

---

## Regionalna suradnja i zaštita nacionalnih manjina\*

---

SINIŠA TATALOVIĆ\*\*

### *Sažetak*

U svijetu, a posebno u Europi, granice predstavljaju sve manje prepreke, zbog čega je sve važnija regionalna suradnja u zaštiti nacionalnih manjina. To se potvrđuje i na primjeru regionalne suradnje u državama Jugoistočne Europe koja je sve više u funkciji zaštite nacionalnih manjina. Politiku tolerancije, kao alternativu etničkim sukobima i ratovima, nastoje poticati različite međunarodne organizacije. Ona je sve češće i predmet bilateralnih sporazuma kojima zainteresirane države poboljšavajući položaj etničkih manjina razvijaju međusobne odnose. Tako manjine u određenim slučajevima postaju činilac suradnje a ne sukoba među državama i narodima.

*Ključne riječi:* regionalna suradnja, nacionalne manjine, bilateralno sporazumjevanje, etnički sukobi, tolerancija, Jugoistočna Europa, heterogena društva

### *Uvod*

U većini država u svijetu danas živi stanovništvo različite etničke pripadnosti a ideali jednonacionalne države ili etničke homogenosti su samo davno razrušene iluzije. Ako se pokuša osmisliti i pokrenuti takav proces, on nailazi na osudu i suprotstavljanje međunarodnih institucija. Danas u europskim državama živi veliki broj pripadnika nacionalnih manjina a zbog stalnih mig-

\*

Uvodno izlaganje na znanstvenom skupu *Nacionalne manjine u demokratskim društvima* na temu: Nacionalne manjine i regionalna suradnja, održanog u Begovom Razdolju od 19. do 21. svibnja 2005. u organizaciji Fakulteta političkih znanosti i Centra za međunarodne studije uz financijsku pomoć zaklade *Friedrich Ebert*.

\*\*

Dr. sc. Siniša Tatalović je izvanredni profesor na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.

racija taj broj se stalno povećava. Zbog stalnog mijenjanja brojčanog odnosa etničke većine i manjina, u korist ovih drugih, u određenom broju država dolazi do jačanja nacionalizma i ksenofobije, što utječe na porast opasnosti od etničkih sukoba. Ovi sukobi izuzetno opterećuju suvremeni svijet i predstavljaju uzrok mnogim današnjim ratovima. Kao odgovor na opasnost od etničkih sukoba u mnogim državama se inzistira na pravima nacionalnih manjina, koja se ostvaruju kroz različite modele.

Budući da u svijetu, a posebno u Europi, granice predstavljaju sve manje prepreke, važna je i regionalna suradnja u zaštiti nacionalnih manjina. Ova suradnja se može ostvarivati na bilateralnoj ili multilateralnoj razini. Regionalna suradnja posebno je važna za države u kojima živi veliki broj nacionalnih manjina, bez obzira na postotak njihovog sudjelovanja u ukupnom stanovništvu države. Isto tako, regionalna suradnja je važna i za područja koja su u nedavnoj prošlosti bila zahvaćena ratom. Ponovna uspostava povjerenja u takvim regijama nije moguća bez suradnje koja obuhvaća i adekvatnu zaštitu nacionalnih manjina.

Regionalna suradnja u državama Jugoistočne Europe je sve više u funkciji zaštite i nacionalnih manjina. Da spomenemo samo suradnju Hrvatske i Mađarske, Hrvatske i Srbije i Crne Gore, Albanije i Makedonije. Za sagledavanje značaja regionalne suradnje u zaštiti nacionalnih manjina, korisno je analizirati i položaj pojedinih država u regiji u odnosu na zaštitu nacionalnih manjina.

