

Mirjana Domini

*Centar za istraživanje migracija
i narodnosti, Zagreb*

Primljeno: 22. 1. 1985.

REGIONALNA SURADNJA I MANJINSKO PITANJE

SAŽETAK

Manjine — riječ je o živom organizmu — jesu trajna veza između različitih kultura i naroda, a tu vezu nije moguće olako zanemariti i jednostavno raskinuti. Upravo u tome leže one mogućnosti koje manjinskom kompleksu daju draž i otvaraju prostor za bogaćenje regionalne suradnje sadržajima bez kojih bi ona bila krnja.

Analizom dokumenata regionalnog sporazumijevanja — Završnog akta Konferencije o evropskoj sigurnosti i suradnji, Povelje Organizacije afričkog jedinstva i Povelje Organizacije američkih država, autorica nastoji upozoriti na sve veću prisutnost manjinskog pitanja na međunarodnoj političkoj sceni kao logičnog slijeda demokratizacije međunarodnih odnosa. Prema njezinu mišljenju ove dokumente treba shvatiti kao odraz kompromisa do kojeg se u postojećim međunarodnim odnosima moglo doći, ali koji istovremeno nedvojbeno govore o potrebi da se manjine uvažavaju kao značajan činilac međunarodne regionalne suradnje. Svoja razmatranja zaključuje tvrdnjom da manjinska problematika živi u međuzavisnosti i isprepletenosti vlastitih problema i međunarodnih odnosa, i da samo u tako shvaćenim i prihvaćenim realitetima treba promatrati manjine kao čimbenike regionalnog sporazumijevanja i suradnje.

U suvremenim političkim međunarodnim odnosima regionalna sigurnost i suradnja postala je političkom kategorijom o kojoj se mnogo raspravlja, koju se pokušava analizirati s različitih aspekata i na čijoj se definiciji pokušava utemeljiti nov sistem regionalnih odnosa.¹ Takav novi sistem odnosa treba da eliminiira postojeće oblike konfrontacije između različitih društveno-političkih i ekonomskih sistema i vodi općem popuštanju međunarodne zategnutosti, trajno smanjujući opasnost izbijanja novih kriznih situacija.

Regionalno okupljanje i sporazumijevanje ne može se promatrati izdvojeno iz svjetskog konteksta međunarodnih odnosa i nastojanja da se postigne viši stupanj kohezivnosti unutar međunarodne zajednice. Ono je, s jedne strane, funkcionalna dopuna bilateralnim dogovorima i oblicima suradnje, a s druge, odraz svekolikog međunarodnog popuštanja i sporazumijevanja i sastavni dio akcija progresivnih snaga koje teže miru, sigurnosti i socijalnom napretku u svijetu.

U traženju adekvatne koncepcije regionalne suradnje često se polazi s različitim osnovama, kojima korijeni leže u posebnim povijesnim, političkim i gospodarskim okolnostima. Pa ipak, nema nikakve sumnje da se regionalna suradnja može razvijati samo onda kada se temelji na načelima dobrovoljnosti i na

¹ R. Vukadinović: *Evropska sigurnost i suradnja*, Zagreb, 1976, str. 9.

poštivanju osnovnih načela miroljubive koegzistencije i općih normi međunarodnog prava. Ona mora uključivati pravo svakog naroda na samoodređenje i na pravo da prema svojim shvaćanjima ostvaruje politički, ekonomski, društveni i kulturni napredak.² Profiliranjem zajedničkih interesa u kojima će biti primarna težnja za suradnjom različitih naroda i kultura³ uspostavlja se kvalitativno nov odnos između različitih država i razvija sistem novih regionalnih odnosa u kojima svaki član može naći mjesto za sebe i istodobno jamstvo da će njegove nacionalne interese i karakteristike poštovati svi ostali akteri. Iako usklađivanje interesa između država teče sporo, postizanje ma samo i formalnih rezultata i minimalno postavljanje novih programa može se smatrati uspjehom. Čak i naizgled mali koraci imaju težinu i značenje, jer daju poticaj i podršku željenim oblicima regionalne suradnje.⁴

