

FOREIGN POLICY REVIEW

Oktober / Listopad / October 2007

NOVA NJEMAČKA VANJSKA POLITIKA Zapadni Balkan u kontekstu globalne odgovornosti

NEW GERMAN FOREIGN POLICY Western Balkans in the context of global responsibility

Pogled iz balkanske perspektive Amer Kapetanović	4
Pismo jednog Nijemca Bodo Weber	13
Balkan – O ratu, miru i Evropi Britta Joerissen	21
Intervju: Gerd Hoefer, član Bundestaga SR Njemačke	44
Prikaz knjige	46

A View from the Balkan Perspective Amer Kapetanović	53
Letter from a German Bodo Weber	62
The Balkans – On War, Peace and Europe Britta Joerissen	70
Interview: Gerd Hoefer, Member of Bundestag, FR Germany	94
Book review	96

ESEJ

Strateški interesi Evrope - pogled iz Berlina Egon Bahr	36
Europas strategische Interessen Egon Bahr	85

Dragi čitaoci,

u ovom broju našeg magazina pokušali smo iz više uglova sagledati njemačku vanjsku politiku. Kako njen globalno-evropski, tako i njen balkanski diskurs, s konačnim ciljem da u tome vrijednosnom sistemu objektivno pozicioniramo Bosnu i Hercegovinu. Našim njemačkim kolegama prepustili smo, ne bez razloga, veći dio prostora. *Egon Bahr*, jedan od ključnih vanjskopolitičkih stratega Njemačke, pojašnjava mogućnost nove pozicije Evropske unije u multipolarnom svijetu, s naglaskom na njemačku ulogu u tome. Kolegica *Britta Joerissen*, ekspert za Balkan u *Friedrich Ebert* Fondaciji, zaključuje kako integracija Balkana u EU nema alternativu, te njemačkim političarima preporučuje da Balkan ne skidaju s liste prioriteta svoje vanjskopolitičke agende. Bodo Weber, sociolog i dobar poznavalac prilika u BiH, piše pismo iz Berlina o tome kako on vidi kompleksnu bh. sadašnjost nudeći objektivan, kritičan, ali ne i odgovor lišen svake nade. U tekstu koji se bavi uzrocima propasti bosanskohercegovačkog društva od kritika ne pošteđuje nikoga: ni Njemačku, ni međunarodnu zajednicu, ali ni domaću „etnonacionalističku oligarhiju“.

U prošlom broju bavili smo se Bosnom i Hercegovinom u kontekstu promjena američke i slabosti vanjske politike EU-a. Činilo se logičnim nastaviti s njemačkom vanjskom politikom koja danas simbolizira, ili se tako samo čini, veliku ambiciju i nadu za izlječenje evropskih slabosti. Štaviše, bez aktivnog angažmana Njemačke teško bi moglo doći do sanacije sistemskih napuklina globalnog multilateralizma, posebno izraženih u Kyoto konvenciji, WTO-u, OUN-u i NATO-u. Predsjedavanje EU-om; predsjedavanje Grupom osam ekonomski najrazvijenijih zemalja svijeta (G-8); jedan od najbrojnijih mirovnih kontingenata u BiH i na Kosovu; glavnokomandujući EUFOR-a u BiH; visoki predstavnik u BiH; značajan mirovni angažman u Afganistanu; vrlo aktivan diplomatski angažman na ješavanju iranske nuklearne krize i budućeg statusa Kosova; od naredne godine njemačka pomoć nerazvijenim zemljama bit će povećana na 750 miliona eura godišnje. Polazeći od ovih činjenica, u tekstu našeg člana, upustili smo se u razjašnjavanje dileme o kojoj danas raspravljaju Nijemci – da li je sve ovo samo slučajnost ili je riječ o ambicijama nove vanjske politike? Ili su okolnosti ove izazove naprosto nametnule Njemačkoj? I koju uopće ulogu Njemačka mora / treba igrati na globalnom planu?

Ne nudimo konačne odgovore na ova pitanja, radije vas pozivamo da ih zajedno nastavimo tražiti. Za budućnost Bosne i Hercegovine, koja je još itekako ovisna o međunarodnom intervencionizmu, nisu to nimalo nevažna pitanja. Odnosi unutar EU-a, ali i na globalnom planu, direktno se odražavaju na koherentnost mandata međunarodne zajednice u BiH. Od njih će ovisiti i jasnoća i dinamika izlazne strategije međunarodne zajednice iz BiH. *Ownership* u BiH neće doći preko noći. Potrebno je vrijeme, jasan mandat i partnerstvo međunarodne zajednice s domaćim institucijama. Njemačka je vlastiti *Ownership* gradila decenijama, polako i strpljivo i imala je u tome snažne i odlučne partnere. Iskustvo naših njemačkih prijatelja prema BiH moglo bi nam pomoći da nakon Partnerstva za mir „uđemo“ i u *Partnerstvo za Ownership*.

Geard Hofer, član Odbora za odbranu i sigurnost Bundestaga SR Njemačke, u kratkom intervjuu što ga je dao našem magazinu, smatra kako je ispunjen ključni uvjet za stvaranje Partnerstva za Ownership. On smatra da je sigurnosna situacija u BiH stabilna, te da se sada treba posvetiti nadogradnji u vidu reforme policije i ustava.

Računamo na vaše razumijevanje činjenice da su nas neki događaji prestigili u pripremi ovoga broja. Oni su samo potvrdili naše glavne nalaze i učvrstili nas u uvjerenju da trebamo nastaviti, iz raznih uglova, baviti se ovom iznimno zanimljivom temom.

Uredništvo

Pogled iz balkanske perspektive

Nova njemačka vanjska politika - nijansiranje globalizacije

Njemačka je pred sebe postavila velike ambicije, ili su okolnosti naprosto pred ovu zemlju postavile izazove? Globalizacija njemačke vanjske politike rast će srazmjerno sposobnosti domaće realpolitike da do kraja akceptira izazove i definira prioritete svoje globalne uloge u narednom desetljeću. Iz faze introvertnosti, koja je u periodu do ujedinjenja prekidana tek Brandtovim pokušajem definiranja umjerenije strategije spram komunističkog Istoka i Kohlovim izdvajanjem stava u pitanju priznanja država bivše SFRJ, Njemačka je u Schroederovom mandatu napravila historijski iskorak postajući važan dio multilateralnog intervencionizma. Pred koalicijskom vladom A. Merkel težak je zadatak da nastavi ovaj trend u situaciji kada od Njemačke svi mnogo očekuju. Ne samo da se pridruži nego i da predvodi procese na svjetskoj sceni. Mnogo je činjenica koje pokazuju kako je njemačka vlada ovaj vanjskopolitički izazov vrlo ozbiljno shvatila. Uspjeh neće ovisiti samo od ozbiljne namjere Savezne vlade, nego prije svega od spremnosti njemačkog društva da legitimizira „novu doktrinu“

*Piše: Amer Kapetanović (VPI BH) **

Dugo je njemačka vanjska politika čekala priliku da se oslobodi okova inferiornosti što su joj ih nametnule razne okolnosti od Drugoga svjetskog rata naovamo. Postupno zaokruživanje suvereniteta na oba podijeljena dijela Njemačke,¹ sporost dakle u preuzimanju *Ownershipa* od savezničkih sila, ali i unutarnja ideološka razjedinjenost, činili su decenijama da svaki ozbiljniji pokušaj globalnog profiliranja vanjske politike „padne“ na domaćem ispitu. Čak i onda kada je ekonomski razvoj zapadne Njemačke podebljao razliku između njemačke ekonomske superiornosti i vanjskopolitičke defanzive. Na tim osnovama nastala je i nepravедna sintagma o ekonomskom divu i političkom patuljku. Njemačka nikada nije bila politički patuljak, nego bi se prije moglo kazati da je mirno čekala šansu kako bi svoju globalnu poziciju iskristalizirala iznutra, ujedinjenjem, stapanjem dvaju različitih identiteta i dviju različitih vanjskih politika u jedinstvenu. Oprez političkih elita itekako je korespondirao s duboko etabliranim i dugo njegovanim stavom Nijemaca koji nikada previše nisu marili za vanjsku politiku koliko su insistirali na posvećivanju domaćim ekonomskim i socijalnim pitanjima.

Vlada kancelara Schroedera, premda suočena s ozbiljnim izazovima ekonomske i svake druge reintegracije siromašnije istočne Njemačke, odlučila se napraviti historijski iskorak prema vani. Schroeder je u terminologiju i nominiranje uveo kovanice *Größe macht* (velika sila) i *Deutscher*

* Član Vanjskopolitičke inicijative BH (VPI BH). Autor knjige „Vanjska politika BiH - između izazova i slabosti“, Buy-book, 2003

¹ Prof. dr. Šarčević, Edin, „Ustavno uređenje SR Njemačke“, Heinrich Boell Fondacija, Sarajevo, 2005. Prema profer-soru Šarčeviću tek je s uspostavom njemačkoga jedinstva došlo do pomaka u postizanju punog suvereniteta na teritoriju zajedničke njemačke države, i to kroz tzv. „dva-plus-četiri“ ugovor od 12. 9. 1990. godine koji se odnosi u najvećem dijelu na vanjske aspekte njemačkoga jedinstva.

Weg (njemački put) koje su simbolizirale namjeru globalnog pozicioniranja. Ipak, bura koja se u domaćoj javnosti podigla oko slanja njemačkih trupa u mirovne misije u BiH i na Kosovo, a danas u Kongo, Liban, dijelom u Afganistan, najbolje zapravo kazuje zašto je njemačko otvaranje sporo i oprezno.² Pacifizam i odanost multilateralizmu, pomalo i prenaplašeni usljed dugogodišnje i višeslojne denacifikacije društva, učinili su da Nijemci podozrivo gledaju na svoj *Größe Macht* u rješavanju globalnih problema. Postati, međutim, aktivni sudionik rješavanja tih problema zahtijevalo je novi momenat koji generira ozbiljnu introspekciju političke elite i društva u cjelini. U Njemačkoj taj „momenat“, kako tvrde neki njemački sociolozi, ima itekako veze s dugogodišnjom sviješću o sigurnom životu izvan svjetskih problema i potrebe da se petlja u međunarodni intervencionizam. Globalna prijetnja terorizma i globalni strah od te prijetnje ubrzali su sazrijevanje i u Njemačkoj, čija politička elita prvi put u historiji počinje shvatati da osjećaj inferiornosti zbog vlastite prošlosti neće pomoći svijetu da postane bolje mjesto za život. Vlada kancelara Schroedera usudila se otvoriti taj tabu i započeti proces dinamičnijega globalnog pozicioniranja koji traje i danas. Prvi put od Drugoga svjetskog rata naovamo njemački vojnici postali su aktivni sudionici međunarodnoga humanitarnog intervencionizma. Štaviše, otvorenim protivljenjem američkoj invaziji na Irak i američko-britanskom unilateralizmu Njemačka je vrlo jasno iskazala svoju vanjskopolitičku autonomiju unutar EU-a i NATO-a. Istupila je na globalnu scenu s pozicije treće ekonomske sile u svijetu.³ S pravom ukazujući na krizu multilateralizma, ali i na potrebu ozbiljne redefinicije euroatlantskih odnosa, Njemačka je postavila imperativ systemske homogenizacije EU-a. Sazrijevanje „stare Evrope“, kako ju je nespretno nazvao D. Rumsfeld, desilo se upravo na matrici sazrijevanja nove njemačke vanjskopolitičke doktrine, francuskog neodegolizma, ali i pobjede britanskog tradicionalizma nad izazovima ozbiljnije integracije u EU. Zajednički im je imenitelj kriza multilateralnoga evropskog identiteta, odnosno zajedničke vanjske i sigurnosne politike EU-a.

„Rješavanje približavanjem“

Nazdravljajući potpisivanju koalicijskog ugovora mineralnom vodom, nova njemačka vlada, s kancelarkom Merkel na čelu, odlučila se i za „trezveniju“ vanjsku politiku koja će nadograditi proces što su ga otvorili prethodnici, ali i pokušati popraviti greške koje su dovele do pogoršanja odnosa sa SAD-om. Washington je bio prva inozemna destinacija nove njemačke kancelarke. Interes koji je Berlin pokazao za popravljavanje komunikacije naišao je na sličan intenzitet s druge strane Atlantika. Za sve dobre stvari u životu potrebno je da se poklope okolnosti i interesi. Politika i diplomatija nisu izuzetak od toga pravila, te je novo njemačko-američko približavanje došlo u pravom trenutku za obje zemlje. Suočena s fijaskom u Iraku, pogoršanjem odnosa s Rusijom i činjenicom da se Velika Britanija okreće unutrašnjopolitičkim pitanjima (odlazak Blaira), administraciji predsjednika Busha bio je potreban jak i pouzdan saveznik u Evropi. Saveznik koji ima dobre odnose s Rusijom i Francuskom,⁴ dobru reputaciju na Bliskom istoku

² Čak i najava da će Njemačka poslati šest aviona tipa „tornado“ kao ispomoć NATO-ovim mirvnim operacijama u Afganistanu naišla je na negodovanje javnoga mnijenja. Čak 77 posto ispitanika otvoreno se usprotivilo slanju njemačkih izviđačkih aviona u Afganistan.

³ Savezni kancelar Gerhard Schroeder izjavio je 27. 11. 2002. godine da će Njemačka u slučaju vojne intervencije protiv Iraka NATO-u osigurati pravo preleta, kretanja i transporta kroz Njemačku, iako je ponovo isključio mogućnost njemačkog sudjelovanja u vojnoj intervenciji protiv Iraka. Odluka o nesudjelovanju Njemačke u mogućoj vojnoj intervenciji odnosila se i na tenkove Bundeswehra stacionirane u Kuvajtu. Isključio je i mogućnost da Njemačka u Vijeću sigurnosti UN-a glasa za rezoluciju koja bi dala legitimitet vojnoj intervenciji protiv Iraka, pri čemu treba imati u vidu da je Njemačka u februaru 2003. predsjedavala Vijećem sigurnosti.

⁴ Sa objema zemljama Njemačka njeguje strateško partnerstvo koje prate prilično intenzivni kontakti na najvišem nivou. Istog dana, nakon što je inauguriran za novog francuskog predsjednika, N. Sarkozy otputovao je u Berlin.

i Iranu. Njemačka vlada na početku mandata nije željela propustiti priliku da odigra ulogu koja se dugo čekala i koja joj realno pripada. Uslijedili su potezi za koje su se lijepile polemike o tome da li se radi o novoj globalnoj vanjskopolitičkoj ulozi Njemačke? Ili je možda riječ o izazovima koji su jednostavno „sustigli“ Njemačku na putu redefinicije globalne uloge? Bilo je i onih koji u tome nisu vidjeli ništa posebno, nego samo političko taktiziranje u svrhu PR-a. Opozicija je Angelu Merkel u nekoliko navrata javno pozivala da se okane svjetske diplomacije i posveti više unutarnjim pitanjima. Čak i da su u pravu oni koji kažu kako je riječ o „političkom taktiziranju“, morali su ušutjeti pred neočekivanim odobravanjem javnoga mnijenja⁵ za posao koji na vanjskopolitičkom planu rade Merkelova i ministar vanjskih poslova Steinmeier. Javnost je, svakako, bila dodatno ushićena pozitivnom ulogom Njemačke u organizaciji Svjetskoga nogometnog prvenstva. Slogani „Njemačka - zemlja ideja“ i „Vrijeme za nova prijateljstva“, bili su zapravo više i od slogana – govorili su o potrebi Nijemaca da svijetu pošalju drugačiju poruku, da razbiju stereotipe o sebi i svojoj zemlji. Više od toga, bio je to uspješno položen test vraćanja Njemačke na globalnu scenu, i to ne samo onu političku.

Diplomatska ofanziva Njemačke nije se mimoišla s globalnim *kriznim menadžmentom*, te Berlin postaje koordinator brojnih aktivnosti „kvarteta“ za Bliski istok. Istaknutu ulogu Njemačka je odigrala kako iranska nuklearna kriza ne bi izašla izvan granica diplomatskih pregovora. Ne treba zaboraviti ni činjenicu da su upravo u Berlinu američki i sjevernokorejski pregovarači dogovorili *denuklearizaciju* Sjeverne Koreje. Njemačka je vlada odlučila da privremeno produži mandat njemačkih vojnika u sastavu EUFOR-a u BiH, potom da se pošalje posmatračku misiju (patrolni brodovi) u Liban. Raspoređivanjem izviđačkih aviona dodatno je poduprt angažman 2.800 njemačkih vojnika u Afganistanu. Njemačka je, za neke i vrlo iznenađeno i neočekivano, istaknula i snažno podržala kandidaturu dr. Christiana Schwarza- Schillinga na mjesto visokog predstavnika u BiH... Sve ove odluke donesene su u nešto više od prvih pola godine rada vlade kancelarke Merkel, i gotovo da je svaka popraćena vrlo oštrom debatom u javnosti i među političarima.

Uslijedilo je preuzimanje predsjedavanja Evropskom unijom i Grupom osam najrazvijenijih zemalja na svijetu (G-8). Njemačka vlada nije krila svoju ambiciju da predsjedavanje EU-om iskoristi kako bi makar skicirala *mapu puta* za izlazak iz ustavne krize. Njemačko predsjedavanje EU-om još nije bilo ni zvanično zpočelo, a već je nazvano jednim od najznačajnijih u novijoj historiji EU-a: predsjedavanjem koje će EU spasiti od letargije. Šefovi država i vlada EU-a zatražili su od Njemačke da pokuša skicirati prijedloge za mogući izlazak EU-a iz institucionalne krize. Poruka njemačke vlade bila je nedvosmislena: ako do evropskih izbora na proljeće 2009. godine EU ne izide iz institucionalnog ćorsokaka i ne usvoji ustav, to bi za Uniju moglo značiti historijski debakl.⁶ Snažan iskorak Njemačke na vanjskopolitičkom planu stvorio je, prirodno, i prevelika očekivanja javnosti, a posebno zemalja koje računaju na podršku, bilo na svome putu u EU (zemlje zapadnog Balkana i Turska) ili rješavanju trgovinskih sporova s EU-om (Kina, Indija).

Njemačka sama neće moći, a ni pokušavati odgovoriti na sva ta očekivanja, ali će sasvim sigurno doprinijeti da se ta pitanja nađu na dnevnom redu multilateralne agende. Niko ne spori da će SAD i u narednih dvadesetak godina ostati svjetska supersila. Ali sve više supersila u multipolarnom svijetu. Evropska unija ima potencijal da postane peti pol toga poretka (SAD, Rusija, Kina, Indija), ali da bi uistinu postala i aktivan akter, mora riješiti neke unutarnje slabosti. Stoga je Njemačka i predložila vrlo ambiciozan plan rješenja ustavne krize EU-a. Ili, bolje rečeno,

⁵ Popularnost A. Merkel snažno je porasla i u jednom trenutku ona je uživala najveću popularnost kod Nijemaca u novijoj njemačkoj povijesti.

⁶ Parafrazirano iz obraćanja A. Merkel Evropskom parlamentu u Strasbourgu 17. 2. 2007. godine (prenio AFP).

suština toga plana je da stvari vrati u prihvatljiv okvir institucionalne homogenizacije EU-a, što je posao koji je nemoguće napraviti za njemačkog predsjedavanja. Zadatak je to koji zahtijeva vrijeme, strpljenje i zajedničke napore. Uloga Njemačke je da iscrta put, postavi tračnice i odredi moguće rokove, što je ambicija koja se, čak i kao takva, ne može uklopiti u administrativni okvir šestomjesečnog predsjedavanja, te će aktivna uloga Njemačke biti neophodna i narednih godina. Posebno ako se u vidu ima činjenica da na čelo Francuske i Britanije dolaze Sarkozy i Brown, koji u svojim opreznim pristupima spram pitanja institucionalnog jačanja EU-a imaju mnogo zajedničkoga.

Novi / stari prioriteti

S druge strane, čini se da Njemačka nema vremena čekati i ovisiti samo o tome da li će i kada EU postići tako visok stupanj kohezije, posebno u vanjskoj i sigurnosnoj politici. Dok se to ne ostvari (ako ikada i bude), može se očekivati da Njemačka nastavi s vlastitim robusnijim pozicioniranjem na svjetskoj multipolarnoj sceni. Takvo što olakšava doktrina „srednjeg puta“ u njemačkoj vanjskoj politici, tačnije njegovanje jednako dobrih odnosa sa svim ključnim akterima globalnih kriza i globalnih nada. To može biti kompetitivna prednost koja će olakšati ambiciju da Njemačka, sukladno svojoj ekonomskoj moći, preuzme odgovarajući „paket dionica“ u UN-u. Naravno, ukoliko OUN doživi toliko željene reforme. Ova doktrina, međutim, ima jednu ozbiljnu prepreku. Da bi odgovorila tome izazovu, Njemačka se prije svega mora otvoriti iznutra. Po svemu sudeći, to je počelo, ali se još nije potpuno dogodilo. Niti je postignut visok stepen suglasnosti među političarima, niti je javnosti potpuno jasno kakvu bi ulogu morala igrati Njemačka u novim svjetskim okolnostima. Debata je u toku. Zeleni, tradicionalno pacifistička i proekološka stranka, prvi put su se ozbiljnije podijelili konkretno pri glasanju o pojačanom sudjelovanju njemačkih trupa u Afganistanu. Disonancija u stavovima osjetila se i unutar SPD-a, čiji se jedan broj zastupnika otvoreno usprotivio ideji pojačanja njemačkog prisustva u Afganistanu. Političko suprotstavljanje mišljenja odraz je ne samo zrele demokracije nego i percepcije među Nijemcima o potrebi da Njemačka uopće postane *Größe Macht*. Njemačka, kako smatraju političari skloni robusnijoj vanjskoj politici, ne smije sebi dopustiti taj luksuz da se u ovom trenutku povlači sa scene. Sukobljene su dvije grupe mišljenja: da li Njemačka uopće ne treba igrati bilo kakvu globalnu ulogu a s druge strane su oni koji smatraju da će Njemačka tu ulogu morati igrati htjela – ne htjela.

U tome kontekstu posmatra se i novi izazov koji je pred Njemačku, i to za vrijeme predsjedavanja EU-om i G-8, postavilo vidno pogoršanje odnosa između Rusije i SAD-a. Njemačka se suočila s potrebom da bolje osmisli vlastitu ulogu u „hladnoratovskom trouglu“. No ta uloga bi mogla biti izuzetno delikatna, ponajprije što je teško uvijek gaziti po srednjem putu. Sa SAD-om dijeli strateško savezništvo koje ima duboke historijske korijene, dok s Rusijom dijeli mnoštvo ekonomskih interesa, ali i direktnu energetska ovisnost. Ili kako je u svojoj analizi napisao *Egon Bahr*: „Rusija nam naprosto treba. Treba nam zbog energije, treba nam zbog Kosova, potrebna nam je zbog Irana...“ Njemačka je „rastegnuta“ između američkih zahtjeva i ruskih protivljenja. Ideja o pronalsku srednjeg puta u odnosima sa SAD-om i Rusijom upravo prolazi svoj politički test. Vladajuća crveno-crna koalicija (SPD-CDU/CSU) različito gleda na američke namjere o instaliranju deset raketnih štitova u Poljskoj i radarske stanice za praćenje nuklearnih projektila u Češkoj. Protivnici raspoređivanja svoju snagu crpe iz antinuklearnog pokreta koji je izuzetno

jak u Njemačkoj, a svoje korijene vuče još od Gotingenške deklaracije.⁷ Prvaci CDU/CSU-a uglavnom smatraju američku inicijativu opravdanom. Izvan toga domaćeg *pro and contra* diskursa okolnosti su u ovom slučaju namijenile Njemačkoj ulogu pomiritelja američkog unilateralizma i ruske uvrijeđenosti. Kako će Njemačka odigrati i hoće li uopće preuzeti takvu ulogu, ovisi prije svega o tome da li će njemačka politička elita moći naći srednju vrijednost ove prilike.

Sredinji put itekako je poželjan scenarij i za još jedan globalni problem u kojem Njemačka, sudeći prema planovima, namjerava igrati globalno: *globalno zagrijavanje*.

Ekološka diplomacija postaje vrlo razvijena grana diplomatskog zanata i međunarodnih odnosa uopće. Očekuje se da industrijski najrazvijenije zemlje, koje su ujedno i najveći zagađivači, usvoje mjere koje će dugoročno spasiti planetu Zemlju. Za razliku od brojnih konvencija koje se temelje na jednakosti prava i obaveza svih međunarodnih subjekata, ekološka je diplomacija privilegija i obaveza industrijski najrazvijenijih zemalja. Njemačka je vlada već naglasila svoju spremnost da bude jedan od predvodnika borbe protiv globalnog zatopljanja. Na samitu G-8 u njemačkome Heilegandammu agendom je dominiralo globalno zagrijavanje, ali bez većih približavanja u stavovima. Ipak, za Njemačku će od stavljanja ovog pitanja među najviše prioritete svjetskog multilateralizma važnije biti polaganje testa na domaćem terenu. Moćan industrijski lobi, posebno automobilski, nije baš sklon brzim i strogim ekološkim standardima.⁸ Tim prije što stručnjaci, ekolozi, klimatolozi i predstavnici sve brojnijega i moćnijeg proekološkog lobija od zemalja članica EU-a očekuju da do 2020. godine za 30% smanje emisiju ugljičnog monoksida u atmosferu. Istovremeno se EU suočava s izazovom kako smanjiti energetske ovisnost od Rusije i zemalja Bliskog istoka, te kako što pametnije investirati 300 milijardi dolara u narednih 20 godine u obnavljanje postojeće mreže termoelektrana u EU.

Globalna uloga koju Njemačka već igra nameće i globalno pitanje: kako napraviti dovoljno prihvatljiv srednji put kojim bi krenule SAD, Indija, Kina, Brazil, pa i Australija, a sve s ciljem da stignu na određite zvano *Kyoto Plus* paket? Multilateralizam očigledno jeste prihvatljiva forma, jer nema alternative, ali potrebne su konkretne akcije čiji će se rezultati moći izmjeriti uređajima. Upravo na tome polju leži najveća odgovornost industrijski najrazvijenijih zemalja, a od Njemačke se očekuje da bude jedna od onih koje će upaliti svjetlo u tunelu. U Heilegandammu to je i pokušano, ali je američki predsjednik vrlo brzo ugasio još jednu nadu.

Njemačka je pred sebe postavila velike ambicije, ili su okolnosti naprosto pred ovu zemlju postavile izazove? Globalizacija njemačke vanjske politike rast će srazmjerno sposobnostima domaće realpolitike da do kraja akceptira izazove i definira prioritete svoje globalne uloge u narednom desetljeću. Iz faze introvertnosti, koja je u periodu do ujedinjenja prekidana tek Brandtovim pokušajem definicije umjerenije strategije spram komunističkog Istoka i Kohlovim izdvajanjem stava u pitanju priznanja država bivše SFRJ, Njemačka je u Schroederovom mandatu napravila historijski iskorak postajući važan dio multilateralnog intervencionizma. Pred koalicijskom vladom A. Merkel težak je zadatak da nastavi ovaj trend u situaciji kada od Njemačke svi mnogo očekuju. Ne samo da se pridruži nego i da predvodi procese na svjetskoj sceni. Mnogo je činjenica koje pokazuju kako je njemačka vlada ovaj vanjskopolitički izazov vrlo ozbiljno shvatila. Uspjeh neće ovisiti samo od ozbiljne namjere Vlade, nego prije svega od spremnosti njemačkog društva da legitimizira „novu doktrinu“. Ako bi se govorilo o novoj njemačkoj vanjskopolitičkoj doktrini, onda bi ovo bile njene suštinske odrednice:

⁷ Gotingešku deklaraciju pokrenuo je 1957. atomski fizičar Carl Friedrich von Weizsäcker, koji je uspio skupiti potpise vodećih fizičara i nobelovaca ondašnje Njemačke kao svojevrsan odgovor na pokušaje vlade Konrada Adenauera da se nuklearno naoruža.

www.armscontrol.de/dokumente/goettingen-eng.pdf

⁸ The Economist: „Loosing their vroom – Angst and the German car industry“, February 24, 2007

- ♦ Njemačka, kao treća ekonomska sila na svijetu, kao zemlja s gorkim historijskim iskustvima, ima pravo i obavezu da se odlučnije angažira na rješavanju svjetskih problema.
- ♦ Prvi korak na tome putu svakako je jačanje EU-a, koja mora postati snažan globalni faktor.
- ♦ Prilagođavanje OUN-a novim okolnostima i novom odnosu snaga u svijetu, pri čemu Njemačka ima pravo da računa na stalno mjesto u Vijeću sigurnosti.
- ♦ Reforma NATO-a, prvenstveno kroz redefiniciju suštine same alijanse i odnosa euroatlantskih saveznika. Njemačka u NATO-u vidi jedini garant stabilnosti i očuvanja za Njemačku veoma važnih transatlantskih veza, te mu ne pretpostavlja nikakve partikularne mehanizme EU-a⁹ (EU sigurnosna i odbrambena politika EUSDP).
- ♦ Kao jedan od najvećih finansijskih kontributora EU-a, jedan od njenih ključnih osnivača, Njemačka posebno ima obavezu da se snažno angažira na jačanju institucionalne kohezije EU-a, ponajprije predlaganjem novih rješenja za ustavnu krizu.
- ♦ Plan njemačkoga predsjedavanja EU-om s pravom se može nazvati veoma ambicioznim. Od kreiranja boljšeg ekonomskog, socijalnog i ekološkog okvira pa do najavljenog pokušaja jačanja zajedničke vanjske i sigurnosne politike EU-a. Ovo posljednje odnosi se dijelom i na politiku proširenja i evropsku perspektivu i stabilnost zapadnoga Balkana.¹⁰
- ♦ Njemačka u klimatskim promjenama izazvanim nekontroliranim emisijom ugljičnog monoksida vidi ozbiljan problem za budućnost čovječanstva i s pozicije industrijski razvijene zemlje želi pridonijeti njegovom rješenju.
- ♦ U tome se kontekstu postavlja i pitanje energetske ovisnosti EU-a, pa i same Njemačke od energenata iz Rusije, centralne Azije i arapskog svijeta. Njemačka stoga tokom svog predsjedavanja EU-om energiju i pažnju eksperata i javnosti želi skrenuti na pitanje proizvodnje i upotrebe tzv. zelenih energija.
- ♦ Njemačka i dalje drži da je proširenje EU-a na sve zemlje zapadnog Balkana najbolja strategija sigurnosti i prosperiteta u EU. Bilo bi pogrešno iz ovoga izvući zaključak kako će Njemačka taj proces potpuno bezrezervno podržavati, što će u velikoj mjeri ovisiti od predstojećih ustavnih promjena unutar EU-a.

Bosna i Hercegovina i Balkan

Kolegica Britta Joerissen, iz Fondacije *Friedrich Ebert*, dala je djelomičan odgovor o tome šta bi njemačka vanjska politika morala uraditi na zapadnom Balkanu. Naš je utisak da je njemačka vanjska politika geopolitički nijansirala Balkan, s ciljem izdvajanja otvorenih pitanja koja su do sada bila zakamuflirana u cjelovitome imaginarnom Balkanu.¹¹ Dijelom je tako i što u Berlinu prevladava mišljenje da su prilike na Balkanu stabilnije zahvaljujući i zajedničkoj evropskoj perspektivi zemalja regije. Utoliko prije se može kazati da je nova njemačka vanjska politika Balkan i BiH stavila u drugu grupu prioriteta. Ranije je cijeli Balkan bio povezani paket problema, a danas je to Balkan u kojem Njemačka razaznaje nekoliko otvorenih pitanja na koja ni sama još nema jasan odgovor ni neku jasniju strategiju djelovanja. Politički je *mainstream* kako su Srbija i Hrvatska dva stupa koja garantiraju stabilnost na Balkanu. Hrvatska se smatra najozbiljnijim kandidatom za člana EU-a, te se odnosi s tom zemljom smještaju u koordinatni sistem pristupnih

⁹ Kancelarka Merkel je na sigurnosnoj konferenciji u Muenchenu februara 2006. godine jasno ponovila stav njemačke vlade da je jačanje veza unutar postojećih NATO-ovih mehanizama apsolutni prioritet...

¹⁰ „Europe – succeeding together“, Presidency Programme, 01.01-30.06 2007, the Federal Government

¹¹ Todorov, Marija, „Imaginarni Balkan“, Biblioteka XX vek, Beograd, 1999.

mehanizama. *Crisis Management* je u ovom trenutku više usredotočen na Srbiju gdje je jačanje demokratskih snaga postavljeno kao apsolutni prioritet – radi amortizacije refleksija kosovskoga pitanja, a posebno zbog straha od radikalizacije koja bi se mogla proširiti. Kada je Bosna i Hercegovina u pitanju, među intelektualcima i izvjesnim brojem političara postoji svijest o tome da je baš u BiH na velikom ispitu njemačka vanjska politika. U izvještaju za 2006. godinu koji je njemačka vlada uputila Bundestagu ističe se činjenica da je visoki predstavnik u BiH Nijemac, da je glavnokomandujući EUFOR-a Nijemac i da njemački Bundeswehr ima jedan od najvećih kontingenata u okviru EUFOR-a. „Nijemci su preuzeli posebnu odgovornost za budućnost i sigurnost Bosne i Hercegovine.“¹² Ova je spoznaja, koliko god se čini da postoji tendencija izvlačenja iz tolike odgovornosti u BiH, utjecala da BiH u sklopu Balkana ostane među važnim njemačkim vanjskopolitičkim prioritetima. Ipak, ključne riječi kojima stratezi u Berlinu promišljaju budući angažman Njemačke u BiH su: *Ownership* i *Exit Strategy*. Kroz tu optiku gledano, postaje jasnije zašto je Njemačka tako brzo odustala od insistiranja da se Schwarz-Schillingu eventualno produži mandat, odnosno da neko iz Njemačke dođe na to mjesto.

Poznavateljima prilika jasno je da iskustva njemačkoga kooperativnog federalizma, njemačke političke konsocijacije mogu biti itekako vrijedna za postizanje bosanskohercegovačke samoodrživosti. No Berlin je, čini se, pomalo umoran od stalnih komplikacija u BiH. Učinili smo sve što smo mogli i nakon deset godina vi još niste spremni na *Ownership*. Evo, i Schwarz-Schilling je pokušao s *Ownershipom*, pa ne ide, ovo bi mogao biti proizvoljni sažetak reakcija većine njemačkih političara i analitičara kada je BiH u pitanju. Zanimljivo je činjenica da je Schwarz-Schillingov *Ownership* bio više retorički, ne zbog njega samoga, nego zbog činjenica da međunarodna zajednica i EU nisu bile spremne „progurati“ elementarne pretpostavke za *Ownership*. Elementarna pretpostavka je ustavno remodeliranje zemlje, što je trebalo da bude pravi i jedini zadatak Ureda visokog predstavnika i EU-a. Ne samo ovoga Schillingova OHR-a nego i Petritscheva i Ashdownova. To je prvi korak koji mora imati jasnu izlaznu strategiju i jasan tajming. Tek nakon što se stvori sistemska podrška, moguće je govoriti o definiciji *Ownershipa*. Ono što ulijeva optimizam da Njemačka ipak neće napraviti potpuni otklon od bh. *state buildinga* može se naći u aktivnome i osmišljenom prisustvu njemačkih fondacija u Bosni i Hercegovini. Njoj je potrebna njemačka pomoć kako bi se izgradilo partnerstvo s EU-om i SAD-om na putu prema *Ownershipu*: *Partnership for Ownership*. Fondacije *Friedrich Ebert*, *Konrad Adenauer*, *Heinrich Boell* i *Friedrich Naumann* na ovom terenu već igraju važnu ulogu.

Bilateralna suradnja Njemačke i BiH bila je i ostala dobra, s velikim prostorom za poboljšanje. Njemačka namjerava ostati snažno koncentrirana na razvoj okruženja za mali i srednji poduzetnički biznis u BiH. Treba biti iskren pa kazati da je BiH u posljednjoj deceniji postala izuzetno amerikanocentrično društvo, što ima svoje objektivno uporište. Takav se odnos uveliko prenio i na medijski prostor i politiku, što je možda u drugi plan gurnulo potencijal unapređenja kulturne i svake druge suradnje s Njemačkom. Na planu političke bilaterale pa i multilaterale stvari su manje-više vrlo jasno omeđene i tu Njemačka vidi BiH kao sastavni dio regije koja ima jasnu evropsku perspektivu. S osnivanjem veoma važne parlamentarne grupe za BiH u Bundestagu pokazalo se da nije potpuno iscrpljena agenda političke bilaterale, ali da je potrebno nešto više inventivnosti i ideja s obje strane. Riječ je o nekoj vrsti institucionalizacije parlamentarnih odnosa, ali u njemačkoj parlamentarnoj praksi to je znak da Bundestag suradnju s BiH smatra veoma važnom. Parlamentarna grupa za BiH¹³ je prije svega signal BiH koji bi najispravnije bilo tumačiti kao pruženu šansu, otvoren manevarski prostor za inicijative iz BiH koje pretpostavljaju

¹² Izvještaj Vlade o naporima i postignućima na Balkanu za 2006. godinu, Drucksache 16/5000, od 5. 4. 2007.

¹³ Parlamentarna grupa za BiH ima čak 19 članova, i to najviše iz SPD-a (10), CDU/CSU (4), FDP (2), Zeleni (2) i ljevica (1).

prezentaciju svega dobroga što je ona učinila na svome putu ka samoodrživosti.

Koliko god bi se za zemlje Blakana i BiH moglo kazati da su amerikanocentrične, toliko bi se za njemačku vanjsku politiku, barem u poređenju s nekim drugim evropskim silama, moglo reći da je balkanocentrična. Ne treba zaboraviti i da je Balkan bio prvi historijski test ne samo nove njemačke vanjske politike nego i test spremnosti njemačkih vojnika da prvi put pridonesu naporima međunarodnih mirovnih snaga. Ono što se dešavalo devedesetih godina prošloga stoljeća i način na koji je Njemačka na to reagirala dugoročno je povezalo njemačku vanjsku politiku s jednim od najturbulentnijih evropskih prostora.

Njemačka je inicirala osnivanje Pakta za stabilnost u jugoistočnoj Evropi 1999. godine, što je zapravo i prva koherentija strategija međunarodnog angažmana u BiH, izuzme li se dejtonski proces koji je više američka stvar. Potom je uspostavila doktrinu *standardi za status* na Kosovu, jedan od najbrojnijih kontingenata vojnika u BiH i na Kosovu.¹⁴ Samo na pet donatorskih konferencija za obnovu BiH Njemačka je donirala 102,5 miliona dolara. Savezna Republika Njemačka je u razdoblju od 1992. do 1995. godine prihvatila ukupno oko 320.000 izbjeglica, i to samo iz BiH. Danas u Njemačkoj, po nezvaničnim podacima živi 320.000 osoba porijeklom iz BiH, uključujući i dijasporu drugih generacija koja se već integrirala u njemačko društvo.

To su veze koje ostaju i bilo kakav vanjskopolitički zaokret ili doktrina teško ih potpuno mogu zaobići. Jasno je da će ovo globalno pozicioniranje u određenoj mjeri otupjeti oštricu njemačkih interesa na Blakanu, posebno u BiH. Nervoza s kojom bosanskohercegovačka politička i društvena elita gleda na činjenicu da BiH postaje sve manje američka, a sve više evropska (multilateralna) zona odgovornosti može se razumjeti samo u kontekstu nekoliko za BiH vrlo važnih činjenica. Evropska unija, kada je BiH u pitanju, ima dugu tradiciju oklijevanja i nedostatak jasne vizije u rješavanju problema. Teško je kazati da Evropljani slabije poznaju svoje susjede od dalekih Amerikanaca, i prije bi se moglo zaključiti da evropski multilateralizam pokazuje velike slabosti u trenutku kada ključne članice EU-a bilateralno u BiH i na Balkanu ne vide baš preveliki interes. Odgovor bi se mogao potražiti unutar dvije realne mogućnosti - preokupiranost globalnom agendom ili uvjerenje da posao u BiH može dovršiti birokratija EU-a. Sasvim je razumljiva rezigniranost činjenicom da sav dosadašnji međunarodni intervencionizam nije urodio plodom, da se situacija u BiH iz dana u dan komplicira, da nacionalistička retorika postaje sve glasnija itd.

