

DARKO MARTINOVIĆ

## VISOKI PREDSTAVNICI MEĐUNARODNE ZAJEDNICE U BOSNI I HERCEGOVINI

Političke analize, Zagreb,  
2014. str. 255

Izbijanjem rata u BiH (1992–95), te posebice njegovim razornim karakterom, ta je zemlja postala predmetom planetarne pozornosti. Tadašnja zbivanja kontinuirano su i naširoko medijski praćena i komentirana; produciran je izrazito opsežan broj radova u vezi bosansko-hercegovačke povijesti, etničkih odnosa, uzroka sukoba; vodeće svjetske zemlje i međunarodne institucije bile su angažirane na njihovom razrješenju. Na koncu, hrvatsko-bošnjačke konfrontacije okončane su početkom 1994. Washingtonskim sporazumom i utemeljenjem hrvatsko-bošnjačke Federacije BiH (FBiH). Sukobi između tog entiteta i srpskih snaga prestaju krajem 1995, odnosno Daytonskim sporazumom po kojem BiH formiraju FBiH i Republika Srpska (RS). Ubrzo je uslijedio međunarodni angažman na oživotvorenju washingtonsko-daytonskog ustroja. U svakom slučaju, BiH je uspješno pacificirana te se vremenom gubio širi interes za zbivanja u njoj. Tim više što je oblikovanje bosansko-hercegovačkih stvarnosti s relativno lako pojmljivih ratnih događanja transferirano u sferu zamršenih te ujedno izrazito dinamičnih političkih i pravnih odnosa. Stoga je postalo vrlo teško pratiti bosansko-hercegovačke prilike i razvojne tokove te imati adekvatne predodžbe o njima. Možda je najbliže istini da su one kod glavnine zainteresiranih promatrača na razini određenoj "dotokom" osnovnih informacija koje se najčešće vrijednosno selektira sukladno ustaljenim političkim gledištima.

Međutim, činjenica je da poslijeratni razvoj u BiH, koji nakon dvadesetak godina stječe i svoju povijesnu dimenziju, ima izraziti politički značaj. Ne samo u odnosu na ono što je bilo ili se zbiva već i s obzirom na ono što bi se moglo dešavati. Naime, već se pokazalo da u odgovarajućim okolnostima razvoj događaja u BiH može utjecati na regionalne, europske pa i na globalne relacije. Iz tog je razloga korisno imati što bolji uvid u bosansko-hercegovačke prilike. U najmanju ruku zbog toga da bi se izbjeglo nekadašnju zatečenost mogućim, destruktivnim razvojem. Sukladno tome, sve su potrebni radovi fokusirani na politički kontekst

i u poslijeratnoj BiH. Knjiga Darka Martinovića *Visoki predstavnici međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini* predstavlja posebno važan doprinos u tom smislu. Iz samog se naslova vidi da su predmet knjige Visoki predstavnici te njihova uloga i djelovanje. Kako pak ta institucija predstavlja najznačajnije međunarodno tijelo odgovorno za etabliranje i funkcioniranje wasingtonsko-daytonske BiH, razumljivo da rad svojim sadržajem zahvaća u daleko opsežniji spektar bosansko-hercegovačkih prilika i događanja.

U početnom dijelu knjige, pored odgovarajućeg uvoda te opisa funkcije i uloge Visokog predstavnika, daje se i kratki prikaz (pred)ratnih zbivanja s uvidom u tadašnje djelovanje međunarodne zajednice. Zatim se prelazi na glavni dio rada. On se sastoji od poglavlja nazvanih imenima dosadašnjih Visokih predstavnika „nanizanih” redosljedom njihova djelovanja. Konkretno, riječ je o sljedećim obnašateljima te funkcije: Carl Bildtu (1995–97), Carlosu Westendorpu (1997–99), Wolfgangu Petritschu (1999–2002), Paddyu Ashdownu (2002–06.), Christianu Schwarz-Schillingu (2006–07), Miroslavu Lajčaku (2007–09) i Valentinu Inzku (od 2009. do danas). Temeljni cilj rada bio je u tome da se što adekvatnije opiše djelovanje Visokih predstavnika („politički portreti”) i temeljni kontekst unutar kojeg se ono odvijalo. Taj je posao sam po sebi bio izrazito zahtjevan o čemu svjedoči opsežnost korištenih izvora i literature. Stoga autor i nije bio „dužan” detaljnije istraživati problematiku glavnih poticaja djelovanju Visokih predstavnika, suodnosima koji „stoje” iza njihovog djelovanja, refleksijama koje ona imaju ili će imati na međunacionalne odnose u BiH. Autor daje naznake o pozadini određenih pojava i događaja zadržavajući pri tome odgovarajuću distancu. Bitno je međutim da se na temelju mnoštva fotografije koju pruža Martinovićeva knjiga te usredotočavanja na njene ključne dijelove lako može steći uvid u meritum problema postdaytonske BiH. U tome je možda i najveća vrijednost samog rada.