Da bi regionalna suradnja bila što djelotvornija poželjno je da istovremeno bude ekonomska, tehnološka, znanstvena, kulturna i prosvjetna u najširem smislu riječi, a upravo su to područja u kojima manjine imaju najviše interesa. Drugim riječima, na tim područjima moguće je i potrebno očekivati najveći doprinos manjina u međunarodnim odnosima.⁵ Kontaktima među ljudima,⁶ širenjem informacija i suradnjom na prosvjetnom i kulturnom polju manjine će dinamizirati te odnose, a kontinuitet takve aktivnosti otvarat će nove perspektive za suradnju među različitim društveno-političkim i kulturnim sredinama. Razlike u unutrašnjim uređenjima pojedinih zemalja ne treba da budu zapreke stvaranju boljih i sadržajnijih regionalnih odnosa, kao što ni formuliranje općih načela manjinske zaštite i težnja da budu faktor povezivanja ne smije voditi miješanju u unutrašnje poslove bilo koje od tih država.

Oblici i sadržaji regionalne suradnje i okupljanja različiti su za svaku regiju, pa se ne može očekivati neki generalni ili specifični regionalni model koji bi automatski bio primjenljiv na sve povijesne situacije. Imperativ autohtonosti razvitka vrijedi za sve, pa i za manjine, pa položaj i prava nacionalnih i drugih manjina u pojedinim geografskim regijama i njihovu mogućnost da pridonose međunarodnim odnosima treba ocjenjivati u svjetlu njihovih tradicija, povijesnih i drugih iskustava, te širih političkih procesa i pokušaja određenih snaga da manjinsko pitanje koriste za provođenje svojih ciljeva prema pojedinim zemljama ili regijama.

S obzirom na posebnosti položaja i potreba manjina, za određivanje svoje uloge u regionalnim kretanjima od osobite su važnosti regionalne organizacije,⁷

² R. Vukadinović: op. cit., str. 301.

³ Na zajedničku inicijativu triju država članica Varšavskog pakta (Bugarske, Mađarske, Rumunjske), dviju država članica NATO-a (Belgije, Danske), triju neutralnih država (Australije, Finske, Švedske) i nesvrstane Jugoslavije, Generalna skupština OUN 21. 12. 1965. usvojila je rezoluciju o poduzimanju mjera na regionalnom planu radi poboljšanja dobrosusjedskih odnosa između evropskih zemalja različitih društvenih i političkih režima; Res. GS OUN 2129 (XX) od 21. 12. 1965.

⁴ »Sve više će dobivati podršku one tendencije i snage koje su za neometan društveni progres, za što življe komuniciranje ljudi i ideja, za slobodno korišćenje dostignuća drugih, za sve potpuniju integraciju kulturnih i materijalnih vrijednosti. Sve više će se tražiti ono zajedničko, a time će sve manje ostajati onoga što razdvaja.« (Iz govora predsjednika Tita na Konferenciji o evropskoj sigurnosti i suradnji u Helsinkiju, *Međunarodna politika*, br. 608—609, Beograd, 1975.

⁵ »Protezanje suradnje i razmjene i na područja kulture i obrazovanja također je jedan od načina za jačanje međusobnog razumijevanja, a unutar toga posebno je naglašena pristupačnost i širenje znanja i informacija. Doprinos nacionalnih manjina i regionalnih kultura na tim područjima također je cijenjen...«: *The Madrid CSCE Review Meeting*, Factel, 74, 1980.

⁶ »Upravo međuljudski kontakti treba da postanu važan oblik jačanja sigurnosti i suradnje koji bi ukazao na nedjeljivost mira i međuzavisnost sigurnosti naroda...«: *Department of State Bulletin*, 6, 1974, str. 492.

»Ljudsku dimenziju nemoguće je odvajati od međunarodnih odnosa...« Govor danskog ministra Andersena na Konferenciji ministara vanjskih poslova 33 evropske države, Kanade i SAD, *The Foreign Ministers in Helsinki, Aussenpolitik*, 3, 1973, str. 256—259.

⁷ Kao što su Liga arapskih država, Organizacija afričkog jedinstva, Evropski Savjet, Nordijski savjet, Organizacija američkih država i druge.

