judith Miller., *Keeping U.S. No. 1: Is It Wise? Is It New?* *New York Times*, October 26, 2002

## *U.S. Foreign Policy Review*

Bush administration's National Security Council, such as Philip Zelikow provide early warning by qualifying the doctrine as "aggressively opaque."<sup>30</sup>

In the aftermath of mixed success record in Iraq and increasing challenges with respect to Iran and North Korea, a growing realization is evident that message of unilateralist action needs to be replaced with reinforced message of perpetual partnership with European allies and cooperative arrangements with regional partners. Policy evidence to this trajectory change are many. On global level U.S. has committed to supporting EU-3 lead role to finding ways to influence and appease Iran, it has endorsed regional solution for North Korea, while in Western Balkans U.S. policy has moved from lead role into support role by allowing Brussels to take a lead in the second stage of nation building project.<sup>31</sup> Nevertheless, U.S. remains active player in all of these theaters, strategically positioned to reengage policy development at time of threat or convenience.

Now, well into its second term grand standing by Defense Secretary Rumsfeld is no longer observed and transatlantic schism is proactively addressed as to help international cooperation that is much needed in the war on terror. Firm yet measured tone readily reaffirms U.S. renewed commitment to cooperative foreign policy. As President Bush said in Brussels, for the U.S. and Europe, "our strong friendship is essential to peace and prosperity across the globe -- and no temporary debate, no passing disagreement of governments, no power on earth will ever divide us." This message was echoed soon after by Secretary Rice in Paris.<sup>32</sup>

Continuation and reinforcement of this policy is evident in Under Secretary Burns' reaffirmed commitment to trans-Atlantic relationship in light of mutually recognized necessity to maintain a strong and effective alliance necessary to effectively meet current and future challenges in the greater Middle East, in the Balkans, in Afghanistan and beyond.<sup>33</sup> One of the strongest signs of this renewed commitment was the ability of the U.S. to abstain on a resolution, put forward by the Government of France, which allowed the International Criminal Court (ICC) to become the court of jurisdiction dealing with atrocities and war crimes committed in Sudan.<sup>34</sup>

This represents a major multilateralist compromise on behalf of sustained policy of the U.S. to alienate ICC.<sup>35</sup> Considering extensive deployment of the U.S. serviceman

---

<sup>30</sup> *ibid.*, et. al

<sup>31</sup> Condoleezza Rice: The State of U.S.-European Relations, Remarks at The Institut d'Etudes Politiques - Science Politique Paris, Paris, France, February 8, 2005

<sup>32</sup> *ibid*

<sup>33</sup> R. Nicholas Burns, U.S. Undersecretary of State for Political Affairs, delivers remarks to the International Crisis Group

<sup>34</sup> *ibid*

<sup>35</sup> For literature arguing against the ICC see Lee A. Casey, the Case against Supporting the International Criminal Court. Whitney R. Harris Institute for Global Legal Studies; Tucker, Robert., The International criminal Court Controversy. World Policy Journal, Summer2001, Vol. 18 Issue2, p71; Williams, Captain Andrews., The proposed International criminal Court: An imminent Danger? Reporter, Jun2000, Vol. 27 Issue 2, p3; Rubin, Alfered P., Some Objections to the International Criminal Court. Peace Review, Mar2000, Vol. 12 Issue 1, p45; Rubin, Alfered P., Challenging the Conventional Wisdom: Another View of the International Criminal Court. Journal of International Affairs, Spring99, Vol.52 Issue2, p783; Nill, David A., National Sovereignty: Must it be Sacrificed to the International Criminal Court. BYU Journal of Public Law, 1999, Vol. 14 Issue 1, p119; Pierce, Rachel., Which of the preparatory Commission's latest Proposals for the Definition of the Crime of Aggression and the Exercise of Jurisdiction Should be Adopted into the Rome Statue of the International criminal Court. BYU Journal of Public law, 2001, Vol. 15 Issue 2, p281

overseas, investing political capital in strengthening the role of the ICC that may limit military options come at a great political cost for the Administration. According to the Economist's Survey of America's World Role, U.S. maintain 725 military installations on foreign soil had 250,000 overseas-deployed servicemen prior to occupation of Iraq.<sup>36</sup> The number is likely to increase as the U.S. pursues the inevitably expanding "Axis of Evil" which is likely to include countries that will obtain weapons of mass destruction in the future. Under such realities, advocating the acceptance of the ICC is perceived as non-patriotic since it subjects American serviceman to jurisdiction of the ICC. However, what is often not said is that ICC authority would only be used in the case if no U.S. court martial action is taken against military personal who may be rightfully accused of crimes within ICC jurisdiction. Nevertheless, members of Congress have passed the American Service-members Protection Act, an anti-ICC legislation that forbids all level of US government to cooperate with the ICC and/or extradite anyone within the US that is subject of ICC inquiry.<sup>37</sup> In more direct terms, the Bush Administration has also challenged the ICC in the Security Council, by introducing two proposals to exempt from the ICC's jurisdiction U.S. peacekeepers in East Timor, and recently in Bosnia.

Often faced with criticism of encouraging clash of civilization more prudent war of ideas if being waged.<sup>38</sup> Crusade rhetoric of is increasingly replaced by language of freedom and liberty with special emphasis on benefits to Muslim world, primary target of democratic (r)evolution. Nevertheless, this balancing act remains increasingly difficult as war on terror, generally understood as war against radical Islam, is assuming a Cold War style ideological collision.

To illustrate this point I quote at length the speech by President Bush addressing the issue of terrorism in which he sets the stage for another Cold War type ideological confrontation:

*"And Islamic radicalism, like the ideology of communism, contains inherent contradictions that doom it to failure. By fearing freedom -- by distrusting human creativity, and punishing change, and limiting the contributions of half of the population -- this ideology undermines the very qualities that make human progress possible, and human societies successful. The only thing modern about the militants' vision is the weapons they want to use against us. The rest of their grim vision is defined by a warped image of the past -- a declaration of war on the idea of progress itself. And whatever lies ahead in the war against this ideology, the outcome is not in doubt: those who despise freedom and progress have condemned themselves to isolation, decline, and collapse. Because free peoples believe in the future, free peoples will own the future."<sup>39</sup>*

Faced with this massive undertaking, what is likely to be decades long struggle, Secretary Rice openly acknowledged the current deficit in "dispelling negative myths about American society and U.S. policy and on encouraging voices of moderation and tolerance in the Muslim world."<sup>40</sup> President's latest address mirrored this sentiment by emphasizing

---

<sup>36</sup> Economist. Present at the Creation: A Survey of America's World Role. June 29, 2002, p.8

<sup>37</sup> Human Events. Helms Wins Fight to Protect Americans from Global Court. December 24, 2001. Vol. 57 Issue 58, p18

<sup>38</sup> Samuel P. Huntington, The Clash of Civilization, Foreign Affairs. Summer 1993, v72, n3, p22

<sup>39</sup> Remarks by the president of the United States on the War on Terror. Chrysler Hall Norfolk, Virginia October 28, 2005

<sup>40</sup> Condoleezza Rice Visits to the United States Institute of Peace, December 2004/January 2005, Vol. X, No.4

## U.S. Foreign Policy Review

“American action to protect Muslims in Afghanistan, and Bosnia, and Somalia, and Kosovo, and Kuwait, and Iraq...”<sup>41</sup>

Nevertheless, driven by basic premise of Realist ethics, it is expected that political actions of the U.S. foreign policy will be driven by government’s obligation to primarily protect and advance interests of its own constituency. Yet, it is undeniable that winning hearts and minds in the increasingly democratizing world will be necessary for success of this global campaign. In places such as Bosnia and Kosovo, acts of benevolence and genuine contributions to State security and improvement of human dignity, reflect favorably and provide evidence beyond any doubt on the ability and willingness of the U.S. to improve human condition in transitional democracies even those with substantial Muslim population.

### Military Considerations

In line with two primary objectives of U.S. foreign policy, assurance of national security and promotion of democratic governance and economic freedom, emerging democratic environment will increasingly demand that U.S. military presence assume less visible but equally effective posture. In a world of instant communication and unprecedented global transparency such choice is prudent; But this will prove to me a massive and ongoing effort considering that U.S. Special Forces Command is actively engaged in about sixty-eight countries around the world on any given day.<sup>42</sup>

The need to decrease political cost associated with a growing tension between promoting democratic governance and the need to station military bases in autocratic states in proximity to active military theaters, will push redeployment of U.S. military towards emerging democracies.<sup>43</sup> However, the rise of democratic and open societies will allow for increasing scrutiny of visible presence of U.S. troops thereby increasing unfavorable perception of U.S. hegemony. In words of Robert Kaplan:

*“U.S. military faces the most thankless task it ever has, which is to provide the security armature for an emerging global civilization. As these global governance forms increasingly become more and more articulate, they will, by very definition, be less and less thankful for the very military that helped them come into existence in the first place.”*<sup>44</sup>

As a result of this democratic change it seems that massive presence of the U.S. troop is a matter of the past and unassuming deployment of security forces is destined to become a standard. Consistent with this logic are recommendations resulting from Pentagon’s 2004 Global Defense Posture Review.<sup>45</sup> In sum, the new strategy includes consolidation and reduction in size of major World War II military installations. The U.S.

---

<sup>41</sup> Remarks by the president of the United States on the War on Terror. Chrysler Hall Norfolk, Virginia October 28, 2005

<sup>42</sup> Robert D. Kaplan, *Imperial Grunts: The American Military on the Ground*, Edited transcript of remarks, 09/27/05 (part of the series *American Military Power: An Ethical Inquiry*, Carnegie Council, New York City).