Naime, washingtonsko-daytonski model ustrojstva BiH nikoga nije zadovoljio s obzirom na to da je proizišao iz određenih odnosa snaga i njima definiranog dogovora. No on je postignut te se podrazumijevalo da dogovoreno mora biti i ispoštovano. S tim da eventualna redefinicija i nadogradnja postojećih rješenja, posebice onih koja se tiču vitalnih interesa triju naroda, može proizići jedino iz novih sporazuma. Međutim, provedba wasingtonsko-daytonskih rješenja od početka je bila suočena sa srpskom, hrvatskom te za razumijevanje daljnjeg tijeka događaja posebno važnom – bošnjačkom opstrukcijom. Tako se u knjizi citira i izjava prvog Visokog predstavnika Carla Bildta, za čijeg se mandata tek stvaraju uvjeti za dalekosežnije međunarodno djelovanje: „Bosanski Muslimani su imali vrlo izraženu tendenciju da zemlju smatraju ‘svojom’ [...] Na dugoročnije staze to je bilo od životne opasnosti” obzirom na to da je BiH „mogla preži-

vjeti jedino ako je isto tako i Srbi i Hrvati u jednom duljem procesu povjerenja i pomirenja u potpunosti prihvate kao svoju” (str. 50).

Za Carlosa Westendorpa izrazio je „ojačan” položaj Visokih predstavnika time što su im krajem 1997. omogućene tzv. bonske ovlasti. Njima su stekli najvišu razinu političke moći u BiH tj. pravo da po vlastitoj procjeni nameću rješenja, zakone, mijenjaju političke dužnosnike (60–61). S obzirom na opstrukcije pri provedbi dogovorenog kao i na blokade koje su nastajale zbog razmimoilaženja čak i kod trivijalnih pitanja, osiguravanje bonskih ovlasti nije bila bezrazložno (40). Mogućnost njihove eventualne zlouporabe valjda je trebala biti isključena time što su Visoki predstavnici za svoje djelovanje, barem formalno gledano, odgovorni jednoj respektabilnoj instituciji, odnosno UN-u. No, međunarodnu stvarnost ipak presudno kreiraju već pomenuti odnosi snaga i interesa unutar piramidalnog (para)poretka na čijem su vrhu Sjedinjene Države.

U osnovi, američka politika nije pretjerano zainteresirana niti za BiH niti za izrazitije djelovanje u kontekstu te zemlje (195). Tako je bilo tijekom početne faze rata a i nakon njega (15). Tada se računalo s relativno brzom provedbom washingtonsko-daytonskih rješenja a time i sa okončanjem znatnijeg američkog angažmana (43–44). Međutim vrlo se brzo pokazalo da ta rješenja nisu garancija stabilnosti BiH dok god ih politike samih bosansko-hercegovačkih naroda ne prihvaćaju kao temeljni okvir regulacije njihovih odnosa. Takvo stanje, koje je „sidrilo” i američke kapacitete u BiH moglo se dokinuti samo određenim intervencijama. Po američkoj percepciji bosansko-hercegovačke zbilje i vlastitih interesa, najpoželjnije promjene mogle su proizići izlaženjem u susret bošnjačkoj viziji BiH kao unitarne države (v. Holbrooke, Richard. 1998. *Završiti rat*. Sarajevo: TDK Šahinpašić; Zimmermann, Warren. 1997. *Izvori jedne katastrofe*. Zagreb: Globus / Znanje). Dakle, ovlasti koje su u Bonnu „predane” Visokim predstavnicima realno su ponajprije postale (indirektnim) instrumentom provođenja američke politike u BiH (117, 157).

