

**BOSNA I HERCEGOVINA:
REDEFINIRANJE MEĐUNARODNE MAŠINERIJE**

29. novembar 2001.



ICG: Izvještaj za Balkan br. 121
Sarajevo/Brisel

PREPORUKE	II
------------------------	-----------

I. TRENUTNA STRUKTURA MEĐUNARODNIH ORGANIZACIJA, I KAKO SE RAZVIJALA1

A. DAYTON I PROVEDBA CIVILNIH ASPEKATA SPORAZUMA	1
B. GLAVNE MEĐUNARODNE ORGANIZACIJE.....	1
C. VOJNO PRISUSTVO	3

II. PROBLEMI SA POSTOJEĆOM STRUKTUROM4

A. NEDOSTATAK SVEOBUVATNE VIZIJE I EFIKASNIH STRUKTURA	4
B. NEDOSTATAK VOĐSTVA I KOORDINACIJE.....	4
C. DUPLICIRANJE I NEDOSTATAK SARADNJE	5
D. SUKOBI LIČNOSTI I BORBA ZA TERITORIJU	6
E. RUKOVODENJE EKONOMSKOM REFORMOM.....	6
F. ZAKLUČCI	7

III PRIJEDLOZI ZA PROMJENE.....8

A. ZAŠTO BAŠ SADA?	8
B. POČETNA PONUDA OHR-A	9
C. OSTALI PRIJEDLOZI	10
D. TRENUTNA SITUACIJA	11

IV. KAKO BI TREBALI IZGLEDATI STUBOVI NOVE STRUKTURE.....12

A. PRVI STUB: IZGRADNJA INSTITUCIJA.....	13
B. DRUGI STUB: VLADAVINA ZAKONA	13
1. BUDUĆA MISIJA PRACENJA RADA POLICIJE.....	13
2. SUDSKA REFORMA	14
3. LJUDSKA PRAVA	14
C. TREĆI STUB: EKONOMSKA REFORMA	15
D. ČETVRTI STUB: POVRTAK IZBJEGLICA	15
E. ULOGA OHR-A.....	15
1. NADLEZNOST	15
2. ‘BONSKE OVLASTI’ I ‘PARTNERSTVO’	16
3. REMONT NA NIVOУ MENADZMENTA.....	17
4. SLIJEDECI VISOKI PREDSTAVNIK	17

V. ČEMU SVE TO?18

DODATAK A: KARTA BOSNE I HERCEGOVINE	23
DODATAK B: O MEĐUNARODNOJ KRIZNOJ GRUPI	24
DODATAK C: IZVJEŠTAJI.....	25
DODATAK D: ČLANOVI UPRAVNOG ODBORA ICG-A	29



BiH: REDEFINIRANJE MEĐUNARODNE MAŠINERIJE

KRATAK PREGLED I PREPORUKE

Nakon što je prošlo šest godina i potrošeno nekoliko milijardi dolara, provedba mirovnog sporazuma u Bosni i Hercegovini daleko je od toga da bude završena. Redefiniranje ('rekalibracija', u lokalnim krugovima) prisustva međunarodne zajednice od vitalne je važnosti ukoliko se želi uspješno okončanje mirovnog procesa.

Ovo prisustvo rezultat je *ad hoc* širenja nakon potpisivanja Daytonskog sporazuma u decembru 1995. Opterećeju je pet osnovnih problema: nepostojanje zajedničke strateške vizije; nedostatak koordinacije na čelu međunarodne zajednice; duplicitanje napora i nedostatak komunikacije; sukobi ličnosti i različiti interesi među institucijama; te neefikasno vođenje ekonomске reforme.

Zasnovan na razgovorima sa velikim brojem međunarodnih i domaćih zvaničnika na mnogim nivoima u BiH, ovaj izvještaj daje analizu i procjenu trenutnih napora na reformi međunarodne zajednice. On se takođe zalaže da oni koji sudjeluju u toj reformi postignu dogovor o sveobuhvatnom prijedlogu – koji bi se zasnivao na 'modelu stubova' koji postoji na Kosovu – a koji bi ne samo ozvaničili politički direktori Vijeća za implementaciju mira (*Peace Implementation Council - PIC*), na sljedećem sastanku Upravnog odbora koji će se održati u Briselu 6. decembra 2001., nego bi on označio i prekid sa zbrkama, nedosljednostima i polovičnim mjerama iz prošlosti.

Reforma mora značiti više od pukog sažimanja, ili pak mijenjanja rasporeda sjedenja za stolom za kojim sjede glavni međunarodni predstavnici u Sarajevu. Ona mora, konačno, odražavati jednu koherentnu strategiju, čiji je cilj da BiH izraste u stabilnu, funkcionalnu državu, sa jakom vladavinom zakona i izdržljivim centralnim institucijama, koja je sposobna da se izbori za svoje članstvo u Evropskoj uniji (*European Union - EU*). Za to je potreban plan kako da se zaokruži implementacija Daytonskog sporazuma, i to tako što će se Bosni i Hercegovini dati institucije koje su joj potrebne da bi se pomenuta strategija provela u djelo. Jednog dana kada se proglaši da je implementacija Dayton-a konačno završena,

ona će ustupiti mjesto tehničkim imperativima evropskih integracija.

Međutim, iznad svega, reforma mora prihvatići činjenicu da ukoliko Bosna i Hercegovina ne može stati na sopstvene noge putem evolucije, tek uz povremeno gurkanje od strane Visokog predstavnika, ili pak putem nekog dogovorenog ustavnog aranžmana, onda međunarodna zajednica mora biti spremna da nametne funkcionalniji i demokratičniji model od onog koji je predviđao Dayton. To bi moglo značiti stvaranje jake ali i široko zastupljene centralne vlade, raščišćavanje kontraproduktivnih entitetskih i kantonalnih struktura, delegiranje bitnih ovlasti opštinama, te stvaranje krajnje depolitiziranih struktura za regionalnu upravu. Nije prerano da Upravni odbor PIC-a započne razgovore o post-Daytonskim strukturama.

Sada je ključni faktor vrijeme. Međunarodna zajednica treba da iskoristi opredjeljenost postojećeg bosanskohercegovačkog vrha za partnerstvo, i da donese pozitivne promjene. Na taj način Bosancima će dati nešto pozitivno za šta će moći glasati na izborima sljedeće godine, i spriječiti da 2003. mora počinjati sve iz početka, sa malo manje kooperativnim političarima.

PREPORUKE

1. Međunarodnoj zajednici trebaju puno bolji mehanizmi za kreiranje politike i koordinaciju u Bosni i Hercegovini. Trebali bi postojati redovni sastanci za razmjenu informacija kojima bi prisustvovali svi međunarodni faktori u BiH, uključujući bilateralne i multilateralne organizacije, ambasade, i savjetodavna tijela.
2. Međunarodna zajednica prisutna u BiH treba da se restrukturira prema pojedinim funkcijama. 'Struktura stubova' – koja bi se zasnivala na četiri ključne funkcije, a to je izgradnja institucija, vladavina zakona, ekomska reforma i povratak izbjeglica – funkcionirala bi daleko bolje od postojećih labavih i paralelnih aranžmana. Po jedna organizacija bi imala generalnu odgovornost za svaku od ključnih funkcija, a u nekim slučajevima trebalo bi ustavoviti i tijela koji bi vršila koordinaciju među organizacijama.
3. Uloga OHR-a je da koordinira i omogućava rad. On treba da je krov na pomenutoj strukturi stubova. Visoki predstavnik istovremeno bi trebalo da ima i funkciji izaslanika Evropske unije, kako bi se ojačala tranzicija 'od Daytonu ka Evropi'.
4. OHR također treba da (a) intenzivira napore da se državi da onoliko funkcionalnih centralnih institucija koliko je moguće opravdati i financirati u skladu sa odredbama iz Dayton, (b) održava a vjerovatno i unapređuje sopstvene kapacitete za ekonomsku analizu i monitoring, i (c) ustanovi bližu saradnju sa međunarodnim finansijskim institucijama.
5. Evropska unija bi kroz predstavništvo Evropske komisije u Sarajevu trebala istaći sopstvenu prisutnost i naglasiti evropsku poruku svoga rada. Ona bi se također trebala sve više uključivati u proces izgradnje institucija i ekonomsku reformu.
6. Opljaliv znak da međunarodna zajednica prihvata činjenicu da je ekomska reforma od ključne važnosti za sve njene aktivnosti u BiH bilo bi uključivanje međunarodnih finansijskih institucija u Vijeće za implementaciju mira.
7. Za civilnu implementaciju i dalje je potrebno sigurno okruženje i efikasan izvršni mehanizam. Stabilizacijske snage (Stabilisation Force - SFOR) pod vođstvom NATO-a treba da ostanu u zemlji – i to uključujući i američku komponentu – sve dok vladajuće strukture u BiH, uključujući i njene organe sigurnosti, ne postanu u potpunosti funkcionalne i samoodržive.

Sarajevo/Brisel, 29. novembar 2001.



BiH: REDEFINIRANJE MEĐUNARODNE MAŠINERIJE

I. TRENUTNA STRUKTURA MEĐUNARODNIH ORGANIZACIJA, I KAKO SE RAZVIJALA

Opšti je stav da je međunarodnoj zajednici u Bosni i Hercegovini (kratko BiH, ili samo Bosna) potreban sistematski pregled. Krivica za njeno navodno nefunkcioniranje pripisuje se karakteru stranog angažmana u toku rata (1992.-1995.), i neadekvatnim kompromisima iz mirovnog sporazuma zaključenog u Daytonu, kojim je taj rat okončan, no isto tako i *ad hoc* razvoju ciljeva međunarodne zajednice i njenih agencija u posljednjih šest godina. U svakom slučaju, rezultat je da trenutno prisutna međunarodnoj zajednici nedostaje i efikasna struktura i strateška vizija.

Svijest o tome da je potrebno provesti dopunske aktivnosti raste kako se smanjenjuju sredstva i interes za provedbu mira i izgradnju države u Bosni i Hercegovini. Cilj trenutnih napora na redefiniranju prisustva međunarodne zajednice – što njeni predstavnici u Sarajevu zovu ‘rekalibracija’ – je da ukloni duplicitanje posla među međunarodnim organizacijama, te da unaprijedi koordinaciju i saradnju među njima. Međutim, taj proces također mora ispuniti dalekosežnije ciljeve međunarodne zajednice, tako što će njegov rezultat biti struktura koja može izvući najviše koristi za Bosnu i Hercegovinu iz samog Dayton, i – ukoliko to bude neophodno – prevazići Dayton, bilo putem evolucije ili tako što će postaviti funkcionalnu strukturu vlasti u zemlji.

A. DAYTON I PROVEDBA CIVILNIH ASPEKATA SPORAZUMA

Opšti okvirni sporazum za mir, koji je nastao kao rezultat pregovora vođenih u Daytonu, Ohio, a potписан u Parizu 14. decembra 1995., ponovo je uspostavio državu Bosnu i Hercegovinu, sa slabim centralnim institucijama i dva veoma različina “entiteta” —

Federacijom Bosne i Hercegovine,¹ koju uglavnom naseljavaju Bošnjaci (Muslimani) i Hrvati; i Republikom Srpskom, koju naseljavaju gotovo isključivo Srbci. Daytonski ustav je proglašio tri konstitutivna naroda.

U pripremama za Dayton, ‘sve evropske države su se pribavale da se glavne civilne funkcije ne zanemare ili ne gurnu pod tepih.’² Kao rezultat pregovora vođenih u septembru i oktobru 1995. godine između evropskih članica Kontakt grupe³ i Sjedinjenih Američkih Država, stvorena je funkcija Visokog predstavnika, čiji je zadat bio da nadgleda provedbu civilnih aspekata mirovnog sporazuma. Visokom predstavniku je dat ‘konačni autoritet u zemlji’,⁴ kada je u pitanju provedba civilnog aspekta Daytonskog sporazuma, no SAD su bile odlučne u stavu da ta institucija ne može imati uticaja na vojna pitanja.

B. GLAVNE MEĐUNARODNE ORGANIZACIJE

Glavne međunarodne organizacije koje su uključene u provedbu civilnog aspekta Daytonskog sporazuma su Ured visokog predstavnika (*Office of the High Representative - OHR*), Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi (*Organisation for Security and Cooperation in Europe - OSCE*), Misija Ujedinjenih nacija u Bosni i Hercegovini (*UN Mission in Bosnia and Herzegovina - UNMIBH*) te Visoki komesar UN za izbjeglice (*UN High Commissioner for Refugees - UNHCR*). Snagama za implementaciju

¹ Federacija je rezultat Washingtonskog sporazuma iz februara 1994., kojim je okončan bošnjačko-hrvatski rat, koji je izbio 1993. godine, te ostavljena mogućnost da joj se u budućnosti pripoji i dio pod srpskom kontrolom.

² Carl Bildt, *Peace Journey: The Struggle for Peace in Bosnia* (Put mira: Borba za mir u BiH) (London: Weidenfeld & Nicolson, 1998), str. 108.

³ Godine 1994. petočlana (kasnije šestočlana) Kontakt grupa (SAD, Velika Britanija, Francuska, Njemačka, Rusija, plus Italija) naslijedila je Medunarodnu konferenciju o bivšoj Jugoslaviji (*International Conference on the Former Yugoslavia - ICFY*) sa sjedištem u Ženevi, nakon neuspjeha mirovnih planova Vance-Owen i Owen-Stoltenberg.

⁴ Iz zaključaka Bonnske konferencije o implementaciji mira, decembar 1997.

(*Implementation Force* - IFOR) pod vođstvom NATO-a povjerena je vojna sigurnost.

OHR je formalno ustanovila Kontakt grupa, a njegovo ustanavljanje podržalo Vijeće za implementaciju mira (*Peace Implementation Council* - PIC)⁵ kao mehanizam putem kojega će međunarodna zajednica ‘pratiti provođenje mirovnog sporazuma’.⁶ Planirano je da OHR dobija upute i instrukcije od Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira. Odlučeno je da na njegovo čelo dođe Evropljanin, ali da on ne bude ni iz jedne od zemalja članica Kontakt grupe.

Misiju OSCE-a u Bosni i Hercegovini ustanovio je OSCE na ministarskom sastanku održanom 7. i 8. decembra 1995. Misija je dobila mandat koji je obuhvatao organizaciju i nadzor izbora, unapređenje demokratskih vrijednosti, praćenje i unapređenje ljudskih prava, te provođenje mjera za kontrolu naoružanja i jačanje sigurnosti. Šef Misije OSCE-a zadužen je da radi u uskoj koordinaciji sa Visokim predstavnikom. To je trebalo da bude najznačajnija misija OSCE-a do tog momenta. U skladu sa praksom OSCE-a, angažman Misije se zasniva na memorandumu o razumijevanju potpisanim sa državom BiH. Na čelu Misije OSCE-a svo vrijeme su se nalazile diplome iz Sjedinjenih Američkih Država.

Između OHR-a koji se nalazi pod kontrolom Evropljana i OSCE-a koji vode SAD vrlo rano je počelo nadmudrivanje oko preuzimanja ovlasti i odgovornosti nad raznim sferama rada, i to se i do danas nastavilo. Trenutno se funkcije OHR-a i OSCE-a umnogome preklapaju, što je slučaj i sa drugim međunarodnim organizacijama.

UNMIBH je ustanovilo Vijeće sigurnosti Ujedinjenih nacija 21. decembra 1995., svojom rezolucijom broj 1035. Ova Misija je na početku osnovana na godinu dana, nakon čega je njen mandat produžavan. Mandat Misije odnosi se na vladavinu zakona, što se odnosi na reformu i restrukturiranje policije u BiH, te praćenje i inspekciju njenog rada – kao i rada drugih koji su uključeni u poslove održavanja reda i mira i

⁵ Vijeće za implementaciju mira čini 55 zemalja i organizacija koje su prisustvovalo Londonskoj konferenciji za implementaciju mira održanoj 8. i 9. decembra 1995., na kojoj je i formalno osnovano. Ono Visokom predstavniku daje političke smjernice putem svoga Upravnog odbora, u kome se nalaze zemlje G8, Evropske unije, Evropske komisije i Organizacije islamske konferencije (*Organisation of the Islamic Conference* - OIC).

⁶ Daytonski mirovni sporazum, Aneks 10, član II. U članu I Aneksa 10 utvrđeno je da su civilni aspekti mirovnog sporazuma sljedeći: nastavak rada na humanitarnoj pomoći sve dok je to neophodno; obnova infrastrukture i ekonomski oporavak; uspostavljanje političkih i ustavnih institucija u BiH; unapređenje poštivanja ljudskih prava i povratka raseljenih lica i izbjeglica; te održavanje slobodnih i fair izbora.

zaštitu ljudskih prava. Osnovna komponenta UNMIBH-a su Međunarodne policijske snage (*International Police Task Force* - IPTF), koje ‘prate i konsultiraju lokalnu policiju, s ciljem pomjeranja osnovnog težišta njenog rada sa državne sigurnosti na sigurnost pojedinca.’⁷ Postojala je i sudska komponenta: Program Ujedinjenih nacija za procjenu pravosudnog sistema (*UN Judicial System Assessment Program* - JSAP) ustanovljen je u julu 1998., s ciljem nadgledanja i procjene rada pravosudnog sistema. Ovaj program se ugasio u decembru 2000. godine.⁸

Sve to je značilo da je uloga UN-a znatno smanjena u poređenju sa ulogom koju je ova organizacija imala u toku rata, kada su Snage Ujedinjenih nacija za zaštitu (*UN Protection Force* - UNPROFOR) ujedno bile i najveći angažman međunarodne zajednice u zemlji, a i najmanji zajednički imenitelj onoga što su strane sile bile spremne učiniti u Bosni i Hercegovini.⁹

UNHCR je određen kao vodeća organizacija za povratak izbjeglica, i za sve humanitarne operacije. Nadalje, Svjetska banka (*World Bank*), Međunarodni monetarni fond (MMF) (*International Monetary Fund* - IMF) i Evropska banka za obnovu i razvoj (*European Bank for Reconstruction and Development* - EBRD) također su otvorili svoja predstavništva u BiH, kao i Evropska komisija (*European Commission* - EC) i bilateralni donatori poput (britanskog) Odjela za međunarodni razvoj (*Department of International Development* - DFID), njemačkog Društva za tehničku saradnju (*Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* - GTZ), Agencije SAD za međunarodni razvoj (*United States Agency for International Development* - USAID) i mnogi drugi.

