

POLITIČKE analize

TROMJESEČNIK ZA ANALIZU HRVATSKE I MEĐUNARODNE POLITIKE



Sadržaj

Tema broja: Međunarodni odnosi i diplomacija

Marinko Raos: Dužnost zaštite od zločina "suverenih režima"	3
Hrvoje Ćiković: Izazovi hrvatske diplomacije na pragu Europske Unije	7
Boško Picula: Novi val priznanja palestinske države	11

Profil diplomata: Richard Holbrooke

Damir Grubiša: Nesuđeni američki državnik	16
---	----

Profil državnika: Milo Đukanović

Mirjana Kasapović: Odlazak vođe smrtonosnih "plemenitih zabluda"	22
--	----

Profil države: Narodna Republika Koreja

Davor Boban: Gladna nuklearna sila s božanskim vođama	26
---	----

Profil politike: Europske politike azila i imigracije

Vedrana Baričević: Azil i migracije: perspektiva rubnih zona Unije i prava migranata	30
--	----

U žarištu: Popis stanovništva

Dejan Jović: Bitka za etnički status u postjugoslavenskim državama	36
--	----

Političko odlučivanje: Referendum

Ivan Grdešić: Referendum protiv parlamentarizma	46
---	----

Profil politike: Manjinske politike u Hrvatskoj

Viktor Koska: Slučaj srpske manjine u Hrvatskoj	50
---	----

Političke ideje: Suočavanje s prošlošću

Davor Rodin: O moralnoj odgovornosti prema prošlosti i sadašnjosti	55
--	----

Politološki pojmovnik: Demokratski deficit

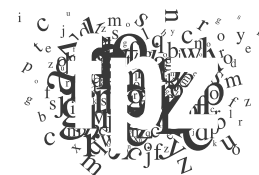
Dario Čepo: Demokratski deficit Europske Unije	58
--	----

Politološka lektira: Što čitati

Dario Nikić Čakar: Matthew S. Shugart i David J. Samuels: <i>Presidents, Parties and Prime Ministers</i>	60
---	----

Politološka lektira: Što ne čitati

Zoran Kurelić: Slavoj Žižek: <i>Druga smrt neoliberalizma</i>	63
--	----



Fakultet političkih znanosti
Sveučilišta u Zagrebu



Dužnost zaštite od zločina "suverenih režima"

Marinko Raos

Svaka pojedina država ima dužnost štititi svoje stanovništvo od genocida, ratnih zločina, etničkog čišćenja i zločina protiv čovječnosti. Dužnost uključuje sprječavanje takvih zločina, uključujući i poticanje na njih, prikladnim i nužnim sredstvima.

Dužnost zaštite¹ (*Responsibility to Protect – R2P*) razmjerno je nov teorijski i praktični pojam i termin u međunarodnoj politici. Koncept je svjetskoj javnosti prvi put predstavljen krajem 2001. u završnom izvješću Međunarodnog povjerenstva za pitanja intervencije i državne suverenosti (*International Commission on Intervention and State Sovereignty – ICISS*). Na takozvanome svjetskom summitu u listopadu 2005. – to jest, na zasjedanju Opće skupštine Ujedinjenih naroda na najvišoj razini šefova država ili vlada – 174 članice UN-a prihvatile su jednoglasno pravno neobvezujući završni dokument u kojemu je dužnost zaštite određena na sljedeći način:

Svaka pojedina država ima dužnost štititi svoje stanovništvo od genocida, ratnih zločina, etničkog čišćenja i zločina protiv čovječnosti. Dužnost uključuje sprječavanje takvih zločina, uključujući i poticanje na njih, prikladnim i nužnim sredstvima. Mi (šefovi država ili vlada zemalja članica UN, nap. M. R.) prihvaćamo tu dužnost te ćemo djelovati u skladu s njome. Međunarodna zajednica treba, kako je prikladno, poticati države na ispunjavanje te dužnosti te im u tome pomagati i poduprijeti Ujedinjene narode u uspostavi sustava ranog upozoravanja (čl. 138).