Schwarz-Schillingov pokušaj da prije nego što ode makar kanalizira proces ustavnih reformi može se iščitati kao dobra namjera koja ostavlja odškrinuta vrata nastavku njemačkog angažmana na ovome izuzetno važnom pitanju za budućnost BiH. Hoće li to ostati samo dobra namjera, zavisit će prije svega od ozbiljnosti i sistematičnosti Schillingova pristupa o kojem se u ovom trenutku malo zna. Ukoliko stvarno želi generirati promjene u BiH, onda bi odlazeći visoki predstavnik trebalo da otvori proces „Partnerstva za odgovornost – *Partnership for Ownership*“, koji bi okupio domaću ekspertnu pamet, otvorio kanale moći odlučivanja za domaće ideje i studije. Ne samo one koje imaju političari i njihovi interesni krugovi nego ideje koje na tržištu trenutno nude nevladine organizacije i istaknuti pojedinci. Pravi *Ownership* može doći kao rezultat dužeg procesa partnerstva između domaćih institucija i eksperata i međunarodne zajednice koja, u skladu sa svojim mandatom, pomaže da najbolje domaće ideje dožive svoju sistemsku realizaciju. Za takvu vrstu partnerstva, nešto drugačijeg od onoga koje smo do sada poznavali, potrebno je vrijeme, kontinuitet, ne samo angažmana EU-a nego i bilateralnog angažmana ključnih zemalja

¹⁴ Pored čisto vojnih zadataka, njemački kontingent se angažirao i na pomoći rekonstrukciji škola, obdaništa, bolnica i dr. Također u okviru programa civilno-vojne suradnje na povratku izbjeglica i rekonstrukciji (CIMIC). Ova suradnja se ranije zasnivala na tome da izbjeglice dobiju „krov nad glavom“ a u posljednje vrijeme se zasniva na humanitarnoj pomoći (ide preko udruženja koja su organizovali vojnici „LachenHelfen e.V.“), zatim na pomoći projektima rekonstrukcije (popravljenije više od 1.600 kuća od 1997.).

Vijeća za implementaciju mirovnog sporazuma. Izlazna strategija zvuči kao olakašanje, ali nje neće biti bez koherentnosti, čvrstine i odlučnosti da se jasno stane iz stava koji je najbolji za BiH, sve njene narode i građane. Utoliko bih se prije pridružio pozivu kolegice Joerissen upućenom njemačkim političarima – da bi prerana izlazna strategija iz BiH mogla biti kontraproduktivna.

Pismo jednog Nijemca

O pokušajima reformiranja države bez društva – nekoliko razmišljanja

Šta učiniti? Rezignirajuće današnje stanje bosanskohercegovačkog društva u pitanju političkog subjekta stvaranja funkcionalne demokratske države treba shvatiti kao šansu. Treba stvoriti novi politički subjekt, bilo iz transformacije postojećih političkih organizacija, bilo izgradnjom novih. Novi politički subjekt, kao prvo i najbitnije, mora se bespoštedno i konstruktivno suočavati sa samorazarajućom društvenom realnošću. Mora inicirati društveni diskurs o “svima nama”, a početi od sebe samoga. Mora “narod” uzimati ozbiljno kao subjekt stvaranja države, a istovremeno ga ne osloboditi odgovornosti za destruktivnu društvenu dinamiku. Mora istovremeno biti “u narodu” i ponašati se asocijalno, u smislu oslobađanja od dominantnog kriznog mentaliteta i političke prakse parainstitucionalog podrivanja državnih institucija i kolektivnog kršenja pravila / zakona. Mora neprekidno imati na umu društveno-političke osnove takvoga asocijalnog ponašanja i mogućnosti njegovog širenja

*Piše: Bodo Weber **

Kada sam početkom godine prihvatio poziv jedinoga bosanskohercegovačkog vanjskopoličkog magazina da u okviru tematskog broja o njemačkoj vanjskoj politici prema Bosni i Hercegovini napišem esej o tome kako vidim glavne probleme te balkanske zemlje, moguća rješenja i ulogu Njemačke u svemu tome, nisam ni mogao slutiti u šta se upuštam. Vrativši se s dva predavanja / diskusije u Sarajevu i Mostaru o mogućim izlazima iz stanja etnizirajuće autodestrukcije bh. univerziteta i akademske zajednice sredinom maja, suočavao sam se s neobičnim teškoćama u pripremi teksta. Iskreno rečeno, prevazišao sam tu blokadu pisanja tek kada sam postao svjestan razloga svoje mučnine, koji su koliko političke, toliko i lične prirode.

Krah međunarodne politike prema Bosni i Hercegovini

Kao prvo, Bosna i Hercegovina se u ovom trenutku nalazi u najbezizlaznijoj situaciji od završetka rata. Odustavajući od zatvaranja Ureda visokog predstavnika (OHR), međunarodna zajednica je ostala bez ijedne, makar i pogrešne strategije. Ni na međunarodnoj, ni na domaćoj strani na vidiku nema ni potencijalnog nositelja stvaranja funkcionalne države. Drugo, aktualni krah međunarodne politike prema BiH nosi njemačko lice. Njemačka je zauzela sve ključne funkcije (visoki predstavnik / specijalni predstavnik Evropske unije, glavnom komandujući EUFOR-a, predsjedavanje EU-om), a teza koja je služila kao legitimacijski osnov za „strategiju“ zatvaranja

* Sociolog, doktorant na Univerzitetu u Hannoveru i izuzetan poznavalac prilika u BiH i na Balkanu. Autor studije „Krizna univerziteta i perspektive mladih naučnika u BiH“, Fondacija Friedrich Ebert, Sarajevo, 2007

OHR-a potekla je iz njemačkog *think-tank*a.¹ Treće, i možda najteže, krah te međunarodne politike personificiran je baš u osobi Christiana Schwarza-Schillinga, aktualnog visokog predstavnika. Schwarz-Schilling je spadao među rijetke pojedince u političkom establišmentu koji su ustali protiv *neodnosa* njemačke politike prema ratu u BiH,² protiv u to vrijeme daleko dominantnoga mentalnog sklopa među političkim elitama i stanovništvom koje su ignoriranjem nove, krvave zbilje međunarodnog *neporetka* poslije 1989. godine željele sačuvati idilični položaj sigurnosnog otoka koji je stara Savezna Republika Njemačka uživala nakon 1945. godine. Ta mala skupina političara pripremila je teren za preokret koji je njemačka vanjska i sigurnosna politika napravila u drugoj polovini 1990-tih godina. Preokret koji je predstavljao najvažniji preduvjet za uspon ujedinjene Njemačke kao relevantnog igrača u međunarodnoj politici u ovoj deceniji.

Postariji političar, koji prespava polovinu radnih sastanaka, postao je tužan simbol neuspjelog pokušaja međunarodne zajednice da stvori funkcionalnu državu i zaustavi regresivnu društveno-političku dinamiku u BiH, koja vuče svoje strukturalne nedostatke od prvih poslijeratnih dana. Radi se o nedostacima koji se sastoje od manjka političke volje i ograničenog razumijevanja procesa društvene etnizacije, tj. fenomena etnonacionalizma. U Daytonu, 1995. godine, pri sastavljanju Ustava Bosne i Hercegovine i definiciji uloge međunarodnih institucija, prije svih OHR-a, međunarodna zajednica, na osnovu ograničenosti svoje vojno-diplomatske intervencije u bosanski rat, žrtvuje pitanje funkcionalnosti postratne države zarad uspostavljanja i osiguravanja mira. Tek prema kraju 1990-tih međunarodna politika stidljivo ulazi u posao *state buildinga* (izgradnje države), više silom prilika nego iz uvjerenja, odnosno shvatanja da bez funkcionalne države nema trajnog mira, pa samim tim ni uvjeta za povlačenje međunarodnih trupa.

Politika *state buildinga* postaje „ozbiljan zadatak“ tek s promjenama nastalim na međunarodnoj političkoj sceni poslije 11. septembra. Odnosno, s naglim padom interesa međunarodne zajednice, prije svih Sjedinjenih Američkih Država, za nastavak intenzivnoga, skupog i ne baš djelotvornog angažmana u BiH u okviru poluprotektorata. Nastaje prvi privid demokratske transformacije dejtonske države, jer *state building* kao izlazna strategija nužno ignorira bh. društvenu realnost. Dodatno „friziranje društvene zbilje“ stiže s prelaskom u tzv. „briselku fazu“. Odgovornosti za proces demokratske tranzicije zapadnog Balkana s međunarodne zajednice prelazi na Evropsku uniju. Više kao rezultat povlačenja Amerike, a ne zahtjeva i angažmana EU-a, koja uz to institucionalno nije spremna za posao *state buildinga* ni voljna da preuzme taj zadatak. Tako je stvoren drugi privid demokratske transformacije: proces evropske integracije kao cilj demokratske transformacije pretvara se u instrument transformacije, tj. evropska integracija proglašava se instrumentom transformacije. Tehnokratskim briselskim jezikom, koji domaće elite, i nacionalističke i demokratske, savladavaju u rekordnom roku, zatrpao je pitanje zašto bi ponuda integracije i pratećih ekonomskih podsticaja bila dovoljna motivacija za domaće etničke elite. Tim prije što su one u poslijeratnom periodu odbile obimne ekonomske podsticaje za stvaranje funkcionalne demokratske države, a u prvoj polovini ove decenije pristale na početne korake tek pod autoritarnim pritiskom bonskih ovlasti OHR-a.

Ashdownov odlazak s produženog mandata krajem 2005. predstavljao je priznavanje neuspjeha te dvostruke strategije međunarodne zajednice – stvarani privid ipak nije mogao

¹ Ovdje se misli na analize i preporuke u vezi s nefunkcioniranjem dejtonske države od strane European stability initiative (ESI) - njemačkog *think-tank*a sa sjedištem u Berlinu: međunarodni poluprotektorat je ravan kolonijalnim režimima u 19. stoljeću (britanskog u Indiji); visoki predstavnik Ashdown je bosanski suveren koji ustvari sprečava prenošenje suverenosti na bosansko stanovništvo; bh. političke elite su dovoljno zrele i spremne da preuzmu punu političku odgovornost od međunarodne zajednice i same transformiraju dejtonsku u funkcionalnu državu, zato treba što prije ukinuti OHR. Vidi: Knaus, Gerald / Martin, Felix, „Travails of the European Raj“, u: *Journal of Democracy*, vol. 14 (July 2003) no. 3

² Schwarz-Schilling je iz protesta napustio poziciju ministra pošta i telekomunikacija SR Njemačke i time praktično završio svoju karijeru u njemačkoj politici.

pobijediti realne društveno-političke prilike u BiH. Schwarz-Schillingov mandat zatvaranja OHR-a do sredine 2007. godine predstavlja tek zadnji stadij propasti međunarodne politike prema Bosni i Hercegovini u poslijeratnom periodu. Insistiranje na povlačenju međunarodne zajednice s najvažnijih pozicija u zemlji, pod nepromijenjenim uvjetima, i to u izbornoj godini, pretvorilo je taj zadatak u nemoguću misiju s predvidljivom ishodom. Odluka njemačka kancelarke Angele Merkel da kandidira Schillinga na mjesto visokog predstavnika, a koja nije bila popraćena i povećanjem angažmana Njemačke u BiH, odlučujuće je doprinijela kompromitaciji Schillinga kao jedinoga konzervativnog političara od ugleda u jugoistočnoj Evropi. Štaviše, ta njena odluka predstavljala je i svojevrsno odstupanje od politike prethodne vlade da se ne anganžuje intenzivno u BiH, a sve na osnovu realnih procjena da tamo zbog bezizlazne političke situacije nema izgleda za povećanje vanjskopolitičkog ugleda. Kao visoki predstavnik koji je počeo svoj mandat s većim ugledom u BiH od svih svojih prethodnika, Schwarz-Schilling ga je izgubio u rekordnom roku, za manje od godinu dana.

Odluke koje su Vijeće za implementaciju mira (PIC - *Peace Implementation Council*) i Evropska unija donijeli u ovoj 2007. godini, u okviru odustajanja od prošlogodisnje odluke o zatvaranju OHR-a, predstavljaju očigledan krah međunarodne politike prema BiH: produžetak mandata OHR-a za godinu dana u nepromijenjenom obliku i bez novog određivanja datuma njegovog zatvaranja; imenovanje glavnih predstavnika međunarodne zajednice u BiH iz znatno manje uticajnih zemalja (OHR - Slovačka, Evropska komisija u BiH – Grčka); znatno smanjivanje pomoći međunarodne zajednice državnim institucijama tek stvorenim na njihov pritisak; odsustvo svake nove međunarodne strategije prema Bosni i Hercegovini...

Poslije više od decenije međunarodne politike u poslijeratnoj BiH njeni rezultati su više nego skromni - jedan polovičan proces stvaranja državnih institucija i dva otvorena ključna pitanja: 1. Kako iz stanja *nedržave* do funkcionalne države? 2. Ko može biti nositelj, subjekt tog procesa stvaranja demokratske, funkcionalne države?

Tragajući za odgovorima, u nastavku ću pokušati pokazati zašto su ova dva pitanja, od presudne važnosti za budućnost Bosne i Hercegovine, i dalje otvorena u onoj mjeri u kojoj su to bila u prvim poslijeratnim danima. Odgovora leži u potpunom odsustvu društvenog fokusa u odnošenju i međunarodne i domaće politike prema tim pitanjima.

Stanje nedržave ili zašto institucije u BiH ne (mogu da) funkcioniraju na institucionalan način

Zašto Bosna i Hercegovina nije funkcionalna država? Domaći i strani kritičari mučne sadašnjosti jedinstveni su u ocjeni uzroka stanja *nedržave*: Država ne funkcionira zbog ustavne institucionalizacije etničkoga, etničke podijeljenost centralnih državnih institucija, zbog dalekosežne decentralizacije u korist etničkih teritorijalnih (sub)jedinica, zbog postojećeg odnosa kolektivnih i individualnih prava u korist prvih. Riječju, zbog važećega dejtonskog Ustava BiH, koji hitno treba mijenjati. Ta primamljiva teza ne samo da je nedostatna već ona svojom institucionalno-normativnom fiksiranošću, koja isključuje društveni pogled, učestvuje u zamagljivanju pravog stanja stvari koje je puno ozbiljnije. Nije bh. država disfunkcionalna zbog jačine etničkih institucija, država ne funkcionira ni na nivou etničkih teritorijalnih jedinica. Institucije kada djeluju, ne djeluju na institucionalan, nego na parainstitucionalan način. Osnovni problem s kojim se stanovnik BiH suočava u svakodnevnom životu ne nalazi se u neriješenom odnosu kolektivnih i individualnih prava, nego u činjenici što mu nisu zagwarantirana nikakva prava. Na djelu je dubok proces erozije svih državnih, ali i svih ostalih društvenih institucija. Troetnička blokada države samo je površinska pojava toga sveobuhvatnog procesa, ona ga u isto

vrijeme zamagljuje i legitimira, legitimira vladavinu etničkih elita koje su najvažniji proizvod i proizvođač (mada ne jedini) toga stanja *nedržave*.

Proces erozije društvenih institucija vuče se najmanje četiri decenije; on ima svoj početak duboko u jugoslavenskom društvu samoupravnog socijalizma. Jugoslavenski komunisti su imali ambivalentan, ali dosta realan odnos prema modernim državnim institucijama. S naglaskom jugoslavenskog socijalizma na svome emancipacijskom karakteru oni su priznali dobit slobode u formiranju modernih institucija, u racionalnoj birokratiji i vladavini prava. Istovremeno su shvatili realne granice jednoga pretežno ruralnog društva da realizira proglašeni projekt samoupravne demokratije, pa time važnost održavanje statusa partije kao jedinog postojećeg subjekta u jugoslavenskom društvu usprkos već početkom 1950-tih proglašenom odustajanju partije od direktnog upravljanja državom (i privredom). Jugoslavija je kao jedina socijalistička zemlja mijenjala svoj ustav svakih 10 godina, u osnovi su se mijenjali institucionalni oblik i naziv državnih institucija, a monopol moći partije ostajao je nepromijenjen. Kada je jugoslavenski model socijalizma pao u modernizacijsku krizu i kada je uvjerenje u emancipacijski projekt među pripadnicima državnog-partijskog aparata počeo da blijedi, ostala je tehnika vladavine putem neformalnih kanala, neformalnog umrežavanja partije, države i ekonomije, putem parainstitucionalnog djelovanja iz samih institucija. Ta tehnika tokom 1970-tih je sve više korišćena da ispravlja ekonomsku neracionalnost sistema, ali i za zadovoljavanje u socijalizmu nelegitimnih individualnih interesa. U otvorenoj ekonomskoj krizi, u Jugoslaviji 1980-tih godina, parainstitucionalno djelovanje se pretvara u instrument preživljavanja. Masovna krađa u društvenim proizvedima od strane članova radnih kolektiva, rad na crno, zloupotreba radne snage društvenih proizvedica u privatne svrhe od strane pripadnika menadžmenta, kao i razni drugi metodi razmjene "usluga" poprimaju oblik kolektivnog kršenja pravila / zakona, odnosno sveobuhvatnog podrivanja državnih (društvenih) institucija. Taj destruktivni društveni mehanizam postaje sastavni dio socijalizacijskog iskustva.

U etničkoj transformaciji postjugoslavenskih društava ne samo da se nastavlja taj proces erozije društvenih institucija već se čini čak i da on prelazi sve dotad postojeće granice. Nove (etničke) političke elite, iako po svojim ideološkim sadržajima naglašeno antikomunističke, preuzimaju parainstitucionalnu tehniku vladavine komunističke partije, one organiziraju nasilnu etnizaciju društva brisanjem državnog monopola sile, tj. spajanjem državnih i paradržavnih aktera nasilja, siva ekonomija dolazi u rang državne ekonomske politike itd.

Kako objasniti očigledan paradoks istovremenog nastanka etnonacionalnih državnih tvorevina i kolektivnog podrivanja društvenih institucija čiji je najvidljiviji aspekt – stanje *nedržave*? Taj paradoks postaje shvatljiv tek kada se dolazi do kritičnog razumijevanja fenomena etnonacionalizma, a ne kada ga se razumije u kategorijama klasičnih ideologija ili nacionalizma iz 19. stoljeća. To se u okviru ovog teksta može uraditi samo u osnovnim crtama: etnonacionalizam se može opisati kao društveni proces kolektivnog samosporazumijevanja. Na jednoj strani stoji svijest svakodnevnice pojedinca u društvu. Određuje ga sistem mnijenja, proces obrađivanja društvene realnosti u individuumu koji ispunjava konformističku društvenu funkciju. To obrađivanje pojednostavljuje zbilju, briše društvene proturječnosti, daje društvenim procesima smisao, pa time pojedincu osjećaj sigurnosti. Na drugoj strani stoji "politička ideologija" etnonacionalizma. Ideolozi, da bi bili politički uspješni, primorani su prilagođavati ideološke sadržaje potrebama opisane svijesti svakodnevnice. Etnonacionalizam, iako sardži izrazitu agresivnu energiju, nije nikakvo uvjerenje u sadržaje etničke ideologije, on ima izrazito konformistički karakter. Etnonacionalizam nije nikakav proces manipulacije "narodom" od strane političkih elita. Pojedinaac, "obični građanin", naprotiv, igra aktivnu ulogu. Na relaciji javnog-nejavnog mnijenja tako nastaje moderan kolektivistički etnički diskurs strukturiran po principu *mi-*

oni, u čijem se centru vrti nekoliko šifri poput “identitet”, “etnos”, “nacionalni interes”, “kultura” itd. – šifri koje sadržinski ostaju potpuno neodređene, maglovite. Taj diskurs zapravo mora biti sadržinski neodređen, jer mu je glavna funkcija ne u sadržajima “ideologije” etnonacionalizma, nego u samom nastajanju i održavanju kolektivnoga etničkog sporazumijevanju. A što je predmet sporazumijevanja neodređeniji, proces sporazumijevanja je lakši. Takav kolektivistički diskurs je tek moguć krajem 20. stoljeća zbog promjena koji su se desile na globalnoj razini: nastanak masovnih medija koji stignu u zadnji kutak svijeta, prodiranje nauke i naučnih pojmova u politiku i medijsku javnost, proces “globalizacije” koji ideji o identitetu nacije, kulture i države sve više uzima njenu materijalnu osnovu. Jugoslavenski socijalizam je tu učinio dodatne pripreme radnje jer je preuzimao sve pojmove moderne političke filozofije, pa ih s vremenom suštinski ispraznio – od “suverenosti” do samog pojma “države”. Time je već nagoviještena druga ključna funkcija etničkog diskursa: ne samo da više ne sadržava nikaku konkretnu predstavu o državi i društvu već ima funkciju izbjegavanja razmišljanja o društvu.

Nastajanje etnonacionalističkog društveno-političkog pokreta u Jugoslaviji / Bosni i Hercegovini krajem 80-tih i početkom 90-tih godina prošlog stoljeća, koji istovremeno sadrži u sebi agresivan potencijal za društvenu transformaciju i lišen je svake konkretnije predstave o društvu i državi (osim mitske slike o vraćanju u raniji historijski oblik zajednice koju je zbog promijenjenih društvenih odnosa nemoguće realizovati), kreira stanovite posljedice: “novo” se društvo mora konstituirati po onim principima prethodnoga, socijalističkog društva koji mogu preživjeti promjenu ideološke matrice.

Dejtonski ustavni poredak s neriješenim državnopravnim statusom Bosne i Hercegovine zacementirao je tu specifičnu dinamiku istovremene društvene destrukcije i integracije, koja određuje strukturalnu političku neodgovornost etničkih elita. Pojedinaac aktivno učestvuje u podriivanju društvenih institucija, kanalizira svoje nezadovoljstvo prema drugim etničkim kolektivima, dok se na nivou etničkog kolektiviteta može osjetiti žrtvom učinka svoga destruktivnog djelovanja. Radi se zapravo o procesu kolektivne autodestrukcije jednog društva.

Krizni mentalitet i neprekidno vanredno stanje

Izraziti krizni mentalitet podupire te destruktive društvene tokove u današnjoj BiH. On svoj početak ima također u socijalističkome jugoslavenskom društvu. Mada se najviše 1960-tih i 1980-tih govorilo o „krizi“, jugoslavensko društvo nije bilo u krizi, ono je sa svojim nestabilnim društvenim odnosima bilo krizno društvo *per se*. Političku opasnost koja prijete iz tih nestabilnih odnosa socijalistički režim pokušavao je kompenzirati prizivanjem raznih unutrašnjih i vanjskih neprijatelja, s tendencijom stvaranja neprekidnoga vanrednog stanja. Etnonacionalistički režimi 1990-tih su samo prisvojili tu tehniku vladavine, a njen majstor je svakako bio Slobodan Milošević. Krizni mentalitet kao izraz nestabilnih društvenih odnosa oblikuje društvene odnose na svim nivoima u današnjoj BiH. Vrijeme u svijesti pojedinca prisutno je skoro isključivo u svojoj kratkoročnoj dimenziji. Princip brze dobiti, *fast money*, remeti sve društvene odnose – od ekonomskih, preko političkih do privatnih, čak i rodbinskih. Društvo tako nalikuje ovome što je Thomas Hobbes okarakterizirao kao prirodno stanje ljudskih društava – *borba svih protiv svih*.

Politički život se zbiva na toj kratkoročnoj vremenskoj dimenziji, dominira političko taktiziranje, uz potpuno odsustvo političkih strategija koje prelaze razdoblje od jedne ili dvije godine. Politika u svome izvornom smislu (što bolje uređenje društvenih odnosa) tim putem je zapravo onemogućena.

Tragajući za subjektom stvaranja funkcionalne države

Iz svega dosad izloženoga u ovom tekstu postaje jasno da se u vezi sa stvaranjem jedne funkcionalne, demokratske države Bosne i Hercegovine ne radi o prostom mijenjanju institucionalnoga, ustavnog okvira. Radi se zapravo o zadatku preokretanja autodestruktivnih društvenih tokova. Ko može biti subjekt jednoga tako suštinskog, transformacijskog procesa?

Međunarodna zajednica

Nemali broj bh. demokratskih kritičara stanja *nedržave* i uloge domaćega političkog establišmenta donedavno se nadao da će međunarodna zajednica preuzeti funkciju subjekta stvaranja funkcionalne države. Osnova takve nade bila je raširena percepcija režima međunarodnog poluprotektorata oličenog u Uredu visokog predstavnika, kao istinskog suverena postdejtonske države, pogotovo u toku Ashdownovog mandata.

Radi se o dobrom primjeru kako pogrešna percepcija rađa pogrešnu nadu. Međunarodna zajednica nikada nije bila suveren u BiH, ona ni u jednom trenutku u proteklih 12 godina nije bila spremna uspostaviti neku vrstu prinudne uprave nad Bosnom i Hercegovinom kao što je to bio slučaj s Njemačkom nakon 1945. godine. Međunarodni poluprotektorat pod vodstvom OHR-a nikad nije imao izvršnu vlast u svojim rukama, a zakonodavnu vlast samo posredno i stihijski, te sudbenu samo u ograničenom obimu. Gledano iz perspektive ova dva gore izložena aspekta aktualnog stanja *nedržave* (parainstitucionalno podrivanje državnih institucija, krizni mentalitet), može se zaključiti da je međunarodna politika, uz stvaranje fasada nekih ključnih institucija države BiH, uglavnom djelovala u pravcu održavanja lošeg stanja *statusa quo*.

Po svome negativnom efektu na izgradnju čvrstih državnih institucija uloga međunarodnih institucija je dosta ličila na položaj Saveza komunista u bivšoj Jugoslaviji: tvrdile su da ne upravljaju državom, nego da tu funkciju prepuštaju domaćim političkim elitama, ali su se stalno miješale u državne poslove argumentirajući to zaštitom tekovina Dejtonskog sporazuma. Organizirale su redovne izbore, pa poslije vršile odlučujući uticaj na zastavljanje vladajućih stranačkih koalicija. Promovirale su vladavinu prava, a dugo vremena nisu uopće platile socijalne dažbine za svoje lokalne zaposlenike itd.

Istovremeno, svojim organizacijskim osnovama međunarodne institucije su reproducirale preovlađajući krizni mentalitet. Mandatima svojih predstavnika, koji se u prosjeku kreću između pola godine i dvije godine, one su izvana unijele istu vremensku dimenziju koja bitno određuje nestabilni karakter unutrašnjih socijalnih odnosa. Tako strukturirana međunarodna zajednica ni u vremenu svoga najintenzivnijeg angažmanu u BiH nije mogla postati subjekt stvaranja funkcionalne države. U sadašnjem trenutku kraha međunarodne politike takva je nada izgubila svaku osnovu.

Došao je, dakle, trenutak da bh. društvo samo sebi pomogne. Tek kad se pojave subjekti koji mogu biti nosioci stvaranja funkcionalne države, mogu računati na odgovarajuću pomoć međunarodne zajednice.

Kakvi su izgledi tih potencijalnih subjekata u bh. politici

Da se prvo malo zadržimo kod subjekata etničke destrukcije države. Pojavljuje se posljednjih godina zanimljiv fenomen nestanka relevantnih, prepoznatljivih subjekata: u sukobu s međunarodnom zajednicom glavni akteri etnonacionalističke politike iz prve polovine 1990-tih godina nestaju s političke scene, zamjenjuje ih svojevremeno trećerazredne ili marginalne političke figure; glavne etnonacionalističke stranke, SDA, SDS i HDZ, izgubile su dominantan položaj koji su uživale među svojim etničkim kolektivima, dok mehanizmi etnizacije društva

ostaju nepromijenjeni. Protagonisti antinacionalističke demokratske političke opcije u BiH žale se da više ne uspijevaju identificirati svoje ideološke protivnike, dok politika smjenjivanja državnih i stranačkih dužnosnika od strane OHR-a naknadno otkriva svoje ograničene domete. Potvrđuje se, zapravo, gore izloženo razmišljanje o procesu kolektivnoga etničkog samosporazumijevanja. Radi se o specifičnoj društvenoj dinamici kojoj nisu potrebni neki istaknuti politički subjekti.

Šta je, dakle, s potencijalnim domaćim subjektima izgradnje funkcionalne demokratske države BiH, s tzv. demokratskim strankama? Aktualno stanje nije nimalo bolje nego s međunarodnim akterima. U proteklih 12 godina parcijalnim zauzimanjem vladajućih pozicija potrošile su se i iskompromitirale redom sve relevantne demokratske snage. Kao glavno objašnjenje za takvo frustrirajuće stanje nudi se teza da su etnička strukturiranost državnih institucija i uloga međunarodne zajednice, kao čuvara tekovina Dejtonskog sporazuma, spriječile nastanak ozbiljnog subjekta transformacije Bosne i Hercegovine u funkcionalnu državu. Uz činjenicu da je međunarodna politika u cijeloj historiji poluprotektorata bila ovisna o postojanju domaćih subjekata demokratske transformacije, usporedna analiza političkog djelovanja demokratskih i nacionalističkih stranaka razotkriva tu tezu kao atraktivan izgovor. “Demokratske” stranke u svome političkom nastupu ostale su unutar matrice dihotomnog diskursa o “njima” i “nama”, o demokratima i nacionalistima, a zalaganje za „liberalnu državu“ i “građansko društvo” ostalo sadržinski onoliko neodređeno koliko i same etničke šifre. Izbjegavalo se suočavanje s realnim društvenom stanjem, nije se polazilo od osnovne činjenice da BiH u svojoj historiji nikada nije bila ni liberalna država ni građansko društvo, nije se ozbiljno razmišljalo o datom društvenom okviru autodestruktivne socijalne dinamike za demokratsko političko djelovanje – ni po svojim ograničavajućim efektima (učešće širih društvenih grupa u procesima etnizacije i podrivanja društvenih institucija), ni po svome pozitivnom potencijalu (opće nezadovoljstvo stanovništva socijalnim posljedicama procesa kolektivne autodestrukcije). Napadane su etničke elite zbog korumpiranosti, a nije se pokušavalo objasniti kako politička organizacija može postati subjekt izgradnje državnih institucija. Posebno kada je jasno da djeluje na relaciji državne-javne-ekonomske sfere u jednom društvu koje nema prostora izvan prakse kolektivnog kršenja pravila / zakona.

Tako jasnijom postaje sličnost “demokratskih” stranaka s nacionalističkim strankama po političkoj neodgovornosti i po osnovnim strukturalnim crtama: dominaciji političkih taktika i personalnih interesa na račun političkih strategija, što traje u razdoblju do narednih izbora, autoritarne unutarstranačke strukture, slab programski rad, zapostavljanje partijskog rada radi zauzimanja državnih funkcija, prezir prema “običnom narodu” itd. Dihotomna percepcija stranačke političke scene na relaciji nacionalisti – demokrati ³ se razotkriva kao lažna slika. Odsustvo političkog subjektiviteta zajednička je karakteristika svih postojećih političkih aktera.

Pledoaje za suočavanje sa samorazarajućim društvenom dinamikom

Šta učiniti? Rezignirajuće današnje stanje bh. društva u pitanju političkog subjekta stvaranja funkcionalne demokratske države treba shvatiti kao šansu. Treba stvoriti novi politički subjekt, bilo iz transformacije postojećih političkih organizacija, bilo izgradnjom novih. Novi politički subjekt, kao prvo i najbitnije, mora se bespoštedno i konstruktivno suočavati s autodestruktivnom

³ Negativan politički učinak te percepcije može se u postratnoj BiH pratiti kroz razne pokušaje međunarodne zajednice da izabere domaće partnere za poduhvat stvaranja funkcionalne države putem identifikacije političkih aktera kao “demokratske” i “nacionalističke” ili “manje nacionalističke” i “više nacionalističke”. Problemi koji nastaju s takvim pogrešnim pristupom mogu se uočiti u posljednjih nekoliko godina u Srbiji gdje međunarodna politika pokušava odrediti koje stranke su dio tzv. “demokratskog bloka”.

društvenom realnošću. Mora inicirati društveni diskurs o “svima nama”, a početi od sebe samoga. Mora “narod” uzimati ozbiljno kao subjekt stvaranja države, a istovremeno ne osloboditi ga odgovornosti za destruktivnu društvenu dinamiku. Mora istovremeno biti “u narodu” i ponašati se asocijalno, u smislu oslobađanja od dominantnoga kriznog mentaliteta i političke prakse parainstitucionalog podrivanja državnih institucija i kolektivnog kršenja pravila / zakona. Mora neprekidno imati na umu društveno-političke osnove takvoga asocijalnog ponašanja i mogućnosti njegovog širenja.

Kad dođe do takvoga društveno-političkog preokreta za izgradnju funkcionalne demokratske države Bosne i Hercegovine, neće uopće biti presudno da li će to biti liberalna građanska država po francuskom modelu ili ne. Odnos kolektivnih i individualnih prava i način njihove institucionalizacije neće više predstavljati pitanja koja prijete da od bosanskohercegovačke države opet naprave *nedržavu*.

Balkan – O ratu, miru i Evropi

Balkanski imperativ uspjeha

Kao članica Upravnog odbora Vijeća za provedbu mira (PIC) Njemačka treba učiniti sve što može kako bi osigurala da država Bosna i Hercegovina ne bude prepuštena svojoj sudbini, te da visoki predstavnik ne napusti tu zemlju prije nego što državne reforme budu potpuno uspješno provedene. Ako mandat OHR-a treba okončati prije toga, onda barem treba dati posebno velike ovlasti specijalnom predstavniku Evropske unije osigurane mandatom koji je Unija jasno definirala

*Piše: Britta Joerissen**

Kako se Evropska unija povećava, sve je manje zemalja koje se nadaju članstvu a koje ostaju izvan njenih granica. Za zapadni Balkan pitanje je koja vrsta evropske budućnosti stoji pred njim.

Pristupanje Rumunije i Bugarske EU-u, uz napredak na putu ka Bruxellesu koji su postigle Hrvatska i Makedonija, može poslužiti kao daljnje ohrabrenje preostalim balkanskim državama da nastave proces transformacije; politički napredak će pratiti ekonomski uspon koji bi mogao imati poseban utjecaj na situaciju u pogledu zapošljavanja i borbe protiv siromaštva. Napetosti između etničkih zajednica neće više služiti da objasne unutarnje probleme niti da opravdaju političke odluke. U drugoj smo deceniji 21. stoljeća, u *zlatnim 2020-im*. Bio bi to vrhunac za zagovornike reformi – ali i vrhunac za Njemačku i Evropsku uniju – jer je njihova vanjska politika očuvanja mira i održivoga demokratskog procesa dala tako vidljive rezultate. To je moguće, mada, moramo priznati, previše ambiciozan scenarij.

Balkan je međutim na raskrsnici a podjednako moguća budućnost je i ona *balkanske crne kutije*. Proces približavanja EU-u bi u tome scenariju došao do virtualnog zastoja, a demokratske, proevropske snage izgubile bi podršku birača. Političku stagnaciju pratila bi ekonomska, a čak bi i ekonomska suradnja u regiji bivala sve teža, kao rezultat divergentne dinamike na raznim teritorijima jugoistočne Evrope, s jedne strane, i birokratskih barijera i viznih ograničenja, s druge. Što veće bivaju socijalne i ekonomske teškoće, međutim, to će političke elite snažnije raspirivati nacionalistička osjećanja a nasilan sukob ponovno bi postao realna perspektiva. Veliki projekt Njemačke i EU-a – da ovoj regiji donesu mir, stabilnost, prosperitet i pristupanje Uniji, regiji u ratu podijeljenoj – tako bi propao.

Treći scenarij – Balkan kao *«...pacov u kafazu»* – predviđa balkanske države koje postižu veliki napredak u svojim reformskim projektima i ispunjavaju pristupne kriterije EU-a, ali u tome scenariju EU stavlja evropski ustavni projekt na prvo mjesto prioriteta a odbacuje svako daljnje proširenje prije nego se taj ustav usvoji. Takva bi odluka imala demotivirajući efekt, ljudi na Balkanu bi smatrali da su ih njihove proevropske vlade izdale, prvobitno optimistični nastrojani

* Britta Joerissen je regionalna koordinatorica Programa Friedrich-Ebert-Stiftunga za jugoistočnu Evropu, sa sjedištem u Berlinu. Jedna je od autorica studije FES-a Kompas 2020, koja je ocijenjena iznimno važnom u trasiranju nove njemačke vanjske politike. Njenu analizu prilika na Balkanu, pisanu za Kompas 2020, objavljujemo u cijelosti.

investitori bi se povukli iz regije, a započela bi potraga za alternativama. Bosna i Hercegovina bi mogla biti izložena riziku raspada, pitanje «velikog Kosova» dominiralo bi vijestima, a NATO i Ujedinjeni narodi bi ponovno počeli zakazivati vanredne sjednice posvećene Balkanu.

Svaki od ovih scenarija zavisi od međusobnog djelovanja različitih faktora, ponajprije pristupanja EU-u te s tim tijesno povezanoga ekonomskog i socijalnog napretka, zrelosti i stabilnosti demokratskih institucija i rješavanja preostalih teritorijalnih i statusnih pitanja Kosova i Bosne i Hercegovine.

Budući tok događaja na Balkanu i kredibilitet njemačke i evropske vanjske politike tijesno su povezani; udvostručena nastojanja da se razriješe problemi vezani uz to stoga su neophodni radi zajedničke budućnosti Evrope.

Balkan i dugi put od rata do mira

Kraj hladnoga rata označio je kraj decenijskih sukobljavanja, ali ono što su mnogi doživjeli kao oslobođenje u Jugoslaviji je poprimilo oblik najveće tragedije u njenoj povijesti. Stvarnost nije nudila ništa da sačuva mit: Jugoslavija iz 1999-tih, koja je sa svojom multietničkom državom za mnoge na obje strane *gvozdene zavjese* predstavljala simbol mirnog suživota, postala je poprište ratovanja, prvo u Sloveniji i Hrvatskoj, potom u Bosni i Hercegovini te konačno na Kosovu. Kucnuo je čas za ponovno iscrtavanje mapa.