te regionalni dokumenti⁸ ili instrumenti koji se bave pojedinim manjinskim problemima, odnosno pojedinim manjinskim skupinama neke regije. I odredbe unutrašnjeg prava država sudionica regionalnog okupljanja i povezivanja, kao i stvarni položaj manjina u tim zemljama neposredno će utjecati na mjesto i ulogu manjina u regionalnom približavanju i sporazumijevanju. U ovom radu osvrnut će se samo na Konferenciju o evropskoj sigurnosti i suradnji, Organizaciju afričkog jedinstva i Organizaciju američkih država kao neke od oblika regionalnog povezivanja i suradnje. Posvetit ćemo se najviše ipak evropskom prostoru, što je i razumljivo, jer je Evropa najviše učinila za afirmaciju manjina kao pozitivnog faktora međunarodne suradnje, a ukazat ćemo i na stav Organizacije afričkog jedinstva i Organizacije američkih država prema manjinskom pitanju. Želimo, međutim, još jednom naglasiti da iako između novih evropskih rješenja i toka tih odnosa u ostalim dijelovima svijeta postoji čvrsta zavisnost, regionalne razlike isključuju primjenu bilo kojeg modela (ne samo evropskog) kao univerzalnog modela regionalnih odnosa.

Konferencija o sigurnosti i suradnji u Evropi

U specifičnim historijskim uvjetima u kojima su živjeli evropski narodi i države, problemi nacionalnih manjina imali su uvijek značajan utjecaj na političko stanje unutar višenacionalnih državnih zajednica i na razvijanje odnosa između evropskih naroda i država. Danas je proces formiranja nezavisnih, suverenih država u Evropi završen, a manjine, osim što su integralni dio državne zajednice u kojoj žive (što znači da tu ostvaruju svoja egzistencijalna i posebna prava),⁹ one su i politički činilac koji u različitim vidovima utječe na povezivanje naroda i država i stvara mogućnosti za njihovo razumijevanje i međusobnu suradnju. Evropske države, svjesne povijesnih, kulturnih, gospodarskih i političkih aspekata i tradicija svojih odnosa, sve češće ukazuju na potrebu stvaranja zdravije političke klime i međusobnog povezivanja.

Positivna kretanja u Evropi, usmjerena prema stvaranju novog sistema evropske sigurnosti i suradnje,¹⁰ otvorila su putove da se u taj sistem ugrade i oni elementi na osnovi kojih manjine, kao subjekt prava i dužnosti,¹¹ mogu pridonositi jačanju stabilnosti i mira. Prirodan slijed takva razvoja bio je da su manjine na Konferenciji o sigurnosti i suradnji u Evropi¹² akceptirane kao jedan od pozitivnih i vrlo značajnih činilaca sigurnosti i suradnje u Evropi.¹³ Sama Konferencija označena je kao početak procesa u kojemu će se ozbiljnim naporima prevladavati sve ono negativno što se »gomilalo u jednom dugom

⁸ Primjerice, Završni akt Konferencije o evropskoj sigurnosti i suradnji, Evropska konvencija o pravima čovjeka, Deklaracija Organizacije afričkog jedinstva, Deklaracija Commonwealtha iz Lusake o rasnim predrasudama i drugi.

⁹ S. Milenković: Unutrašnja nadležnost država i međunarodna zaštita ljudskih prava, Beograd, 1974.

¹⁰ Upravo širi splet međunarodnih odnosa koji su šezdesetih godina krenuli prema detantu u najširim razmjerima, otvorili su znatan prostor za takve vanjskopolitičke inicijative što su se zadržale za smirivanje odnosa na najvažnijem području svjetske politike — Evropi. Odnosi između supersila također su postali vrlo važan stimulans u propagiranju koncepcije sigurnosti i suradnje. Više o tome R. Vukadinović: Evropska sigurnost... op. cit.

¹¹ »U vrijeme kada borba za slobodu i ravnopravnost naroda postaje jedna od glavnih pokretačkih snaga progressa suvremenog čovječanstva, bilo bi besmisleno očekivati da se usred Evrope — koja uz to voli sebe da ističe svojom demokracijom — može dugoročnije održati jedan sasvim suprotan historijski trend«. (E. Kardelj, Intervju austrijskom časopisu 'Profil', Problem manjina u jugoslavensko-austrijskim odnosima, Beograd, 1977.)

¹² Konferencija o sigurnosti i suradnji počela je 3. 7. 1973. u Helsinkiju, nastavila je rad u Ženevi od 18. 9. 1973. do 21. 7. 1975. a 1. 8. 1975. zaključen je i potpisan Završni akt u Helsinkiju.