Međunarodna zajednica, preko Ujedinjenih naroda, također ima dužnost primjenjivati prikladna diplomatska, humanitarna i druga miroljubiva sredstva u skladu s poglavljima VI. i VII. Povelje (UN-a) kako bi pomogla u zaštiti stanovništva od genocida, ratnih zločina, etničkog čišćenja i zločina protiv čovječnosti. U tom smislu spremni zajednički djelovati, pravodobno i odlučno, putem Vijeća sigurnosti, u skladu s Poveljom, uključivši i poglavlje VII, od slučaja do slučaja i u suradnji s nadležnim regionalnim organizacijama (ako je prikladno), ako su miroljubiva sredstva nedovoljna, a državne vlasti očito ne štite svoje stanovništvo od genocida, ratnih zločina, etničkog čišćenja i zločina protiv čovječnosti te njihovih

Marinko Raos, magistar političkih znanosti, politički savjetnik Stalne misije Republike Hrvatske pri NATO-u u Bruxellesu u rangu ministra savjetnika. E-pošta: marinko.raos@mvpei.hr

posljedica, imajući na umu načela Povelje i međunarodnog prava. Namjeravamo se, također, posvetiti, kad je to nužno i prikladno, pomaganju državama u izgradnji sposobnosti za zaštitu svoga stanovništva od genocida, ratnih zločina, etničkoga čišćenja i zločina protiv čovječnosti te pružanju potpore onima koji su pod pritiskom prije izbijanja kriza i sukoba (čl. 139).²

Dužnost zaštite razmjerno je nov teorijski i praktični pojam i termin u međunarodnoj politici. Koncept je svjetskoj javnosti prvi put predstavljen krajem 2001. u završnom izvješću Međunarodnog povjerenstva za pitanja intervencije i državne suverenosti

Kad se tekst "očisti" od pretjerane rječitosti, ponavljanja i brojnih uvjetovanja i ograđivanja – tako karakterističnih za tekstove što ih proizvodi multilateralna diplomacija, osobito kad se donose općim konsenzusom – ipak ostaje prilično radikalna odredba da "svatko", dakle svaka država, ima dužnost štiti vlastito stanovništvo od nabrojanih zločina. Ako pak državne vlasti ne obavljaju tu dužnost – bilo zato što to ne mogu ili ne žele – dužnost je cijele međunarodne zajednice zaštititi ugroženo pučanstvo djelujući posredstvom UN-a, prije svega miroljubivim sredstvima, a ako to nije dovoljno, i oružanom intervencijom. Kao i većina novih ideja, i ova ima duboke povijesne korijene koje nije naodmet razmotriti.

Povijest ideje

Poštivanje suverenosti neovisnih država, koje je kao načelo ustanovljeno Vestfalskim mirom 1648. godine, u samom je temelju današnjega međunarodnog sustava. Zakoniti vladar, a poslije vlast suverene države na vlastitom području i u odnosu prema svojim podanicima – stanovnicima odnosno državljanima, što nisu istovjetni pojmovi, iz čega proizlaze i određeni problemi kojima se ovdje ne možemo baviti – ima potpunu, neograničenu i nepodijeljenu vlast. Države jedna drugoj priznaju pravo na postojanje i na određeno područje. Pritom manji teritorijalni sporovi ne ometaju funkcioniranje sustava. Ratovi među državama ugrožavaju, doduše, djelovanje međunarodnoga sustava, ali ne i njegov opstanak. Zakoniti su onaj vladar i ona državna vlast koje takvima priznaju drugi vladari i druge države, što se naziva diplomatskim priznanjem koje može biti izričito (*de jure*) ili samo stvarno (*de facto*). Priznanjem države ne priznaje se istodobno i vlada (to jest njezina zakonitost), ali obratno vrijedi.

Iz načela suverenosti proizlazi i načelo nemiješanja u unutarnje poslove drugih država, koje se može i svesti na njega. Grubo rečeno, zakoniti (to jest priznati) vladar (vlada, vlast) neke dr-

žave može sa svojim podanicima odnosno državljanima činiti što ga je volja, pa čak im i oduzeti život i imovinu, bez obzira na razloge. Ipak, suverenost zapravo nikad ni u zamisli, a osobito ne u praksi, nije značila potpunu i neograničenu samovolju vladara odnosno vlasti, čak ni unutar vlastitih granica. U Europi i zapadnome kulturnome krugu – a Europa je rodno mjesto vestfalskoga međunarodnog sustava koji se u njoj postupno širio, dok nije obuhvatio cijeli svijet – postojale su i postoje određene zajedničke temeljne moralne norme utemeljene na kršćanstvu, pri čemu ništa ne mijenja to što se državne vlasti na taj izvor uglavnom više ne pozivaju. Nadalje, što se tiče vladareva "prava" na bezrazložno oduzimanje imovine i života svojim podanicima, važno je koliko često se to događa. Dok je god to rijetko, nailazit će na moralnu osudu, ali teško da će izazvati praktično djelovanje. No prijeđe li takvo postupanje određene granice, često dolazi do reakcije, bilo unutar države bilo izvan nje.