Još jedna grupa protagonista koja je preuzeila značajnu ulogu u Bosni i Hercegovini bili su ambasadori zemalja koje su dale najveći broj vojnika odnosno zemalja članica Kontakt grupe: SAD, Velika Britanija, Francuska, Njemačka, Italija i Rusija. Okolnosti u BiH su dozvolile – ako ne čak i uslovile – da nekoliko njih postanu važni igrači i pojedinačno.

⁷ Informativna brošura UNMIBH-a.

⁸ Smatralo se da je ova pravosudna funkcija, čiji rad je predvodio Komitet za vanjske odnose senatora Jesse Helmsa, imala ulogu u izgradnji države, a ne održavanju mira. Zbog toga je ova funkcija isključena iz djelokruga UN-ove misije ovdje, iako je UNMIBH tražio da se ona zadrži. Iz razgovora ICG-a sa jednim visokim međunarodnim zvaničnikom, vodenim 27. septembra 2001.

⁹ Postignuća UNPROFOR-a u Bosni i Hercegovini bila su jednakobeznačajna kao što je njegov mandat bio neprimjeren. Masakar koji je uslijedio nakon pada ‘sigurne zone’ u Srebrenici, u julu 1995., doveo je do toga da UN ponese stigmu neuspjeha međunarodne zajednice u BiH, čega se nije oslobođio ni nakon okončanja rata.

C. VOJNO PRISUSTVO

Vojne operacije su povjerene Snagama za implementaciju (*Implementation Force - IFOR*), pod vodstvom NATO-a i sa američkim komandantom. Mandat IFOR-a trajao je samo godinu dana, tako da su te snage u decembru 1996. prekrštene u Stabilizacijske snage (*Stabilisation Force - SFOR*).

Aneks 1A, član VI:3 Daytonskog sporazuma daje IFOR-u pravo 'da pomaže da se drugima osiguraju uvjeti da vrše zadatke koji su povezani sa mirovnim sporazumom ... da pomaže UNHCR-u i drugim međunarodnim organizacijama u njihovim humanitarnim misijama ... da prati i sprečava ograničenja kretanja civilnog stanovništva, izbjeglica i raseljenih lica, te da na prikladan način odgovara na smisljene činove nasilja s ciljem lišavanja života ili nanošenja povreda.' Međutim, to pravo nije istovremeno i obaveza, tako da je provedba civilnih aspekata mirovnog sporazuma u velikoj mjeri od samog početka šepala, upravo zbog IFOR-ove nespremnosti da iskoristi svoja ovlaštenja, što je prije svega bilo uzrokovano američkim strahom od ljudskih gubitaka i doktrinarnim protivljenjem proširenju vojnog angažmana. Nakon mirnog razdvajanja vojnih snaga u toku 1995. i 1996., ništa drugo se nije nametnulo kao sličan prioritet — pa ni obnova i implementaciju civilnog dijela mirovnog sporazuma. Sve u svemu, nedostatak političke volje u svjetskim prijestonicama ostavio je Visokog predstavnika bez izvršnih mehanizama, bilo da je u pitanju provedba mira ili njegovih sopstvenih zakonskih ovlasti.¹⁰

Ovaj izvještaj se odnosi na civilno prisustvo međunarodne zajednice. Pri tome se uzima kao pretpostavka da implementacija Dayton-a i dalje ovisi o sigurnom okruženju koje garantira prisustvo SFOR-a i to sa njegovim trenutnim kapacitetima. SFOR treba da ostane u Bosni i Hercegovini — i to u kompletnom sastavu, uključujući i njegovu američku komponentu — sve dok vladajući organi BiH, uključujući i njene sigurnosne institucije, ne budu u potpunosti funkcionalni i samoodrživi.

Trenutni broj od oko 18.000 vojnika je, prema jasnoj procjeni ICG-a, minimalni nivo koji je potreban za održanje povratka izbjeglica, čak i ako se ne pređe njegova trenutna stopa. Nadalje, ukoliko međunarodna zajednica želi da ostavi otvorenu opciju — a ICG smatra da je to neophodno — nametanja funkcionalnije strukture vlasti u BiH kako bi se

zaokružio daytonski proces, onda nema opravdanja za dalja smanjenja SFOR-ovih snaga.

Ove godine je održana debata o američkoj komponenti u okviru SFOR-a. Doktrinarna nespremnost Bushove administracije da ostane pri američkim vojnim obavezama na Balkanu još se više zaoštira nakon 11. septembra, zbog operativnog pritiska da se snage okrenu 'ratu protiv terorizma'. ICG i dalje smatra da je američko vojno prisustvo na Balkanu potrebno, čak i nakon 11. septembra.¹¹ Vidljiva i vjerodostojna vojna zastupljenost Sjedinjenih Američkih Država šalje važnu političku poruku da je angažman Washingtona i dalje prisutan. Ukoliko bi zaista, prema nekim prijedlozima, 3.500 američkih vojnika zamjenili vojnici drugih zemalja članica NATO-a, to bi vjerovatno poslalo destabilizirajući signal.

¹⁰ Vidjeti ICG Balkans Report No. 80, *Is Dayton Failing? Policy Options and Perspectives Four Years After*, od 28. oktobra 1999., str. 107-8.

¹¹ ICG Balkans Report No. 110, *No Early Exit: NATO'S Continuing Challenge in Bosnia*, od 22. maja 2001.; Gareth Evans, 'Sorry, the boys should darn well stay in Bosnia', *International Herald Tribune*, 25. maj 2001.

II. PROBLEMI SA POSTOJEĆOM STRUKTUROM

Efikasnost međunarodne zajednice oslabile su prepreke i zamke koje su joj postavljale bosanskohercegovačke političke vode i institucije. No, njihova strategija ne bi tako dugo uspijevala da su međunarodne institucije učinile više da iznađu rješenje za sopstveni neuspjeh u radu i izgradnji države u BiH. Moguće je utvrditi pet osnovnih problema, koji su izloženi dalje u tekstu.

A. NEDOSTATAK SVEOBUHVATNE VIZIJE I EFKASNIH STRUKTURA

Međunarodna zajednica nije imala niti dovoljno strateški razrađen stav prema svojim ciljevima u Bosni i Hercegovini, niti pak odgovarajuće mehanizme za izradu takve strategije. Upravni odbor Vijeća za implementaciju mira, na primjer, imao je malo strateških diskusija. Staviše, činjenica da od samog početka nije postojala svijest o tome da je ekonomska reforma preduvjet za dugoročnu stabilnost i sigurnost ukorijenjena je upravo u pretpostavci, koja je preovladavala 1995. i 1996., da će angažman međunarodne zajednice biti kratak i površan. Takva opredjeljenost ka kratkoročnim gledanjima bila je protivna formuliranju sveobuhvatne strategije.

Najjasnija ilustracija ovog problema je reaktivna priroda sastanaka na vrhu međunarodne zajednice (Principals' Meetings).¹² Ovi sastanci vodećih međunarodnih organizacija u Sarajevu, nemaju dovoljno strateškog težišta. Dnevni red sastanaka većinom je diktiran događajima. Sudeći po riječima jednog visokog međunarodnog zvaničnika koji prisustvuje tim sastancima: 'Sastanci bi skakali sa krize u regiji A na krizu u regiji B, a kada nije bilo kriza, sastanci su često otkazivani.'¹³

B. NEDOSTATAK VOĐSTVA I KOORDINACIJE

Prisustvo velikog broja organizacija koje su odgovorne različitim instanicama, imaju različitim strukture financiranja i različite planove rada ukazuje na potrebu za postojanjem efikasnog strateškog mehanizma. Kako UNMIBH konstatira, 'sredstva se dodjeljuju nepovezano, na bilateralnoj osnovi, bez ikakve jedinstvene vizije'.¹⁴ Nepostojanje koherentne strukture pogoršalo je probleme koji se neminovno javljaju u slučaju međunarodnih operacija širokih razmjera. U gužvi sukobljenih interesa i pomiješanih nadležnosti, neminovno dolazi do neslaganja među institucijama. U OHR-u se, na primjer, javilo se nezadovoljstvo zbog načina na koji je američki ambasador Robert Barry, u to doba šef Misije OSCE-a, vodio proces izrade revolucionarnih promjena izbornog zakonodavstva u toku 2000. godine, kada se očekivalo da će OHR biti vodeća organizacija u tom procesu.¹⁵

Iz istog razloga, određeni ambasadori su postali politički mešetari. Ambasadori Sjedinjenih Američkih država i Velike Britanije su 2000. godine faktički stvorili Alijansu za promjene, koaliciju umjerenih stranaka. Slično tome, Svjetska banka često se ponaša kao *de facto* voditelj ekonomske reforme u Bosni i Hercegovini. Dalo bi se diskutirati o tome da li su ovakve inicijative odnosno preuzimanje odgovornosti možda neophodni da bi se postigli konkretni ciljevi, no činjenica je da je razvodnjavanje vođstva samo pogodovalo neefikasnosti, dupliraju posla i animozitetima.

S druge strane, tamo gdje su određene organizacije pokazale vođstvo i saradnju sa drugima, postignut je primjetan uspjeh. Radna grupa za obnovu i razvoj (*Return and Reconstruction Task Force - RRTF*) koordinirala je napore u okviru međunarodne zajednice na unapređenju i održanju povratka izbjeglica.¹⁶ Međutim, mnoga značajna pitanja — kao što je uporno opstruiranje svakog poteza koji jača nadležnosti države Bosne i Hercegovine, a koje dolazi iz Republike Srpske — nisu riješena, zato što je ocijenjeno da imaju preveliku političku cijenu ili da su jednostavno preteška.¹⁷ Takva kratkovidost samo stvara nove probleme.

¹² Ovim sastancima, koji se redovno održavaju u Sarajevu, prisustvuju glavne međunarodne organizacije u BiH, uključujući UNMIBH, OSCE, UNHCR i SFOR. Sastanke organizira i njima predsjedava OHR. U doba Westendorpa ovi sastanci su se održavali dva puta sedmično. Međutim, od tog vremena kolegijska priroda tih sastanaka se promjenila, a oni služe manje za donošenje odluka a više za razmjenu informacija.

¹³ Iz razgovora ICG-a sa jednim visokim međunarodnim zvaničnikom, vođenim 6. septembra 2001. godine. Još jedan visoki međunarodni predstavnik opisao nam je hladne reakcije koje je doživio njegov prijedlog, dat na jednom sastanku održanom 1997. godine, o tome da bi organizacije trebale utvrditi otprilike pet priroeta za svoj rad u sljedećoj godini. Organizacije su se pobunile, govoreći da bi bilo suviše teško pokušati takvo nešto, budući da svi imaju različite nadredene kojima su odgovorni, različite mandate i planove rada, i tako dalje. Iz razgovora ICG-a, 19. oktobar 2001.

¹⁴ *nonpaper* UNMIBH-a, juni 2001.

¹⁵ Ove promjene su se pokazale kao vrlo kontroverzne u martu 2001., kada ih je nekoliko hrvatskih stranaka u BiH navelo kao opravdanje za napuštanje entitetskih struktura vlasti. Stoga su OHR-ovi kasniji prigovori na to što je isključen iz ovog procesa možda ustvari i samom OHR-u bile dobrodošle. No, kako god da se na to gleda, ova epizoda je ukazala na nedostatak strateškog planiranja i koordinacije u redovima međunarodne zajednice.

¹⁶ RRTF je tijelo u kome je okupljeno više agencija a predvodi ga OHR. Osnovali su ga 1997. OHR i UNHCR. U njemu se također nalaze i OSCE, UNMIBH, SFOR i Svjetska banka, i on je jedan od najboljih primjera efikasne međunarodne saranje u BiH.

¹⁷ Vidjeti ICG Balkans Report No. 118, *The Wages of Sin: Confronting Bosnia's Republika Srpska*, 8. oktobar 2001.

Mnogi smatraju da je odsustvo sveobuhvatne strateške vizije greška OHR-a i njegove istorije i razvoja: 'OHR nikada nije postao koherentna organizacija. Nikada nije postojao jasan hijerarhijski poredak niti u operativnom aspektu niti što se tiče njegovog menadžmenta.'¹⁸ Razlog za to djelomično je nedostatak efikasnih menadžmentskih struktura i procesa, zbog čega su strateški nedostaci postali još očigledniji. Postoji cijeli niz pojedinačnih priča o donošenju *ad hoc* odluka i navodnim strateškim sastancima koji nikad ne urode nikakvom strategijom.¹⁹

OHR-ov angažman na terenu također je loše organiziran. OHR ima posebne izaslanike u sedam područja (Bihać, Doboj, Bijeljina, Livno, Trebinje, Foča i Srednja Bosna) te regionalne urede u još četiri (Banja Luka, Brčko, Mostar i Tuzla). Međutim, ti izaslanici direktno su odgovorni jednom od zamjenika Visokog predstavnika, a ne odgovarajućem regionalnom uredu OHR-a. Ova linijska struktura je neefikasna.

Osoblje OHR-a sastoji se od ljudi koje su ministarstva zemalja članica Vijeća za implementaciju mira poslala na kratkoročnu misiju u BiH te osoblja koje radi po ugovoru. Takva vrsta organizacije mora se itekako truditi da postigne 'duh zajedništva' i osjećaj lojalnosti instituciji. Prema svojoj trenutnoj konfiguraciji, OHR ima slabu institucionalnu memoriju i akumuliranu energiju.²⁰ Osobe koje u misiju šalju pojedine vlade često su ili veoma mlade ili pred samom penzijom. To je često predmet kritike među drugim međunarodnim faktorima u Bosni i Hercegovini.²¹

Mnogi od ljudi koji dolaze ispred pojedinih vlada da rade sa OHR-om imaju malo relevantnog iskustva, no ipak se od njih traži da donose odluke u oblastima koje ne poznaju. Oni ponekada pokušavaju nametnuti teorije ili modele koji nisu primjenjivi u bosanskohercegovačkim poslijeratnim, post-komunističkim i post-industrijskim okolnostima. Na primjer, jedan visoki međunarodni zvaničnik sjeća se

¹⁸ Iz razgovora ICG-a sa jednim visokim međunarodnim zvaničnikom, vodenim 19. septembra 2001.

¹⁹ Na primjer, odluka o pritvoru, donešena 8. novembra 2001., koja nagovještava prebacivanje sudeњa 15-orici Hrvata optuženih za ratne zločine protiv Bošnjaka u i oko Žepča iz Zenice u Sarajevo, donešena je u OHR-u, na sastanku koji je služio tek kao priprema za održavanje *Principals' meeting*, sastanka na vrhu. Na takvim pripremnim sastancima često se donose *ad hoc* odluke. Saopštenje za javnost OHR-a, "Visoki predstavnik utvrdio strategiju za sudski postupak prema 'Pravilima puta'", 8. novembar 2001.

²⁰ Mnogi dokumenti OHR-a nisu čak ni prebačeni u novu OHR-ovu zgradu. Postojeći sistem arhiviranja navodno je neadekvatan. Kada je Petritsch preuzeo funkciju 1999. godine, i zatražio spisak svih zvaničnih odluka njegovih prethodnika, nisu mogli naći nijednu. Navodno je Odjel za štampu morao kopati po papirima ne bi li ih prikupili, iako su to ključni elementi institucionalne memorije.

²¹ Dva najviša međunarodna zvaničnika izrazila su svoje razočarenje kada su vidjeli sa kakvom se nepristojnošću i nepoštovanjem mlado osoblje OHR-a ponaša prema bh političarima na sastancima. Iz razgovora ICG-a, 24. septembar 2001., 15. oktobar 2001.

jednog mladog pravnika iz OHR-a koji je htio da se novim zakonom o radu uvede socijalna zaštita poput one koja postoji u Švedskoj. Taj mu je zvaničnik objasnio da takav pristup ne bi bio razuman ukoliko se želi podstići privatni sektor u BiH: socijalna zaštita treba da bude na onom nivou koji zemlja može da si priušti. Ta je diskusija pokrenula veliku internu debatu u samom OHR-u. Slično se desilo i u vezi sa nacrtom zakona o porodiljskoj zaštiti.²²

Kratkoročni angažman međunarodnog osoblja predstavlja jedan od ozbiljnijih problema za OHR. Veliki dio tog osoblja ostaje samo šest mjeseci; godina dana se čak smatra dugim periodom. Međutim, istina je da nijedan period nije dovoljno dug da se razumije kompleksnost Bosne i Hercegovine, a kamoli da se iznađu rješenja. No, bez obzira koliko to bilo razumljivo, ova institucija čestim smjenama sama sebi postavlja ograničenja za postizanje pravih rezultata. Brze smjene osoblja koje šalju pojedinačne zemlje ograničavaju ekspertizu, rasipaju energiju, i slabe lojalnost prema OHR-u kao instituciji i njegovu institucionalnu memoriju. To znači da uvijek iznova treba 'izmišljati toplu vodu'.²³

Mnogi domaći i međunarodni zvaničnici, i unutar OHR-a i van njega, smatraju da ta organizacija ima previše osoblja. OHR zapošljava daleko više međunarodnog nego domaćeg osoblja, pri čemu se domaće osoblje uglavnom bavi poslovima logistike. Za razliku od njega, specijalizirane agencije kao što su Svjetska banka i MMF uglavnom zapošljavaju bosanskohercegovačko osoblje.

