

Izlaganje na znanstvenom skupu

UDK: 323.15:355.02>(4)
355.02:323.15>(4)

Regionalna sigurnost i zaštita etničkih manjina*

SINIŠA TATALOVIĆ**
ROBERT BARIĆ***

Sažetak

I nakon završetka Hladnog rata jedno od ključnih pitanja europske sigurnosti je zaštita etničkih manjina. Premda je prestanak bipolarne podjele svijeta početkom prošlog desetljeća pokrenuo očekivanja kako će se i na području zaštite etničkih manjina postići značajniji napredak, razvoj događaja pokazao je negativne trendove – ne samo da je problem zaštite etničkih manjina bio iskorištavan u međudržavnim i unutar-njim sukobima, već je manjinsko pitanje iskorištavano u sporovima između država. Uz to, i u razvijenim zapadnoeuropskim demokracijama odnos prema nekim etničkim manjinama, kao što su romska ili muslimanska manjina, pokazuje da ni u tim državama pitanje zaštite etničkih manjina nije do kraja riješeno. Navedeni primjeri pokazuju da zaštita etničkih manjina i dalje ostaje jedno od važnih pitanja europske sigurnosti.

Ključne riječi: europska sigurnost, regionalna sigurnost, regionalna suradnja, etničke manjine, sigurnosne zajednice

*

Rad je nastao u okviru znanstveno-istraživačkog projekta "Republika Hrvatska u europskoj sigurnosnoj arhitekturi" koji se realizira na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.

**

Prof. dr. sc. Siniša Tatalović, redoviti profesor na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Lepušićeva 6; e-mail: statal@fpzg.hr

Mr. sc. Robert Barić zaposlen je u Uredu Predsjednika Republike Hrvatske, Pantovčak 241; e-mail: robert.baric@predsjednik.hr

Uvod

Problemi zaštite etničkih manjina u ovom radu sagledavaju se u okviru razvoja koncepta regionalne sigurnosti, odnosno činjenice da u posthladnoratovskom razdoblju raste značaj regionalne sigurnosti. Brojni primjeri pokazuju da na početku 21. stoljeća regionalna sigurnost postaje temelj daljnjeg razvoja međunarodne sigurnosti. Završetak hladnoratovskog sukobljavanja na području međunarodne sigurnosti u mnogim dijelovima svijeta otvorio je pitanje organizacije regionalne sigurnosti, budući da je nestanak jedne supersile doveo do toga da su Sjedinjene Američke Države, kao jedina preostala supersila, izgubile interes za održavanjem prisutnosti u mnogim dijelovima svijeta. Time se glavina napora na rješavanju regionalnih sigurnosnih problema prebacuje s međunarodne na regionalnu razinu.¹

Navedena promjena vidljiva je i u spomenutom pitanju zaštite etničkih manjina, kao važnog sadržaja regionalne sigurnosti na području Europe. O zaštiti etničkih manjina i regionalnoj sigurnosti može se govoriti s različitih aspekata. Na primjeru europske sigurnosti i posebne uloge zaštite etničkih manjina može se uočiti redefiniranje i širenje koncepta sigurnosti, što je danas ključno obilježje sigurnosti uopće.

Pitanje zaštite etničkih manjina u Europi nakon završetka Hladnog rata

Na području Europe i njezina susjedstva pitanje zaštite manjina postaje ključna odrednica u naporima za sprječavanje sukoba, bilo međudržavnih bilo unutardržavnih. Međutim, dosadašnji mehanizmi koje Europska Unija razvija nisu se pokazali doraslima toj zadaći.

U prvoj polovici devedesetih godina prošlog stoljeća, pri pokušaju zaustavljanja ratova na području bivše Jugoslavije, EU je pokušala primijeniti model dugoročnog rješavanja sukoba koji je zasnovan na iskustvu zapadnoeuropske integracije nakon Drugog svjetskog rata, utemeljene na ekonomskoj integraciji. Međutim, situacija na području bivše Jugoslavije značajno se razlikovala od situacije u Zapadnoj Europi početkom pedesetih godina prošlog stoljeća. U slučaju zapadnoeuropskih zemalja, ekonomski su se integrirale odavno formirane državne zajednice koje su taj proces prihvatile kao mehanizam za prevladavanje podjela i sukoba iz prošlosti, a koji je poticala i nadzirala vanjska sila koja je imala i volju i sredstva za tu ulogu (SAD). U slučaju bivše Ju-

1

Za prikaz procesa regionalizacije sigurnosti, vidi: Hettne, Björn, *Security Regionalism in Theory and Practice*, u: Brauch, Hans Günter, Spring, Ursula Oswald, Mesjasz, Czeslaw, Grin, John, Dunay, Pál, Chadha, Behera Navnita, Chourou, Béchir, Kameri-Mbote, Patricia i Liotta, P. H. (eds.), *Globalization and Environmental Challenges: Reconceptualising Security in the 21st Century*, Springer Berlin Heidelberg, 2008., str. 404-412.