"Otac međunarodnoga prava" Hugo Grotius već je u radovima objavljenima prije Vestfalskoga mira, a na temelju nauka o prirodnome pravu, zastupao stajalište da je vladareva moć (suverenost) ograničena prirodnim pravom – dakle općim moralno-pravnim načelima. On je prvi formulirao nauku o društvenom ugovoru prema kojemu država (načelno, ne povijesno) nastaje ugovorom između naroda i vladara. Pripadnici naroda odnosno stanovnici zemlje (budući podanici) vladaru daju vlast nad sobom i svojim potomcima, a on im zauzvrat obećava osobnu sigurnost i sigurnost njihove imovine. Jasno je, dakle, da podanici ne duguju vladaru bezuvjetnu odanost i pokornost. Prekrši li vladar teško takav hipotetički društveni ugovor, podanici mu više ne duguju poslušnost. Engleski filozofi Thomas Hobbes (*Levijatan*, 1651) i John Locke (*Druga rasprava o vladavini*, 1690) nedugo nakon njega potpuni su razradili teoriju društvenog ugovora, svaki na svoj način i različito jedan od drugoga. Termin "društveni ugovor" popularizirao je poslije ženevski filozof Jean-Jacques Rousseau (*O društvenom ugovoru*, 1762). Premda nikad nije bila općeprihvaćena, teorija društvenog ugovora (kontraktualizam) imala je, a i danas ima, velik utjecaj na teorijsko i praktično promišljanje politike.

Očito je da su načelo suverenosti i iz njega izvedeno načelo nemiješanja u unutarnje poslove drugih država suprotni svim idejama i naučavanjima koja određuju da vladareva (vladina) moć ili suverenost jesu i moraju biti ograničene. To vrijedi neovisno o tome pozivamo li se na zamišljeni društveni ugovor, poput navedenih i mnogih drugih mislilaca, ili jednostavno na opća moralna načela. Praktički, sve društvene i političke doktrine daju pravo državljanima na pobunu protiv državne vlasti pod određenim uvjetima. Takav je i društveni nauk Katoličke crkve, a slična se gledišta mogu pronaći i kod drugih kršćanskih, židovskih i muslimanskih zajednica. Sve političke ideje o demokratskim sustavima snažno se zauzimaju za smjenjivost i odgovornost vlasti prema ljudima kojima vlada i u čije ime vlada.

Istodobno, stoljećima se razvijala i teorija pravednog rata, to jest mišljenje o tome pod kojim uvjetima država smije zarati s drugom državom. Dakako, države se tih uvjeta u najvećem broju primjera nisu pridržavale. Pravo na rat i pravo u ratu bili su među prvim područjima na kojima se počelo razvijati međunarodno pravo. Užasi Prvog i osobito Drugog svjetskog rata pridonijeli su još jačem razvoju međunarodnoga humanitarnog

prava. Pridonijeli su i osnutku Društva naroda nakon Prvog i Organizacije ujedinjenih naroda nakon Drugoga svjetskog rata. Pritom ne treba nikada smetnuti s uma da je međunarodno pravo, bilo običajno bilo pisano (ugovorno), zapravo dragovoljno ograničavanje slobode djelovanja država – dakle njihove suverenosti.