Hrvatska i Slovenija, koje je Njemačka unilateralno priznala već u decembru 1991. godine, danas su suverene republike. Jednako tako Makedonija sada uživa suvereni status. Slovenija je jedina od bivših jugoslavenskih republika postala članica Evropske unije – u maju 2004. – a na početku 2007. godine ona je postala i prva od mladih država članica EU-a koja je usvojila euro. Hrvatska je počela pregovore o pridruživanju a Makedonija ide istim putem. Srbija i Crna Gora, jedine preostale republike koje su činile bivšu Jugoslaviju, prvo su se ponovno uspostavile kao Savezna Republika Jugoslavija da bi 2003. godine, oko tri godine nakon svrgavanja bivšega jugoslavenskog predsjednika Slobodana Miloševića i pod pritiskom Evropske unije, postale Državna zajednica Srbija i Crna Gora, a potom, nakon referenduma održanog u maju 2006., obje su postale suverene republike. Iz perspektive međunarodnoga javnog prava, Kosovo ostaje pokrajina unutar Srbije, mada pod upravom UMNİK-a, prijelazne uprave UN-a, koja sve više i više ovlasti predaje tijelima Privremenih institucija samouprave (PISG) Kosova. Trenutno – a najvjerojatnije bar do kraja januara 2007. godine – Beograd i Priština vode razgovore o budućem statusu Kosova pod vodstvom specijalnog izaslanika UN-a Marttija Ahtisaarija. Nezavisnost Kosova - s uvjetima koji uz to idu - sve je izglednija. Rat u BiH je okončan Dejtonskim mirovnim sporazumom 1995. godine, čime je uspostavljena država Bosna i Hercegovina kao multietnička država sastavljena od dva entiteta koji funkcioniraju pod okriljem jedinstvene države - Republike Srpske (RS), sa srpskim većinskim stanovništvom, i Federacije Bosne i Hercegovine (FBiH), gdje bošnjačka i hrvatska zajednica čine većinsko stanovništvo. Ured visokog predstavnika (OHR) djeluje u tome kvaziprotektoratu sa specijalnim ovlastima. Koliko dugo će OHR nastaviti igrati tu ulogu, zavisit će od tempa reforme i stabilnosti bh. države, mada se mora reći da se politička, ekonomska i socijalna stagnacija u Bosni i Hercegovini pokazuje otpornom na terapiju. Albanija, Rumunija i Bugarska nisu pogođene sličnim razvojem događaja u smislu definiranja vlastitih državnih granica. Rumunija i Bugarska postale su 1. januara 2007. godine članice EU-a.

Effekti ratova i raspada Jugoslavije, međutim, ne zaustavljaju se na državnim granicama, te je cijela regija jugoistočne Evrope doživjela znatnu destabilizaciju u ekonomskome, socijalnom i političkom pogledu.

U tome otrežnjujućem kontekstu aspekt ekonomskog razvoja je ono što daje bar neke

razloge za nadu: većina ovih država postiže stope rasta između 4 i 5%, mada su investicije u infrastrukturu i projekte obnove vrlo neujednačeno raspodijeljene a stope nezaposlenosti se ekstremno razlikuju - od 14-15% u Hrvatskoj i Albaniji, preko 20–25% u Srbiji i Crnoj Gori, 30% u Makedoniji i Bosni i Hercegovini, do čak 45% na Kosovu. Većina ovih zemalja ima vrlo visok vanjskotrgovinski deficit, ali još uvijek ne u takvoj mjeri da bi to ugrozilo njihovu makroekonomsku stabilnost – uz izuzetak Srbije i Hrvatske koje su doživjele veliki rast stranog duga. Uz to, veliki dijelovi jugoistočne Evrope doživljaju se kao regija koja pruža komparativno neizvjesnu investicijsku klimu, što uveliko treba pripisati nedostatku bilo kakvoga regulatornog okvira koji bi jamčio koherentnu ekonomsku politiku. Međutim, da su političke prilike stabilnije a perspektiva pridruživanja EU-u izglednija, tada ekonomska perspektiva ovih zemalja ne bi ni bila loša.¹

Nasuprot tome, socijalni i politički razvoj je problematičan. Posebno izaziva zabrinutost veliki broj izbjeglica koje prati katastrofalan stepen organiziranog kriminala i korupcije. Ovo posljednje bi se moglo tumačiti nedostatkom zajedničke akcije država jugoistočne Evrope i EU-a. Ali geografski položaj regije (tzv. «balkanska ruta») te raspad bivše Jugoslavije na nekoliko malih država podjednako predstavljaju faktore koji omogućavaju porast organiziranog kriminala, što podriva ne samo ekonomski razvoj regije već i proces demokratizacije i poštivanja vladavine prava. Gotovo u svim ovim zemljama vidimo odvratnu mješavinu znatnog potencijala za nacionalistička i antidemokratska osjećanja i jedne političke kulture koja je još uvijek u začetku.

Štaviše, nije neznatan postotak stanovništva bivše Jugoslavije koje je pod teškim traumama zbog ratnih iskustava. Pokušaji pomirenja i mirenja s prošlošću nailaze na teškoće. To se dijelom može pripisati činjenici da su etnička pitanja još uvijek nerazriješena, a da čak ni međunarodna zajednica nije bila u stanju definitivno razriješiti zaostala teritorijalna i statusna pitanja – cijelo stoljeće nakon dva balkanska rata. Ali teškoće s kojima se ovdje suočavamo tiču se i činjenice da se sve države zapadnog Balkana suočavaju sa znatnim problemima manjina i svim sukobljavanjima koja uz to idu.

Šta da se radi

S obzirom na kontekst, glavni izazovi u oblikovanju budućnosti jugoistočne Evrope su jasni. Kada se gleda u budućnost, pridruživanje Evropskoj uniji težnja je svih država jugoistočne Evrope, ali to je težnja koja pretpostavlja ispunjenje unaprijed zacrtanih standarda i kriterija – uključujući i jaču regionalnu suradnju.

- ♦ Od posebnog je značaja u ovom pogledu razrješenje preostalih statusnih pitanja, posebno onih koja se tiču Kosova i transformacije postojećih postkonfliktnih struktura u Bosni i Hercegovini u temelje jedne funkcionalne demokratske države.
- ♦ Uz ove procese postoji potreba za inicijativama koje idu na unapređenje mira s ciljem postizanja pomirenja između neprijateljski nastrojenih strana, smanjenje etničkih tenzija i pomoć stanovništvu da se pomiri s vlastitom prošlošću. Te inicijative treba pokretati međunarodna zajednica, ali bi ih onda trebala prihvatiti i podržavati sva društva u jugoistočnoj Evropi koja bi djelovala jednoglasno.
- ♦ U vezi s procesom razvoja demokratskih institucija kako bi postigle zrelost i funkcionirale

¹ Vidjeti: Vienna Institute for International Economic Studies (Bečki institut za međunarodne ekonomske studije): Western Balkans. Economic Development since Thessaloniki (Ekonomski razvoj zapadnog Balkana nakon Samita u Solunu), 7. 3. 2006.

ispravno, mnogo će ovisiti od prihvaćanja odgovornosti za vlastite poslove ² i stabilizaciju kroz reformu. Ovdje postoji potreba da se nađe lijek za kulturalne faktore koji su i doveli do raspada Jugoslavije i do rata, faktore koji uključuju slabosti institucija, personaliziranu politiku i nacionalističke elite. Instrumenti koji međunarodnoj zajednici stoje na raspolaganju za preoblikovanje društvenih struktura – tradicionalna suradnja na polju razvoja, mjere jačanja civilnog društva, političko obrazovanje – čini se da po svome dosadašnjem efektu nisu bili adekvatni.

- ♦ Jednako su tako potrebne reforme sudskog sistema, posebno nastojanja na poboljšanju kvalitete zakona i njihove provedbe. Reforma je posebno nužna na polju jačanja zakona koji štite prava manjina.
- ♦ Poseban izazov – već spomenut u gore navedenim tačkama o reformi sudskog sistema i konsolidaciji demokratskog sistema – jeste borba protiv organiziranog kriminala i korupcije, fenomena koji zahtijevaju udružene prekogranične akcije.
- ♦ U pogledu ekonomskog razvoja postoji potreba za politikama koje će stvoriti stabilne i međusobno ovisne okvirne uvjete za investicije. U isto vrijeme postoji potreba i za jakim sistemom socijalne sigurnosti uspostavljenim tako da uključi ranije isključene grupe stanovništva te smanji sve rasprostranjenije siromaštvo.

Kakva je bila reakcija međunarodne zajednice

Do sada smo razmatrali neposredne efekte ratova na države bivše Jugoslavije i njene susjede, ali su se okvirni uvjeti na međunarodnom planu – posebno u Evropskoj uniji i Njemačkoj – također iz temelja promijenili.

Tako je, recimo, nakon rata na Kosovu i inicijative njemačkog predsjedništva EU-a, 10. juna 1999. godine potpisan Pakt stabilnosti za jugoistočnu Evropu, jedno od prvih sveobuhvatnih međunarodnih nastojanja da se spriječi kriza i ostvari upravljanje civilnim sukobom, osmišljeno da ponovo uspostavi i konsolidira mir, demokratiju, ljudska prava i ekonomski prosperitet u državama jugoistočne Evrope. Konstitutivni dokument Pakta stabilnosti ponudio je državama jugoistočne Evrope mogućnost pridruživanja EU-u, mogućnost koja je otada potvrđivana od EU-a u brojnim prilikama ³ te imala odraza na praktične politike definiranja sistematskih koraka ⁴ za zemlje jugoistočne Evrope kako bi krenule na put ka Evropskoj uniji.

Perspektiva pridruživanja Uniji djeluje kao magnet za zemlje jugoistočne Evrope a ideja o pridruživanju se katkad koristi i kao sinonim za prosperitet, sigurnost i mir. Evropska unija je tako jedina organizacija u regiji koja ima mogućnost da primijeni princip uvjetovanja kako bi izvršila «pritisak transformacije»: ona je u poziciji da zahtijeva određene reforme te čak specificira rokove njihove provedbe, čime zauzvrat omogućava zemljama jugoistočne Evrope da se, korak po korak, približe EU-u. Evropska unija je stoga najvažniji akter za jugoistočnu Evropu, ali to nije tako samo iz političke perspektive, već i u finansijskom smislu: njena finansijska pomoć u 2005. godini premašila je pomoć svih drugih bilateralnih donatora zajedno, i to faktorom od

² Široka debata se trenutno odvija o potrebi “Eigenverantwortung”, poznata kao debata o „ownershipu” (odgovornosti za vlastite poslove). Kada se primjenjuje na BiH i Kosovo, uglavnom se odnosi na prijenos vlasti s međunarodnih na domaće institucije.

³ Uključujući i ove prilike: Evropsko vijeće u Feiri, 20. 6. 2000.; Samit EU-zapadni Balkan u Solunu, 21. 6. 2003; Evropsko vijeće u Bruxellesu, juni 2005.; Strategija proširenja Evropske komisije, novembar 2005.

⁴ Ti koraci su: (1) izrada / usvajanje studije izvodivosti, (2) otvaranje procesa koji vodi do Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SAA), (3) zaključivanje SAA, (4) dodjela statusa zemlje kandidata za pristupanje, (5) mišljenje Evropske komisije, (6) početak pregovora o pristupanju.

preko 2,5 a pomoć SAD-a faktorom od 7.⁵ Moć EU-a kao «magneta», međutim, mnogo je manja za države jugoistočne Evrope nego što je bila za države istočne i centralne Evrope. U slučaju ovih potonjih, demokracija, EU i prosperitet doživljavani su kao nešto što ide jedno s drugim; promjene političkih režima dovele su na vlast nove elite koje su izoštrile vlastiti politički profil u svome otporu prema prethodnim partijskim zvaničnicima. U jugoistočnoj Evropi, nasuprot tome, većina starih elita koje su odgovorne za raspad bivše Jugoslavije još uvijek drži poluge moći i pritom im promjena često nije prioritet a njihova politička volja za provedbu reformi i prihvaćanje potrebe za reformama nije jasno vidljiva.

Interes EU-a za jugoistočnu Evropu, međutim, nije potpuno nesebičan. «*U evropskom je interesu da se zemljama koje leže na našim granicama dobro upravlja. Susjedi koji su zahvaćeni nasilnim sukobima, slabe države u kojima cvjeta organizirani kriminal, disfunkcionalna društva ili eksplozivni rast stanovništva na našim granicama - sve to predstavlja problem za Evropu. [...] Kredibilitet naše vanjske politike zavisi i od uspjeha postignutog u regiji (Balkan, ed.). Evropska perspektiva je i strateški cilj i poticaj za reforme.*»⁶

Stoga Balkan za EU mora postati «uspješna priča». Sada, kada je toliko ljudstva i političkih i finansijskih nastojanja uloženo u ovu regiju, on mora pružiti dokaz da mirovno djelovanje EU-a i njena zajednička vanjska i sigurnosna politika imaju dugoročnog učinka, te su to stoga politike koje valja uzimati ozbiljno. Drugi faktor koji ne treba zanemariti u ovom kontekstu jeste, nesumnjivo, da ova veoma visoka finansijska ulaganja moraju biti opravdana pred državama članicama EU-a, gdje su prazne državne kase i kresanje budžeta pitanja od bitnog interesa. Goleme intervencije međunarodne zajednice i njena potreba da upravlja svojim akcijama, međutim, kriju u sebi i opasnost da napredak bude «izrežiran» kako bi sugerirao da se stvari ipak dešavaju. To je jasno u Bosni i Hercegovini gdje Evropska unija, manje-više, pregovara sama sa sobom, a i na Kosovu gdje je prije zbog nestrpljenja međunarodne zajednice, nego zbog – vrlo sporoga – reformskog napretka postignuto pokretanje pregovora o statusu te pokrajine.

Sada je EU doista ključni igrač za jugoistočnu Evropu, ali u tome ona nije sama. Tamošnji nasilni konflikti naveli su cijeli niz međunarodnih aktera⁷ da najave svoj angažman u regiji, te brojne i različite - nekad uzastopne misije, koje spominjemo u nastavku ovog teksta, odražavaju samo djelomično međunarodni angažman: IFOR predvođen NATO-om, misije SFOR-a i KFOR-a u BiH i na Kosovu; misije UNPROFOR-a, UNMIBH-a i UNMIK-a predvođene Ujedinjenim narodima u Hrvatskoj, BiH i na Kosovu; brojne OSCE-ove misije diljem jugoistočne Evrope te, naravno, sada uglavnom misije predvođene EU-om u Makedoniji i Bosni i Hercegovini. Na političkom nivou ti su ratovi pomogli da se stekne i veća spoznaja kako sprečavanje krize mora imati prioritet nad *ex-post* intervencijama, da se takve intervencije ne okončaju kada prestane ratovanje te da politička odgovornost koju one sobom nose traje i nakon prestanka neprijateljstava te, konačno, da ono što je u svemu tome suština jeste multilateralna akcija i koherentno djelovanje svih multilateralnih aktera. Jedna posljedica ovoga novog pogleda je potpisivanje navedenog Pakta stabilnosti za jugoistočnu Evropu; druga je bila uspostava Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju (ICTY) s mandatom da pomogne u rješavanju pravnih aspekata međunarodnih

⁵ Vidjeti: Office for South East Europe: Financial Flows to South-East Europe 2001–2005 (Ured za jugoistočnu Evropu: finansijski tokovi u jugoistočnoj Evropi 2001.-2005.), 9. juna 2005.

⁶ Solana, Javier: A Secure Europe in a Better World (Jedna sigurnija Evropa u jednom boljem svijetu), Evropsko vijeće, Solun, 20. 6. 2003.

⁷ Uz EU, NATO, UN i OSCE, uglavnom su to međunarodne finansijske institucije poput MMF-a, Svjetske banke, Evropske razvojne banke, Evropske banke za obnovu i razvoj, kao i nevladine organizacije i mediji.

odnosa u regiji. Za Saveznu Republiku Njemačku jugoistočna Evropa, a još specifičnije zapadni Balkan,⁸ predstavljaju regije od velikog značaja; njemačke vanjskopolitičke smjernice su danas prepune naznaka koja se tiču iskustva iz ratova u bivšoj Jugoslaviji.

Vanjska politika ujedinjene Njemačke - težnja za ulogom u međunarodnim poslovima...

Ponovno ujedinjenje Njemačke dovelo je na samom početku pokretanje debate o ulozi Njemačke u međunarodnim odnosima i, s obzirom na novostečeni suverenitet zemlje, pojačanom utjecaju Njemačke i većem samopouzdanju u pitanjima vanjske politike. Njemačko unilateralno priznanje Slovenije i Hrvatske u decembru 1991. godine neke su zapadne države doživjele kao jasan signal preokreta od oklijevajuće «odgovorne vanjske politike» ka proaktivnoj «politici moći». Nakon hitrog priznanja ovih novih država Sjedinjene Američke Države su Njemačku optužile - prvo, da je prekršila princip nepovredivosti državnih granica i, drugo, da snosi djelomičnu odgovornost za izbijanje sukoba u bivšoj Jugoslaviji. Ministar vanjskih poslova Hans-Dietrich Genscher opravdavao je njemačko priznanje Hrvatske i Slovenije ne sasvim uvjerljivim argumentom da se ne može poreći drugim državama ono što je ona sama dugo težila postići.

Ova debata o promjeni smjera njemačke vanjske politike uhvatila je veći zamah kada je njemačka vlada prihvatila da učestvuje u ratu na Kosovu u okviru NATO-ove misije, te je prvi put nakon Drugoga svjetskog rata poslala svoje trupe u borbu. Motivi angažiranja u neprijateljstvima postali su predmet značajnih sporenja. S jedne strane tvrdilo se da je njemačka vanjska politika prešla sa «statične odbrane» na «akcije oblikovanja»⁹ i da je stoga sukladna obavezama koje proizlaze iz njenog saveza sa SAD-om i NATO-om, i njenoj moralnoj predanosti da nikada više ne dozvoli da se desi genocid («Neće se ponoviti Auschwitz!»). Drugi faktor koji nesumnjivo igra u važnu ulogu bila je novoizabrana „crveno-zelena“ vlada u Njemačkoj koja je trebala demonstrirati svoju pouzdanost prema stranim partnerima, posebno nakon što su Zeleni tokom svoje kampanje na izborima 1998. godine pokrenuli diskusiju o raspuštanju NATO-a.

S druge strane, postoje strahovanja od ponovne militarizacije njemačke vanjske politike. Njemačke akcije signalizirale su prekid s pacifističkim identitetom njemačke vanjske politike koji je prevladavao od 1945. godine i koji je, poput «Nikad više Auschwitz!», bio oblikovan iskustvom Drugoga svjetskog rata te je nadahnuće koje mu je oblikovalo identitet nalazio u sloganu «Nikad više rat!» Uz to, misija na Kosovu nije dobila prethodni legitimitet mandata UN-a, te je stoga u UN-ovom smislu tehnički značila kršenje međunarodnog prava. Strahovanje od napuštanja koncepta davanja prednosti diplomatiji i političkom rješavanju problema raslo je kako se rat nastavljao. Ali sasvim zasebno od ova dva vanjskopolitička argumenta stavovi u zemlji sugerirali su da Njemačka ima veliki interes da se regija stabilizira kako bi spriječila daljnji porast priliva izbjeglica u Njemačku.

Strah od ponovne militarizacije i napuštanja diplomacije, međutim, nije nastao iz poslijeratnih događaja. «Nijedna zemlja u zapadnom savezu nije toliko učinila od početka neprijateljstava na Kosovu da se postigne diplomatsko rješenje koliko Njemačka.»¹⁰ Sljedeće inicijative su u tome kontekstu od naročitog zanimanja:

- ♦ **«Fischerov plan»**. Još u aprilu 1999. godine Joschka Fischer je ponudio plan koji je trebalo da predstavlja važan osnov za okončanje rata i uspostavljanje KFOR-a koji bi djelovao u

⁸ Općenito se smatra da ovaj geografski neodređen termin označava države bivše Jugoslavije i Albaniju.

⁹ Clement, Rolf: Die neue Bundeswehr als Instrument deutscher Außenpolitik, u: Aus Politik und Zeitgeschichte B11/2004, str. 40-46

¹⁰ Hellmann, Gunther: Deutsche Außenpolitik, Eine Einführung, Wiesbaden 2006, str. 200

okviru mandata UN-a te time spriječio obnavljanje sukoba između kosovskih Albanaca i Srba.

- ♦ **«Pakt stabilnosti za jugoistočnu Evropu».** Pakt stabilnosti je uspostavljen na inicijativu Njemačke u junu 1999. godine, tokom njemačkog predsjedavanja EU-om.
- ♦ **«Standardi prije statusa».** Imenovan na početku 2002. godine, specijalni izaslanik UN-a Michael Steiner najavio je da će provoditi politiku «standardi prije statusa», tj. da će standardi u pogledu poštivanja vladavine prava, ekonomskih principa i ljudskih i manjinskih prava morati biti ispunjeni prije nego što počne rasprava o budućem ustavnom statusu Kosova. To je bio jasan poziv u prilog političkom rješenju koje bi dalo prednost očuvanju mira nad pitanjem državnog suvereniteta, čak i ako bi se time zanemarili zaključci istraživanja o transformaciji koji jednodušno tvrde da «nema standarda bez statusa».¹¹

Odgovornost koju je podrazumijevala civilna i politička postkonfliktna transformacija odražava se i u činjenicama i u brojkama. Planovi vezani za ljudska prava / manjine, podržani s oko pet miliona eura, čine glavni stup humanitarne pomoći SR Njemačke (od kojih je 2,3 miliona otišlo u Bosnu i Hercegovinu, a 2,1 milion u Srbiju, uključujući Kosovo). Mnoge njemačke državljanke poslala je Savezna vlada da služe kao stručnjaci za ljudska prava, demokratizaciju i pravno-sigurnosna pitanja u OSCE-ovim misijama diljem jugoistočne Evrope. Od septembra 2006. godine jedan Nijemac, Joachim Rücker, bio je šef UNMIK-a; prije tog imenovanja on je bio šef UNMIK-ovog «stupa» koji se bavio ekonomskom obnovom. Drugi od četiri UNMIK-ova «stupa», onaj koji se bavio izgradnjom institucionalnih kapaciteta, vođen pod patronatom OSCE-a, bio je od 2005. godine pod komandom Wenera Wnendta. Od februara 2006. godine OHR u BiH predvodi bivši njemački ministar pošte i telekomunikacija Christian Schwarz-Schilling. Doprinos Njemačke Sudu za ratne zločine u Haagu iznosio je više od 10 miliona eura u 2005. godini; to je brojka koja predstavlja više od 10% ukupnog budžeta ICTY-a. Njemačka državna razvojna pomoć jugoistočnoj Evropi iznosila je ukupno 117,5 miliona eura u 2005. godini, od čega je 53,65 miliona upućeno samo u Srbiju, Crnu Goru i Kosovo.

Uz pružanje finansijske pomoći, Njemačka podržava države jugoistočne Evrope i politički te se u okviru EU-a smatra jednom od najjačih zagovornica njihovog pridruživanja Evropskoj uniji. Ovu podršku prate brojne posjete njemačkih ministara, posebno članova parlamenta i svih parlamentarnih stranaka zemljama jugoistočne Evrope.

U pogledu vojnih i sigurnosno-političkih pitanja njemački doprinos uključivao je, između ostalog, slanje 5.000 vojnika, što je najveći kontingent u sastavu operacije *Althea* u Bosni i Hercegovini pod vodstvom EUFOR-a, te više od 2.500 vojnika za misiju KFOR na Kosovu.

Na ovom mjestu, međutim, vrijedi razmotriti njemačko «nedjelovanje». Kada je Francuska predložila slanje trupa WEU-a (Zapadnoevropskog saveza) u regiju u ljeto 1997. godine, odnosno prije izbijanja rata (na Kosovu), Njemačka je podržala taj prijedlog u načelu, ali je odbila u njemu učestvovati. A tri godine nakon unilateralnog priznanja Slovenije i Hrvatske – što je čin koji je bio pogrešan ne samo zato što je učinjen tako brzo već i zato što je podijelio Zapad te bio učinjen bez pozivanja na bilo koji jasniji kriterij (Makedonija nije bila priznata!) – Njemačka se potpuno povlači iz tog sukoba. Tada izbija rat u Bosni i Hercegovini, i to s katastrofalnim posljedicama: oko 220.000 ljudi je ubijeno, ekonomsko i političko razaranje unutar regije, veliki broj izbjeglica

¹¹ Vidjeti: Schmitter, P. C.: Von der Autokratie zur Demokratie. Zwölf Überlegungen zur politischen Transformation, in: Internationale Politik 1. Jg. (1995), Heft 6, str. 47–52; str. 49: «Unatoč svekolikoj literaturi o tzv. preduvjetima za demokraciju, postoji samo jedno pravilo o kojem se mogu složiti svi 'konsolidogisti': svakako je poželjno, ako ne i suštinski bitno, da nacionalni identitet i teritorijalne granice budu uspostavljeni prije nego što se reformiraju političke (ili ekonomske) institucije.»

i azilantima, toleriranje ratnih zločina i etničkog «čišćenja», legitimizacija etniciteta kao temelja politike, neuspjeh misije Ujedinjenih naroda koja je bila faktor što je doprinio diskreditaciji UN-a i povlačenja zapadnih država iz prethodnih angažmana u UN-u, sve je to bio izvanredan pokazatelj nemoći evropske vanjske politike te, konačno, povratak američke politike „ravnoteže snaga“ na Balkan.¹² Čak i u 2004. godini, kada je samo dvodnevna pobuna rezultirala, između ostalog, s 19 ubijenih, 1.000 povrijeđenih te oko 3.600 Srba prisiljenih da napuste svoje domove, njemačke oružane snage nisu mogle intervenirati na Kosovu zato što navodno nisu bile na odgovarajući način za to osposobljene.

...a debata o bitku i svijesti

Njemačka se smatra jednom od država koje pružaju najsnažniju podršku zemljama jugoistočne Evrope, a ključni element njemačke politike u regiji je perspektiva pridruživanja Evropskoj uniji. Savezna vlada Njemačke stalno naglašava da su i političke i ekonomske i sigurnosne mjere koje čine njenu strategiju za jugoistočnu Evropu vođene željom za mirom, demokracijom, stabilnošću i prosperitetom država te regije i pružanjem podrške tim zemljama na njihovom putu ka Evropskoj uniji. Sve službene vladine izjave imaju isti ton, i to usprkos činjenici da od neuspjelog referenduma o evropskom ustavu u Francuskoj i Holandiji i sve većeg «zamora od proširenja» i u Njemačkoj ima skeptika u pogledu pridruživanja za koje «produbljivanje» EU-a ima veći prioritet od njenog proširenja. Činjenicu da se Nijemci mogu optužiti da nisu uvijek vlastite riječi pratili odgovarajućim djelovanjem ilustriraju slučajevi Rumunije i Bugarske: nakon što je snažno zagovarao pridruživanje ovih zemalja 1. januara 2007. godine, njemačkom parlamentu je trebalo dosta vremena da okonča proces ratifikacije, te je kada je do toga konačno došlo, ratifikaciju pratila najava da će se primjenjivati zaštitne klauzule, i to odmah po pridruživanju, a ne nakon isteka prijelazne faze.

«Hrabrija njemačka vanjska politika», odnosno poziv koji su prvobitno artikulirali Gerhard Schröder i Joschka Fischer, što je otada bio neprekidno ponavlján, nije međutim nastao na osnovu budžetske statistike. «*Dok je savezni budžet povećán za 25% od 1990. godine, rashodi na odbranu su bili drastično srezani, sa 32 milijarde u 1990. godini na manje od 23 milijarde u 2001. godini, a rashodi na razvojnu suradnju također su doživjeli značajno smanjenje, sa 4,3 milijarde u 1990. godini na 3,6 milijardi do 2001. godine. Samo budžet Ministarstva vanjskih poslova povećán je u periodu 1990.-2001. sa 1,8 milijardi na dvije milijarde. U 1990. godini ta tri ministarstva – odbrana, razvojna suradnja i vanjski poslovi – zajedno su imala 21,5% od ukupnog državnog budžeta; do 2003. godine njihov udio iznosio je samo 12%. U istom periodu raspodjela budžeta na Ministarstvo rada i socijalnih pitanja povećana je sa 23% na 36% državnog budžeta.*»¹³ Ovaj odnos se nije u velikoj mjeri promijenio otada: 2005. godine navedena tri ministarstva zajedno s Ministarstvom vanjskih poslova primala su 11,6% ukupnoga saveznog budžeta.

I dok njemačka vlada potvrđuje svoje opredjeljenje za sprečavanje i upravljanje građanskim sukobima kroz takozvani «Fisherov plan» i Pakt stabilnosti za jugoistočnu Evropu, tako da je doista druge evropske zemlje smatraju zemljom koja se drži svojih obaveza, tek u maju 2004. godine usvojen je «Plan djelovanja Savezne vlade na planu sprečavanja građanskih kriza, rješavanja

¹² Vidjeti: Maull, Hanns W./Stahl, Bernhard: Durch den Balkan nach Europa? Deutschland und Frankreich in den Jugoslawienkriegen, in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 43 (2002), Heft 1, str. 82–109

¹³ Hellmann, Gunther: Agenda 2020. Krise und Perspektive deutscher Außenpolitik, in: Internationale Politik 9/2003, str. 39–50

sukoba i konsolidacije mira». Ovaj plan djelovanja se temelji na međuministarskom pristupu, uz angažman nekih dijelova civilnog društva, te on doista utvrđuje specifično i neke konkretne projekte usmjerene za promociju mira, ali vidan je nedostatak energije uložene u provedbu tih projekata, dok na praktičnom nivou ima vrlo malo dokaza o bilo kakvoj suradnji između ministarstava. Međutim, pristup kao takav ostaje pozitivan i samo se možemo nadati da će više vremena i inicijative na kraju omogućiti da on bude uz dobre efekte realiziran. Jedan pozitivan znak jeste da prvi izvještaj Savezne vlade Njemačke o napretku postignutom u provedbi akcionog plana od 31. maja 2006. najavljuje mogućnost prelaska «u budućnosti, s primarno nacionalnog fokusa, kakav je bio u prve dvije godine provedbe [...] na suradnju na međunarodnome i evropskom nivou».¹⁴ Za države jugoistočne Evrope, a posebno za BiH i Kosovo, takva ujedinjena evropska akcija bila bi zaista korisna.

U ovom trenutku uputno je naglasiti angažman Njemačke u provedbi Pakta stabilnosti za jugoistočnu Evropu. Cilj je sada da se sve više politička, finansijska i ljudska odgovornost prenese na države jugoistočne Evrope, uz istovremeni angažman Evropske unije i drugih bilateralnih donatora. Mada Pakt stabilnosti treba ostati forum za regionalnu suradnju i euroatlantske integracije, on se sada usredotočuje na regiju, a njegove aktivnosti preuzima Regionalno vijeće za suradnju (RCC)¹⁵ dok će Sekretarijat Pakta stabilnosti u Bruxellesu samo pružati podršku RCC-u. Postoje jasne naznake – u pravcu da sama regija preuzme odgovornosti.

Evo šta je u vezi s budućnošću njemačkog angažmana u jugoistočnoj Evropi rečeno u dva važna dokumenta Savezne vlade («Izvještaj Savezne vlade o rezultatima njenih nastojanja na daljnjem razvijanju ukupne političke i ekonomske strategije za Balkan i cijelu jugoistočnu Evropu za 2005. godinu» od 24. februara 2006. te «Plan djelovanja Savezne vlade na planu sprečavanja građanske krize, rješavanju sukoba i konsolidaciji mira», 12. maja 2004.): *“Pogotovo u svjetlu tekućih rasprava o budućem statusu Kosova, što se tiče jugoistočne Evrope, Savezna vlada će nastaviti provoditi politiku političke i ekonomske stabilizacije s ciljem sprečavanja obnavljanja sukoba i omogućavanja integracije tih zemalja u Evropsku uniju.»*¹⁶

Upravo to, odnosno činjenica da će Njemačka nastaviti igrati svoju tradicionalnu ulogu zemlje koja podržava proširenje, te će, usprkos kontekstu sve raširenijeg «zamora od proširenja», čak biti još energičnija u poduzimanju inicijativa, što također očekuje - posebno od država jugoistočne Evrope.

Scenariji za budući tok događaja na Balkanu - «zlatne 2020-te»

Pristupanje Bugarske i Rumunije Evropskoj uniji i pozitivan izvještaj o napretku koji su postigle Hrvatska i Makedonija u pregovorima o pristupanju daju poticaj ostalim balkanskim državama u njihovom nastojanju da nastave provoditi prijelazne korake, ispunjavati pristupne kriterije te postizati dosad neviđen politički, ekonomski i društveni rast. Srbi, Hrvati, Bosanci i Albanci na godišnjem odmoru na obalama Crnog mora – problemi s vizom sada su stvar prošlosti – zapažaju brojne oglase sa sljedećim informacijama: «Ovaj zdravstveni centar (univerzitet, istraživački park i sl.) sagrađen je uz finansijsku pomoć Evropske unije», a na povratku kući oni pomažu jačanju proevropskog pokreta.

¹⁴ Vidjeti rad o promociji mira Michèle Auga u seriji “Kompass 2020” (očekuje se objavljivanje).

¹⁵ Vijeće za regionalnu suradnju (The Regional Cooperation Council) imat će generalnog sekretara iz regije kojeg će imenovati Proces suradnje u jugoistočnoj Evropi (South-East European Cooperation Process - SEECP). Odluku o tome koja će zemlja jugoistočne Evrope biti domaćin ove nove regionalne strukture treba da donesu same države te regije.

¹⁶ Bericht der Bundesregierung über die Ergebnisse ihrer Bemühungen um die Weiterentwicklung der politischen und ökonomischen Gesamtstrategie für die Balkanstaaten und ganz Südosteuropa für das Jahr 2005, Drucksache 16/778, 24. 2. 2006, str. 3

Država – a ne međunarodna zajednica niti dubiozne ili opskurne porodične ili klanske strukture – doživljava se kao autoritet odgovoran za rješavanje društvenih izazova i potreba zemlje. Demokratske institucije su postale zrelije i stabilnije, podjela na zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast funkcionira, postoji čak i veća suradnja na najvišem političkom nivou sa svakom susjednom zemljom, a prekogranični reformski projekti, npr. suzbijanje organiziranog kriminala, sve više uzimaju maha. Kalibar političke elite veoma je visok, ali želi li se taj standard zadržati, tada se mora uložiti više no što se do sada ulagalo i u univerzitete i u političke organizacije kako bi izrasla podjednako vrijedna sljedeća generacija.

Evropska unija posmatra ovaj tok događaja s velikim zadovoljstvom; nakon svega Balkan je prestižan projekt u koji su bila usmjerena njena trajna nastojanja *izgradnje mira i održavanja mira* kao dokaz da EU zaista ima funkcionalnu zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku koja zaslužuje da se ozbiljno shvati. Evropska unija je najvažniji i najpouzdaniji partner Balkana, a i regija je kao takvu doživljava. Iznutra se Unija bori s jednim teškim procesom rasprava, te na koncu prihvata da treba doći do «produbljivanja» Evropske unije, ali ne prije, već uporedo s njenim „proširenjem“. Ubrzano pristupanje Balkana Evropskoj uniji sada se naglašava u svakom govoru.

Strani poslovni ljudi procjenjuju da je to zdrav pokazatelj stabilne ekonomske klime i ulažu na Balkanu. To zauzvrat ima pozitivan učinak na ekonomski rast ovih zemalja, kao i na nivo zaposlenosti i napore u borbi protiv siromaštva. Životni standard građana je znatno viši. Još uvijek postoji nezadovoljstvo – rezultat ekonomske i socijalne nejednakosti, mada često negativno povezan s etničkom pripadnošću – ali to je nezadovoljstvo u mnogo manjem obimu, dok tenzije između etničkih zajednica više ne mogu poslužiti kao objašnjenje za svaki problem zemlje, niti mogu opravdati svaku političku akciju. To ne pretvara Srbe, Albance, Hrvate i Bosance preko noći u najbolje prijatelje, ali barem dijelom otvara pitanja pomirenja i mirenja s prošlošću, te time omogućava rad na inicijativama koje se temelje na dijalogu a političkim elitama pruža priliku da se usmjere na bitna pitanja, a ne na ona što se temelje na etnosu.

Ovaj razvoj događaja pomaže reformama u Bosni i Hercegovini i olakšava njen put od jedne etnokratski strukturirane države ka državi koja postoji za svoje građane. Napuštanje politike javnih imenovanja na temelju etničke proporcionalnosti oduzelo je preglomaznoj administraciji suvišnu težinu, a domaća štednja se može ulagati u javna dobra i usluge.

Čak i činjenica da je Srbija – nakon što je 2007. godine izgubila Kosovo – još uvijek pod vlašću demokratskih stranaka umjesto radikalnih nacionalista, može se pripisati ekonomskom rastu i perspektivi članstva u EU u bliskoj budućnosti. To je dijelom nadomjestilo krizu identiteta koju je u Srbiji izazvao gubitak Kosova, te omogućilo srbijanskoj vladi da ponudi velikodušnu finansijsku pomoć Srbima koji su ranije živjeli na Kosovu, a koji su se, manje ili više dobrovoljno, preselili u Srbiju kad je Kosovo steklo nezavisnost. Cilj Evropske unije na uspostavi multietničkog društva na Kosovu bio je osujećen, ali tu ipak postoji dugoročna perspektiva približavanja između Srba i Albanaca. Za nekoliko decenija ljudi će se sa nježnošću prisjećati *zlatnih 2020-tih*.

„Balkan Black Box“

Jaz između poželjnoga i realnog se produbljuje, optimizam u perspektivu članstva u EU zamjenjuje otežavajuća spoznaja da je taj proces ne samo težak već je povremeno čak doživljavao potpuni zastoj. Srbija još uvijek čeka na zaključenje pregovora o stabilizaciji i pridruživanju – u tom pogledu Crna Gora je daleko ispred nje, a sada je tako malo bliže zaključenju tih pregovora od Kosova. Pregovori Makedonije su opterećeni poteškoćama, Albanija i Bosna i Hercegovina su u sličnoj situaciji, te se samo Hrvatska može nadati njihovom brzom zaključivanju. Evropska

unija nije spremna pružiti bilo kakve ustupke u vezi sa svojim pristupnim kriterijima i insistira na njihovom stopostotnom ispunjenju. Heterogenost jugoistočne Evrope postaje sve očitija, sa Slovenijom, Bugarskom i Rumunijom, kao državama članicama EU-a, i Hrvatskom kao „gotovo“ članicom, s jedne strane, i preostalim državama regije, s druge. Balkan postaje jedna razmazana mrlja na pejzažu Evrope - *«balkanska crna kutija»*.¹⁷

Proevropske, demokratske snage gube podršku stanovništva. Država je izgubila autoritet u provođenju vlastite odgovornosti - odgovornosti za omogućavanje jednostavnih pravila vlastitim građanima i stvaranjem uvjeta koji omogućavaju život u dostojanstvu. To sve više zamjenjuju nevladine, nedemokratske snage, bivši gospodari rata i poslovni magnati. Tom procesu legitimitet daje i podržava ga jedna strana medijske scene, koja je sve više pod dominacijom komercijalnih interesa.

Još jedan faktor koji komplicira stvari, uz stagnaciju na polju politike i ekonomije, jeste to što većina stranih investitora zbog političke nestabilnosti izbjegava ovu regiju. Regionalna ekonomska suradnja također je sve problematičnija zbog krajnje ekonomske heterogenosti regije, s jedne strane, i birokratskih prepreka, viznih ograničenja itd., s druge. Siromaštvo i nezaposlenost su u porastu, budžeti vlada koji idu za javna dobra i usluge se shodno tome i određuju a socijalni nemiri i protesti određuju dnevno-političke prilike.

Ovo također ima i direktne implikacije po „zdravlje“ odnosa između raznih etničkih zajednica. Što su veće socijalne i ekonomske teškoće, to se više političke elite okreću nacionalizmu radi postizanja vlastitih ciljeva, glorificiranju ratnih zločinaca kao velikih patriota i širenju mentalne distance između vlastite etničke zajednice i ostalih. Suživot između etničkih zajednica je još uvijek manje-više moguć, ali neprijateljstva neprestano dovode do nasilnih napada – sukobi nastavljaju klučati ispod površine, i treba veoma malo da se pokrene erupcija nasilja. Bosna i Hercegovina, kao multietnička država, ali i Makedonija i Srbija, sa svojim velikim manjinskim zajednicama, pogotovo su ugrožene ovim fenomenom.