goslavije situacija je bila dijametralno suprotna: primarni interes većine država nastalih raspadom SFRJ bio je očuvanje teško stečene državnosti, dok je za Srbiju i Crnu Goru cilj bio suprotan – očuvanje dotadašnje državne zajednice ili (ako to nije moguće) redistribucija teritorija u korist ove dvije države. U navedenim okolnostima nije se mogao postići konsenzus koji bi omogućio pokretanje procesa ekonomske integracije i smirivanje situacije, te time postupno rješavanje otvorenih pitanja na način kako je u pedesetim godinama prošlog stoljeća u okviru EEZ omogućena normalizacija odnosa između Francuske i SR Njemačke. Također, nije postojala vanjska sila koja bi bila sposobna prisiliti sukobljene strane na odustajanje od borbe i traženje mirnog rješenja sukoba: SAD su u tom trenutku bile zaokupljene posljedicama pobjede Washingtona u hladnom ratu i inicijativu u Europi prepustile su Europskoj Uniji, koja očito nije bila dorasla ovoj zadaći.

Navedeni primjer pokazuje kako se EU više ne može osloniti na tradicionalne integrativne mehanizme kao načine prevencije sukoba. Ovi mehanizmi bili su djelotvorni u slučaju procesa zapadnoeuropske integracije, te kasnijeg širenja EU na područje srednje i istočne Europe. Međutim, sada se Unija suočava sa sljedećim velikim izazovom – stabilizacijom područja tzv. šire Europe, odnosno niza zemalja koje se nalaze u susjedstvu europskog kontinenta.² Radi ostvarivanja tog cilja EU je 2004. godine stvorila mehanizam Europske susjedske politike (*ENP, European Neighbourhood Policy*),³ međutim dosadašnji rezultati ENP-a pokazuju da je potrebno napraviti njegovu reviziju.

Navedeno znači da Europska Unija na sigurnosnom području mora započeti potragu za novim načinima djelovanja. Jedna od mogućnosti je i primjena koncepta sigurnosne zajednice, odnosno stvaranja niza sigurnosnih zajednica koje će obuhvatiti zemlje područja šire Europe. Međutim, te sigurnosne zajednice ne mogu se temeljiti na klasičnoj koncepciji koju je prije pola stoljeća definirao Karl Deutsch, već to moraju biti drugačije koncipirane sigurnosne zajednice primjerene današnjim uvjetima.

U ovom radu razmatrat će se mogućnost primjene koncepta sigurnosne zajednice kao jednog od mehanizama koje EU može upotrijebiti u uspostavljanju i razvijanju odnosa sa zemljama na području šire Europe, a time i u pitanju zaštite manjina. Sigurnosna zajednica promatrat će se na temelju modificiranog koncepta sigurnosne zajednice kojeg predlažu Emanuel Adler i Michael Barnett.

2

Vidi: Barić, Robert, Cvrtila, Vlatko, Europska sigurnost na početku 21. stoljeća, U Tatalović, Siniša (ur.), *Hrvatska i europsko sigurnosno okruženje*, Centar za sigurnosne studije Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Politička kultura, Zagreb 2008., str. 11-25.

3

Vidi: *Wider Europe—Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, Commission of the European Communities, Brussels, 11.3.2003.

Klasični i redefinirani koncept sigurnosne zajednice

Koncept sigurnosne zajednice definirao je 1957. godine Karl W. Deutsch. Temeljna postavka njegovog koncepta je razumijevanje uvjeta pod kojima ratni sukob prestaje biti realna mogućnost u odnosima između suverenih država. Deutsch definira sigurnosnu zajednicu kao "skupinu naroda integriranu kroz postojanje osjećaja zajedništva, odnosno vjerovanja pojedinaca unutar skupine da su postigli sporazum po barem jednoj točki – da se zajednički socijalni problemi moraju i mogu riješiti procesom mirne promjene."⁴ Deutsch mirnu promjenu definira kao rješavanje socijalnih problema putem institucionaliziranih procedura bez oslanjanja na fizičku silu. Sigurnosne zajednice stoga su skupine zemalja koje se sastoje od naroda koji su naučili međusobno komunicirati i koji se razumiju na znatno višoj razini od obične razmjene roba i usluga.

Prema Deutschu, mogu se formirati dva tipa sigurnosne zajednice:

1. Amalgamirana sigurnosna zajednica, koja se formira u trenutku kada se dvije ili više prethodno nezavisnih političkih jedinica formalnim udruživanjem integriraju u jednu veću jedinicu koja ima zajedničku vladu. Za stvaranje amalgamirane sigurnosne zajednice moraju se zadovoljiti određeni uvjeti: potreba postojanja identičnih ključnih vrijednosti i načina života; održiva socijalna komunikacija između država te između socijalnih skupina; rast političke elite; mobilnost ljudi; brojne transakcije. Kao primjer ovakve zajednice mogu se navesti SAD.

2. Pluralistička sigurnosna zajednica, koja se sastoji od formalno nezavisnih država koje i dalje ostaju formalno nezavisne, ali međusobno uspostavljaju brojne veze i međuovisnosti. Kao primjere pluralističke sigurnosne zajednice Deutsch navodi odnos SAD-a i Kanade, te odnos Francuske i Njemačke. Za razvitak pluralističke sigurnosne zajednice potrebno je ispuniti dva uvjeta: prvi, postojanje sposobnosti političkih jedinica ili vlada da na međusobne potrebe, poruke i akcije odgovore brzo, adekvatno i bez primjene nasilja (razvoj ove sposobnosti može se postići kroz članstvo država u međunarodnim organizacijama); drugi, ključni uvjet je kompatibilnost primarnih vrijednosti povezanih sa procesom donošenja političkih odluka (kompatibilnost političkih ideologija).