¹³ E. Petrić: »The Helsinki Conference and the National Minorities«, *Jugoslavenska revija za međunarodno pravo*, br. 1—2, Beograd, 1971.

vremenskom razdoblju, što još uvijek ima duboke korijene u društvenoj, političkoj i ekonomskoj strukturi Evrope i pritiskuje svijest generacija.¹⁴

Završni akt Konferencije o evropskoj sigurnosti i suradnji na tri mjesta sadrži odredbe o manjinama, i to u VII načelu Deklaracije o principima kojima se države sudionice rukovode u međusobnim odnosima te u dijelu koji se odnosi na suradnju i razmjenu u kulturi i obrazovanju.

U VII načelu Deklaracije, u poglavlju koje nosi naslov »Poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda, uključujući slobodu misli, vjeroispovijesti i uvjerenja«, države sudionice obvezuju se da će poštovati prava čovjeka i temeljne slobode bez obzira na rasu, spol, jezik i vjeru i da će što se tiče ljudskih prava i temeljnih sloboda djelovati u skladu s načelima Povelje Ujedinjenih naroda i Opće deklaracije o pravima čovjeka te da će ispunjavati svoje obveze iz drugih dokumenata koji se odnose na prava čovjeka i na osnovne slobode, ukoliko ih ti sporazumi obvezuju. Uz tu opću obvezu države će poštovati i jačati prava čovjeka i temeljne slobode kao značajne činioce međunarodnog mira, blagostanja i prijateljskih odnosa među državama. Četvrti stav koji se odnosi na manjine glasi: »Države sudionice, na čijem teritoriju postoje nacionalne manjine poštovat će pravo osoba koje pripadaju ovim manjinama na jednakost pred zakonom, pružit će im punu mogućnost za stvarno uživanje ljudskih prava i osnovnih sloboda i štitić će, na taj način, njihove legitimne interese u ovoj oblasti.«¹⁵

Ovo je jedna od konkretnih odredaba koja, promatrana u sklopu općih evropskih rješenja, ima vrlo važno mjesto. Tek ako evropske nacionalne manjine, a njih je mnogo, i teško je naći evropsku zemlju koja nema ili svojih manjina u drugim državama ili stranih manjina na svom teritoriju, uživaju sva prava koja im omogućuju da sačuvaju svoj nacionalni identitet i kulturu, one mogu odigrati ulogu faktora povezivanja u međudržavnim odnosima.

Konkencusom sudionika Konferencije o evropskoj sigurnosti i suradnji usvojene odredbe o pravima pripadnika manjina koji žive na njihovu državnom teritoriju znače, gledano u okviru poslijeratnog razvitka u Evropi, velik korak u traženju zajedničkih sveevropskih regionalnih osnova za unapređenje prava i položaja manjina. Načelo VII, stav 4. Završnog akta predstavlja političko-pravnu obvezu evropskih zemalja da unutrašnjim mjerama osiguraju pripadnicima nacionalnih manjina ne samo formalno-pravnu ravnopravnost nego i stvarno uživanje prava čovjeka i osnovnih sloboda, kao i potrebne uvjete za njihov nesmetan napredak na kulturnom, obrazovnom i drugim područjima.¹⁶ Značajno je da se te odredbe jednako odnose na sve države sudionice — Helsinški dokument pokazao je da je to pitanje od jednakog interesa za velike i male države.

Slijedeća odredba o manjinama nalazi se, kao što je već rečeno, u poglavlju »Suradnja u humanitarnim i drugim oblastima«, u tzv. »trećoj košari«¹⁷, i to u završnom dijelu odjeljka o suradnji u kulturi. Kako je tekst o manjinama odijeljen zvjezdicama od ostalog dijela neki ga smatraju »prikličenim«,¹⁸ no to ne može umanjiti značaj same odredbe. Ona glasi:

¹⁴ Konferencija o sigurnosti i suradnji u Evropi — Završni akt, Helsinki, 1975, str. 5.

¹⁵ Konferencija, op. cit., str. 20.

¹⁶ B. Vukas: op. cit., str. 215—220; E. Petrič: »Helsinki In narodne manšine«, *Teorija in praksa*, br. 5—6, 1976, str. 518—519.

¹⁷ Prilikom pripremnih razgovora u Helsinkiju i poslije u Ženevi u »trećoj košari« obuhvaćena su pitanja ljudskih kontakata, informacija, kulture i obrazovanja, što je zapravo odrazilo i svu težinu u definiranju tako brojnog i značajnog skupa međuljudskih odnosa, koji nisu primarno politički, vojni niti ekonomski; R. Vukadinović: op. cit., str. 303.

