

Багацький Є. В., ОНУ ім. І. І. Мечникова

ЄС В БОСНІЇ: ЦІЛІ ТА ДОСЯГНЕННЯ

Стаття присвячена проблемі розвитку відносин Європейського Союзу та Боснії і Герцеговини в період із 1995 року. В ній розглянуті основні засади, на яких базується політика ЄС щодо третіх країн. Спираючись на положення теорії європеїзації, автор аналізує конкретні результати, яких досягнув ЄС в Боснії. Оцінюючи результати державного будівництва за більш ніж 15 років присутності ЄС в Боснії і Герцеговині, автор приходить до висновку, що вони є незадовільними. На думку автора, внутрішні соціальні, політичні та економічні складнощі, разом із непослідовністю політики ЄС є головними причинами загальної неефективності зовнішньополітичних механізмів ЄС в Боснії.

Із моменту закінчення Боснійської війни 1992-1995 рр. і до сьогоднішнього дня, Європейський Союз (ЄС) був і залишається ключовим

гравцем в Боснії і Герцеговині (БіГ). З однієї сторони, Балканський півострів, особливо після розпаду біполярної системи міжнародних відносин, мав надзвичайну геополітичну вагу для всіх великих міжнародних гравців. З іншої, співробітництво з ЄС, що на початку 1990-х років увійшов у найбільш жваву фазу своєї внутрішньої інтеграції та зовнішнього розширення, також набуло першочергового пріоритету для пост-Дейтонської Боснії.

На відміну від інших міжнародних акторів, таких як Росія, США та Туреччина, ЄС завжди мав в Боснії більш глибинні інтереси. Через географічну близькість, історичні зв'язки та динаміку розвитку ЄС на сучасному етапі, європейські гравці не мали на меті просто використати БіГ для затвердження своїх інтересів та в якості плацдарму для досягнення тимчасових цілей.

Участь ЄС в процесі державного будівництва в Боснії слід розглядати, спираючись на положення теорії європеїзації. Взагалі, європеїзацію можна стисло описати як процес співробітництва третіх країн із Європейським Союзом, в рамках котрого, ці країни, маючи на меті поглиблення даного співробітництва аж до набуття членства в ЄС, синхронізують власне законодавство та механізми здійснення влади на різних рівнях із європейськими.

Якщо давати більш детальний опис політики ЄС по відношенню до третіх країн, що охоплює процес розширення та європеїзації, то її можна охарактеризувати, як одну з форм зовнішнього управління, які використовує ЄС, та як таку, що включає в себе основний комплекс вимог ЄС до країн-кандидатів. Вимоги, в свою чергу, являють собою механізм, за допомогою якого ЄС інкорпорує свої правила та норми до законодавства третіх країн, та який базується на «переговорній стратегії стимулювання винагородою, згідно якої, ЄС надає стимули урядам цільових держав з метою їх погодження з його вимогами» [6, 670]. Такий підхід ЄС до країн-кандидатів було вперше випробувано Європейським Союзом під час Східного розширення і він приніс позитивні результати. Успіх в країнах ЦСЄ моделі європеїзації, що базується на вимогах, призвів до інституціоналізації даного інструменту та використання його без суттєвих змін в наступних раундах перемовин з потенційними членами.

Однією із основних аксіом теорії європеїзації є ефективність використовуваних для розширення механізмів. Так, вважається незаперечним фактом, що для досягнення позитивного результату (тобто демократизації та проведення реформ, спрямованих на уніфікацію із ЄС) достатньо наявності цілісного підходу зі сторони ЄС та мінімального бажання співпрацювати зі сторони місцевих

еліт. Найбільшим козирем, яким володіє ЄС є, власне, його привабливість для третіх країн. Вважається, що перспектива членства є найсильнішим стимулом, за наявності котрого, рівень виконання вимог є досить високим. Демократизація та інші позитивні ефекти, що виникають, в результаті застосування описаного вище комплексу «вимога-стимул-імплементация» часто називають трансформаційною здатністю ЄС [3, 1]. Найважливішими для дослідників європеїзації є причини виникнення цих трансформаційних ефектів. В межах двох основних підходів – раціоналістичного та соціологічного – виникнення трансформаційного ефекту приписують, відповідно, або раціональним розрахункам, за яких всі за і проти прийняття тих чи інших європейських норм мають бути ретельно вивчені із точки зору їх «вигідності» для країни, або, так званому соціальному навчанню, за якого, прийняття норм та правил здійснюється виходячи із їх суб'єктивної «прийнятності» в універсальному розумінні та для конкретного суспільства.