Povelja UN-a govori samo o ograničavanju prava na rat, dopuštajući ga samo u samoobrani, a ništa ne govori o zločinima protiv vlastitoga civilnog stanovništva, makar su oni masovno počinjeni u Drugome svjetskom ratu koji je i utjecao na nastanak UN-a. Ipak, Povelja je priznala i pojedinačna i skupna ljudska prava. No na suđenjima pred međunarodnim sudovima pobjedničkih zemalja u Nürnbergu i Tokiju pozvani su na odgovornost, osuđeni i strogo kažnjeni oni koji su zamislili i zapovjedili "zločine protiv čovječnosti" (ili "čovječanstva") Taj su pojam i naziv tada prvi put uvedeni u pravnu teoriju i praksu. Opća deklaracija o ljudskim pravima iz 1948. i Konvencija o genocidu otišle su i dalje te su izričito dale prednost zaštiti prava na život i drugih temeljnih ljudskih prava pred načelima poštivanja suverenosti i nemiješanja u unutarnje poslove drugih država u najtežim slučajevima kad vlast svojim djelovanjem masovno ugrožava živote svojih građana ili to svojim nedjelovanjem omogućuje.

"Lokalni" sukobi i masovni zločini – građanski ratovi i drugi oblici masovnog ubijanja unutar granica jedne države – ozbiljno ugrožavaju međunarodnu sigurnost, pa i nacionalnu sigurnost zapadnih zemalja

U praksi je tijekom dugih desetljeća Hladnoga rata prevladavalo načelo nemiješanja u unutarnje poslove. Prisjetimo se slučaja kad je novoujedinjena Socijalistička Republika Vijetnam 1979. vojno intervenirala u susjednoj "Kampučiji" (Kambodži) pod vlašću Crvenih Kmera te zbacila s vlasti taj krvavi režim. Premda vijetnamska intervencija nije bila vođena prvenstveno humanitarnim razlozima nego klasičnim *raisons d'état* – hegemonom, nacionalnom sigurnošću te, u manjoj mjeri, ideologijom – činjenica je da su zbacivanje Crvenih Kmera i uspostava "normalnoga" provijetnamskoga komunističkog režima značili kraj masovnih državnih zločina. No Vijetnam za to nitko nije pohvalio! Naprotiv, većina članica UN-a taj je čin osudila.

Razvoj i sve veća dostupnost televizije, osobito satelitske, donio je i donosi strašne prizore genocida, ratnih zločina, etničkog čišćenja i zločina protiv čovječnosti u domove i svijest stotina milijuna ljudi diljem svijeta. Posve su normalne reakcija na to zahtjevi: To mora prestati! Nešto se mora učiniti! Netko to mora zaustaviti! U demokratskim, a do neke mjere i u nedemokratskim državama, državna vlast mora makar donekle voditi računa o osjećajima i željama naroda odnosno svojih državljana.

broj 5 - ožujak 2011.

Za nastanak ideje o dužnosti zaštite na neki je način najzaslužnija masovna javna svijest o postojanju problema i nužnosti njegova rješavanja. Također, bogate demokratske zemlje Zapada (ili Sjevera) mogle su se nakon propasti komunističkih režima u Srednjoj i Istočnoj Europi te Istočnoj Aziji, dakle nakon pobjede Zapada u Hladnom ratu, posvetiti i drugim, "manje važnim" pitanjima, kao što je ovo o kojemu je riječ u ovom članku. Kraj Hladnoga rata nikako nije bio i "kraj povijesti" niti kraj ratova, masovnog ubijanja i drugih zločina. Naprotiv! Ne samo što je sve više rastao pritisak javnosti da se poduzmu konkretne i odlučne mjere kako bi se zaustavili masovni zločini, nego je i političkim analitičarima, a onda i vladama, postajalo sve jasnije kako "lokalni" sukobi i masovni zločini – građanski ratovi i drugi oblici masovnog ubijanja unutar granica jedne države – ozbiljno ugrožavaju međunarodnu sigurnost, pa i nacionalnu sigurnost zapadnih zemalja. Uz moralni i humanitarni aspekt, dužnost zaštite ima i sigurnosne, političke i ekonomske aspekte. Ne samo što se "nešto mora poduzeti" kako bi se spasilo ugroženo pučanstvo, što je obično vrlo skupo, nego su i prekinuti ili ugroženi putovi međunarodnog prometa (primjer: gusarstvo uz somalske obale) te opskrba energentima i drugim vitalnim sirovinama. Masovni priljev izbjeglica nije samo golem teret za zemlje koje ih primaju, nego ih i destabilizira. Naposljetku, ali ne i najmanje važno, zemlje i ljudske skupine pogođene masovnim zločinima pravi su rasadnici terorizma.

