

De heer Kris Peeters
Vlaams minister van Institutionele Hervormingen,
Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media, Toerisme,
Havens, Landbouw, Zeevisserij en Plattelandsbeleid
Martelaarsplein 19
1000 Brussel

Strategische Adviesraad internationaal
Vlaanderen
p/a Boudewijngebouw
Boudewijnlaan 30 bus 81
1000 Brussel

uw bericht van
21 oktober 2008

uw kenmerk
KP/RS/LDb

ons kenmerk
Advies 2008/21

bijlagen

vragen naar / e-mail
Eva Haeverans
eva.haeverans@iv.vlaanderen.be

telefoonnummer
02 553 54 45

Datum
24 november 2008

Betreft: Briefadvies over het ontwerp van decreet houdende instemming met de stabilisatie- en associatieovereenkomst tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en Bosnië en Herzegovina, anderzijds, en de slotakte, ondertekend in Luxemburg op 16 juni 2008

Mijnheer de minister,

Op vrijdag 17 oktober 2008 hechtte de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring aan het ontwerp van decreet houdende instemming met de stabilisatie- en associatieovereenkomst (hierna: "SAO") tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en Bosnië en Herzegovina, anderzijds. De Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (hierna: "de Raad") ontving op 23 oktober 2008 per brief de adviesaanvraag. Op zijn vergadering van 19 november 2008 heeft de Raad het onderhavige advies in de vorm van een briefadvies goedgekeurd.

De SAO met Bosnië en Herzegovina legt de basis voor een toekomstige toetreding tot de EU. Inmiddels is er een SAO ondertekend met alle potentiële kandidaat-lidstaten in de regio: Macedonië en Kroatië in 2001, Albanië in juni 2006, Montenegro in oktober 2007, Servië in april 2008, en Bosnië en Herzegovina in juni 2008. Dat de onderhavige SAO een gemengd karakter naar Belgisch recht heeft, werd op 20 november 2007 vastgelegd tijdens de vergadering van de Werkgroep "gemengde verdragen", adviesorgaan van de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid. Het betreft bevoegdheden van zowel de federale overheid als van de gemeenschappen, de gewesten en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. Belangrijke doelstellingen van de SAO vormen onder meer de politieke dialoog, de verbetering van de regionale samenwerking, de bevordering van markteconomie en vrije handel, en samenwerking op een groot aantal beleidsdomeinen, waaronder bijvoorbeeld justitie, cultuur, onderwijs, toerisme, milieu, lokale en regionale ontwikkeling. De samenwerking tussen de EU en de Balkanlanden voltrekt zich op domeinen waarin ook Vlaanderen actief is, zoals onderwijs en vorming, cultuur en audiovisuele middelen, landbouw, transport, energie, leefmilieu en economie.

Bij wijze van inleidende opmerking wil de Raad herinneren aan zijn eerder geformuleerd advies inzake stabilisatie- en associatieovereenkomsten, namelijk m.b.t. Montenegro (Advies 2008/5, 19 maart 2008), waarin hij onder meer wees op de Europese toekomst voor de landen van de West-Balkan en op de nood aan stabilisatie van de Balkan. De Raad meent dat ook voor Bosnië en Herzegovina het vooruitzicht op EU-lidmaatschap de beste manier is om stabiliteit, veiligheid en vooruitgang op een duurzame wijze te verankeren. Vanuit Europees perspectief draagt een SAO met Bosnië en Herzegovina ook bij tot het realiseren van één van de drie strategische doelstellingen van de Europese Veiligheidsstrategie, namelijk

“werk maken van veiligheid in onze eigen omgeving”.¹

De Raad wil evenwel uitdrukkelijk waarschuwen voor voorbarig optimisme: de weg naar volledig EU-lidmaatschap van Bosnië en Herzegovina is nog lang en ligt vol verraderlijke valkuilen. Dit blijkt onder meer uit het zeer kritische voortgangsrapport 2008 van de Europese Commissie. “EU-gerelateerde hervormingen zijn in de laatste maanden gestagneerd”, leest het rapport. De constitutionele hervorming is uitgesteld, corruptie blijft een groot probleem en de Bosnische leiders hebben hun toevlucht genomen tot een “nationalistische retoriek”, voornamelijk in de Republiek Srpska. Het rapport wijst eveneens op het “onstabiele politieke klimaat, het systematisch stemmen volgens etnische breuklijnen en de onvoldoende administratieve middelen.”²