<sup>43</sup> Alexander Cooley, *Base Politics*, *Foreign Affairs*, Nov/Dec 2005 Vol. 86 Number 6

<sup>44</sup> Robert D. Kaplan,

<sup>45</sup> *Global Posture, Testimony As Prepared for Delivery by Secretary of Defense Donald H. Rumsfeld*, Senate Armed Service Committee, Washington, DC, Thursday, September 23, 2004.

military plans to increasingly establish forward operating sites that will feature pre-positioned equipment on locally owned facilities services by contracted support with minimal permanent military presence. Such limited deployment will allow for the use of established infrastructure with active presence in the wider region that is likely to be in the need of flexible and rapidly deployable troops. This locally integrated cooperative intelligence capacity, coupled with limited military presence, capable of rapid and precise interventions will remain one of the main tools of U.S. foreign policy. Consequently, U.S. troops will overtime be redeployed to locations with justifiable needs and welcoming hosts interested in the U.S. military presence. New democracies of Eastern Europe are identified as such favorable host countries.

This global redeployment of U.S military has regional implications for Western Balkans as well. While major military installations are planed and implemented in Bulgaria and Romania to remain close to Middle East theaters, it is likely that U.S. will continue it limited military presence in both Bosnia and Kosovo as to help provide incentives for democratic development, support regional stability, and proactively address security threats by normalizing regional politics. This will assure direct yet less visible involvement in regional affairs while maintaining its benevolent character. Low cost of maintaining installations and favorable sentiment of local authorities will allow continued but limited military presence in Western Balkans.

Such U.S. military involvement, with genuinely humanitarian character, reflects favorably on its global reputation. In the context of ongoing transformational engagement in the Middle East and Central Asia, the Administration never fails to rightfully emphasize the critical and benevolent role U.S. military played and continues to play, in the words of Secretary Rice, “In the Balkans and Bosnia-Herzegovina and in Kosovo, where Muslim populations were being slaughtered by Serbs and by others.”<sup>46,47</sup> This is a far cry from earlier vocal opposition to continuing humanitarian missions in the region that included a threat pullout of U.S. troops from Bosnia.<sup>48</sup>

## **U.S Political Economy of Development – Paradigm Revisited**

To understand the future of the U.S. development policy we need to understand its past. Colin Leys in the *Rise and Fall of Development Theory* provides an comprehensive review of post-World War II development policies that were primarily driven by the political and economic needs of rich countries that supported failing colonial interests and the containment of Soviet threat.<sup>49</sup> Most importantly, the “economic development first” (EDF) approach has often been used to perpetuate dictatorial regimes that supported interests of the colonial past and provided assurance for disassociation from the Communist block. Perhaps, at the time, direct financial incentives provided to authoritarian regimes, thereby directly addressing their financing gaps, were the most effective in securing mutual interests from both the donors’ Realist perspective and leader-centric objective of local ruling elites.

---

<sup>46</sup> The Rediff Interview/US Secretary of State Condoleezza Rice, March 18, 2005

<sup>47</sup> Remarks by Dr. Condoleezza Rice U.S. Institute of Peace, Washington, DC

<sup>48</sup> Condoleezza Rice: Rising star BBC News Monday, 18 December, 2000,

<sup>49</sup> Colin Leys, *The Rise & Fall of Development Theory*. Indiana University Press: Bloomington, 1996.



## *U.S. Foreign Policy Review*

In this context, a normative commitment to democratic development took a back seat to securing the imperative of compliance interest and political survival. During the Cold War era pursuit of democracy carried an inherent downside. This was due to the fact that the vote of the disenfranchised and the poor, who represent the majority in developing and underdeveloped societies, provided a mechanism conducive to the more favorable distributional policies inherent in Communist ideology. Consequently, a normative commitment to democratic political order was not prevalent. Rather, the struggle between normative commitment to capitalism/free market enterprise and the Communism/centrally controlled economy approach took center stage.

With Communism severely incapacitated and the onset of an era of aggressive economic liberalization, increased concern for human rights and equity, it is becoming increasingly hard to justify the continuation of such development policies. Not surprisingly, a new development paradigm is emerging. A new normative commitment to democratic development first is taking shape.<sup>50</sup> This paradigm shift is also in line with The National Security Strategy of the United States that proclaims a new age of democracy.<sup>51</sup>

Consequently, greater attention will be given to democratic development of constitutional liberal democracies that possess mechanisms capable of a more equitable distribution of resources and the ability to limit abuses of power through accountability, transparency, and the checks and balances inherent in the system.<sup>52-53</sup> Furthermore democracies have demonstrated the quality of being responsive to demands for the basic needs of their populations.<sup>54</sup> When faced with these realities more attention will be given to development of democratic institutions. Consequently, normative over-commitment to economic liberalization policies of the Washington Consensus over democratic development will narrow.

Continuation of EDF strategy is becoming increasingly inconsistent with an overall security strategy of the U.S. Illustrative in this regards is the mission of the United States Agency for International Development (USAID) that clearly defines developmental objectives of U.S. foreign policy as strengthening the rule of law, promoting more competitive and inclusive electoral and political processes, strengthening civil society, and assuring rise of transparent and accountable governments.<sup>55</sup> In recent time international lenders such as IMF, World Banks and international development agencies such as USAID have increasingly conditioned program financing on development of sound institutions. The commitment and ability to conditionally finance various development projects provides direct financial incentive for governing elites and society at large to engage in institutional reforms. The latest effort in this regard is establishment of the United States Government Office of Reconstruction and Stabilization. In the words of Under Secretary Burns:

---

<sup>50</sup> Siegel, Joseph, Weinstein, Michael, and Halperin, Morton Why Democracies Excel Foreign Affairs September/October 2004 Vol. 83, no. 5,

<sup>51</sup> Judith Miller., Keeping U.S. No. 1: Is It Wise? Is It New? New York Times, October 26, 2002

<sup>52</sup> Siegle, p.58, 59

<sup>53</sup> Fareed Zakaria, The Rise of Illiberal Democracy, Foreign Affairs, November/December 1997, Vol.76, No.6

<sup>54</sup> Amartya Sen, Development as Freedom, Oxford University Press 1999, et al.

<sup>55</sup> krasener case for shared sovereignty p. 75

*“It became abundantly clear to the Congress of the United States, to Senator Lugar and Senator Biden and others, but also to President Bush and Secretary Rice, Secretary Powell before her, that in addition to a great diplomatic corps, in addition to our military power, we need to have one part of our government focusing on what happens after the military intervention has been effected. How can we best put forward the energies and resources of the United States Government to work with other governments, the United Nations and the NGO community to rebuild countries that have been torn apart by warfare?”<sup>56</sup>*

### **Imperative of Phased and Managed Transition to Consolidated Democracy**

However, the process of transition from autocratic unaccountable regimes to democracy will be gradual as sudden spikes in power disparity between political options may lead to violent outcomes and a sustained domination of the winning option - autocracy.<sup>57</sup> As theorized by Dahl in *Polyarchy* and exemplified by Chua in *The World On Fire*, destabilizing autocratic regimes is often dangerous.<sup>58</sup> The likelihood of the threat of violence, opportunistic political options maximizing political and economic gains, as well as economic, racial, ethnic, and/or social cleavages are likely to emerge. Nevertheless, embarking on a road to democracy is well worth the effort as competitive political systems, such as liberal constitutional democracy, creates preconditions for a pluralistic social order that in turn provides the base for a competitive economy and sustained private ownership, that in concert provide counter-balance to the above described stability threats.<sup>59</sup>

Thus, in transitional countries, the core issue becomes determining how fast to transform domestic institutions so as to create conditions favorable to liberalized economy while protecting stability. Without stable institutions, development, both economic and political, is an endeavor destined to experience sustained volatility, if not failure. Therefore, the process of development is likely to continue to be managed from both an economic and institutional design aspect. What current U.S. development policy is mastering is the attention to the advancement of institutions capable of leveraging the evolution of competing interests of a developing society. Case in point is the state evolution in Bosnia on its way from peace to state building, where imperative of stabile transition have been readily observed.

The U.S. foreign policy increasingly understands and most importantly accepts this requirement for stabile transition; therefore, it is reasonable to expect that the U.S. will fully support future incremental efforts to upgrade constitutional construct to more functioning governance in the region. Both Bosnia and Kosovo are good examples of this commitment.

---

<sup>56</sup> R. Nicholas Burns, U.S. Undersecretary of State for Political Affairs, delivers remarks to the International Crisis Group 1 April 2005

<sup>57</sup> Przeworski, p. 57, 58, 60, 67, 90

<sup>58</sup> Dahl, Robert A. (1971). *Polyarchy*. New Haven, CT: Yale University Press. P. 38-39, 46 and Chua, Amy, (2003) *The World On Fire*, New York, Anchor Books.

<sup>59</sup> Dahl, p. 57, 58

## Direction of U.S Foreign Policy in Western Balkans

Since the successful brokering of the Dayton Peace Agreement in 1995 and Humanitarian Intervention in Kosovo in 1999, U.S. has been constructively engaged in building a comprehensive infrastructure of democratic governance, establishing political and economic freedom, promoting respect for human dignity, and providing support for development of governance structure that is accountable to all of its citizens and capable of fulfilling its international obligations.

An issue of global importance for the U.S. is being defended in Bosnia and Kosovo. In order to justify its own model of governance, constitutional liberal democracy, as a model that assures tractability of multi-ethnic and multi-confessional societies, U.S. remains committed, where necessary and possible, to initiate democratic change and provide argument for spreading democratic (r)evolution throughout the world. The primary model for achieving this new democratic order is strong and permanent rule of law within democratic context.

## Moving Forward - Consolidating Security and Governance Systems

### Strategy of *Transformational Mediation*

In Bosnia, the pursuit of early elections in 1996, just several months after the end of military operations, allowed many questionable political leaders to legitimize their power through elections, thereby providing stability without ability to effectively engage in reform process.<sup>60</sup> As a result, recent police reform negotiations included political players whose policy choices principally supported their ambition for power and control thereby restricting a more prudent path to prosperity by directly opposing institutional reforms necessary for EU and NATO integration.

By delaying police reform, current Bosnian Serb leadership proved once again that autocrats will stop short of nothing if it seems necessary to preserve their power even if such action de-legitimizes the regime by robbing the entire country of prosperity and progress. Once legitimacy is forsaken, all else becomes acceptable. With conditions of liberal democracy absent, the inclination of ruling elites shifts toward repressing opposition and neglecting the needs of society at large.<sup>61</sup> This is primarily done through maintaining control over coercive means and limiting access to political coordination goods and perpetuating political rents.<sup>62</sup> It must be recognized, however, that under a consolidated democratic regime such abuse of power is less likely.