Sve je to pridonijelo tome da je kanadska vlada, uz pomoć više nevladinih organizacija, 2000. okupila Međunarodno povjerenstvo za pitanja intervencije i državne suverenosti (ICISS). ICISS su vodili alžirski diplomat Mohamed Sahnoun te bivši australski ministar vanjskih poslova Gareth Evans. Evans je i danas aktivan promotor ideje i načela, koju on naziva normom, dužnosti zaštite te jedan od najplodnijih autora u već prilično opsežnoj bibliografiji radova o toj temi. I u ovom je slučaju na neki način praksa prethodila teoriji, kako nerijetko biva. Prisjetimo se da je NATO 1999. bombardirao Srbiju kako bi prekinuo srbijansko etničko čišćenje Albanaca na Kosovu nakon što su se devedesetih godina nanizali mnogi masovni zločini bez pravoga i pravodobnog odgovora međunarodne zajednice.

Kako govori i naziv Povjerenstva, krenulo se od "prava" na humanitarnu vojnu intervenciju koje je već u nazivu ublaženo pozivanjem na državnu suverenost. Ta je dva načela trebalo uskladiti i uravnotežiti. Spasonosno je rješenje pronađeno u tome da se ne govori više o pravu na intervenciju nego o dužnosti zaštite. Sam Evans je to usporedio s pojmom održivog razvoja, koji je danas općeprihvaćen, a "izumila" ga je bivša norveška premijerka Gro Harlem Brundtland, odnosno povjerenstvo pod njezinim vodstvom.

Nauk o društvenom ugovoru između vladara (državne vlasti) i podanika (državljana) te nauk o pravednom ratu izravne su duhovne preteče pojmova "suverenosti kao odgovornosti"¹³ i humanitarne intervencije, a od njih je kratak put koji je doveo najprije do ideje, a potom do načela dužnosti zaštite. Dakle, ako vlast ne jamči temeljnu osobnu sigurnost znatnom dijelu svojih građana, ona se više ne može pozivati na svoju suverenost ako netko drugi (druge države) želi i može obaviti tu dužnost umjesto nje.

Dok neki smatraju dužnost zaštite samo idejom, drugi je već

proglašavaju normom. Ne ulazeći u detaljniju raspravu, recimo samo da je već time što je kao načelo navedena u završnom dokumentu skupa koji su prihvatile sve države članice UN-a, najčešće na razini šefova država ili vlada, dužnost zaštite postala znatno više od puke ideje. No, ne može se još nazvati normom međunarodnoga prava ili međunarodnoga sustava. Ukratko, dužnost zaštite je načelo: više od ideje, manje od norme.

Kritike dužnosti zaštite

Kritičari dužnosti zaštite mogu se razvrstati u nekoliko skupina. Prve bismo mogli nazvati "antiimperijalistima". Uglavnom su to političari sa svjetskoga Juga, iz zemalja u razvoju u kojima po pravilu postoje nedemokratski režimi. Oni ističu tradicionalna načela suverenosti i nemiješanja u unutarnje poslove drugih zemalja. Najveći je problem u tome što u Vijeću sigurnosti UN-a slična stajališta obično zauzimaju i dvije stalne članice toga tijela, Kina i Rusija, a njihov veto onemogućuje svaku akciju. Ti kritičari tvrde da je dužnost zaštite samo dimna zavjesa koju bogati Zapad odnosno Sjever koristi kako bi dobio izliku za napad na neovisne države, svrgnuo tamošnje, njemu nepoćudne režime i uspostavio nove prozapadne vlasti. Mnogi zapadni ljevičari također prihvaćaju takvu argumentaciju. S druge strane, neki pokušaji opravdavanja vojne intervencije u Iraku 2003. dužnošću zaštite nehotice su pomogli takvoj argumentaciji te usporili stvarno opće prihvaćanje i provedbu toga načela.