Om in de richting van volwaardig EU-lidmaatschap te groeien, staat Bosnië en Herzegovina volgens de Raad nog voor zeer belangrijke uitdagingen, waarvan het de volgende op niet-exhaustieve wijze wenst aan te stippen.

- (i) In de eerste plaats dringt zich een constitutionele hervorming op. Het grondwettelijke kader dat met het Dayton Akkoord van 1995 in het leven werd geroepen, creëerde een sterk gedecentraliseerde staat, bestaande uit twee grote bestuurlijk autonome entiteiten. Het is al vaker opgemerkt dat tussen de formele structuren en organen gecreëerd te Dayton en de werkelijkheid in Bosnië en Herzegovina vaak een grote kloof bestaat. Gezien de toegenomen spanningen (*infra*, ii) waardeert de Raad de pogingen van de Europese Unie om via de SAO meer stabiliteit en welvaart te brengen.

Toch kan de Raad niet anders dan vaststellen dat aan een heel aantal voorwaarden niet voldaan is. Zoals de memorie van toelichting aangeeft, diende Bosnië en Herzegovina, alvorens een SAO af te sluiten, aan verscheidene voorwaarden te voldoen, namelijk samenwerking met het Internationaal Tribunaal voor voormalig Joegoslavië, politiehervorming, hervorming van de media en de versterking van de bestuurscapaciteit. Europees commissaris Rehn verklaarde dit voorjaar in een toespraak dat door het goedkeuren van wetten inzake politiehervorming de weg was vrijgemaakt voor het ondertekenen van een SAO.³ Zoals de memorie van toelichting terecht aangeeft, voldoen deze wetten echter slechts in geringe mate aan de Europese criteria. Zo werd de oorspronkelijke bedoeling van de Unie om de politie-instituten van de Federatie van Bosnië en Herzegovina en de Republiek Srpska samen te smelten, afgezwakt tot het oprichten van zeven coördinerende, centrale politie-instituten. Bovendien is een hervorming van de Grondwet nodig om deze zeven administraties daadwerkelijk gestalte te geven.

Men kan in dit verband herinneren aan de woorden van voormalig Europees commissaris Chris Patten: “*you can't have a process where Balkan countries pretend to reform and we pretend to believe them.*”⁴ Hoewel de SAO een hefboom kan zijn om Bosnië en Herzegovina tot hervormingen te stimuleren, is het belangrijk dat de EU vasthoudt aan haar voorwaarden en dat Bosnische politici hun Europees engagement waarmaken. In 2007 lag de snelheid inzake hervormingen immers bedroevend laag: slechts 27 wetgevende teksten werden op nationaal niveau aangenomen terwijl er 135 gepland waren. De Raad maakt zich geen enkele illusie dat een constitutionele hervorming een gemakkelijke klus wordt. Vooral langs Servische zijde staat men zeer weigerachtig tegenover constitutionele hervormingen.⁵

- (ii) In de tweede plaats wijst de Raad erop dat de stabiliteit en toekomst van Bosnië en Herzegovina in sterke mate afhangen van het vreedzaam doen samenleven van de verschillende etnische groepen.

¹ J. SOLANA, *Een veiliger Europa in een betere wereld. Europese veiligheidsstrategie*, 12.12.2003, 7.

[<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIINL.pdf>]

² EUROPESE COMMISSIE, *Voortgangsrapport Bosnië en Herzegovina 2008-2009*, 2008. [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/keydocuments/reports_nov_2008/bosnia_herzegovina_progress_report_en.pdf]

³ Stelling van uitbreidingscommissaris Olli Rehn inzake de goedkeuring van wetten omtrent politiehervorming in Bosnië en Herzegovina, 16.04.2008. [http://ec.europa.eu/commission_barroso/rehn/press_corner/statements/index_en.htm]

⁴ P. ASHDOWN, “Europe needs a wake-up call. Bosnia is on the edge again” in *The Observer*, 27.07.2008.