C. DUPLICIRANJE I NEDOSTATAK SARADNJE

Problemi dupliciranja posla i nedostatka saradnje proističu iz činjenice da postoji 'pet osnovnih organizacija sa nejasnim mandatima i slabim, neefikasnim mehanizmom koordinacije',²⁴ pri čemu se najviše funkcionalnog dupliciranja javlja između OHR-a i OSCE-a. U nekim oblastima ovo dupliciranje manje-više daje rezultate. U oblasti ljudskih prava veliki broj organizacija – OHR, OSCE, UNMIBH, UNHCR i Ured visokog komesara

²² Mnogi zakoni koje predlaže međunarodna zajednica niti se uklapaju u postojeći zakonski okvir, niti su u skladu jedan sa drugim. Štaviše, troškovi koje iziskuje njihova primjena često su veći no što BiH može podnijeti. Cijena kompjuterske opreme i programa za CIPS procjenjuje se na 50 miliona KM.

²³ Prema riječima jednog zvaničnika iz jedne od međunarodnih finansijskih institucija, u OHR-ovom Ekonomskom odjelu često se danima razmatraju prijedlozi koji su ustvari 'neizvodivi'. Iz razgovora ICG-a, 27. septembar 2001.

²⁴ Iz razgovora ICG-a sa jednim visokim međunarodnim zvaničnikom, 27. septembar 2001.

za ljudska prava (*Office of the High Commissioner for Human Rights - OHCHR*) – imaju funkcije koje se uglavnom nadopunjaju. Na primjer, Odjel za ljudska prava OSCE-a se, između ostalog, bavi i povratkom izbjeglica i raseljenih lica, osobito naporima tih građana da povrate svoju imovinu, dok se dio UNMIBH-a koji je zadužen za ljudska prava bavi ‘istragama ili pružanjem pomoći pri istragama o slučajevima zloupotrebe ljudskih prava od strane osoblja organa unutrašnjih poslova.’²⁵ No, manje je dopunjavanja kada je u pitanju, na primjer, politička analiza, medijska reforma i podrška medijima (iako OSCE ovu funkciju sve više prepušta OHR-u), te ekonomska politika i reforma.

Komunikacija između nekih agencija tako je slaba da ponekada ne postoji ni svijest o tome da se radi dupli posao. S druge strane, tamo gdje se uvidi da postoji dupliciranje, organiziraju su dugi, frustrirajući i često neplodni koordinacioni sastanci. Pri tome istinska saradnja ostaje nedotična.²⁶

Stvari često nisu ništa bolje ni u drugim mjestima, van Sarajeva. Između OHR-a, OSCE-a i agencija UN-a u velikoj mjeri se duplira i angažman na terenu.²⁷ U Prijedoru, OSCE i UNHCR smješteni su gotovo jedni do drugih, pri čemu se i jedni i drugi bave se povratkom izbjeglica; sve se to dešava bez obzira na to što su obje organizacije članice Plana za provedbu imovinskih zakona (*Property Legislation Implementation Plan - PLIP*). Između nekih organizacija na terenu ipak dolazi do određene saradnje: ‘Ukoliko ima dobrih ljudi koji se razumiju u posao, saradnja nije problem.’²⁸

Prema riječima jednog bivšeg “terenca”, ‘mjesto gdje se nalazite određuje kako ćete vidjeti problem.’²⁹ Preveliki broj međunarodnog osoblja je Sarajevo- centričan, i stoga su više navikli na bošnjačku perspektivu koja postoji u prijestonici, nego na perpektive ljudi iz drugih regija i naroda. Više napora i sredstava se ulaže u praćenje i kreiranje politike u Federaciji nego u Republici Srpskoj.

²⁵ Rezolucija Vijeća sigurnosti Ujedinjenih nacija br. 1088 (12/1996).

²⁶ Iz korespondencije ICG-a sa jednim jednim visoko pozicioniranim ambasadorom iz međunarodne zajednice, 13. novembar 2001.

²⁷ OSCE ima veliki broj ureda na terenu i značajno iskustvo u tom pogledu. Oni znaju kako da koordiniraju rad osoblja u terenskim uredima sa radom centralnog ureda putem razmjene zadataka. Lanac komande u toj organizaciji je hijerarhijski: 27 ureda na terenu odgovara regionalnim centrima, koji je ukupno pet (u Banja Luci, Brčkom, Mostaru, Sarajevu i Tuzli) a oni odgovaraju glavnom uredu Misije u Sarajevu.

²⁸ Iz razgovora ICG-a sa bivšim zaposlenikom jednog terenskog ureda, 18. septembar 2001.

²⁹ Razgovor ICG-a, 18. septembar 2001.

D. SUKOBI LIČNOSTI I BORBA ZA TERITORIJU

Druga nerješiva pitanja koja potkopavaju efikasnost međunarodne zajednice odnose se na same ličnosti i na ličnu i institucionalnu egocentričnost. Takvi problemi su urođeni svim multilateralnim, dugotrajnim operacijama. Međutim, zbog nepostojanja strukture koja bi obuhvala cijelokupni angažman međunarodne zajednice ti problemi su u Bosni i Hercegovini postali bespotrebno naglašeni. Međunarodno osoblje obično već unaprijed razmišlja o sljedećem poslu u svom ministarstvu ili u nekoj od međunarodnih organizacija. Za to vrijeme njihovi poslodavci također se bore za položaj, tražeći način da pokažu kako su neophodni u Bosni i Hercegovini, te i dalje značajni i u svjetskim razmjerama.

Od samog početka postojali su ozbiljni lični sukobi među vodećim ljudima međunarodne zajednice u BiH.³⁰ Iako se to ponekada prikazuje kao svada između SAD i Evrope oko različitog gledanja na hrabrost i oprez, ali ipak uz zadržavanje zajedničkih ciljeva,³¹ čini se da su ta neslaganja ipak proširena i na neke krajnje lične faktore. Čim u nekom slučaju ne postoje jasne, obavezujuće odredbe o OHR-u kao vodećoj instituciji u procesu, javljaju se suparnički interesi. Personalizacija raširenih političkih neslaganja – ili pak jednostavno različitih gledanja na ton i nijanse – uveliko je naškodila efikasnosti međunarodne zajednice.

E. RUKOVODENJE EKONOMSKOM REFORMOM

Preplašena neposrednim izazovima provedbe Daytonskog sporazuma, međunarodna zajednica, kao prvo, nije uvidjela da je ekonomska reforma od vitalne važnosti za uspostavljanje održivog mira a, kao drugo, nije uspjela uspostaviti mehanizme za njeno provođenje, na dosljedan i politički mudar način. Iako je od 1995. u Bosnu došla pomoć od preko 5 milijardi američkih dolara,³² iako je do sada

³⁰ U razgovorima koje je vodio ICG, o ovom pojavi se stalno govori kao o ‘sukobu velikih ega’.

³¹ Vidjeti, na primjer, Senad Pećanin, ‘Thomas Miller vs Wolfgang Petritsch: Sukob istih interesa’, *BH Dani*, broj 186, 22. decembar 2000.; Amra Kebo, ‘West Considers Radical Bosnia Plan’ (Zapad razmatra radikalni plan za Bosnu), *Balkan Crisis Report*, No 259, *Institute for War and Peace Reporting*, 27. juni 2001; OHR-ov prikaz medija, Dejan Jazvić, ‘The High Representative ends his mandate in BiH – Americans demand Petritsch’s departure’ (Visoki predstavnik završava mandat u BiH – Amerikanci zahtjevaju Petritschev odlazak), *Večernji list*, 14. juni 2001.

³² Izvor: *OECD Development Assistance Committee*, na internetu dostupno na adresi:
<http://www.oecd.org/htm/M00005000/M00005347.htm>, tabela 2a.

postignuta značajna fizička obnova zemlje, nije došlo do njene održive revitalizacije. Bosni i Hercegovini hitno su potrebna strana ulaganja, istinska privatizacija, regulatorne i strukturalne reforme i, iznad svega, zajedničko tržište.³³

Glavni mehanizam za koordinaciju na ekonomskom polju sastoji se od Ekonomskog radnog grupe (*Economic Task Force - ETF*) i Međunarodnih savjetodavnih grupa (*International Advisory Groups - IAG*). Međunarodne savjetodavne grupe primjer su dobre međunarodne saradnje na određenim projektima. Pri tome se od svih agencija koje rade na određenom polju bira jedna koja se smatra vodećom, te uspostavlja jaka koordinacija sa ostalim agencijama. Međunarodna savjetodavna grupa za zavode za platni promet bila je veoma uspješna. Takve grupe također postoje za privatizaciju i poresku politiku.

ETF održava sastanke svake dvije sedmice, a njime predsjedava OHR. Članice ETF-a su Svjetska banka, MMF, Evropska komisija (*European Commission - EC*), EBRD, Ured za carinsku i fiskalnu pomoć (*Customs and Fiscal Assistance Office - CAFAO*), te različite donatorske organizacije i ambasadori. Iako se smatra korisnim forumom za razmjenu informacija, ETF nije iskoristio svoj potencijal.

Medunarodne finansijske institucije (*international financial institutions - IFIs*) – a to su ovdje trenutno Svjetska banka, Međunarodni monetarni fond i Evropska banka za obnovu i razvoj – trebale bi biti rutinski pozivane na sastanke Vijeća za implementaciju mira na kojima OHR govori o ekonomskim pitanjima. No, to do sada nije bio slučaj. Na primjer, na sastanku Vijeća održanom u maju 2000., na kojem je zaključeno da je ekonomski razvoj glavni prioritet, šefovi misija Svjetske banke i MMF-a u BiH i guverner Centralne banke bili su pozvani da prisustvuju samo prvoj polovini konferencije, i zamoljeni su da je napuste kada je na dnevni red došla korupcija. Nijedna od međunarodnih finansijskih institucija nije bila prisutna na sastanku Vijeća za implementaciju mira u Briselu u septembru 2001., na kojem je još jednom razgovarano o ekonomskom razvoju zemlje. Ove institucije su ogorčene zbog toga, jer to kao da pokazuje da međunarodna zajednica još uvijek nije prihvatile činjenicu da je upravo ekonomska regeneracija od suštinske važnosti. Stoga ne iznenaduje da je Svjetska banka sama odlučila da popuni taj očigledni vakuum, i preuzme vodeću ulogu na ekonomskom polju. Uspostavljeni su izvrsni

odnosi sa domaćim političarima i tijelima — na primjer, Komitet za ekonomski razvoj i evropske integracije — i to bez uključivanja OHR-a.

F. ZAKLJUČCI

Trenutna konfiguracija međunarodne zajednice opisuje se kao ‘užas od petljavine’.³⁴ Njoj su, kao puki minimum, neophodni daleko bolji mehanizmi za koordinaciju. Kao glavne uloge OHR-a smatraju se kreiranje politike i koordinacija. Ali nedovoljan napredak u jačanju centralnih institucija može se djelomično objasniti upravo njegovim manjkavostima u obje ove funkcije. Potreba za daljom ekonomskom reformom i jačanje vladavine zakona jednak je hitna pitanja. Primjeri efikasne saradnje među organizacijama – kao što je saradnja između RRTF-a i IAG za zavode za platni promet – isuviše su rijetki. No, pitanje da li je međunarodna zajednica u stanju da se osposebi da zadovolji te potrebe i dalje ostaje otvoreno.

³³ Vidjeti ICG Balkans Report No 115, *Bosnia's Precarious Economy: Still not open for Business* 7. avgust 2001.

³⁴ Iz razgovora ICG-a sa jednim visokim međunarodnim zvaničnikom, 27. septembar 2001.

III PRIJEDLOZI ZA PROMJENE

A. ZAŠTO BAŠ SADA?

Redefiniranje je nešto s čim se međunarodna zajednica suočava još negdje od 1997., kada je nekim zvaničnicima u Bosni i Hercegovini postalo jasno da duplicitanje napora, 'ad hoc' mjere i nedostatak koordinacije slabe efikasnost međunarodnog angažmana. U maju 1999., tadašnji šef Misije OSCE-a, ambasador Barry, u svom članku piše 'Misija ŠOSCE-a Ć u Bosni i Hercegovini treba da se spoji sa Uredom visokog predstavnika, pod vođstvom istaknutog zvaničnika sa širokim ovlastima koje su zacrtane u Daytonskom sporazumu. To će međunarodnom angažmanu obezbjediti bolji fokus, sa daleko manjim troškovima.'³⁵

Barry je kasnije rekao da bi za takvo spajanje trebalo jako puno vremena, i da bi to bilo moguće samo nakon odumiranja ovlasti Visokog predstavnika. Još kasnije je došao do zaključka da bi takva vrsta spajanja ustvari bila nemoguća, zbog toga što OSCE i OHR imaju nekompatibilne mandate, liniju odgovornosti i mehanizme financiranja.³⁶ Barryjevo progresivno odustajanje od sopstvenog prijedloga ustvari je pravi pokazatelj nedostatka volje ili mogućnosti – ili pak i jednog i drugog – u okviru međunarodne zajednice da se riješi ovo odavno otvoreno ali složeno pitanje.

Redefiniranje je u toku 2001. postalo tema broj jedan u međunarodnim krugovima, iz nekoliko razloga. Došlo je do definitivnog umora među donatorima, što je pogoršano nezadovoljstvom međunarodnih organizacija zbog nepostizanja napretka u provedbi civilnih aspekata mirovnog sporazuma. Čini se da svaki postignuti uspjeh ne samo da ne vodi ka ranijem povlačenju sa scene, nego čak otkriva dodatne probleme koje treba riješiti. Istovremeno, kako su se redali događaji na Kosovu, u Beogradu i u Makedoniji, Bosna i Hercegovina se sve više gubila sa scene. Štaviše, nakon 11. septembra u potpunosti su promijenjeni prioriteti međunarodne zajednice. Rat protiv terorizma i mogućnost ponovne uspostave vlasti u Afganistanu gurnuli su BiH još niže na ljestvici

međunarodnih briga, bez obzira na opasnost od terorizma koja i u njoj, u tragovima, postoji.³⁷

Trend smanjenja budžeta međunarodnih organizacija govori sam za sebe. Budžet OHR-a – koji ima najmanje troškove u poređenju sa ostalim glavnim organizacijama – smanjen je sa 32 miliona eura u 1999. na 25 miliona u 2001. godini. Budžet UNMIBH-a smanjen je sa 189 miliona američkih dolara u 1998.-99. na 140 miliona u 2001.-02. Budžet OSCE-a u 2001. smanjen je za 43%, a za 2002. se planira dalje smanjenje od 23% (18 miliona američkih dolara). Budžet misije Svjetske banke u Bosni i Hercegovini za prve tri godine bio je 500 miliona američkih dolara; za sljedeće tri godine iznosio je 300 miliona; a za predstojeće tri godine spašće na svega 180 miliona dolara. Budžet EBRD smanjen je sa 60 miliona eura u 2000. na 50 miliona u 2001.; u 2002. se smanjuje na 30 miliona eura. Budžet UNHCR-a smanjen je sa 139 miliona američkih dolara u 1996. na svega 8 miliona u 2001.³⁸

Prema riječima jednog zvaničnika OSCE-a, 'nema više toliko sredstava da bi međunarodna zajednica mogla sebi priuštiti da ne bude fokusirana.' Nepostojanje očiglednog napretka koji bi opravdao sav do sada utrošeni novac samo povećava pritisak da se smanjuju budžeti i programi. Nakon 11. septembra ovaj trend je samo još više ojačao.

U svakom slučaju, činjenica da je u Federaciji na izborima održanim u novembru 2000. na vlast izabrana koalicija pod nazivom Alijansa za promjene, nakon čega je i na državnom nivou ustanovljena koalicija, pripremila je scenu za promjenu načina rada međunarodne zajednice, ili barem načina na koji bi međunarodna zajednica željela da radi. Međunarodna zajednica je izašla iz 'ratnog stanja' i sada ističe svoje opredjeljenje za 'partnerstvo' sa vlastima u BiH: dakle, ona komunicira, razgovara i pregovara, umjesto da spletkari, komanduje i nameće. Međunarodna zajednica je možda spojila Alijansu, ali ako želi pomoći vlasti bez nacionalista da zaista bude uspješna, moraće svojim partnerima i dati više odgovornosti a i zahtjevati više odgovornosti od njih – istovremeno zadržavajući pravo da poduzme oštريje mјere ukoliko ovaj blagi stav ne bude dao rezultate.

³⁵ Robert Barry, 'Put OSCE in Charge of Balkan Policy', *Wall Street Journal*, 3 May 1999.

³⁶ Iz razgovora ICG-a sa međunarodnim zvaničnicima, vođenim 4. i 19. oktobra 2001.; iz izjave jednog ambasadora međunarodne zajednice, 14. novembar 2001.

³⁷ Vidjeti ICG Balkans Report 119, *Bin Laden and the Balkans: The Politics of Anti-Terrorism*, 9. novembar 2001.

³⁸ Prezentacija OHR-a na sastanku političkih direktora Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira, *Recalibrating the Activities of the International Community – the Challenges of Partnership*, Brisel, 13. septembar 2001.