Posebnu pozornost treba usmjeriti prema bilateralnom sporazumijevanju o zaštiti nacionalnih manjina. U tome kontekstu, važno je spomenuti i nedavno potpisani bilateralni sporazumu o zaštiti nacionalnih manjina između Hrvatske i Srbije i Crne Gore. Prekogranična suradnja nacionalnih manjina koja je omogućena i bilateralnim sporazumima važna je za opstanak nacionalnih manjina u državama gdje žive. Naime, neke od država u Jugoistočnoj Europi, vrlo su zainteresirane za suradnju s pripadnicima njihove nacionalne manjine koja živi u drugim državama. Te države uglavnom materijalno i na druge načine potpomažu očuvanje nacionalnog identiteta dotične nacionalne manjine. Najčešći oblici i sadržaji suradnje pripadnika nacionalnih manjina s državama matičnih naroda su:

- stipendije za redovne studije i specijalizacije u državi matičnog naroda (posebno studij jezika, povijesti, zemljopisa, glazbene i likovne kulture);
- studijski boravci u cilju boljeg upoznavanja države matičnog naroda, njene kulture, prošlosti i sadašnjosti;
- sudjelovanje na obrazovnim seminarima, stručnim i drugim skupovima i kulturnim manifestacijama;
- boravak i pomoć stručnjaka iz države matičnog naroda udrugama nacionalnih manjina;
- materijalna i druga pomoć u izdavačkoj i informativnoj djelatnosti pripadnika nacionalnih manjina;
- znanstvena istraživanja života nacionalnih manjina;
- suradnja između kulturnih i sportskih udruga;

- razmjena izložbi, kazališnih predstava, folklornih skupina, zborova i drugih kulturnih programa.

### *Sigurnosni aspekti regionalne suradnje i zaštite nacionalnih manjina*

Rasprave o međunarodnoj sigurnosti, kao konceptu i praksi, postaju osobito važne u 20. stoljeću, kad se afirmiraju ideje o globalnoj zajednici država i o sigurnosti kao temeljnoj vrijednosti međunarodnog sustava kao cjeline. Spomenute se ideje opredmećuju u konceptu kolektivne sigurnosti, najprije u okviru Lige naroda i poslije UN-a. U tom konceptu rješavanje etničkih sukoba bilo je od velike važnosti. To se posebno odnosi na područje jugoistoka Europe. U bliskoj prošlosti, ali i danas, nacionalne manjine u ovim zemljama susreću se s brojnim problemima sa sigurnosnim implikacijama, koje možemo podijeliti na nekoliko skupina, ovisno o intenzitetu i ciljevima pritiska na etničku manjinu. U osnovi to su sljedeće skupine problema: diskriminacija, kulturna podređenost, ekonomska podređenost i genocidna politika.

Polazeći od navedenih skupina problema, nacionalne manjine se nalaze u različitim situacijama u državama u kojima žive. Prva je situacija kada je nacionalna manjina uglavnom zadovoljna svojim položajem. Druga situacija je karakteristična za nacionalne manjine čiji su pripadnici u manjim skupinama razasuti u većem broju država i teško mogu iskazati nezadovoljstvo svojim položajem i asimilacijskom politikom (Romi). Treća je situacija kada je nacionalna manjina nezadovoljna svojim položajem zbog diskriminacije, traženja većih (kolektivnih) prava, instrumentaliziranosti od države matičnog naroda ili želje da se priključi državi matičnog naroda.

Iskustva zemalja na jugoistoku Europe ukazuju na međusobni utjecaj etničkih odnosa i problema te regionalne sigurnosti. Etnički sukobi i većinsko-manjinski odnosi opterećuju sigurnost jugoistoka Europe već više od desetljeća. Oni su istovremeno i unutarnji problem država, koje su ga morale ili ga moraju rješavati, rjeđe iz vlastitih političkih razloga, a mnogo češće pod pritiskom izvana. Kada se pregleda literatura o tome, dolazi se do zaključka da je, s jedne strane, pitanje većinsko-manjinskih odnosa ostalo u suštini neriješeno na regionalnoj razini, te da se, s druge strane, vrlo malo zemalja može pohvaliti time da je u prošlosti pravilno postupalo s etničkim manjinama. I danas, kada su u većini zemalja regije zakoni o etničkim manjinama "bez greške", nešto ne valja u praksi, tako da nema nacionalne manjine koja je u potpunosti zadovoljna svojim statusom i koja ne traži nešto više.