Nauk o društvenom ugovoru između vladara i podanika, te nauk o pravednom ratu izravne su duhovne preteče pojmova "suverenosti kao odgovornosti" i humanitarne intervencije

Druge bismo mogli nazvati "realistima" ili čak "cinicima". Oni tvrde kako najvećom vojnom i ekonomskom moći raspolažu najbogatije države, te da one neće ništa poduzeti, a kamoli krenuti u vojnu intervenciju, zbog humanitarnih nego samo zbog ekonomskih, sigurnosnih i političkih razloga. Slično tvrde i nešto blaži kritičari, koji prihvaćaju dužnost zaštite kao opće načelo, ali ne smatraju korisnim nikakvu razradu uvjeta za njegovu primjenu, tvrdeći da će o tome ionako odlučivati države (vlade) na temelju više razloga, od kojih humanitarni obično nisu najvažniji. Takvo je gledište prevladalo i na Svjetskom sastanku na vrhu 2005. Dužnost zaštite određena je tek vrlo općenito, dok je izvješće ICISS-a razradilo mjerila, nalik na uvjete za pravedni rat. Za slično se stajalište i danas zauzima Gareth Evans.

Budućnost dužnosti zaštite

Očito je da u navedenim kritikama ima i istine. Ipak, političari koji "načelno" brane suverenost najčešće brane vlastitu ulu

praksu ili praksu sebi bliskih ljudi i režima. A ako se ubuduće diktatori budu bojali da će netko njihove zločine nad vlastitim pučanstvom uzeti kao izliku da ih napadne i svrgne s vlasti, to bolje! To će načelo biti vrlo teško ostvariti i pretočiti u normu međunarodnog prava. No prisjetimo se da se svojedobno i uporaba bojnih otrova u ratu smatrala prihvatljivom, a danas je već praktički općeprihvaćena zabrana proizvodnje, skladištenja i uporabe i protupješačkih mina. Moralne i humanitarne ideje u međunarodnim odnosima nalaze put do primjene, koji je češće dug i težak nego kratak i lagan, ali to ne bi smjela biti izlika za odustajanje od njih. Naravno, teško je očekivati da će se načelo dužnosti zaštite u dogledno vrijeme dosljedno primjenjivati. Štoviše, možda primjena nikada neće biti dosljedna. No samo postojanje načela već je velik korak u pravom smjeru. Čini se da bi razrada mjerila bila dobrodošla, jer je bolje imati mjerila kojih se ne držimo dosljedno nego nemati nikakva.

Bilješke

- 1 Još nema prihvaćena hrvatskog termina za R2P. Premda engleskoj riječi *responsibility* odgovara hrvatska "odgovornost", mislim da je bolji termin "dužnost", jer je težište na dužnosti zaštite, a ne na traženju i kažnjavanju odgovornih.
- 2 *2005 World Summit Outcome*, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/60/PDF/N0548760.pdf?OpenElement>. Pristupljeno 10. veljače 2011.
- 3 Koncept sudanskog diplomata, pravnika i politologa dr. Francisa Denga, koji trenutačno obavlja dužnost posebnog savjetnika glavnog tajnika UN-a za sprječavanje genocida.

Literatura

- 2005 World Summit Outcome*, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/60/PDF/N0548760.pdf?OpenElement>. Pristupljeno 10. veljače 2011.
- Bellamy, A. J. (2009). *Responsibility to Protect: The Global Effort to End Mass Atrocities*. Cambridge: Polity.
- Cooper, R. H., Vořnov Kohler, J. (ur.) (2010). *Responsibility to Protect: The Global Moral Compact for the 21st Century*. New York: Palgrave MacMillan.
- Etzioni, A. (2006). Sovereignty as Responsibility. *Orbis*. (50) 1:71-85.
- Evans, G. J. (2008). *The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All*. Washington: Brookings Institution Press.
- Mamdani, M. (2010). Responsibility to Protect or Right to Punish? *Journal of Intervention and Statebuilding*. (4) 1:53-67.
- McCormack, T. (2010). The Responsibility to Protect and the End of the Western Century. *Journal of Intervention and Statebuilding*. (4) 1:69-82.
- O'Connell, M. E. (2010). Responsibility to Peace: A Critique of R2P. *Journal of Intervention and Statebuilding*. (4) 1:39-52.
- Pattison, J. (2010). *Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect: Who Should Intervene?* Oxford: Oxford University Press.
- The Responsibility to Protect* (2001). Ottawa: International Development Research Centre i International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS). ■

Izazovi hrvatske diplomacije na pragu Europske Unije

Hrvoje Ćiković

*The new diplomacy is public as well as private,
mass as well as elite, real-time as well as deliberative.*