U razdoblju hladnog rata koncept sigurnosne zajednice ostao je na razini teorijskih razmišljanja. Ovaj koncept bio je zanemaran zbog ocjene da je suviše idealistički (dominacija realizma/neorealizma i institucionalnog neoliberalizma na području međunarodnih odnosa i međunarodne sigurnosti), a rezultat je bio nepoduzimanje istraživanja koja bi se bavila njegovim teorijskim, konceptualnim i metodološkim problemima.

4

Za prikaz Deutshevog koncepta sigurnosne zajednice vidi: Adler, Emanuel, Barnett, Michael, *Security communities in theoretical perspective*, u: Adler, Emanuel, Barnett, Michael (eds.), *Security Communities*, Cambridge University Press, 1998., str. 6-9.

Završetak Hladnog rata doveo je do obnavljanja interesa za konceptom sigurnosne zajednice, posebno u svjetlu dominacije konstruktivizma na području teorija međunarodnih odnosa i međunarodne sigurnosti. No, revitalizacija interesa za konceptom sigurnosne zajednice nije ujedno značila i nekritično prihvaćanje Deutscheva koncepta: bilo je potrebno kritički razmotriti veliki nedostatak Deutsche teorije, odnosno činjenicu da je ponuđeni model sigurnosne zajednice formiran isključivo na iskustvu zapadnoeuropske integracije u pedesetim godinama prošlog stoljeća, te da stoga, kako je pokazala praksa, nije primjenjiv u drugim dijelovima svijeta (u regijama gdje postoji niz slabih država sa slabo integriranim zajednicama, fragmentiranom unutarnje-političkom scenom i nerazvijenom ekonomijom).

Navedena činjenica dovela je do pogleda koji navode da bi se sigurnosne zajednice mogle temeljiti na osnovama drugačijim od Deutschevih. Na ovom području ključan je rad Emanuela Adlera i Michaela Barnetta.⁵ Adler i Barnett smatraju da uz klasičnu paradigmu veza između liberalne demokracije i tržišta, na kojoj je zasnovana Sjevernoatlantska zajednica, postoje i druge ideje koje su kompatibilne sa razvijanjem mirnih promjena. Primjerice, temelj za razvoj sigurnosne zajednice može biti ideologija razvoja koju dijele države određenje regije. Adler i Barnett navode tri temeljne karakteristike zajednice:

1. Članovi zajednice dijele identitete, vrijednosti i značenja.
2. Članovi zajednice imaju izravne međusobne kontakte.
3. Članovi zajednice razvijaju osjećaj međusobne odgovornosti jednih prema drugima.

Iz navedenog je vidljivo da ključni čimbenik za uspostavljanje sigurnosne zajednice predstavlja dijeljenje zajedničkih identiteta, vrijednosti i značenja, a na toj osnovi stvara se povjerenje među članovima zajednice. Za autore, temelj sigurnosne zajednice je stvoreno povjerenje formirano na bazi uspostavljenog zajedničkog identiteta.

Sigurnosna zajednica je međunarodna zajednica koja postoji na međunarodnoj razini među državama i koja razvija norme za mirno rješavanje sukoba. Za Adlera i Barnetta u središtu pozornosti su pluralističke sigurnosne zajednice koje definiraju kao transnacionalne regije sastavljene od suverenih država, koje ne poduzimaju i ne razmatraju sigurnosno djelovanje koje bi ostali članovi zajednice mogli interpretirati kao prijetnju vojnom silom. Ne mogu se sve međunarodne zajednice automatski pretvoriti u sigurnosne zajednice. Adler i Barnett nude model razvoja sigurnosne zajednice koji se odvija kroz tri faze. U prvoj fazi pojedine države okreću se jedna drugoj s ciljem koordiniranja njihovih odnosa. Motiv za takvo ponašanje predstavljaju tehnološke, demografske, ekonomske i ekološke promjene, nove interpretacije socijalne stvarnosti te nove sigurnosne prijetnje.

5

Adler, Emanuel, Barnett, Michael, A framework for the study of security communities, u: Adler, Emanuel, Barnett, Michael (eds.), *Security Communities*, Cambridge University Press, 1998., str. 29-64.

U drugoj fazi razvoja sigurnosne zajednice, socijalne interakcije počinju mijenjati okoliš u kojem države postoje. Adler i Barnett ovdje navode dvije kategorije: prva kategorija su moć i znanje, a druga procesi (transakcije, djelovanja međunarodnih institucija i organizacija, te socijalno učenje). Mehanizmi promjene zasnivaju se na moći i znanju. Moć snažnim državama omogućava da funkcioniraju kao države "jezgre" oko kojih se okupljaju ostale države regije.⁶ Znanje služi kao čimbenik koji istovremeno predstavlja i sadržaj djelovanja država, ali i način ograničavanja tog djelovanja.