¹⁸ Npr. T. Mitrović: »Elementi u međunarodnim regionalnim sporazumima i aktima od značaja za načet Deklaracije o unapređenju i zaštiti manjina u svetu«, *Razprave in gradivo*, br. 13—14, 1981, str. 41.

»Nacionalne ili regionalne kulture. Države učesnice, priznajući doprinos koji nacionalne manjine ili regionalne kulture mogu dati njihovoj međusobnoj suradnji u raznim oblastima kulture, imaju namjeru da, kada takve manjine ili kulture postoje na njihovom teritoriju, olakšavaju davanje ovog doprinosa, uzimajući u obzir legitimne interese njihovih pripadnika.«¹⁹

I u dijelu »Suradnja i razmjena u oblasti obrazovanja« sadržana je odredba »Nacionalne manjine ili regionalne kulture« s identičnom formulacijom doprinosa manjina i nacionalnih kultura u obrazovanju.²⁰

Ove odredbe u biti znače da države sudionice Konferencije o međusobnoj suradnji na području kulture i obrazovanja priznaju doprinos manjina i regionalnih kultura kao pozitivnog činioca međunarodne suradnje, tj. ulogu mosta među različitim kulturama i narodima.²¹ Evropska konferencija ostvarila je vrlo značajne preduvjete za pozitivan odnos prema manjinama, omogućujući im da budu faktor međuevropske suradnje²² na dva vrlo značajna područja i kreativni element u unutrašnjem razvoju evropskih država,²³ a manjinska problematika i formalno je postala element evropske sigurnosti i suradnje. Istovremeno, politika prema manjinama treba blagotvorno utjecati i na opći razvitak odnosa među evropskim zemljama, posebno na uklanjanju izvora sporova i nepovjerenja susjednih zemalja.²⁴ Države su izrazile spremnost da radi dostignuća zacrtanih ciljeva Konferencije, ove kao i ostale odredbe Završnog akta provode jedinstvenim, dvostranim i višestranim sporazumima.

Završni dokument evropske Konferencije o sigurnosti i suradnji izrazio je najživotnije i najtrajnije interese svih naroda Evrope²⁵ — on je postao »simbol nade za mirnu evoluciju... za pojačanu otvorenost cijele Evrope... to je podloga aspiracijama svih ljudi Evrope da se ti principi odraze i u politikama njihovih vlada... oni čekaju konstantan i vidljiv progres na tom polju«.²⁶ U tom duhu treba i nastavke Konferencije o sigurnosti i suradnji (Beograd, Madrid) shvatiti, bez obzira na zastoje i krize,²⁷ kao proces koji će trajati, odnosno kao nove faze kojima se nadopunjuje to jedinstveno kretanje prema traženju novih odnosa.²⁸

¹⁹ Konferencija, op. cit., str. 62.

²⁰ Konferencija, op. cit., str. 67.

²¹ Za takav odnos prema manjinskom pitanju i manjinama uopće velike zasluge ima Jugoslavija; vidi C. S. C. E. /11/A/5; C. S. C. E. /11/C.1/7; C. S. C. E. /11/C.1/11; C. S. C. E. /11/C.1/17; U. I. P. dok. Conf. /EUR/11/74/c.6.

²² Manjine (prvenstveno nacionalne) mogu ispuniti funkciju povezivanja i suradnje u Evropi samo ako se striktno poštuju kako unutrašnje ustavne i druge mjere tako i odredbe međunarodnog općeg i ugovornog prava koje se odnose na njihov položaj i prava.

²³ Principe o pravima i položaju manjina, formulirane u dokumentima Konferencije, trebalo bi razumjeti prvenstveno kao opće zajedničke ciljeve evropskih naroda i država, koje će oni, svaki za sebe, ostvarivati nacionalnim mjerama, u skladu sa specifičnim društveno-političkim i ekonomskim uvjetima i potrebama pojedinih manjina.

²⁴ Razvijanje usklađenijih odnosa na polju međunarodnog informiranja, razmjena na području znanosti i kulture, turistička suradnja, sportske aktivnosti i niz drugih društvenih međunarodnih kontakata gdje manjine mogu dati značajan doprinos, pružaju mogućnost da se u funkcionalnom pogledu prestano razvijaju kontakti koji će pridonositi mijenjanju ili prevladavanju postojećih odnosa, tj. razvijanju većeg stupnja povjerenja među različitim državama.

²⁵ Završni akt Konferencije potpisale su sve evropske zemlje (osim Albanije), SAD i Kanada.