David Miliband

*Rather than carp about what might have been,
let us consider the positives, our own and practised
by others, as smart steps that produce strong outcomes.*

Kishan S. Rana

**Hrvatska država i društvo već dva
desetljeća prolaze kroz duboku
i temeljitu preobrazbu, na koju
diplomacija i vanjska politika ne
mogu ostati imune**

Hrvatska država i društvo već dva desetljeća prolaze kroz duboku i temeljitu preobrazbu, uvjetovanu kako globalnim vanjskim mijenama tako i unutarnjim čimbenicima, na koju diplomacija i vanjska politika ne samo da ne mogu ostati imune, nego bi trebale predvoditi transformacijske procese kao temeljni preduvjet uspješnog djelovanja u izmijenjenome postglobalizacijskom kontekstu u kojemu rastu međuovisnost i interakcija između sve većeg broja aktera. Hrvatska proživljava vrlo delikatne trenutke. S jedne strane, ulazi u završnicu pregovaračkog procesa pa se očekuje dodatni zamah u provedbi reformskih zahvata kako bi se napokon uspjeli ostvariti temeljni nacionalni prioritet i glavni strateški cilj – pristupanje Europskoj Uniji (EU). S druge strane, približavanjem parlamentarnih izbora mijenja se žarište interesa političkih elita, što neizbježno uzrokuje odgađanje ili makar usporavanje procesa političkog odlučivanja. Istodobno, društvo prolazi svojevrsnu katarzu što se ponajviše vidi kroz borbu protiv korupcije¹ koja je zahvatila i najviše dužnosnike u Vladi, a što, uz sve pozitivne učinke, također usporava dinamiku procesa odlučivanja. Osim toga, produljena recesijska

Hrvoje Ćiković, magistar pravnih znanosti, prvi tajnik Veleposlanstva Republike Hrvatske u Poljskoj. E-pošta: hrvoje.cikovic@mvpei.hr

kretanja, duboka gospodarska kriza, rast nezaposlenosti i socijalno raslojavanje produbljuju društvenu apatičnost, pesimizam i letargiju. Takav društveni i politički kontekst te iznimno nestabilno okruženje treba uzeti u obzir kad se ocjenjuje uspješnost hrvatske diplomacije i procjenjuju potencijali za promjene.

Nova diplomacija: koncept i analitički okvir

Sintagma "nova diplomacija" učestalije se počela koristiti početkom 21. stoljeća,² i to uglavnom kao oznaka za preobrazbu konvencionalnog shvaćanja diplomacije koje se temeljilo na odnosima među suverenim državama koji, stupanjem na međunarodnu pozornicu novih i sve utjecajnijih aktera, gubi na značenju (podrobnije u: Strange, 1997). Osnovni su uzrok tih promjena učinci globalizacijskih procesa koji – zahvaljujući znatnom smanjenju komunikacijskih troškova i dramatičnom ubrzanju interakcije – mijenjaju međunarodni politički poredak tako da države, doduše, zadržavaju dominantan položaj i vodeću ulogu u njemu, ali gube ekskluzivnost, pa njegovim punopravnim članovima postaju i drugi akteri kakvi su, primjerice, civilni sektor, multinacionalne tvrtke i vjerske institucije. U takvu sklopu i sustav diplomacije sve više postaje "upravljanje složenošću" i transformira se iz "klupske" u "mrežnu" diplomaciju u kojoj raste broj aktera, hijerarhijsku strukturu zamjenjuje plošna, usmena forma pisanu, povećava se razina razvidnosti djelovanja, a osnovna svrha diplomatskih aktivnosti više nije samo sklapanje sporazuma nego i osnaživanje svih oblika bilateralne razmjene (podrobnije u: Heine, 2006). Tako dalekosežne promjene utječu kako na ustroj i funkcioniranje ministarstava vanjskih poslova i djelovanje diplomatskih predstavništava,³ tako i, možda još izrazitije, na sadržaj aktivnosti i metodologiju rada modernih diplomata, napose veleposlanika (Rana, 2004a), što zahtijeva iznimnu razinu fleksibilnosti, prilagodljivosti te stalno usavršavanje i spremnost da se uvode i prihvate promjene. Ipak, Heine (2006:5) ispravno primjećuje da se unatoč tome što je "okruženje u kojemu diplomacija djeluje