U trećoj fazi djelovanjem gore navedenih dinamičnih pozitivnih procesa nastaje sigurnosna zajednica, koja se temelji na povjerenju (koje autori definiraju kao socijalni fenomen, ovisan o procjeni da će se drugi subjekti ponašati na načine koji su konzistentni s normativnim očekivanjima – države se u održavanju povjerenja više ne oslanjaju na djelovanje međunarodnih organizacija, već na znanje i predodžbe o drugim državama). Uspostava povjerenja dovodi do formiranja kolektivnog identiteta, a oba čimbenika sigurnosnoj zajednici omogućavaju postojanje i djelovanje u nesigurnom i anarhičnom međunarodnom prostoru.

Mogućnost operacionalizacije revidiranog modela sigurnosne zajednice koji nude Adler i Barnett otvara se tek u posthladnoratovskom razdoblju. Navedeni model odstupa od klasičnog Deutschevog koncepta budući da odbacuje mogućnost uspostave sigurnosne zajednice samo među demokratskim državama i otvara mogućnost stvaranja sigurnosnih zajednica u okviru kojih sve članice nisu demokratske države, pa i uspostavu sigurnosnih zajednica sastavljenu od nedemokratskih država. Na temelju ovakvog shvaćanja sigurnosne zajednice već se javljaju i podjele sigurnosnih zajednica na "liberalne sigurnosne zajednice" (koje se sastoje od demokratskih država) i "obične sigurnosne zajednice" (koje mogu obuhvatiti i nedemokratske države).⁷ Ovakvo širenje koncepta sigurnosne zajednice moguće je stoga što se kao glavni integracijski mehanizam navodi uvjerenje koje nastaje na temelju dijeljenja zajedničkog identiteta koji se može izgrađivati na različitim osnovama – od kompatibilnog političkog i ekonomskog poretka, do zajedničkog povijesnog nasljeđa i kulture.

Iz opisa revidiranog koncepta sigurnosne zajednice vidljivo je da je ključni element ovog modela uspostava povjerenja među članicama zajednice. U navedenom kontekstu razvoj zaštite i prava manjina može biti jedno od ključnih sredstava za uspostavu povjerenja među državama određene regije. Pitanje koje se postavlja je kako pomiriti zaštitu manjina na način da se zadrži njio-

6

Snažne države pri tome koriste kombinaciju pridobivanja i pritiska drugih država regije kako bi se uspostavio i održao zajednički stav. Također, moć jedne ili više snažnih država u okviru zajednice može potaknuti slabije države da se pridruže zajednici.

7

Williams, Michael C., *The Discipline of the Democratic Peace: Kant, Liberalism and the Social Construction of Security Communities*, *European Journal of International Relations*, Vol. 7 (4), 2001., str. 525-553.

va posebnost, ali da ta posebnost postane jedna od komponenti zajedničkog identiteta koji se formira u okviru sigurnosne zajednice?

Problemi u zaštiti etničkih manjina u Europi

U realizaciji gore navedene ideje na području Europe i susjedstva europskog kontinenta postoje ozbiljne zapreke. Prvo, usprkos desetljećima napora usmjerenih prema jačanju zaštite manjina na području Europe, a posebno napora koji se ulažu nakon završetka hladnog rata, rezultati na ovom području još uvijek su daleko od zadovoljavajućih.

Iskustvo u razdoblju nakon završetka hladnog rata pokazalo je da niti jedna europska institucija nije razvila djelotvoran mehanizam za zaštitu manjina. OESS je postigao značajne uspjehe na području zaštite temeljnih prava i sloboda čovjeka (uključujući i zaštitu manjina), a EU je istu problematiku stavila u Kopenhaške kriterije, odnosno u uvjete koje zemlje kandidati moraju ispuniti kako bi postale članice. Međutim, u oba slučaja vidljiv je niz nedostataka. OESS je organizacija koja je sve više paralizirana u radu uslijed sukobljavanja Rusije i većine drugih članica. EU je unutar svojih granica uglavnom postigla zaštitu manjina (ali ni ta zaštita nije savršena, što pokazuje status Muslimana u mnogim zapadnoeuropskim zemljama ili pitanje statusa radnika migranata),⁸ no pokazala se daleko manje uspješnom u rješavanju pitanja zaštite prava manjina izvan svojih granica.

Problematika zaštite etničkih manjina na europskom kontinentu nije nova, no današnji naponi mogu se pratiti od sredine sedamdesetih godina prošlog stoljeća, odnosno vrhunca procesa detanta. Od 1975. godine u okviru KESS-a dolazi do povezivanja povreda prava čovjeka i pojave sukoba – od tada pitanje zaštite manjina postupno postaje jedno od ključnih pitanja europske sigurnosti.⁹

U proteklom desetljeću OESS je konceptualizirao ljudsku dimenziju posthladnoratovske sigurnosti u Europi, inzistirajući na potpunom poštivanju prava čovjeka i temeljnih sloboda, te tezi da je društveni razvoj zasnovan na pluralističkoj demokraciji i vladavini zakona osnova za postizanje napretka u ustanovljavanju trajnog europskog poretka zasnovanog na miru, sigurnosti, pravdi i suradnji.