Poznato je da se država može raznim instrumentima međunarodne zajednice prisiliti da korektno regulira položaj etničkih manjina, ali time problemi nisu riješeni. Često se govori da država i njezina tijela uskraćuju ili krše prava etničkim manjinama. Time se previđa bitan dio problema, jer to u većoj mjeri mogu činiti razne skupine, organizacije, stranke i pokreti, pod utjecajem

predrasuda i tradicija. Može se dogoditi da je vlada spremna štiti i unapređivati prava etničkih manjina, ali joj to onemogućava pritisak iz društva.

Naslijeđe ranijih vremena, daljih i bližih, u gotovo svim zemljama regije je takvo da se pripadnici različitih naroda (većinskog i manjinskih) ne mogu prostorno razdvojiti na takav način da bi se cjelina svih nadležnosti mogla prepustiti cjelini svakog naroda ponaosob. U državama koje imaju nacionalne manjine, a takve su sve zemlje na jugoistoku Europe, u teritorijalnom pogledu se često isprepliće odnos etničke većine i manjine. Nerijetko se nacionalna manjina na određenom prostoru nalazi u većini, iako je u državi u manjini, što dodatno otežava probleme. Vrlo složeni većinsko-manjinski odnosi pokušavaju se razriješiti na različite načine, od izdvajanja nacionalne manjine u zasebnu državu ili pripajanja nacionalne manjine državi matičnog naroda, što je gotovo uvijek popraćeno ratom, do vođenja politike tolerancije i povjerenja, koja omogućava svakom narodu i manjini, bez obzira kako je raspoređena u prostoru i izmiješana s drugim narodima, da održava kulturnu koheziju neophodnu za očuvanje identiteta.

### *Regionalna suradnja kao zaštita nacionalnih manjina*

Politiku tolerancije, kao alternativu etničkim sukobima i ratovima, nastoje poticati različite međunarodne organizacije. Ona je sve češće i predmet bilateralnih sporazuma kojima zainteresirane države poboljšavajući položaj etničkih manjina razvijaju međusobne odnose. Tako manjine u određenim slučajevima mogu postati činilac suradnje a ne sukoba među državama.

U poticanju politike tolerancije posebno su aktivne europske organizacije koje rade na stabilnosti zemalja na jugoistoku Europe, polazeći od principa pluralističke demokracije, ljudskih prava i vladavine prava. Polazeći od aktivnosti u zaštiti ljudskih prava, iskustva na obrazovnom, kulturnom, socijalnom i drugim poljima te fleksibilnosti i metodama rada, Vijeće Evrope je jedna od najvažnijih organizacija za promicanje prava etničkih manjina.

Djelovanje međunarodnih, a napose europskih organizacija vezano za nacionalne manjine ostvaruje se posredstvom provedbe "mjera izgradnje povjerenja", a bazirano je na sljedećim principima:

- nacionalne manjine čine multikulturalnu prirodu europskih društava, zbog čega treba upravljati raznolikostima i koegzistencijom u europskim multikulturalnim društvima. To je bitno da se izbjegne razdor između Zapadne, Srednje i Istočne Europe;
- različitost upravljanja zahtijeva visok politički pristup. To je pitanje poštovanja osnovnih principa europskih demokratskih sustava, koji u sebi uključuje ne samo slobodu izraza i podupiranje mišljenja većine nego, prije svega, poštovanje mišljenja manjine;

- mjere za poticanje povjerenja u najširem smislu moraju povesti računa o obrazovnom i kulturnom približavanju većinskih naroda i etničkih manjina;
- mjere za izgradnju povjerenja tumače se kao preventivne mjere s namjerom da eliminiraju napetosti koje prijete da se razviju u ozbiljne sukobe.