Međunarodni krivični tribunal za bivšu Jugoslaviju (ICTY) inicijalno je bio u stanju izvršiti veliki pritisak na Balkan. Svaka zemlja koja nije surađivala i koja je odbijala izručiti svoje ratne zločince te poduzeti djelotvorne mjere kako bi osnažila pomirenje i izmirila se s vlastitom prošlošću može računati s restrikcijama koje nameće EU. Kako je proces približavanja s EU-om - ta tzv. «mrkva» - došao do zastoja, ICTY – kao «štap» - više nema nikakvu snagu.

Za EU ovakav tok događaja znači znatan gubitak obraza. Projekt donošenja mira, stabilnosti, prosperiteta i integracije u Uniju ovom prethodno ratom podijeljenoj regiji je propao. Taj neuspjeh „hrani“ skeptike u proširenje EU-a te oštro osuđuje nastojanja onih koji podržavaju proširenje kako bi opravdali djelovanje EU-a pred evropskim izbornim tijelima – na kraju krajeva, finansijske investicije na Balkanu bile su ogromne kada se mjere u odnosu na sve oštrija kresanja budžeta u državama članicama EU-a. Izvjesna tišina je, stoga, pala na cijelu priču o Balkanu. Ako bi se, međutim, neprijateljstva razbuktala u jugoistočnoj Evropi, Evropska unija, kao prvo, ne bi imala jasnu strategiju za intervenciju, a drugo, bilo bi vrlo teško zagovornicima dugoročne nevojne strategije sprečavanja sukoba da dokažu kako je njihov stav ispravan. Ne samo da bi EU izgubila obraz na međunarodnoj sceni, ona bi na kraju iscrpila strpljenje sile koja je inicijalno bila spremna pokloniti svoje povjerenje Uniji, kao snažnom partneru SAD-a.

¹⁷ Aluzija na filmski festival „Balkanska crna kutija“ koji se svake godine održava u Berlinu.

«...I dalje pacov u kafezu»

Balkanske države gorljivo pokušavaju oponašati Hrvatsku te su načinile veliki skok naprijed u približavanju EU-u, dok je ispunjenje završnih pretprijetnih kriterija sada samo pitanje vremena. Njihov ekonomski učinak mogao bi biti bolji, ali one postupno i uspješno smanjuju i svoj vanjski trgovinski deficit i stope inflacije – dok istovremeno održavaju ekonomski rast. Princip podjele vlasti funkcionira dobro i u teoriji i u praksi; demokratske, proevropske vlade su u stanju suzbiti hidru korupcije a stanovništvo njihove napore nagrađuje na izborima. Investicijski programi koje je pokrenula EU i njene države članice napreduju u nastojanju da smanje nezaposlenost. Za Srbiju čak i gubitak Kosova ima kao protuteg perspektivu članstva u EU. U Bosni i Hercegovini je situacija slična; tu se zakasnjеле reforme brzo provode pod maksimumom «to je ono što Bruxelles želi». Balkan se postepeno smiruje.

Ali dok retorika EU-a ima punu podršku na Balkanu, EU kao institucija ponovo pokušava usvojiti svoj ustav – «produbljivanje» EU-a ima prioritet nad njenim proširenjem. Mada su građani EU-a već „istrenirani“ u pogledu mogućnosti gubitka suvereniteta i moći koja je sada u velikoj mjeri prenesena u Bruxelles – drugim riječima u pogledu «produbljivanja» EU-a – političke elite i dalje koriste prikriveni strah od stranaca koji postoji među njihovim biračima, i to koriste da opravdaju svoje platforme te u tu svrhu argument «produbljivanja» koriste protiv proširenja. Balkanske države, međutim, nemaju utjecaja na stav «prvo ustav, pa tek onda proširenje». One trče i trče, ali nikako da stignu na cilj – «...i dalje kao pacov u kafezu».¹⁸

Ova perspektiva ima vrlo demotivirajući efekt. Ona dovodi do toga da projekti reformi brzo gube na privlačnosti; građani osjećaju da su ih njihove proevropske vlade izdale i kažnjavaju ih tako što glasaju za nacionalističke partije. Kada optimistički nastrojeni potencijalni investitori postanu nestrpljivi i povuku se s Balkana, stopa zaposlenosti počne padati, siromaštvo se povećava, osjećaj depresije koji je zahvatio mlađu generaciju a koji je tek nedavno na neki način ublažen ponovo ih zahvata - ovaj put s dvostrukom snagom. Evropska unija nerazborito odustaje od «pritiska transformacije», koji je nekoć mogla izvršiti na Balkanu – što je veći zamor od proširenja unutar EU-a, to je veći zamor na Balkanu od procesa transformacije.

Traganje za alternativama je započelo: Bosna i Hercegovina je na rubu raspada, kao rezultat referenduma nametnutog Republici Srpskoj. Solana se nevoljko složio s tim referendumom, ali je postavio zahtjev da na njemu glasa 75% ukupnog biračkog tijela – prepreka koja je lako savladana. Nakon referenduma izbijaju borbe u Mostaru te Hrvati uspostavljaju „Novi Mostar“. Opasnost da Bosna i Hercegovina postaje *država koja ne uspijeva* ili *promašena država* pitanje je kojem treba ozbiljno posvetiti pažnju, i to ne treba da čine samo eksperti. I «albansko pitanje» je ponovo na dnevnom redu, ali ovaj put u kontekstu ne «velike Albanije», već «velikog Kosova», što je perspektiva koja sve više privlači albansku manjinu u Makedoniji a i neke Albance koji žive u Crnoj Gori – u apsolutnoj suprotnosti prema Srbima, koji sebe vide kao narod koji je ozbiljno ugrožen ovakvim tokom događaja, te odlučuje da se konfrontira sa svojim susjedima. NATO i Ujedinjeni narodi neprekidno zakazuju vanredne sjednice u vezi s pitanjem Balkana.

Na putu ka Bruxellesu – Akcija za Balkan!

Opcije za njemačke političare

Prethodna poglavlja sugeriraju da su određeni faktori od temeljnog značaja za razvoj Balkana. Ona uključuju, ponajprije, pristupanje EU-u, što se u kontekstu jugoistočne Evrope često izjednačava

¹⁸ Aluzija na pjesmu “Metak s leptirovim krilima” grupe “Smashing Pumpkins”.

s dolaskom prosperiteta, mira i stabilnosti, te je stoga instrument pomoću kojeg EU može izvršiti pritisak da se postigne promjena u balkanskim državama. Direktno su u vezi s tim, u dvostrukom smislu, i ekonomski i društveni razvoj Balkana: prvo, što se više zemlja koja teži pristupanju približi EU-u, to je veći iznos finansijske pomoći i pretpristupnih fondova koje ona dobija, te je time i veće povjerenje investitora u stabilnost te zemlje; drugo, što je bolji ekonomski i socijalni učinak zemlje, to će brže ona napredovati na putu priključenja EU-u. Faktor od odlučujućeg značaja za razvoj regije je postojanje stabilnih i zrelih demokratskih institucija. To nije samo kriterij za pristupanje, u pitanju je i koliko dobro i pouzdano država može izvršavati svoje dužnosti staranja o svojim građanima, recimo, da li je u stanju stvoriti stabilne ekonomske uvjete i izgraditi transparentan sudski sistem. Daljnji temeljni faktori su, između ostalih, razrješavanje pitanja statusa Kosova i konsekvenci koje iz toga rješenja proističu, te reforma državnih struktura u BiH. Oba ta faktora će zauzvrat imati snažan efekt na to da li će miran suživot različitih etničkih zajednica biti moguć u budućnosti ili će nacionalistički i šovinistički potencijali biti tako jaki da ugrožavaju ono što je već sada vrlo slab proces pomirenja te time i sigurnost manjina.

Ti faktori su, dakako, itekako međusobno ovisni, i pružaju cijeli niz opcija za njemačku politiku i njeno djelovanje u regiji i za nju.

1. Države Balkana su godinama radile na tome da se približe Evropskoj uniji uvodeći nove zakone kako bi ispunile standarde EU-a i, općenito, što je moguće brže pokušavajući ispuniti zahtjeve EU-a, uključujući i one na polju regionalne suradnje i suradnje s Haškim tribunalom i sl. Bez te perspektive modernizacija i procesi reformi u mnogim balkanskim državama i, općenito, regionalna suradnja u cjelini bili bi sporiji, a stabilnost regije krhka. Tu EU ima mogućnost da izvrši pritisak s ciljem provođenja reformi. Ako EU dozvoli da padne sumnja na perspektivu pristupanja, to će ugroziti regiju u mnogo temeljnih aspekata – stabilnost, socijalne i političke reforme, prekogranična suradnja. Tu Njemačka može odigrati odlučujuću ulogu zagovarajući brže pristupanje EU-u, uvjeravajući druge države članice Unije u nužnost i hitnost pristupanja te vršeći pritisak da se postigne zajednički službeni stav u prilog perspektivi pristupanja Uniji – usprkos «zamoru od proširenja» i izbornim kampanjama u mnogim državama članicama EU-a.
2. Pakt stabilnosti za jugoistočnu Evropu je jedna od prvih međunarodnih sveobuhvatnih strategija za sprečavanje krize i za transformaciju nakon konflikta, s jasnim ciljem pristupanja Uniji za države jugoistočne Evrope. Da li EU i Njemačka, kao inicijator Pakta stabilnosti, žele riskirati odustajanje od onoga što se pokazalo veoma teškim i skupim zadatkom tako da ostane napola završen? Argument da se rad u okviru Pakta stabilnosti sada nastavlja unutar regije u interesu jačanja elementa regionalne odgovornosti prosto ne drži vodu. Pogotovo u vrijeme kada je proklamirana njemačka vanjska politika socijaldemokratska i nadahnuta zaključcima mirovnih istraživanja i principa održivosti, naša zemlja treba predvoditi razgovore i energično promovirati ciljeve Pakta stabilnosti.
3. Neuspjeh u nastavljanju pružanja nedvosmislene podrške pristupanju Balkana EU-u bi samo ugušio najveće nade stanovnika Balkana, ali i lišio demokratske, nenacionalističke političke elite poticaja da se podjednako brzo kao dosad bore s teškim zadatkom reformi i stabilizacije. Jedan od glavnih ciljeva Njemačke i jedno od ključnih područja aktivnosti OSCE-a koje Njemačka snažno podržava jeste promocija demokratizacijskih procesa. Njemačka treba zauzeti jasniji stav u tome pogledu.
4. Neće proteći mnogo vremena prije no što zapadni Balkan postane podregion okružen šengenskom zonom i izoliran unutar Evrope, mjesto veoma privlačno za organizirani kriminal i korupciju. Ti fenomeni ne samo da bi ga ozbiljno destabilizirali već bi imali efekta na

susjedne države, tj. na države članice EU-a. «Istovremeno postojanje različitih regulatornih režima s vidljivim razlikama u pogledu cijena daje snažan poticaj nezakonitoj prekograničnoj trgovini. Najveći i najsnažniji regulatorni režim na svijetu, onaj EU-a, koji ima zajedničke granice s *de facto* nereguliranim teritorijama jugoistočne Evrope, daje osnova za kriminalnu ekonomiju. Postoji opasnost paradoksalnog razvoja događaja u tom pogledu: što je veći dio jugoistočne Evrope apsorbiran u EU, to su značajnije granice s preostalim neintegriranim teritorijama – i jednako tako za nezakonitu trgovinu preko tih granica. Time crna rupa postaje sve dublja što se više smanjuje njen geografski prostor».¹⁹ Pošto to ne može biti u njenom (ekonomskom) interesu, Njemačka treba učiniti sve što može da „pogura“ pristupanje tih država EU-u.

5. Sadašnji strogi vizni režim nema nikakvih prednosti i treba ga promijeniti. Veoma je teško prenijeti evropske vrijednosti ljudima na Balkanu kad većina njih zbog viznih ograničenja nema mogućnosti da putuje izvan zemlje, a kamoli u EU. Jednako kontraproduktivna u tom kontekstu je i činjenica da oni koji moraju dobiti vizu mogu lako u nekoj drugoj zemlji dobiti pasoš: Moldavci, naprimjer, u Rumuniji, Makedonci do izvjesne mjere u Bugarskoj (i jedni i drugi tako postajući direktni građani EU-a), bosanski Hrvati u Hrvatskoj itd.
6. Ako proces pristupanja Evropskoj uniji bude predugo trajao, to će imati efekt odbijanja potencijalnih stranih investitora. Štaviše, razlike između raznih država postale bi još izraženije kako one budu nastavile različitom brzinom ostvarivati proces pristupanja, što je činjenica koja bi mogla dovesti ne samo do daljnjih tenzija između tih zemalja već i do ozbiljnih ekonomskih kriza (posebno u Srbiji, BiH i na Kosovu). Daljnji komplicirajući faktor leži u činjenici da mala domaća tržišta već čine tu regiju neatraktivnom u očima potencijalnih stranih investitora. To predstavlja argument prvenstveno za brzo pristupanje EU-u, a potom i za intenziviranje ekonomskih odnosa s Balkanom. U tom pogledu posebno krupne investicije u infrastrukturu mogu generirati potencijalne efekte. Njemačka bi mogla odigrati ulogu posrednika, kroz predstavljanje Balkana kakav je on stvarno te uvjeravanja kompanija da vrijedi investirati u tu regiju. Njemačka poslovna organizacija poznata kao *Komiteet za istočnoevropske ekonomske odnose* već djeluje u tom smjeru; njegova nastojanja mogu zadobiti podršku tokom posjeta njemačkog ministra za ekonomske poslove, uz pratnju delegacija poslovnih ljudi.
7. Odnosi Njemačke s većinom država jugoistočne Evrope su dobri, s naročito čestim posjetama na parlamentarnom nivou. U tom okviru njemački bi parlamentarci mogli učiniti još više na informiranju svojih partnera u jugoistočnoj Evropi o unutarnjoj situaciji ili krizi unutar EU-a, te ih uvjeriti u nužnost provođenja reformi u vlastitim zemljama. Treba razmišljati i o davanju konsultativnog statusa u okviru Evropskog parlamenta članovima parlamenata balkanskih država.
8. Ako proces usvajanja Ustava EU-a bude nailazio na daljnje teškoće te spriječi pristupanje balkanskih država u nekoj predvidivoj budućnosti, onda treba osigurati barem «plan B» kako bi se kompenzirale osobito one zemlje koje će do tada ispuniti sve pristupne kriterije.
9. U pogledu Kosova, pošto je skovala maksimu «standardi prije statusa», Njemačka treba nastaviti insistirati na tome da se standardi moraju poštovati, te dati prednost čuvanju mira nad političkim pitanjima koja se tiču vlasti i moći. U tom kontekstu ona ne smije pokleknuti ni pred međunarodnim pritiskom da se Srbija prepusti vlastitoj sudbini. Srbija je od temeljnog značaja za mir i stabilnost jugoistočne Evrope.

¹⁹ Michael Ehrke (FES-Budapest), neobjavljeno

10. Rusija igra odlučujuću igru u vezi sa statusom Kosova, a to će - srednjoročno i dugoročno – biti slučaj i u vezi s Republikom Moldavijom – koja je od 1. januara 2007. direktni susjed Evropske unije. Svojim vetom ona ima moć blokirati odluke Vijeća sigurnosti UN-a. Treba težiti aktivnijem angažmanu Rusije u tom pogledu a Njemačka može intenzivirati svoje dobre odnose u Kontaktnoj skupini.
11. U svojstvu članice Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira (PIC) Njemačka treba učiniti sve što može kako bi osigurala da država Bosna i Hercegovina ne bude prepuštena svojoj sudbini te da visoki predstavnik ne napusti tu zemlju prije no što državne reforme ne budu potpuno uspješno provedene. Ako mandat OHR-a treba okončati prije toga, onda barem treba dati posebno velike ovlasti specijalnom predstavniku EU-a osigurane mandatom jasno definiranim od strane Unije.

Strateški interesi Evrope - pogled iz Berlina

Globalna odgovornost u multipolarnom svijetu

Evropa ne prijete nikome, Evropa je orijentirana na stabilnost, Evropa nema neprijatelja ni teritorijalnih pretenzija. Njezina bi važnost mogla biti velika. Ali Evropa se uporno ustručava prihvatiti svoju ulogu globalnog aktera. Njemačka bi sva svoja nastojanja trebala koncentrirati na to da Evropa postane peti pol u multipolarnom svijetu

*Piše: Egon Bahr**

Diskusija o našim vanjskopolitičkim i sigurnosnim interesima odigrava se u povoljnoj situaciji. U toj diskusiji ne treba brinuti za aktualne kontroverze. Niko ne očekuje pionirski prodor evropskih stvari dok se politički vrhovi u Parizu i Londonu nisu prilagodili svojim novim odgovornostima. Osim toga, uopće se ne moramo osvrtnuti na nasljednike Putina i Busha; jer niko ih ne poznaje. Munjevit ideje za rješenje pregovora o Kosovu nisu poželjne.

To je, dakle, gotovo idealna pretpostavka za otvorenu razmjenu mišljenja između ljudi iz privrede, vlade i politike. Otvorenost treba razumjeti u dvostrukom smislu, dopustiti da važe poticaji i argumenti. Potruditi će se obrazložiti svoje gledište i sažeti ga u nekoliko teza.

Postoje tri istaknuta faktora koja su određujuća za orijentaciju njemačke vanjske i sigurnosne politike. Na prvome mjestu to je Amerika, na drugom Evropa i na trećem Rusija.

Pritom bitnim elementom smatram dobivanje jasne slike o našem odnosu s Amerikom. Razlozi su jednostavni: Amerika je jedina supersila, Amerika je vodeća sila NATO-a. Vjerodostojnosti i čvrstoći Amerike možemo zahvaliti da je uspješno okončan hladni rat, s Amerikom nas povezuju vrijednosne predodžbe, dijelom zajedničke, dijelom različite.

Bez namjere da budem sveobuhvatan, počinjem s razlikama. U američke vrijednosti ubrajaju se smrtna kazna, pravo privatnog naoružavanja, moć predsjednika da bez parlamenta i objave rata angažira vojsku, prilično bespravan prostor za zatvorenike u kojemu se odlučuje šta je mučenje, a šta nije, ilegalne otmice stranih državljana kao i protivljenje da se dopusti da vlastiti državljani stanu pred međunarodni sud. Odbijanju da se preuzmu međunarodne obaveze odgovara pravo da se raskidaju ugovori koji više ne odgovaraju Americi kao i da se preventivno vode ratovi ako to Americi odgovara. Nacionalna svijest i svijest o poslanju su neraskidivo povezani. Taj amalgam predstavlja moralno mjerilo o kojemu se ne može pregovarati. Razumijevanje nacije i države s obje strane Atlantika ostat će vrlo različito; to su povijesno nastale razlike među kulturama.

Svako od nas može navesti zajedničke vrijednosne predodžbe kao što su demokracija i pluralizam. Kao čvrsta osnova naših povezanosti one ostaju dovoljno jakim, uopće ne uzimajući

* Živuća ikona njemačke socijaldemokratije i njemačke politike uopće. Rođen je 1922. godine u Treffurtu (savezna zemlja Tiringija). Teško je pobrojati čak i sve najvažnije funkcije koje je Egon Bahr obnašao u Njemačkoj od završetka Drugoga svjetskog rata do danas. Javnu karijeru počeo je kao novinar, a potom je bio ministar u Vladi Njemačke, predsjednik SPD-a, zastupnik u Bundestagu, najbliži suradnik Willyja Brandta i tvorac vanjskopolitičke doktrine Njemačke u odnosima prema SSSR-u i tadašnjoj istočnoj Evropi. Ovaj tekst, koji predstavlja okosnicu predavanja na konferenciji u Berlinu, objavljujemo uz njegovu suglasnost i podršku.

u obzir egzistencijalne privredne veze; ali onaj ko nediferencirano koristi čarobnu formulu zajedništva vrijednosti taj mora znati da odatle mogu nastati formule potčinjavanja ako se više ne zastupaju vlastite vrijednosti. Bez samopotvrđivanja naših evropskih vrijednosti mi bismo bili na putu od sigurnosnog protektorata ka koloniji.

Dvije stvari, pak, ne treba osporavati. Bez tih američkih vrijednosnih predodžbi Sjedinjene Američke Države bi jedva postale supersilom kojom su postale. Te vrijednosne predodžbe djelovat će dalje kako god da se budu zvali budući predsjednici. To da te predodžbe ne dijeli Evropa, moglo bi - rečeno pomalo neljubazno - imati razlog u tome da evropskim zemljama nedostaje moć koju one svakako nisu prezirale dok su je imale. Povijest kolonijalizma se ne može zaboraviti. Svakako bi se moglo argumentirati više prijazno ali pošteno da je Evropa bolno i mučno učila iz strašne povijesti svojih ratova i da je svoju vojnu slabost učinila svojom snagom: čudo svoga životnog standarda kao i svoju atraktivnost ona zahvaljuje prijateljskoj suradnji. Ko promatra velike probleme stoljeća – okoliš, napetosti između kršćanstva i islama ili prevladavanje nedržavnog terora – priznat će da se oni najzad ne mogu riješiti silom oružja nego mirnom suradnjom. Evropa je odgovorna za to da je «kooperacija» postala ključnom riječju našeg stoljeća. I različite predodžbe o tome što se s obje strane Atlantika treba podrazumijevati pod nacijom i državom dijelom pripadaju različitoj kulturi koja predstavlja nepromjenljivi rezultat povijesti.

Ali ta činjenica u budućnosti ne treba biti velikom preprekom za plodnu suradnju, kao što je bila u prošlosti. Polazeći od spomenute solidne osnove, za to će biti presudno razumijevanje zajedničkih, sličnih ili divergentnih interesa. Amerika ima globalnu odgovornost, pa je u svojoj funkciji političke regulacije nezaobilazna. Evropa se još nalazi na počecima da stekne sposobnost djelovanja. Amerika ima stabilan identitet. Evropa ga traži.

Analiza sugerira dva zaključka: prvo, da se bliskost između Amerike i Evrope, kako smo je doživjeli u hladnom ratu, više ne može proizvesti; drugo, da se samoodređenje Evrope može postići samo emancipacijom od Amerike.

Emancipacija Amerike od Evrope

Taj razvitak je u osnovi počeo emancipacijom Amerike od Evrope. Započeo je već za vrijeme hladnog rata kada je zaštitnička sila primijetila kako je njezin štitenik desetljećima uzaludno pokušavao dostići svoj cilj samoodređenja da politički govori jednim glasom. Amerika je naučila da Evropu ne uzima ozbiljno, nego je djelovala primjereno svojoj odgovornosti i svojim interesima. Uopće nije mogla i nije smjela drukčije. Na česte pritužbe Evropljana da nisu bili informirani ili čak konsultirani, također često se odgovaralo umirujućim uvjerenjem u poboljšanje. Ko sebi predstavi kako današnju Evropu vidi Washington, uopće ne može doći do nekoga drugog rezultata: još uvijek se ne može vidjeti ozbiljan datum kada će EU govoriti jednim glasom.

Značajan korak američke emancipacije uslijedio je sa stupanjem na dužnost sadašnje administracije. Premda pobjednici u hladnom ratu, vojno nadmoćni i bez ikakve prijetnje neke druge države, izradili su gigantski program naoružavanja, na kopnu, na moru i u zraku, s novim atomskim oružjem i militarizacijom svemira. Svaka država ili svaka skupina država trebala je biti obeshrabrena da uopće započne utrku u naoružavanju s Amerikom. Nakon ponižavajućeg šoka od nedržavnog nasilja 11. septembra 2001. program je, praktično bez rasprave, odobren u Senatu, u Predstavničkom domu i otada se realizira. Program je pokrenuo lavinu naoružavanja, što je u međuvremenu doseglo Aziju a nije ostavilo netaknutom ni Rusiju. Ta naoružavanja nisu ograničena ugovorima, nego finansijskim i tehničkim sposobnostima pojedinih država. Kontrola naoružanja je mrtva na listi ciljeva međunarodnih razgovora i pregovora.

Kao zbilja razoran korak emancipacije pokazalo se to kako je Amerika odgovorila na neograničenu spremnost Evrope na solidarnost. Osjećaji povezanosti nakon 11. 9. nisu bili povezani ni s kakvom političkom kalkulacijom, nakon čega je rođena alijansa protiv terora i nakon čega je uslijedio mandat Ujedinjenih naroda protiv terorista u Afganistanu. NATO je prvi put u svojoj povijesti ponudio savezništvo. Ljubazna zahvalnost Washingtona i njegova odluka da izabere između poslušnih i neposlušnih pocijepala je savez a njegovo razlikovanje «stare» i «nove» Evrope podijelilo je Evropu. To razlikovanje nije moralo biti rezultat političke procjene korisnosti u smislu *divide et impera*. Ono može potjecati i iz američkog samorazumijevanja jednakosti po kojoj je novo uvijek bolje, a staro je uvijek lošije. Ipak – ako se u Rumsfeldovom diktumu ne krije samo aktualni neljubazan ispad – upravo se pokazuje sljedeća faseta različite kulturne situacije s one i s ove strane Atlantika: **tamo nesumnjiva izvjesnost misije, ovdje traženje primjerene odgovornosti.**

To da su Njemačka i Francuska skupa s drugim Evropljanima odbacile sudjelovanje u ratu u Iraku bilo je dobar znak: u Evropi se počinje definirati vlastite interese i slijedi se rezultat vlastitih analiza koji se osim toga pokazao tačnim. Nadmoćni, briljantni ratni pohod nije nikakva garancija za politički uspjeh. Onaj ko vodećoj sili ne želi reći «ne» ne može postići samoodređenje.

Istovremeno je zadivljujuće povezivanje s kojim predsjednik George W. Bush slijedi svoju stratešku liniju. Prilikom njegove prve posjete Poljskoj formulirao je – još ne posvuda uzet ozbiljno – cilj zatvorenog mosta zemalja od Baltičkoga do Crnog mora. Ko je pogledao kartu, mogao je na drugoj strani vidjeti Gruziju i regiju Kavkaza. Strateški pravac američke politike, koji od nepotopivog nosača aviona Evrope ide prema jugoistoku i preko Bliskoga i Srednjeg istoka te u najmanju ruku želi kontrolirati regiju u koju spadaju Afganistan i Iran a nove države izranjaju na južnom rubu bivšeg Sovjetskog saveza, odgovara američkim interesima. Također, ni udarci s teškim gubicima nisu odvratili predsjednika Busha od njegove strateške linije.

U udarce spada raskid s arogantnim držanjem unipolarnosti nakon 2001. kad je Washington vjerovao da se može odreći neprijatnih ometanja preko Ujedinjenih naroda i NATO-a. To je bila faza visokorazvijene svijesti o moći SAD-a. Trajala je do 2005. Bijeloj kući nije bilo lako da se otada trudi oko pomoći UN-a i saveznika u iračkoj krizi. Moglo bi biti da smo svjedoci djelomično opreznoga, djelomično nevoljnoga metodičkog prilagođavanja američke politike spoznaji da iz mjeseca u mjesec Kina i Indija postaju jače i da Rusija ne slabi, da je u svakom slučaju američka orijentacija na multipolarnost postala neizbježna. To također može opravdati nadu da će nasljednici sadašnjih predsjednika dopustiti da nastane arogantna doktrina sigurnosti i da se vrate svjetskom poretku UN-a. To bi bilo veliko olakšanje.

Za vlastitu orijentaciju ispostavljaju se tri teze:

1. Sljedeći predsjednici slijedit će jačanje vlastite zemlje i njezina utjecaja. Amerika će barem u narednih dvadeset godina ostati silom čija vojna nadmoć dalje raste.
2. Nacionalna «Grand Strategy» zahtijeva kontrolu regije Bliskoga i Srednjeg istoka – i preko toga. Ni ta strategija se neće mijenjati. Oba elementa poduprta nadstranački.
3. Interes da Evropa postane postojani peti pol ne može biti veliki.

Za posljednju tačku važna su i razjašnjavajuća razmišljanja o NATO-u u Washingtonu. Ponovno otkriće NATO-a pod natuknicom «transformacija» ide različitim stazama ali u istom pravcu: kako možemo savez učiniti instrumentom potpore naše globalno koncipirane politike? Pritom se prednosti saveznih partnera potčinjavaju interesima SAD-a. Naprimjer, jasan je interes SAD-a za ograničenje ruskog utjecaja na Kavkazu, možda također za Tursku, ali ne neposredno za Norvešku i Njemačku. To da NATO više nije centralno mjesto transatlantskog dijaloga - čemu

je Gerhard Schröder prigovorio prije dvije godine u Münchenu - u Washingtonu djelomično nailazi na odobravanje, dijelom na sumnju u zatvorenost partnera među kojima se ipak možda moraju tražiti dotični poslušni i sposobni. Osim toga, ne postoji nikakva sklonost da se sigurnosno-politička diskusija između Evrope i SAD-a formalizira, jer bi to pomoglo Evropi da postane jednim od polova. Proširenje saveza u pogledu članova i kompetencija mora se pragmatički učiniti korisnim za nacionalnu «Grand Strategy» SAD-a.

U to spadaju, recimo, nova tema energetske sigurnosti za koju NATO treba preuzeti odgovornost kao i jači angažman u Africi.

U međuvremenu se pojačava pritisak na saveznike, u svakom slučaju na raspolaganje se stavlja više novca za bržu modernizaciju njihovih vojnih snaga: modernizacija – da bi se pored američkih mogli angažirati i evropski savezi. Ukoliko za to nije dovoljno naoružavanje, trebat će razviti podjelu rada između stabilizacije, dakle *peacekeepinga*, i vođenja rata, dakle *pieceforcinga* - kako je to izvorno bilo predviđeno u Afganistanu. Pritom je začuđujuće da su očekivanja naoružanja, vrsta, mjesto i tempo angažmana određivali i određuju Amerikanci, a da Evropljani do sada ne bi bili sposobni da prema svojim analizama odrede koja vrsta globalizacije, koja geografska težišta i koje naoružanje njihovih vojnih snaga odgovaraju njihovim interesima.

Još uvijek je tačna poslovice: siromaštvo dolazi od *pauverté*. S američkog gledišta to znači: ne treba računati na razvitak EU-a u *Global-Playeru*, s Evropljanima se pojedinačno može lako manipulirati, a pogotovo njihove vojne sposobnosti imaju podređen značaj za naše velike poretke. Naš hegemonijalni položaj je unutar saveza nedodirljiv; Evropska unija kao organizacija kojoj Amerika ne pripada ne raspolaže suverenim obilježjem *država*. Njezina nastojanja oko samostalne sposobnosti vodstva i oko odgovarajućeg angažmana njezinih vojnih snaga na smiju se podupirati, što se lako obrazlaže ubitačnim argumentom da je potrebno spriječiti dvostruke funkcije. Najzad, poslovice o siromaštvu na evropskom jeziku glasi: *Sve dok Evropa nema samoodređenje, neće postati samostalnom*.

Globalizacija NATO-a

Evropa u svojoj suvremenoj situaciji upravo predstavlja poziv Amerikancima da je shvate kao potporu njihovoj nacionalnoj „Grand Strategy“. To im se ne može uzeti za zlo. Ta razmišljanja su sažeta pod naslovom „Globalizacija NATO-a“. Iz regionalnoga odbrambenog saveza treba nastati globalna organizacija koja bez geografskog ograničenja sudjeluje sa svakim partnerom u rješavanju neke krize ili prijetnje sigurnosti. To znači: iz staroga NATO-a u kojemu je Amerika garantirala sigurnost svojih partnera protiv potencijalne prijetnje s Istoka treba nastati novi NATO u kojemu su partneri dužni da podrže Ameriku u postizanju njezinih globalnih ciljeva. Američka navika preporučuje da se za NATO osjeća slično kao za Evropu: *novome* treba dati prednost pred *starim*.

Ne radi se ni o čemu manjemu, nego institucionalnom proširenju NATO-a prema Aziji, za koje bi kao demokratske zemlje u pitanje došli najprije Japan, Južna Koreja, Novi Zeland, Australija i možda Filipini. Budući da NATO nama nikakvu supranacionalnu samostalnu moć odlučivanja, dominacija Amerike bi djelovala kao i do sada a Amerika bi dobila instrument da najprije marginalizira Evropu, ali bi naškodila UN-u – jer ko bi htio pasti u naručje odlukama jednog takvog globalnog NATO-a? S jednim takvim novim NATO-om Amerika bi mogla mirno očekivati multipolarnost. Već članstvo Izraela u NATO-u postavilo bi nadasve komplicirana pitanja. Avanturistička je zamisao da bi stara Evropa bila uvezana i suodgovorna za sukobe u Aziji. U trenutku u kojem bi se takve obaveze prihvatile sa samoodređenjem Evrope bi bilo gotovo. Francuska ne želi funkcionalno ili institucionalno ni geografsko proširenje NATO-a;

njemačko-francuski motor mogao bi biti pretvoren u staro željezo ako Pariz i Berlin ne bi bili jedinstveni u tome pitanju.

U proljeće 2008. može se očekivati američki prijedlog za globalizaciju NATO-a. S obzirom na kompleksnost treba računati s time da će se raditi o blagom nacrtu za jedan temeljni zaključak koji se zadovoljava principijelnom spremnošću i procjenom da se ta perspektiva provjeri, sondira i istraži. Ovdje vrijedi: branite početke. Evropski interesi zahtijevaju jasno odbacivanje.

U korist ovog držanja govori i jedan svjetskopolitički aspekt. U velike probleme ovog stoljeća spadaju napetosti između kršćanstva i islama. Jedan važan sporedni efekt odbijanja u Evropi da se sudjeluje u ratu u Iraku predstavljala je sedmicama duga iritantna šutnja islamskog fundamentalizma. Jer, pored kršćanskog Zapada u Americi, iznenada se pojavio isto tako kršćanski Zapad u Evropi koji se eksplicitno opirao da slijedi postupak protiv Iraka koji su vodili Amerikanci. To je ometalo obrazovanje zatvorenog islamskog fronta protiv pretpostavljene zatvorenosti kršćanstva. I jasna Papina potpora evropskom držanju nije se mogla previdjeti. Nastojanje Benedikta XVI. posve neuobičajeno za jednog papu, da u Turskoj zaboravi iritacije svoga govora u Regensburgu, odrazilo je nastojanje Svete Stolice da na osnovu vjerskih razlika ne dopusti nikakav vjerski rat.

Institucionalni zahvat NATO-a prema Aziji bio bi shvaćan kao neoboriva demonstracija kako pod vodstvom Amerike nastaje zatvorenost kršćanskog lagera koja upravo zahtijeva, potiče ili barem preporučuje zatvorenost islama. Svijet u NATO-u prepoznaje samo Ameriku u multinacionalnom ogrtaču. To zacijelo nije posve pogrešno. Globalizacija NATO-a bila bi poklon fundamentalističkom dijelu islama. Svako institucionalno povezivanje NATO-a s Azijom učinilo bi gotovo neizbježnim sudar civilizacija. Ljudi koji su spremni na samoubojstvo, a koje mi nazivamo teroristima, dobili bi svjež priliv; pokraj onih koji žele svoj zavičaj osloboditi od stranaca stupaju borci za vjeru. Rizici globaliziranog NATO-a bili bi neodgovorni za globus u koji, kako je poznato, spada i Evropa.

Timothy Garton Ash, profesor evropskih studija u Oxfordu, nedavno je otkrio jezgru evropske dileme kada je napisao: „Evropljani nisu pozvani da umru za Evropu.“¹ Velike tekovine: sloboda, mir, pravo, blagostanje, raznolikost i solidarnost, ne posve savršene, ali na zavidnoj razini, u svakom slučaju atraktivne, nisu razvile snagu nacionalnih država. U 50 godina one nisu stvorile nikakav identitet. Evropa nema neprijatelja i u skladu s time nije ratnička. U usporedbi s njezinom poviješću to je stanje koje je za njezine ljude u pojedinostima sposobno za poboljšanje ali u principu više nema potrebu za mijenjanjem. To stanje bi se moglo označiti kao idealno. Ali ono zavarava jer u stvarnosti Evropa na može umaći globalizaciji. Za naše stanovništvo sasvim je poučno to kojim se izvanevropskim temama mora baviti njemačko predsjedništvo EU-a i predsjedavanja G-8 – posvuda krize koje koštaju i krvi: Bliski i Srednji istok, Irak, Iran, Afganistan. Strategija za Centralnu Aziju konačno je – jer je nužno – izrađena. Globalizacija znači i borbu za moć i za proširenje moći.

U ovom svijetu Evropa želi odrediti samu sebe. Kao očita slabost pokazuje se da Evropa isuviše dugo nije odredila svoje granice. Čak kasna odluka da se ne prihvate nikakvi novi pregovori o članstvu daje nade državama s kojima se pregovara o partnerstvu skrojenom po mjeri. Ali i bez takvih nada EU je previše proširena i suočava se s problemima svoje unutarnje i vanjske sposobnosti upravljanja. Proizvesti njezinu unutarnju, u izvjesnoj mjeri administrativnu samoupravu dosta je teško. Njezina sposobnost djelovanja prema vani iziskuje samoodređenje. Bez odlučnog cilja samoodređenja ona ne bi morala postati *Global Player* i ne bi se mogla zadovoljiti značajem koji u smislu monetarne i privredne politike ima u postojećim svjetskim organizacijama.

¹ Timothy Garton Ash. Europe's true stories, *Prospect Magazine*, februar 2007.

Preveliko širenje se jednim dijelom može svesti na obavezu ali i na historijsku šansu da se za ranije države Varšavskog pakta, ako mogu odlučivati slobodno, mjesto drži otvorenim. Kao drugo, Engleska je bila nadasve uspješna u tome da proširenje EU-a požuri prije njezinoga produbljenja. To odgovara interesu Engleske da spriječi neopozivo institucionalno vezivanje za kontinent da bi održala svoje posebne odnose s Amerikom.

Karakteristično je da je Velika Britanija pravila teškoće kada se uoči Berlinske izjave radilo o tome da se u uspjehe 50-godišnjeg evropskog razvitka ubroji Šengenski sporazum i euro. Potpunoj integraciji u Evropu Engleska će se i dalje opirati, posebno ako uključi mogućnost da bi Evropa mogla donositi odluke u području vanjske politike i politike sigurnosti, koje Amerika smatra neprijatnim. Sve dok Evropa ne nađe snage da Englesku stavi pred odluku da li ona daje prednost posebnom odnosu sa Sjedinjenim Državama ili svojoj punoj integraciji u Evropu, ona će zadržati svoj sadašnji komforni položaj. Sve dok tako ostane, globalna sposobnost djelovanja Evrope zamisliva je i dostižna samo bez Velike Britanije.

To bi bilo više nego za duboko žaljenje. Ali cilj svoga globalnog za djelovanje sposobnog samoodređenja Evropa ne može napustiti i ne može dopustiti da je Engleska trajno blokira. Logična i praktična razmišljanja koja su prije nekoliko godina predstavile kolege Schäuble i Lamers, da bi trebalo započeti s jezgrom onih koji su sposobni i voljni za užu integraciju, koje je otvoreno za svaku državu koji u tome želi sudjelovati - nakon kraja konflikta Istok - Zapad, vodilo me ka uvjerenju da bi u svakom slučaju na početku jednoga takvog procesa trebala sudjelovati jedna istočnoevropska država, prvenstveno Poljska. To bi uostalom bila dobrodošla garancija da evropski identitet ne degenerira u antiamerikanizam.

To što vrijedi za Englesku, mora barem važiti i za Poljsku utoliko što se one države EU-a koje hoće povezati svoje vanjskopolitičke i sigurnosno-političke sposobnosti ne bi trebale od toga odvrćati. Ipak, Poljska za razliku od Engleske ima kontinentalnu tradiciju, pa će prednosti svoga punog sudjelovanja spoznati ne samo u Šengenu i euru nego i u evropskoj vojsci.