As argued earlier, phased and managed transition, with attention to vested interest of ruling elites, is essential for stability and peaceful transformation of state structures. Dahl refers to this process as a system of mutual security that is both complex and time consuming; A Practice international community has respected since Dayton.<sup>63</sup>

---

<sup>60</sup> Francis Fukuyama, Building Democracies After Conflict, "Stateness" First, *Journal of Democracy*, January 2005, Vol. 16, number 1, p. 88

<sup>61</sup> Przeworski p. 54

<sup>62</sup> Bruce Bueno de Masquita and George W. Downs, Development and democracy, September/October 2005, vol. 84, number 5, p. 77

<sup>63</sup> Robert A Dahl, *Polyarchy* (New Haven: Yale University Press 1971) p. 38-39, 46

Consequently, in the last ten years, Bosnian Serb leadership of SDS has been given a unique opportunity, in a process involving the international community, most recently during the police reform and constitutional upgrade talks, to transform and enhance its emerging reputation as a pragmatic party committed to reform in the Republic of Srpska entity (RS) and in the functioning of common institutions in Bosnia. The gradual success of this transformational mediation is most obvious within SDS party where there is a clear indication of party split between those ready to reform and sustain their political relevance and those who wish to perpetuate dysfunctional systems of the past.

Pragmatic political posturing of RS President Cavic and stubborn opposition by Premier Bukejlovic to U.S./EU driven reforms bought favor to Cavic and political credit with international community. Furthermore, in refusing to publicly implicate direction of Bosnian domestic politics with the status of Kosovo negotiations, Cavic has reaffirmed his commitment to prudent approach in Bosnian political affairs. Well informed pragmatics know that battles already lost are no longer worth fighting for as both balance of powers and commitment to territorial integrity and sovereignty of Bosnian state is no longer in question as established by unanimous support of the Congress of the United States of America for the independence and territorial integrity of Bosnia.<sup>64</sup> A no small contribution to the territorial integrity and sovereignty of Bosnian state is reemerging pro-Bosnian political mass, even though predominantly Bosniak in composition, with somewhat increasing but still shy participation from Croat and Serb political options. This is a further assurance that a self-destructive war time option of trilateral division has been put to rest.<sup>65</sup>

As a result of this changing reality we will increasingly witness a classic bandwagon politics. This is evident in a sudden reduction of implementation timeframe for police reform from five to three years that found virtually no opposition. Couple this timeframe with political reelection cycle in the U.S. and you have a growing realization that this is a time sensitive reform designed to demonstrate Administration's success in time for elections. It seems that political inevitability of reforms has sunk in, that the time of push is over and that gradual acceptance of EU standards of governance is imminent. Thus, as a part of its transformational mediation strategy the U.S. looks forward to working with current leaders on furthering constitutional reform. After all, war time parties have been legitimized through early elections and accepted as long term partners.

However, this does not amount to amnesty by no means, as U.S. remains committed to pressure current political leadership of RS to affirmatively disassociate from criminal wartime ideology and move in a new responsible direction. In words of Under Secretary Burns "It's important to us that we hear a clear and an unequivocal statement from the Bosnian Serb leadership that they believe that both Karadzic and Mladic should be - either voluntarily surrender or - should be arrested, and Mr. Cavic and Mr. Dodik and Mr. Ivanic just assured me in a meeting that that is their position."<sup>66</sup>

This, however, raises an interesting challenge for democratic politics of contestation. Namely, in terms of continuing on the path of reform it almost does not matter who wins

---

<sup>64</sup> 109th Congress H. Res. 199; and S. Res. 134 (A resolution expressing the sense of the Senate regarding the massacre at Srebrenica in July 1995)

<sup>65</sup> Rusmir Mahmutcehajic, *The Denial of Bosnia.*, (Penn State University Press, University Park, PA, 2001) et. al.

<sup>66</sup> Under Secretary of State for Political Affairs Nicholas Burns, Press Conference, Sarajevo, October 12, 2005

the next elections as trajectory has been set and unequivocally supported by clear commitment of the U.S. to bring it to an end.<sup>67</sup> Nevertheless, serious defeat of the opposition in the next elections would further retard their ability to provide healthy counterbalance and political discourse in domestic politics. Consequently, if for nothing else strengthening opposition's political means will be managed as to create a balanced political scene. Thus, it is not surprising that divided opposition is being strongly encouraged to start early negotiation on the future of the electoral coalition but most importantly their political character and electoral platform.

In this context, we must revisit Dahl's democratic fundamentals of participation and contestability. To get to the stage of democratic participation State institutions must be designed in a manner that provides for expansive representation that still remains discriminative on entity levels. Furthermore, it is only natural that effective contestability, as defined by Dahl, requires material, intellectual, and organizational resources to be effective. Therefore, these requirements for effective opposition render both democratic and economic development necessary for a fully developed democratic society. This is a reason more to revisit development theory paradigm as suggested and direct it towards ensuring healthy democratic dialogue and contest of ideas and policies affecting Bosnian society.

### **Determination to Finishing the Job**

Today, both sides of the U.S Congress support continued engagement in state building process in Balkans. Committing to this momentum before his last trip to Europe, Under Secretary Burns declared that "The United States intends to make a major diplomatic push on these issues over the next few months."<sup>68</sup> Even, Secretary Rice has committed to the continued engagement with the region by outlining the U.S. strategy for resolving outstanding issues in the Balkan.

*"In order to complete, in a sense, Europe whole and free and at peace, we have to deliver on the promise of what has gone forth in the Balkans to this point and the Dayton Accords are part of that, Bosnia and Herzegovina, of course. We also have a complicated and challenging issue concerning Kosovo and there will be very close consultations with our European friends and allies over the next several months as we review the Kosovo situation so that we can look at the Balkans as a whole. One of the important levers that we have in the Balkans is that we want to look to a day when the Balkans are integrated into European structures. Now, that means that you have to have further democratization in Serbia. It means that you have to have a solution for Kosovo. It means that Bosnia and Herzegovina, which is moving fairly effectively in this way, has to continue that progress. It means that we have to wrap up the war criminals that the international tribunal is trying to try."<sup>69</sup>*

In supporting the evolutionary character of Dayton Accords, Under Secretary Burns clearly outlined the purpose of the Accords not stopping short to even including President

---

<sup>67</sup> Remarks as Prepared, Under Secretary for Political Affairs R. Nicholas Burns, Senate Committee on Foreign Relations, Hearing on "Kosovo: A Way Forward?", November 8, 2005

<sup>68</sup> United States to Push on Balkan War Criminals, Future of Kosovo, Jeffrey Thomas Public Affairs Section of the U.S. Embassy in Brussels, Belgium

<sup>69</sup> Remarks Secretary of State Condoleezza Rice To The Annual Convention of the American Society of Newspaper Editors, April 15, 2005, J.W. Marriott Hotel Washington.

Bush's commitment to final push for democratic reform. "...including the Government of President Bush and Secretary Rice, we've always believed that as times change the Dayton Accords had to change with them, and they had to be modernized, and there had to be an evolution."<sup>70</sup> In addition, Richard Holbrooke strongly defended achievements of American intervention in Bosnia while outright calling the Administration to reengage in the second phase of the intervention by providing active support for the state building stage of the intervention.<sup>71</sup>

With the tenth anniversary of Dayton Accords looming, Under Secretary Burns reiterated the "importance of Bosnia continuing its progress towards a united, multi-ethnic future within Europe," and declared defense reform "country's most important achievement since Dayton" while not failing to point out significance of the recent progress on the issue of police reform.<sup>72</sup> Supporters of multi-ethnic Bosnia can be pleased with recent events as they now have a re-committed partner in the United States Government who, in the words of Under Secretary Burns, believes that "unified police institution would help Bosnia continue on its way towards a multiethnic future within Europe".<sup>73</sup> Consolidation of security systems in Bosnia is essential to deal with criminal elements throughout the State who perpetuate inter-ethnic tensions and instability for the sake of securing wartime political and economic gains.

Thus, the passage of the Bosnia and Herzegovina Defense Law and Law on Service in the Armed Forces of Bosnia and Herzegovina by the state parliament, as well as, progress on police reform is precisely process that consolidates security and democracy in Bosnia. Tangible benefit of the U.S., even though symbolic, reflect in the deployment of an interethnic Bosnian Explosive Ordinance Disposal team to Iraq, increased credibility in international arena, and more effective locally owned capacity to address security threat issues.<sup>74-75</sup>

Geopolitically, Western Balkan is a pocket that remains to be sawn to the expanding fabric of NATO and EU. Thus, U.S. looks forward to Bosnia's admission into the Partnership for Peace, and eventually NATO, once all conditions, including full cooperation with the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, are met.<sup>76</sup> Therefore, it is not a surprise that U.S. Administration looks to security reforms, both military and civilian as "most significant step towards Euro-Atlantic integration taken by Bosnia and Herzegovina since the signing of the Dayton Peace Accords" because it creates a unified security establishment.

In sum, the phase of consolidating security systems of the Bosnian unitary State has been to a large degree assured through enhancements of defense and police reforms; thus

---

<sup>70</sup> Under Secretary of State for Political Affairs Nicholas Burns, Press Conference, Sarajevo, October 12, 2005

<sup>71</sup> Was Bosnia worth It? Richard Holbrooke, Washington Post Tuesday July 19, 2005

<sup>72</sup> Remarks to the Press After a Special North Atlantic Council Meeting, Nicholas Burns, Under Secretary for Political Affairs, Brussels, Belgium, October 11, 2005

<sup>73</sup> United States to Push on Balkan War Criminals, Future of Kosovo, Jeffrey Thomas Public Affairs Section of the U.S. Embassy in Brussels, Belgium

<sup>74</sup> Under Secretary of State for Political Affairs Nicholas Burns, Press Conference, Sarajevo, October 12, 2005

<sup>75</sup> Remarks by the High Representative for BiH, Paddy Ashdown, to the UN Security Council, New York, Tuesday, November 15, 2005

<sup>76</sup> Passage of Defense reform Legislation in Bosnia and Herzegovina, Statement by Sean McCormack, U.S. Department of State Office of the Spokesman October 5, 2005

the time is ripe to begin phase two of the state building process through consolidation of systems of just democratic governance by providing incentives for establishing state institutions of single Presidency, strong office of the Prime Minister, and democratically sound parliament defined by EU standards of governance.<sup>77</sup>

Providing locally owned assurance that the core function of fully consolidated democratic State, defined as domestically legitimate and internationally accountable monopoly on power capable of supporting international order and security, remains the overriding condition for regaining sovereignty. This is the core mission of the state building project and overriding objective of U.S. involvement in Bosnia. Until these two phases of nation building project in Bosnia are fully implemented sovereignty will remain a privilege more than a right.