Etnokracije, koje su bile karakteristične za Istočnu i Jugoistočnu Europu u prošlom stoljeću, ugrožavale su opstanak etničkih manjina, koje su refleksno tome pružale otpor. Nacionalne manjine različite veličine, smještene u različite političke uvjete, teško su se mogle povezati i zajednički nastupati u zalaganju za svoja prava. Čak se može govoriti da su nacionalne manjine u borbi za svoja prava bile često instrumentalizirane, kako od država matičnog naroda, tako i od države u čijim granicama žive. Jedini realan oslonac etničkim manjinama su međunarodno pravo i međunarodne organizacije. To pokazuje i analiza većinsko-manjinskih odnosa i položaja etničkih manjina u mnogim zemljama.

Unutarnji etnički sukobi u gotovo svim državama na jugoistoku Europe bitno utječu na nacionalnu sigurnost tih država, ali i na stabilnost regije. Ovaj prostor je specifičan spoj različitih naroda, kultura, religija i jezika. Kroz čitavu svoju povijest to je bio prostor burnih događanja i ratova, koji su dovodili do ujedinjavanja i razdvajanja. Samo u dvadesetom stoljeću, dva balkanska, dva svjetska i nekoliko lokalnih ratova potvrđuju, u povijesti poznatu, tezu da "*Balkan proizvodi više povijesti, nego što može savladati.*" Sve to je kontinuirano usložnjavalo etničke odnose u pojedinim državama na jugoistoku Europe.

Danas, većina država ovog prostora ima mješovitu etničku strukturu. U njih četiri, Bosni i Hercegovini, Makedoniji, Srbiji i Crnoj Gori te Bugarskoj, većinska nacionalna zajednica čini manje od po 80% ukupnog stanovništva. Stoga se u tim zemljama može govoriti o "heterogenim društvima". Jedan od problema država na jugoistoku Europe su i vjerski sukobi. Nacionalne i vjerske manjine, na ovom prostoru, uz manje iznimke, nikad nisu u punoj mjeri priznavane, niti su u pravnom smislu riječi uživale manjinska prava. U većini država uglavnom se vodila politika dobrovoljne ili prisilne integracije etničkih ili vjerskih manjina u većinski narod određene države. To uglavnom pokazuju analize međuetničkih odnosa u gotovo svim državama ove regije.

Dolaskom komunista na vlast nakon Drugog svjetskog rata u većini zemalja Jugoistočne Europe, etnički sukobi su nasilno potisnuti, ali ne i ukinuti. Oni su povremeno eskalirali uglavnom u području kulture, kao na primjer u SFRJ šezdesetih i početkom sedamdesetih godina, da bi kasnije poprimali ekonomska i politička obilježja, te eskalirali u oružane sukobe. U uvjetima socijalnog beznađa i nemogućnosti da ih postojeći komunistički režimi, ali i nove demokratski izabrane vlasti uspješno riješe, pozivi političkih elita na nacionalno jedinstvo i na suprotstavljanje drugim narodima padali su na plodno tlo. Zbog toga je u većini država jugoistoka Europe došlo do uspostave demokratskih institucija koje nisu poklanjale potrebnu pozornost etničkoj (i

vjerskoj) heterogenosti pojedinih država. Na naglašenu ovisnost država s heterogenom etničkom ili vjerskom strukturom o dobrim institucijama upozoravali su mnogi. Prema njihovom mišljenju, ukoliko je kompleksnije i heterogenije društvo, održanje političke zajednice postaje u većoj mjeri zavisno od djelovanja političkih institucija. Uvažavajući ovu pretpostavku, a u cilju smanjivanja mogućnosti izbijanja etničkih sukoba, dio država je svojim ustavima uspostavio određene političke institucije zbog boljeg ostvarivanja prava etničkih manjina.