Njemačka bi trebala sva svoja nastojanja koncentrirati na to da je Evropa peti pol u multipolarnom svijetu. Istaknuta mjesna vrijednost ispostavlja se iz spoznaje da bi Evropa bila jedini globalni faktor koji ne bi imao teritorijalne pretenzije. Njezin značaj nastaje iz saznanja da Evropa nikoga ne ugrožava i da je orijentirana na stabilnost. Njezin značaj bi mogao rasti ako ima vlastitu vojsku koja je sposobna za samostalan angažman. Ta vojska bi morala biti moderno opremljena i biti u stanju da se može pridržavati danih garancija; ne moći voditi rat u Iraku svim sredstvima – i pod nadređenom obavezom na poduzimati nikakav vojni angažman bez mandata UN-a. To bi omogućilo promjene u opremi i naoružanju, ali to ne bi zahtijevalo manje nego više sredstava za Bundeswehr. Globalizacija bi u svakom slučaju iziskivala veće troškove bilo da su kao do sada određeni na strani Amerikanaca ili samo evropski.

Nedostaje definicija našeg odnosa prema Rusiji. Pet saveznih kancelara se je u začuđujućem kontinuitetu od skoro 40 godina trudilo da na mjesto nezaboravnog tereta prošlosti razvije povjerenje, suradnju i po mogućnosti prijateljstvo. Brandt, Schmidt, Kohl, Schröder i Merkel su - uvijek s jedinstvenim osobnom notom - na tome radili sa svojim jedinstvenim partnerima – Brežnjevom, Andropovom, Gorbačovom, Jeljcinom i Putinom. Odnosi su pretrpjeli uzajamno usmjerene raketne baze, kraj Sovjetskog saveza i za Evropu takav epohalni događaj kao što je njemačko ujedinjenje čije su sigurnosno-političke uvjete dogovorili američki predsjednik Bush i sovjetski predsjednik Gorbačov. Njemačka privreda je poduprla ovaj razvoj, na korist obiju zemalja. Schröder je skovao oznaku „strategijsko partnerstvo“, koju je Merkel ponovila u svojoj prvoj izjavi po dolasku na vlast. Savezna kancelarka je svjesna koju dragocjenu baštinu je preuzela.

Rusija: prijeko potrebna

To je dobilo dimenziju o kojoj Brandt, Schmidt i Kohl nisu mogli ni sanjati: Rusija je prijeko potrebna da bi se za najopasniju suvremenu krizu - atomsku politiku Irana - našlo mirno rješenje. Rusija je prijeko potrebna da bi se za regiju Srednjega istoka, uključujući Siriju, Saudijsku Arabiju, Irak i Iran, postiglo uređenje koja obećava stabilnost. Rusija se upotrebljava za rješenje Kosova. Rusija je u sektoru energije postala faktorom posebno za Evropu, sve dok potreba za energijom raste a cijene ne padaju, što je vjerovatno za sljedećih 20 godina. Njemačka je zemlja koja je više od 40 godina skupljala veliki kapital povjerenja, možda ne uzimajući u obzir Kinu. Njemačka ima ogromnu odgovornost da taj kapital uloži u suradnju s Rusijom kako bi neutralizirala opasne krize. Osobito je prijeko potrebna Amerika izgubila ne samo ugled nego je svojom konfrontacijskom politikom naspram Rusije također izgubila utjecaj. Ukazujem izričito na članak viceadmirala Ulricha Weissera u martovskom izdanju IP-a.²

Nastala je jedna prilika, koja je u njemačkoj povijesti jedva usporediva, u kojoj Njemačka raspolaže utjecajem koji je veći od značaja jedne evropske srednje sile. Vanjska i sigurnosna politika treba širok pogled povezan sa spoznajom prioriteta koja se ne da zbuniti drugim temama ili sklonostima.

Metodski okvir našeg prostora djelovanja postao je prepoznatljiv kada smo se upleli u rat s Jugoslavijom. U to vrijeme rastući pritisak iz Washingtona i Londona da se njemačke kopnene trupe angažiraju protiv Beograda okončao se kada je savezni kancelar američkom predsjedniku rekao definitivno „ne“. To iskustvo je pokazalo da u situaciji evropskih dimenzija u kojoj se Nijemci upotrebljavaju Njemačka ima težinu koja gotovo liči na veto.

Nešto kasnije razvili smo plan u pet tačaka koji je Rusiju ponovo vratio u čamac što je sadržavao prihvaćanje Kineza i koji je pored mandata UN-a utjecao i na suglasnost Amerike za pregovore s Miloševićem radi okončanja rata. Na sreću, Finci su predsjedavali EU-om i Martti Ahtisaari je bio uspješan. To iskustvo je pokazalo da Njemačka s dobrom idejom – ukoliko nađe dovoljno podrške i partnera, čak može voditi – ne hvaleći se time. Bez dobivanja partnera i najbolja ideja ostaje neplodna.

Taj okvir je dovoljan, gotovo idealan jer se niko ne mora bojati Njemačke, ali on se čini kao pijanistička vježba prstiju mjerena na globalnoj dimenziji njemačke odgovornosti pred kojom danas stojimo.

Iz razmatranih elemenata za njemačku se politiku postavljaju neke teze:

- ♦ Njemačka se treba potruditi da Rusiju, silu koja je nepromjenljivo usidrena, kako u Aziji, tako i u Evropi, što je moguće čvršće i uže poveže sa Starim kontinentom. Njemačka bi trebala predložiti: Vijeće NATO - Rusija razviti u gremij kojem su – nakon pretresanja sigurnosno-političkih pitanja – date i ovlasti u donošenju odluka. U to treba spadati i uklanjanje vremenu neprimjerene prijetnje prvim nuklearnim udarom.
- ♦ Njemačka bi trebala pokušati na temelju saveza s Amerikom postići suglasnost da se nejednake odgovornosti - ondje globalni interesi, ovdje evropsko samoodređenje - mogu slijediti i biti povezane u odnosu partnerstva i podjele rada.
- ♦ Njemačka bi trebala kontrolu naoružanja ponovo učiniti zaštitnim znakom. Princip odustajanja od nasilja i zajednička sigurnost, pretočeni u ugovore, u Evropi su otklonili potencijalnu opasnost od trećega svjetskog rata. Oni bi i u drugim regijama mogli pomoći da se spriječe sukobi.
- ♦ Njemačka bi trebala utjecati na to da konkretizira svoje pozicije u izvještaju Savezne vlade

² Ulrich Weisser, Wir brauchen Russland!, *Internationale Politik*, März 2007, str. 48-55

Strateški interesi Evrope - pogled iz Berlina

o razoružanju kako bi se time okončalo trajno stacioniranje američkog atomskog oružja i njemačko sudjelovanje u nuklearnim zadaćama NATO-a.

- ♦ Njemačka bi trebala potaknuti da se ožive ranija razmišljanja protiv mogućih prijetnji da se u budućnosti razvije evropska raketna odbrana s američkim i ruskim sudjelovanjem.

Intervju: Gerd Hofer, član Bundestaga SR Njemačke

Nećemo mijenjati politiku prema zapadnom balkanu i bih

Član redakcije Foreign Policy Reviewa, Davor Vuletić, imao je priliku kratko susresti i intervjuirati *Gerd Hofera*, člana Bundestaga SR Njemačke (SPD). Hofer je član Odbora za odbranu Bundestaga, te zamjenik predsjedavajućeg Odbora za unutarnje poslove Bundestaga. Pored toga aktivno participira u radu Interparlamentarne unije, odnosno njenog komiteta za odbranu i sigurnost. Odnedavno je postao i član novoformirane parlamentarne grupe za BiH u Bundestagu SR Njemačke.



FPR: Iz naše perspektive gledano, čini nam se da Njemačka sve više ide ka definiranju globalne vanjskopolitičke uloge, koja se manifestira kroz aktivno učešće njemačkih vojnika u mirovnim misijama i vodeću ulogu u diplomatskim naporima iznalaženja rješenja za globalne krize. Istovremeno, u Njemačkoj je prisutna debata da li ova zemlja uopće treba imati globalnu vanjsku politiku. Kakvo je Vaše mišljenje?

Hofer: Njemačka je svoj puni suverenitet stekla tek 1990/91. godine. Morali smo definirati svoju poziciju i ulogu u svijetu. Naši prijatelji u EU i NATO-u od nas su tražili da se urgentno angažiramo u hvatanju u koštac sa globalnim vanjskopolitičkim izazovima. Njemačka nije mogla biti neutralna, kako zbog historijskih lekcija tako i zbog iskustva aktivnoga članstva u međunarodnoj zajednici.

FPR: Globalna uloga znači i globalnu odgovornost. Nedostatak političkog konsenzusa u Bundestagu upućuje na zaključak kako Njemačka još oklijeva u preuzimanju globalne odgovornosti. Nije li upravo rasprava o slanju dodatnih „Tornado“ aviona u Afganistan izazvala burne reakcije, kako među opozicionim strankama tako i među strankama crno-crvene koalicije?

Hofer: Jedino njemački Parlament ima ustavno pravo slanja njemačkih trupa u mirovne misije. Naša je politička tradicija da kada donosimo takve odluke, one budu potvrđene velikom većinom gotovo svih političkih stranaka koje participiraju u Bundestagu. U ovom konkretnom slučaju, kojeg ste napomenuli, jedino je Ljevica bila protiv. Naravno, i u drugim stranakama su pojedini zastupnici iskoristili svoje pravo da glasaju protiv, u skladu sa članom 38. Ustava SR Njemačke. Taj član Ustava daje im pravo da izdvoje svoje mišljenje od većinskog stava svoga zastupničkog kluba, te glasaju, kako Ustav kaže, „po vlastitoj savjesti“. No, ipak, većina je potvrdila odluku o pojačanju njemačkog mirovnog kontingenta u Afganistanu, potvrđujući time našu demokratsku praksu većine.

FPR: Predviđeno je da ove godine Njemačka povuče ili smanji broj svojih trupa u BiH. Da li je ta odluka neka vrsta refleksije spomenutih debata u Bundestagu, ili je ona rezultat procjene koja kaže da je situacija u BiH sada dovoljno dobra i dovoljno zrela za domaći Ownership?

Hofer: Nije Njemačka jedina koja smanjuje broj svojih vojnika u BiH. To su uradile i rade

mnoge druge zemlje koje su participirale u misijama SFOR-a, kasnije EUFOR-a. Imao sam brojne susrete sa zvaničnicima u BiH, sa predstavnicima međunarodne zajednice i njihova jedinstvena ocjena je da je sigurnosna situacija u BiH poprilično stabilna. To je procjena unutar EU, te je i naša odluka bazirana na sličnoj procjeni. BiH je sada u fazi reforme policije i ustava i ako te reforme uspiju, BiH će biti spremna za puni suverenitet za puni Ownership, a na taj način bit će bliža članstvu u evropskih i evro-atlantskim integracijama.

FPR: Da li će ovi globalni izazovi koje Njemačka prihvata utjecati na promjenu vanjskopolitičke agende kada je zapadni Balkan i BiH u pitanju?

Hoefler: Ne.

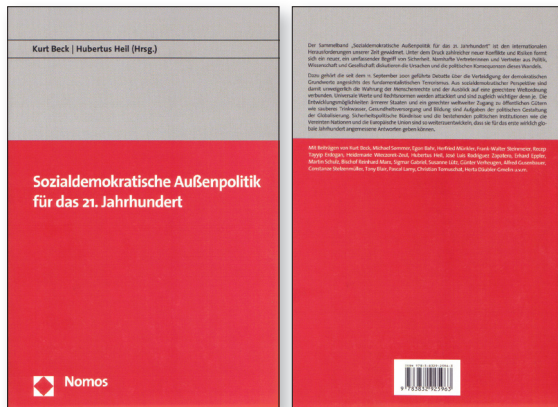
Prikaz knjige

Socijaldemokrati svih zemalja ujedinite se

Nova Knjiga: „Socijaldemokratska vanjska politika za 21. stoljeće“, 500.str, Izdavač: Nomos, Baden-Baden, Njemačka, Izvorni naziv: „Sozialdemokratische Außenpolitik für 21. Jahrhundert“

U posljednjoj deceniji evropska socijaldemokratija našla se pred velikim poteškoćama i izazovima. Proces globalizacije, u političko - ideološkom smislu, nije nigdje ostavio tako duboke ožijljke kao što je to moderna evropska socijaldemokratija. Mnoge socijaldemokratske vlade izgubile su sebe i izbore, zbog nemogućnosti da pronađu srednju vrijednost za unutrašnje i vanjskopolitičke izazove formulirane u pitanjima: kako se boriti protiv terorizma, izbjeci unilateralizam i zaštititi ljudska prava; kako zaštititi korporativni kapitalizam i prava radnika istovremeno; kako se boriti protiv sve veće razlike između razvijenog i nerazvijenog svijeta; kako udovoljiti ekološkim standardima i zadržati postojeće tehnologije; cijene i radna mjesta; kako napose očuvati jednaka socijalna prava i izgraditi mehanizme borbe protiv ksenofobije u društvima koja su toliko ostarila i čija se demografska struktura stubokom mijenja. Neki su uspjeli naći adekvatne odgovore na neka od pitanja, ali niko nije uspio apsorbirati sve.

Politika mjere, kakvom socijaldemokratiju uglavnom zamišljaju, izgubila je mjeru i povjerenje u mnogim velikim evropskim društvima. Prvi puta nakon više od deset godina socijaldemokratska Vlada Švedske izgubila je izbore. Švedski kapitalizam sa ljudskim likom, toliko hvaljeni model, izlazio se upravo na socijalnim pitanjima i korupciji. U Britaniji, Francuskoj, Italiji, Grčkoj, Poljskoj...laburisti, socijaldemokrati i socijalisti izgubili su konekciju sa svojom izbornom bazom, bilježe relativno nisku popularnost, bilo da je riječ o unutrašnjopolitičkim ili



vanjskopolitičkim pitanjima. U Njemačkoj, socijaldemokratija je u posvemašnjoj krizi. Reformska agenda, koja neminovna zahvata i u socijalne fondove i prava radnika, dala je dovoljno municije radikalnoj Ljevici, ojačanoj, frakcijskom podjelom SPD-a, da polako ubija ideju moderne evropske socijaldemokratije.

Ima li izlaza? U nedavno objavljenoj knjizi „Socijaldemokratska vanjska politika za 21. stoljeće“, čije štampanje je koordinirao njemački SPD, nude se neki od njih, ne samo za evropsku i njemačku socijaldemokratiju, nego i za globalne multilateralne mehanizme. Globalizacija je izbrisala oštru podjelu na vanjsku i unutrašnju politiku, te učinila da sve postane zajednička politika, ali i zajednička odgovornost. Najveću odgovornost imaju najveći, industrijski i ekonomski najrazvijeniji. Jačanje Evropske unije, njena institucionalna kohezija, a time i jedinstvenija vanjska i sigurnosna politika apsolutni je prioritet smatraju promotori knjige njemački ministar vanjskih poslova Steinmeier, te bivši ministar vanjskih poslova Hans Dietrich Genscher. Redefiniran je i aspekt kolektivne

sigurnosti, jer prijetnja nije više samo ona oružana, ili samo ona teroristička. Pored toga ona je generirana višom silom, premda ponajviše uzrokovana ljudskim nemarom. Stoga je nužna zajednička akcija da se zaustave klimatske promjene, da se pronađu adekvatni alternativni izvori energije, ali i da se sačuvaju izvori pitke vode. Starteško euro-atlantsko partnerstvo i dalje je jako važno, ali ono mora biti redefinirano i u njega mora biti uključena i Rusija.

Ova knjiga nije odgovor na sva otvorena pitanja moderne socijaldemokratije, ali se može nazvati dobrim primjerom za zajednički nastavak traženja odgovora. Ako ništa, definiran je problem i prepoznate mogućnosti djelovanja. Ostalo je na socijaldemokratama.

Evropska promocija ove knjige, odštampane na njemačkom, održana je početkom jula u sjedištu SPD-a Njemačke, u Berlinu. Knjiga ima 500 stranica i sastavljena je od 46 eseja koje potpisuju neka od najeminentnijih imena evropske političke, ne samo socijaldemokratske scene: Tony Blair, Segolen Royal, Frank Walter Steinmeier, Pascal Lamy, Recep Tayyip Erdogan, Hans Dietrich Genscher, Egon Bahr, Guenter Verheugen, Alfred Gusenbauer, Jose Luis Rodriguez Zapatero i dr.

Izdavač knjige je ugledna njemačka izdavačka kuća *Nomos*

Magazin Europes World

U prodaji je šesti po redu broj Magazina Europes World. Riječ je o jednom od najvećih evropskih vanjskopolitičkih žurnala, barem kada se u vidu ima brojnost članstva i široka mreža think-tank i nevladinih organizacija širom Evrope koji ga podržavaju. Magazin se štampa tri puta godišnje u suradnji sa asocijacijom Friends of Europe, nezavisnim think-tankom sa sjedištem u Briselu. U njegovom uredničkom kolegiju brojna su poznata imena iz svijeta politike, novinarstva i, naravno, diplomatije: Carl Bildt, predsjednik Estonije Toomas Hendrik Ilves, Chris Patten (danas predavač na Univerzitetu Oxford), te urednici El Paisa, der Standarda, The Wall Street Journala, Financial Timesa i dr. Partner magazinu je i Council on Foreign Relations koji izdaje prestižni Foreign Affairs.

Magazin ima pet stalnih rubrika: Međunarodna scena (International), Evropa (Europe), Svije u razvoju (Developing World), Pogled iz glavnih gradova (Views from the Capitals), te naravno pisma uredniku (Letters to the Editor).

U najnovijem broju, Joachim Bitterlich, nekada glavni vanjskopolitički savjetnik bivšeg njemačkog kancelara Helmuta Kohla, razmatra mogućnost da EU uistinu dobije koherentniju vanjsku i sigurnosnu politiku. On je veliki zagovornik zajedničke sigurnosne i vanjske politike, ali još veći zagovornik temeljite rekonstrukcije euro-atlantskih veza.

Ministrica unutrašnjih poslova Francuske Michele Alliot-Marie u svom eseju pod naslovom „Nacrt podupiranja krhke sigurnosti u Africi“, govori o potrebi EU da se odlučno angažira, vojno ali i na druge načine, u kriznim žarištima Afrike. Ona smatra da EU to mora učiniti kako iz moralnih, tako i iz praktičnih razloga. Kada je riječ o potrebi vojne moći u Africi, smatra Marie, Evropa ne mora biti gigant, ali ne smije biti ni slabić.

Profesor Francois Godemet, direktor Centra za azijska istraživanja u Parizu, smatra kako EU ne smije zanemariti ni svoj angažman u Aziji. On je mišljenja da se buduća zajednička i sigurnosna politika EU mora proširiti i na Aziju.

Potom slijede tekstovi i eseji koji govore zašto je bitna nova EU politika u centralnoj Aziji,



poseban akcenat stavljen je na Kinu. Dok jedni pišu o tome kakva bi trebala da bude EU zajednička vanjska i sigurnosna politika prema važnim strateškim regionima, drugi ispituju mogućnost dalje iunstitucionalizacije EU. Drugim riječima, bave se pitanjem da li EU uopće može imati tako jedinstvenu sigurnosnu i vanjsku politiku. Specijalni dosije ovog broja magazina posvećen je odbrani i sigurnosti, sa posebnim osvrtom na sve slabosti i prednosti evropske odbrambene i sigurnosne politike.

Raznovrsnost tema, pristup problemima sa različitih strana i različitih uglova čini ovaj magazin zanimljivim i svježim. Koristeći mrežu velikog broja think-tankova iz cijele Evrope i SAD, koji čine Savjetodavni odbor, magazin sasvim sigurno ima potencijal da zadrži svježinu i raznovrsnost.

Uostalom, procijenite sami!

Dear reader,

In this issue of our magazine we have tried to observe German foreign policy from different angles, observing its global and European, as well as its Balkan discourse, with the ultimate aim of bringing Bosnia and Herzegovina within that system of values. For obvious reasons, we have given most of the space to our German colleagues. *Egon Bahr*, one of the key policy strategists in Germany, explains the possibility of a new position for the European Union in a multipolar world, with an emphasis on Germany's role in it. Our colleague *Britta Joerissen*, who is an expert for the Balkans in the *Friedrich Ebert* Foundation, concludes that there is no alternative to the integration of the Balkans in the EU has, so she recommends to German politicians not to remove the Balkans from the list of priorities in their foreign policy agendas. Bodo Weber, a sociologist who is very familiar with the developments in BiH, writes a letter from Berlin explaining how he sees the complex situation of BiH nowadays, offering an objective, critical yet not unoptimistic answer. In his text he deals with the causes of disaster that befell the society of BiH and spares no one of his criticism: neither Germany, the international community, nor, for that matter, the local „ethno-nationalist oligarchy“.

In the previous issue, we dealt with Bosnia and Herzegovina in the context of changes in the American policy and weaknesses in the EU policies. It seemed logical to continue with the German foreign policy that symbolises today, or at least that is how it appears, a great ambition and hope in the healing of those European weaknesses. Moreover, without the active engagement of Germany, it would be difficult to see an improvement of the systemic errors of global multilateralism, particularly evident in the Kyoto Convention, WTO, UN and NATO. The EU Presidency, the chairmanship of the Group of eight economically most developed countries of the world (G-8); of the biggest peace contingent in BiH and Kosovo; the Commander-in-Chief of EUFOR in BiH; the High Representative in BiH; significant peace engagement in Afghanistan; a very active diplomatic engagement concerning the solution of the Iranian nuclear crisis and the future status of Kosovo; from next year German aid to the developing countries will be increased by 750 million Euros a year. With all these facts in mind, a text written by one of our members tries to find answers to the dilemma debated by Germans these days – is this all just a coincidence or is it about the ambitions of a new German foreign policy? Or else, did the circumstances simply impose these challenges upon Germany? What is the role that Germany must (needs to) play globally?

We are not offering ultimate answers but rather invite you to continue searching for them together. For the future of Bosnia and Herzegovina, which is still greatly dependent on international interventionism, these are far from irrelevant issues. Relations within the EU, as well as global relations, are a direct reflection of the coherency of the international community's mandate in BiH. The clarity and dynamic of the exit strategy of the international community from BiH will depend on them. *Ownership* in BiH will not happen overnight. Time is needed, alongside the clear mandate and partnership of the international community and its institutions. It took Germany decades to build its *Ownership*; it did it slowly and patiently and, in that effort, it had strong and resolute partners. The experience of our German friends could be of help so that after the Partnerships for Peace, we could “enter” into the *Partnership for Ownership*.

Geard Hoefer, a member of the Defence and Security Committee of FR German Bundestag, stated, in a brief interview he gave to our magazine, that he considers that the key conditions for the creation of this Partnership for Ownership have been met. He thinks that the security situation in BiH is stable, and that now the time has come for us all to dedicate ourselves to an upgrading effort focused on reforming the police and Constitution.

We rely on your understanding of the fact that some events occurred more quickly than our

preparation of this issue. They have only confirmed our main findings and made us more resolved in our conviction that we need to continue dealing with this interesting topic from different viewpoints.

Editorial board

A View from the Balkan Perspective

A new German foreign policy – nuances of globalisations

Did Germany have great ambitions, or was it the circumstances that simply put challenges before this country? Globalisation of German foreign policy will grow in line with the capacity of German realpolitik to fully accept the challenges and define the priorities of its global role in the decade to come. From the phase of an introvert attitude, in the period preceding the re-unification, that was interrupted by Brandt's attempt to define a more moderate strategy towards the communist East and Kohl's singled out attitude vis à vis the recognition of the former Yugoslav countries, during Schroeder's mandate, Germany made a historic breakthrough becoming an important part of multilateral interventionism. Before the coalition government of A. Merkel there is a difficult task of continuing this trend in a situation when everyone expects a lot from Germany, not only to join in, but also to lead the processes on the world scene. There are many facts that indicate that the German Government has taken this challenge very seriously. Success will not only depend on the serious intentions of the Federal Government, but above all, on the readiness of German society to legitimize the „New Doctrine“.

*Amer Kapetanović (FPI BH) **

German foreign policy has waited a long time for the opportunity to free itself from the inferiority that was imposed on it by the circumstances of World War II onwards. The gradual completion of sovereignty encompassing both parts of the divided Germany,¹ the slow pace of taking up the *Ownership* from the Allies, but also the internal ideological divisions, were the reasons why, for decades, every serious attempt to shape a global foreign policy “failed” the test at home, even when the economic development of Western Germany emphasised the discrepancy between German economic superiority and foreign policy defensiveness. It is on these grounds that the unfair phrase was coined about the economic giant and political dwarf. Germany has never been a political dwarf, but one could rather say that it quietly waited for its chance to clarify its global position from within, through re-unification and the merging of two different identities and two different foreign policies into one single policy. The caution of political elites to a great extent corresponded with a deeply established and long cultivated attitude of Germans who never cared too much for foreign policy as much as they insisted on commitment to the country's economic and social issues.

Chancellor Schroeder's Government, although confronted with serious challenges of

* Member of the Foreign Policy Initiative BH (FPI BH). Author of the book „Foreign Policy of BiH – Between Challenges and Weaknesses“, Buybook, 2003.

¹ Prof. Dr. Šarčević, Edin, „Constitutional System of FR Germany“, Heinrich Boell Foundation, Sarajevo, 2005. According to Professor Šarčević, it was only with the reunification that the breakthrough occurred in terms of full sovereignty over the territory of the united German state, and this was done through the so-called. „Two-plus-four“ agreement of 12 September 1990, which mainly relates to the foreign aspects of German unity.

economic and every other integration of impoverished East Germany, decided to make a historic step towards the outside world. Schroeder introduced into the political lexicon the terms *Größe macht* (great power) and *Deutscher Weg* (German way), which symbolised the intent to position the country globally. Nevertheless, the turmoil caused at home related to the sending of German troops into the peace missions in BiH and Kosovo, and today in Congo, Lebanon and partly to Afghanistan, is the best explanation why Germany's opening up has been slow and cautious.² Pacifism and loyalty to multilateralism, somewhat exaggerated due to decades-long and multifaceted denazification of society, are the reasons why the Germans are not fully open towards their *Größe Macht* when it comes to solving global problems. However, to become, an active participant in the processes of solving these problems required a new momentum that generates serious introspection of the political elite and society as the whole. In Germany, this „momentum“, as it is asserted by some German sociologists, is greatly linked with the decades of awareness of having lived safely far from world problems and from the need to interfere in international interventionism. The global threat of terrorism and the global fear from that threat have accelerated the coming of age in German as well, whose political elite has, for the first time in history, begun to realise that the feeling of inferiority because of their own past would not help the world to become a better place to live in. Chancellor Schroeder's Government dared to open this taboo and start the process of a more dynamic global positioning that is still ongoing. For the first time since the World War II German troops have become active participants in the international humanitarian interventionism. Moreover, by open opposition to the American invasion of Iraq and US-UK unilateralism, Germany has clearly expressed its foreign policy autonomy within the EU and NATO. It has stepped out onto the global scene from the position of the third most powerful world economic power.³ In the right when pointing out the crisis of multilateralism, yet warning that there is the need for a serious re-definition of EU-Atlantic relations, Germany has set an imperative in the system of homogenisation of the EU. The maturing of the „Old Europe“, as D. Rumsfeld has clumsily defined it, occurred on the matrix of the maturing of a new German foreign policy doctrine, French neo-DeGaullism, but also on the victory of British traditionalism over the challenges of a serious integration in the EU. Their common denominator is the crisis of the multilateral European identity, i.e., the EU's common foreign and security policy.

„Solution by rapprochement“

Making a toast at the signing of the coalition agreement with a glass of mineral water, the new German Government, led by Chancellor Merkel, opted for a more „sober“ foreign policy that would upgrade the process that had been opened by their predecessors, but also to rectify the mistakes that led towards the worsening of relations with the US, Washington was the first foreign destination of the new German Chancellor. The interest shown by Berlin in the improvement of communication was met by similar intensity from the other side of the Atlantic. For all the good

² Even the announcement that Germany will send six „Tornado“ aircrafts to help the NATO peace operations in Afghanistan was criticised by the public. As many as 77 % of the respondents openly opposed the sending of German reconnaissance aircrafts to Afghanistan.

³ Federal Chancellor Gerhard Schroeder stated on 27 November 2002 that, in case of military intervention against Iraq, Germany would provide NATO with the right of flying over, movement and transport through Germany, although he ruled out again German participation in the military intervention against Iraq. The decision to participate in a potential military intervention referred to Bundeswehr tanks stationed in Kuwait. He ruled out the possibility for Germany to vote in the UN Security Council for the resolution that would legitimize the military intervention against Iraq, whereby one needs to have in mind that in February 2003, Germany presided over the Security Council.

things in life circumstances and interests must coincide. Politics and diplomacy are no exception to that rule, so this new German-American rapprochement occurred at the right moment for both countries. Faced with the failure in Iraq, the worsening of relations with Russia and with the fact that the United Kingdom turns to its internal political issues (Blair's withdrawal), President Bush's administration needed a strong and reliable ally in Europe, an ally who has good relations with Russia and France,⁴ and a good reputation in the Middle East and Iran. At the outset of its mandate, the German government did not want to miss the opportunity the country had been waiting for so long and which realistically belongs to it. The moves that gave rise to the question whether it was a new global role in foreign policy for Germany followed. Perhaps, it was about challenges that have simply come to the fore? There were those who did not see anything special in all this, but rather a PR-related political game of tactics. The opposition publicly demanded from Angela Merkel on several occasions to give up world diplomacy and dedicate her time and energy to internal issues. Even if those who say that this was all about political "tactics" were right, they had to keep quiet confronted with an unexpected approval she received from public opinion⁵ for the work done in the foreign political arena by Merkel and the Foreign Minister Steinmeier. The public was certainly elated additionally by the positive role played by Germany in the organisation of the World Football Championship. The slogans „Germany – a country of ideas“ and „Time for new friendships“ testified the need of the Germans to send a different message to the world, to break the stereotypes about themselves and their country. Even more than that, it was a successfully passed test of bringing Germany back to the global scene – not only the political one.

The diplomatic offensive of Germany did not let slip the global *crisis management*, and Berlin became the coordinator of numerous activities of the Middle East „quartet“. Germany played a distinguished role in preventing the Iran crisis from spilling over the boundaries of diplomatic negotiations. One should not neglect the fact that it was in Berlin that American and North Korean negotiators agreed on the *de-nuclearisation* of North Korea. The German Government decided to extend temporarily the mandate of German soldiers in EUFOR in BiH, then to send an observer mission (patrol ships) to Lebanon. With the deployment of reconnaissance airplanes, the engagement of 2,800 German troops in Afghanistan was supported. For some it came as surprise that Germany strongly supported the candidacy of Dr Christian Schwarz-Schilling for the High Representative in BiH. All these decisions were taken in just over the first half year of the mandate of Chancellor Merkel's Government and almost all of them were followed with a very strong debate both in the public at large and among politicians.

Then followed the Presidency of the European Union and G-8 (the Group of eight most developed countries in the world). The German Government did not hide its ambition to use the Presidency of the EU in order to make at least a sketch of the *road map* for getting out of the Constitutional Crisis. German Presidency of the EU did not even officially begin, and it was already pronounced one of the most significant in the recent history of the EU; the Presidency that would save Europe from lethargy. The heads of states and governments of the EU requested from Germany to try to make a rough draft of a potential solution to the institutional crisis of the EU. The German Government's message was unambiguous: if by the European Election in the spring of 2009, the EU does not get out of the institutional dead-end street and does not adopt

⁴ With both countries, Germany cherished strategic partnership followed by rather intense contacts at the highest level. The same day after the inauguration the new French President N. Sarkozy went to visit Berlin.

⁵ The popularity of A. Merkel among her compatriots has grown greatly and at the moment, she is the most popular chancellor in the recent history.

its Constitution, it could mean a political failure of the EU.⁶ A strong stepping up of Germany in the foreign policy arena created naturally too high expectations of the public, particularly in the countries that expect German support on their road towards the EU (the countries of Western Balkans and Turkey) or in those countries that expect the solution for their trade dispute with the EU (China, India).

Germany alone will not be able, and it will not even try to provide answers to all these issues, but it will definitely contribute to put them on the multilateral agenda. Nobody disputes that the U.S. will remain the world superpower in the next twenty-odd years. However, it will become more and more the superpower in a multipolar world. The European Union has the potential of becoming the fifth pole of that world order (U.S., Russia, China, India), but in order to become truly an active protagonist in world policy, it must resolve some inner weaknesses. That is why Germany proposed a very ambitious plan of resolving the constitutional crisis of the EU. The essence of this plan is to put things back into a framework of institutional homogenisation of the EU, which is the task that cannot be completed within the German Presidency. It is the task that requires time, patience and concerted efforts. The role of Germany is to draw the road map and to set the tracks and define deadlines, which is an ambition that, as such, can not fit into the administrative framework of the 6-month Presidency, so that an active role of Germany will be indispensable in the years to come. Particularly if we have in mind that Sarkozy and Brown now lead France and the United Kingdom and that in their cautious approach to the issue of the institutional strengthening of the EU they have a lot in common.

The new /old priorities

On the other hand, it seems that Germany does not have time to wait and depend on whether and when the EU will reach such a high degree of cohesion, particularly in foreign and security policy. Until this is achieved (if ever it will be), one could expect that Germany continues to position itself in a much more robust way on the multipolar scene of the world. This is facilitated by the “middle way” doctrine in German foreign policy, or, to be more precise, the cultivation of equally good relations with the key actors of both global crises and global hopes. This can be a comparative advantage that could facilitate the ambition of Germany to take, in accordance with its economic strength, an adequate „package of shares“ in the UN, of course, if the UN undergoes the so much desired reforms. This doctrine, however, has a serious obstacle. In order to respond to this challenge, Germany must primarily open up from within. It seems that it has already started, but it is not finished yet. A high degree of consensus among the politicians has not been agreed, nor it is clear to the public at large what role should be played by Germany in these new circumstances of the world. The debate is under way. The Greens, traditionally a pacifist and pro-environmental party, have for the first time met a serious division when a vote was taken on the stronger participation of German troops in Afghanistan. The dissonance in positions was felt also within the SPD, which had an equal number of delegates openly opposed the idea of a stronger German presence in Afghanistan. Political confrontation is not only the reflection of a mature democracy but also the perception among the Germans whether there is any need for Germany to become a *Größe Macht*. Germany, as politicians inclined to a more robust foreign policy believe, could not afford to withdraw from the world scene at this moment. Two schools of thought are in conflict here: those who question whether Germany needs to play any global role at all, and those who think that Germany must play that role irrespective of whether it wants it or not.

A new challenge confronting Germany was viewed in this context during its Presidency of

⁶ Paraphrased from A. Merkel's address to the European Parliament in Strasbourg on 17 February 2007 (AFP).

the EU and G-8: an evident worsening of relations between Russia and the U.S.. Germany was faced with the need to conceptualise better its role in the „Cold War triangle“. This role could be exceptionally delicate, primarily because it is difficult to keep the middle way all the time. With the U.S., it shares an alliance that has deep historical roots, while with Russia it has many economic interests as well as direct energy dependence. As *Egon Bahr* put it in his analysis: „We simply need Russia“. We need it for energy, we need it for Kosovo, we need it for Iran...“ Germany is „torn“ between American demands and Russian opposition. The idea of finding a middle way in relations with the U.S. and Russia is being politically tested right now. The ruling red-black coalition (SPD-CDU/CSU) has divided views on the American intention to install ten missile shields in Poland and radar stations for observing nuclear missiles in the Czech Republic. The opponents of deployment draw their strength from the anti-nuclear movement that is extremely strong in Germany, while its roots go back to the Göttingen Declaration.⁷ The leaders of CDU/CSU mainly consider American initiative justified. Beyond this local *pro and con* discourse, the circumstances have assigned in this case the role of conciliator of American unilateralism and Russia's feeling that it is being offended in this context. How Germany will play and assume such a role at all, depends primarily on whether the German political elite are able to find a middle value for such an issue.

The middle way is a very desirable scenario for another global problem in which Germany, according to its plans, intends to play globally: *global warming*.

Environmental diplomacy has become a very developed branch of the diplomatic profession and international relations in general. It is expected that industrially most developed countries, which are at the same time the biggest polluters, will adopt measures that could save our planet in the long run. Unlike numerous conventions based on the equal rights and obligations of all the international subjects, environmental diplomacy is both a privilege and an obligation of the most industrially developed countries. German Government has already expressed its readiness to be one of the champions in the struggle against global warming. At the G-8 Summit in the German town of Heiligendamm, global warming dominated the agenda, yet without any rapprochement of positions. Still, it will be more important for Germany to pass this test at home, than to put this issue among the highest priorities of the world multilateralism. The powerful industrial lobby, particularly the car industry, is not so prone to swift and strict environmental standards.⁸ More so given that experts, environmentalists, climatologists and representatives of ever more numerous and powerful lobbies expect from the EU countries to reduce the emissions of carbon monoxide in the atmosphere by 30 % by 2020. At the same time, the EU is faced with the challenge of reducing its energy dependence on Russia and the Middle East, and to invest more intelligently 300 billion dollars in the next 20 years into the renewal of the existing thermo-power plant network in the EU.

The global role Germany has already started playing imposes a global issue: how to make a middle way that would be acceptable enough for the U.S., India, China, Brazil, even Australia to take – all with the aim of achieving the destination called the *Kyoto Plus* package? Multilateralism evidently is an acceptable form, because it has not alternative, but concrete actions with measurable results will be necessary. It is exactly in this field that the greatest responsibility is with the most developed industrial countries, and as for Germany, it is expected to be one of those that will switch on the light in the tunnel. This was attempted in Heiligendamm, but the American President

⁷ The Göttingen Declaration was initiated in 1957 by nuclear physicist Carl Friedrich von Weizsäcker, who succeeded to collect the signatures of the leading world physicists and Nobel Prize laureates in the then Germany as a response to the attempts made by Konrad Adenauer's Government to secure nuclear weapons for Germany. www.armscontrol.de/dokumente/goettingen-eng.pdf

⁸ The Economist: „Loosing their vroom – Angst and the German car industry“, February 24, 2007

has very quickly extinguished yet another hope that it might happen soon.

Did Germany have great ambitions, or was it the circumstances that simply put challenges before this country? The globalisation of German foreign policy will grow in line with the capacity of German realpolitik to fully accept the challenges and define the priorities of its global role in the decade to come. From the phase of an introvert attitude, in the period preceding the re-unification, that was interrupted by Brandt's attempt to define a more moderate strategy towards the communist East and Kohl's singled out attitude vis à vis the recognition of the former Yugoslav countries, during Schroeder's mandate, Germany made a historic breakthrough becoming an important part of multilateral interventionism. Before the coalition government of A. Merkel there is a difficult task of continuing this trend in a situation when everyone expects a lot from Germany. Not only to join in, but also to lead the processes on the world scene. There are many facts that indicate that the German Government has taken this challenge very seriously. Success will not only depend on the serious intentions of the Federal Government, but above all, on the readiness of German society to legitimize the „New Doctrine“. If we speak about a new German foreign policy doctrine, then these would be its essential determinants:

- ♦ Germany, as the third economic power in the world, as the country with bitter historical experiences, is entitled and has an obligation to be more resolutely engaged in the processes of resolving world problems;
- ♦ The first step on this road is certainly the strengthening of the EU, which must become a strong global factor;
- ♦ The adapting of the UN to new circumstances and new power relations in the world, whereby Germany is entitled to count with a permanent seat in the Security Council;
- ♦ The reform of NATO, primarily through the re-definition of the essence of this alliance itself and the relations among the Euro-Atlantic allies. Germany sees in NATO the only guarantor of stability and maintenance of trans-Atlantic links that are very important for Germany so it does not give priority to any particular mechanisms of the EU over NATO ⁹ (EU Security and Defence Policy - EUSDP);
- ♦ As one of the greatest financial contributors to the EU and one of its key founders, Germany has a particular obligation to be engaged strongly in the strengthening of the institutional cohesion of the EU, primarily by proposing new solutions for the constitutional crisis;
- ♦ The plan of the German Presidency of the EU can rightly be deemed as very ambitious, from the creation of a better economic, social and environmental framework, to the announced attempts to strengthen joint foreign and security policies of the EU. The latter partly relates to the policy of enlargement and the European perspective and stability of the Western Balkans;¹⁰
- ♦ In the climate changes caused by uncontrolled emissions of carbon monoxide, Germany sees a serious problem for the future of humanity and from the position of an industrially developed country it wants to contribute to its solution;
- ♦ In this context the issue of the energy dependence of the EU as well as Germany from Russia, Central Asia and the Arab world arises. Germany, therefore, wants to draw the attention of experts and the public during its Presidency to the issue of the generation and usage of so-called green energy;

⁹ At the Security Conference, held in Munich in February 2006, Chancellor Merkel clearly reiterated the position of German Government that strengthening of links within the existing NATO mechanisms is an absolute priority.