### **Creating Momentum for Negotiations of Kosovo's Final Status**

When it comes to Kosovo the situation is much similar to the Bosnian process in the stages that Kosovo process will have to assume on the way to consolidated democracy. Completing the process of building constitutional liberal democracy is more so important in Kosovo since unlike Bosnia, Kosovo with its homogeneous Muslim population would become first self-conscious Muslim state in Europe.

However, Kosovo is far from desired independence. What latest Security Council resolution created was a political momentum that will allow for sustained effort to reopen political talks on the governance arrangement of Kosovo. The encouraging moment, however, that gives an early confidence for favorable outcome, is U.S. renewed commitment to assume leadership role in the Balkan region.

The final status process as defined by President of the Security Council is nothing more than a continuation of policy direction set by Security Council Resolution 1244, passed in 1999.<sup>78</sup> Security Council Resolution 1244 declared that the final status of Kosovo would be resolved through the negotiation process defined as “substantial autonomy and meaningful self-administration for Kosovo”.<sup>79</sup> While the resolution included language that would take into account the principles of sovereignty and territorial integrity of the “Federal Republic of Yugoslavia” the anticipated negotiations between the parties for a final status, in the resolution referred to as the final settlement, was left open for the necessary stabilization period within which establishment of democratic self-governing institutions would ensue.

Today, however, the timeline and the anticipated pace of reform could not be more clearly stated. Under Secretary Burns while complementing progress made in integrating the Balkans into the trans-Atlantic and EU integrations set an ambitious timeline of one year for determining the final status of Kosovo. But most importantly he defined this endeavor as “a primary objective of U.S. foreign policy.”<sup>80</sup>

---

<sup>77</sup> Remarks as Prepared, Under Secretary for Political Affairs R. Nicholas Burns, Senate Committee on Foreign Relations, Hearing on “Kosovo: A Way Forward?”, November 8, 2005

<sup>78</sup> United Nations Security Council, Statement by the President of the Security Council, 24 October 2005

<sup>79</sup> Resolution 1244 (1999), Adopted by the Security Council at its 4011th meeting, on 10 June 1999

<sup>80</sup> Remarks to the Press After a Special North Atlantic Council Meeting, Nicholas Burns, Under Secretary for Political Affairs, Brussels, Belgium, October 11, 2005

In the context of larger issue of NATO stability and reducing trans-Atlantic schisms, Kosovo more so than Bosnia needs to continue the legacy of NATO's institutional meaningfulness and strategic functionality. Therefore, it is no surprise that U.S. is determined to fully engage EU and NATO in crafting this new status for Kosovo. With all relevant players seemingly unified and resolved to determine the future direction of Kosovo, the environment conducive to sustained transformational politics and deal making is now set in place.<sup>81</sup>

Aside from democratic consolidation this effort will create conditions necessary to clearly define the role of the U.S. and NATO troops on the ground. This resolve is further demonstrated by Administration's willingness to appointing a senior U.S. envoy to this negotiation process. This is a significant step forward as it is well known that special envoys bring with them authority of the President and with that often unlimited mandate.<sup>82</sup>

While Under Secretary Burns expressed no vision of preconceived outcome, foreign policy opinion makers such as Richard Holbrooke, express little doubt of Kosovo's eventual independence.<sup>83</sup> However, by all objective accounts Kosovo is ill prepared to assume any level of independence at present time. As Herald Tribune has delivered while nevertheless supporting distant inevitability of Kosovo independence:

*"Albanian majority has shown no tolerance toward the Serbian minority and little capacity for self-government. Kosovo has no army, only a fledgling police force and powerful mafias. The only Albanian leader with any semblance of authority, Ibrahim Rugova, has lung cancer. His most likely successor, Ramush Haradinaj, was indicted by the international tribunal in The Hague and surrendered."*<sup>84</sup>

This is a far cry from the necessary standard of responsible democratic self-rule that has been aggressively pursued in Bosnia for last ten year. Outlined points are precisely what Kosovo's emerging leadership will have to address before realistically embarking on the claim for sovereignty.

However, this by no means strengthens the poison of Serbian authority over Kosovo, as Belgrade has lost the legitimate claim to governance due to the long standing policy of cultural, social, and economic repression, mass expulsion, ethnic cleansing, and murder of many thousands Kosovars preceding humanitarian intervention by NATO in 1999.

Kosovars, on the other hand, must be able and willing to offered Serbs what Serbs denied to Kosovars for so long – an equal standing in the society and right to participate in government with maximum protection of human right in accordance with EU standards.<sup>85</sup> This will be a litmus test for Kosovo independence.

As Kosovo moves toward this solution a phased approach will be utilized to provide face saving exit strategy for Serbian leadership. This is necessary for smoother resolution of the Kosovo status before volatile constituency that is likely to view loss of Kosovo as unacceptable final nail in the coffin of Serbian ultra-nationalism.

---

<sup>81</sup> Remarks to the Press at the U.S. Office in Pristina, Nicholas Burns, Under Secretary for Political Affairs, Pristina, Kosovo, October 13, 2005

<sup>82</sup> Michael Fullilove, All the Presidents' Men, Foreign Affairs, March/April 2005

<sup>83</sup> New Course For Kosovo, Rice Makes Her Presence Felt, By Richard Holbrooke, Wednesday, April 20, 2005; Page A25

<sup>84</sup> Kosovo moves toward a messy independence, International Herald Tribune, October 28, 2005

<sup>85</sup> Kosovo's Status the Wheels Grind On, The Economist, October 8th 2005.



As it is the case for Serbs in Bosnia, Serbian government when it comes to Kosovo is faced with a difficult choice, reform and accepts democratic standards of governance or remains on civilization and economic outskirts of the global society.

Kosovo process, as like in Bosnia, will require transformation of leadership, and maturation of political institutions. But most importantly Kosovo leadership will have to demonstrate the ability of democratic intuitions to protect the interest of endangered Serb minority that remains in Kosovo. The policy of standards before status will be re-packaged so as not to remain a mid-term impediment but it will be further pursued as it remains vital to justifying legitimacy of Kosovo's independence.<sup>86</sup>

Naturally, usual political and economic incentives will be used to navigate Serbia toward the solution. EU will have to provide both positive and negative incentives for Serbia's membership in EU that would be conditioned on the normalization of Kosovo status. And second, conditional foreign aid approach will be used to stimulate decision making in the responsible direction.<sup>87</sup>

It is now clear that the U.S. is determined to play a leading role in the process of determining the final status of Kosovo. As to create the stage for this endeavor State Department has issued early warning to a still steadfast Serbian leadership that has entirely excluded secession of Kosovo on legal grounds, a position that at the end of the day will prove to be no more than a part of a positional bargaining strategy. Invoking international norms at the time of convenience will not help Serbian leadership secure their competing claim over Kosovo. Thus, the real question remains whether or not Serbia has lost the claim to Kosovo based on Westphalian system of international relations?

For one, Kostunica's statement that Serbia is "fully prepared to assume its share of responsibility in the process of resolving the issue of Kosovo and Metohija in accordance with the fundamental principles of international law and the democratic values of the contemporary world" comes two and a half decades too late.<sup>88</sup> Furthermore, it only seems detached from contemporary international relations that Mr. Kostunica's is self-convincingly concluding that "No democratic and free State could accept that ... ["dismemberment of a democratic State and the undermining of the most basic principles of international order"] ... under any circumstances." In the light of earlier argument on the future of sovereign rights such statements are more so troubling as it is clear that unaccountable and repressive State, such as Serbia, has lost the right to claim and assert its sovereignty over Kosovo as it has used its sovereignty in the past as a shield for gross violations of international humanitarian law, and most importantly outright security threat that even draw NATO alliance into conflict.

To draw a parallel to Bosnia, that share a great deal with Kosovo in terms of transformational process, legitimacy of secession of Republic of Srpska, away for Bosnia and towards Serbia, is precluded as such territory remains tainted with the mark of effectively executed genocide and ethnic cleansing by war time political establishment. Secession of such territory is something modern U.S. foreign policy doctrine can not afford to tolerate or afford in the global context and most importantly at the doorsteps of

---

<sup>86</sup> Charles A. Kupchan, Independence for Kosovo, *Foreign Affairs*, November/December 2005, p.15

<sup>87</sup> United States to Push on Balkan War Criminals, *Future of Kosovo*, Jeffrey Thomas Public Affairs Section of the U.S. Embassy in Brussels, Belgium

<sup>88</sup> Security Council 5289th & 5290th Meetings, Security Council Presidential Statement Offers Full Support for Start of Political Process to Determine Kosovo's Future Status, October 24, 2005

NATO and EU. The situation in Kosovo is quite the opposite. Legitimacy for secession of Kosovo has been well established based on past repression; However, the prospect of it coming to fruition will depend on Kosovo's ability to uphold both security and governance standard of NATO and EU integrations. Independence is possible and likely in the long term but in no way certain in the short term.

This will require a phased and guided design and implementation of security and governance institution fully capable of achieving strong and permanent rule of law within democratic context. As a matter of necessity, phasing in of a free market system, underpinned by social safety net that will contribute to regional prosperity, stability and security, will be concurrently pursued. Delivering governance fully capable and accountable to its citizens and international community about what transpires within and affects states outside of its borders, remains a paramount for Kosovo independence. This is a process that we have witnessed in Bosnia and will continue to see in Kosovo as democratic evolution of Western Balkans continues.