Tijekom mandata Wolfganga Petritscha otpočinje i takav vid korištenja bonskih ovlasti koji u bitnom poništava washingtonsko-daytonska rješenja u interesu unitarizacije BiH. Tako se pred izbore 2000. manipulira njihovim pravilima, minorizira se, te u slučaju protivljenja smjenjuje “nepogodne” izborne dobitnike, protežira međunarodne favorite kako bi im se omogućilo stjecanje vlasti (82–86, 90). Naknadno se koriste za redefiniciju Ustava i FBiH i RS. Redefiniciju o čijem karakteru podosta govori to da je inicirana odlukama Ustavnog suda BiH donesenim nadglasavanjem hrvatskih i srpskih sudaca od strane njihovih bošnjačkih i međunarodnih kolega (100). Tadašnjim intervencijama, koje su upotpunjene prilikom donošenja Izbornog zakona, primarno je izmijenjen karakter FBiH (87, 104–05). Ona je formalno ostala i hrvatskim entitetom, no u stvarnosti je svedena na

tvorevinu koja u bitnome funkcionira sukladno bošnjačkoj političkoj volji. Mjerodavnoj i kod odabira vodećih predstavnika „federalnih” Hrvata.

Za „vlasti” Paddy Ashdowna intenzivira se pritisak na RS. U prvom redu djelovanjem na preustroju vojske, koje je realizirano i kojem je u radu mogao biti pridan veći značaj te sličnim pokušajima u kontekstu policije (131–32). Na srpskoj je strani Ashdownovo djelovanje s pravom shvaćeno kao prijetnja RS te mu je pružen otpor. Odgovor je bio u sve otvorenijim prijetnjama opstanku RS (133–35). No krajem 2004. godine dešava se određena prekretnica u odnosu na dotadašnji tijek zbivanja. Ne samo da je Srbija reagirala na destrukciju pozicija RS već se Rusija otpočinje izričito protiviti tendencijama urušavanja srpskog a prigodno i hrvatskog statusa u BiH (136, 199). Činjenica je da od tog vremena efektivnost djelovanja Visokih predstavnika, mada „ostaju” na uhodanoj političkoj liniji postepeno posustaje (186, 213).

Štoviše, za mandata Schwarz-Schillinga, Lajčaka te još uvijek aktualnog Inzka srpski lider Milorad Dodik ne samo da uspijeva zaštititi srpske pozicije, pa i po pitanju (pre)ustroja policije, već otvara prostor kalkulacijama o smislenosti BiH i „ostanka” RS unutar njenih okvira (154). I dok su u prijašnjim razdobljima politički dužnosnici bili smjenjivani zbog minornih razloga, Visoki se predstavnici uglavnom žale na Dodika prikazujući ga kao najveću prijetnju daytonskoj BiH (186, 194, 201). S tim da im nije pošlo „za rukom” izići u susret jednoj bitnoj Dodikovoj inicijativi. Naime, da se problem srpske „opstruktivnosti” pokuša riješiti tako da se bošnjačka strana na najvišoj, parlamentarnoj razini očituje da sukladno daytonskom sporazumu prihvaća RS „kao trajnu kategoriju” (177).

Autor završava svoj rad krajem 2013. godine. Glavne značajke tadašnjeg a u osnovi i aktualnog stanja u BiH moglo bi se ocrtati na sljedeći način. Nakon što se pokazalo da djelatnost Visokih predstavnika na desubjektivizaciji RS ima svoje limite, taj entitet stječe relativno stabilne pozicije. S tim da unutar RS postoji tendencija za „povratkom” onih daytonskih ovlasti koje su tom entitetu oduzete (187, 200). Potencijal Visokih predstavnika u odnosu na Hrvate mnogo je sporije gubio na svom značaju. Tako se i nakon izbora 2010. uspijevalo formirati relevantne strukture vlasti zaobilaženjem odabira većine hrvatskih birača (198–99). Stoga je razumljivo da se još od vremena Petritschevih „intervencija” njihove vodeće stranke zalažu za reafirmaciju prava koja su Hrvatima bila osigurana Washingtonskim sporazumom te uz to iskazuju zahtjev za uspostavom hrvatske teritorijalne jedinice unutar FBiH (88–90). Na koncu, tu je i nezadovoljstvo bošnjačke politike ponajviše činjenicom što se nije uspjelo „srušiti” RS kao i spremnost da se na tome ustraje (133, 177, 190).

U presudnom, političkom smislu prikazano stanje na najbolji način govori o rezultatima dosadašnjeg djelovanja (posredstvom) Visokih predstavnika. Martinović svoj rad završava sugestijom da se u daljnjem razvoju odnosa u BiH treba u većoj mjeri dati prostora kompromisnim rješenjima (216). Častite sugestije autora koji je svojom knjigom, a nju svakako vrijedi pročitati, pokazao i to da u BiH svojevoljnog, bez prethodnog pritiska postignutog kompromisa nije bilo praktički nigdje pa niti kod odabira registarskih pločica (61–62).

Saša Mrduljaš  
Institut društvenih znanosti Ivo Pilar  
Područni centar Split