U istom smjeru djeluje i Europska Unija, koja je 1991. godine izdala smjernice za priznavanje novonastalih država u kojima se uz ostale uvjete (demokracija, pravna država, prava čovjeka) naglašavaju i prava etničkih manjina.

8

Za prikaz mehanizama zaštite manjina unutar EU te problema koji se pri tome javljaju, vidi: Pospíšil, Ivo, *The Protection of National Minorities and the Concept of Minority in the EU Law*, ECPR 3rd Pan-European Conference, Bilgi University, Istanbul, 21.-23.9. 2006.

9

Za pregled povijesnog razvoja zaštite manjina na području Europe, vidi: Fink, Carole, *Minority Rights as an International Question*, *Contemporary European History* 9(3), 2000., str. 385-400.

Zapravo, zaštita etničkih manjina i sprječavanje sukoba postaju središnje opravdanje EU za inzistiranje na zaštiti prava čovjeka na području srednje i istočne Europe. Otpočinjanjem procesa proširenja EU ova veza između zaštite etničkih manjina i sprječavanja sukoba postaje još izraženija, što je vidljivo i iz konstatacije navedene u dokumentu *EU Agenda 2000*: "Ako se ne rješavaju, manjinski problemi mogu utjecati na demokratsku stabilnost (neke zemlje) ili voditi do sukoba sa susjednim zemljama. Stoga je u interesu Unije i zemalja kandidata postizanje zadovoljavajućeg napretka u integriranju manjinskih populacija prije završetka procesa pristupanja".

Navedeni prioritet zaštite etničkih manjina iskazuje se na nekoliko načina.¹⁰

1. Uključivanje zaštite etničkih manjina u kriterije za članstvo u EU;

2. Standardi zaštite etničkih manjina dodatno su podignuti za zemlje kandidate u dodatnim regionalnim sporazumima – primjerice, Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina iz 1995. godine (ratifikacija ove konvencije dio je *acquisa* za postizanje članstva neke zemlje u EU).

Zabrinutost EU izazivala je briga o posljedicama negativnog tretiranja etničkih manjina na području jugoistočne Europe (poremećaj stabilnosti tog dijela Europe). Temelj ovih strahovanja bila je ocjena da je etnički sukob bio glavni razlog raspada Jugoslavije, a ova ocjena mogla se vidjeti u rješenjima koja su dio Daytonskog mirovnog sporazuma.

Godine 1996. EU formirala je regionalni pristup, u okviru kojeg je poseban naglasak stavljen na poštivanje prava i zaštitu etničkih manjina, te je od tada suradnja i pomoć od strane EU određenoj zemlji povezana i sa ovim čimbenikom.

Na temelju iskustava stečenih u središnjoj, istočnoj i južnoj Europi, Unija je razvila strategiju za sprječavanje sukoba u okviru koje su demokracija i zaštita prava čovjeka ključne komponente. To također uključuje i problematiku zaštite manjina.

EU je do sada na području zaštite manjina postigla određene rezultate u rješavanju sukoba (npr. posredovanje u sporu Mađarske i Slovačke oko izgradnje brane Gabčíkovo na Dunavu). Postignuti rezultati dobrim dijelom su bili zasnovani na nastojanjima istočnoeuropskih zemalja za postizanjem članstva u EU. Međutim, sada se EU nalazi pred izuzetno složenim zadatkom širenja njezina utjecaja na području šire Europe, gdje je pitanje zaštite prava etničkih manjina često ne samo izvor nesuglasica i političkih kriza u državama regije, već i povod za unutardržavne (Gruzija) i međudržavne (Gruzija, Armenija i Azerbejdžan, Nagorno-Karabah) sukobe. Uostalom, EU treba riješiti i jedan ključni problem ove prirode unutar Europe, a to je pitanje Kosova.

10

Vidi: Hughes, James, Sasse, Gwendolyn, Monitoring the Monitors: EU Enlargement Conditionality and Minority Protection in the CEECs, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* 1/2003, 2003. (www.ecmi.de/jemie/download/Focus1-2003_Hughes_Sasse.pdf).

ENP i šira Europa

Prethodno spomenuti mehanizam koji Europska Unija razvija u svom djelovanju prema široj Europi – ENP, Europska susjedska politika (*European Neighbourhood Policy*), zajednički je naziv niza mjera za stvaranje zone prijateljski raspoloženih država oko svojih granica putem poboljšavanja njihova prosperiteta, stabilnosti i sigurnosti te produbljanja odnosa između EU i svake od zemalja u njezinom susjedstvu

U naporima EU za jačanjem njezina utjecaja na području šire Europe posebno je mjesto dano upravo ENP-u, a u okviru ENP-a strategiji suzbijanja sukoba putem poštivanja prava čovjeka, uključujući i zaštitu etničkih manjina, te demokratizaciju. ENP je zasnovan na zajedničkim vrijednostima i interesima (demokracija, tržišna ekonomija, sposobnost odgovora na izazove poput organiziranog kriminala, migracija, terorizma, zaštite okoliša i sl.).¹¹

Međutim, pred EU se sada postavlja nova dilema – intenzivno promoviranje demokratizacije i prava čovjeka potkopava stabilnost nedemokratskih režima s kojima EU neizbježno mora surađivati na stabilizaciji šire Europe.