## **Conclusion**

Interventionism, as a matter of necessity for global security, has become fully aligned with the Realist construct of States based international relations; because assuring the very stability and accountability of States provides added assurance for regional and global security. Those states who fail to assure such accountability will run a risk of forfeiting sovereignty. In this new paradigm, under no circumstance of temporary confidence should any State, or evolving political entity, take lightly the overriding objective and determination of U.S. national security to assure conditions favorable to its security.

Contemporary U.S. foreign policy, on a practical level, will view sovereignty not as a right but rather a privilege. Thus, it is necessary to recognize that it is not only that sovereign States compose legitimate international system but also those states and entities whose sovereignty is protected or defined by presence of international mandates.

Attacks of 9/11 have produced a necessity to deal with weak, failing and failed states, thereby establishing a new era of interventionism. Namely, the pursuit of governance and institutional system that is fully capable and accountable to its citizens and international community about what transpires within and affects states outside of its borders, will become a mainstream of U.S. foreign policy. Graphic threats of asymmetric warfare combined with ill defined ability of weak, failing or failed states will continue to provide the necessary security motivation for using unilateralism where necessary and multilateralist methods where possible to manage this global threat.

U.S. foreign policy will remain committed, where necessary and possible, to initiate democratic change and provide arguments for spreading constitutional liberal democracy as a model of governance that assures tractability of multi-ethnic and multi-confessional societies. The primary model for achieving this new democratic order is establishing strong and permanent rule of law systems within democratic context and phasing in of the free market mechanisms that contribute to regional prosperity, stability and security.

As a matter of security, not hegemony, U.S. foreign policy will increasingly require sustained commitment to development of institutions of democratic governance thereby engaging in necessary State building operations. As to supplement this effort, U.S. foreign policy will promote locally integrated cooperative intelligence capacity, coupled with limited military presence capable of a rapid and precise interventions, while overtime

redeploying to locations with justifiable needs with hosts interested in the U.S. military presence.

On a regional level in Western Balkans, early consideration of disengagement preceding the 9/11 attacks, have been replaced by renewed commitment of the Administration to finish security integration and democratic transition project in Bosnia and Kosovo. In line with the imminent threat of weak and failing states, the U.S. foreign policy will include continued state building efforts featuring combination of forced reform and phased local ownership of governance structures. The necessity to engage in a prolonged state building process will provide for a more elastic understanding of the sovereignty where U.S., with its regional allies, will increasingly supply, develop and help institutionalize sovereign state functions.

Providing locally owned assurance that the core function of fully consolidated democratic State, defined as domestically legitimate and internationally accountable monopoly on power capable of supporting international order and security, remains the overriding condition for regaining sovereignty. This is the core mission of the state building project and overriding objective of U.S. involvement in Bosnia. Until these two phases of nation building project in Bosnia are fully implemented sovereignty will remain a privilege more than a right.

The ensuing phase we have now entered in the Balkans, most notably in Bosnia, will promote standards of liberal democracy and rule of law consistent with EU standards as the ultimate solution for putting constraints on the use of coercive powers arising from the State's future security monopoly. Only when both exist in concert, Bosnia and Kosovo will be ready for full fledged sovereignty.<sup>89</sup>

With security reforms largely or on its way, consolidation of democratic governance will be aggressively pursued in the coming years. In Bosnia, a general set of agreements on this democratic reform already exists and it is no secret that second track diplomacy negotiations initiated by Dayton Project, lead by United States Institute of Peace, and supported by U.S. and some E.U. countries with full participation of major political parties in Bosnia has delivered a working platform for more concrete constitutional reform. The first step will be to upgrade existing constitutional framework with already enacted but never constitutionally codified improvements.

Transformational mediation will continue to leverage competing interests of a developing society and its elites. However, it is highly unlikely that the U.S. should compromise its values for the sake of short term fixes at the expense of long term solutions.

Concurrently, to the extend possible, constitutional upgrade will address inconsistencies when it comes to minimal standards required for EU membership such as ethnically discriminative electoral processes for Upper House of the Parliament and the Presidency. A process of moving Bosnia and Herzegovina from negative sovereignty towards positive sovereignty is now under way.<sup>90</sup> In this context, Bosnian statehood is no longer in question as established by unanimous support of the Congress of the United States of America for the independence and territorial integrity.

---

<sup>89</sup> Francis Fukuyama, *Building Democracies After Conflict*, "Stateness" First, *Journal of Democracy*, January 2005, Vol. 16, number 1, p.87

<sup>90</sup> Michael Wesley, *Towards a realist Ethics of Intervention*, *Ethics and International Affairs*, Vol. 19, number 2, p. 59

*Haris Hromić*

Reaching the final status of Kosovo will require a phased and guided design and implementation of security and governance institution. This design needs to be fully capable of achieving strong and permanent rule of law within democratic context and phasing in of the free market system underpinned by social safety net that will contribute to regional prosperity, stability and security. Delivering governance fully capable and accountable to its citizens and international community about what transpires within and affects states outside of its borders, remains a paramount for Kosovo independence. This is a process that we have witnessed in Bosnia and will continue to see in Kosovo as democratic evolution of Western Balkans continues.

## **Recommendations**

- Sustain uncompromising policy driven by overriding concern for security while concurrently pursuing imperative of spreading democracy as a form of society that is more stable, accountable to its polity, and most importantly ideologically aligned with values of free and open society.
- Demand and proactively seek and secure locally owned capacity of a fully consolidated democratic state, defined as domestically legitimate and internationally accountable monopoly on power capable of supporting international order and security, as the overriding condition for regaining sovereignty.
- Continued benevolent involvement in the regional affairs will ultimately provide undisputable evidence of a possibility of favourable interventionist outcomes in international arena.
- Continue to provide and where necessary enhance resources, both material and human, as to improve security and governance mechanisms necessary to effectively confront regional asymmetric warfare threats arising from failed, failing and weak state structures in Western Balkans.
- Maintain positive sentiment of local authorities and general population to continue limited but effective security presence in Western Balkans That will provide incentives for democratic development while assuring local support to combat regional stability and security threats by normalizing regional politics.
- Provide increased attention to local ownership of reforms as to provide limited dependency on external powers, increase legitimacy of local leadership, and provide an accountable self-governance capacity as a cornerstone of new democratic order.
- Provide both positive and negative economic and political incentives for establishing Bosnian state institutions of single Presidency, strong office of the Prime Minister, and democratically sound parliament defined by EU standards of governance as a step towards EU membership.
- Unequivocally encourage and support pro-Bosnian political platform, which is representative of multi-ethnic and multi-confessional democratic framework.
- Show concrete results in the short-term demonstrating the commitment and importance of Bosnia continuing its progress towards its united and multi-ethnic future within Europe.
- Strengthen opposition's political means as to create a balanced political scene and healthy democratic discourse while maintaining the policy of transformational mediation with ethnic leaders willing to engage and implement necessary reforms.
- Under no circumstance of temporary confidence take lightly the overriding objective and determination of the U.S. to assure conditions favorable to its security.
- Open a new institutionalized "strategic dialogue" between Bosnia and U.S. with regular meetings and proactive consultations between Bosnian and U.S. officials; Model based on U.S. / Saudi "Strategic Dialogue" is suggested that would expand cooperation on key issues of political reform and democracy, counterterrorism, military affairs, economic affairs, education and human development, and consular affairs.
- Commit to the new democratic order by proactively establishing strong and permanent rule of law systems within democratic context and support economic reforms and social safety programs as to contribute to regional prosperity, stability and mutual security.

*Haris Hromić*

- Demonstrate active leadership and ability to challenge difficulties of the past by engage in the process of transformational mediation and incremental negotiations leading to adequate state-wide solutions.
- Assure a low cost of maintaining established security installations and encourage favourable sentiment of local population as to make possible continued but limited security presence that will provide incentives for democratic development by encouraging regional stability and normalization of regional politics, while allowing the U.S. to effectively combat security threats.

# BIH AND GLOBAL CHALLENGES

## Taking the ownership

*Mirza Kušljagić*

The intention of this analysis is to initiate a debate among wider political and intellectual circles concerning the defining of a foreign policy for Bosnia and Herzegovina (primarily in relation to the USA and EU) that would reflect and represent the interests of the citizens and the State of BiH as an equal international partner. This final part of the analysis, together with its conclusions and recommendations, can serve as a basis for such a debate.

Bosnia and Herzegovina does not have a clearly defined foreign policy or the strategy for its implementation, though the Dayton Peace Accords (DPA) put this area under the full competence of domestic institutions. Besides objective and subjective factors that complicate the setting of a consistent BiH foreign policy and its efficient implementation, the present situation is mainly the consequence of a total predominance of “internal policies” over the foreign policy and, in particular, of lack of internal consensus on strategic internal political issues. The only official document that sets the directions and priorities of BiH foreign policy, “General Directions and Priorities of BiH Foreign Policy”<sup>1</sup>, contains only (generally accepted) *principles* of international relations, and *global priorities and basic guidelines* for the execution of foreign policy. Consequently, this *document cannot* be considered as a strategic basis for foreign policy formulating and execution. Such a situation is bringing about an *inconsistent and reactive* foreign policy of BiH that is implemented in an *uncoordinated* fashion, which ultimately harms the interests of the country and of its entire population.