Konačno, i stranci u Bosni i Hercegovini su sve umorniji: međunarodna zajednica i proces implementacije civilnih aspekata mirovnog sporazuma predmet su sve većih kritika i preispitivanja.³⁹ Dok Alijansa zahtjeva da sa međunarodnom zajednicom sarađuje na jednakoj osnovi, ona istovremeno gradi sopstveni politički kredibilitet tako što iskorištava tenzije i neslaganja sa strancima. No, to je još jedan argument za restrukturiranje međunarodnog prisustva u BiH i sužavanje programa mirovne implementacije.

Pravi poticaj redefiniraju datira iz proljeća 2001. Naime, kao rezultat sve veće zabrinutosti među određenim brojem zemalja Kontakt grupe, 19. marta 2001. Vijeće za opšte poslove Evropske unije (*EU General Affairs Council*) ‘potaklo je Visokog predstavnika g. Petritscha da razmotri postojeće međunarodne strukture za civilnu implementaciju mirovnog sporazuma u BiH te sačini prijedloge o njihovoj reorganizaciji kako bi se osigurala najdjelotvornija koordinacija svih elemenata.’⁴⁰ Na sastanku na ministarskom nivou zemalja članica Kontakt grupe održanom 11. aprila u Parizu, Visokom predstavniku je dato u zadatak da predloži prijedloge za poboljšanje ‘koordinacije i efikasnosti djelovanja međunarodne zajednice na civilnom polju.’⁴¹

Odjednom su sa svih strana krenule aktivnosti. Prema riječima jednog Visokog predstavnika međunarodne zajednice, ‘Kada se sredinom proljeća pročulo da Amerika ima svoj plan, odjednom se pojavilo hiljadu prijedloga.’⁴²

B. POČETNA PONUDA OHR-A

Visoki predstavnik je svoj početni prijedlog – “Tabelarni model” predstavio političkim direktorima Upravnog odbora Vijeća za provedbu mira (PIC) 10. maja 2001. godine. Prijedlog obuhvata okupljanje “svih međunarodnih civilnih agencija za provedbu (OHR, UNMIBH, IPTF, OSCE, UNHCR) za istim stolom, u formi kabineta

kojim bi predsjedavao Visoki predstavnik”.⁴³ Šefovi misija OSCE-a, UN-a i UNHCR-a bi prema ovom prijedlogu postali zamjenici Visokog predstavnika, skupa sa drugim zamjenicima Visokog predstavnika za funkcionalne sektore. I dalje bi postojala pozicija glavnog zamjenika Visokog predstavnika, kao i višeg zamjenika Visokog predstavnika. Iako bi šefovi misija “nastavili da predvode ‘svoje’ organizacije”, Visoki predstavnik bi imao ovlasti da zahtijeva njihovo smjenjivanje u slučaju slabih rezultata.

Ovaj prijedlog je naišao na otvoren otpor.⁴⁴ Kritike od strane OSCE-a, UNMIBH-a, međunarodnih finansijskih institucija, raznih ambasada i donatora mahom su bile izražene na dva načina: primjedbe u smislu subordinacije civilnih organizacija u odnosu na OHR, i kritike da se prilikom izrade ovog plana vodilo više računa o administrativnim nego o strateškim koncepcijama.

Nekoliko šefova misija su Petritschu skrenuli pažnju da su oni odgovorni tijelima koja su na mnogo višem nivou nego što je to njegov ured. Svjetska banka je jasno stavila do znanja da ona odgovara svom Odboru u Washingtonu; OSCE je u tom smislu ukazao na svoje Stalno vijeće u Beču; a UNMIBH se pozvalo na Vijeće sigurnosti.⁴⁵ Sve ove misije imaju jasno definisane mandate, i one ni u kom slučaju ne žele podnosići račune OHR-u.⁴⁶

Politička realnost da organizacije podnose izvještaje različitim nadređenim tijelima, i da imaju različite izvore finansiranja, jeste neizbjegljiva. U tom smislu se smatra da čak i ako bi predstavnici neke organizacije u Bosni i Hercegovini pristali da budu podređeni “na terenu”, njihove vanjske direkcije kojima oni odgovaraju sigurno ne bi. Mehanizmi za donošenje odluka u drugim organizacijama – na primjer, OSCE ima 55 zemalja članica i djeluje na principu koncenzusa – ovako predloženu hijerarhiju takođe čine praktično nemogućom. Zakonski nezavisne multilateralne organizacije ne bi formalno mogle doći pod jurisdikciju OHR-a.⁴⁷ A globalne

³⁹ Vidjeti, na primjer, Krešimir Zubak, ‘Lagumđija preispituje odnos prema OHR i OSCE’, *Oslobodenje*, 8. oktobar 2001., i Amra Kebo, ‘Calls for end to Days of the Consuls?’ (Pozivi da prestanu ‘Konzulski dani?’), *Balkan Crisis Report*, No 283, Part 1, *Institute for War and Peace Reporting*, 27. septembar 2001.

⁴⁰ *General Affairs Council*, 2338. sastanak, Brisel, 19. mart 2001.

⁴¹ Sastanak na ministarskom nivou zemalja članica Kontakt grupe, Pariz, 11. april 2001.

⁴² Na primjer, ambasadori Sjedinjenih Američkih Država, Francuske i Velike Britanije od marta su počeli raditi na prijedlozima, zbog čega su se nekoliko puta sastajali sa Petritschem.

⁴³ Prijedlog OHR-a. Petritsch je ovaj prijedlog navodno pripremio sa namjerom da ovlasti koje se tu spominju zapravo dobije njegov naslijednik.

⁴⁴ Ovaj prijedlog je ponegdje čak nazvan “razočaravajućim”, uz upotrebu termina kao što su “Kralj Artur i vitezovi okruglog stola”; “Kamelot”; i “Kralj Sunce”. Razgovori sa visokim međunarodnim predstavnicima, septembar i oktobar 2001. godine. Vidi: “Wolfgang Petrič želi apsolutnu vlast u BiH!” *Oslobodenje*, 16. juni 2001. godine.

⁴⁵ Takođe se čulo mišljenje da se neki predstavnici SAD-a snažno protive ovom prijedlogu jer oni nemaju namjeru da budu podređeni organizaciji koju predvode Evropljani.

⁴⁶ Još jedan ovakav primjer jeste USAID: jedan od glavnih razloga zašto donacije za Republiku Srpsku nisu bile koordinirane jeste taj što USAID odbija da bude podređen bilo kojoj drugoj agenciji.

⁴⁷ Čak se postavlja i pitanje pravnog statusa samog OHR-a.

organizacije, kao što je UN, jasno su stavile do znanja da nikako ne mogu biti podredene nekom tijelu koje je osnovano i djeluje na regionalnom nivou. Nadalje, smatra se da OHR-u nedostaje stručnost koja je potrebna za ovakvu kontrolnu ulogu. Obzirom na svoju prirodu *sui generis*, ovo tijelo nema iskustvo djelovanja širom svijeta koje imaju i kojim se ponose mnoge druge agencije.

Stoga je postignut dogovor da je u tom smislu zaista potrebna jasno definisana podjela nadležnosti, ali bez formalne subordinacije. Petritsch je onda 21. juna 2001. u Stockholmu Upravnom odboru PIC-a prezentirao revidirani prijedlog. Njime je predviđeno spajanje misija OHR-a, OSCE-a i UN-a u Bosni i Hercegovini, s tim da bi Visoki predstavnik imao dvojaku funkciju: kao Visoki predstavnik UN-a i kao Specijalni predstavnik generalnog sekretara UN-a.⁴⁸ Iako je ovaj prijedlog naišao na bolji prijem nego što je to bio slučaj sa prvim, on ipak nije dobio sveopštu podršku. Umjesto toga se Upravni odbor složio da raspravi o "objedinjavanju funkcija (streamlining)" treba pristupiti na postepen, funkcionalan i transparentan način. Tom prilikom je Petritschev mandat produžen za još godinu dana.⁴⁹ Ali OHR-u je u Stockholmu rečeno da i ta organizacija mora biti obuhvaćena ovim procesom objedinjavanja funkcija.⁵⁰

C. OSTALI PRIJEDLOZI

Alternativni prijedlozi se praktično mogu svrstati u dvije grupe po svom obliku: jedni su bili usmjereni ka tome da odgovore na pitanje na koji način se treba ustrojiti cijelokupno prisustvo međunarodne zajednice i pod čijim okriljem, dok su se drugi bavili pitanjem koje organizacije trebaju izvršavati koje zadatke – i da li se eventualno u tom procesu trebaju proširiti njihovi mandati. U tom smislu je došlo do neslaganja između pojedinih zemalja, upravnih odbora i glavnih sjedišta s jedne strane, i njihovih predstavnštava u BiH sa druge. Ovi prvi imaju tendenciju da idu u pravcu maksimalnih ušteda, smanjivanja broja osoblja, i osmišljavanja izlaznih strategija, dok ovi potonji smatraju da je sasvim prirodno da nude ideje za svoje nove uloge ili nastavak postojećih misija. Stav SAD-a je bio da svaka

⁴⁸ OHR-ov pregled pisana medija u BiH, "Wolfgang Petritsch seeks an absolute power in BiH, 18. juni 2001.

⁴⁹ "Upravni odbor se slaže da sada treba da otpočnu rasprave u vezi procesa objedinjavanja funkcija, da je u tom smislu najpogodniji jedan postepeni pristup, da se u tom smislu treba striktno pridržavati jednog funkcionalnog pristupa, te da ovaj proces mora biti potpuno transparentan." Communiqué, Upravni odbor PIC-a, Stockholm, 21. juni 2001.

⁵⁰ Amra Kebo, "Zapad razmatra radikalni plan za Bosnu", Krizni izvještaj za Balkan, br. 259, Institut za ratno i mirnodopsko izvještavanje, 27. juni 2001.

organizacija mora razmotriti mogućnost da se odrekne nekih funkcija u interesu konsolidacije.

U smislu cijelokupne strukture, najviše pažnje je bilo posvećeno tzv. "modelu stubova (pillar model)" kakav je onaj na Kosovu, gdje Specijalni predstavnik generalnog sekretara UN-a (SRSG, u ovom trenutku tu funkciju obavlja Hans Haekkerup) predvodi misiju (UNMIK) koja se sastoji od četiri glavna "stuba", od kojih je svaki pod upravom zamjenika Specijalnog predstavnika: predstavnik Evropske unije je nadležan za ekonomsku obnovu, predstavnik OSCE-a za izgradnju institucija, dok predstavnici UN-a predvode sektore civilne uprave, policije i pravosuđa. UNMIK je ovakvu strukturu usvojio kao reakciju na glomaznost strukture prisustva međunarodne zajednice u BiH. Namjera je bila da se "osigura da institucionalni potencijali agencija koje saraduju sa Ujedinjenim nacijama budu upotrijebljeni u smislu postizanja optimalne efikasnosti na terenu, s tim da je svaka komponenta dodijeljena agenciji koja preuzima vodeću ulogu u određenoj oblasti".⁵¹

UNMIBH je dao prijedlog za rekonfiguraciju koja bi rezultirala sa samo dva komandna lanca, vojnim i civilnim. Civilni sektor bi predvodila jedna zajednička misija Evropske unije i UN-a, s tim da bi Savjet bezbjednosti preuzeo ulogu PIC-a. U tom smislu je predviđen proces koji bi se odvijao u četiri faze: 1. jula 2001. godine OSCE bi se sjedinio sa OHR-om; godinu dana nakon toga bi došlo do sjedinjavanja OHR-a i UNMIBH-a pod vodstvom Visokog predstavnika koji bi takođe imao i funkciju Specijalnog predstavnika generalnog sekretara UN-a; 1. januara 2003. bi došlo do osnivanja zajedničke misije UN-a i Evropske unije, koja bi opet januara 2004. godine prerasla u jedinstvenu misiju Evropske unije pod vodstvom šefa EU.⁵²

Prednosti koje su tom prilikom navedene uključivale su "logistiku, administraciju, komunikacije i fizičku infrastrukturu UN-a", kao i činjenicu da se kompletna misija može besplatno smjestiti u zgradi UN-a.⁵³ Problemi sa ovim prijedlogom, koji se možda čine i većim nego što bi stvarno trebali biti, jesu očigledni manjak potencijala i volje od strane Evropske unije da zauzme ulogu koja joj je ovim prijedlogom namijenjena. Prijedlozi koji su dobili podršku Rusije a koji idu ka tome da UN u potpunosti preuzme nadležnosti u kontekstu "modela stubova", na kraju su takođe odbačeni. Ali dok su s jedne strane ostale zemlje članice

⁵¹ Izvještaj generalnog sekretara UN-a u skladu sa stavom 10. Rezolucije Vijeća sigurnosti br. 1244 (1999), S/1999/672, 12. juni 1999. Vidjeti internet stranicu UNMIK-a: www.un.org/peace/kosovo.

⁵² Nezvanični dokument UNMIBH-a, juni 2001. Ovi prijedlozi sadrže ideje vezane za istek mandata UN-a u BiH krajem 2002. godine. UMBIH već dugo planira svoju izlaznu strategiju, što predstavlja aktivnost za koju se na kraju ispostavilo da je dala važan poticaj sveukupnim naporima za objedinjavanje funkcija.

⁵³ Nezvanični dokument UNMIBH-a, juni 2001.

Upravnog odbora odbacile ideju prepuštanja kontrole Vijeću sigurnosti kao nešto što neće funkcionirati i što je nekompatibilno sa procesom objedinjavanja funkcija, dobre strane modela stubova su kao takve ipak zadobile puno veću pažnju.

D. TRENUTNA SITUACIJA

Od jula ove godine OHR čini nove napore u pravcu oživljavanja procesa objedinjavanja funkcija.⁵⁴ U OHR-ovoj prezentaciji preimenovanog procesa "rekalibracije" na sastanku Upravnog odbora PIC-a koji je 13. septembra održan u Briselu, naznačeni su ciljevi i prioriteti međunarodne zajednice. U okviru ove prezentacije definisane su četiri osnovne funkcije međunarodne zajednice u BiH: izgradnja institucija, povratak izbjeglica, ekonomski reforma, i vladavina zakona.⁵⁵ Takođe je utvrđeno nekoliko mogućih rokova za završetak međunarodne misije u BiH: tri do pet godina, sedam do osam godina, i dvanaest do petnaest godina.

Od PIC-a je zatraženo da definiše šta tačno traži i očekuje od mirovnog procesa, tako da OHR u tom smislu može formulisati odgovarajući plan.⁵⁶ PIC se složio sa OHR-om da se planiranje treba zasnivati na vremenskom periodu od sedam do osam godina. Ali su politički direktori Upravnog odbora zaključili da treba postojati trogodišnji period ubrzane implementacije civilnog aspekta mirovnog sporazuma od 2002. do 2005. godine, tako da povlačenje iz Bosne može početi 2005. godine.⁵⁷ U tom smislu se smatra neophodnim utvrđivanje vremenskih repera – ne rokova nego orijentacionih tačaka – za svaki glavni etapni cilj procesa implementacije. OHR je zadužen da sastavi jedan sveobuhvatni plan implementacije u kojem bi se naznačilo šta je potrebno za postizanje željenog cilja, kao i stanje u sve četiri funkcionalne oblasti. OHR je takođe zadužen za objedinjavanje funkcija međunarodne zajednice na terenu, te prezentiranje opcija u smislu toga koja će od agencija preuzeti misiju praćenja rada policije. Upravni odbor očekuje da na sastanku 6. decembra 2001. godine dobije detaljne prijedloge u ovom smislu.

⁵⁴ Od ovog ljeta u ovom procesu Visokom predstavniku pomaže i Glavni zamjenik Visokog predstavnika Donald Hays, bivši predstavnik SAD-a u UN-u za reformu menadžmenta.

⁵⁵ Prezentacija OHR-a pred političkim direktorima Upravnog odbora PIC-a, *Recalibrating the Activities of the International Community – the Challenges of Partnership*, Brisel, 13. septembar 2001. Unutar svake od ovih osnovnih funkcija naravno postoje razne podjedinice.

⁵⁶ Neke od zemalja su bile iznenadene činjenicom da prezentacija nije bila tako detaljna kao što su očekivali, ali se bez obzira na to u njoj od PIC-a tražilo da donese odluke: "To nije uloga PIC-a". Razgovor ICG-a sa zvaničnikom jedne ambasade, 12. oktobar 2001.

⁵⁷ Communiqué političkih direktora Upravnog odbora PIC-a, Brisel, 13. septembar 2001.

Zajednička radna grupa OHR-a i OSCE-a, uključujući i predstavnike iz drugih civilnih agencija i SFOR-a, nastoji da izradi jedan "plan koji bi se zasnivao na zajedničkim principima".⁵⁸ Sastajući se gotovo svake sedmice, ova grupa je kao svoj glavni zadatak zacrtala "definisanje onoga što bi trebalo da budu funkcionalne oblasti u kojima treba nastaviti svoj angažman, i sa kojim ciljem, za potrebe međunarodne zajednice".⁵⁹ Ove aktivnosti i neophodne konsultacije sa zainteresovanim stranama su postale glavna preokupacija visokih rukovodilaca iz raznih organizacija.