Drugi problem vezan uz ENP je činjenica da iako je promoviranje demokracije i prava čovjeka prioritet u okviru ove strategije, četiri godine njezine provedbe dovode u pitanje takvu orijentaciju zbog neadekvatnog djelovanja članica EU u provedbi ENP-a, za što je glavni krivac nedostatak jedinstva članica.

Na području šire Europe postoji niz zamrznutih sukoba – Moldova (Transdnjestrija), Gruzija (Abhazija i Južna Osetija), Nagorno-Karabah, Čečenija, autoritarni režim u Bjelorusiji, te niz autoritarnih država na području sjeverne Afrike i Bliskog istoka, u kojima stalno postoji potencijal izbijanja sukoba (bilo unutar tih zemalja, bilo između njih). To ukazuje na potrebu da se u okviru ENP-a znatno veća pozornost posveti sprječavanju sukoba, i to putem jačanja regionalne suradnje između EU i zemalja regija koje se nalaze u njezinom susjedstvu.

EU stoga konstantno nastoji razviti politike odnosa sa zemljama u susjedstvu na regionalnoj osnovi, putem suradnje sa skupinama zemalja i stvaranjem zajedničkih struktura – *Euro-Mediterranean Partnership*, Pakt stabilnosti za jugoistočnu Europu, te odnosi sa skupinama zemalja/međunarodnih organizacija i na drugim kontinentima (npr. Mercosur, ASEAN)

Međutim, do sada se u svojoj primjeni ENP pokazao kao nedovoljno razrađen okvir za razvoj regionalne suradnje. Prvi razlog je način nastanka ENP-a, kao strategije za odnose samo sa istočnim dijelom europskog kontinenta, nakon čega je ENP proširen na Sredozemlje, te kasnije na istočni Kavkaz. Praksa je pokazala kako nije moguće razviti jednu unificiranu strategiju

11

Vidi: Cameron, Fraiser, Balfour, Rosa, *The European Neighbourhood Policy as a conflict prevention tool*, EPC Issue Paper No. 47, A European Policy Centre — Conflict Prevention Partnership Publication, 2006.

za cijelo područje – zemlje nabrojanih regija su suviše različite za takvo nešto (jedina zajednička karakteristika je da graniče sa EU). Drugi razlog je koncept diferencijacije koji je Europska komisija razvila kao način poticanja napretka u zemljama koje pokazuju volju provođenja političkih i ekonomskih reformi u skladu sa zahtjevima EU. Prema zamisli Komisije, to bi trebalo pokrenuti krug prijateljskog natjecanja među zemljama na području šire Europe za dobivanjem veće pomoći i potpore EU. Pokazalo se da ta strategija ne donosi željene rezultate te stoga se javljaju ideje o stvaranju niza "prostora" oko i unutar Europske Unije na nizu područja – ekonomskom, sigurnosnom, humanitarnom.¹²

Sredstvo za ostvarivanje toga cilja treba biti regionalna suradnja. Na sigurnosnom području to može biti stvaranje niza sigurnosnih zajednica koje bi bile slične modelu koji nude Adler i Barnett, u kojoj bi ostvarivanje zaštite manjina bilo jedno od ključnih sredstava za jačanje povjerenja među članicama sigurnosne zajednice.

Kada se govori o ovom aspektu djelovanja sigurnosne zajednice, zapravo se govori o njezinoj ulozi u jačanju socijalne sigurnosti. Ovdje se radi o sigurnosti kolektivnih skupina u odnosima tih skupina prema drugim društvenim zajednicama ili državnim institucijama u kojima te kolektivne skupine prebivaju. Dakle, socijalna sigurnost nije samo sigurnost između država, već i sigurnost između društvenih zajednica (koje se mogu nalaziti na teritoriju nekoliko država ili na teritoriju jedne države). Glavno pitanje je kako spriječiti da etnički i nacionalni identitet manjina ne dođe u sukob sa nacionalnim identitetom jedne ili više dominantnih populacijskih skupina.

Dotadni problem za EU predstavlja i činjenica da mnoge države na području šire Europe nisu zainteresirane za integriranje sa EU, već samo za određene oblike suradnje. Do sada EU takvim zemljama nije ponudila konkretne sadržaje koji bi opravdali provođenje teških političkih i ekonomskih reformi koje dugoročno ugrožavaju autoritarne režime koji su na vlasti u tim zemljama. U ovim slučajevima politika uvjetovanosti u provođenju reformi ne donosi rezultate.

Stoga će EU morati uspostaviti suradnju na temelju kompromisa, ovisno o pojedinom slučaju, odnosno razviti suradnju sa autokratskom državom koja ne želi mijenjati svoj politički ili ekonomski sustav. To znači da će Unija morati pokušati pronaći zajednički nazivnik po pitanjima koja su manje sporna i preko njih voditi dugoročni proces produbljivanja odnosa i eventualnog mijenjanja te države. Jedno od takvih područja suradnje može biti zaštita manjina – prava dana manjinama mogu dugoročno pokrenuti ekonomske i političke promjene, a poboljšavanje njihova položaja omogućava i napredak na području sigurnosti – smanjivanje napetosti, otvaranje mogućnosti širenja primjene mjera za uspostavu povjerenja, a to znači i smanjivanje mogućnosti izbijanja regionalnih sukoba.