¹⁰ „Europe – succeeding together“, Presidency Programme, 1 January -30 June 2007, the Federal Government.

- ♦ Germany still believes that the enlargement of the EU to all the countries of Western Balkans is the best security and prosperity strategy for the EU. However, would it be wrong to draw from this the conclusion that Germany will unreservedly support that process. It would greatly depend on the forthcoming constitutional changes within the EU.

Bosnia and Herzegovina and the Balkans

Britta Joerissen, our colleague from the *Friedrich Ebert* Foundation, gave only a partial answer to the question, “What should German foreign policy do in Western Balkans?” It is our impression that German foreign policy has established geopolitical nuances for the Balkans, with the aim of pointing at open issues that have so far been covered by an imaginary Balkans as one whole.¹¹ Partly, this is so because in Berlin the prevailing view is that the situation in the Balkans has become more stable thanks also to a common European perspective of the countries of that region. That gives more of a reason to say that the new German foreign policy has put the Balkans and BiH in the second priority group. Earlier, the entire Balkans was a linked package of problems, whereas, in the Balkans of today, Germany distinguishes several open issues for which it does not have clear answers, nor does it have a clear strategy of action. Political *mainstream* is that Serbia and Croatia are two pillars that guarantee the stability in the Balkans. Croatia is considered as the most serious candidate for membership in the EU and relations with this country are situated in the coordination system of accession mechanisms. The *Crisis Management* is at the moment more focused on Serbia, where the strengthening of democratic forces is set as an absolute priority – in order to be able to absorb the reflections of the Kosovo issue, and particularly due to the fear of radicalisation that could expand. Where Bosnia and Herzegovina is concerned, among intellectuals and some politicians, there is awareness that it is in BiH that German foreign policy is being tested. In the Report for 2006, submitted by the German Government to the Bundestag, it is stated that the High Representative in BiH is a German, that the commander-in-chief of EUFOR is a German, and that German Bundeswehr has one of the biggest contingents within EUFOR. „Germans have taken a special responsibility for the future and for the security of Bosnia and Herzegovina“. ¹² This notion, no matter how much it may seem that there are tendencies to pull out of such a huge responsibility in BiH, has had such an influence that BiH, in the framework of the Balkans, remains among the important German foreign policy priorities. Nevertheless, the key words used by the strategists in Berlin to define the future engagement of Germany in BiH are *Ownership* and *Exit Strategy*. Seen from that viewpoint, it becomes clearer why Germany so quickly gave up its insistence to extend eventually the mandate to Schwarz-Schilling, i.e., to have him replaced by someone from Germany.

To those who know the situation, it is clear that the experiences of German cooperative federalism and German political consociation may be very valid for the achievement of BiH self-sustainability. However, Berlin is, it seems, slightly tired of constant complications in BiH. We have done everything we could and, now, after ten years, you are still not ready to take up *Ownership*. Well, Schwarz-Schilling has also tried with to do something about *Ownership*, and it did not work; this could be an arbitrary summary of the reactions of most of German politicians and analysts where BiH is concerned. The fact that Schwarz-Schilling’s *Ownership* was rather rhetorical, not only because of him, but also because the international community and the EU were not ready to “swallow” basic preconditions for *Ownership* is neglected. The

¹¹ Todorov, Marija, „Imaginarni Balkan“, Biblioteka XX vek, Belgrade, 1999.

¹² The Government Report on the efforts and achievements made in the Balkans for 2006, Drucksache 16/5000, dated 5 April 2007.

basic precondition is the constitutional remodelling of the country, which should have been the true and the only task of the Office of the High Representative and the EU, not only Schilling's OHR, but also Petritsch's and Ashdown's OHR. This is the first step that must have a clear exit strategy and clear timing. Only after a systemic support is secured, can we talk about the definition of *Ownership*. What gives reason for optimism that Germany will not give up totally BiH's *state building* may be found in the active and well thought presence of German foundations in Bosnia and Herzegovina? The country needs German help in order to build a partnership with the EU and the U.S. on the road towards *Ownership: Partnership for Ownership*. The foundations *Friedrich Ebert*, *Konrad Adenauer*, *Heinrich Boell* and *Friedrich Naumman* are already playing an important role in this field.

Bilateral cooperation between Germany and BiH has been, and remains good, with a lot of room for improvement. Germany intends to remain strongly focused on the development of SMEs and entrepreneurship in BiH. One should be honest and say that BiH has become, in the last decade, an extremely Amerocentric society, which has an objective basis. Such an attitude has been greatly transferred to the media and policy, which has perhaps pushed aside the potential for improvement of cultural and every other cooperation with Germany. At the level of political bilateral cooperation, and even multilateral relations, things are more or less clearly delineated already and here Germany sees BiH as an integral part of the region that has a clear European perspective. With the establishment of the very important Parliamentary Group for BiH in the Bundestag, it has become evident that the agenda of political bilateral relations has not been completely exhausted, but there is need for more inventiveness and ideas from both sides. This is a kind of institutionalisation of parliamentary relations, but, in German parliamentary practice, it is a sign that the Bundestag deems cooperation with BiH as very important. The Parliamentary Group for BiH¹³ is above all a signal to BiH that would be most appropriate to interpret as a chance given to the country, an open manoeuvring space for initiatives from BiH that presuppose the presentation of everything good that the country has done on its road towards self-sustainability.

As much as we could say that the countries of the Balkans and BiH are Amerocentric, we could as well say that German foreign policy, at least when compared with some other European powers, is Balkanocentric. One should not forget that the Balkans was the first historic test, not only for the new German foreign policy, but also for the readiness of German soldiers to contribute for the first time to the efforts of the international peace forces. What was happening in the 1990s and the way in which Germany reacted to it has built long-term links between German foreign policy and one of the most turbulent European regions.

Germany has initiated the establishment of the Stability Pact for South-East Europe in 1999, which was actually the first coherent strategy for international engagement in BiH, if we exclude the Dayton Process, which was more an American affair. Then it set the doctrine called *standards for the status* of Kosovo, one of the biggest military contingents in BiH and Kosovo.¹⁴ At five donor conferences for the reconstruction of BiH alone, Germany donated 102,5 million dollars. In the period from 1992 to 1995, the Federal Republic of Germany received about 320,000 refugees from BiH alone. Today, according to unofficial data there are about 320,000 persons

¹³ The Parliamentary Group for BiH has as many as 19 members; most of them from SPD (10), CDU/CSU (4), FDP (2), Greens (2) and the Left (1).

¹⁴ In addition to purely military tasks, the German contingent has been engaged in assisting reconstruction of schools, kindergartens, hospitals, etc. as well as within the program of civil-military cooperation in relation to the return of refugees and reconstruction (CIMIC). This cooperation was previously focused on providing refugees with "roof over their heads", while, since recently, it has been based on humanitarian assistance (through associations organised by soldiers called "LachenHelfen e.V."), and assistance to reconstruction projects (more than 1.600 houses have been reconstructed since 1997).

originating from BiH, including the second-generation diaspora that has already integrated into German society.

These are the lasting links and any foreign policy shift or doctrine can hardly ignore them. It is clear that this global positioning will, to some extent lessen the focus of German interests in the Balkans, particularly in BiH. The nervousness with which the BiH political and social elite sees the fact that BiH is becoming less and less an American, and more and more a European (multilateral) zone of responsibility, may be understood only in the context of several facts of importance for BiH. Where BiH is concerned, the European Union has a long tradition of hesitation and a lack of clear vision when it comes to solving problems. It is difficult to say that the Europeans know their neighbour less than the faraway Americans, and one can rather conclude that European multilateralism shows great weaknesses at the moment when the key EU members do not see too much of a bilateral interest in BiH and the Balkans. The answer may be sought within two realistic options: preoccupation with the global agenda or belief that the work in BiH may be finished by the EU bureaucracy. There is a resignation in the fact that all the international interventionism so far failed to produce results, that the situation in BiH is getting more and more complicated, and that the nationalist rhetoric is getting more and more loud, etc.

Schwarz-Schilling's attempt to channel at least the process of constitutional reforms before he leaves BiH may be read as a good intention that leaves the door half-open to the continued German engagement on this very important issue for the future of BiH. Whether or not it will remain just a good intention will depend above all on the seriousness and systematic nature of Schilling's approach that is now little known. If he truly wants to generate the changes in BiH, then the departing High Representative should open the process of „*Partnership for Ownership*“, which would bring together the local expertise, open the channels of decision-making power for local ideas and studies, not only those in the hands of politicians and their interest circles, but the ideas offered in the market presently by the non-governmental organisations and distinguished individuals. The true *Ownership* may come as the result of a longer process of partnership between local institutions and experts and the international community that, in line with its mandate, helps the best local ideas to find their systemic realisation. For this kind of partnership, somewhat different from the one we have known so far, time will be needed, as well as continuity, and not only the engagement of the EU, but also the bilateral engagement of the key countries which make up the Peace Implementation Council. The exit strategy sounds like a relief, but it will not happen without coherency, firmness and resolve to stand clearly behind a position that is the best for BiH, all its peoples and citizens. That is why I would be inclined to join the call of our colleague Joerissen that was addressed to German politicians – that a premature exit strategy from BiH might be counterproductive.

Letter from a German

On Attempts To Reform A State Without Society – A Few Reflections

What is to be done? The frustrating state of the present Bosnia and Herzegovina society, when it comes to the political task of creating a functional democratic state, needs to be seen as an opportunity. A new political subject needs to be created, either by transforming the existing political organizations, or by building new ones. First and foremost, this new political task must face unsparingly and constructively the current self-destructive social dynamics in Bosnia and Herzegovina. It must initiate a social discourse “about all of us”, starting with these dynamics. It must take seriously “the people” as a subject in the creation of the state, while not relieving “the people” of responsibility for the destructive social dynamics. It must be simultaneously “in the people” and act above society, in order to be free from the dominant crisis mentality and the political practice of the para-institutional undermining of state institutions and the collective breach of rules/laws. It must ceaselessly reflect upon the social and political foundations of such anti-societal behaviour and the chances of its spreading.

*By: Bodo Weber **

When, at the start of the year, I accepted the invitation from the only existing Bosnia and Herzegovina (B&H) foreign policy magazine to write in its subject-specific issue on German foreign policy towards Bosnia and Herzegovina, I could not have imagined what I was getting into. Specifically, I was asked to write an essay on how I see the main problems of that Balkan country, as well as possible solutions and Germany's role in all of it. In mid May, after coming back from two lectures/discussions in Sarajevo and Mostar about possible ways out of the state of the ethnicity-driven self-destruction of B&H universities and the academic community, I found myself facing unusual difficulties in preparing the text. To be frank, I overcame this writer's block only when I became aware of the reasons for my unease, all of which are equally political and personal.

Collapse of international policy towards Bosnia and Herzegovina

First of all, Bosnia and Herzegovina is currently in the worst stalemate since the end of the war. Renouncing the closure of the Office of the High Representative (OHR), the international community remains without any strategy, even a bad one. Neither the international nor the domestic side offer any vision of a potential actor who could create a functional state. Secondly, the current collapse of international policy towards B&H bears a German hallmark. Germany took all the key positions (High Representative/EU Special Representative, EUFOR Commander, EU chairmanship). Moreover, the intellectual arguments which served to legitimise the “strategy” to

* Sociologist and the doctoral degree candidate at the University in Hanover and expert on the circumstances in BiH and the Balkans. Author of the study „Crisis of Universities and Perspectives of Young Scholars in BiH“, *Friedrich Ebert Foundation*, Sarajevo, 2007.

close the OHR, originated from a German *think-tank*.¹ Thirdly, and perhaps the most difficult, the collapse of international policy is embodied in the very person of Christian Schwarz-Schilling, the current High Representative. Schwarz-Schilling was among the rare individuals in the political establishment who rose up against the *non-relationship* of German policy towards the war in B&H². At the time his position was contrary to the far more dominant mindset among the political elites and the German population, which by ignoring the new, bloody reality of the international disorder after 1989 wanted to preserve the idyllic position of a security island that the old Federal Republic of Germany enjoyed after 1945. That small group of politicians prepared the ground for a change in German foreign and security policy, made in the second half of 1990s. This change represented the most important precondition for the rise of a united Germany as a relevant player in the international politics of this decade.

An elderly politician who purportedly slept through half of his business meetings, Schwarz-Schilling became a sad symbol of the failed attempts of the international community to create a functional state and to stop the regressive social and political dynamics in B&H whose structural deficiencies can be traced back to the first post-war days. These deficiencies consist of a lack of political will and a limited understanding of the social process of ethnicization, i.e. the phenomenon of ethnic nationalism. In 1995 in Dayton, at the time that the B&H Constitution was put together and the roles of international institutions, primarily that of the OHR, were defined, the international community sacrificed the question of the functionality of the post-war state for the sake of establishing and ensuring peace, due to the limited military and diplomatic intervention in the Bosnian war. Only at the end of the 1990s did international policy haltingly enter the business of state building. They did this more by force of circumstance than by conviction, as they came to understand that there is neither a lasting peace without a functional state, nor the conditions to withdraw international troops.

The state building policy became a “serious task” only as a result of the changes on the international political scene after 9/11. That meant a sudden fall in the interest of the international community, the United States above all, to continue its intense, expensive and not so effective involvement in B&H within the existing framework of a semi-protectorate. Thus the first pretence of the democratic transformation of the Dayton state came into existence, a policy whose effects were bound to be deceptive because state building, as an exit strategy, necessarily had to ignore the B&H social reality. This state of affairs was compounded and extended with the transfer to the so-called “Brussels era”. Responsibilities for the process of the democratic transition of the Western Balkans moved from the international community to the European Union. This was more a result of US withdrawal, and not of the demand and involvement of the EU, which was neither institutionally ready for the job of state building nor willing to take on that task. That is how the second pretence of democratic transformation was created: the process of European integration as the goal of democratic transformation changed into an instrument of that transformation, i.e. European integration was proclaimed an instrument of democratization.. The question of why the offer of integration and its supporting economic incentives would be a sufficient motivation for

¹ This refers to the analysis and recommendations relating to the disfunctional Dayton state that were made by the *European Stability Initiative* (ESI) – a German *think-tank* with its seat in Berlin: the international semi-protectorate is equal to the 19th century colonial regimes (e.g., British in India); the High Representative Ashdown is the de facto Bosnian sovereign who actually prevents the transfer of sovereignty to the people of B&H; political elites in B&H are mature enough and ready to assume full political responsibility from the international community and transform the Dayton state into a functional state, therefore, OHR should be closed as soon as possible. See: Knaus, Gerald / Martin, Felix, “Travails of the European Raj”, in: *Journal of Democracy*, vol. 14 (July 2003) no. 3.

² Out of protest, Schwarz-Schilling resigned from his post as Minister of Postal System and Telecommunications of FR Germany and thus practically finished his career in German politics.

domestic ethnic elites was buried by the technocratic Brussels vocabulary, a vocabulary that local elites, both nationalistic and democratic, mastered in record time. This is not surprising given that in the post-war period these ethnic elites had turned down considerable economic incentives to create a functional democratic state, and agreed to initial steps in the first half of this decade only under the authoritarian pressure of the OHR's Bonn powers.

Paddy Ashdown's departure from his prolonged mandate as High Representative at the end of 2005 represented an admission of the failure of this double strategy of the international community – an illusion of democratization and statehood could not after all win over the social and political circumstances in B&H. Schwarz-Schilling's mandate of closing the OHR by mid 2007 represents only the last stage in the failure of international policy towards Bosnia and Herzegovina in the post-war period. By insisting on the withdrawal of the international community from the most important positions in the country, under unchanged circumstances and in an election year, international authorities created a "mission impossible" with a predictable outcome. By nominating Schwarz-Schilling to the position of the High Representative, without at the same time increasing Germany's involvement in B&H, Germany's Chancellor Angela Merkel decisively contributed to compromising Schwarz-Schilling's position as the only conservative politician held in high esteem in Southeast Europe. This is especially clear if we take into account the fact that her decision represented a deviation of sorts from the policy of the former government not to be involved intensely in B&H, based on realistic assessments that B&H is no place to increase foreign policy commitments given its stalemate political situation. As a High Representative who started his mandate with a reputation in B&H greater than that of all his predecessors, Schwarz-Schilling lost it in record time, in less than one year.

Decisions made by the Peace Implementation Council (PIC) and the European Union in 2007, all part of renouncing last year's decision to close down OHR, represent the obvious collapse of the international policy towards B&H: the extension of OHR's mandate for one year without changes and without new dates for its closure; the nomination of main representatives of the international community in B&H from far less influential countries (OHR – Slovakia, the European Commission in B&H – Greece); the significant reduction of the international community's assistance to state institutions newly created as a result of international pressure; and the absence of any new international strategy toward Bosnia and Herzegovina.

Still, after more than a decade of international policy in post-war B&H, its results are more than modest – a half-completed process of creating state institutions and two key open issues: 1. How to move from the *non-state* to a functional state? 2. Who can be the proponent of that process of creating a democratic, functional state?

In seeking answers, I will try to demonstrate below why these two issues of crucial importance for the future of Bosnia and Herzegovina still remain unresolved to the extent they were unresolved in the first post-war days. Part of the answer lies in the complete absence of a society-perspective in both the international and the domestic policy's relationship towards those issues.

The state of *non-state* or why the institutions of B&H do (can) not function in an institutional manner

Why isn't Bosnia and Herzegovina a functional state? Domestic and foreign critics of the painful reality are unanimous in assessing the causes of the state of *non-state*, namely that the state does not function because of the constitutional institutionalization of the ethnic element: the ethnic division of central state institutions; the existing far-reaching decentralization of government for

the benefit of ethnic territorial (sub)units; the existing balance between collective and individual rights at the expense of the latter. These are all rooted in the valid Dayton Constitution of B&H, which, according to its critics, should be changed urgently. Not only is this simple thesis insufficient with its normative-institutional fixation that excludes a social perspective, but it also contributes to the obscuring of the real state of things which is far more serious. The B&H state is not dysfunctional because of the strength of ethnic institutions. Indeed, the State does not function even on the level of its ethnic territorial units, and where they do function, they do not operate in an institutional manner but in a para-institutional manner. Moreover, the basic problem a citizen of B&H faces in everyday life is not in the unresolved relationship between collective and individual rights, but in the fact that no rights are guaranteed for him/her at all. What is taking place is not only a deep erosion of state institutions, but also of all other social institutions. The tri-ethnic blockage of the state is but a surface phenomenon of this wide-ranging process. It obscures and legitimizes it at the same time by legitimizing the rule of ethnic elites, which are the most important product and producer (although not the only one) of this state of *non-state*.

This erosion of social institutions has been dragging on for four decades at least; it has its beginnings deep in the Yugoslav social order of self-managing socialism. The Yugoslav communists had an ambivalent, but fairly realistic relationship with modern state institutions. As Yugoslav socialism emphasized its emancipating character, they recognized that there was more freedom in the establishment of modern institutions, in rational bureaucracy and the rule of law. At the same time, they understood the realistic limits of a predominantly rural society in carrying through a proclaimed project of self-managing democracy, and thus emphasized the importance of keeping the status of the party as the only existing political subject in Yugoslav society. This is in spite of the party's renouncement in the early 1950s of the direct administration of the state (and the economy). Yugoslavia was the only socialist country to change its constitution every 10 years. In essence, the institutional shape and title of state institutions changed, but the monopoly of the party's power remained unchanged. When the Yugoslav model of socialism fell into a modernization crisis and when the belief in the emancipation project had started to fade amongst the members of the state and party apparatus, there evolved a technique of ruling through informal channels, through the informal creation of networks between the party, the state and the economy, and through para-institutional action from within formal institutions. In the 1970s, that technique was increasingly used to correct the economic irrationality of the system, but also to satisfy individual interests that were declared illegitimate in socialism. In the overt economic crisis in Yugoslavia in the 1980s, para-institutional actions became an instrument of survival. Mass theft in social enterprises by members of the work collectives, unregistered work, management's abuse of the labour force for private purposes, as well as other methods of "exchanging" services, all took on the form of a collective breach of rules/laws and constituted an all-embracing undermining of state (social) institutions. Indeed, this destructive social mechanism became an integral part of the experience of socialisation.

In the ethnic transformation of post-Yugoslav societies, not only does this process of eroding state institutions continue but it appears that it exceeds all previous boundaries. The new (ethnic) political elites, although pronouncedly anticommunist in their ideological content, have taken on the communist party's para-institutional method of ruling. They have organized the forced ethnicization of the society by erasing the state monopoly of power, i.e. by merging state and para-state actors of violence, by making the grey economy equal to state economic policy, etc.

How can we explain the evident paradox of the simultaneous appearance of ethno-nationalist state constructs and the collective undermining of social institutions which has the state of *non-state* as its most visible symptom? That paradox becomes understandable only when we

reach a point of critical understanding regarding the phenomenon of ethnic nationalism, but not in the categories of classic ideologies or the nationalism of the 19th century. In this text, this understanding can be approached only in basic terms: ethnic nationalism is a social process of collective self-understanding. On the one hand, there is the consciousness of everyday life held by the individual in society. It is determined by a system of opinions, the process of handling social reality in which the individual fulfils a conformist social function. This process simplifies reality, erases social contradictions, gives meaning to social processes, and thus a sense of security to the individual. On the other hand, there is the “political ideology” of ethnic nationalism. To be politically successful, ideologists are forced to adapt ideological content to the needs of the aforementioned consciousness of everyday life. Ethnic nationalism, although containing extremely aggressive energy, is not a belief in the content of ethnic ideology; it has an extremely conformist character. Ethnic nationalism is not a process of manipulating “the people” by the political elites. On the contrary, the individual, the “common citizen”, plays an active part. Hence one finds in public and non-public opinion a modern collectivistic ethnic discourse structured on the principle of *us-them* and centred around several codes. Codes like “identity”, “ethnos”, “national interest”, “culture” etc, codes which remain content-wise completely empty, vague. This discourse *has* to actually lack specificity content-wise, as its main function is not in the content of the “ideology” of ethnic nationalism, but in the very emergence and maintenance of a collective ethnic understanding. The more vague the subject of understanding is, the easier the process of understanding. Such collectivistic discourse is possible only at the end of the 20th century given the following global changes: the creation of a mass media reaching out to the last corner of the world, the penetration of science and scientific terms into politics and media, and “globalization” which has increasingly stripped the idea of the identity of nation, culture and state of its material basis. Yugoslav socialism helped these processes along, in that it took over all the terms of modern political philosophy, emptying their substance over time – from “sovereignty” to the very notion of “the state”. This anticipates the second key function of ethnic discourse: not only does it no longer contain any concrete picture of state and society but it has the function of actively avoiding any reflection upon the society.

The emergence of an ethno-nationalist socio-political movement in Yugoslavia/Bosnia and Herzegovina at the end of 1980s and the beginning of the 1990s had the aggressive potential for social transformation embedded within it. At the same time, stripped of any concrete representation of the society and the state (apart from the mythic image of returning to an earlier historic form of community which is impossible to implement due to the altered social relations) this movement also implies certain consequences: the “new” society must be formed upon the principles of the preceding, socialist society which can survive the change of ideological matrix.

By leaving the constitutional/legal status of Bosnia and Herzegovina unresolved, the Dayton constitutional order cemented this specific dynamic of simultaneous social destruction and integration, which determines the structural political irresponsibility of the ethnic elites. The individual actively participates in undermining state institutions, channels his/her dissatisfaction toward other ethnic collectivities, while he/she may feel a victim of his/her own destructive actions at the level of ethnic collectivity. This process is actually the collective self-destruction of a society.

Crisis mentality and the permanent state of emergency

A distinct crisis mentality supports these destructive social trends in today's B&H. It also has its origin in socialist Yugoslav society. Although a discourse of "crisis" was most prominent in the 1960s and 1980s, Yugoslav society was not in crisis; with its unstable social relations it was a crisis society *per se*. The socialist regime attempted to compensate for the political risks looming from such unstable relations by invoking different internal and external enemies, aiming to create a permanent state of emergency. The ethno-nationalist regimes in the 1990s only adopted that method of rule. Slobodan Milošević was certainly its grand-master. Crisis mentality, as a manifestation of unstable social relations, shapes social realities at all levels in today's B&H. In the individual's consciousness, time exists almost exclusively in its short-term dimension. The *fast money* principle disturbs all social relations – from economic, through political and private, to even family ties. Hence, the society looks like what Thomas Hobbes described as the natural state of human societies – a *struggle of all against all*.

Political life takes place in this short-term temporal dimension, and thus we find political tactics and political strategies that have a horizon of only one or two years at most. In that way, politics - in its original meaning as the best possible organization of social relations – is actually obstructed.

Seeking the subject for the creation of a functional state

It should become clear from everything written in this text thus far that when it comes to the creation of a functional, democratic state of Bosnia and Herzegovina, it is not just about the simple changing of the institutional and constitutional framework. Rather, it is in fact about reversing self-destructive social trends. Who can be the subject of such an essential, transformational process?

International community

A substantial number of B&H democratic critics of the state of *non-state* and the role of the domestic political establishment hoped until recently that the international community would take over the role of creating a functional state. The basis for that hope was a widespread perception of the international semi-protectorate regime, embodied in the Office of the High Representative, as the genuine sovereign of the post-Dayton state, especially during Ashdown's mandate.

This is a good example of how false perceptions generate false hopes. The international community was never sovereign in B&H. At any time in the last 12 years, it was not ready to establish a sort of forced administration over Bosnia and Herzegovina, as was the case with Germany after 1945. The international semi-protectorate under OHR's leadership never had executive authority in its hands, employed legislative authority only indirectly and spontaneously, and exercised judicial authority only to a limited extent. From the perspective of these two aforementioned aspects of the current state of the *non-state* (para-institutional undermining of state institutions, crisis mentality), we can conclude that international policy, in addition to creating the facades of some key institutions of the state of B&H, mainly worked to maintain the poor *status quo*.

Judging by its negative impact on the construction of sound state institutions, the role of international authorities resembled greatly that of the position of the League of Communists in the former Yugoslavia: they claimed they were not running the state, but leaving it to domestic political elites, but they continuously interfered in state affairs, arguing that they were protecting the achievements of the Dayton Agreement. They organized regular elections, and then exerted

decisive influence on the composition of ruling party coalitions. They promoted the rule of law, and then failed over a long period of time to pay the social contributions for their local staff.

At the same time, the international institutions reproduced the predominant crisis mentality through their organizational basis: the mandates of their representatives were a mere half-year to two years in duration on average, and these external institutions operated according to the same short-term temporal dimension which significantly determined the unstable character of internal social relations. The international community, structured in that manner, was not able to become the subject of a creation of a functional state, even at the height of its involvement in B&H. At this moment of the collapse of international policy, such hope has lost all grounds.

This time has come, therefore, for B&H society to help itself. Only when subjects who can be the forerunners of the creation of a functional state appear, can they count on appropriate assistance from the international community.

What are the odds of these potential subjects in B&H politics

Let us stay for a while with the subjects of the ethnic destruction of the state. It is interesting to note that in recent years we have witnessed the disappearance of relevant, recognizable subjects in B&H: as the result of conflict with the international community, the main actors of ethnic nationalist politics in the first half of the 1990s disappeared from the political scene and were replaced by then third-rate or marginal political figures. Moreover, the main ethnic nationalist parties, the SDA, SDS and HDZ, lost the dominant position they enjoyed among their ethnic collectives, while the mechanisms of the ethnicization of society remained unchanged. Actors committed to antinationalist democratic politics in B&H complain that they are no longer able to identify their ideological opponents, and the policy of replacing obstructionist state and party officials by the OHR subsequently revealed its limited utility. This state of affairs confirms the description of the process of collective ethnic self-understanding mentioned above. It is about a specific social dynamic which does not require prominent political subjects.

What, then, about other potential domestic subjects of building a functional democratic state of B&H, such as the so-called democratic parties? They are in no better condition than the international players. In the last 12 years, all the relevant democratic forces have exhausted and compromised themselves by partially assuming ruling positions. The main explanation offered for such a frustrating situation is the claim that the ethnic structure of state institutions and the role of the international community, as the keeper of the Dayton Agreement, prevented the creation of a serious subject for the transformation of Bosnia and Herzegovina into a functional state. Bearing in mind that international policy over the entire semi-protectorate's history was predicated upon the existence of domestic subjects of democratic transformation, a comparative analysis of the political activities of democratic and nationalist parties reveals this claim as an attractive excuse for the lack of change. In their political activities and self-representation, "democratic" parties remained within the matrix of a dichotomous discourse of "them" and "us", of democrats and nationalists, while their advocacy for a "liberal state" and "civil society" remained as unspecific in content as the very ethnic codes. They never confronted the real state of society, never recognized the basic fact that B&H in its history has never had a liberal state nor a civil society, and no serious thought was given to how democratic political action might deal with the existing social framework of self-destructive social dynamics – either in the ways that they might limit democratic politics (i.e. the participation of larger social groups in the process of ethnicization and the undermining of social institutions), or in their positive potential (i.e. the general dissatisfaction of the population with the social consequences of the process of collective self-destruction). Ethnic elites have been attacked because of corruption, but there have been no

attempts to explain how a political organization can become the subject for the building of state institutions in a society in which all relevant spheres have been substantially transformed by the practice of the collective breach of rules/laws.

Thus, when it comes to political irresponsibility and main structural traits, the similarity of “democratic” parties to nationalist ones becomes clearer: the dominance of limited political tactics and petty personal interest at the expense of political strategies, little attention paid to developing actual policies and the programs to realize them, neglecting the development of strong and competent party organizations for the sake of taking state positions, disdain for the “common people”, etc. The dichotomous perception of the party system along the line nationalists vs. democrats³ is being revealed as a false image. The absence of political subjectivity is the common characteristic of all existing political players.

A plea for confronting the self-destructive social dynamics

What is to be done? The frustrating state of contemporary Bosnia and Herzegovina society, when it comes to the political task of creating a functional democratic state, needs to be seen as an opportunity. A new political subject needs to be created, either by transforming the existing political organizations, or by building new ones. First and foremost, this new political task must face unsparingly and constructively the current self-destructive social dynamics in B&H. It must initiate a social discourse “about all of us”, starting with these dynamics. It must take seriously “the people”, as a subject in the creation of the state, while not relieving “the people” of responsibility for the destructive social dynamics. It must be simultaneously “in the people” and act outside of society, in order to be free from the dominant crisis mentality and the political practice of the para-institutional undermining of state institutions and the collective breach of rules/laws. It must ceaselessly reflect upon the social and political foundations of such anti-societal behaviour and the chances of its spreading.

When such a social and political change happens, it will not be crucial for the construction of a functional democratic state of Bosnia and Herzegovina to determine whether or not it will be a liberal civil state as per the French model. Then, the relationship of collective and individual rights and the manner of their institutionalization will no longer represent questions threatening to make a *non-state* out of the state of Bosnia and Herzegovina again.

³ The negative political effects of this perception may be seen in post-war B&H through various attempts made by the international community to select local partners for the task of creating a functional state by identifying local political actors as “democratic” vs. “nationalist” and “less nationalist” vs. “more nationalist”. The problems caused by such a wrong approach may be detected in the recent years in Serbia, where the international community is trying to determine which political parties belong to the so-called “democratic bloc”.

The Balkans – On War, Peace and Europe

Abstract

The larger the European Union becomes, the fewer are the countries left outside its borders cherishing the hope of membership. For the Western Balkans, the question is what kind of European future lies ahead.

*By: Britta Joerissen**

The accession of Romania and Bulgaria to the EU together with the progress made by Croatia and Macedonia on the road to Brussels could serve as further encouragement to the remaining Balkan states to pursue their transformation process; political progress would be followed by an economic upswing which could have a positive impact on the employment situation and the struggle against poverty. Tensions between the ethnic communities would no longer be served up to explain domestic calamities or to justify political decisions. We are in the second decade of the 21st century, the *Golden Twenty-Twenties*. It would be the heyday of the advocates of reform – and also the heyday of Germany and the European Union – for their foreign policy of safeguarding peace and advocacy of a sustainability-driven democratisation process has produced very visible results. A conceivable, though admittedly well-wishing scenario.

But the Balkans is at a crossroads, and an equally conceivable future is as the *Balkan black box*: The process of rapprochement with the EU would come to a virtual standstill, and the democratic, pro-European forces would lose their backing among their electorates. Political stagnation would be followed by economic stagnation, and even economic cooperation within the region would become increasingly difficult as a result of divergent dynamics in the different territories of South-East Europe on the one hand and bureaucratic barriers and visa restrictions on the other. The greater the social and economic hardship becomes, however, the more nationalist sentiment would be whipped up by the political elites, and violent conflict would again be a realistic prospect. Germany's and the EU's great project to bring peace, stability, prosperity and EU accession to this formerly war-torn region would have failed.

A third scenario – the Balkans as “...still a rat in a cage” – sees the Balkan states making great progress with their reform projects and fulfilling the EU accession criteria, but postulates that the EU declares the European constitution project to be its priority and rejects any further enlargement before the constitution has been adopted. Such a decision would have a demotivating effect, the populations would feel that their pro-European governments have failed them, initially optimistic investors would withdraw from the region, and the quest for alternatives would commence. Bosnia could be at risk of breaking up, the question of a “Greater Kosovo” would dominate the news, and NATO and the United Nations would again be timetabling special sessions on the Balkans.

Each of these scenarios depends on the interplay between significant factors, first and foremost

* Program coordinator International Dialogue, Regional Program coordination South East Europe of the Friedrich Ebert Foundation in Berlin. The text was published in “Compass 2020 - Germany in international relations - Aims, instruments, prospects” by the Friedrich Ebert Foundation in January 2007. More information about the project visit www.fes.de/kompass2020

accession to the EU, and closely associated therewith economic and social progress, the maturity and stability of democratic institutions and the solving of outstanding territorial and status issues in Kosovo and Bosnia.

The future course of events in the Balkans and the credibility of German and European foreign policy are closely interlinked; redoubled efforts to solve the associated problems are therefore necessary for a shared future in Europe.

I. The Balkans and the Long Road from War to Peace

I.1 The Break-up of Yugoslavia and its Consequences

The end of the Cold War meant an end to decades of confrontation, but what many experienced as liberation visited upon Yugoslavia the greatest tragedy in its history. Reality had nothing left to sustain the myth: in the 1990s Yugoslavia, for many on either side of the Iron Curtain the epitome of peaceful coexistence within a multiethnic state, became an arena of war, first in Slovenia and Croatia, then in Bosnia and finally in Kosovo. It was time to redraw the map.

Croatia and Slovenia, unilaterally recognized by Germany as early as December 1991, are today sovereign republics. Macedonia now likewise enjoys sovereign status. Slovenia is the only one of the former Yugoslav republics to have become a member state of the European Union – in May 2004 – and at the beginning of 2007, it became the first of the younger EU member states to adopt the euro as its currency. Croatia has started accession negotiations, and Macedonia is about to follow suit. Serbia and Montenegro, the only remaining constituent republics of the former Yugoslavia, initially re-constituted themselves as the Federal Republic of Yugoslavia, but in 2003, some three years after the toppling of former Serbian president Slobodan Milošević and under pressure from the European Union, they became the State Union of Serbia and Montenegro, and now, since the referendum held in May 2006, both are sovereign republics. From the international public law perspective, Kosovo remains a province within Serbia, but it is administered by UNMIK, the UN transitional administration, which is handing over more and more powers to the institutions of the Provisional Institutions of Self-Government (PISG) of Kosovo. Currently – and in all likelihood at least until the end of January 2007 – Belgrade and Priština are holding discussions on the future status of Kosovo under the aegis of UN Special Envoy Martti Ahtisaari. Independence for Kosovo with conditions attached is becoming increasingly probable. The war in Bosnia was ended by the 1995 Dayton Peace Agreement, and Bosnia and Herzegovina¹ was constituted as a multi-ethnic state composed of two entities acting under a single-state umbrella – the Republika Srpska (RS) with a Serb majority population and the Federation of Bosnia and Herzegovina where the Bosniak² and Croat communities form the majority of the population. The Office of the High Representative (OHR) operates in this quasi-protectorate with special powers. How long the OHR will continue in its role there will depend on the pace of reform and the stability of the Bosnian state, though it must be said that the political, economic and social stagnation in Bosnia is proving resistant to therapy. Albania, Romania and Bulgaria have not been affected by these developments in terms of the definition of their state borders. Romania and Bulgaria became member states of the European Union on 1 January 2007.

The effects of the wars and the break-up of Yugoslavia do not, however, come to a halt at national borders, and the entire region of South-East Europe has undergone substantial destabilisation in economic, social and political terms.

¹ In accordance with common usage, referred to hereinafter as Bosnia.

² Bosniaks is the term used to denote Bosnian Muslims.

In this sobering context, it is the economic development aspect which offers at least some reasons for hope: most of these states are achieving growth rates of between 4 and 5%, though investment in infrastructure and reconstruction projects is very unequally spread and unemployment rates differ in the extreme, from about 14-15% in Croatia and Albania, over 20–25% in Serbia and in Montenegro, 30% in Macedonia and Bosnia, to as high as 45% in Kosovo. Most countries have a very high foreign trade deficit, but not yet of an order of magnitude which would jeopardise their macroeconomic stability – with the exception of Serbia and Croatia, which have incurred a steep rise in foreign debt. In addition, large swathes of South-East Europe are seen as having a comparatively uncertain investment climate, attributable not least to the lack of any regulatory framework which would guarantee a coherent economic policy. If, however, political conditions were to become more stable and the prospect of EU accession more promising, these countries' economic prospects are not bad.³

By contrast, social and political development is proving problematic. Of particular concern are the high numbers of refugees paired with what has now become a disastrous degree of organised crime and corruption. The latter can be explained mainly by a lack of concerted action on the part of the South-East European states and the EU. But the region's geographical location (the "Balkan route") and the break-up of the former Yugoslavia into several small states are equally factors which have facilitated the burgeoning of organised crime which is undermining not only economic development in the region but also the process of democratisation and respect for the rule of law. Virtually all these countries are home to a distasteful mix of a considerable potential for nationalistic and anti-democratic sentiment and a political culture which is still in its infancy.

Moreover, a not inconsiderable percentage of the population of the former Yugoslavia has been severely traumatised by the experience of war. Attempts to seek reconciliation and come to terms with the past have proved to be fraught with difficulty. This is partly attributable to the fact that ethnic issues are still unresolved and even the international community has not been able to definitively settle the outstanding territorial and status matters – an entire century after the two Balkan Wars. But the difficulties encountered here also have to do with the fact that all the states of the Western Balkans are facing considerable minority problems with all the conflicts that these entail.