Due to this situation, BiH diplomacy is not in a position to efficiently carry out its activities on the implementation of those goals on which there is the internal political consensus (for instance, efficient political lobbying for BiH accession to the Euro-Atlantic structures), or to use the equal status it is entitled to as a sovereign state in multilateral organizations (e.g. voting in the OUN) for the promotion of interests and achieving foreign policy objectives of BiH. An example of non-consistent execution of foreign policy is the BiH candidacy for the UN Security Council membership. Though as early as in 2001, the BiH Presidency passed a decision on BiH application for the election for a non-permanent member of the UN Security Council in term of 2010-2012, the action plan for lobbying campaign has not been made yet. The process of the candidacy is run exclusively by the BiH Mission to the UN, that is constantly struggling with the problem

---

<sup>1</sup> The document entitled “General Directions and Priorities of BiH Foreign Policy” was adopted by the BiH Presidency on March 23, 2003. The UN principles and generally accepted norms of international relations are stated there as the guiding principles for the implementation of BiH foreign policy, while the only explicit reference is made to the decisive fight against terrorism. Among priorities, there is a reference to “the preservation of independence, sovereignty and territorial integrity of BiH”, as well as to a “consistent application of the DPA”.

of vacant diplomatic positions. Bosnia and Herzegovina should either develop the action plan for lobbying and candidacy running, or give it up.

### European-American Orientation

It is of special importance for BiH to formulate proper foreign policy towards key players in the international relations, primarily the USA and the EU, i.e. EU member states – Great Britain, France and Germany – which have predominant influence on the EU policy and international community policy in the South-East Europe region (through the BiH Peace Implementation Council and the UN Security Council). BiH has a *reactive foreign policy and totally inferior position* in its relations with these key players of the international community. Besides, BiH foreign policy in case of the USA and the EU is not based on systemic analyses of strategic interests of these subjects of international relations (global interests, as well as their interests regarding the South-East Europe region and BiH), but rather on a perception of such interests. This, among other things, leads to a wrong assessment that BiH is a strategic priority of the US foreign policy (resulting in ungrounded expectations that the USA will have to get strongly engaged in reaching the final solution to the BiH situation) or to the interpretation of policies applied by some EU members and/or the USA in case of BiH as being based on “well known geopolitical conspiracy theories” (in an attempt to explain their *de facto* “tolerating” of the *status quo* in BiH).

Acknowledging the importance of external factors for the continuation of the process of normalization and stabilization in BiH, as well as the proclaimed commitment by international and domestic officials to placing the ownership of internal policies in the hands of local players, the need arises to consider the situation in the sphere of foreign policy in view of *de facto* taking over the ownership of foreign policy. This implies first and foremost the defining and implementation of a consistent foreign policy, based on BiH interests. The expected opening of the SAA negotiations and the forthcoming accession to the Partnership for Peace program represent first stages of the BiH integration in the Euro-Atlantic structures, whereby BiH is becoming increasingly an equal partner to international subjects. This additionally underlines the need for BiH to define its foreign policy from a position of a sovereign, internationally recognized and independent state, an equal member of the international community. It is especially important for BiH, undergoing the transition from its “Dayton” towards its “Brussels” stage, to define a consistent and active foreign policy towards the USA and the EU, fully observing strategic interests of the USA and EU, as well as of BiH.

Instead of a single agreed policy, in Bosnia and Herzegovina there are several (at least four) “partial” foreign policies that are often/mostly mutually exclusive. In addition to these “foreign policies” that are basically of “ethnic character”, the representatives of international community, in particular the Office of High Representative (OHR) undertake activities that have the character of foreign policy actions. The main characteristic of all these “policies” is that they are aimed at lobbying with the Peace Implementation Council (PIC) in order to achieve internal political objectives through the implementation of DPA. Such a predominant influence of internal political interests on BiH foreign policy prevents the defining and application of a consistent foreign policy that would be in the interest of the country as a whole. Besides this essential limitation, there are many objective and subjective limitations that restrict the freedom in defining an independent BiH foreign policy.



### **Objective limitations for the defining of an independent BiH foreign policy**

Objective limitations for the defining of an independent BiH foreign policy arise primarily from its real geopolitical importance and influence. Bosnia and Herzegovina is a small, in demographic terms, and economically weak country that has a negligible influence on global international relations. This fact is particularly visible in bilateral relations with the major players of international community. However, such an international position does not mean *a priori* that BiH cannot have a consistent and efficient foreign policy, suited to its international influence and tailored by its strategic priorities. Common practice applied by other countries of comparable size and international influence is to focus their diplomatic activities on multilateral organizations (primarily the UN) where all member countries formally enjoy equal status. There are many examples of “smaller” countries that have managed to profile themselves as relevant factors of international relations in specific thematic areas of action of the UN where they focused their activities. Considering its specific qualities (multi-confessional and multi-ethnic character), as well as the “experience” acquired through different periods of its recent past (usually defined as pre-conflict, conflict and post-conflict situations), BiH can significantly contribute to the work of multilateral organizations through focused diplomatic activities.

Specific model of the DPA implementation, vesting unusually large powers in institutions like PIC and OHR in a sovereign country (in particular, the Bonn powers of the High Representative), reduces the BiH credibility in international relations, limiting its freedom in defining its foreign policy. Until 2003, the situation in BiH was a regular agenda item of annual sessions of the UN General Assembly. Every UN member had the right to discuss this item and express their views and positions on the situation in BiH and the process of the DPA implementation. In latest sessions, comments were made and submitted by low ranking diplomats (even by first secretaries), often routinely repeating generally known positions. Since 2004 session, this item has not been included in the agenda anymore. However, the situation in BiH still remains as an item on the Security Council agenda, under which the High Representative for BiH presents a report on behalf of the Secretary General. BiH permanent representative to the UN, who usually represented BiH in these sessions, could only take part in the discussion after the fifteen SC members, who regularly took the floor. Since 2004, BiH high officials have taken part in the SC sessions (Adnan Terzic, Chair of the Council of Ministers, Mladen Ivanic, Foreign Minister and Barisa Colak, Interior Minister, have attended sessions so far) and, by the rules of procedure, they can take the floor after the High Representative. This enables the representatives of BiH to intervene at the beginning of the session and present BiH positions that can be totally opposite to the stands held by the international representatives in BiH, as it was the case with “decertified police officers”; in this way, they can represent the interest of BiH effectively and have an impact on the eventual conclusions of the Council.

This specific position of BiH is sometimes used by the PIC members to pursue their foreign policy objectives, which actually have nothing to do with the DPA implementation. Such a practice has been used in 2005 especially through the lobbying for different models of the Council of Security enlargement, advocated by major players in international relations.

Additional limitations for the defining of foreign policy are due to the BiH aspiration towards the EU accession. Potential candidate countries are required from the earliest preparatory stages to align their foreign policy with the EU common security and foreign

policy. In case of BiH, this commitment to align its foreign policy with the EU positions has become especially important after the EU Thessalonica Summit held in 2003. Since then, the way in which BiH has voted in the General Assembly on proposed Resolutions is becoming increasingly aligned with the EU positions. Since 2004, the Mission of the EU Presiding country to the UN in New York invites the BiH Mission representatives (together with other representatives of the Western Balkan countries) to attend informal consultative meetings on harmonization of EU positions. Bosnia and Herzegovina, as a potential candidate country, has been also invited regularly since 2004 to join the EU statements submitted by the Presiding country on the issues under consideration of the UN Assembly, Council or Committee. For more than a year, BiH (together with 25 members, 4 candidate countries and three potential candidate countries) has been on the list of the countries on whose behalf the EU Presidency representative presented the EU positions to the UN.

Although the above described approximation of BiH foreign policy to the EU common security and foreign policy is in accordance with the strategic commitment to the EU accession, occasional deviations of the EU positions from the US positions represent an additional limitation for the defining of a consistent BiH policy towards the EU and USA. Bosnia and Herzegovina, besides its aspiration towards the EU membership, wants to build strategic relations with the USA, key NATO member that will have decisive influence on BiH joining the PfP program, and later the NATO. Besides, the USA is still the most important international factor in the stabilization process in BiH, especially in its transition from “Dayton” to the “Brussels” stage. Since the harmonization of BiH relations with the USA and EU is of special importance for this analysis, it is elaborated in more detail in special chapter.

BiH foreign policy is partly conditioned (and in a way limited) by its commitment to build good neighborly relations with South-European countries, in particular with Croatia and Serbia and Montenegro, as well as to maintain close diplomatic relations with its traditional friends, like some member countries of the Organization of Islamic Conference (OIC). Sometimes the positions advocated by BiH in multilateral organizations, in particular in the UN, are opposite to those held by its neighboring or friendly countries. In its relations with these countries so far, BiH has had positions opposed to those of its neighbors with regards to the work of the International Criminal Tribunal for Former Yugoslavia in the Hague (ICTY). Foreign political relations with Serbia and Montenegro are further complicated by the law suit filed against Serbia and Montenegro on the grounds of aggression and genocide, that is going to be discussed soon by the International Court of Justice in the Hague (ICJ). When it comes to the harmonization of BiH foreign policy with the EU positions, some positions that BiH is taking are not in line with the positions of the OIC members, with whom BiH has friendly relations. On some issues under consideration (for instance, human rights in individual OIC members or the “Palestinian issue”) that are of special importance for some of the traditionally friendly countries, opposite positions taken by BiH result in official diplomatic reactions by some OIC members.

### **Subjective limitations for the defining of a consistent BiH foreign policy**

Essential subjective limitations for a consistent and effective implementation of BiH foreign policy are:

## *BiH and Global Challenges*

- lack of a defined legal basis for the implementation of foreign policy (the law on foreign affairs has not been adopted, it exists in form of a preliminary draft and it has not been introduced to the Parliamentary procedure yet;
- lack of clarity in the process of coordination among competent factors of foreign policy, i.e.:

The Presidency that is authorized, under Constitution, to formulate foreign policy; Ministry of Foreign Affairs that is in charge of executing foreign policy; Council of Ministers and BiH Parliament, which undertake activities in the field of foreign policy (in particular in the process of negotiations with the EU and Council of Europe).

This lack of clarity with regards to the competencies in foreign policy results in uncoordinated and often contradictory actions of BiH officials. It is not unusual for the highest officials from BiH authorities (belonging sometimes to the same political option) to present contradictory views on crucial foreign policy issues (like conditions for accession to the PFP) in their international contacts. Moreover, such undefined conducting of foreign policy leaves space for “politicizing” of foreign policy, i.e. for using the international fora for an exclusive promotion of partial positions on internal policy issues. The impression is created that such a poorly regulated situation suits the ruling political options. A “collateral damage” caused by this situation is that presently the BiH Ministry of Foreign Affairs functions mainly through its parallel/separate “ethnic communication channels”, which often results in the fact that ethnic or political affiliation provides most important reference for promotion of diplomats.