ЄС використав Процес стабілізації та асоціація (ПСА) задля формалізації своїх відносин із західнобалканськими країнами та задля впровадження своєї програми вимог. Головною метою для країн, що приймають участь в Процесі стабілізації та асоціації, є підписання Угоди про асоціацію, укладення якої, в свою чергу, дозволяє подати заявку на вступ до ЄС. Таким чином, ПСА став основним засобом для стимулювання лояльних політиків до проведення необхідних реформ [2, 318].

Втім, в регіоні Західних Балкан існувала чимала кількість додаткових факторів, із якими потрібно було впоратись для досягнення позитивного результату. Свіжа пам'ять про жорстокі етнічні конфлікти разом з соціалістичним минулим балканських країн обумовили високий рівень міжетнічної напруженості, поганий стан економік, недорозвиненість політичних систем та всюдисущу корупцію. У зв'язку з цим європеїзаційне рівняння для західнобалканського регіону включило в себе чималу кількість змінних величин, які сильно та здебільшого негативно вплинули на весь процес.

Сьогоднішня Боснія і Герцеговина є надзвичайно складною країною з точки зору етно-конфесійного, політичного та економічного устрою. Всі названі вище проблеми, які притаманні всьому регіону Західних Балкан, в БІГ проявляються комплексно та особливо гостро. Саме через це, політика ЄС в Боснії завжди включала в себе багато елементів, а вплив ЄС поширювався на велику кількість сфер.

Від самого початку присутності ЄС в Боснії, було зрозуміло, що євроатлантична інтеграція є єдиним реально можливим шляхом май-

бутнього розвитку цієї країни. Втім, на післявоєнному етапі, що тривав із 1995 по 2000 рр. мова про можливість вступу Боснії до ЄС та НАТО ще не йшла. Було зрозуміло, що така перспектива може бути втілена в життя, однак, на той момент, не було розроблено жодного інструменту або проекту, спрямованого на її впровадження. Взагалі, в цей час, в рамках процесу повоєнної реконструкції БіГ, Європейський Союз виступав в якості єдиного гравця лише в окремих аспектах цього процесу. Так, наприклад, ЄС був найбільшим фінансовим донором післявоєнного відновлення Боснії, однак об'єднаного контингенту під стягом ЄС в рамках сил ІФОР та СФОР не існувало. Політична участь також залишалась на досить низькому рівні, адже провідну роль у всьому регіоні та в Боснії в той момент грали Сполучені Штати.

Різкі перемини в європейській політиці в Боснії сталися в 1999-2000 рр. Їх можна пов'язати, перш за все, із процесом внутрішньої інтеграції, який мав місце в ЄС. Укладення Амстердамської угоди стало найсуттєвішим кроком, зробленим із часів Маастрихту. Ця угода консолидувала політику європейських держав в багатьох сферах, в тому числі, і в сфері Спільної зовнішньої та безпекової політики, впровадивши посаду Верховного представника із цих питань. Якщо брати ширший контекст, то на початку 2000-х років ситуація на Балканах потроху стабілізується, внаслідок чого США поступово знижують ступінь своєї присутності на півострові. Цьому посприяли також події 11 вересня 2001 р., які змусили американських державних діячів сконцентрувати свою увагу на інших регіонах. Так, ЄС став головним гравцем в Балканському регіоні та в Боснії і Герцеговині.

Запуск ПСА ознаменував початок нового етапу у відносинах між ЄС та БіГ. Після початку цього процесу, в 2003 р., ЄС вперше поклав на стіл головний козир, офіційно визнавши, що в майбутньому він бачить балканські країни в складі ЄС [3, 1]. Основним досвідом, на який спирався ЄС в Боснії та взагалі на Балканах, був досвід Східного розширення, адже за об'ємом перетворень, країни Центральної та Східної Європи (ЦСЕ) є порівняно схожими на західнобалканські країни. Через це, дорожня мапа, запропонована ЄС в рамках підготовки до підписання Угоди про асоціацію, була майже ідентичною тій, яку використовували в 1990-х роках для країн ЦСЕ. У випадку із Боснією, прогрес в рамках ПСА був повільним і переговори щодо підписання Угоди почалися лише в 2005 р., а укладено її було в 2008 р. На додаток до звичайних умов, які в рамках ПСА висувують всім країнам, Боснія також отримала ряд додаткових політичних вимог, наприклад, співробітництво із Міжнародним трибуналом щодо колишньої Югославії (МТКЮ).