²⁶ »The Conference of Security and Co-Operation in Europe«, *Chronology*, British Information Services, Factel, 76, 1980.

²⁷ U redu uzroka koji su doveli do krize u radu Konferencije o evropskoj sigurnosti i suradnji — koja se zapravo začela gotovo neposredno poslije sastanka u Helsinkiju da bi ostrim ulaznim nagibom klizila do beogradskog i madridskog sastanka — presudnu ulogu odigralo je zaostravanje u odnosima velikih sila i blokovskih grupacija.

²⁸ Sažeti konačni završni tekst sastanka u Beogradu 1978. godine nije pružao prostore za produbljavanje tematike manjina, a sastanak u Madridu 1980. godini nije dao osnova za saglasno izražene veće interese za eksplicitnije iskazivanje sadržaja vezanih za regulisanje položaja manjina kao faktora poboljšanja međunarodne suradnje; L. Rehak: »Odredbe dokumenata iz Helsinkija u odnosu na regulisanje položaja narodnosti (nacionalnih manjina) kao faktor koji unapređuje međunarodnu suradnju«, *Razprave in gradivo*, br. 13—14, Ljubljana 1981, str. 63.

Rezimirajući izloženo možemo reći da je odnos prema manjinama, kako ih danas Evropa promatra, u cjelini pozitivan. Zahtjevom za primjenu prava čovjeka i na manjine, Evropa ukazuje na njih kao na dio svog uređenja, na kojemu se također temelji evropska sigurnost, a akceptiranjem manjina kao faktora međunarodnih odnosa istaknut je njihov značaj za evropsku suradnju.

Premda još uvijek nisu iskorištene sve mogućnosti koje manjine u svojoj raznolikosti pružaju boljem povezivanju i suradnji među različitim kulturama i društvenim sistemima, njihovu funkciju u okviru evropske sigurnosti i suradnje treba ocjenjivati kao regionalni doprinos širim nastojanjima da se u okviru sistema OUN unaprijede pravne i političke norme koje se odnose na položaj i prava manjina.

Organizacija afričkog jedinstva

Najznačajnija regionalna organizacija u južnoj afričkoj regiji jest Organizacija afričkog jedinstva, osnovana 25. 5. 1963. u Adis Abebi. Njezina Povelja, iako kratka, indikativna je za odnose na afričkom kontinentu, odnosno za važnost manjinskog pitanja u regionalnim okvirima. U uvodnom dijelu ona ističe potrebu za »stvaranjem bogatstva i solidarnosti u jednom širem jedinstvu koje prekoračuje etničke i nacionalne razlike«,²⁹ a među ciljevima kao najznačajnije ističe očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta i nezavisnosti afričkih zemalja. Od posebnog interesa za Afriku jest i borba za potpunu dekolonizaciju.

Poznavajući prilike u Africi i uvjete u kojima se određivala državnost i teritorij pojedinih afričkih zemalja možemo shvatiti dalekosežnost takva opredjeljenja. Afričke države ne samo u svojoj kolonijalnoj fazi nego i poslije, kao nezavisne države, imale su različite putove razvitka i stjecanja stvarne nezavisnosti, što je još produbilo razlike u njihovu ekonomskome, socijalnom i kulturnom životu. Poseban pečat tim odnosima davale su granice povučene po geografskim širinama ili dužinama,³⁰ a da se nije vodilo računa o etničkim ili kulturnim svojstvima stanovništva, odnosno konfiguraciji zemljišta. Narodi i plemena koja su stoljeća i stoljeća živjela zajedno, njegujući slične običaje podijeljena su preko noći državnim granicama.

Drugo zasjedanje Organizacije u Kairu godine 1964. donijelo je povijesnu odluku — odluku da se između novih država generalno prihvate granice³¹ zatečene u trenutku nezavisnosti,³² jer da bi njihove promjene mogle postati izvorom neprestanih sukoba. Stanovništvu istih etničkih karakteristika ili tradicija (dakle ne manjine u klasičnom evropskom smislu) nastojat će se omogućiti održavanje veza preko granica i njegovanje običaja,³³ a traže se i »praktična rješenja za tolerantan pristup udruživanju stanovništva u tradicionalnim društvenim strukturama i pronalaze načini da se omogući slobodno kretanje

²⁹ Afrika je dosad jedini kontinent koji je, unatoč brojnim objektivnim razlikama između država i heterogenosti naroda, uspjela ustanoviti i razvijati organizaciju svog jedinstva koja udružuje sve suverene države.