⁵ L. TOPIC, “Making Bosnia and Herzegovina’s transformation irreversible”, *EPC Policy Brief*, 2008, p. 3 ; S. SEBASTIÁN, “Elections in Bosnia and Herzegovina” in *FRIDE Democracy Backgrounder*, (2008), 17, p. 7.

Het Dayton Akkoord “bevroor” volgens sommigen het conflict en creëerde twee grote bestuurlijke entiteiten: de Republika Srpska (49% van het grondgebied) en de Federatie van Bosnië en Herzegovina (51% van het grondgebied). Volgens onder meer Paddy Ashdown, voormalig Hoge Vertegenwoordiger en Speciale Gezant van de Europese Unie in Bosnië, dreigt het gevaar dat het conflict opnieuw zal ontdoeien: “*There is a real threat of Bosnia breaking up again.*”⁶ Verscheidene recente onderzoeken en gebeurtenissen wijzen inderdaad op groeiende breuklijnen tussen de verschillende etnische groepen. Lokale verkiezingen in Bosnië en Herzegovina op 5 oktober 2008 toonden een opgang van nationalistische partijen. Het VN-Ontwikkelingsprogramma publiceerde een onderzoek inzake maatschappelijk vertrouwen waaruit bleek dat slechts 7% van de bevolking andere etnische groepen vertrouwt.⁷ De uiteenlopende reacties op de arrestatie van Radovan Karadzic in juli 2008 illustreerden eveneens de broosheid van de multi-etnische samenleving in Bosnië en Herzegovina. Onder meer de eerste minister van Republiek Srpska, Milorad Dodik, gebruikt vaak een extreem nationalistische retoriek en zegt te ijveren voor secessie. Radicaal nationalisme, interne ruzies binnen de drie etnische groepen zelf en de zwakheid van politieke partijen blijven grote uitdagingen. De Bosnische politieke leiders zouden de hervormingsagenda moeten laten prevaleren op kortzichtige partijbelangen.⁸

- (iii) Een derde uitdaging voor Bosnië en Herzegovina ligt volgens de Raad in het ontgroeien van de internationale supervisie waaronder het Dayton Akkoord het land plaatste. Via de SAO moet het land zijn eigen capaciteiten versterken en zichzelf onomkeerbaar transformeren om op termijn te kunnen integreren met de EU-lidstaten. In februari 2007 besliste de 'Peace Implementation Council Steering Board' over een op voorwaarden gebaseerde strategie voor de overgang van de VN-Hoge Vertegenwoordiger naar de Speciaal Gezant van de Europese Unie. Vijf doelen en twee voorwaarden moeten door de Bosnische autoriteiten vervuld zijn alvorens het kantoor van de Hoge Vertegenwoordiger kan sluiten. De Raad merkt op dat het ondertekenen van de SAO één van de voorwaarden is die de overgang van de Hoge Vertegenwoordiger naar de Speciaal Gezant mede mogelijk maakt. Zonder de uitgebreide bevoegdheden van de Hoge Vertegenwoordiger zullen de Bosnische politici, met de EU-Speciaal Gezant als coach, hun land in de toekomst duurzaam moeten besturen.⁹
- (iv) In de vierde plaats moeten de politieke verantwoordelijken en de administratie de nodige capaciteiten ontwikkelen om de SAO succesvol te implementeren. Daarbij is er een belangrijke plaats weggelegd voor corruptiebestrijding. Het land staat op de 84^{ste} plaats in de Transparency International Index, als slechtst gerangschikt land in de regio.¹⁰
- (v) Ten slotte stipt de Raad aan dat ook op economisch vlak belangrijke uitdagingen in het vooruitzicht liggen. Het BNP steeg in 2007 met meer dan 8%, maar heeft nog steeds niet het vooroorlogse niveau bereikt. Het werkloosheidsniveau staat op 30% en de economie is hoofdzakelijk afhankelijk van invoer en internationale hulp. Zoals de memorie van toelichting aangeeft, vormen administratieve vereenvoudiging, de voortzetting van de privatisering, het stimuleren van de groei in de privé-sector, het verkleinen van het tekort op de handelsbalans, het wegwerken van parallele structuren op de deelniveaus en het onder controle houden van de begroting de grootste uitdagingen voor de overheid. De Raad voegt aan deze lijst volgende elementen toe: de last van sociale uitkeringen aan oorlogsveteranen, structurele onevenwichten tussen de twee bestuurlijke entiteiten, de hoge werkloosheid en de stijgende voedsel- en olieprijsen. Zoals het kantoor van de Wereldbank in Bosnië en Herzegovina aangaf, is het noodzakelijk een doordacht implementatieplan te ontwikkelen dat aandacht heeft voor de economische sectoren die zullen worden uitgedaagd door het openstellen van de Bosnische markt voor de EU.¹¹