Присутність ЄС в Боснії була дуже масштабною, особливо в першій половині 2000-х років. Цей період був насичений подіями та відносно ефективний з точки зору реформування країни, яке проходило під головуванням Офісу верховного представника (ОВП). Умовно можна виділити два основних напрямки, в яких ЄС проводив свою політику і в яких відігравав різні ролі: 1) повоєнна реконструкція країни; 2) європеїзація Боснії. В першому випадку ЄС був лише складовою частиною міжнародної спільноти, головним завданням котрої, була імплементація положень Дейтонської угоди та відбудова країни після війни. Що стосується другого напрямку, то в цьому випадку ЄС розглядав Боснію як країну-партнера та потенційного кандидата на членство та використовував стандартний набір європеїзаційних інструментів.

Саме в різноманітності завдань, що стоять перед ЄС в Боснії і полягає одна із головних особливостей цієї країни. В першій половині 2000-х років і пізніше два вищезгаданих напрямки діяльності ЄС дуже тісно переплітались, що в цілому підривало ефективність інструментів, використаних ЄС в БіГ. Справа в тому, що співпадіння завдань в рамках процесу повоєнної реконструкції та вимог, що входять до програми з розширення, призводить до того, що часто стає неможливими провести чіткий кордон між двома цими процесами.

ЄС неодноразово робив прогрес в рамках ПСА залежним від виконання тих чи інших умов, які ставили на порядок денний інститути, що представляють міжнародну спільноту, такі як ОВП. По-перше, це негативно впливає на ефективність використання механізму «умова-винагорода» для просування реформ. Якщо оперувати категоріями раціоналістичної моделі, можна сказати, що це призводить до дисбалансу в рамках раціональних розрахунків місцевих еліт з приводу вигідності інтеграції в ЄС, адже, додаючи нові умови, або «перетягуючи» їх з іншої сфери, ЄС, відповідно, збільшує валову адаптивну вартість всього процесу інтеграції. По-друге, в Боснії ЄС потрапив, можна сказати, до замкнутого кола міжнародного держбудівництва. На протязі значного періоду після підписання Дейтонської угоди, Боснія знаходилась під фактичним управлінням міжнародного протекторату, керованого ОВП. Сконцентрованість ОВП на досягненні результату багаторазово призводила до інтервенцій Верховних представників у внутрішні справи БіГ, через що значна частина місцевих політичних еліт виявилась усунутою від загальнодержавних процесів.

Приблизно в середині 2000-х років, коли ЄС перебрав на себе більшість функцій міжнародної спільноти, та коли основні проблеми післявоєнної реконструкції були вирішені, діяльність ЄС було

спрямовано на реформування БіГ. Основний акцент було зроблено на підвищенні ефективності функціонування державного апарату. Європейські політики зробили ставку на централізацію країни, як на найбільш дієвий інструмент для активізації процесу реформування та прискорення перемовин в рамках ПСА. Втім, той ступінь централізації влади в БіГ, який було закладено в Дейтонській системі був досить низьким. Через це, ОВП відігравав вирішальну роль, він був тією ланкою, що допомагала координувати дії двох складових частин держави, так званих ентитетів (Республіки Сербської та Федерації Босняків і Хорватів). Він нерідко міг нав'язувати свої рішення, замінюючи собою, таким чином, слабку на недієву центральну владу.

Втручання міжнародної адміністрації у справи країни та діяльність ОВП ставали дедалі деструктивнішими через відсторонення місцевих політиків від прийняття реальних рішень, що дозволяло їм уникати відповідальності. Задіяними в реформуванні країни були лише обмежені кола політичних еліт, які лояльно відносились до міжнародної присутності та були готові до беззастережного співробітництва із ЄС, НАТО та іншими організаціями, в той час як всі інші дуже часто випадали з цього процесу. В якості вирішення даної проблеми та задля підвищення ефективності державного апарату ЄС, в середині 2000-х років, було запропоновано програму трансформації процесів міжнародного миротворництва та післявоєнного відновлення в процес державного будівництва, який передбачав європеїзацію країни, тобто перехід до держбудівництва майбутнього члена ЄС. Цю програму було названо «перехід від Дейтона до Брюсселя», і центральну роль в ній було відведено саме місцевим акторам [1, 1914].

Передбачалось, що перехід влади до рук місцевих політичних еліт не буде супроводжуватись падінням рівня співробітництва з ЄС, адже він буде постійно надавати стимули, що залежатимуть від досягнення короткострокових цілей, і це допоможе поступово та безболісно впроваджувати реформи. (принцип орієнтирів). Однак, після 2006 р., із початком політичної кризи в Боснії та після того, як вплив Верховного представника було нівельовано, на виборах в обох ентитетах перемогли радикали. Мілорад Додік в Республіці Сербській та Харіс Сілайджич в Федерації БіГ вдалися до популістської риторики. Окрім критики політичних опонентів та використання націоналістичних гасел, їх кампанії було побудовано на критиці Дейтонської системи і ОВП. Так, замість прогнозованої консолідації задля досягнення спільної мети – європейської інтеграції, боснійські політичні сили навпаки почали дедалі більше ізолюватись одна від одної, що негативно вплинуло на рівень виконання вимог ЄС.

