

FEDERALIZAM I MANJISKE NACIJE

ALAIN-G. GAGNON, *Manjinske nacije u doba neizvjesnosti: novi putevi nacionalne emancipacije i osnaživanja*, Pressum, Mostar, 2020.

Prijevod knjige Alaina Gagnona *Manjinske nacije u doba neizvjesnosti: novi putevi nacionalne emancipacije i osnaživanja* predstavlja izuzetan doprinos razmatranju tematike multinacionalnih država i federalističkih modela njihove političko-teritorijalne organizacije. Politiološka literatura slične tematike u Bosni i Hercegovini više je nego štura i oskudna, tek uzgredna bavljenja i analize ključnih teorija federalizma i komparativno promatranje federalnih modela odškrinula su vrata bogate tradicije koja postoji u zemljama zapadnoga svijeta. Iz bosansko-hercegovačke perspektive činilo se kao da ne postoje problemi multinacionalnih i podijeljenih društava pa nam takva vrsta tematike nije ni potrebna. Druga je opcija da je podzemni tok federalističke misli tekao mimo nas bez ikakvih akademskih ili intelektualnih uvida u to da „toplu vodu“ ne treba izmišljati jer zapadne demokracije poznaju i razvijaju teorijske i praktične modele federalističkoga uređenja. Tabuizacija federalističke teorije i javnih politika konačno kopni i otvara se novi svijet kontingentne mogućnosti stvaranja funkcionalnoga političkog sustava.

Gagnon polazi od suvremenoga konteksta u kojem manjinske nacije postoje i traže modele vlastite političke subjektivizacije. Naglašava važnost globalizacijskih tendencija koje umanjuju kulturološku važnost manjinskih zajednica te ugrožavaju njihovu relevantnost, a sve s ciljem učinkovitije državne administracije i upravljanja nepredvidljivim silnicama. U toj perspektivi manjinski jezici postaju ugroženiji i njihova važnost drastično opada te u određenim slučajevima centralističkih regresa može doći i do konačna odumiranja javne vidljivosti pojedinih manjinskih jezika. Središnje institucije koriste globalizaciju kao povod za centralizaciju legitimirajući je potrebom za većom učinkovitošću države. U tome rakursu višejezičnost postaje teret jer se njezino održanje prikazuje kao trošak, a ne kao kulturološko bogatstvo multinacionalnih društava.

Nadalje, Gagnon pravilno upućuje na smanjenje senzibilnosti međunarodnih organizacija prema manjinskim zahtjevima, pogotovo prema pravu na samoodređenje. U protekla dva desetljeća mnoge su međunarodne organizacije svoju fokusiranost svele na isključivu zaštitu individualnih prava manjinskih zajednica bez uvažavanja njihove političke samobitnosti i zahtjeva za kolektivnom subjektivizacijom. Iznimku predstavljaju kolektivna prava autohtonih domorodačkih zajednica koje moraju dokazati vlastitu drevnost kako bi im se priznala teritorijalna autonomija. Potonja se na primjerima manjinskih nacija u zapadnim i novim demokracijama gotovo uopće ne spominje u novijim dokumentima međunarodnih organizacija. Navedeni kontekst određen je nesklonošću većinskih nacija i središnje vlasti za dodatne ustupke i pregovaranja u svezi s pravima manjinskih nacija. Dapače, središnje vlasti iskazuju tendencije upliva u postojeću jurisdikciju teritorijalnih autonomija manjinskih zajednica i različitih procesa kreiranja javnih politika koje neće uvažavati institucionalne mehanizme manjinskih zajednica.

Većinske nacije zanemarile su federalni model želeći zagospodariti cijelom političkom arenom, čime su stvorile međunacionalne antagonizme i mobilizaciju manjinskih zajednica. Bez komunikacije između većinskih i manjinskih nacija tenzije će samo rasti, a trenutačna situacija u svijetu ne ide na ruku manjinskim nacijama, pa se većinske mogu oglušivati i ignorirati njihove identitetske zahtjeve. Za središnju vlast druga su pitanja zadobila prioritarnost, primjerice terorizam, klima, ekonomski odnosi i trgovine, migracija itd. Gagnon u ovakvome trendu negiranja ili marginalizacije manjinskih zahtjeva vidi potencijalno novi val stvaranja nacionalnih država, prije svega Škotske, Katalonije i Quebeca. On na djelu prepoznaje zavodljivu verziju šutljivoga jakobinskog modela koji nudi idealizirani model centralizirane nacionalne države bez manjinskih nacija, samim time i bez potrebe za federalnim uređenjem. Nasuprot tomu, Gagnon pledira za tzv. multinacionalni federalizam koji izmiruje ciljeve stabilnosti države, funkcionalnosti političkoga sustava, ali i autonomije manjinskih nacija. On bi rezultirao povećanjem prestiža i moći države na međunarodnoj razini te povećao privrženost

manjinskih zajednica državi, ali i poštivanje njihovih posebnosti od strane središnjih institucija.

Međutim, multinacionalni federalizam ne može funkcionirati kao puki institucionalni model, potrebna mu je legitimacijska potpora kroz „federalnu kulturu“. Ona ne poznaje mehanizme isključivanja manjinskih nacija iz *policy* procesa i omogućuje javno zagovaranje njihovih kolektivnih interesa. Zapravo, federalna kultura u sinergiji s multinacionalnim federalizmom predstavlja branu secesionizmu jer štiti identitet i kulturu manjinske nacije, ali i održava centripetalnu ulogu središnjih institucija državnosti. Bez federalne kulture politički sustav u multinacionalnim društvima rezultirat će antidemokratskim praksama te odbacivanjem politike uvažavanja različitosti. Gagnon smatra da mogućnosti nametanja amandmana ili zakona jedne konstitutivne nacije ili federalne jedinice nekoj drugoj bez mogućnosti njezina veta čine „nedemokratsku federaciju“.