³⁰ Na Berlinskoj konferenciji 1978. Afrika je podijeljena na interesne zone, a granice su povučene i na područja gdje nikada nije stupio ni jedan od sudionika Konferencije; B. Davidson: Afrika u povijesti, Zagreb, 1984.

³¹ U nekim područjima Afrike nema državne granice koja ne razdvaja stanovništvo koje potječe od istog plemena ili ima iste kulturne tradicije; D. Vejinović: Afrička revolucija, Zagreb, 1981.

³² Prije toga, krajem 1958. Sveafrička narodna konferencija, pod idejnim vodstvom panafričkog pokreta prihvatila je načelo o ukidanju svih umjetnih granica uspostavljenih od kolonizatora.

³³ Manjine u Africi gotovo nigdje ne uživaju posebnu zaštitu ili je ona samo deklarativna i bez konkretne primjene; V. Jagodić: »Položaj manjšin u Africi«, *Razprave in gradivo*, br. 13—14, Ljubljana, 1981, str. 209.

građana u okvirima regionalnih državnih asocijacija.³⁴ No, angažiranje Organizacije afričkog jedinstva u te odluke u praksi nije uvijek nailazilo na suglasnost svih članica.

Borba za dekolonizaciju Afrike usmjerit će pažnju ove organizacije prvenstveno na rasne manjine — tako će se antikolonijalnom borbom³⁵ razrješavati i manjinska pitanja u afričkim okvirima. »Problem manjina podignut je na nivo odnosa rasa, a ne veroispovesti i nacionalnih osobenosti.«³⁶

Koliko god afrički regionalni sistem sa svojim posebnostima izgledao nespojiv s evropskim angažiranjem na problematici manjina, on zapravo vodi istome cilju — uz poštovanje povijesnih, ekonomskih, političkih, kulturnih i ostalih karakteristika, cjelokupna aktivnost Organizacije afričkog jedinstva okrenuta je prema postizanju ravnopravnosti i jednakosti za sve, bez obzira na rasu, etničko ili nacionalno porijeklo, vjeru ili jezik.

Organizacija američkih država

Organizacija američkih država osnovana je godine 1890. na Prvoj konferenciji američkih država u Washingtonu. Reorganizirana je Poveljom potpisanom u Bogoti 1948, koja je znatno izmijenjena 1967. radi postizanja formalne jednakosti ostalih članica s najjačom — Sjedinjenim Američkim Državama. Članice su sve američke države (osim Kanade), a glavna je svrha organizacije unapređenje međusobne suradnje na svim područjima.

U Povelji Organizacije američkih država nigdje se ne govori o manjinama, već se problem manjina pokriva proklamiranim »osnovnim pravima čovjeka«, a u preambuli ističe se značaj kulture za duhovni razvoj koji »predstavlja vrhovni cilj ljudske egzistencije i njen najviši izraz.«³⁷ Svakom pojedincu stavlja se u dužnost »da čuva, koristi i njeguje kulturu svim sredstvima kojima raspolaže«. Sam tekst Povelje okrenut je pojedincu i kaže da »američke države proklamiraju osnovna prava ličnosti, bez razlike na rasu, državljanstvo, vjeroispovijest ili spol i da su sva lica jednaka pred zakonom i imaju prava i dužnosti ustanovljene ovom deklaracijom, bez obzira na razlike u rasi, spolu, jeziku, vjeroispovijesti ili bilo koje druge činjenice«. U glavi VIII ukazuje se na pravo svih ljudi, bez obzira na rasu, porijeklo, državljanstvo, vjeroispovijest ili društveni položaj »na materijalno blagostanje i intelektualni razvoj u slobodi, ravnopravnosti i ekonomskoj sigurnosti«,³⁸ itd. itd.

Kroz opća prava čovjeka SAD smatra da su zadovoljene sve potrebe manjinskih grupa i pojedinaca i da je pravo na razvijanje vlastite kulture, jezika i tradicije individualno pravo koje ne smije ometati amalgamiranje takvih pojedinaca i grupa u američku rasu.³⁹ Pa ipak, u novije vrijeme sve je više razmišljanja o reviziji tradicionalnog *melting-pot* sistema i uvođenju »pluralističkog koncepta države«,⁴⁰ koji će omogućiti da se etničke manjine pojavljuju kao nosioci prava i dužnosti. »Zahtjevi logike i dugoročni zahtjevi pravde« ukazuju

³⁴ M. Mejak: »Dvadesetogodišnjica Organizacije afričkog jedinstva«, *Međunarodna politika*, br. 797, Beograd, 1983.