Iako su sve države na jugoistoku Europe zasnovane na principima ravnopravnosti i nediskriminacije građana, njihov pristup rješavanju položaja etničkih manjina je različit. Niz problema koje izazivaju jugoistočnoeuropske transformacije odnosi se i na neriješena etnička i manjinska pitanja. Ponajprije zbog toga, u današnjim uvjetima nijedna država na jugoistoku Europe nije do kraja riješila pitanje odnosa sa svojim susjedima. Ovaj dio Europe i dalje će se pojavljivati kao nestabilno područje, ispunjeno ekonomskim teškoćama i krizama, nacionalizmima i ksenofobijom. Hoće li u takvim uvjetima, kad se već otvoreno postavljaju liste neriješenih etničkih pitanja i narastaju razni nacionalizmi, biti moguće voditi racionalnu politiku koja bi trebala zemlje Jugoistočne Europe voditi u Europsku Uniju? To je pitanje na koje ne traže odgovor samo države ove regije već i vodeće europske države i SAD. Sve to ima za cilj podizanje razine gospodarske razvijenosti ovog prostora i bolje međudržavne suradnje, što su i osnovne pretpostavke rješavanja etničkih sukoba i podizanja ukupne razine sigurnosti.

### Literatura

- Bašić G., *Demokratija i nacionalne manjine*, Centar za istraživanje etniciteta, Beograd 2002.
- Brown E. M., Cote O. R., Lynn-Jones S. M. and Miller E. S., (ur.) *Nationalism and Ethnic Conflict*, The Mit Press Cambridge, London 1997.
- Grečić, V., Nacionalne manjine kao faktor međudržavnih odnosa na Balkanu, *Međunarodna politika*, broj 1051, 1996.
- Horowitz D., *Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1985.
- Klemens L., *Leksikon etničkih manjina u Europi*, Panliber, Osijek-Zagreb-Split 2001.
- Kymlicka W., *Multikulturalno građanstvo*, Liberalna teorija manjinskih prava, Centar za multikulturalnost, Novi Sad 2002.
- Lutovac Z., *Manjine, KEBS i jugoslovenska kriza*, Institut društvenih nauka/Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd 1995.
- McGarry J., and O'Leary B.,: *The Politics of Ethnic Conflict Regulation – Case Studies of Protracted Ethnic Conflicts*, Routledge, London and New York 1995.

*Minorities in Southeast Europe: Inclusion and Exclusion*, Minority Rights Group, 1998.

Poulton H., *The Balkans*, Minority Rights Group, London 1994.

*Pregled evropskih zakona o nacionalnim manjinama*, Savezno ministarstvo nacionalnih i etničkih zajednica, Beograd 2001.

Tatalović S., *Europska sigurnost i etnički sukobi*, Politička kultura, Zagreb 2003.

Tatalović S. i Obradović S. (ur.), *Nacionalne manjine II. Zaštita manjinskih prava u Hrvatskoj*, STINA, Split 2003.

Tatalović S., *The War in Croatia and Security in Southeastern Europe*, u *Security and Cooperation in Southeastern Europe* (Anton Grizold ur.), Faculty of Social Sciences, Ljubljana 2003.

Vukadinović R., *Američka politika na Balkanu*, *Politička misao*, vol. 35, broj 4/1998.

---

### Summary

---

In the whole world, but especially in the Europe, the borders started to present less obstacles, which makes the regional cooperation in national minorities protection more important. This is also confirmed by the example of the regional cooperation between the countries of South East Europe which is more and more serving the national minorities protection. Different international organization try to stimulate the policy of toleration, as an alternative to ethnic confrontations and wars. This policy is becoming more often a subject of bilateral agreements, with which the involved countries, improving the position of ethnic national minorities, are developing mutual relations. In some cases it makes the minorities to become an actor of cooperation instead of conflict between states and nations.