I.2 What Should be Done?

Given this context, the principal challenges in crafting the future of South-East Europe are clear. Looking ahead, accession to the European Union is an aspiration shared by all the states of South-East Europe, but it is one which presupposes fulfilment of certain predetermined standards and criteria – including stronger regional cooperation.

- ♦ Of particular importance in this respect is resolution of the outstanding status issues, specifically those concerning Kosovo and transforming the existing post-conflict structures in Bosnia into the foundations of a well-functioning, democratic state.
- ♦ To accompany these processes there is a need for initiatives to promote peace aimed at achieving reconciliation between hostile parties, reducing ethnic tensions and helping the respective populations to come to terms with the past. Such initiatives would have to be launched by the international community but would then have to be accepted and supported by all South-East European societies acting in unison.

³ See: Vienna Institute for International Economic Studies: Western Balkans. Economic Development since Thessaloniki, 07.03.2006.

- ♦ Regarding the process of grooming democratic institutions to mature and function properly, much will depend on acceptance of the notion of own responsibility⁴ and stabilisation through reform. There is a need here to remedy the cultural factors which allowed for the break-up of Yugoslavia and led to war, factors which include institutional weakness, personalised politics and nationalism-driven elites. The tools available to the international community for reshaping societal structures – traditional development cooperation, measures to strengthen civil society, political education – seem to have been inadequate in their impact to date.
- ♦ Likewise necessary are reforms to the judicial system, in particular efforts to improve the quality of legislation and its enforcement. Reform is particularly urgent in the field of enforcing legislation to protect the rights of minorities.
- ♦ A particular challenge – already alluded to in the points made above about reform of the judicial system and consolidating the democratic system – is the fight against organised crime and corruption, phenomena which call for concerted, cross-border action.
- ♦ Regarding economic development, there is a need for policies which create stable and dependable framework conditions for investment. At the same time there is also a need for a robust social security system which sets out to include previously excluded population groups and curtails the ever widening clutch of poverty.

1.3 How the International Community has Responded

So far we have examined only the direct impacts of the wars on the states of the former Yugoslavia and its neighbours, but the framework conditions obtaining at international level – in particular in the European Union and Germany – have also changed fundamentally.

For example, in the aftermath of the war in Kosovo and at the initiative of the German EU presidency, a Stability Pact for South Eastern Europe was signed on 10 June 1999, one of the first comprehensive international efforts at crisis prevention and civil conflict management designed to re-establish and consolidate peace, democracy, human rights and economic prosperity in the states of South-East Europe. The constitutive document of the Stability Pact offered the possibility of EU accession for the states of South-East Europe,⁵ a possibility which has since been reaffirmed by the European Union on many occasions⁶ and is reflected in practical policy-making by the designation of systematic steps⁷ for the countries of South-East Europe to take on their way into the EU.

The prospect of EU accession works like a magnet on the countries of South-East Europe, and the notion of accession is sometimes used as a synonym for prosperity, security and peace. The European Union is thus the only organisation in the region which has the possibility of employing the principle of conditionality to exert “transformation pressure”: it is in a position to demand certain reforms and even specify the timetable for implementing them, allowing, in return, the

⁴ A broad-based debate is currently taking place on the need for “Eigenverantwortung”, otherwise known as the “ownership” debate. Where it applies to Bosnia and Kosovo, it refers mainly to the hand-over of powers from international agencies to local agencies.

⁵ The only exception is the Republic of Moldova, which is involved in the activities of the Stability Pact but, unlike the other states, has no prospect of EU accession.

⁶ Including on the following occasions: European Council in Feira, 20.6.2000; EU-Western Balkans Summit in Thessaloniki, 21.6.2003; European Council in Brussels, June 2005; Enlargement strategy of the European Commission, November 2005.

⁷ These steps are: (1) Design/adoption of a feasibility study, (2) Opening of process leading to a Stabilisation and Association Agreement (SAA), (3) Conclusion of the SAA, (4) Award of candidate for accession status, (5) Opinion of the Commission, (6) Commencement of accession negotiations.

countries of South-East Europe to move closer, step by step, to the EU. The EU is thus the most important actor for South-East Europe, but it is this not only from the political perspective but also in financial terms: its financial aid in 2005 exceeded that of all bilateral donors together by a factor of over 2.5 and that of the USA by a factor of 7.⁸ The EU's power as a "magnet", however, is much less strong on the states of South-East Europe than it was on the states of Eastern and Central Europe. In the case of the latter, democracy, the EU and prosperity were seen to go hand in hand; political regime changes had swept into power new elites who had sharpened their political profiles in their resistance to the former party officials. In South-East Europe, by contrast, most of the old elites who were responsible for the break-up of Yugoslavia still hold the reins of power, and, with change not usually a priority, their political will for reform and acceptance of the need for reform are not immediately apparent.

The EU's interest in South-East Europe, however, is not entirely selfless. *"It is in the European interest that countries on our borders are well governed. Neighbours who are engaged in violent conflict, weak states where organised crime flourishes, dysfunctional societies or exploding population growth on its borders all pose problems for Europe. [...] The credibility of our foreign policy also depends on the successes achieved in the region (the Balkans, ed.). The European perspective is both a strategic goal and an incentive for reform"*⁹

For the EU, thus, the Balkans has to become a "success story". Now that so much manpower and political and financial effort have been invested in the region, that region must furnish the proof that the EU's *peace-building* works and its Common Foreign and Security Policy is effective in the longer term and therefore a policy to be taken seriously. Another factor not to be underestimated in this context is undoubtedly that this very high financial investment has to be justified in the EU member states, where empty treasuries and budgetary austerity are matters of considerable concern. The massive intervention of the international community and its need to justify its actions, however, also harbour the danger that progress is "stage-managed" in order to suggest that things are happening. This is clear in Bosnia, where the EU is negotiating more or less with itself, and also in Kosovo, where it was more the impatience of the international community than the - very slow - reform progress made which triggered the commencement of status negotiations.

Now, the European Union is indeed a pivotal player for South-East Europe, but it is not alone. The violent conflicts there led a whole series of international actors¹⁰ to signal their engagement in the region, and the numerous and varied, sometimes consecutive missions listed in the following reflect only part of that international engagement: the NATO-led IFOR, SFOR and KFOR missions in Bosnia and Kosovo; the UN-led missions UNPROFOR, UNMIBH and UNMIK in Croatia, Bosnia and Kosovo; the numerous OSCE missions throughout South-East Europe, and of course the now principally EU-led police missions in Macedonia and Bosnia. At the political level, these wars also helped strengthen the insight that crisis prevention must have priority over ex-post intervention, that such interventions are not over when the fighting stops and that the political responsibility which they entail extends beyond the cessation of hostilities, and, finally, that what is essential is multilateral action and coherence in the actions of all multilateral actors. One consequence of this new view was the signing of the above-mentioned Stability Pact for South Eastern Europe; another was the establishment of the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY), which was invested with a mandate to help settle the legal

⁸ See: Office for South East Europe: Financial Flows to South-East Europe 2001–2005, June 9, 2005.

⁹ Solana, Javier: A Secure Europe in a Better World, European Council, Thessaloniki, 20.6.2003.

¹⁰ Alongside the EU, NATO, UNO and OSCE, mainly the international financial institutions IWF, World Bank, European Development Bank, European Bank for Reconstruction and Development, and also NGOs and media.

aspects of the region's international relations.

For the Federal Republic of Germany, South-East Europe and more specifically the Western Balkans¹¹ are regions of major significance; Germany's foreign policy guidelines are today replete with the hallmarks of the experience of the wars in the former Yugoslavia.

II. United Germany's Foreign Policy

II.1 The Quest for a Role in International Affairs ..

The reunification of Germany brought in its wake the beginning of a debate on Germany's role in international relations and, given the country's newly acquired full sovereignty, on Germany's enhanced influence on and stronger self-confidence in matters of foreign policy. Germany's unilateral recognition of Slovenia and Croatia in December 1991 was seen by some western states as a clear signal of a switch from a reticent "foreign policy of responsibility" to a pro-active policy of "power politics". After Germany's prompt recognition of these new states, the USA accused Germany firstly of having violated the principle of the inviolability of national borders and secondly of bearing partial responsibility for the outbreak of the conflicts in the former Yugoslavia. The then Foreign Minister, Hans-Dietrich Genscher, justified Germany's recognition of Croatia and Slovenia with the not entirely convincing argument that one cannot deny other states that which one has oneself long sought to achieve.

This debate on a change of direction for Germany's foreign policy moved into a higher gear when the German government agreed to participate in the war in Kosovo within a NATO mission framework and, for the first time since World War II, sent German troops into combat. The motives for getting involved in the hostilities became the subject of considerable controversy. On the one hand it was argued that Germany's foreign policy had moved on from "static defence" to "shaping action"¹² and had therefore been in compliance with both the obligations flowing from its alliance with the USA and NATO and its moral commitment to never again allow a genocide to happen ("No repeat of Auschwitz!"). Another factor which undoubtedly also played a role here was that the newly elected Red-Green government in Germany needed to demonstrate its reliability to its overseas partners, especially since the Greens had only recently triggered a discussion on disbanding NATO during its campaign for the 1998 elections.

On the other hand, there were fears of a remilitarisation of Germany's foreign policy. Germany's actions signalled a break with the pacifist identity of German foreign policy which had prevailed since 1945 and which, like "Never again Auschwitz!" was informed by the experience of World War II and found its identity-giving inspiration in the slogan "Never again war!" In addition, the mission in Kosovo had not previously been legitimized by a UN mandate and was therefore in the UN sense technically in violation of international law. The fear of having abandoned the concept of the primacy of diplomacy and political problem-solving grew as the war proceeded. But quite apart from these two foreign policy arguments, domestic considerations suggested that Germany had a vested interest in stabilising the region in order to prevent the refugee flows into Germany from swelling further.

- ♦ The fear of remilitarisation and the abandonment of diplomacy, however, was not borne out by post-war events. "No country in the western alliance has done so much since the start of

¹¹ This geographically unspecific term is generally deemed to mean the states of the former Yugoslavia plus Albania.

¹² Clement, Rolf: Die neue Bundeswehr als Instrument deutscher Außenpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B11/2004, S. 40-46.

the hostilities in Kosovo to bring about a diplomatic solution as Germany”.¹³ The following initiatives are of particular interest in this context:

- ♦ The “Fischer Plan”: Back in April 1999, Joschka Fischer put forward a plan which was to form an important basis for ending the war and setting up KFOR to operate under a UN mandate and thus prevent the renewed outbreak of conflict between Kosovo Albanians and Serbs.
- ♦ The “Stability Pact for South Eastern Europe”: The Stability Pact was established at Germany’s initiative in June 1999 during the German presidency of the EU.
- ♦ “Standards before Status”: Appointed at the beginning of 2002, the UN Special Envoy Michael Steiner announced a policy of “standards before status”, i.e. standards regarding respect for the rule of law, economic principles and human and minority rights would have to be met before discussion could begin on the future constitutional status of Kosovo. This was a clear appeal in favour of a political solution which would give primacy to safeguarding peace over the issue of state sovereignty, even though thereby disregarding the findings of transformation research which unanimously assert “No standards without status”.¹⁴

This responsibility entailed by civil and political post-conflict transformation is reflected by the facts and figures. The human rights/minorities agenda, backed up by some 5 million €, forms the main pillar of the humanitarian aid of the Federal Republic of Germany (of which 2.3 million is for Bosnia and 2.1 million for Serbia, including Kosovo). Numerous German nationals have been seconded by the Federal Government to serve as experts in human rights, democratisation and legal security issues with OSCE missions right across South-East Europe. Since September 2006, a German, Joachim Rücker, has been in charge of UNMIK; prior to that appointment he had headed up the UNMIK “pillar” dealing with economic reconstruction. A second of the four UNMIK “pillars”, that to build up institutional capacity run under the auspices of the OSCE, has been under the command of Werner Wnendt since 2005. Since February 2006, the OHR in Bosnia has been headed up by the former German post and telecommunications minister Christian Schwarz-Schilling. Germany’s contribution to the war crimes tribunal in Den Haag amounted to over 10 million € in 2005, a figure representing more than 10% of the tribunal’s total budget. Germany’s official development assistance to South-East Europe amounted to a total of 117.5 million € in 2005, of which 53.65 million was destined for just Serbia, Montenegro and Kosovo.

In addition to providing financial assistance, Germany is also supporting the states of South-East Europe politically and is seen within the EU as one of the strongest advocates of EU accession for these states. It underscores this support through numerous visits to the countries of South-East Europe by German ministers and more particularly by MPs from all parliamentary parties.

Regarding military and security policy matters, Germany’s contribution included, inter alia, supplying 5,000 troops and thus the largest contingent for the ESDP-led Operation Althea in Bosnia and also over 2,500 soldiers for the KFOR mission in Kosovo.

At this juncture, however, it is worthwhile examining the costs of Germany’s “non-action”. When France proposed sending WEU troops to the region in the summer of 1991, i.e. before the outbreak of war, Germany endorsed the proposal in principle but refused to participate.

¹³ Hellmann, Gunther: *Deutsche Außenpolitik. Eine Einführung*, Wiesbaden 2006, S. 200.

¹⁴ See: Schmitter, P. C.: *Von der Autokratie zur Demokratie. Zwölf Überlegungen zur politischen Transformation*, in: *Internationale Politik* 1. Jg. (1995), Heft 6, S. 47–52. S. 49: “*Despite all the literature on the so-called prerequisites for democracy, there is only one rule on which all ‘consolidogists’ can agree: It is most certainly preferable, if not essential, that a national identity and territorial borders be established before the political (or economic) institutions are reformed.*”

And for three years after unilaterally recognising Slovenia and Croatia – an act which was wrong not because it came so promptly but because it split the West and was granted without reference to any apparent criteria (Macedonia was not recognised!) – Germany withdrew from the conflict altogether. War broke out in Bosnia with disastrous consequences: some 220,000 people killed, economic and political decay within the region, high numbers of refugees and asylum-seekers, the tolerance of war crimes and ethnic “cleansing”, the legitimisation of ethnicity as the basis for policy-making, the failure of the UN mission, which was a contributing factor to the discrediting of the UN and the withdrawal of the western states from their prior UN engagement, the showcasing of the impotence of European foreign policy and, finally, the return of American balance-of-power politics to the Balkans.¹⁵ Even in 2004, when an only two-day revolt resulted, inter alia, in 19 people killed, 1,000 people injured and some 3,600 Serbs forced to flee their homes, the German armed forces could not intervene because they were apparently not appropriately equipped to do so.

II.2 ...And the Debate on Being and Consciousness

Germany is seen as one of the strongest supporters of the states of South-East Europe, and the core element of Germany’s policy for the region is the prospect of EU accession. Time and again the Federal Government has emphasised that the political, economic and security measures which make up its strategy for South-East Europe are all geared to bringing peace, democracy, stability and prosperity to the states of South-East Europe and supporting them on their way into the European Union. All official government statements have the same tenor, this despite the fact that since the failed referenda on the constitution in France and the Netherlands and a growing “enlargement fatigue”, there are also some German sceptics of accession for whom “deepening” the EU has higher priority than its enlargement. That the Germans can also be accused of not always backing up their own words with the appropriate action is illustrated by the cases of Romania and Bulgaria: after having very strongly advocated accession for these two countries on 01.01.2007, the German parliament took its time with the ratification process and, when it finally came, the ratification was accompanied by the announcement that the protection clauses would apply with immediate effect on accession rather than after expiry of a transition phase.

“Germany’s bolder foreign policy”, a claim originally articulated by Gerhard Schröder and Joschka Fischer and since frequently belaboured, is not, however, borne out by the budget statistics. *“Whereas the federal budget has increased by 25% since 1990, spending on defence has been cut drastically, from 32 billion in 1990 to less than 23 billion in 2001, and spending on development cooperation has also suffered a noticeable retrenchment, from 4.3 billion in 1990 to 3.6 billion in 2001. Only the budget for the Foreign Office increased in the period 1990-2001: from 1.8 billion to 2.00 billion. In 1990, these three ministries – defence, development cooperation and foreign affairs – together claimed 21.5% of the total national budget; by 2003 their share amounted to only 12.00%. Over the same period, the budget appropriation to the Ministry of Labour and Social Affairs rose from 23% to 36% of the national budget.”*¹⁶ These orders of magnitude have not changed much since then: in 2005 the three ministries concerned with foreign policy together claimed 11.6% of the total federal budget.

And while the German government was demonstrating its commitment to prevention and civil conflict management through the so-called “Fischer Plan” and the Stability Pact for South

¹⁵ See: Maull, Hanns W./Stahl, Bernhard: *Durch den Balkan nach Europa? Deutschland und Frankreich in den Jugoslawienkriegen*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Jg. 43 (2002), Heft 1, S. 82–109.

¹⁶ Hellmann, Gunther: *Agenda 2020. Krise und Perspektive deutscher Außenpolitik*, in: *Internationale Politik* 9/2003, S. 39-50.

Eastern Europe and was indeed seen by other European states as standing by that commitment, it was not until May 2004 that the “Plan of Action of the Federal Government for Civil Crisis Prevention, Conflict Resolution and Peace Consolidation” was adopted. This plan of action is indeed predicated on an inter-ministerial approach with, moreover, the involvement of some sections of civil society and does indeed specify some concrete projects to promote peace, but there is a clear lack of energy being deployed in implementing these projects, and at the practical level there is only very scant evidence of any inter-ministerial cooperation. But the approach as such remains positive, and it can only be hoped that more time and initiative will ultimately allow it to be deployed to good effect. One positive sign is that the first report of the Federal Government on the progress made in implementing the plan of action, dated 31.05.2006, signals the prospect of switching “in future the primarily national focus of the first two years of implementation [...] to cooperation at international and European level”.¹⁷ For the states of South-East Europe and in particular Bosnia and Kosovo, such concerted European action would indeed be very helpful.

At this point it is appropriate to underscore Germany’s engagement in the implementation of the Stability Pact for South Eastern Europe. The aim here is to transfer more and more political, financial and manpower responsibility to the states of South-East Europe with the involvement of the EU and other bilateral donors. Although the Stability Pact is to remain a forum for regional cooperation and Euro-Atlantic integration, its focus is being transferred to the region, its activities will be taken over by a Regional Cooperation Council (RCC)¹⁸ and the Secretariat of the Stability Pact in Brussels will play a merely supportive role to back up the RCC. These are clear indications in the direction of regional “ownership”.

Regarding the future of German engagement in South-East Europe, the following is recorded in two important documents of the Federal Government, the “Report of the Federal Government on the Results of its Efforts to Further Develop the Overall Political and Economic Strategy for the Balkans and All of South-East Europe for the Year 2005” (dated 24.02.2006) and the “Plan of Action of the Federal Government on ‘Civil Crisis Prevention, Conflict Resolution and Peace Consolidation’” (12.5.2004): *“Particularly in the light of the current discussions on the future status of Kosovo, with regard to South-East Europe the Federal Government will continue to pursue a policy of political and economic stabilisation which is geared to preventing renewed conflict and facilitating the integration of the countries of the region into the European Union”*¹⁹

It is precisely this, namely that Germany will continue to play its traditional role as a supporter of enlargement and, despite a backdrop of widespread “enlargement fatigue”, will be even more forthcoming in taking the initiative, which is expected, particularly by the states of South-East Europe.

III. Scenarios for the Future Course of Events of the Balkans

III.1 “The Golden Twenty-Twenties”

The accession of Bulgaria and Romania to the European Union and the positive reports on the progress made by Croatia and Macedonia in their accession negotiations are spurring on the

¹⁷ See the paper on peace promotion by Michèle Auga in the “Kompass 2020” series (awaiting publication).

¹⁸ The Regional Cooperation Council will have a Secretary-General from the region who will be nominated by the South East European Cooperation Process (SEEC). The decision on which country in South-East Europe will host this new regional structure is to be taken by the South-East European states themselves.

¹⁹ Bericht der Bundesregierung über die Ergebnisse ihrer Bemühungen um die Weiterentwicklung der politischen und ökonomischen Gesamtstrategie für die Balkanstaaten und ganz Südosteuropa für das Jahr 2005, Drucksache 16/778, 24.02.2006, S. 3.

remaining Balkan states in their efforts to proceed through the interim steps, fulfil the accession criteria and trigger an unprecedented political, economic and social upswing. Serbs, Croats, Bosnians and Albanians on holiday on the shores of the Black Sea – visa problems are now a thing of the past – see numerous notices bearing the following information “This health centre (or university, research park, etc.) is being built with financial support from the European Union” and, on their return home, help strengthen the pro-European movement.

The state – not the international community nor dubious and obscure family or clan structures – is perceived as the authority responsible for handling the social challenges and needs of a country. The democratic institutions have become more mature and more stable, the separation of legislative, executive and judiciary powers is working, there is even more cooperation at the highest political level with each country’s neighbours, and cross-border reform projects, e.g. to contain organised crime, are increasingly taking shape. The calibre of the political elite is very high, but, if that standard is to be maintained, more must be invested than has so far been the case in both universities and political organisations in order to groom a successor generation of equal merit.

The European Union observes this course of events with great satisfaction, after all the Balkans is the prestige project to which its sustained *peace-building* and *peace-keeping* efforts have been directed and the proof that the EU really does have a well-functioning Common Foreign and Security Policy which deserves to be taken seriously. The EU is the Balkans’ most important and most reliable partner and is also seen as such within the region. Internally, the EU has struggled through difficult discussion processes and ultimately accepted that “deepening” the European Union should take place not before but in parallel to enlargement. The speedy accession of the Balkans to the EU is now emphasised in every speech.

Foreign businesses assess this as a sound indicator of a stable economic environment and invest in the Balkans. This in turn has a very positive impact on these countries’ economic growth, employment levels and efforts to fight poverty. The citizens’ standard of living is considerably higher. There is still dissatisfaction – the result of economic and social inequality but often negatively associated with ethnicity – but such dissatisfaction is on a much smaller scale and tensions between the ethnic communities can no longer be served up to explain every domestic calamity or justify every political action. This does not transform Serbs, Albanians, Croats and Bosnians into best friends overnight, but it does at least partly defuse the issue of reconciliation and coming to terms with the past, and thus facilitates the work of dialogue-driven initiatives and enables the political elites to concentrate on substantive issues rather than those fuelled by ethnicity considerations.

This development is helpful for the reforms in Bosnia and eases the path from an ethnocratically structured state to a state which exists for its citizens. Abandoning the policy of making public appointments on the basis of ethnic proportionality has stripped the overstretched administration of its excess weight, and the savings made here can be invested in public goods and services.

Even the fact that Serbia – after losing Kosovo in 2007 – is still governed by democratic parties instead of radical nationalists is attributable to the economic upswing and the prospect of EU membership within the near future. This partly compensated the identity crisis precipitated in Serbia by the loss of Kosovo, and allowed the Serbian government to offer generous financial assistance to Serbs formerly living in Kosovo who, more or less voluntarily, returned to Serbia after Kosovo became independent. The European Union’s goal of establishing a multi-ethnic society in Kosovo has been frustrated, but there is none the less a long-term prospect of rapprochement between the Serbs and the Albanians. In some decades’ time, people will fondly recall the *Golden Twenty-Twenties*.

III.2 The “Balkan Black Box”

The gap between the desirable and reality is widening, the optimism about future EU membership is giving way to the sobering realisation that this process has not only been bumpy but has even at times come to a complete standstill. Serbia is still waiting for the Stabilisation and Association negotiations to be brought to a conclusion – long since overtaken in this respect by Montenegro and now only just ahead of Kosovo. Macedonia’s negotiations are fraught with difficulty, Albania and Bosnia are in a similar situation, and only Croatia can hope for a speedy conclusion of the negotiations. The EU is not prepared to make any concessions regarding its accession criteria and insists on 100% fulfilment. Heterogeneousness in South-East Europe is becoming ever more apparent, with Slovenia, Bulgaria and Romania as EU member states and Croatia as a near-member on the one hand and the remaining states of the region on the other. The Balkans is becoming Europe’s blot on the landscape, the “*Balkan Black Box*”.²⁰

The pro-European, democratic forces are losing support within the population. The state has lost authority in handling its main responsibility, that of giving its citizens transparent rules and creating the conditions which allow for a life in dignity. It is increasingly being replaced by non-governmental, non-democratic forces, former warlords and business magnates. This process is legitimated and supported by a one-sided media scene which is largely dominated by commercial interests.

A further complicating factor alongside the stagnation in politics and the economy is that most foreign investors choose to avoid the region because of its political instability. Regional economic cooperation is also increasingly problematic because of the extreme economic heterogeneity of the region on the one hand and bureaucratic obstacles, visa restrictions, etc. on the other. Poverty and unemployment are on the rise, the government budget for public goods and services is contracting accordingly, and social unrest and protests set the agenda for the business of day-to-day politics.

This also has direct implications for the health of relations between the various ethnic communities. The greater the social and economic hardship, the more the political elites turn nationalism to their purposes, glorify war criminals as great patriots and widen the mental distance between their own and other ethnic communities. Co-existence between the ethnic communities is still more or less possible, but time and again hostility leads to violent attacks – the conflict continues to fester below the surface, and it takes very little to trigger an eruption of violence. Bosnia in particular, a state conceived as a multi-ethnic entity, but also Macedonia and Serbia with their large minority communities, are particularly threatened by this phenomenon.

The International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY) was initially able to exert a large measure of pressure on the Balkans. Any country which failed to cooperate, which refused to extradite its war criminals or take effective measures to foster reconciliation and come to terms with the past could reckon on restrictions imposed by the EU. As the process of rapprochement with the EU, the “carrot”, has come to a standstill, the ICTY, the “stick”, no longer has any clout.

For the EU, this course of events has meant a considerable loss of face. The project of bringing peace, stability, prosperity and integration into the European Union to this formerly war-torn region has failed. This failure is grist to the mill for the sceptics of EU enlargement and severely frustrates the efforts of the supporters of enlargement to justify EU action to their European constituencies – after all, the financial investment in the Balkans was vast when measured against the ever more austerity-governed budgets of the EU member states. A cloak of silence is therefore cast on the entire subject of the Balkans. If, however, hostilities were to break out again in South-

²⁰ An allusion to the “Balkan Black Box Film Festival”, which takes place annually in Berlin.

East Europe, firstly the EU would have no clear strategy for intervention, and secondly it would be very difficult for the advocates of a longer-term non-military prevention strategy to argue their case successfully. And not only would the EU have lost face on the international stage, it would have finally exhausted the patience of the power which had initially been prepared to place its trust in the EU as a strong partner, the USA.

III.3 “...Still a Rat in a Cage”

The Balkan states are zealously trying to imitate Croatia, have made great leaps forward in their rapprochement with the EU, and fulfilment of the final accession criteria is now only a matter of time. Their economic performance could be better, but they are gradually and successfully reducing both their foreign trade deficits and their inflation rates – while at the same time sustaining their economic growth. The principle of the separation of powers is functioning well both in theory and in practice, the democratic, pro-European governments have been able to face down the hydra of corruption and are rewarded for their efforts by the populace at the elections. Investment programmes initiated by the EU and its member states are advancing their efforts to reduce unemployment. For Serbia, even the loss of Kosovo can be counterbalanced by the prospect of EU membership. The situation is similar in Bosnia, where long outstanding reforms have been rapidly implemented under the motto “That’s what Brussels wanted”. The Balkans is gradually settling down.

But while EU rhetoric is fully in support of the Balkans, the EU as an institution is again trying to adopt a constitution – the “deepening” of the EU has priority over EU enlargement. Although the EU populations are exercised mainly by the prospect of a loss of sovereignty and power being amassed in Brussels – in other words the “deepening” of the EU –, the political elites tap into the latent fear of foreigners which exists in their constituents, use this to justify their agendas and play “deepening” off against enlargement. The Balkan states, however, have no influence on the notion of “first the constitution, then enlargement”. They run and run but they never reach the finishing line – “...*still like a rat in a cage*”²¹.

This prospect has a highly demotivating effect. It causes reform projects rapidly to lose their appeal; citizens feel that their pro-European governments have let them down and punish them by casting their votes for nationalistic parties. Once optimistic potential investors become impatient and withdraw from the Balkans, employment rates continue to fall, poverty increases, the sense of depression which had befallen the younger generation, only recently dispelled, again takes hold, but this time with twice its initial force. The EU thoughtlessly removes the “transformation pressure” which it was once able to exert on the Balkans – the greater the enlargement fatigue within the EU, the greater is the Balkan fatigue with the transformation process.

The search for alternatives has started: Bosnia is about to break apart as the result of a referendum imposed on the Republika Srpska. Solana had reluctantly agreed to this referendum but set a validity requirement of 75% of all registered electors – a hurdle which was easily surmounted. Subsequent to the referendum there is fighting in Mostar, and the Croats establish a Novi-Mostar. The danger of Bosnia becoming a *failing* or *failed state* is a matter of serious consideration not only for experts. The “Albanian question”, too, finds itself on the agenda again, but this time in the context not of a “Greater Albania” but instead of a “Greater Kosovo”, a prospect which is increasingly appealing to the Albanian minority in Macedonia and also to some Albanians living in Montenegro – in absolute contrast to the Serbs, who see themselves severely threatened by this course of events and choose to confront their neighbours on the matter. NATO

²¹ An allusion to the song “Bullet with Butterfly Wings” by “Smashing Pumpkins”.

and the United Nations are constantly scheduling special sessions on the subject of the Balkans.

IV. On the Road to Brussels – Action for the Balkans! Options for German Policy-Makers

The chapters above suggest that certain factors are of fundamental importance for the development of the Balkans. These include, first and foremost, accession to the European Union, which is often equated in the context of South-East Europe with the advent of prosperity, peace and stability and is therefore an instrument via which the EU can exert pressure for change on the Balkan states. Directly contingent on this in two respects is the economic and social development of the Balkans: firstly, the closer an aspirant to accession gets to the EU, the larger the amount of financial assistance and pre-accession funds it receives and the stronger is the confidence of foreign investors in that country's stability; and secondly, the better the country's economic and social performance is, the faster it will move towards accession. A factor of decisive importance for the development of the region is the existence of stable and mature democratic institutions. This is not only a criterion for accession, it is also a matter of how well and reliably the state can exercise the duty of care incumbent upon it with regard to its citizens, for example whether it is capable of creating stable economic conditions and building up a transparent judicial system. Further fundamental factors include resolving the issue of the status of Kosovo and the consequences which flow from such resolution, and reform of the state structures in Bosnia. Both these factors will in turn have a strong impact on whether peaceful co-existence for the various ethnic communities will be possible in future or whether the potential for nationalism and chauvinism is so strong that it jeopardises what is already a very weak process of reconciliation and thus also the safety of minorities.

These factors are, of course, heavily interdependent, and this offers a number of options for Germany's policy and action in and for the region.

1. The states of the Balkans have been working for years to move closer to the EU, introducing new legislation to meet EU standards, and generally trying to meet the requirements of the EU as fast as possible – including in the field of regional cooperation and cooperation with the ICTY, etc. Without this prospect, the modernisation and reform processes in many of the Balkan states and, more generally, regional cooperation on the whole, would have been even slower, and the stability of the region would have been more fragile. Here, the EU has the possibility of exerting pressure for reform. If it allows doubt to be cast on the prospect of accession, it would endanger the region in many fundamental respects – stability, social and political reform, cross-border cooperation. Here, Germany can play a decisive role, advocating speedy accession to the EU, persuading the other EU member states of the urgency of accession, and pressing for a common official line in favour of the prospect of EU accession – despite the “enlargement fatigue” and the election campaigns taking place in many EU member states.
2. The Stability Pact for South Eastern Europe is one of the first international and comprehensive strategies for crisis prevention and post-conflict transformation, with the clear aim of EU accession for the states of South-East Europe. Do the EU and Germany as initiators of the Stability Pact want to risk leaving what is proving to be a very difficult and costly task only half completed? The argument that work on the Stability Pact is being continued within the region in the interest of fostering the regional ownership element simply doesn't withstand scrutiny. Particularly at a time when its proclaimed foreign policy is social democratic and inspired by the findings of peace research and the principle of sustainability, Germany should

walk the talk and energetically promote the goals of the Stability Pact.

3. Failing to uphold the unambiguous support for EU accession for the Balkans would not only dash the populations' greatest hopes but also deprive the democratic, non-nationalistic political elites of their incentive to tackle the difficult task of reform and stabilisation at some speed. One of Germany's main goals and one of the core areas of activity of the OSCE which Germany is strongly supporting is to promote the democratisation process. Germany should take a clearer stand in this respect.
4. It will not be long before the Western Balkans becomes a sub-region surrounded by the Schengen zone and isolated within Europe, a location of powerful attraction for organised crime and corruption. These phenomena would not only seriously destabilise the region but would also have an impact on neighbouring countries, i.e. EU member states. "The co-existence of different regulatory regimes with pronounced price differences offers a strong incentive to illegal cross-border trafficking. The largest and most robust regulatory regime in the world, the EU, sharing borders with the de facto non-regulated territories of South-East Europe is the basis for a criminal economy. There is a danger of a paradoxical development in this respect: the bigger the share of South-East Europe which is absorbed into the EU, the more significant the borders with the remaining non-integrated territories will become – and likewise the incentive for illegal trafficking across those borders. The black hole becomes ever deeper as its surface area contracts."²² As this cannot be in Germany's (economic) interest, Germany should do everything in its power to push for the accession of these states to the EU.
5. The present, strict visa regime is disadvantageous and should be changed. It is very difficult to communicate European values to the people of the Balkans when the large majority of them are denied the possibility of travelling outside the country, let alone into the EU, because of visa restrictions. Likewise counterproductive in this context is the fact that those who have to obtain a visa can easily obtain a passport elsewhere: the Moldovans, for example, from Romania, the Macedonians to some extent from Bulgaria (both thus becoming direct citizens of the European Union), the Bosnian Croats from Croatia, etc.
6. If the process of EU accession is drawn out over a very long time, this would have a deterrent effect on potential foreign investors. Moreover, the differences between the various states would become more pronounced as they proceed at different speeds through the pre-accession process, a fact which could lead not only to further tensions between the countries but also to serious economic crises (particularly in Serbia, Bosnia and Kosovo). A further complicating factor here is that small domestic markets already make the region far from attractive in the eyes of potential foreign investors. This argues firstly for speedy EU accession and secondly for intensifying economic relations with the Balkans. Major investments in infrastructure in particular could generate a pull effect in this respect. Germany could play the role of an intermediary, portraying the Balkans as they really are and persuading companies of the merits of investing in the region. The Committee on Eastern European Economic Relations, a German business organisation, is already working along these lines; its efforts could be given support in the form of visits by the German minister of economic affairs and accompanying business delegations.
7. Germany's relations with most of the states of South-East Europe are good, and visits are particularly frequent at the parliamentary level. Within this framework German MPs could

²² Michael Ehrke (FES-Budapest), unpublished MS.

do even more to inform their South-East European counterparts on the internal situation or crisis within the EU and convince them of the urgency of introducing reforms in their countries. Thought could also be given in this connection to granting parliamentarians from the Balkan states consultative status within the European Parliament.

8. If the process of endowing the European Union with a constitution runs into further difficulties and prevents the Balkan states' accession for the foreseeable future, provision should be made at least for a "plan B" to compensate in particular those countries which by then have already fulfilled all the accession criteria.
9. With regard to Kosovo, having coined the "standards before status" maxim, Germany should continue to insist on the standards being adhered to and give precedence to safeguarding peace over power political considerations. In this context it should also not bow to international mainstream pressure by abandoning Serbia to its fate. Serbia is of fundamental importance to peace and stability in South-East Europe.
10. Russia plays a decisive role regarding the status of Kosovo, and in the medium to long term will do so again with regard to the Republic of Moldova – a direct EU neighbour since 01.01.07. Through its veto it has the power to block decisions of the UN Security Council. The involvement of Russia should therefore be sought more actively than hitherto, and Germany could intensify its good relations with Russia in the Contact Group.
11. In its capacity as a member of the Steering Board of the Peace Implementation Council (PIC), Germany should do all it can to ensure that the state of Bosnia and Herzegovina is not abandoned to its fate, and that the High Representative does not leave before the state reform has been successfully implemented. If the mandate of the OHR should be terminated before then, at least the EU Special Representative should be invested with particularly robust powers and given a mandate which is clearly defined by the EU.

On the author:

Britta Joerissen is the Friedrich-Ebert-Stiftung's regional programme coordinator for South-East Europe.

Europas strategische Interessen

Die Aufgaben der deutschen Außen - und Sicherheitspolitik auf dem Weg zur europäischen Selbstbestimmung und globalen Verantwortung

Europa bedroht niemanden, Europa ist stabilitätsorientiert, Europa hat weder Feinde noch territoriale Machtinteressen. Sein Gewicht wäre groß. Aber Europa ziert sich beharrlich, seine Rolle als globaler Akteur auch anzunehmen. Deutschland sollte all seine Bemühungen darauf konzentrieren, dass Europa der fünfte Pol in der multipolaren Welt wird.

By: Egon Bahr

Die Diskussion unserer außen - und sicherheitspolitischen Interessen findet in einer günstigen Situation statt. Sie braucht sich nicht um aktuelle Kontroversen zu kümmern. Niemand erwartet einen bahnbrechenden Durchbruch der europäischen Dinge, solange die politischen Spitzen in Paris und London sich nicht in ihren neuen Verantwortungen eingerichtet haben. Außerdem müssen wir keine Rücksicht auf die Nachfolger von Putin und Bush nehmen; denn niemand kennt sie. Gedankenblitze zur Lösung der Kosovo-Verhandlungen sind nicht gefragt. Eine fast ideale Voraussetzung also für einen offenen Meinungsaustausch zwischen Menschen aus Wissenschaft, Regierung und Politik. Die Offenheit ist in dem doppelten Sinne zu verstehen, neue Anregungen und Argumente gelten zu lassen. Ich werde mich bemühen, meine Sicht zu begründen und sie auf einige Thesen zu verdichten.

Es gibt drei herausragende Faktoren, die für die Orientierung der deutschen Außen - und Sicherheitspolitik bestimmend sind. Erstens Amerika, zweitens Europa und drittens Russland.

Dabei halte ich es für das wesentliche Element, Klarheit über unser Verhältnis zu Amerika zu gewinnen. Die Gründe sind einfach: Amerika ist die einzige Supermacht, Amerika ist die Führungsmacht der NATO, Amerikas Glaubwürdigkeit und Festigkeit verdanken wir, dass der Kalte Krieg erfolgreich beendet wurde, mit Amerika verbinden uns Wertvorstellungen, zum Teil gemeinsame, zum Teil unterschiedliche.

Ohne Anspruch auf Vollständigkeit beginne ich bei den Unterschieden. Zuden amerikanischen Werten zählen die Todesstrafe, das Recht zur privaten Bewaffnung, die Macht des Präsidenten, auch ohne Parlament und Kriegserklärung Streitkräfte einzusetzen, ein weitgehend rechtsfreier Raum für Gefangene, in dem entschieden wird, was Folter ist und was nicht, die illegale Entführung fremder Staatsangehöriger ebenso wie die Weigerung, eigene Staatsangehörige vor den Internationalen Gerichtshof stellen zu lassen. Der Weigerung, internationale Bindungen einzugehen, entspricht das Recht, Verträge zu kündigen, die Amerika nicht mehr passen und Kriege auch präventiv zu führen, wenn es Amerika passt. Nationalbewusstsein und Sendungsbewusstsein sind unauflöslich verschmolzen. Dieses Amalgam stellt einen moralischen Maßstab dar, der nicht verhandelbar ist. Das Verständnis von Nation und Staat wird beiderseits des Atlantiks sehr verschieden bleiben; es sind geschichtlich gewachsene Unterschiede der Kultur.