12

Balfour, Rosa, Missiroli, Antonio, *Reassessing the European Neighbourhood Policy*, EPC Issue Paper No.54, European Policy Centre, 2007.

Primjer jednog mogućeg okvira za sigurnosnu suradnju između EU i zemalja šire Europe je koncept regionalnog sigurnosnog partnerstva koji je definirao Fulvio Attinà.¹³ Regionalno sigurnosno partnerstvo je sigurnosni sporazum u jednoj regiji koji nastaje na temelju konsenzusa država o zajedničkoj suradnji radi postizanja i očuvanja stabilnosti i mira u regiji, i to kroz korištenje različitih vrsta sporazuma (formalni sigurnosni sporazumi i međunarodne organizacije, sporazumi o zajedničkim akcijama, multilateralni procesi, paktovi o miru i stabilnosti koji uključuju primjenu mjera za postizanje povjerenja i drugi slični mehanizmi). Proces regionalnog sigurnosnog partnerstva uključuje sve zemlje regije, te također i velike sile koje su geografski locirane izvan regije. Attinà ovaj koncept zasniva primarno na iskustvima sigurnosne suradnje u Europi (EU, OESS).

Attinà navodi kako se regionalno sigurnosno partnerstvo po svojim osobinama razlikuje od tradicionalnih sigurnosnih mehanizama, vojnih saveza i sigurnosnih zajednica. Vojni savezi zasnovani su na tradicionalnom poimanju sigurnosti kao sigurnosti države, te primjene vojne sile članica saveza za odvracanje potencijalnog agresora. Regionalno sigurnosno partnerstvo zasnovano je na drugačijem konceptu: konceptu sigurnosti razvijenom u Europi u završnoj fazi hladnog rata (Helsinški proces i KESS/OESS), u okviru kojeg je sigurnosna situacija u Europi poboljšana kombinacijom mjera na međunarodnoj razini te na lokalnoj razini (Europa). Uključivanje svih država određene regije u ovakav sigurnosni sustav (što nije moguće u slučaju saveza) dovodi do moderiranja ponašanja agresivnih država i izbjegavanja međunarodnog nasilja u regiji.

U slučaju sigurnosnih zajednica Attinà smatra da je klasično definirana sigurnosna zajednica na temelju Deutschevih ideja u ovom trenutku suviše idealistička, te da je u odnosu na nju formiranje regionalnog sigurnosnog partnerstva znatno realniji koncept. Sporazumi o operacionalizaciji regionalnog sigurnosnog partnerstva formiraju se unutar skupine zemalja, i usmjereni su ka smanjivanju rizika pojave nasilnog sukoba (a ne njegovu potpunom uklanjanju) kroz upravljanje podjelama koje mogu biti uzrok sukoba. U navedenom kontekstu početna razina tokova transakcija i komunikacija je niska, ali se postupno povećava kako se ojačava i konsolidira proces sigurnosnog partnerstva. Attinà navodi da nastavak jačanja regionalnog sigurnosnog partnerstva može kroz duže vremensko razdoblje dovesti do formiranja sigurnosne zajednice.

Temelj za uspostavu i provođenje regionalnog sigurnosnog partnerstva predstavlja jedan ili više temeljnih sporazuma¹⁴ te određeni broj operativnih

13

Vidi: Attinà, Fulvio, *Regional security partnership: the concept, model, practice, and a preliminary comparative scheme*, University of Catania, Jean Monnet Working Papers in Comparative and International Politics No. 58, 2005.

14

Npr. Završni akt iz Helsinkija (1975.), Povelja za novu Europu (1990.) ili Deklaracija o euromediternskom partnerstvu (1995.).

sporazuma. U provođenju ovih sporazuma koji predstavljaju temelj za razvoj sigurnosnog partnerstva angažirane su vlade, međunarodne organizacije, ali i vojni savezi i *ad hoc* sigurnosni sporazumi između država. Uključivanjem tradicionalnih mehanizama regionalne sigurnosti (vojni savezi) u koncept regionalnog sigurnosnog partnerstva Attinà želi postići "denacionalizaciju" vojne sile stvaranjem zajedničkih organiziranih struktura vojne obrane.

Cilj svih mjera je ojačati ne samo međunarodnu sigurnost na razini regije (osiguravanjem resursa od strane država za uspostavu i održavanje kolektivne sigurnosti, postojanjem vojnih snaga koje su sposobne za brzu intervenciju radi prekidanja vojnih sukoba i odvratanja agresivnih akcija, te civilnih i vojnih sposobnosti za upravljanje krizama), već i jačanje unutarnje sigurnosti zemalja (pružanjem političke pomoći radi unaprjeđivanja demokratskog procesa u zemljama regije, davanjem ekonomske pomoći zemljama koje trebaju takvu vrstu potpore, provođenjem ekonomske integracije među zemljama regije kako bi se međudržavne tenzije smanjile podizanjem blagostanja u svim zemljama regije, davanjem potpore razvoju civilnog društva u zemljama regije).