Izuzetan teorijski doprinos razumijevanju federalizma Gagnon pruža interpretacijom koncepta „pozitivne slobode“ Isaiaha Berlina te „ne-dominacije“ Philipa Pettita. Služeći se navedenima, uvodi ideju „pozitivne autonomije“ koja se ne zadržava isključivo na ograničenjima središnje vlasti prema jurisdikciji manjinske nacije i njezine teritorijalne autonomije, već stavlja naglasak na osnaživanje manjinskih nacija. Potonjim procesom manjinske zajednice postaju politički subjekt vlastitoga razvoja i samoostvarenja bez podrivanja zajedničke državnosti. Pozitivna je autonomija strategija koja se nalazi između zadržavanja i ignoriranja manjinskih zahtjeva središnje vlasti te zadovoljenja i permisivnosti prema tim istim zahtjevima. Problem prve strategije nedovoljna je rezponzivnost na zahtjeve federalnih entiteta te pozivanje da samo središnja vlast može ostvariti individualna prava, dok je problem druge potenciranje nacionalističkih tendencija za secesionizmom. Stoga osnaživanje manjinske nacije u okviru pozitivne autonomije može rezultirati unutarnjim samoodređenjem s ciljem dobre vladavine, tj. težnjom za ovlastima i što kvalitetnijim institucionalnim radom subdržavnih institucija.

Na primjeru Kanade i njezina odnosa prema federalnoj jedinici Quebecu Gagnon pokazuje dijametralno suprotna tumačenja suverenosti. Dok Kvebečani percipiraju suverenost kao podijeljenu političku moć između središnje vlasti i država članica Federacije, Kanađani izvan Quebeca vide središnju vlast kao repozitorij suverenosti i jamac jedinstva države. Problem je što pripadnici većinske nacije integracionistički model smatraju univerzalnim, odnosno onim koji manjinske nacije moraju željeti, stoga se fingira da središnja vlast govori u ime jedinstvenoga kanadskog naroda, a ne većinske nacije. Pozivajući se na uvide Arenda Lijpharta, Gagnon napada unionističke tendencije kao vrlo opasne, one ne samo da nemaju šansu uspjeti nego će i stvoriti protureakciju povećanjem kohezije unutar manjine, smanjiti državnu koheziju i povećati međunacionalnu netrpeljivost. Kako bi se spriječio navedeni scenarij, ustupci manjinskim nacijama trebaju doći od tzv. „državne nacije/naroda“ (Staatsvolk). Ona podrazumijeva većinsku naciju, etnički homogenu zajednicu koja čini minimalno 50 % stanovništva, a što je veća razina samopouzdanja ove nacije, ona će biti spremnija na ustupke manjinskim nacijama. Potonje ne vole poziciju u kojoj moraju preklinjati većinsku naciju, već se radije vide kao ravnopravan partner u dogovoru. Napuštanje ideje dominacije i usvajanje partnerstva same su biti multinacionalnoga federalizma. Moraju se temeljiti na partnerstvu nacionalnih zajednica uz priznavanje manjinskim nacijama prava na unutarnje samoodređenje. Središnja vlast može promovirati politiku državnoga identiteta koja će zadovoljiti većinske i manjinske nacije unutar multinacionalnoga federalizma. To znači da se društvo mora diferencirati na više građanskih poredaka koji će uvažavati individualna prava svih građana. Federalna kultura mora se temeljiti na građanstvu satkanome na „plurinacionalnosti te koje prepoznaje i slavi duboke razlike“ (str. 43).

Ideje i pouke ove knjige za Bosnu i Hercegovinu brojne su i gotovo neiscrpne. Mukotrpan proces kojim je kročila Kanada, a i danas ga prolazi, dragocjen je rezervoar federalnih praksi i politika koje mogu primijeniti multinacionalna podijeljena društva. Temelj svake federalne države osnovni je sporazum, a kako Gagnon primjećuje, suverenost i legitimnost ovise o poštivanju početnoga sporazuma, dok je lojalnost

manjinskih nacija državi proporcionalna priznavanju te nacije i njezina ojačavanja. Sporazumni federalizam stavlja manjinske nacije i onu većinsku u partnerski odnos u kojem su upućeni na kontinuirani razgovor i uspostavljanje međusobna povjerenja. Za razliku od Bosne i Hercegovine, takav federalni model ne trpi uključivanje trećih strana (međunarodnih subjekata) kao svojevrsne prenosnice ili partnera jedne od nacionalnih zajednica. Bez iskrena povjerenja među njima, bez otvorenosti središnjih institucija, bez federalne kulture, multinacionalna društva ostaju na razini nedemokratskih federacija s dominacijom većinske nacije. „Obnova demokracije ne proizlazi iz strasti za konsenzusom već iz kulture razumnoga neslaganja“ (str. 103), stoga se uvijek mora voditi računa o činjenici da je multinacionalni federalizam otvoren i neizvjestan proces, ali nužan ako se želi stvoriti stabilna i demokratska multinacionalna država.

DRAŽEN BARBARIĆ
Sveučilište u Mostaru, Filozofski fakultet
drazen.barbaric@ff.sum.ba