Due to the absence of rules on international affairs, competent bodies use occasionally “non-institutional forms of acting” in foreign policy, mainly by lobbying through NGOs or lobbying groups. All this limits significantly a consistent carrying out of foreign policy that would be in service and in the interest of all citizens of our country.

BiH foreign policy is not founded on expert and professional analyses of international position of BiH. Instead, it is usually based on personal judgments on international relations made by Presidency members, their advisors or high-ranking officials in the Foreign Ministry. The Research and Planning Department of the Ministry for Foreign Affairs has never been fully staffed or given the role that normally belongs to similar departments in modern diplomacies. Modern diplomacy in a global, information society, where most of information is momentarily accessible all over the world, is based on the operation of fully staffed and equipped research and planning units.<sup>2</sup> Embassies and missions have lesser role in collecting information, which was their primary task in traditional diplomacy. Nowadays, the function of collecting and systematic analyzing of information is transferred to the Ministry, while diplomatic offices are increasingly assuming the role of implementing specific projects that arise from the plans on achieving strategic goals of foreign policy.

### **USA foreign policy on BiH – realities and perceptions**

USA foreign policy on BiH is based on the following:

---

<sup>2</sup> Lecture by Budimir Loncar, former ambassador and last foreign minister of SFRY, presently the advisor for foreign policy to Stjepan Mesic, President of Croatia, held at the Foreign Ministry of BiH, in July 2003.

- The fact that BiH is of secondary strategic importance at best.
- USA inclination to define its foreign policy on BiH as integral part of its overall policy on the region of South-East Europe.
- Harmonization of activities in the region with the strategic aspects of relations and cooperation between the USA and EU.

In order to understand the USA foreign policy, it is important to point out that BiH has never been of primary strategic importance for the USA. Bosnia and Herzegovina was occasionally in the focus of the USA foreign policy because of its internal political priorities (e.g. before the 1992 election, and especially immediately before the 1996 election) or foreign political interests (for instance, USA military campaign in BiH in 1995 was partly initiated by the need to address the crisis in the NATO caused by disagreements between the USA on one side, and France and Great Britain on the other, in relation to the war in BiH). The present intensifying of USA activities in the Balkans could be considered within the context of a broader US strategy for fighting terrorism. The position of BiH on the list of the US foreign policy priorities during its strongest engagement in the region (1992-1999) is clearly illustrated by a negligible number of pages dedicated to BiH by Bill Clinton, Hillary Clinton or Colin Powell in their autobiographies. We can also notice that during the mandate of President George W. Bush, the US interest in the region has further diminished, which is reflected in a reduced number of troops engaged in BiH, as well as in the level of funds allocated in the US budget for the official assistance to our country. Well-intentioned, yet just rhetorical statements made by some friends of BiH (for instance, Senator Joseph Biden<sup>3</sup>) who sometimes “exaggerated” the importance of BiH in the US foreign policy, need to be understood in this context.

Although the region of South-East Europe was not of primary strategic importance for the USA, the role played by the United States in the establishing peace (in particular in brokering Washington and Dayton Agreements), as well as in the implementation of the DPA, was crucial and decisive. It is also undisputable that the USA has been and still is the most important international factor in the region. It is especially important to emphasize continuous USA engagement in the issues relating responsibility for war crimes, based on the principle that all the indicted have to be brought to the Hague Tribunal, as well as its key role in the defense reform (and to some extent, in the police reform too).

The USA policy in the region (and in BiH) has gone through several stages. It is especially important to analyze the latest stage of “evolution” of the actual administration, which led to a more intensive US engagement in addressing “pending” issues in the region. After taking office in the beginning of 2001, the administration of President Bush took decisive line against the policy of humanitarian interventions, in particular against USA engagement (especially of US troops) in the state building missions in post-conflict societies. The result of such orientation of the first administration under President Bush (in spite of earlier US promises made to its EU allays at the beginning of the DPS implementation process: “Together in, together out”) was pulling out of US troops from the Balkans and “leaving” the leading role and responsibility for the stabilization process

---

<sup>3</sup> Speech held by Senator Joseph Biden on October 16, 1997, when he underlined that: “BiH has the importance that goes beyond the borders of former Yugoslavia... it has become a critical test for our foreign policy.” (available on <http://biden.senate.gov>).

## *BiH and Global Challenges*

in the region to the European Union. This global position of President Bush administration was significantly changed after the attacks on the World Trade Center and Pentagon on September 11, 2001. The realization that terrorists had the ability to organize a direct attack on targets in the USA territory brought to the forefront the threat posed by national regimes that openly supported terrorism (like Afghanistan) or by failing or failed states as potential sanctuaries for terrorist cells. The concept of *State building*, as a measure to increase the USA security, comes in the focus of Administration and President Bush decides to undertake the most massive *state building* intervention to date, in Iraq. So President Bush turns from a strong opponent to humanitarian interventions and state building missions, into a great advocate of the concept. During the second term in office, faced with a partial success of interventions in Afghanistan and Iraq, and struggling with further complications in its relations with South Korea and Iran, the Bush Administration decides to expand the scope of its actions in anti-terrorist fight. It is particularly keen on establishing relations with moderate political options in Islamic world. In that context, the USA engagement in peace making and peace implementation missions in BiH and Kosovo (which, compared to its interventions in Afghanistan and in particular in Iraq, may be considered as successful, in spite of some problems) represent positive examples of the US foreign policy efforts. As a result of the changed strategy, the USA engagement is intensified in addressing the “pending” issues in the region, primarily in determining a final status for Kosovo and “further upgrading” of constitutional arrangements for BiH. The celebration of the 10<sup>th</sup> anniversary of the Dayton Peace Accords signing coincides nicely with the US desire to demonstrate that the peace process in BiH is a success. Considering this, we can expect to see strengthening of the US diplomatic activities in the region in the coming period.

Renewed US interest in the region (and BiH), to be followed by stronger involvement in addressing the remaining “difficult political problems”, offers a unique window opportunity to finally change the *status quo* – and overcome the political paralysis in BiH and the region, and to finally turn the region in the direction of political stabilization and economic recovery. It is undisputable that the remaining political problems can be resolved only with firm engagement of the USA.

Every relevant politician and intellectual in BiH believes that he/she could explain the basis on which the USA foreign policy on BiH is founded. Unfortunately, these “BH explanations” of actions or lack of actions by the US in BiH are not usually grounded on credible analyses or arguments, but instead, on perceptions of the US strategic interests and, quite often, on prejudice. It is astounding that some BiH officials and intellectuals form their views of the USA foreign policy on notorious theories of conspiracy (for instance, the theory of global imperialism of multinational companies, the “strategy” of anti-Islamic actions of the USA, and even the theory of Masonic Lodge conspiracy). So it not surprising that in BiH there are still those who believe that the terrorist attacks of September 11, 2001 were organized by CIA and Jewish lobbies. Among other things, this is due to the fact that in BiH there are no public fora where it would be possible to discuss international relations, or the USA foreign policy trends, its activities and priorities in the region. The involvement of individual politicians and intellectuals from BiH in systematic analyses of the situation in the region and BiH is usually sporadic and provided through international projects.<sup>4</sup> This is why it would be necessary to discuss international relations,

---

<sup>4</sup> Study by Foreign Relations Council “Balkan 2010”, New York 2002, and Study by the Balkans Committee in

as well as the BiH foreign policy, in a transparent fashion, by organizing public fora with participation of not only diplomats and politicians, but also experts in foreign policy and intellectuals.

Generally, BiH foreign policy towards the USA is based on the awareness of American influence upon the BiH accession to the PfP and NATO. However, concrete activities are usually based on random and superficial analyses. It is quite common that individual (and unfortunately often unprincipled) moves are made to achieve short-term objectives. For instance, BiH authorities were among the first in Europe and the only in the region to have accepted (under the US diplomacy pressures) to sign the agreement on the exemption of US personnel from the jurisdiction of the International Criminal Court (ICC), in an attempt to keep the presence of the USA troops in BiH. Such a move totally annulled several years long engagement of BiH on the establishing of the ICC (BiH representative was the vice-president of the Preparatory Committee for the establishment of the ICC), yet it did not significantly change the eventual USA attitude on their military presence in BiH. Besides, the move caused negative reaction of the EU officials. A principled conduct of BiH foreign policy in case of the USA and EU represents a complex task. This topic is elaborated in detail in a special chapter of this analysis.

The EU foreign policy on BiH needs to be viewed in the following context:

- Building of the EU common security and foreign policy
- Division of responsibilities (among the USA, UN and regional organizations) for maintaining peace and security in the world
- Long-term EU enlargement policies

Besides this, the “partial” EU policy on BiH should always be seen as a part of the “integrated” EU policy on the region of the South-East Europe.

The idea that the EU should speak “in one voice” in international relations is as old as the idea of European integration itself. However, Europe has made much less progress in the building of a single security and foreign policy, than in the creation of a single market and single currency. Though the European Commission and, to some extent, the European Parliament have been included in the defining of the EU foreign policy lately, the formula that implies consensus of all 25 member states on key decisions is still in force. European Union has difficulties in reaching consensus on sensitive issues (due to divisions that occurred in the EU foreign policy in 2002/2003 regarding support to the USA military campaign in Iraq) or in case that individual members have vested interests (for instance, divisions and even direct confrontations between EU members, Italy and Germany in particular, with regards to the enlargement model for the UN Security Council).