Підписання Угоди про асоціацію 16 червня 2008 р. та скасування візового режиму із ЄС стали найбільшими досягненнями Боснії і Герцеговини на її шляху до Європи. Незважаючи на це, починаючи із 2006 р., країна перебувала в стані політичної невизначеності, що супроводжувалась регулярними провальними спробами реформувати конституцію та державний устрій БіГ. Підписання Угоди про асоціацію та скасування віз були скоріше символічними актами зі сторони ЄС, тому що реальний прогрес в області проведення структурних реформ закінчився в країні ще в середині 2000-х років із проведенням військової реформи та спробою провести реформу поліції. На парламентських виборах 2010 р. знову більшість набрали популісти, що спекулювали на націоналістичних темах, тож про примирення та співпрацю, які були одними з головних цілей ЄС не тільки в Боснії, а й у всьому регіоні, і до сьогодні не може йти мови.

Щороку Європейська Комісія приймає так званий «Пакет з розширення», в який входять документи, що регламентуватимуть політику ЄС в сфері розширення на найближчий рік та які фіксують ті зміни, що сталися за останній рік. Одним з типів документів, що розробляються в рамках даного пакету, є «Звіти про прогрес». Такі звіти включають інформацію щодо успіху, який досягла кожна окрема країна-кандидат (або потенційний кандидат) на членство в ЄС, в кожній окремо взятій сфері реформування. Прогрес, якого Боснія досягла за останні п'ять років (тобто з 2008 р. – року укладення Угоди про асоціацію), був оцінений як незадовільний. Практично щодо кожної з трьох основних сфер – політичні критерії, економічні критерії та стандарти ЄС, Єврокомісія послідовно доповідала, що потрібно прикладати додаткові зусилля, адже «жодного прогресу» або лише «обмежений прогрес» [7] було досягнуто.

Діючий Верховний представник Валентин Інцко наприкінці 2013 р. в своїй доповіді перед РБ ООН відкрито визнав, що боснійські політики не зуміли досягти серйозного прогресу на шляху Євроатлантичної інтеграції. Він зауважив також, що серед найбільш деструктивних для процесу інтеграції факторів є постійні погрози відокремлення, які лунають зі сторони керівництва Республіки Сербської, та затяжна урядова криза в Федерації БіГ [5]. Отже, на сьогодні, Боснія все ще залишається однією з найбільш повільних, з точки зору інтеграції в ЄС, країн в регіоні. Через те що офіційні перемовини щодо вступу досі не почались, Боснія продовжує носити аморфний титул потенційного кандидату. Де факто в даний момент відносини між Боснією і Герцеговиною та ЄС зайшли в глухий кут, рівень виконання інтеграційних вимог залишається стабільно

низьким, а країна перебуває в затяжній політичній кризі. За словами Н. Тсіфакіса: «Історія еволюції політики ЄС по відношенню до Боснії є зразком того, що станеться, якщо майже нічого не буде працювати настільки ефективно, як у випадку із країнами, які приєдналися до ЄС в 2004 та 2007 рр. Європеїзаційний підхід в багатьох важливих аспектах провалився і не приніс країні відчутних змін» [8, 137].

Висновки

Обидва основних теоретичних підходи, які існують в рамках теорії європеїзації (раціоналістичний та соціологічний) надають хороші пояснення причин невиконання Боснією вимог ЄС. Використання раціоналістичної моделі зовнішніх ініціатив показує, що елемент «умова-винагорода» європейської політики в Боснії страждає від нестачі декількох важливих рис, таких як: визначеність, надійність та відчутність розміру винагороди. Ці риси, так само як невизначеність щодо намірів політичних лідерів інших державотворчих народів вплинули на раціональні розрахунки боснійських політичних еліт та фактично підірвали виконання ними вимог ЄС.