Een aantal regionale ontwikkelingen kunnen volgens de Raad destabiliserend of juist stabiliserend werken.

⁶ P. ASHDOWN, *o.c.*

⁷ L. TOPIC, *o.c.*, p. 3.

⁸ S. SEBASTIÁN, *o.c.*, pp. 6-8.

⁹ M. LAJČÁK, *Toespraak van de Hoge Vertegenwoordiger voor de VN-Veiligheidsraad*, New York, 19 mei 2008.

[http://www.ohr.int/ohr-dept/presso/presssp/default.asp?content_id=41715]

¹⁰ <http://www.transparency.org>

¹¹ S. SEBASTIÁN, *o.c.*, pp. 7-8.

Een mogelijke bron van instabiliteit is de onafhankelijkheid van Kosovo, die een aantal politieke leiders in Bosnië en Herzegovina inspireert om een nationalistisch discours te hanteren dat secessie promoot. Een stabiliserende invloed daarentegen gaat uit van de naderende afronding van de toetredingsonderhandelingen tussen Kroatië en de EU, hetgeen een positief en concreet voorbeeld vormt voor de Bosnische bureaus. Ook het aan de macht komen van een pro-Europese regering in Servië kan als stabiliserende factor worden gezien.¹²

Gezien het belang van de stabilisatie- en associatieovereenkomsten die de EU en haar lidstaten sluiten met de Balkanlanden en aangezien de daarin vervatte samenwerking ook slaat op domeinen waarvoor het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap bevoegd zijn, en gezien het belang dat Vlaanderen hecht aan een goede samenwerking met de Westelijke Balkan zoals blijkt uit de Vlaamse Beleidsnota Buitenlands Beleid en Internationale Samenwerking 2004-2009 en de projecten die Vlaanderen ondersteunt in Centraal- en Oost-Europa, sluit de Raad zich aan bij het ontwerp van regeringsbeslissing. Hij concludeert dat vooral het engagement van de Bosnische politici om actief te werken aan hervormingen en de interne verdeeldheden te overbruggen de sleutel tot een succesvolle tenuitvoerlegging van de SAO zal vormen. 80% van de publieke opinie in Bosnië en Herzegovina wil dat het land opschuift in Europese richting.¹³ Het is aan de Bosnische politici om deze democratische wil te honoreren. De Raad drukt de hoop uit dat de EU blijft ijveren voor doorgedreven hervormingen. Het welslagen van de SAO in Bosnië en Herzegovina is niet enkel belangrijk voor de toekomst van de Balkanregio, maar eveneens voor de geloofwaardigheid van het buitenlands beleid van de Europese Unie.

Hoogachtend,

(getekend)

Prof. dr. Jan Wouters
Voorzitter

¹² L. TOPIC, *o.c.*, p. 4.

¹³ "EU warns of 'stalemate' in Bosnia" in *EurActiv*, 23.10.08.