Ova zajednička radna grupa OHR-a i OSCE-a za rekalibraciju se po mišljenju ICG-a sasvim opravdano složila da se treba izvršiti funkcionalna konsolidacija međunarodnog prisustva u smislu jedne strukture kao što je model stubova, u kojoj bi po jedna organizacija imala široko shvaćene rukovodeće nadležnosti i odgovornosti za svaku pojedinu grupu osnovnih funkcija, na čelu sa OHR-om kao vrhovnim koordinatorom. U onim slučajevima gdje više organizacija obavlja komplementarne aktivnosti vjerovatno će biti oformljena odgovarajuća međuagencijska tijela za koordinaciju tih aktivnosti. Već je široko prihvaćeno da je kosovski model stubova bolji od *ad hoc* strukture koja je nastala u BiH.⁶⁰ Njene dobre strane uključuju sposobnost konsolidacije funkcionalne ekspertize, izbjegavanje dupliranja aktivnosti i jasno utvrđivanje nadležnosti i odgovornosti za pojedine zadatke. Iako je situacija što se tiče strukture prisustva međunarodne zajednice na Kosovu daleko od savršene, i iako još uvijek povremeno dolazi do neslaganja kako unutar pojedinih organizacija tako i između njih (na primjer, oko politike privatizacije), takva neslaganja na Kosovu nisu ni toliko značajna ni toliko otvorena kao što je to slučaj sa borbom izbliza između raznih organizacija u BiH.

Sadašnji napori koji se čine u pogledu rekalibracije pozdravljeni su sa opreznim optimizmom. Mnogi visoki međunarodni i domaći zvaničnici u BiH, koji su u prošlosti izražavali ogorčenje zbog nepostojanja čvrste strukture i nefunkcionisanja međunarodnih organizacija u BiH, sada smatraju da se ovi naporci "kreću u pravom smjeru".⁶¹ Naročito su ministri iz BiH pozdravili koncenzus postignut na septembarskom sastanku PIC-a u Briselu, napominjući da su zapazili stvarni napredak u koordinaciji napora međunarodne zajednice u toku nekoliko proteklih mjeseci. Na primjer, održani su pripremni sastanci sa ciljem utvrđivanja strategije i redoslijeda poteza uoči nedavnog sastanka sa Vladom

⁵⁸ Razgovor koji je vodio ICG, 12. oktobar 2001.

⁵⁹ Razgovor koji je vodio ICG, 28. septembar 2001.

⁶⁰ Razgovori koji je ICG vodio sa međunarodnim zvaničnicima, oktobar 2001.

⁶¹ Razgovor koji je vodio ICG, septembar i oktobar 2001.

Republike Srpske posvećenog ekonomskim pitanjima. Ovaj potez se u potpunosti razlikuje od prethodne prakse.

Iz ovoga vidimo da postoji opšta podrška procesu rekalibracije. I kao što je primijetio šef jedne od misija, "sada postoji samo jedan plan". Ali još uvijek se čini da vlade pojedinih zemalja nemaju jasne stavove o tome koje organizacije bi trebale preuzeti određene oblasti. Ove vlade zahtijevaju uštede, ali takođe očekuju da međunarodne organizacije u budućnosti blisko sarađuju na koordiniran i komplementaran način.

U tom smislu, međunarodne organizacije vrše vlastito unutarnje preispitivanje. Svaka organizacija je zadužena da jasno predloži čime se tačno bavi, te da li ima ili nema jasno definisani mandat za određene aktivnosti (na primjer, u okviru nekog dokumenta PIC-a, ili samog Daytonskog mirovnog sporazuma). Ova institucionalna revizija odvija se paralelno sa procesom rekalibracije, i smatra se ključnim dijelom cjelokupnog pothvata. Organizacije i njihovi različiti odjeli nastoje uskladiti resurse koji im stoe na raspolaganju sa postavljenim zadacima, a ove opet sa zadatim rokovima i očekivanim rezultatima. Kao ishod ovog procesa, radna grupa je utvrdila "oblasti zrele za pospremanje".⁶²

IV KAKO BI TREBALI IZGLEDATI STUBOVI NOVE STRUKTURE

Četiri dogovorene ključne oblasti angažmana međunarodne zajednice – i četiri stuba nove, drugačije oblikovane strukture – trebaju biti izgradnja institucija, vladavina zakona, ekomska reforma i povratak izbjeglica. Po mišljenju ICG-a, ovi zadaci trebali bi biti podijeljeni na slijedeći način:

- OHR bi trebao biti odgovoran za *izgradnju institucija*, a naročito onih funkcija i agencija koje su neophodne za stvaranje djelotvorne centralne vlade.
- OSCE bi trebao koordinirati funkciju *vladavine zakona* putem međuagencijskog tijela, koje bi obuhvatilo Nezavisna sudska komisija (International Judicial Commission - IJC),⁶³ buduću policijsku misiju i ostale aktivnosti u sklopu monitoringa vladavine zakona. Članovi tog tijela trebali bi biti kako relevantne nevladine organizacije tako i bilateralni programi poput međunarodnog programa američkog Ministarstva pravosuda za pomoć u kriminalističkoj obuci (International Criminal Investigative Training Assistance Programme - ICITAP). Ovo međuagencijsko tijelo moglo bi imati formu radne grupe.
- Postojeću Ekonomsku radnu grupu (Economic Task Force - ETF) trebalo bi oživjeti, pod predsjedavanjem OHR-a, kako bi se koordinirala *ekomska reforma* i usaglasili prioriteti sa međunarodnim finansijskim institucijama i bilateralnim donatorima. Specijalizirane agencije i donatori nastaviće sa provedbom svojih programa, ali u skladu sa zajedničkim planom.
- UNHCR bi kao vodeća agencija trebao i dalje pomagati *povratak izbjeglica* preko RRTF-a. Ova radna grupa je i dalje istaknut primjer dobrog međuagencijskog rada u BiH.

ICG podržava funkcionalnu koordinaciju u cilju omogućavanja specijalizacije za određena pitanja, a time i postizanja što je moguće veće djelotvornosti. ICG takođe podržava širu upotrebu međuagencijskih koordinacionih tijela, koristeći primjer RRTF-a. U

⁶² Razgovori ICG-a sa visokim međunarodnim zvaničnicima, novembar 2001.

⁶³ IJC je uspostavljen početkom 2001. godine pod pokroviteljstvom OHR-a s ciljem "da pomogne u procesu usmjeravanja i koordiniranja sveobuhvatne strategije reforme u oblasti sudstva u BiH (O)vo tijelo pruža pomoć domaćim sudske i pravnim institucijama u cijeloj BiH, uključujući i sudske i tužiteljske komisije i vijeća koja se bave pitanjima vezanim za imenovanje, disciplinu, i reviziju rada sudaca i tužitelja." OHR-ov website <http://www.ohr.int>.

daljem tekstu iznesen je prijedlog dodjele ključnih funkcija nekim agencijama. Iako se ovdje ne pokušava napraviti sveobuhvatna raspodjela funkcija, u ovom procesu treba se rukovoditi principima ‘funkcionalnosti, podjele poslova, usredstavljanja na prioritete i koordinacije u okviru jasnog strateškog plana koji bi bio zajednički za sve međunarodne subjekte’.⁶⁴

A. PRVI STUB: IZGRADNJA INSTITUCIJA

OHR bi trebao biti odgovoran za izgradnju institucija, uključujući i uspostavljanje i podršku profesionalnoj državnoj službi i nezavisnim regulatornim agencijama za oblasti kao što su telekomunikacije, radio i televizija, te energija, koje predstavljaju ‘regulatore i garante jedinstvenog ekonomskog prostora i evropskih standarda za građane BiH’.⁶⁵ OHR bi takođe trebao intenzivirati svoja nastojanja da se državi dâ onoliko funkcionalnih centralnih institucija koliko se može opravdati i finansirati u sklopu provedbe Dayton. Usputstvljene su ili predložene državna sudska i granična služba, kao i nadležni organi za civilnu avijaciju, željeznice, standarde i RTV sisteme, ali ove službe još uvijek nisu operativne niti kompletirane. BiH će biti potrebne ove, kao i druge službe i organi, ukoliko želi da krene od Dayton prema Evropi. Shodno tome, EU bi se trebala u većoj mjeri uključiti u proces izgradnje institucija.

B. DRUGI STUB: VLADAVINA ZAKONA

Funkcija vladavine zakona sastoji se od brojnih komponenti, uključujući i buduću policijsku misiju, reformu i razvoj kapaciteta u sudskej oblasti, aktivnosti na planu borbe protiv korupcije, zaštitu ljudskih prava (uključujući i podršku institucijama koje štite ta prava), te šire praćenje i analizu vladavine zakona. ICG preporučuje uspostavljanje međuagencijskog tijela u cilju koordiniranja rada na ovim zasebnim elementima koji su locirani na različitim mjestima, ali koji zavise jedan od drugog.⁶⁶ OSCE bi trebao obezbijediti krov za ovaj stub. U daljem tekstu govori se o tome da li bi sam OSCE trebao preuzeti buduću policijsku misiju. OSCE će trebati tijesno

sarađivati sa IJC-em, ali ta komisija bi (iz razloga koji su takođe objašnjeni u daljem tekstu) trebala ostati u sklopu OHR-a. Programi pravne reforme (tj. izrada, izmjene i dopune i komentari na zakone), odvojeni od funkcija vladavine zakona, takođe trebaju ostati gdje i jesu.

1. Buduća misija praćenja rada policije

Dilema u vezi s tim kakva misija bi trebala doći nakon Međunarodnih policijskih snaga (IPTF), te koja bi agencija trebala preuzeti odgovornost za tu buduću misiju, predstavlja najkrupnije otvoreno pitanje (i najkrupniju stavku u budžetu) u procesu rekalibracije. Do potpune provedbe Daytona od ključne važnosti će i dalje biti energična misija monitoringa policije. Nakon negativne odluke generalnog sekretara UN-a u vezi sa produženjem mandata UNMIBH-a i na period nakon 2002. godine,⁶⁷ ovo sada predstavlja hitno pitanje.

UNMIBH će u okvirnim crtama iznijeti šta bi po njima trebala raditi i kako bi trebala izgledati buduća misija koja bi nastavila njihov posao, ali ne i koja bi to agencija po njihovom mišljenju trebala raditi. UNMIBH procjenjuje da će misija konfigurisana na odgovarajući način koštati oko 40 miliona američkih dolara godišnje. Pošto su iz UNMIBH-a rekli da će se u njihovu sadašnju glavnu zgradu u Sarajevu trebati smjestiti i ostale agencije UN-a, koje god tijelo da naslijedi policijsku misiju, ono će trebati naći veliku (i skupu) zgradu.

Postoji nekoliko kandidata, od kojih su neki voljni da preuzmu ovaj zadatak, a neki baš i nisu:

EU. Francuska i šef UNMIBH-a Jacques Klein zagovaraju da to bude EU. Ova opcija se dobro uklapa sa težnjama BiH da se pridruži Evropi, i njome bi se ponovo potvrdila privrženost EU ovoj regiji. Ključno pitanje je da li je EU politički spremna i funkcionalno sposobna da uspostavi takvu misiju. Iako je EU već imala policijsku misiju u Albaniji, ona je od Zapadnoevropske unije naslijedila jedan i dalje prisutan problem. EU trenutno razvija kapacitet za intervencije u sklopu Zajedničke vanjske i sigurnosne politike (CSFP), ali ta struktura možda neće biti kompletirana na

⁶⁴ Citirani pasus uzet je iz opisa ciljeva OSCE-a u procesu rekalibracije koji je iznio ambasador Dieter Woltmann. Pismo upućeno ICG-u, 13. novembar 2001. godine.

⁶⁵ Prezentacija OHR-a pred političkim direktorima Upravnog odbora PIC-a (Vijeće za provedbu mira), *Recalibrating the Activities of the International Community – the Challenges of Partnership* (Rekalibriranje aktivnosti međunarodne zajednice – izazovi partnerstva), Brisel, 13. septembar 2001. godine.

⁶⁶ ‘Reforma u oblasti sudstva je isto tako od vitalnog značaja kao i reforma policije, te kaznena reforma. Stoga treba istovremeno djelovati u sve tri ove oblasti na uporedan i koordiniran način.’ Richard Monk, OSCE First Preliminary Report on a Follow-on Mission to UNMIBH and the UN International Police Task Force (Prvi preliminarni izvještaj OSCE-a o budućoj misiji podnesen UNMIBH-u i Međunarodnim policijskim snagama UN-a), oktobar 2001. godine.

⁶⁷ Vijeće sigurnosti još uvijek nije donijelo odluku, ali malo je vjerovatno da će ono opovrgnuti odluku generalnog sekretara.

vrijeme da bi se upotrijebila u BiH. U svakom slučaju, mnogi u političkom ogranku EU-a navodno nisu skloni pokušati da takvu ulogu po prvi put pokrenu u BiH.⁶⁸ UN bi mogao uvesti EU u taj posao, ali raspored bi i dalje bio pretrpan. Inspekcija misije IPTF-a od strane predstavnika EU-a je, međutim, bila zakazana za novembar.

OHR. Neki zvaničnici OHR-a zagovaraju preuzimanje buduće misije. Imalo bi smisla staviti monitoring policije, reformu u oblasti sudstva i funkcije borbe protiv korupcije u jedan resor vladavine zakona i u nadležnost jedne institucije, a u OHR-u se priča o uspostavljanju Odjela za sudstvo i unutrašnje poslove. Pa ipak, UNMIBH se u posljednje vrijeme žali da glavnu kočnicu za potpuno izvršenje njihovog mandata na polju reforme policije predstavlja izostanak odgovarajućeg napretka u OHR-ovom resoru za sudstvo. S druge strane, ako bi Visoki predstavnik dobio i funkciju izaslanika EU-a, stavljanje policijske misije u nadležnost OHR-a olakšalo bi konačni prenos te misije na EU pošto je ona stekla potrebnu ekspertizu. Osim toga, sa Paddyjem Ashdownom kao Visokim predstavnikom, Britanija bi možda bila sklonija podržati policijsku misiju logistički i operativno.⁶⁹

U ovom trenutku je, međutim, očito da OHR-u nedostaju kapaciteti za preuzimanje takvog ogromnog posla. Bilo bi perverzno nastojati te kapacitete izgraditi sada, pošto bi proširenje koje bi to zahtijevalo bilo suprotno namjeni i duhu objedinjavanja funkcija. Staviše, zastoj do kojeg je došlo kada je resor sudstva prenesen sa UNMIBH-a na OHR⁷⁰ sugerije da OHR nije baš najpogodniji za preuzimanje odgovornosti za monitoring policije.

OSCE. Favorit SAD-a, Njemačke i Britanije je OSCE. OSCE ima kapacitete i relevantno iskustvo iz regije stećeno u Hrvatskoj, na Kosovu, u Makedoniji i Južnoj Srbiji. Ima logike i u stavljanju odgovornosti za policiju i vladavinu zakona u okrilje misije koja je već zadužena za demokratizaciju i funkcije ljudskih prava. Možda je isto toliko važno i to što se čini da OSCE želi da preuzme taj mandat, što je jak argument koji mu ide u prilog. U svakom slučaju u nekim krugovima će se smatrati razboritim da se OSCE ojača važnim mandatom ili da mu se pruži

⁶⁸ Tadašnja Evropska zajednica je 1991. godine smatrala da zajedničku vanjsku politiku može pokrenuti rješavanjem krize do koje je doveo raspad Jugoslavije. Ministar vanjskih poslova Luksemburga, Jacques Poos, je 27. juna 1991. godine izjavio: 'Ukoliko postoji problem koji Evropa može riješiti, onda je to Jugoslavija.' Ovo se pokazalo neuspješnim, a 'rješavanje' jugoslavenskih ratova preneseno je na UN prije kraja te godine.

⁶⁹ Britanija je dala značajan doprinos snagama CivPola na Kosovu.

⁷⁰ Vidjeti u daljem tekstu.

kompenzaciju za druge gubitke. S druge strane, institucionalna struktura i kratkoročno finansiranje OSCE-a predstavljaju istinska ograničenja.

Iako nijedna opcija nije apsolutno superiorna, OSCE se čini najboljim izborom. Bez obzira na to koja će agencija preuzeti resor vladavine zakona općenito, ili konkretno policijsku misiju, ona bi trebala imati bliske veze sa IJC-em i drugim tijelima koja se bave vladavinom zakona. Za buduću misiju će ostati važni zadaci, uključujući i neadekvatne plaće pripadnika policije, korupciju, zapošljavanje pripadnika manjina, ratne zločince, pitanja građanskih nemira, te međuentitetsku i regionalnu saradnju.⁷¹

2. Sudska reforma

Mandat za reformu u oblasti sudstva prenesen je sa UN-a na OHR u decembru 2000. godine, a UN-ov Program procjene u oblasti sudstva (UNJAP) ponovo je rođen u formi Nezavisne sudske komisije (IJC). U tom procesu izgubljeno je puno vremena i zamaha, jer je IJC-u trebalo više mjeseci da angažira osoblje i stane na noge. U ovim okolnostima bilo bi ludo razmišljati o ponovnom premještanju resora sudske reforme. Taj resor bi trebao ostati u OHR-u.⁷²

Upućene osobe iz OHR-a tvrde da će IJC imati jasan mandat sa striktnim vremenskim rasporedom, te da će se ovo tijelo ugasiti nakon osamnaest mjeseci. Ali, s obzirom na to da mu je trebalo skoro deset mjeseci da krene sa radom, malo je vjerovatno da će IJC biti u stanju da svoj posao završi u predviđenom roku. Njegov životni vijek će vjerovatno trebati produžiti. U svakom slučaju, IJC bi trebao tjesno saradivati, a ako bude potrebno i biti smješten u istoj zgradi, sa budućom policijskom misijom i funkcijom vladavine zakona u nekom međuagencijskom aranžmanu.