Соціологічний підхід, в рамках якого відповідність вимог ЄС до національної ідентичності розглядається як вирішальний фактор, також отримав підтвердження в боснійському випадку. Велика кількість вимог ЄС, в тому числі, наступ на сербське самоврядування, гарантоване Дейтонською угодою, прагнення реформувати конституцію, вимога співпраці із Гаазьким трибуналом таке інше, несуть в собі пряму загрозу підвалинам національної ідентичності боснійських народів. А згідно моделі соціального навчання, прийняті та імplementовані можуть бути лише ті норми та правила, які не суперечать внутрішнім моральним та іншим засадам суспільства, закладеним в національній ідентичності. До того ж, в постконфліктних умовах, важливість названих вище факторів зростає в рази і несе в собі суттєву загрозу політичній стабільності.

Отже, причини провалу політики розширення ЄС в Боснії і Герцеговині є різноманітними. Частково ці причини полягають в слабкості політики ЄС в регіоні Західних Балкан, в його нездатності пристосувати свій підхід до складної внутрішньополітичної ситуації та неможливості надати чітку та надійну гарантію членства в принаймні середньостроковій перспективі. Якщо розглядати перспективу європейської інтеграції Боснії, приймаючи до уваги, що конституційна реформа в широкому сенсі не відбудеться в найближчому майбутньому, ефективність та взагалі реальність будь-яких позитивних зрушень в напрямку ЄС залишається маловірогідною. Глибина політичної кризи в Боснії на сьогодні є очевидно, адже навіть ЄС та ОВП констатують це на офіційному рівні. Саме тому конституційна реформа

має залишатись найпріоритетнішою проблемою для європейських політиків, якщо вони не хочуть остаточно заблукати в лабіринтах боснійської внутрішньої політики. Однак самі засади європейського підходу до даної проблеми та можливі шляхи її вирішення мають бути переглянуті.

Бібліографічний список:

1. Aybet G. From Dayton to Brussels: The Impact of EU and NATO Conditionality on State-Building in Bosnia and Herzegovina / Gülnur Aybet, Florian Bieber // Europe-Asia Studies. – December 2011. – Vol. 63, № 10. – P. 1911-1937.
2. Belloni R. European integration and the Western Balkans: lessons, prospects and obstacles / Roberto Belloni // Journal of Balkan and Near Eastern Studies. – September 2009. – Vol. 11, № 3. – P. 313-331.
3. Börzel T. Good Governance and Bad Neighbours. The End of Transformative Power Europe? / Tanja Börzel, Vera van Hüllen // Kolleg-Forscherguppe (KFG) Working Paper Series. – 2011. – № 35. – 19 p.
4. Juncos A. E. Member State-Building Versus Peace-building: The Contradictions of EU State-building in Bosnia and Herzegovina / Ana E. Juncos // East European Politics. – 2012. – Vol. 28, № 1. – P. 58-75.
5. Junkic E. Inzko Laments Bosnia's Stagnation in UN Report / Elvira M. Junkic // Balkan Insight. – 13 November 2013. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.balkaninsight.com/en/article/bosnia-stagnation-worries-international-community-representative-3>
6. Schimmelfennig F. Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe / Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier // Journal of European Public Policy. – 2004. – Vol. 11, № 4. – P. 669-687.
7. Strategy and Progress Reports // Офіційний сайт Європейської Комісії. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://ec.europa.eu/enlargement/countries/strategy-and-progress-report/index_en.htm
8. Tzifakis N. Bosnia's Slow Europeanisation / Nikolaos Tzifakis // Perspective on European Politics and Society. – 2012. – Vol. 13, № 2. – P. 131-148.

Статья посвящена проблеме развития отношений Европейского Союза и Боснии и Герцеговины в период с 1995 года. В ней рассмотрены основные положения, на которых базируется политика ЕС по отношению к третьим странам. Опираясь на положения теории европеизации, автор анализирует конкретные результаты, которых ЕС достиг в Боснии. Оценивая результаты государственного строительства, за более чем 15 лет присутствия ЕС в Боснии и Герцеговине, автор приходит к выводу, что они являются неудовлетворительными. По мнению автора, внутренние социальные, политические и экономические трудности, а также непоследовательность

политики ЕС, являются главными причинами общей неэффективности внешнеполитических механизмов ЕС в Боснии.

Present article deals with the problem of the evolution of relations between the European Union and Bosnia and Herzegovina since 1995. Main guidelines, upon which the policy of the EU towards third countries is based are examined. Drawing on the provisions of the Europeanization theory, the author provides analyses of the concrete results which were achieved by the EU in Bosnia. Giving his assessment of the results of the state-building process in Bosnia which lasted for more than 15 years and which was accompanied by the EU presence, the author concludes that they are unsatisfactory. In his opinion, internal social, political and economic difficulties of the postwar period together with the inconsistency of the EU policy represent principal reasons of the general inefficiency of the external political mechanisms used by the EU in Bosnia.