Zaključak

Opisani koncept regionalnog sigurnosnog partnerstva predstavlja fleksibilan pristup suradnji zemalja na različitom stupnju političkog i ekonomskog razvoja, te suradnje država i nedržavnih subjekata u borbi protiv širokog spektra sigurnosnih prijetnji i rizika. U biti, on predstavlja primjenu kooperativne sigurnosti za postavljanje temelja koji će dugoročno voditi prema stvaranju sigurnosne zajednice na osnovi koju predlažu Adler i Barnett. Kao takav, koncept regionalnog sigurnosnog partnerstva može predstavljati i značajan okvir za rješavanje problematike zaštite etničkih manjina.

Izneseni primjeri pokazuju da je pitanje zaštite etničkih manjina i dalje važno područje europske sigurnosti, a otpočinjanje širenja djelovanja EU prema području šire Europe i po ovom pitanju traži razvijanje drugačijih mehanizama zaštite manjina od onih razvijenih u procesu zapadnoeuropske integracije, te kasnijeg širenja EU na istok Europe. Kao jedan od novih mehanizama za ostvarivanje zaštite manjina može poslužiti i prethodno opisani revidirani koncept sigurnosne zajednice, koji kroz postupnu operacionalizaciju (npr. putem regionalnog sigurnosnog partnerstva) kroz duže vremensko razdoblje može osigurati ne samo poboljšanje zaštite etničkih manjina na području šire Europe, već i smanjivanje mogućnosti izbijanja međudržavnih sukoba te širenje utjecaja EU na navedenom području.

Literatura

- Adler, Emanuel, Barnett, Michael, Security communities in theoretical perspective, u: Adler, Emanuel, Barnett, Michael (eds.), *Security Communities*, Cambridge University Press, 1998.
- Adler, Emanuel, Barnett, Michael, A framework for the study of security communities, u: Adler, Emanuel, Barnett, Michael (eds.), *Security Communities*, Cambridge University Press, 1998.
- Attinà, Fulvio, *Regional security partnership: the concept, model, practice, and a preliminary comparative scheme*, University of Catania, Jean Monnet Working Papers in Comparative and International Politics No. 58, 2005.
- Balfour, Rosa, Missiroli, Antonio, *Reassessing the European Neighbourhood Policy*, EPC Issue Paper No. 54, European Policy Centre, 2007.
- Barić, Robert, Cvrtić, Vlatko, Europska sigurnost na početku 21. stoljeća, u: Tatalović, Siniša (ur.), *Hrvatska i europsko sigurnosno okruženje*, Centar za sigurnosne studije Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Politička kultura, Zagreb 2008.
- Cameron, Fraiser, Balfour, Rosa, *The European Neighbourhood Policy as a conflict prevention tool*, EPC Issue Paper No.47, A European Policy Centre — Conflict Prevention Partnership Publication, 2006.
- Fink, Carole, Minority Rights as an International Question, *Contemporary European History* 9(3), 2000., 385-400.
- Hettne, Björn, Security Regionalism in Theory and Practice, u: Brauch, Hans-Günter, Spring, Ursula Oswald, Mesjasz, Czesław, Grin, John, Dunay, Pál, Chadha, Behera Navnita, Chourou, Béchir, Kameri-Mbote, Patricia i Liotta, P. H. (eds.), *Globalization and Environmental Challenges: Reconceptualising Security in the 21st Century*, Springer Berlin Heidelberg, 2008.
- Hughes, James, Sasse, Gwendolyn, Monitoring the Monitors: EU Enlargement Conditionality and Minority Protection in the CEECs, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* 1/2003, 2003. (www.ecmi.de/jemie/download/Focus1-2003_Hughes_Sasse.pdf).
- Pospíšil, Ivo, *The Protection of National Minorities and the Concept of Minority in the EU Law*, ECPR 3rd Pan-European Conference, Bilgi University, Istanbul, 21. – 23.9.2006.
- Tatalović Siniša, *Europska sigurnost i etnički sukobi*, Politička kultura, Zagreb, 2003.
- Wider Europe— Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, Commission of the European Communities, Brussels, 11.3.2003.
- Williams, Michael C. 2001, The Discipline of the Democratic Peace: Kant, Liberalism and the Social Construction of Security Communities, *European Journal of International Relations*, Vol. 7 (4), 2001., str. 525-553.

Summary

Regional Security and the Protection of Ethnic Minorities

Even after the end of the Cold War the protection of national minorities remains one of the key issues of the European security. Although the end of the bipolar division of world at the beginning of the last decade has had initiated expectations of the significant developments in the field of the protection of ethnic minorities, developments showed negative trends – not only that the issue of the protection of ethnic minorities was used in internal conflicts, but minority issue was also used in interstate conflicts. Additionally, in developed democracies of the Western Europe attitude towards particular ethnic minorities, such as Roma and Muslim minority, demonstrates that the issue of protection of ethnic minorities in those states hasn't been completely regulated. Those examples reveal that the protection of ethnic minorities still remains one of the key issues of the European security

Key words: European security, regional security, regional cooperation, ethnic minorities, security communities