3. Ljudska prava

Zakonske garancije za ljudska i politička prava građana BiH razradene su i široke kao i garancije te vrste koje imaju stanovnici bilo koje zemlje u svijetu, ali u teoriji. Za njihovu dobrobit – opet, u teoriji – je i prisustvo čitavog niza međunarodnih i domaćih organizacija i ombudsmena koji se bave institucionaliziranjem i ostvarivanjem tih prava. Kao što je već rečeno, praktički sve međunarodne agencije imaju neku funkciju vezanu za ljudska prava (uključujući i prava žena i prava djeteta). Neka međuvladina tijela, kao što je UN-ov OHCHR,

⁷¹ ICG će u jednom od slijedećih izvještaja razmatrati ova i druga pitanja vezana za policiju.

⁷² OHR je, naravno, bio uključen u sudske i pravne reforme prije uspostavljanja IJC-a.

pokušavaju nadzirati druge. Lokalni Helsinski komiteti i međunarodni NVO-i rade to isto. Ova oblast nije podložna strogoj koordinaciji, niti je u njoj takva koordinacija potrebna. Ali, bilo bi korisno kada bi OSCE pokušao otkloniti preklapanja među tijelima međunarodne zajednice i omogućiti saradnju. OSCE je već izrazio spremnost da to i učini⁷³

C. TREĆI STUB: EKONOMSKA REFORMA

Ekonomski radna grupa trebala bi aktivno nastojati da koordinira sve projekte vezane za ekonomsku reformu, pod predsjedavanjem OHR-a. OHR bi, uz bliske konsultacije sa međunarodnim finansijskim institucijama i specijaliziranim agencijama, trebao pripremiti generalni plan za ekonomiju, koji bi agencije onda provodile. OHR bi stoga zadržao i vjerovatno proširio svoje kapacitete u oblasti ekonomskih analiza i monitoringa. Međutim, ekonomski reforma je, kao i izgradnja institucija, oblast za koju bi EU trebala biti zainteresirana. Angažman EU i međunarodnih finansijskih institucija u BiH biće potrebno nastaviti i nakon što provedba Dayton-a bude završena.

D. ČETVRTI STUB: POVRATAK IZBJEGLICA

Povratak izbjeglica i raseljenih lica trebalo bi ostati pod koordinacijom RRTF-a, sa UNHCR-om kao vodećom agencijom. Kao što je već primjećeno, RRTF se pokazao naročito uspješnim međuagencijskim programom. Čini se da u tom programu nema potrebe za reorganizacijom. Uostalom, za razliku od ostalih ključnih zadataka, vremenski raspored za povratak izbjeglica trebalo bi biti relativno lako utvrditi. S obzirom na sadašnje trendove, u roku od osamnaest mjeseci do dvije godine doći će do većine povrataka koji se mogu očekivati prije nego što političke promjene i ekonomski rast učine samoodrživi povratak mogućim. Tada će se moći prekinuti sa međunarodnom pomoći za ovaj ključni zadatak iz Dayton-a.

E. ULOGA OHR-A

1. Nadležnost

Političke realnosti i dalje će ograničavati sposobnost OHR-a da bude nešto više od prvog među jednakim u

⁷³ Misija OSCE-a u BiH, Background Report, *Restructuring the International Community in Bosnia and Herzegovina* (Istorijat, Restrukturiranje međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini), 3. juli 2001. godine.

međunarodnoj zajednici. Ali, iako on ne treba imati nadležnosti koje bi mu omogućavale da opovrgava odluke drugih organizacija, te druge organizacije trebale bi priznati njegovu ulogu kao glavnog stratega i koordinatora. Njihovi planovi moraju se uklapati u zajedničku strategiju i unapređivati je. OHR mora imati nadležnost da predvodi, te da, kada je to neophodno, pogura svoje partnere. To ne zahtijeva formalnu podređenost, pod uslovom da planovi budu komplementarni i da mehanizmi za koordinaciju, kao što je ETF, efikasno rade.

OHR-ov mandat iz Dayton-a u vezi sa monitoringom i koordiniranjem provedbe civilnog dijela Mirovnog sporazuma treba poštivati. Taj Ured ima zvanični legitimitet. Njemu je takođe data uloga u provedbi, i on će tu ulogu i zadržati, naprimjer u oblasti izgradnje institucija, medijima, IJC-u i borbi protiv korupcije. Ali, OHR ima i ulogu pomagača: ostalim agencijama potrebna je politička podrška i pomoći Visokog predstavnika kod ‘otklanjanja protivrječnosti’ – u cijeloj zemlji i kod svih problema. OHR, stoga, treba zadržati svoje kapacitete za široku analizu. On bi takođe trebao imati pristup tački na kojoj će biti konsolidirano prisustvo međunarodnih organizacija na terenu radi prikupljanja informacija. Pošto najveći broj ljudi zaposlenih u međunarodnim organizacijama ima sjedište u Sarajevu, a mnoge agencije imaju samo nekoliko predstavnika u regiji, ako ih uopšte i imaju, OHR bi trebao ponuditi svebosansku perspektivu kako bi se popunila ta praznina.

OHR ima dosta veliki pravni odjel u kojem rade pravnici i ustavni eksperti koji razumiju komplikirane aspekte Dayton-a i koji mogu opsluživati i druge agencije.⁷⁴ Oni mogu pomoći kod uspostavljanja regulatornih okvira u različitim sektorima.

Imalo bi smisla Visokom predstavniku dodijeliti i funkciju izaslanika Evropske unije, te mu dati u zadatak da tjesno sarađuje sa delegacijom EU-a kako bi se više istakao značaj EU-a za BiH. Ne najmanje važan razlog za to je podsticanje svijesti da je tranzicija sa provedbe Dayton-a na evropske integracije neizbjegljiva.

⁷⁴ Najviši zvaničnici su se okrenuli upravo Pravnom odjelu OHR-a kada je nakona napada na SAD od 11. septembra trebalo izraditi nove antiterorističke zakone za BiH, ili izmjene i dopune postojećih zakona u toj oblasti, iako je OHCHR pokrenuo ozbiljna pitanja u vezi sa primjerenosću ovih zakona. Razgovor ICG-a sa OHCHR-om, 2. novembar 2001. godine.

2. ‘Bonske ovlasti’ i ‘partnerstvo’

Najvažnije je da Visoki predstavnik i dalje ima isključivu nadležnost da osigura da se zakoni i sporazumi koje usvoje državna i entitetske vlade zaista i provode. Kada, recimo, agencija koja se bavi ekonomijom nađe na blokadu ili poteškoće, ona to pitanje može pokrenuti na sastanku ETF-a, i Visoki predstavnik može izvršiti ‘deblokadu’. Visoki predstavnik može pribjeći nametanju zakona kao posljednjoj mjeri. Naprimjer, OHR je prije izbora 2000. godine to uradio strateški, po preporuci Svjetske banke, kod reforme zakona o penzijama i radu, kada je došlo do zastoja u zakonodavnoj oblasti. Svjetska banka nije htjela na leđa stranaka iz Alijanse za promjene svaliti teret odgovornosti za usvajanje suštinskih mjera za koje je bilo vjerovatno da će se pokazati nepopularnim kod onih koji po prirodi stvari glasaju za te stranke. Prema riječima jednog visokog međunarodnog zvaničnika, ‘to je nešto što bi OHR trebao raditi.’

Neki zvaničnici, kako unutar OHR-a tako i izvan njega, i vanjski posmatrači smatraju da je prilikom preuzimanja Hercegovačke banke⁷⁵ u aprilu 2001. godine pogrešno upotrijebljena nadležnost Visokog predstavnika kao najvišeg pravnog autoriteta u zemlji, tj. takozvane ‘bonske ovlasti’.⁷⁶ Drugi tvrde da je taj slučaj upravo bio primjer onoga što Visoki predstavnik treba raditi, te da je potrebno još takvih snažnih intervencija, naročito u Republici Srpskoj.

⁷⁵ Visoki predstavnik je 6. aprila naredio da se uđe u sjedište Hercegovačke banke i još deset njenih podružnica u Mostaru i širom BiH. Cilj je bio da se preuzeme kontrola nad ovom bankom, izuzme dokumentacija i provede istraga zbog sumnje da Banka finansira kako Hrvatsku demokratsku zajednicu BiH (HDZ) tako i različite kriminalne poduhvate. SFOR se trebalo pobrinuti za sigurnost, ali on je potcijenio opasnost od nasilja mase i saučesništva policije. Članovi domaćeg i stranog osoblja koji su ulazili u prostorije banke su na nekim lokacijama zarobljeni. Posljedica toga bila je situacija u kojoj nije oduzeta sva dokumentacija Banke, pa je deset dana kasnije trebalo još jednom ući u Banku. O pozadini ovog dogadaja pročitati u Izvještaju ICG-a za Balkan br. 106, *Turning Strife to Advantage: A Blueprint to Integrate the Croats in Bosnia and Herzegovina*, 20. mart 2001. godine. U ulasku u Banku pročitati u: ‘SFOR accused for blotching security’, *The Guardian*, 14. april 2001. godine; Roy Gutman, ‘Bank Job in a Battle Zone’, *Newsweek*, 30. april 2001. godine. Prvi rezultati finansijske revizije provedene pod rukovodstvom Privremene uprave koju je nametnula međunarodna zajednica, objavljeni 7. novembra, pokazali su da su dioničari od Banke ukrali više od 19 miliona KM. *Oslobodjenje*, 8. novembar 2001. godine.

⁷⁶ Na sastanku Vijeća za provedbu mira održanom u Bonnu 10. decembra 1997. godine eksplicitno je pozdravljena namjera Visokog predstavnika ‘da iskoristi svoj konačni autoritet u zemlji za tumačenje Sporazuma o civilnoj provedbi Mirovnog sporazuma u cilju omogućavanja razrješenja poteškoća.’ Evropska inicijativa za stabilnost (European Stability Initiative - ESI) ustvrdila je da bi OHR trebao susziti svoje nadležnosti i suzdržati se od korištenja svojih provedbenih ovlasti. Vidjeti *Reshaping international priorities in Bosnia and Herzegovina, Part Three*, 22. mart 2001. godine. Takođe vidjeti ESI-jev dokument za diskusiju *In search of politics: the evolving international role in Bosnia and Herzegovina*, 1. novembar 2001. godine. Ovaj dokument može se naći na stranici <http://www.esiweb.org>.

Iz prijestonica zemalja članica Vijeća za provedbu mira sada se, međutim, propovijeda ‘partnerstvo’ i ograničeno korištenje bonskih ovlasti. Čini se da je i sam OHR prihvatio stav da mora biti ‘manje nametanja, a više dodvoravanja’.⁷⁷ Međutim, prema riječima jednog visokog međunarodnog zvaničnika, problem je u tome što ‘svi žele partnerstvo, ali ljudi isto tako žele i rezultate’.⁷⁸ Otuda je prisutna tendencija odlaganja dana kada treba doći do stvarnog prenosa nadležnosti, dok se istovremeno ograničava broj potencijalno nezgodnih donosilaca odluka kojima se dopušta da uđu u urede međunarodne zajednice u kojima se donose odluke. Tako domaći političari i dalje osjećaju da su oni prije objekti odluka međunarodne zajednice nego subjekti u procesu donošenja odluka.⁷⁹

Da je ovo partnerstvo istinsko, onda ne bi postojala velika potreba da Visoki predstavnik koristi svoje pune ovlasti. Nametanje zakona bi bilo zamijenjeno haotičnim i često jako dugim debatama karakterističnim za politiku u demokratskim zemljama. Ali, to još uvijek nije moguće.

ICG smatra da bi Visoki predstavnik trebao proširiti politiku partnerstva sa Alijansom, kako putem određivanja dinamike u provedbi reformi, zakona i odluka koji su već na dnevnom redu, tako i putem izgradnje koncenzusa u vezi sa koracima koje treba poduzeti. Bonske ovlasti, međutim, predstavljaju ključni instrument pomoću kojeg se treba osigurati da ne bude potrebno da međunarodna zajednica ostane u BiH zauvijek. Te ovlasti moraju i dalje biti na raspolaganju za selektivno korištenje i za posljednje pribježište: u cilju smjene nosilaca funkcija koji su počinili ozbiljnu povredu dužnosti, a s kojima pravosudni sistem ne može ili neće da se nosi, te naročito u cilju nametanja zakona koji su od ključnog značaja za četiri osnovne funkcije izgradnje države.

Ukratko, mora se postići ravnoteža između davanja ovlasti izvršnim, zakonodavnim i pravosudnim nadležnim organima BiH, s jedne, i osiguravanja da će ti nadležni organi izvršavati svoje dužnosti na zakonit i primjeren način, s druge strane. Bonske ovlasti ne treba koristiti svaki put kada

⁷⁷ Razgovor koji je ICG vodio u oktobru 2001. godine.

⁷⁸ Razgovor sa visokim zvaničnikom jedne međunarodne finansijske institucije, septembar 2001. godine.

⁷⁹ Predsjedavajući Vijeća ministara BiH, Zlatko Lagumđija, je na sastanku Vijeća za provedbu mira održanom u septembru u Briselu rekao: ‘Došlo je vrijeme da počnemo raditi kao partneri u izradi zajedničkog ekonomskog programa kao preduslova za samoodrživ razvoj BiH. Potrebna nam je pomoć međunarodne zajednice na ekspertskom nivou... Uloga međunarodne zajednice je da nam pomogne, a ne da radi, razmišlja i donosi odluke umjesto nas.’ OHR BiH Media Round-up, ‘BiH representatives urged PIC members to help them in implementing reforms’ (OHR-ov Pregled izvještavanja medija u BiH).

međunarodna zajednica smatra da se bh političari ne ponašaju razborito ili da odugovlače. Ali, treba ih primijeniti u cilju zaštite integriteta države i efikasnosti misije provedbe mira, za koju je zadužena sama međunarodna zajednica.

3. Remont na nivou menadžmenta

OHR-ova hijerarhijska struktura ne funkcionira efikasno. Procese menadžmenta bi trebalo profesionalizirati i učiniti djelotvornijim, kako bi se ostavilo što manje prostora za to da važne budu ličnosti. Moraju postojati jasni opšti i konkretni ciljevi za organizaciju u cjelini i za svaki odjel, kao i jasnije dužnosti za rukovodioce na višim i nižim nivoima.

Kako bi se izbjegla nepotrebna birokratizacija, lanac komande koji vodi od Visokog predstavnika do njegovih zamjenika i dalje do osoblja na nižim nivoima treba biti direktni i transparentan. Dodjela zadataka treba se vršiti na pojedinačnoj, a ne na grupnoj, osnovi. Trenutno se prevelik broj aktivnosti odvija između odjela. Trebaju postojati jasni odnosi u smislu izvještavanja: svi u OHR-u trebaju imati jednog šefa.

Iako je u jednoj organizaciji u kojoj su uglavnom zaposleni ljudi koji rade na kraći period ili stranci teško usaditi lojalnost prema toj instituciji, to se do određene mjere može postići tako što bi se ljudima dala odgovornost. 'Ljudi će zaboraviti na zemlju iz koje dolaze ukoliko su zauzeti obavljanjem važnih poslova, te ukoliko im se oda priznanje za to što rade.'⁸⁰ Ovo zahtijeva energično rukovođenje, te šire ovlasti u smislu otpuštanja i snošenja odgovornosti.

Ljudi poslani u BiH ispred svojih vlada trebali bi raditi na duži period, najmanje dvije godine. Brojčani odnos između osoba koje su poslane ispred svojih vlada i onih koji rade pod ugovorom treba promijeniti u korist ovih drugih. Naprimjer, Politički odjel se otvorio u smislu angažiranja radnika pod ugovorom, ali još uvijek ima daleko više onih koje su poslale vlade (3:1). U RRTF-u, s druge strane, osnovu čine zaposleni pod ugovorom. OHR treba generalno smanjiti broj zaposlenih, ali treba imati više eksperata i domaćih ljudi koji bi se bavili suštinskim pitanjima. To će biti ekonomično, a i u skladu sa postepenim gašenjem i prenošenjem poslova.

4. Slijedeći Visoki predstavnik

Iako njegovo imenovanje kao slijedećeg Visokog predstavnika još nije potvrđeno, dolazak Lorda Ashdowna je gotova stvar, i još se špekulira samo o tempiranju i uticaju tog imenovanja. Zbog njegove reputacije kao relativno važnog političara iz jedne od najvećih sila, i zbog vjerovatnoće da će on biti posljednji Visoki predstavnik koji će raspolagati bonskim ovlastima, ukoliko ne i posljednji Visoki predstavnik, očekivanja su već velika. Kruži puno glasina prema kojima je međunarodna zajednica sad 'na autopilotu', pri čemu naročito zaposleni u OHR-u tapkajući u mjestu i čekajući da vide šta će donijeti novi režim.

Ma kako oni razumljivi bili, ni velika očekivanja od novog čovjeka ni nastupajući status 'osobe bez ikakvog uticaja' trenutnog vršioca ove dužnosti nisu baš od pomoći. Ne samo da do pretkraj proljeća slijedeće godine neće doći ni do kakvog prenosa ovlasti, nego bi se, kao što je već primjećeno, taj period mogao pokazati ključnim: kako za omogućavanje rekalibracije, tako i za provedbu što je više moguće reformi prije početka predizborne kampanje. Političari u BiH su, naravno, primijetili da se stranci trenutno bave sobom i iskazali očajanje zbog toga što 'nam' međunarodna zajednica 'uništava zemlju' tračenjem dragocjenog vremena. Stoga bi se prenos ovlasti trebao odvijati što je moguće pozitivnije i sa što je moguće manje problema. Redefiniranje treba biti kompletirano kako bi slijedeći Visoki predstavnik mogao odmah početi s radom sa već postojećom djelotvornom mašinom i zajedničkom strategijom.⁸¹ U jednom internom dokumentu UN-a se kaže: 'Ukoliko je cilj da se značajno smanji obim i trošak prisustva međunarodne zajednice u BiH a da se pri tome ne ugroze dosadašnja dostignuća i iza sebe ne ostavi nestabilna klima koja bi kasnije mogla zahtijevati dodatne i skuplje intervencije, u narednih osamnaest mjeseci potrebno je uložiti politički znatno intenzivnije i usmjerenije napore.'⁸²

⁸⁰ Razgovor sa jednim od najviših međunarodnih zvaničnika, septembar 2001. godine.