Jeder von uns kann gemeinsame Wertvorstellungen benennen wie Demokratie und Pluralismus. Sie bleiben als Sockel unserer Verbindungen stark genug, ganz abgesehen von den existenziellen wirtschaftlichen Bindungen; aber wer die Beschwörungsformel von der Wertegemeinschaft undifferenziert benutzt, muss wissen, dass daraus Unterwerfungsformeln werden können, wenn die eigenen Werte nicht mehr klar vertreten werden. Ohne die Selbstbehauptung unserer europäischen Werte wären wir auf dem Wege vom Sicherheitsprotektorat zur Kolonie.

Nun ist zweierlei nicht zu bestreiten. Ohne diese amerikanischen Wertvorstellungen wäre Amerika kaum die Macht geworden, die es geworden ist. Diese Wertvorstellungen werden weiter wirken, wie immer die nächsten Präsidenten heißen werden. Dass sie von Europa nicht geteilt werden, könnte – etwas unfreundlich gesagt – daran liegen, dass den europäischen Staaten die Macht fehlt, die sie durchaus nicht verachtet haben, solange sie sie hatten. Die Geschichte des Kolonialismus ist unvergessen. Man könnte freundlicher, aber ehrlich, durchaus argumentieren, dass Europa aus der schrecklichen Geschichte seiner Kriege schmerzhaft und leidvoll gelernt hat und seine militärische Schwäche zu seiner Stärke gemacht hat: Das Wunder seines Lebensstandards wie seine Attraktivität verdankt es der friedlichen Zusammenarbeit. Wer die großen Probleme des Jahrhunderts betrachtet – Umwelt, Spannungen zwischen Christentum und Islam oder die Überwindung des entstaatlichten Terrors – wird zugeben, dass sie letztlich nicht durch Waffengewalt, sondern durch friedliche Zusammenarbeit beherrschbar gemacht werden können. Es ist eine europäische Verantwortung, dass „Kooperation“ zum Schlüsselwort unseres Jahrhunderts wird. Auch die verschiedene Vorstellung beiderseits des Atlantiks, was unter Nation und Staat zu verstehen ist, gehört zu dem Teil der unterschiedlichen Kultur, die ein unveränderbares Ergebnis der Geschichte darstellt.

Aber dieses Faktum braucht für fruchtbare Zusammenarbeit kein größeres Hindernis in der Zukunft zu sein, als es das in der Vergangenheit war. Ausgehend von dem erwähnten soliden Sockel wird dafür das Verständnis gemeinsamer, ähnlicher oder divergierender Interessen ausschlaggebend sein. Amerika hat eine globale Verantwortung und ist in seiner ordnungspolitischen Funktion unentbehrlich. Europa steht noch in den Anfängen, seine globale Handlungsfähigkeit zu gewinnen. Amerika hat eine festgefügte Identität. Europa sucht sie.

Die Analyse legt zwei Folgerungen nahe: Zum einen, dass sich die Nähe, wie wir sie im Kalten Krieg erlebt haben, zwischen Amerika und Europa nicht wieder herstellen lässt; zum anderen, dass sich die Selbstbestimmung Europas nur durch eine Emanzipation von Amerika erreichen lässt.

Amerikas Emanzipation von Europa

Im Grunde hat diese Entwicklung durch die Emanzipation Amerikas von Europa begonnen. Sie setzte bereits während des Kalten Krieges ein, als die Schutzmacht beobachtete, wie ihr europäisches Mündel jahrzehntelang vergeblich versuchte, sein Ziel der Selbstbestimmung zu erreichen, politisch mit einer Stimme zu sprechen. Amerika hat gelernt, Europa nicht ernst zu nehmen, sondern hat seiner Verantwortung und seinen Interessen gemäß gehandelt. Es konnte und durfte gar nicht anders. Die häufige Klage der Europäer, sie seien nicht informiert und gar konsultiert worden, ist ebenso häufig mit beruhigenden Zusicherungen zur Besserung beantwortet worden. Wer sich vorstellt, wie das Europa von heute von Washington her gesehen wird, kann gar nicht zu einem anderen Ergebnis kommen: Es ist noch immer kein seriöses Datum erkennbar, an dem die EU mit einer Stimme sprechen wird.

Ein bedeutender Schritt der amerikanischen Emanzipation erfolgte mit dem Amtsantritt der jetzigen Administration. Obwohl Sieger im Kalten Krieg, militärisch überlegen und ohne

jede Bedrohung durch einen anderen Staat, wurde ein gigantisches Aufrüstungsprogramm erarbeitet, zu Lande, zu Wasser und in der Luft, mit neuen Atomwaffen und der Militarisierung des Weltraums. Jeder Staat oder jede Staatengruppe sollte entmutigt werden, ein Waffenrennen mit Amerika überhaupt zu beginnen. Nach dem demütigenden Schock durch entstaatlichte Gewalt am 11. September 2001 wurde das Programm praktisch ohne Diskussion durch Senat und Repräsentantenhaus genehmigt und wird seither verwirklicht. Es setzte eine Lawine von Rüstungen in Gang, die inzwischen Asien erreicht hat und Russland nicht unberührt ließ. Begrenzt werden diese Rüstungen nicht durch Verträge, sondern durch die finanziellen und technischen Fähigkeiten der einzelnen Staaten. Rüstungskontrolle ist tot für die internationale Agenda.

Als wirklich verheerender Schritt der Emanzipation erwies sich, wie Amerika die uneingeschränkte Solidaritätsbereitschaft Europas beantwortete. Die Gefühle der Verbundenheit nach dem 11.9. waren frei von jedem politischen Kalkül, nachdem die Allianz gegen den Terror geboren und das Mandat der UN gegen die Terroristen in Afghanistan gefolgt war. Die NATO bot zum ersten Mal in ihrer Geschichte an, den Bündnisfall zu erklären. Der höfliche Dank Washingtons und seine Entscheidung, zwischen Willigen und Unwilligen auszuwählen, spaltete das Bündnis, und seine Unterscheidung zwischen dem „alten“ und dem „neuen“ Europa spaltete Europa. Diese Unterscheidung muss nicht das Resultat einer politischen Nützlichkeitsabwägung gewesen sein, im Sinne von *divide et impera*. Sie kann auch aus dem amerikanischen Selbstverständnis der Gleichung entsprossen sein, wonach neu immer besser und alt immer schlechter ist. Doch gerade, wenn in dem Diktum Rumsfelds nicht nur eine aktuelle unfreundliche Entgleisung steckt, zeigt sich eine weitere Facette der unterschiedlichen kulturellen Befindlichkeit jenseits und diesseits des Atlantiks: Drüben die zweifelsfreie Gewissheit der Mission, hier die Suche der angemessenen Verantwortung.

Dass Deutschland und Frankreich zusammen mit einigen anderen Europäern die Teilnahme am Irak – Krieg verweigerten, war ein gutes Zeichen: In Europa beginnt man die eigenen Interessen zu definieren und folgt dem Ergebnis der eigenen Analyse, die sich außerdem als richtig erwies. Ein überlegen geführter, brillanter Feldzug ist keine Garantie für den politischen Erfolg. Wer der Führungsmacht nicht „Nein“ sagen will, kann Selbstbestimmung nicht erreichen. Gleichzeitig ist die Stringenz bewundernswert, mit der Präsident Bush seine strategische Linie verfolgt. Bei seinem ersten Besuch in Polen formulierte er, noch nicht überall ernst genommen, das Ziel einer geschlossenen Landbrücke von der Ostsee bis zum Schwarzen Meer. Wer auf die Karte sah, bekam auf der anderen Seite Georgien und die KaukasusRegion in den Blick. Die strategische Ausrichtung der amerikanischen Politik, die vom unsinkbaren Flugzeugträger Europa aus nach Südosten weist und über den Nahen und Mittleren Osten hinaus eine Region mindestens kontrollieren will, zu der Afghanistan und der Iran gehören und die neuen Staaten am Südrand der ehemaligen Sowjetunion auftauchen, entspricht amerikanischem Interesse. Auch durch verlustreiche Rückschläge hat sich Präsident Bush nicht von seiner strategischen Linie abbringen lassen.

Zu den Rückschlägen gehört der Bruch mit der überheblichen Haltung der Unipolarität nach 2001, als Washington glaubte, auf die lästigen Behinderungen durch die Vereinten Nationen und die NATO verzichten zu können. Das war die Phase des höchstentwickelten Machtbewusstseins der USA. Sie reichte bis 2005. Es wird dem Weißen Haus nicht leicht gefallen sein, sich seither um die Hilfe der UN und des Bündnisses in der Irak-Krise zu bemühen. Es könnte sein, dass wir Zeugen sind für eine teils vorsichtige, teils widerwillige methodische Anpassung der amerikanischen Politik an die Erkenntnis, dass mit jedem Monat China und Indien stärker werden und Russland nicht schwächer wird, dass jedenfalls eine amerikanische Orientierung auf Multipolarität unvermeidbar geworden ist. Das kann auch zu der Hoffnung berechtigen, dass die

Nachfolger des jetzigen Präsidenten seine arrogante Sicherheitsdoktrin sterben lassen und in die Weltordnung der UN zurückkehren. Das wäre eine große Erleichterung.

Für die eigene Orientierung ergeben sich drei Thesen:

1. Die nächsten Präsidenten werden die Stärkung des eigenen Landes und seines Einflusses weiter verfolgen. Amerika wird mindestens für die nächsten 20 Jahre die Macht bleiben, deren militärische Überlegenheit weiter wächst.
2. Die nationale „Grand Strategy“ verlangt die Kontrolle der Region des Nahen und Mittleren Ostens – und darüber hinaus. Auch sie wird sich nicht ändern. Beide Elemente sind überparteilich gestützt.
3. Das Interesse, dass Europa ein ständiger fünfter Pol wird, kann nicht groß sein.

Zum letzten Punkt sind die Überlegungen in Washington zur NATO wichtig und erhellend. Die Wiederentdeckung der NATO unter dem Stichwort „Transformation“ läuft in verschiedenen Strängen, aber in eine Richtung: Wie können wir das Bündnis zu einem Instrument der Unterstützung unserer weltweit konzipierten Politik machen? Dabei werden die Vorteile für die Bündnispartner den Interessen der USA untergeordnet. Zum Beispiel ist das Interesse der USA an der Eingrenzung des russischen Einflusses im Kaukasus klar, für die Türkei vielleicht auch, aber für Norwegen und Deutschland nicht unmittelbar. Dass die NATO nicht länger der zentrale Ort des transatlantischen Dialogs sei, was Gerhard Schröder vor zwei Jahren in München moniert hat, begegnet in Washington teils Zustimmung, teils dem Zweifel an der Geschlossenheit der Partner, unter denen man sich vielleicht doch die jeweils Willigen und Fähigen für die jeweilige Aktion suchen müsse. Außerdem gibt es keinerlei Neigung, die sicherheitspolitische Diskussion zwischen der EU und den USA zu formalisieren; denn das würde der EU helfen, ein Pol zu werden. Die Ausweitung des Bündnisses um Mitglieder und Kompetenzen soll pragmatisch für die nationale „Grand Strategy“ der USA nutzbar gemacht werden. Dazu gehören etwa als neues Thema die Energiesicherheit, für die die NATO Verantwortung übernehmen sollte, und ein stärkeres Engagement in Afrika.

Inzwischen wird der Druck auf die Verbündeten verstärkt, jedenfalls mehr Geld für eine schnellere Modernisierung ihrer Streitkräfte bereitzustellen: Modernisierung, damit europäische Verbände neben amerikanischen einsetzbar werden. Sofern die Ausrüstung dafür nicht reicht, wird die Arbeitsteilung zwischen Stabilisierung, also Peacekeeping, und Kriegführung, also Peaceenforcing, zu entwickeln sein, wie das ursprünglich für Afghanistan vorgesehen war. Erstaunlich dabei ist, dass Rüstungserwartungen, Art, Ort und Tempo der Einsätze von den Amerikanern bestimmt wurden und werden, ohne dass die Europäer bisher fähig gewesen wären, nach ihrer Analyse zu bestimmen, welche Art von Globalisierung, welche geographischen Schwerpunkte und welche Ausrüstung ihrer Streitkräfte ihren Interessen entsprechen.

Noch immer stimmt der Spruch: Armut kommt von der Pauvreté. Das heißt aus amerikanischer Sicht: Mit der Entwicklung der EU zu einem Global Player ist nicht zu rechnen, die Europäer sind einzeln auch leichter manipulierbar, zumal ihre militärischen Fähigkeiten für unsere Größenordnungen von untergeordneter Bedeutung sind. Unsere Hegemonialstellung ist innerhalb des Bündnisses unangefochten; die EU als Organisation, zu der Amerika nicht gehört, verfügt nicht über die souveräne Eigenschaft von Staaten. Ihre Bemühungen zu selbständiger Führungsfähigkeit und entsprechendem Einsatz ihrer Streitkräfte dürfen nicht unterstützt werden, was mit dem Totschlagargument leicht begründbar ist, dass Doppelfunktionen zu vermeiden sind. Letztlich heißt der Armutsspruch auf europäisch: Solange sich Europa seine Selbstbestimmung nicht nimmt, wird es nicht selbständig werden.

Globalisierung der NATO?

Europa in seiner gegenwärtigen Situation ist geradezu eine Einladung an die Amerikaner, es als Unterstützung ihrer nationalen „Grand Strategy“ zu denken. Man kann ihnen das nicht übel nehmen. Diese Überlegungen werden unter der Überschrift „Globalisierung der NATO“ zusammengefasst. Aus dem regionalen Verteidigungsbündnis soll eine globale Organisation werden, die ohne geographische Beschränkung mit jedem Partner zur Lösung einer Krise oder einer Sicherheitsbedrohung zusammenwirkt. Das heißt: Aus der alten NATO, in der Amerika die Sicherheit seiner Partner gegen die potenzielle Bedrohung aus dem Osten garantiert hat, soll eine neue NATO werden, in der seine Partner verpflichtet sind, Amerika bei der Durchsetzung seiner globalen Ziele zu unterstützen. Die amerikanische Gewohnheit legt nahe, für die NATO ähnlich wie für Europa zu empfinden: Das Neue ist dem Alten vorzuziehen.

Es geht um nichts weniger als die institutionelle Ausweitung der NATO nach Asien, für die zunächst Japan, Südkorea, Neuseeland, Australien und vielleicht die Philippinen als demokratische Staaten in Frage kämen. Da die NATO keine supranationale selbständige Entscheidungsfähigkeit hat, würde die Dominanz Amerikas wie bisher wirken, und Amerika würde ein Instrument erhalten, das zunächst Europa marginalisieren, aber auch die UN beeinträchtigen würde – denn wer wollte Entscheidungen einer derartig globalen NATO in den Arm fallen? Mit einer solchen neuen NATO könnte Amerika der Multipolarität ruhig entgegensetzen. Schon eine NATO-Mitgliedschaft Israels würde überaus komplizierte Fragen aufwerfen. Die Vorstellung, das alte Europa würde gebunden und mitverantwortlich für Konflikte in Asien, ist abenteuerlich. In dem Augenblick, in dem solche Verpflichtungen eingegangen werden, ist die Selbstbestimmung Europas beendet. Frankreich wünscht weder funktionell oder institutionell noch geographisch eine Ausweitung der NATO; der deutsch-französische Motor könnte verschrottet werden, wenn Paris und Berlin sich in dieser Frage nicht einig sind.

Im Frühjahr 2008 kann ein amerikanischer Vorschlag zur Globalisierung der NATO erwartet werden. Angesichts der Komplexität ist damit zu rechnen, dass es sich um einen milden Entwurf für einen Grundsatzbeschluss handeln wird, der sich mit der prinzipiellen Bereitschaft und Erwägung begnügt, diese Perspektive zu prüfen, zu sondieren und zu untersuchen. Hier gilt: Wehret den Anfängen. Die europäischen Interessen verlangen eine klare Ablehnung.

Für diese Haltung spricht auch ein weltpolitischer Aspekt. Zu den großen Problemen dieses Jahrhunderts gehören die Spannungen zwischen Christentum und Islam. Einen wichtigen Nebeneffekt der Ablehnung in Europa, am Irak-Krieg teilzunehmen, stellte das wochenlange irritierte Schweigen des islamischen Fundamentalismus dar. Denn neben dem christlichen Westen in Amerika erschien plötzlich ein ebenso unbezweifelbar christlicher Westen in Europa, der sich explizit weigerte, das amerikanisch geführte Vorgehen gegen den Irak mitzumachen. Das störte die Bildung einer geschlossenen islamischen Front gegen die angenommene politische Geschlossenheit des Christentums. Auch die klare Unterstützung des Papstes für die europäische Haltung konnte nicht übersehen werden. Die für einen Papst ganz ungewöhnlichen Bemühungen Benedikts XVI., die Irritationen seiner Regensburger Rede in der islamischen Türkei vergessen zu machen, spiegelte das Bestreben des Heiligen Stuhls, aus Glaubensunterschieden keinen Glaubenskampf werden zu lassen.

Ein institutionelles Ausgreifen der NATO nach Asien würde als unwiderlegbare Demonstration verstanden, dass unter der Führung Amerikas eine Geschlossenheit des christlichen Lagers entsteht, die eine Geschlossenheit des Islam geradezu verlangt, fördert, zumindest nahe legt. Die Welt erkennt in der NATO nur Amerika in multinationalem Umhang. Ganz falsch ist das ja nicht. Eine Globalisierung der NATO wäre ein Geschenk an den fundamentalistischen Teil des Islam. Jede institutionelle Verklammerung der NATO mit Asien würde den Zusammenstoß

der Zivilisationen fast unvermeidbar machen. Menschen, die zur Selbsttötung bereit sind und die wir Terroristen nennen, erhielten frischen Zulauf; neben diejenigen, die ihre Heimat von Fremden befreien wollen, treten Glaubenskämpfer. Die Risiken einer globalisierten NATO wären unverantwortlich für den Globus, zu dem bekanntlich auch Europa gehört.

Timothy Garton Ash, Professor für Europa Studien in Oxford, hat vor kurzem einen Kern des europäischen Dilemmas entdeckt, als er schrieb: „Europäer sind nicht dazu aufgerufen, für Europa zu sterben“.¹ Die großen Errungenschaften Freiheit, Frieden, Recht, Wohlstand, Vielfalt und Solidarität, durchaus nicht perfekt, aber beneidet, jedenfalls attraktiv, haben nicht die Kraft der Nationalstaaten entwickelt. Sie haben in 50 Jahren keine Identität geschaffen. Europa hat keine Feinde und ist entsprechend unkriegerisch. Im Vergleich zu seiner Geschichte ist das ein Zustand, der für seine Menschen im Einzelnen verbesserungsfähig, aber im Prinzip nicht mehr änderungsbedürftig ist. Man könnte ihn als ideal bezeichnen. Aber er ist eine Verführung, denn in Wirklichkeit kann Europa der Globalität nicht entkommen. Es ist durchaus lehrreich für unsere Bevölkerung, mit welchen außereuropäischen Themen sich die deutsche Präsidentschaft der EU und der G-8 beschäftigen muss – durchweg Krisen, die auch Blut kosten: Naher und Mittlerer Osten, Irak, Iran, Afghanistan. Eine Strategie für Zentralasien wird endlich – weil not wendig – ausgearbeitet. Globalisierung bedeutet auch Ringen um Macht und Machterweiterung.

In dieser Welt will Europa selbstbestimmt werden. Als auffällige Schwäche erweist sich, dass es zu lange seine Grenzen nicht bestimmt hat. Selbst der späte Entschluss, keine neuen Verhandlungen zur Mitgliedschaft aufzunehmen, lässt den Staaten, mit denen maßgeschneiderte Partnerschaften vereinbart werden, noch Hoffnungen. Aber auch ohne solche Hoffnungen ist die EU überdehnt und laboriert an den Problemen ihrer inneren und äußeren Regierungsfähigkeit. Ihre innere, gewissermaßen administrative Selbstverwaltung herzustellen, ist schwierig genug. Ihre Handlungsfähigkeit nach außen verlangt Selbstbestimmung. Ohne das beschlossene Ziel der Selbstbestimmung müsste sie kein Global Player werden und könnte sich mit dem Gewicht zufrieden geben, das sie währungs- und wirtschaftspolitisch in den bestehenden Organisationen der Welt besitzt.

Die Überdehnung ist zum einen Teil auf die Verpflichtung, aber auch auf die historische Chance zurückzuführen, den früheren Staaten des Warschauer Paktes, wenn sie frei entscheiden können, einen Platz offen zu halten. Zum anderen war England überaus erfolgreich, die Erweiterung der EU vor ihrer Vertiefung zu betreiben. Das entspricht seinem Interesse, eine unwiderrufliche institutionelle Bindung an den Kontinent zu vermeiden und seine Sonderbeziehungen zu Amerika zu erhalten. Bezeichnenderweise machte Großbritannien Schwierigkeiten, als es im Vorfeld der Berliner Erklärung darum ging, zu den Erfolgen der 50-jährigen europäischen Entwicklung das Schengener Abkommen und den Euro zu zählen. Der Vollintegration in Europa wird sich England auch weiterhin entziehen, besonders wenn sie die Möglichkeit einschließt, dass Europa außen- und sicherheitspolitisch Entscheidungen treffen könnte, die Amerika unangenehm findet. Solange Europa nicht die Kraft findet, England vor die Entscheidung zu stellen, ob es seine Sonderbeziehung zu den Vereinigten Staaten oder seine Vollintegration in die EU bevorzugt, wird es seine gegenwärtig komfortable Lage beibehalten. Solange das so bleibt, wird die globale Handlungsfähigkeit Europas nur ohne Großbritannien denkbar und erreichbar.

¹ Timothy Garton Ash: Europe's true stories, *Prospect Magazine*, Februar 2007.

Das wäre mehr als tief bedauerlich. Aber das Ziel seiner globalen handlungsfähigen Selbstbestimmung kann Europa nicht aufgeben und nicht auf Dauer durch England blockieren lassen. Die logischen und praktischen Überlegungen, die vor einigen Jahren die Kollegen Schäuble und Lamers vorgestellt haben, dass man mit einem Kern derer beginnen sollte, die zu einer engeren Integration fähig und willens sind, und der offen ist für jeden Staat, der sich daran beteiligen will, hat mich nach dem Ende des OstWest-Konflikts zu der Überzeugung geführt, dass jedenfalls am Beginn eines solchen Prozesses ein osteuropäischer Staat beteiligt sein sollte, vorzugsweise Polen. Das wäre übrigens eine willkommene Garantie, dass europäische Identität nicht zu Antiamerikanismus degeneriert. Was für England gilt, muss mindestens insofern auch für Polen gelten, dass diejenigen Staaten der EU, die ihre außen- und sicherheitspolitischen Fähigkeiten bündeln wollen, sich davon nicht abhalten lassen sollten. Doch Polen hat im Unterschied zu England eine kontinentale Tradition und wird die Vorteile seiner vollen Beteiligung nicht nur bei Schengen und dem Euro, sondern auch bei einer europäischen Armee erkennen.

Deutschland sollte all seine Bemühungen darauf konzentrieren, dass Europa der fünfte Pol in der multipolaren Welt wird. Der überragende Stellenwert ergibt sich aus der Erkenntnis, dass Europa der einzige globale Faktor wäre, der keine territorialen Machtinteressen hätte. Sein Gewicht ergibt sich aus der Summe, dass es niemanden bedroht und stabilitätsorientiert ist. Sein Gewicht würde wachsen, wenn es über eine eigene, selbständig einsatzfähige Armee verfügt. Sie müsste modern ausgerüstet und in der Lage sein, gegebene Garantien auch einhalten zu können; nicht mit allen Fähigkeiten, einen Irak – Krieg führen zu können – und unter der übergeordneten Verpflichtung, keinen Einsatz ohne ein Mandat der UN vorzunehmen. Das würde Änderungen in Ausrüstung und Bewaffnung ermöglichen, aber es würde nicht weniger, sondern mehr Mittel für die Bundeswehr erfordern. Die Globalisierung wird in jedem Falle höhere Kosten verlangen, ob wie bislang an der Seite der Amerikaner oder europäisch selbst bestimmt.

Es fehlt eine Definition unseres Verhältnisses zu Russland. Fünf Bundeskanzler haben sich in erstaunlicher Kontinuität seit bald 40 Jahren bemüht, anstelle der unvergesslichen Last der Vergangenheit Vertrauen zu entwickeln, Zusammenarbeit und möglichst Freundschaft. Brandt, Schmidt, Kohl, Schröder und Merkel haben, jeweils persönlich unverwechselbar, mit ihren auch unverwechselbaren Partnern Breschnew, Andropow, Gorbatschow, Jelzin und Putin daran gearbeitet. Die Beziehungen haben gegeneinander gerichtete Raketenstationierungen überstanden, das Ende der Sowjetunion und ein für Europa so epochales Ereignis wie die deutsche Vereinigung, deren sicherheitspolitische Bedingungen der amerikanische Präsident Bush und der sowjetische Präsident Gorbatschow vereinbart haben. Die deutsche Wirtschaft hat diese Entwicklung unterstützt, zum Vorteil beider Länder. Schröder hat die Bezeichnung „strategische Partnerschaft“ geprägt, die Merkel in ihrer ersten Regierungserklärung wiederholt hat. Die Bundeskanzlerin ist sich bewusst, welches wertvolle Erbe sie übernommen hat.

Russland: unentbehrlich

Es hat eine Dimension erhalten, von der Brandt, Schmidt und Kohl nicht träumen konnten: Russland ist unentbehrlich, damit die gefährlichste Krise der Gegenwart, die Atompolitik des Iran, eine friedliche Lösung findet. Russland ist unentbehrlich, um für die Region des Mittleren Ostens unter Einschluss Syriens, Saudi-Arabiens, des Irak und des Iran eine Regelung zu erreichen, die Stabilität verspricht. Russland wird für eine Kosovo-Lösung gebraucht. Russland ist auf dem Sektor der Energie zu einem Faktor besonders für Europa geworden, solange der Energiebedarf steigt und die Preise nicht fallen, was für die nächsten 20 Jahre wahrscheinlich ist. Deutschland

ist das Land, das über fast 40 Jahre das größte Kapital an Vertrauen angesammelt hat, vielleicht von China abgesehen. Deutschland hat damit eine unerhörte Verantwortung, dieses Kapital für ein Zusammenwirken mit Russland einzusetzen, um die gefährlichen Krisen zu entschärfen. Zumal das unentbehrliche Amerika nicht nur Ansehen verloren, sondern durch seine partiell konfrontative Politik gegenüber Russland auch Einfluss eingebüßt hat. Ich verweise ausdrücklich auf den Artikel von Vizeadmiral Ulrich Weisser in der März-Ausgabe der IP.² Es ist eine in der deutschen Geschichte kaum vergleichbare Konstellation entstanden, in der Deutschland über einen Einfluss verfügt, der größer ist als das Gewicht einer europäischen Mittelmacht. Die Außen- und Sicherheitspolitik braucht Weitsicht, verbunden mit der Erkenntnis der Prioritäten, die sich nicht von anderen Themen oder Neigungen beirren lässt.

Ein methodischer Rahmen unseres Handlungsspielraums ist erkennbar geworden, als wir uns in den Krieg mit Jugoslawien verwickelt haben. Der damals wachsende Druck aus Washington und London, deutsche Bodentruppen gegen Belgrad einzusetzen, war zu Ende, als der Bundeskanzler dem amerikanischen Präsidenten ein definitives „Nein“ sagte. Diese Erfahrung zeigte, dass in einer Situation europäischer Dimension, in der Deutsche gebraucht werden, Deutschland ein fast vetoähnliches Gewicht hat. Etwas später entwickelten wir einen Fünf-Punkte-Plan, der Russland wieder ins Boot brachte, die Akzeptanz der Chinesen erhielt und neben einem Mandat der UN auch die Zustimmung Amerikas für Verhandlungen mit Milošević zur Beendigung des Krieges bewirkte. Glücklicherweise standen die Finnen im Vorsitz der EU, und Martti Ahtisaari war erfolgreich. Diese Erfahrung zeigte, dass Deutschland mit einer guten Idee, sofern es genügend Unterstützung und Partner findet, sogar führen kann – ohne sich dessen zu rühmen. Ohne Partner zu gewinnen, bleibt auch die beste Idee fruchtlos.

Dieser Rahmen ist ausreichend, fast ideal, weil niemand Angst vor den Deutschen haben muss; aber er mutet wie eine Fingerübung an, gemessen an der globalen Dimension der deutschen Verantwortung, vor der wir heute stehen.

Aus den dargelegten Elementen ergeben sich für die Orientierung der deutschen Politik einige Thesen:

- ♦ Deutschland sollte sich bemühen, Russland, eine unveränderbar ebenso in Asien wie in Europa verankerte Macht, so fest und eng wie möglich mit dem alten Kontinent zu verflechten. Es sollte vorschlagen, den NATO-Russland-Rat zu dem Gremium zu entwickeln, dem nach der Erörterung sicherheitspolitischer Fragen auch Entscheidungsbefugnisse eingeräumt werden. Dazu sollte gehören, die unzeitgemäße gegenseitige Drohung eines nuklearen Ersteinsatzes abzuschaffen.
- ♦ Deutschland sollte versuchen, auf der Basis des Bündnisses mit Amerika Einverständnis herzustellen, dass die ungleichen Verantwortungen – dort globale Interessen, hier europäische Selbstbestimmung – in einem Verhältnis von Partnerschaft und Arbeitsteilung verfolgt und verbunden werden können.
- ♦ Deutschland sollte Rüstungskontrolle wieder zu einem Markenzeichen machen. Die Prinzipien Gewaltverzicht und gemeinsame Sicherheit, in Verträge umgesetzt, haben in Europa die potenzielle Gefahr eines Dritten Weltkriegs beseitigt. Sie könnten auch in anderen Regionen helfen, Konfrontationen zu vermeiden.

² Ulrich Weisser: Wir brauchen Russland!, *Internationale Politik*, März 2007, S. 48–55.

Europas strategische Interessen

- ♦ Deutschland sollte darauf hinwirken, seine Positionen im Abrüstungsbericht der Bundesregierung zu konkretisieren, damit die fortdauernde Stationierung amerikanischer Atomwaffen und die deutsche Teilhabe an nuklearen Aufgaben der NATO beendet wird.
- ♦ Deutschland sollte anregen, die früheren Überlegungen wieder zu beleben, gegen mögliche Bedrohungen in der Zukunft eine europäische Raketenabwehr mit amerikanischer und russischer Beteiligung zu entwickeln.

Interview: Gerd Hoefer, Member of Bundestag, FR Germany

We will not change our policy towards the western balkans and BiH

The staff member of the Foreign Policy Review, Davor Vuletić, had the opportunity to briefly meet and interview *Gerd Hoefer*, member of the Bundestag of FR Germany (SPD). Hoefer is a member of the Bundestag's Defence Committee, and deputy chairman of the Committee for Internal Affairs. In addition to this, he has been actively participating in the work of the Inter-parliamentary Union, that is its Security and Defence Committee. Recently, he has become a member of the newly formed parliamentary group for BiH in Bundestag.



FPR: Viewed from our perspective, it appears that Germany is increasingly moving towards defining a global foreign policy role, manifested in the active participation of German soldiers in peacekeeping missions and a leading role in the diplomatic efforts to resolve the global crisis. At the same time, there is an ongoing debate in Germany about whether this country should have a global foreign policy at all. What is your opinion about this?

Hoefer: Germany acquired its full sovereignty only in 1990/91. We had to define our position and role in the world. Our friends in the EU and NATO demanded that we urgently involve ourselves in tackling global foreign policy challenges. Germany could not have been neutral, due to historic lessons but also for the experience of its active membership in the international community.

FPR: A global role means a global responsibility. The absence of a political consensus in Bundestag points to the conclusion that Germany is hesitant in taking on global responsibility. Didn't the discussion on sending additional Tornado planes to Afghanistan cause tumultuous reactions, among opposition parties but also among parties of the black and red coalition?

Hoefer: Only the German Parliament has the constitutional right to send German troops to peacekeeping missions. Our political tradition is such that when we make these decisions, they are confirmed by a large majority of almost all political parties represented in the Bundestag. In the specific case you mentioned, only the Left was against. Naturally, in other parties, certain representatives exercised their right to vote against, in accordance with Article 38 of the German Constitution. That article in the Constitution entitles them to separate their opinion from the majority opinion in their caucus and vote, as the Constitution reads, "according to their conscience". However, the majority did confirm the decision to increase the German peace contingent in Afghanistan, confirming our democratic practice of majority rule.

FPR: It is envisaged that Germany will withdraw or reduce the number of its troops in BiH. Is this decision a sort of reflection of the aforementioned discussions in the Bundestag, or is it the result of an assessment that the situation in BiH is good enough and mature enough for local ownership?

Hoefler: Germany is not the only one reducing the number of its soldiers in BiH. Many other countries, which participated in SFOR and EUFOR missions, did the same. I have met on numerous occasions with BiH officials and with representatives of the international community. Their uniform assessment is that the security situation in BiH is fairly stable. That is the assessment of the EU, and our decision is based on a similar assessment. BiH is now at the stage of reforming the police and the constitution. Should these reforms succeed, BiH will be ready for full sovereignty, full ownership and thus closer to membership in European and Euro-Atlantic integrations.

FPR: Will these global challenges that Germany accepts influence the way in which the foreign policy agenda is changed when it comes to the Western Balkans and BiH?

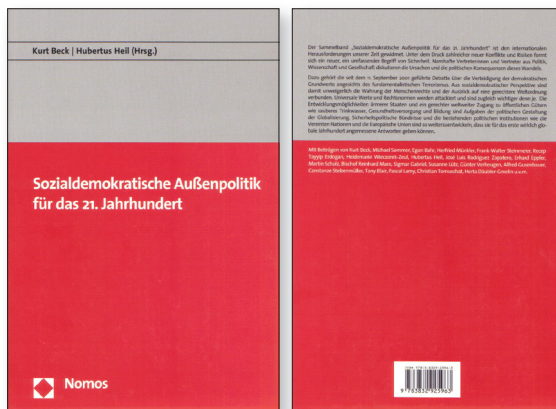
Hoefler: No.

Book review

Social democrats of all countries unite!

New book: „Social democratic foreign policy for the 21st century“, 500 pages, Publisher: Nomos, Baden-Baden, Germany, Original title: „Sozialdemokratische Außenpolitik für das 21. Jahrhundert“

In the last decade, the European social democracy found itself faced with great difficulties and challenges. Globalization, in a political and ideological sense, did not leave such deep scars as did the modern European social democracy. Many social democratic governments lost themselves and the elections, due to the inability to find a mean value for internal and foreign policy challenges phrased in questions: how to fight terrorism, avoid unilateralism and protect human rights; how to protect corporate capitalism and workers' rights at the same time; how to fight against an ever increasing difference between the developed and underdeveloped world; how to meet the environmental standards and keep existing technologies, prices and jobs; how to particularly preserve equal social rights and build mechanisms to fight xenophobia in older societies and whose demographic structure was changing fundamentally. Some have succeeded in finding adequate answers to some of the questions, but no-one was able to find them all.



The moderate policy, as social democracy is mainly imagined to be, has lost its competence and trust in many European societies. For the first time in more than ten years, the social democratic government of Sweden lost the elections. Swedish capitalism with a human face, a model so praised, has worn itself out on social issues and corruption. In Britain, France, Italy, Greece, Poland, labour, social democrats and socialists lost connection with their electoral basis, have marked relatively low popularity rates, on internal or foreign policy issues. In Germany, social

democracy is in a considerable crisis. The reform agenda, which inevitably touches both the social funds and workers' rights, has given enough ammunition to the radical Left, strengthened with the factionary division of the SPD, to slowly kill the idea of modern European social democracy.

Is there a way out? In the book "Social democratic foreign policy for the 21st century" published recently and the printing of which was coordinated by the German SPD, some ways out are presented, not just for the European and German social democracy, but for the global multilateral mechanisms. Globalization erased the sharp division on internal and foreign policy, and did everything to become a common policy, but also a common responsibility. The largest responsibility is borne by the largest, and the most industrially and economically developed. Strengthening the European Union, its institutional cohesion, and a more uniform foreign and security policy is the absolute priority, state the book's promoters: German Minister of Foreign Affairs Steinmeier, and the former Minister of Foreign Affairs Hans Dietrich Genscher. The aspect

of collective security was redefined, as the threat is no longer an armed one, or just a terrorist one. In addition, it is generated by a higher force, although mostly caused by human neglect. Therefore, common action is needed to contain climate change, find adequate alternative sources of energy, but also to preserve sources of drinkable water. The strategic Euro-Atlantic partnership remains very important, but it must be redefined and it must include Russia.

This book is a response to all the unresolved questions of the modern social democracy, but it can be called a good example for the joint continuation in the search for answers. If nothing, a problem was defined and opportunities for action identified. The rest is in the hands of social democrats.

The European promotion of this book, printed in German, took place in early July at SPD headquarters in Berlin, Germany. The book has 500 pages and is composed of 46 essays, signed by some of the most eminent names of the European, not only social democratic scene: Tony Blair, Segolene Royal, Frank Walter Steinmeier, Pascal Lamy, Recep Tayyip Erdogan, Hans Dietrich Genscher, Egon Bahr, Guenter Verheugen, Alfred Gusenbauer, Jose Luis Rodriguez Zapatero and others.

The book's publisher is the renowned German publishing house *Nomos*

Europe's World magazine

The sixth issue of the *Europe's World* magazine is available.

It is one of the largest European foreign policy journals, at least if we bear in mind the number of subscribers and a wide supporting network of think-tank and non-governmental organizations across Europe. The magazine is printed three times a year, in cooperation with the association *Friends of Europe*, an independent think-tank with a seat in Brussels. The editorial board includes known names in the world of politics, journalism and diplomacy, naturally: Carl Bildt, President of Estonia Toomas Hendrik Ilves, Chris Patten (today teaching at Oxford University), editors of *El Pais*, *der Standard*, *The Wall Street Journal*, *Financial Times* and others. The Council on Foreign Relations, which publishes the prestigious *Foreign Affairs*, is the magazine's partner.

The magazine has 5 regular sections: International, Europe, Developing World, Views from the Capitals, as well as Letters to the Editor.

In the most recent issue, Joachim Bitterlich, once the principal foreign policy adviser to the former German chancellor Helmut Kohl, considers the possibility of the EU truly obtaining a more coherent foreign and security policy. He is a strong advocate of joint security and foreign policy, but even a stronger one for a fundamental reconstruction of Euro-Atlantic ties.

The French Foreign Minister Michelle Alliot-Marie, in her essay entitled "Draft of supporting fragile security in Africa", she speaks of the need for decisive EU involvement, in military and other ways, in the crisis areas of Africa. She thinks the EU has to do that for moral, but also practical reasons. When it comes to the need for military power in Africa, Marie believes that Europe need not be a giant, but must not be a softy.

Professor Francois Godemet, Director of the Center for Asian Research in Paris, thinks that the EU must not neglect its engagement in Asia. He believes that the future EU common and security policy must expand into Asia.



Next follow texts and essays talking about why the new EU policy in Central Asia is important, placing a particular emphasis on China. While some write about what the EU common foreign and security policy should be towards important strategic regions, others question the possibility of a further institutionalization of the EU. In other words, they deal with the question of whether the EU can have such a uniform security and foreign policy at all. A special dossier of this issue is dedicated to defence and security, with a particular review of all the weaknesses and strengths of the European defence and security policy.

The diversity of topics and approach to problems from different perspectives and angles, make this magazine interesting and refreshing. Using the network of a large number of think-tanks in Europe and USA, which are on the Advisory Board, the magazine certainly has the potential to keep its freshness and diversity.

In any case, judge for yourself!