Over the past fifteen years, since the principle of Common Foreign and Security Policy (CFSP) was formally accepted at the Maastricht summit in 1992, the EU intensified its efforts to strengthen its role in foreign policy, to match its economic influence. The first crisis when the EU “tested” its ability to influence international relations was the SFRY dissolution process. Unfortunately, we have all witnessed the EU failure to play the key role in a peaceful solution of the crisis in former Yugoslavia, or in the ending of the

## *BiH and Global Challenges*

conflict in BiH. Although the EU members were major contributors to the UN military mission UNPROFOR, it was only after a decisive (and mostly unilateral) USA intervention that the war was stopped. After the DPA signing, EU member states contributed the largest number of troops to the NATO-led mission IFOR/SFOR, yet the leading role in the DPA implementation has been played by the USA. BiH's bitter experience with the "efficiency and unity" of the EU during 1992-1995, give rise to doubts and distrust among BH citizens and leaders with regards to the EU capability to take the lead (in a still complex political situation) in the stabilization process in the Balkans.

Pursuant to the strategic position of the USA that the EU should take over the leading role in Europe, and in the Balkans in particular in the overall division of responsibility for security in the world, the EU has intensified its activities in BiH lately. Such developments are in line with the UN attitude that regional organizations (like NATO and EU) need to take over the responsibility for peace keeping missions in the regions they encompass. Consequently, the European Union Police Mission (EUPM) took over the mandate from the UN mission IPTF in BiH as of January 1, 2003. Finally, the European Union Military Force (EUFOR) took over the mandate for the implementation of military aspects of the DPA from the NATO-led mission SFOR, as of December 2004. Currently, in BiH there are around 8.000 soldiers engaged with the EUFOR, which is the largest engagement of European military potentials outside the NATO command. Such an engagement of "European soldiers" is in line with the proclaimed EU policy in the field of security and defense (European Union Security and Defense Policy – ESDP).

For the Balkan countries, the EU integration means the opening of long-term prospects of political stabilization and economic prosperity. In BiH, the commitment to a European BiH represents the major political and cohesive social factor. We are not exaggerating by stating that the European future is the only vision accepted by the majority of BiH citizens as the basis for building of a modern BiH. Considering this, the EU will have on a long run a decisive and leading role in the normalization of situation in our country. The expected opening of negotiations on the signing the Stabilization and Association Agreement (SAA) marks a period in which BiH, on its way to the full accession, will have formal contractual relations with the EU.

It would be wrong to conclude that BiH citizens have forgotten their bitter experience with the "efficiency and unity" demonstrated by the EU in Bosnia and Herzegovina during 1992-1995. Equally, one should not ignore the impact of problems encountered by the EU currently (mainly regarding the adoption of the EU Constitutional Charter and further enlargement, in the field of foreign policy, or regarding un-integrated immigrants from Islamic countries) upon the public opinion in BiH with regards to the certainty of its European future. Confronted with controversies arising in relations between the EU and BiH<sup>5</sup>, political leaders in BiH focus on the formal side of the process of association and accession. As a consequence, "difficult" political issues are being avoided and they are not openly discussed. BiH citizens focus their expectations to the relaxing of visa regime anyway. But it is already clear that the decision on the EU enlargement that would include Western Balkan Countries will be based on political, not

---

<sup>5</sup> An impression is created that BiH is a "collateral damage" of the EU enlargement process. So, although BiH meets conditions for the SAA signing, its visa regime is tightened, structural adjustment support funds intended for BiH are being reduced in the future EU budget plans.

technical criteria. So it is necessary to open discussion on political issues relating the EU enlargement, as well as on political relations between the EU and BiH aimed at the creation of a strategy for different scenarios of the development of enlargement process. The platform and strategy for SAA negotiations with the EU should not be based only on technical issues. BiH has to identify a strategic advocate of its interests among the EU members. Recent Croatia's experience, that was given the green light for the opening of negotiations with the EU though it had not met the requirement on full cooperation with the ICTY, shows how important it is to have countries and political partners in the EU who lobby for the interests of the aspiring member countries.

### **BiH: future EU member state and strategic partner of the USA**

It is a priority for BiH to maintain parallel strategic relations with both – the USA and the EU. The United States is not only the strongest military, political and economic power in the world, but also a key international community factor in the stabilization process in the South-East Europe and BiH. It is still the most important strategic partner in security and political issues, in particular in the accession of BiH to the PfP and NATO. Since these issues are still predominant in BiH, the USA remains, at least on a short-term basis (during the so-called Dayton stage), a key partner for completion of the Dayton stage. On the other hand, BiH wants to become the EU member one day. The EU is also the most important BiH economic partner and major donor in the process of post war reconstruction process and pre-accession alignment with the EU requirements. The Union has taken the lead in the implementation of the DPA military and security aspects (through EUPM and EUFOR), while the transformation of the OHR role is expected to go in direction of further strengthening of the EU role in the civilian implementation (by strengthening the role of the EU special representative). The EU role and importance will be increasing with the progress of the BiH stabilization and association process.

Consequently, the EU will become, on a long-term basis (in the so-called Brussels stage), the most important partner of BiH in the international relations. The challenge facing BiH is: how to harmonize its relations with the USA and EU in the transition period from the Dayton to the Brussels stage? As a matter of fact, being an active participant in this transition is the major challenge for BiH. In order for BiH to be able to define an active foreign policy towards the USA and EU, it should, among other things, understand the differences that exist in international relations between these to super-powers, an in particular potential impact of such differences upon BiH.

Foreign policies of the USA and the EU, respectively, differ about their contents (priorities) and their methods of policy implementation. These differences are a consequence of different geo-strategic goals and different approaches to the decision making process in foreign policy. The explanation of differences between the US and EU foreign policies is not the subject of this analysis. Still, it is important for BiH to be aware of the existing differences, in particular when it comes to the methods applied by the USA or the EU in achieving their foreign policy goals. The USA unilateral approach, which eventually brought about the signing of Washington and Dayton Agreements, can be appropriate for the solving of crisis (ending the war in BiH), but at the same time it can be very unpleasant if the USA protects its interests the way it did when requesting the exemption of their personnel from the ICC jurisdiction (in summer of 2002, it blocked the extension of the IPTF mandate in BiH until the request on the exemption of their personnel was accepted). The EU multilateral approach, based on broad consensus of all



## *BiH and Global Challenges*

stakeholders, is very ineffective for the solving of crisis (an example is the EU failure to mediate in the SFRY dissolution), but it proved to be very efficient in a long-term stabilization of the countries undergoing the process of association with the EU (for example, Baltic countries) or in the harmonization of mutual relations within the EU (for instance, improved relations between Germany and France). If used for solving those problems where they proved to be effective, both – the USA unilateral approach and the EU multilateral approach - can be efficient (in particular if they are complementary to each other) in addressing the remaining problems facing BiH and the region. A prerequisite for joint and harmonized actions of the USA and EU in an area is that they have common interests. Yet, the efficiency of actions depends to a large extent on the willingness of players to engage necessary resources for the implementation of defined priorities. It is important to conclude that the present USA and EU interests in the Balkans and BiH are concordant and complementary. However, in order for the US and EU to have an effective impact upon the further stabilization process in BiH, it is necessary that their actions are harmonized and coordinated (with agreed BiH positions too, if possible) and that the USA and EU allocate necessary resources in order to support BiH transition from the Dayton to the Brussels stage.

### **Instead of a conclusion: can BiH foreign policy make the turn?**

This is a convenient time for the defining and implementation of a consistent BiH foreign policy. With the opening of the SAA negotiations with the EU, our country will enter into a formal contractual relationship with the EU, which requires taking the ownership of its internal and foreign policies. The beginning of the defining the exit strategy for the OHR opens a possibility for a more active participation of BiH in determining future role for the international community in BiH, implying more essential interaction with international subjects. Finally, the new stage in strategic cooperation between the USA and the EU, in the region of the South-East Europe among others, enables a creative involvement of the BiH foreign policy in the forthcoming activities directed towards further stabilization in the region. It is important to underline that the current positions of the neighboring countries governments imply that future relations within BiH should be primarily determined through discussions and negotiations among political factors in BiH, acknowledging explicitly the sovereignty and integrity of BiH. So, there is an opportunity for creative activating of foreign policy. The question is if the actual authorities are ready to change conceptually the way foreign policy is carried out. Finally, it is clear that the international community will not organize a new international conference (Dayton II) to impose a radical change of BiH constitutional structure. However, it is clear as well that the Dayton Constitution of BiH is not a document that cannot be changed, and that it needs to be upgraded if BiH wants to embark upon the new stage in the DPA implementation and to make progress towards the integration in the EU and NATO structures. All relevant international factors (in particular the EU and USA) have made clear their stands on these issues, in particular on the occasion of the tenth anniversary of the DPA signing. Such a situation offers a possibility to de-politicize foreign policy and to define a more active BiH policy, primarily towards the EU and USA. The new BiH foreign policy, in case of the USA and EU, could be based on the following grounds:

- There can be no stability in the Balkans without stability in BiH.
- There is no exit strategy for the international community in BiH without accession strategy for BiH integration in the EU and NATO structures.
- Stronger EU involvement does not mean lesser USA involvement (at least during the transition from Dayton to Brussels stage).

It is on these grounds that it would be possible for BiH to define an active foreign policy and to become an equal partner of the USA and EU in further stabilization process in the region of the South-East Europe.

## **Recommendations**

- Adopt a Law on Foreign Affairs
- Strengthen research capacities in BiH institutions for a systematic participation in foreign policy
- Define strategy for harmonized foreign policy actions towards the USA and EU, aimed at coordination of activities taken by these strategic BH partners in the process of BiH accession to NATO and its acquiring of the status of a candidate country for EU membership.
- Identify a strategic advocate of BiH interests in the EU
- In parallel with the identifying strategic partner, define the so-called “lobbying strategies”. We have to identify all our weaknesses and strengths, and based on them, determine the interests of individual countries that we can count on in terms of support
- Communicate detailed strategies to BiH diplomatic and consular missions in these countries, and ask for their advice when defining the strategies. Diplomatic and consular offices should now “have their finger on the pulse”.
- Include BiH representatives in the work of the Peace Implementation Council (PIC), or more precisely, involve local institutions in the development of strategies for BiH.
- Consult BiH representatives with regards to the termination of the OHR mandate and redefining of the international community role.
- Consult BiH representatives on future mandates for the EUPM and EUFOR missions.
- Relax the visa regime for BiH citizens traveling to the EU countries.
- Allocate more funds to candidate countries in the future EU budget.