⁸¹ Razgovori koje je ICG vodio u septembru 2001. godine.

⁸² Interni dokument UN-a, juni 2001. godine.

V. ČEMU SVE TO?

Međunarodna zajednica je u BiH prisutna u ovolikom obimu iz dva razloga: zbog uspostavljanja demokratske, bezbjedne i ekonomski održive države koja može prestati da bude pod polupatronatom međunarodne zajednice a da pri tom ne doživi kolaps, te zbog vođenja te države u smjeru konačnog članstva u Evropskoj uniji. Sposobnost postizanja napretka u ostvarivanju ovih ciljeva trebala bi poslužiti kao mjerilo za ocjenu efikasnosti prisustva međunarodne zajednice, te dati smjernice za redefiniranje tog prisustva.

Nažalost, namjena Daytonskog sporazuma nije bila da se ostvare ovi ciljevi. Iako se on pokazao djelotvornim u smislu postizanja primirja 1995. godine, ovaj sporazum nije obezbijedio osnovu za funkcionalnu državu. Njegova ustavna mašinerija – sa slabom centralnom vladom koja je potrebna da bi se uhvatilo u koštač sa strukturom duboko podijeljenom na dva entiteta, tri konstitutivna naroda, deset neskladnih kantona u jednoj polovini zemlje, i praktički tri vojske - ne može funkcionišati i sama sebe blokira.

Ovaj sporazum nije bio sračunat ni na to da se stvori održiva ekonomija za koju bi strani investitori bili ozbiljno zainteresovani. Iako bi dinamična ekonomija sa integrisanim tržištem predstavljala veliki korak u pravcu lakšeg rješavanja ostalih problema koje BiH ima, ne postoji prečica koja bi vodila do ekonomске obnove bez vladavine zakona i sposobnih centralnih institucija, a ova ta elementa i dalje izmiču sve dok je na snazi režim iz Dayton-a.

Što se tiče evropskih integracija, BiH je do sada ispunila samo sedam od osamnaest uslova iz ‘Smjernica’ (‘Road Map’) Evropske unije.⁸³ Sve dok se ovi uslovi ne ispune, BiH ne može započeti pregovore o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju i njen put u Evropu i dalje će biti blokiran. Političarima u BiH nije ništa više stalo do promoviranja i provedbe bolnih reformi nego njihovim kolegama u drugim zemljama. Iako tvrde da razumiju u čemu je budućnost BiH, mnogi od

njih, naročito u RS-u, i dalje uporno tvrde da će Evropa prihvati BiH onaku kakva ona jeste, bez prave centralne vlade i jedinstvenog tržišta. Njima se moraju otvoriti oči. Ulazak u EU i ekonomski napredak zahtijevat će prenos mnogih entitetskih ovlasti na državni nivo, čime će se sami entiteti pretvoriti u prazne ljske.

Sam Mirovni sporazum podriva i ograničava nastojanja međunarodne zajednice da stvori održivu državu BiH. U slučajevima kada je uski imperativ ‘provedbe Dayton-a’ došao u sukob sa širim ciljem izgradnje održive bosanske države, međunarodne organizacije češće su branile ovo prvo nego ovo drugo. Iako je, s obzirom na činjenicu da je prisustvo međunarodne zajednice rezultat Dayton-a, to vjerovatno bilo neizbjegno, i građani BiH i međunarodna zajednica su na taj način bili osuđeni na šest godina frustrirajuće slabih rezultata rada.

Najupečatljiva ilustracija tvrdnje da je međunarodna zajednica sklona braniti Dayton na štetu BiH je način na koji je ona do sada postupala sa Republikom Srpskom, entitetom sa većinskim srpskim stanovništvom. Nekoliko rukovodećih garnitura u RS-u u dosadašnjem periodu opiralo se svakom pojedinom razvoju događaja kojim bi se proširila nadležnost države BiH.

Ovaj otpor ne može se tek tako objasniti kao proizvod nacionalističke ideologije; on je *podstaknut* Daytonskim sporazumom, zbog kojeg je svakoj vlasti u RS-u suštinski interes da očuva nasljeđe ‘etničkog čišćenja’ iz ratnog perioda, korupcije, nepotizma, te tjesnih veza sa Beogradom. Uprkos tome što to na prvi pogled drugačije izgleda, međunarodna zajednica je prešutno dopustila da se RS podrži zaštitivši njene stanovnike od posljedica neodgovornosti njihovih vođa.⁸⁴ To je urađeno zbog toga što je sistem entitetâ neraskidivo vezan za Dayton, te se on stoga, po logici međunarodne zajednice, mora podržavati.

Iz svih navedenih razloga, rasprava o rekalibraciji, kao i bilo kakav razgovor o ‘potpunoj realizaciji Dayton-a’ do određenog datuma, isprazna je ukoliko se ne uzme u obzir činjenica da se daytonska struktura upravljanja pokazala nesposobnom da stvori stabilnu i ekonomski održivu zemlju sa efikasnom administracijom. Ukoliko BiH želi da počne udovoljavati potrebama

⁸³ Interni briefing EU-a. Prijе nego što se procijeni da su spremni za studiju izvodivosti, koja predstavlja preduslov za otvaranje pregovora o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju, potencijalni kandidati za prijem u EU iz zapadnog dijela Balkana (bivša Jugoslavija minus Slovenija, plus Albanija) trebaju preduzeti korake iz ‘Smjernica’ koji su za njih predviđeni. Ovaj Sporazum predstavlja prekretnicu u procesu integracije u EU, iako će do stvarnog prijema odredene zemlje možda doći tek nakon dugog niza godina.

⁸⁴ Vidjeti Izvještaj ICG-a za Balkan br. 118, *The Wages of Sin: Confronting Bosnia's Republika Srpska*, 8. oktobar 2001.

svojih građana i da ide dalje ka Evropi, neizbjegne su radikalne promjene u toj strukturi.

Te promjene moraju izvršiti sile i organizacije koje su članice Upravnog odbora Vijeća za provedbu mira kao element provedbe Dayton-a. EU neće na sebe uzeti zadatak opremanja BiH funkcionalnom strukturom upravljanja kada se proglaši da je Dayton u potpunosti realiziran. Shodno tome, Dayton se u toku njegove realizacije mora izmijeniti i dopuniti, a njegova potpuna realizacija uključivaće i prelazak u okvire šire od samog Dayton-a. Tek u tom trenutku može se preći na više tehničke procese usklađivanja BiH sa normama i standardima EU-a.

Rezultat procesa rekalibracije treba biti takvo prisustvo međunarodne zajednice koje iz Dayton-a može izvući maksimalnu korist i dobrobit za BiH, uz istovremenu mogućnost donošenja odluka u cilju kretanja i dalje od okvira Dayton-a, po mogućnosti kroz proces evolucije, a inače nametanjem garniture struktura upravljanja koje će funkcionirati.

Dosada se pojavio samo jedan evolutivni put u pravcu postizanja takvih promjena koncenzusom, i to unutar samih daytonskih struktura. Provedba odluke Ustavnog suda iz jula 2000. godine o konstitutivnosti narodâ, odluke koja se temelji na daytonskom Ustavu, *predstavljat će* reviziju Ustava.⁸⁵ Ona bi entitete i kantone trebala promijeniti tako da oni budu skoro za ne prepoznati. Nedavno ponovno izražavanje opredjeljenosti Alijanse za promjene i OHR-a za ubrzanje ovog procesa provedbe prije izbora 2002. godine bilo je ohrabrujuće. Pa ipak, u tom procesu će se neizbjegno naići na opstrukciju i netrpeljivost u oba entiteta, naročito u Republici Srpskoj, kada reforme počnu davati rezultate.

Ukoliko se ovo odluka ne bude mogla provesti putem procesa usmjerene evolucije, onda međunarodna zajednica mora biti spremna da

⁸⁵ Ovom odlukom ukinuta je privilegovana pozicija dodijeljena Srbima u Republici Srpskoj i Bošnjacima i Hrvatima u Federaciji, i u njoj je rečeno da sva tri 'konstitutivna naroda' moraju imati jednaka prava u cijeloj BiH. Sud je naložio da se entitetski Ustavi i zakoni moraju izmijeniti i dopuniti u tom smislu, te da se moraju ukloniti odredbe kojima se izborne i imenovane pozicije ograničavaju samo na pripadnike jedne (ili dvije) nacionalne zajednice u svakom od entiteta. Pošto Sud nema nikakve provedbene ovlasti, Visoki predstavnik je u januaru 2001. povukao potez i uspostavio Ustavne komisije u entitetima, kojima je dao u zadatku da do sredine marta izrade planove provedbe. Od tada je dozvoljeno da se rok za izvršavanje tog zadatka probije nekoliko puta, iako su se entitetske komisije barem počele sastajati u septembru. O pojedinostima i implikacijama ove odluke govori se u Izvještaju ICG-a za Balkan br. 108, *After Milosevic: A Practical Agenda for Lasting Balkans Peace* (Poslije Miloševića: praktični plan za trajan mir na Balkanu), 26. april 2001., str. 141-42.

provedbu nametne. U protivnom će BiH i dalje biti kivna zemlja koja zavisi od Zapada i koja ne funkcioniра. Štaviše, međunarodna zajednica mora biti spremna preduzeti ovaj težak korak znajući da čak ni uspješno nametanje tih radikalnih mjera neće garantovati stvaranje održive BiH. Slabost centralne vlade i gustoća kantonalnih i entitetskih struktura upravljanja koje se međusobno preklapaju i natječu biće i dalje prisutne, uz mogućnost značajnog neutraliziranja dobrobiti koje će donijeti provedba odluke Ustavnog suda.

Proces rekalibracije mora uzeti u obzir ovu realnost tako što će se u njemu uvidjeti da ukoliko se BiH ne može postaviti na noge redefiniranim prisustvom međunarodne zajednice, onda će se možda morati nametnuti demokratska struktura koja će bolje funkcioniрати. To bi uključivalo uspostavljanje jake centralne vlade u kojoj bi svi bili zastupljeni, uklanjanje kontraproduktivnih entitetskih i kantonalnih struktura, prenošenje značajnih ovlasti na opštine, te izgradnju u velikoj mjeri depolitiziranih struktura za regionalnu upravu.⁸⁶ Ukoliko evolutivni put bude i dalje blokirani otporima u zemlji, Upravni odbor Vijeća za provedbu mira trebao bi koliko sada početi sa konsultacijama o tome kakve će strukturalne reforme biti potrebno nametnuti da bi se krenulo korak dalje od Dayton-a.

Sarajevo/Brisel, 29. novembar 2001. godine

⁸⁶ Vidjeti Izvještaj ICG-a za Balkan br. 108, *After Milosevic: A Practical Agenda for Lasting Balkans Peace* (Poslije Miloševića: praktični plan za trajan mir na Balkanu), 26. april 2001., str. 159-165.

DODATAK A

KARTA BOSNE I HERCEGOVINE



DODATAK B

O MEĐUNARODNOJ KRIZNOJ GRUPI

Međunarodna krizna grupa (*International Crisis Group* – ICG) je privatna, multinacionalna organizacija čiji je cilj jačanje sposobnosti međunarodne zajednice da predviđi, razumije i djeluje tako da spriječi i ograniči sukobe.

Pristup ICG-a zasniva se na istraživanjima na terenu. Timovi političkih analitičara, koji se nalaze na terenu u zemljama u kojima postoji opasnost konflikta, prikupljaju informacije iz velikog broja izvora, utvrđuju stanje u zemlji te izrađuju redovne analitičke izvještaje koji sadrže praktične preporuke za glavne faktore koji donose odluke na međunarodnom nivou.

Izvještaji ICG-a imaju široku distribuciju u ministarstvima vanjskih poslova i međunarodnim organizacijama a istovremeno su generalno dostupni na internet stranici ove organizacije, www.crisisweb.org. ICG tjesno sarađuje sa vladama i onima koji imaju uticaj na njih, uključujući i medije, kako bi skrenula pažnju na svoju analizu krize te izgradila podršku za svoje preporuke. Upravni odbor ICG-a – u kome se nalaze istaknute ličnosti iz oblasti politike, diplomatičke, poslovnog svijeta i medija – i sam direktno pomaže da se najvišim odlučujućim faktorima iz cijelog svijeta ukaže na izvještaje i preporuke ICG-a. Predsjedavajući Međunarodne krizne grupe je bivši finski predsjednik Martti Ahtisaari, a od januara 2000. bivši ministar vanjskih poslova Australije, Gareth Evans, je predsjednik i generalni direktor ove organizacije.

Međunarodna centrala ICG-a je u Briselu, sa predstavništvima u Washingtonu, New Yorku i Parizu. Organizacija trenutno ima ili planira projekte u devetnaest kriznih zemalja i regija na svim kontinentima: Alžir, Burundi, Ruanda, Demokratska Republika Kongo, Siera Leone, Sudan i Zimbabve u Africi; Burma/Mjanmar, Indonezija, Kirgistan, Tadžikistan, i Uzbekistan u Aziji; Albanija, Bosna i Hercegovina, Kosovo, Makedonija, Crna Gora i Srbija u Evropi; te Kolumbija u Južnoj Americi.

ICG takođe preuzima i publikuje originalna istraživanja o opštim pitanjima u vezi sa prevencijom i upravljenjem konfliktima. Nakon napada na Sjedinjene američke države 11. septembra 2001. godine, ICG je pokrenuo novi veliki projekat o globalnom terorizmu, koncipiran tako da objedini rad ICG-a na postojećim programima a i da postavi novi geografski fokus na Srednji istok (sa regionalnim uredom planiranim u Amanu) i Pakistan/Afganistan (sa uredom planiranim u Islamabadu)

Međunarodna krizna grupa sredstva prikuplja od vlada, dobrovornih organizacija, preduzeća i pojedinačnih donatora. Sredstva za njeno finansiranje trenutno obezbjeđuju vlade sljedećih zemalja: Australije, Kanade, Danske, Finske, Francuske, Njemačke, Irske, Japana, Luksemburga, Holandije, Norveške, Republike Kine (Tajvan), Švedske, Švicarske te Velike Britanije. Među fondacijama i donatorima iz privatnog sektora nalaze se Ansary fondacija, Fondacija Williama i Flore Hewlett, Fondacija Charlesa Stewarda Motta, Institut za otvorena društva, Ploughshares fond, Sasakawa fondacija, Smith Richardson fondacija, Ford fondacija i Institut za mir Sjedinjenih američkih država.