³⁵ Ž. Milutinović: »Afrička razmeđa«, *Međunarodna politika*, br. 786, Beograd, 1983.

³⁶ T. Mitrović: op. cit., str. 39; I. Iveković, *Afrika u transformaciji*, Zagreb, 1984.

³⁷ Američka deklaracija o pravima i dužnostima čovjeka, Ljudske slobode i prava, Savez udruženja pravna Jugoslavije, Beograd, 1968, str. 177.

³⁸ T. Mitrović: op. cit., str. 38.

³⁹ M. Seller: *To seek America, A history of Ethnic Life in the United States*, Jerome S. Ozer Publisher Inc., str. 8.

⁴⁰ Npr. N. Glazer, D. P. Moynihan, V. van Dyke i drugi.

da je »nepravедno prihvatiti ili pretpostaviti status i prava za države, nacije i narode, a odbijati ih etničkim zajednicama koje su također historijski konstituirane... nije dovoljno da politički teoretičari razmišljaju samo o pojedincu i društvu ili o odnosu između čovjeka i države... vrijeme je da razmišljaju o čovječanstvu s njegovim velikim razlikama.«⁴¹ A upravo to je prostor što su ga već pojedine regije (ponajprije evropske) sadržajno obogatile, uključujući manjinsko pitanje u regionalne odnose i pružajući mogućnost manjinama da daju svoj doprinos približavanju različitih naroda i kultura radi učvršćenja mira, sigurnosti i suradnje na danom području.

Međunarodna zajednica stvara u suvremenim uvjetima višesmislenu doktrinu međunarodnih odnosa (izgrađujući svoje akcije u zavisnosti od promjenljive međunarodne situacije) u kojima se manjinsko pitanje sagledava u perspektivi, sa svim unutrašnjim i vanjskim komponentama i uzročnim vezama među njima i traži prihvatljive alternative za cjelokupno društvo. To ujedno znači da se u globalnoj razvojnoj komunikaciji ne mogu zanemariti specifična obilježja pojedinih društava i kultura ili izvršiti njihovo vrijednosno stupnjevanje u cilju modifikacije.

Usvojena načela regionalne suradnje i odnosa prema manjinskom pitanju odražavaju opredjeljenje aktera regionalnog sporazumijevanja da ta načela poštuju u međusobnim odnosima, uvažavajući pri tome načela suvereniteta, integriteta, ravnopravnosti i nemiješanja u unutrašnje poslove drugih država. Dosad zabilježeni rezultati služe kao pokazatelj mogućih rješenja i inspiracija u traženju novih putova koji će, između ostalog, voditi stvaranju mogućnosti da manjine u najpozitivnijem smislu budu faktor povezivanja među različitim narodima i kulturama, premda moramo biti svjesni činjenice da globalni ciljevi i okviri odnosa prema manjinskom pitanju podliježu različitim akcentima i promjenama reda prioriteta, dodavanju i preciziranju novih vrijednosti i sadržaja i usklađivanju s datim međunarodnim odnosima.

REGIONAL COOPERATION AND THE QUESTION OF MINORITIES

SUMMARY

Minorities — a live organism — represent a lasting link between different cultures and nations, which cannot be easily overlooked and simply severed. Here lie all the possibilities that give the complex of minorities its charm and make room for enriching regional co-operation with contents without which this co-operation would be incomplete.

Through analysis of some documents of regional agreements: the Final Act of the Conference on European Security and Co-operation, the Charter of the Organisation of African Unity, and the Charter of the U.S. States Organisation, the authoress attempts to point out the growing presence of the minorities question on the international political scene as a logical sequence of the democratization of international relations. In her opinion, these documents should be seen as a reflection of compromise which can be attained through international relations. At the same time, the documents concerned undoubtedly indicate the need for the minorities to be respected as a significant factor in international regional co-operation. In closing, a statement is made on the problems of minorities which exist in interdependence on and interlacing with international relations, and that only in such comprehended, tangible and accepted reality should minorities be viewed as a factor of regional understanding and co-operation.

⁴¹ V. van Dyke: »The Individual, the State and Ethnic Communities in Political Theory«, *World Politics*, 3, Princeton, N. J., 1977, str. 389.