Juli 2001

DODATAK C
ICG IZVEŠTAJI

AFRICA

ALGERIA

- Algeria: The Press in Crisis*, Africa Report N°8, 11 January 1999
Algérie: La Crise de la Presse, Africa Report N°8, 11 January 1999
The People's National Assembly, Africa Report N°10, 16 February 1999
Assemblée Populaire Nationale: 18 Mois de Législature, Africa Report N°10 16 February 1999
Elections Présidentielles en Algérie: Les Enjeux et les Perspectives, Africa Report N°12, 13 April 1999
The Algerian Crisis: Not Over Yet, Africa Report N°24, 20 October 2000
La Crise Algérienne n'est pas finie, Africa Report N°24, 20 October 2000

La concorde civile : Une initiative de paix manquée, Africa Report N°24, 9 July 2001

BURUNDI

- Burundi: Internal and Regional Implications of the Suspension of Sanctions*, Africa Report N°14, 27 April 1999
Le Burundi Après La Suspension de L'Embargo: Aspects Internes et Régionaux, Africa Report N°14, 27 April 1999
Quelles Conditions pour la reprise de la Coopération au Burundi? Africa Report N°13, 27 April 1999
Proposals for the Resumption of Bilateral and Multilateral Cooperation, Africa Report N°13, 27 April 1999
Burundian Refugees in Tanzania: The Key Factor in the Burundi Peace Process, Africa Report N°19, 30 November 1999
L'Effet Mandela: Evaluation et Perspectives du Processus de Paix Burundais, Africa Report N°20, 18 April 2000
The Mandela Effect: Evaluation and Perspectives of the Peace Process in Burundi, Africa Report N°20, 18 April 2000
Unblocking Burundi's Peace Process: Political Parties, Political Prisoners and Freedom of the Press, Africa Briefing, 22 June 2000
Burundi: Les Enjeux du Débat. Partis Politiques, Liberté de la Presse et Prisonniers Politiques, Africa Report N°23, 12 July 2000
Burundi: The Issues at Stake. Political Parties, Freedom of the Press and Political Prisoners, Africa Report N° 23, 12 July 2000
Burundi Peace Process: Tough Challenges Ahead, Africa Briefing, 27 August 2000
Burundi: Ni guerre ni paix, Africa Report N° 25, 1 December 2000
Burundi: sortir de l'impasse. L'urgence d'un nouveau cadre de négociations, Africa Report N°29, 14 May 2001
Burundi: Breaking the Deadlock, The Urgent Need for a New Negotiating Framework, Africa Report N° 29, 14 May 2001
Burundi: Cent jours pour retrouver le chemin de la paix, Africa Report N°33, 14 August 2001

DEMOCRATIC REPUBLIC OF CONGO

- How Kabila Lost His Way*, DRC Report N°3, Africa Report N°16, 21 May 1999
Africa's Seven Nation War, DRC Report N°4, Africa Report N°17, 21 May 1999
The Agreement on a Cease-Fire in the Democratic Republic of Congo, Africa Report N°18, 20 August 1999
Kinshasa sous Kabila, à la veille du dialogue national, Africa Report N°19, 21 September 1999
Scramble for the Congo: Anatomy of an Ugly War, Africa Report N° 26, 20 December 2000
From Kabila to Kabila: Prospects for Peace in the Congo, Africa Report N°27, 16 March 2001
Disarmament in the Congo: Investing in Conflict Prevention, Africa Briefing, 12 June 2001

RWANDA

- Five Years after the Genocide: Justice in Question*, Africa Report N°11, 7 April 1999
Cinq Ans Après le Génocide au Rwanda: La Justice en Question, Africa Report N°11, 7 April 1999
Uganda and Rwanda: Friends or Enemies? Africa Report N°15, 4 May 2000
Tribunal pénal international pour le Rwanda: l'urgence de juger, Africa Report N°30, 7 June 2001

SIERRA LEONE

- Sierra Leone: Time for a New Military and Political Strategy*, Africa Report N° 28, 11 April 2001
ZIMBABWE
Zimbabwe: At the Crossroads, Africa Report N°22, 10 July 2000
Zimbabwe: Three Months after the Elections, Africa Briefing, 25 September 2000
Zimbabwe in Crisis: Finding a way Forward, Africa Report N°32, 13 July 2001

* Released since January 1999

ASIA

BURMA/MYANMAR

Burma/Myanmar: How Strong is the Military Regime?, Asia Report N° 11, 21 December 2000

INDONESIA

Aceh: Escalating Tension, Asia Briefing, 7 December 2000

Indonesia: Overcoming Murder and Chaos in Maluku, Asia Report N° 10, 19 December 2000

Indonesia: Impunity Versus Accountability for Gross Human Rights Violations, Asia Report N°12, 2 February 2001

Indonesia: National Police Reform, Asia Report N°13, 20 February 2001

Indonesia's Presidential Crisis, Indonesia Briefing, 21 February 2001

Bad Debt: The Politics of Financial Reform in Indonesia, Asia Report N° 15, 13 March 2001

Indonesia's Presidential Crisis: The Second Round, Indonesia Briefing, 21 May 2001

Aceh: Why Military Force Won't Bring Lasting Peace, Asia Report N° 17, 12 June 2001

Aceh: Can Autonomy Stem the Conflict? ICG Asia Report No 18, 27 June 2001

Communal Violence in Indonesia: Lessons from Kalimantan, ICG Asia Report No 19, 27 June 2001

Indonesia-U.S. Military Ties: Asia Briefing, 18 July 2001

The Megawati Presidency, Indonesia Briefing, 10 September 2001

Indonesia: Ending Repression in Irian Jaya: ICG Asia Report N° 23, 20 September 2001

CAMBODIA

Back from the Brink, Asia Report N°4, 26 January 1999

Cambodia: The Elusive Peace Dividend, Asia Report N°8, 11 August 2000

CENTRAL ASIA

Central Asia: Crisis Conditions in Three States, Asia Report N°7, 7 August 2000

Recent Violence in Central Asia: Causes and Consequences, Central Asia Briefing, 18 October 2000

Islamist Mobilisation and Regional Security, Asia Report N°14, 1 March 2001

Incubators of Conflict: Central Asia's Localised Poverty and Social Unrest, Asia Report N°16, 8 June 2001

Central Asia: Fault Lines in the Security Map, Asia Report N° 20, 4 July 2001

Central Asia: Uzbekistan at Ten – Repression and Instability, Asia Report N°21, 21 August 2001

Kyrgyzstan at Ten: Trouble in the Island of Democracy, Asia Report N°22, 28 August 2001

Central Asian Perspectives on the 11 September and the Afghan Crisis, Central Asia Briefing, 28 September 2001

BALKANS

ALBANIA

The State of Albania, Balkans Report N°54, 6 January 1999

Albania Briefing: The Refugee Crisis, 11 May 1999

Albania: State of the Nation, Balkans Report N°87, 1 March 2000

Albania Briefing: Albania's Local Elections, A test of Stability and Democracy, 25 August 2000

Albania: The State of the Nation 2001, Balkans report N°111, 25 May 2001

Albania Briefing: Albania's Parliamentary Elections 2001, 23 August 2001

BOSNIA

Brcko: A Comprehensive Solution, Balkans Report N° 55, 8 February 1999

Breaking the Mould: Electoral Reform in Bosnia & Herzegovina, Balkans Report N° 56, 4 March 1999

Republika Srpska: Poplasen, Brcko and Kosovo – Three Crises and Out? Balkans Report N°62, 6 April 1999

Why Will No-one Invest in Bosnia and Herzegovina? Balkans Report N°64, 21 April 1999

Republika Srpska in the Post-Kosovo Era: Collateral Damage and Transformation,

Balkans Report N°71, 5 July 1999

Rule over Law: Obstacles to the Development of an Independent Judiciary in Bosnia and Herzegovina, Balkans Report N°72, 5 July 1999

Balkans Briefing: Stability Pact Summit, 27 July 1999

Preventing Minority Return in Bosnia and Herzegovina: The Anatomy of Hate and Fear, Balkans Report N°73, 2 August 1999

Is Dayton Failing? Policy Options and Perspectives Four Years After, Balkans Report N°80, 28 October 1999

Rule of Law in Public Administration: Confusion and Discrimination in a Post Communist Bureaucracy, Balkans Report N°84, 15 December 1999

Denied Justice: Individuals Lost in a Legal Maze, Balkans Report N°86, 23 February 2000

European Vs. Bosnian Human Rights Standards, Handbook Overview, 14 April 2000

Reunifying Mostar: Opportunities for Progress, Balkans Report N°90, 19 April 2000

Bosnia's Municipal Elections 2000: Winners and Losers, Balkans Report N°91, 28 April 2000

Bosnia's Refugee Logjam Breaks: Is the International Community Ready? Balkans Report N°95, 31 May 2000

War Criminals in Bosnia's Republika Srpska, Balkans Report N°103, 02 November 2000

Bosnia's November Elections: Dayton Stumbles, Balkans Reort N°104, 18 December 2000

Turning Strife to Advantage: A Blueprint to Integrate the Croats in Bosnia and Herzegovina, Balkans Report N° 106, 15 March 2001

No Early Exit: NATO's Continuing Challenge in Bosnia, Balkans Report N°110, 22 May 2001

Bosnia's Precarious Economy: Still Not Open For Business;
Balkans Report N° 115, 7 August 2001

The Wages of Sin: Confronting Bosnia's Republika Srpska:
Balkans Report N°118, 8 October 2001

KOSOVO

Unifying the Kosovar Factions: The Way Forward, Balkans Report N°58, 12 March 1999

Kosovo: The Road to Peace, Balkans Report N°59, 12 March 1999

Kosovo Briefing: Atrocities in Kosovo Must be Stopped, 29 March 1999

Kosovo Briefing: The Refugee Crisis, 2 April 1999

Kosovo: Let's Learn from Bosnia, Balkans Report N°66, 17 May 1999

The New Kosovo Protectorate, Balkans report N°69, 20 June 1999

Kosovo Briefing: Who Will Lead the Kosovo Albanians Now? 28 June 1999

The Policing Gap: Law and Order in the New Kosovo, Balkans Report N°74, 6 August 1999

Who's Who in Kosovo, Balkans Report N°76, 31 August 1999

Waiting for UNMIK: Local Administration in Kosovo, Balkans Report N°79, 18 October 1999

Violence in Kosovo: Who's Killing Whom? Balkans Report N°78, 2 November 1999

Trepca: Making Sense of the Labyrinth, Balkans Report N°82, 26 November 1999

Starting From Scratch in Kosovo: The Honeymoon is Over, Balkans Report N°83, 10 December 1999

Kosovo Albanians in Serbian Prisons: Kosovo's Unfinished Business, Balkans Report N°85, 26 January 2000

What Happened to the KLA?, Balkans Report N°88, 3 March 2000

Kosovo's Linchpin: Overcoming Division in Mitrovica, Balkans Report N°96, 31 May 2000

Reality Demands: Documenting Violations of International Humanitarian Law in Kosovo 1999, 27 June 2000

Elections in Kosovo: Moving toward Democracy? Balkans Report N°97, 7 July 2000

Kosovo Report Card, Balkans Report N°100, 28 August 2000

Reaction in Kosovo to Kostunica's Victory, Balkans Briefing, 10 October 2000

Religion in Kosovo, Balkans Report N°105, 31 January 2001

MACEDONIA

Challenges and Choices for the New Government, Balkans Report N°60, 29 March 1999

Toward Destabilisation? Balkans Report N°67, 21 May 1999

Macedonia Briefing: Government Holds Together, Eyes Fixed on Upcoming Presidential Poll, 11 June 1999

Macedonia Briefing: Update of Recent Political Developments, 14 June 1999

Macedonia: Gearing up for Presidential Elections, Balkans Report N°77, 18 October 1999

Macedonia's Ethnic Albanians: Bridging the Gulf, Balkans Report N°98, 2 August 2000

Macedonia government expects setback in local elections, Briefing Paper, 4 September 2000

The Macedonian Question: Reform or Rebellion, Balkans Report N°109, 5 April 2001

Macedonia: The Last Chance for Peace, Balkans Report N° 113, 20 June 2001

Macedonia: Still Sliding, Balkans Briefing, 27 July 2001

Macedonia: War on Hold, Balkans Briefing, 15 August 2001

Macedonia: Filling the Security Vacuum, Balkans Briefing, 8 September 2001

MONTENEGRO

Montenegro Briefing: Milosevic to Move on Montenegro, 23 April 1999

Montenegro Briefing: Calm Before the Storm, 19 August 1999

Montenegro: In the Shadow of the Volcano, Balkans Report N°89, 21 March 2000

Montenegro's Socialist People's Party: A Loyal Opposition?, Balkans Report N°92, 28 April 2000

Montenegro's Local Elections: Testing the National Temperature, Background Briefing, 26 May 2000

Montenegro's Local Elections: More of the Same, Briefing Paper, 23 June 2000

Montenegro: Which way Next? Balkans Briefing, 30 November 2000

Montenegro: Settling for Independence? Balkans Report N°107, 28 March 2001

Montenegro: Time to Decide, Balkans Briefing, 18 April 2001

Montenegro: Resolving the Independence Deadlock, Balkans Report N°114, 1 August 2001

SERBIA

Sideling Slobodan: Getting Rid of Europe's Last Dictator, Balkans Report N°57, 15 March 1999

Milosevic's Aims in War and Diplomacy, Balkans Report N°65, 11 May 1999

Yugoslavia Briefing: Wanted for War Crimes, 1 June 1999

Back to the Future: Milosevic Prepares for Life After Kosovo, Balkans Report N°70, 28 June 1999

Transforming Serbia: The Key to Long-Term Balkan Stability, Balkans Report N°75, 10 August 1999

Serbia's Embattled Opposition, Balkans Report N°94, 30 May 2000

Serbia's Grain Trade: Milosevic's Hidden Cash Crop, Balkans Report N°93, 5 June 2000

Serbia: The Milosevic Regime on the Eve of the September Elections, Balkans Report N°99, 17 August 2000

Current Legal Status of the Republic of Yugoslavia (FRY) and of Serbia and Montenegro, Balkans Report N°101, 19 September 2000

Yugoslavia's Presidential Election: The Serbian People's Moment of Truth, Balkans Report N°102, 19 September 2000

Federal Republic of Yugoslavia Sanctions Briefing, Balkans Briefing, 10 October 2000

Serbia on the Eve of the December Elections, Balkans Briefing, 20 December 2000

A Fair Exchange: Aid to Yugoslavia for regional Stability, Balkans Report N° 112, 15 June 2001

Peace in Presevo: Quick Fix or Long-Term Solution?, Balkans Report N°116, 10 August 2001

Serbia's Transition: Reforms Under Siege, Balkans Report N° 117, 21 September 2001

REGIONAL REPORTS

War in the Balkans, Balkans Report N°61, 19 April 1999

Balkan Refugee Crisis, Balkans Report N°68, 1 June 1999

Balkans Briefing: Stability Pact Summit, 27 July 1999

After Milosevic: A Practical Agenda for Lasting Balkans Peace, Balkans report N°108, 26 April 2001

Milosevic in the Hague: What it Means for Yugoslavia and the Region, Balkans Briefing Paper, 6 July 2001

Bin Laden and the Balkans: The Politics of Anti-Terrorism, Balkans Report N°119, 9 November 2001

ISSUES REPORTS

HIV/AIDS as a Security Issue, ICG Issues Report N° 1, 19 June 2001

The European Humanitarian Aid Office (ECHO): Crisis Response in the Grey Lane, ICG Briefing Paper, 26 June 2001

Eu Crisis Response Capability: Institutions and Processes for Conflict Prevention and Management, ICG Issues Report N° 2, 26 June 2001

PRILOG D

ČLANOVI UPRAVNOG ODBORA ICG-A

Martti Ahtisaari, Predsjednik

Bivši predsjednik Finske

Stephen Solarz, Potpredsjednik

Bivši kongresmen SAD

Gareth Evans, Predsjednik

Bivši ministar spoljnih poslova Australije

Morton Abramowitz

Bivši pomoćnik državnog sekretara SAD; bivši ambasador SAD u Turskoj

Kenneth Adelman

Bivši ambasador SAD i zamenik stalnog predstavnika u UN

Richard Allen

Bivši ŠEF Veća za nacionalnu bezbednost SAD i savetnik za nacionalnu bezbednost

Hushang Ansary

Bivši ministar Irana i ambasador; Predsedavajući, Parman grupa, Houston

Louise Arbour

*Sudija Vrhovnog suda, Kanada
Bivši glavni tužilac, Međunarodni sud za ratne zločine u bivšoj Jugoslaviji*

Oscar Arias Sanchez

Bivši predsjednik Kosta Rike; Nobelova nagrada za mir, 1987

Ersin Arioglu

Predsedavajući, Yapı Merkezi

Paddy Ashdown

Bivši lider liberalnih demokrata, Ujedinjeno Kraljevstvo

Zainab Bangura

Direktor, Kampanja za dobro upravljanje, Sijera Leone

Alan Blinken

Bivši ambasador SAD u Belgiji

Emma Bonino

Član Evropskog parlamenta; bivši Komesar Evrope

Maria Livanos Cattau

Generalni sekretar, Međunarodna trgovinska komora

Eugene Chien

Zamenik generalnog sekretara Predsednika, Tajvan

Wesley Clark

Bivši Vrhovni komandant Udruženih snaga NATO-a, Evropa

Jacques Delors

Bivši predsjednik Evropske komisije

Uffe Ellemann-Jensen

Bivši ministar inostranih poslova Danske

Gernot Erler

Potpredsjednik, Socijaldemokratska partija, Bundestag

Mark Eyskens

Bivši premijer Belgije

Yoichi Funabashi

Novinar i pisac

Bronislaw Geremek

Bivši ministar inostranih poslova Poljske

I.K. Gujral

Bivši premijer Indije

Han Sung-Joo

Bivši ministar inostranih poslova Koreje

El Hassan bin Talal

Predsedavajući, Forum Arapske misli

Marianne Heiberg

Stariji istraživač, Norveški institut za međunarodne poslove

Elliot F Kulick

Predsedavajući, Pegasus International

Joanne Leedom-Ackerman

Pisac i novinar

Todung Mulya Lubis

Advokat za ljudska prava i autor

Allan J MacEachen

Bivši potpredsjednik vlade Kanade

Barbara McDougall

Bivši Državni sekretar spoljnih poslova, Kanada

Matthew McHugh

Savetnik Predsednika, Svjetska banka

Mo Mowlam

Bivši Britanski državni sekretar za Severnu Irsku

Christine Ockrent

Novinar

Timothy Ong

Predsedavajući, Asia Inc magazine

Wayne Owens

Predsjednik, Centar za mir Srednjeg istoka i ekonomsku saradnju

Cyril Ramaphosa

Bivši generalni sekretar, Afrički nacionalni kongres; predsedavajući, New Africa Investmenst Ltd.

Fidel Ramos

Bivši predsjednik Filipina

Michel Rocard

Član Evropskog parlamenta; bivši premijer Francuske

Volker Ruhe

Potpredsjednik, Hrišćanski demokrati, Bundestag; bivši ministar odbrane Nemačke

Mohamed Sahnoun

Specijalni savetnik Generalnog sekretara Ujedinjenih nacija

William Shawcross

Novinar i autor

Michael Sohlman

Izvrši direktor Nobelove fondacije

George Soros

Predsedavajući, Institut za otvoreno društvo

Eduardo Stein

Bivši ministar inostranih poslova Gvatemale

Par Stenback

Bivši ministar inostranih poslova, Finska

Thorvald Stoltenberg

Bivši ministar inostranih poslova, Norveška

William O Taylor

Počasni Predsedavajući, The Boston Globe

Ed van Thijn

Bivši ministar unutrašnjih poslova, Holandija; bivši gradonačelnik Amsterdama

Simone Veil

Bivši član Evropskog parlamenta; bivši ministar zdravlja, Francuska

Shirley Williams

Bivši Britanski državni sekretar obrazovanja i nauke; član Doma lordova

Grigory Yavlinsky

Član Ruske dume

Mortimer Zuckerman

Predsedavajući i Glavni i odgovorni Kancelarijanik, US News and World Report