**Sintagma "nova diplomacija"
učestalije se počela koristiti
početkom 21. stoljeća, i to uglavnom
kao oznaka za preobrazbu
konvencionalnog shvaćanja
diplomacije koje se temeljilo
na odnosima među suverenim
državama**

korjenito izmijenjeno, još postoji značajan nerazmjer između nastalih promjena i sposobnosti prilagodbe brojnih ministarstava, predstavništava i diplomata". Recentna afera "curenja" povjerljivih američkih diplomatskih dokumenata, koje je neovlašteno plasirao Wikileaks, nije samo demistificirala prirodu

diplomatskih aktivnosti, nego je najvjerojatnije odredila posve novi stupanj u transparentnosti djelovanja, i to tako da neki analitičari predviđaju bujanje sličnih "gerilskih" oblika djelovanja usmjerenih na, prema njihovim promicateljima, jačanje demokratskog nadzora nad postupcima i odlukama političkih elita, premda je dugoročne posljedice tih aktivnosti zasad teško predvidjeti.⁴

Na sadržajnoj razini nova se diplomacija sve više usredotočuje na teme kao što su zaštita ljudskih prava, humanitarne intervencije, globalna zaštita okoliša i energetska-klimatska pitanja te slobodna i poštena međunarodna trgovina – dakle na sadržaje koji zbog izraženoga transnacionalnog karaktera dodatno ograničuju značenje i redefiniiraju koncept državne suverenosti, pozivajući na traženje novoga društvenog konsenzusa i prihvatljivijih oblika i modaliteta globalnog upravljanja u suvremenoj multipolarnom svijetu.⁵ Iz te perspektive valja promatrati razvojne trendove i reformske procese u odnosima unutar ministarstava vanjskih poslova i diplomatsko-konzularne mreže i između njih. Njihove su osnovne naznake sljedeće: (a) ministarstva će zadržati središnju ulogu u provedbi vanjske politike i snositi glavnu odgovornost za funkcioniranje sustava diplomatskih predstavništava; (b) nastavit će se tendencija smanjivanja broja mandatnih diplomata, djelomice zbog jačanja potporne uloge središta, a djelomice zbog mogućnosti korištenja *outsourcinga* za pojedine djelatnosti; (c) bit će sve naglašeniji trend uporabe korporativnih tehnika u upravljanju u ministarstvima i diplomatskim predstavništvima.

Prema hrvatskoj novoj diplomaciji

Nakon sažetog prikaza globalnih trendova, pokušat ću pokazati u kojoj se mjeri oni odražavaju na aktualne procese u hrvatskoj diplomaciji i kako uočene tendencije mogu utjecati na dinamiku i uspješnost ostvarivanja prioriteta vanjske politike zemlje.

Nesumnjivo je da se hrvatska diplomacija razvijala u vrlo teškim uvjetima, opterećenima borbom za priznanje državne neovisnosti, nametnutim ratom i tranzicijskim nasljeđem. Gledajući iz te perspektive, možemo biti zadovoljni postignutim rezultatima, jer se Republika Hrvatska za samo dva desetljeća samostalnosti uspjela etablirati kao punopravan subjekt međunarodne zajednice, članica NATO-a, država koja je na pragu ulaska u EU. Ujedno, poštovana je sudionica mirovnih misija diljem svijeta, te predvodnica razvoja i čimbenik jačanja stabilnosti i sigurnosti u regiji. Bez obzira na pozitivnu međunarodnu bilancu, ipak nema mjesta pretjeranom samozadovoljstvu. U trenucima kada se hrvatska vanjska politika nalazi pred novim izazovima treba uložiti dodatne napore kako bi se prevladale objektivne slabosti i ograničenja sustava, neovisno o tome jesu li one institucionalno-organizacijske, financijske ili personalne odnosno kadrovske prirode. Vanjskoj politici tek treba udahnuti dodatni sadržaj, pa je neophodno ne samo jasno odrediti "deideologizirane" vanjskopolitičke prioritete i definirati strategiju,⁶ nego se treba usredotočiti i na njihovu provedbu kako bi se dugoročno zaštitili nacionalni interesi koji moraju biti neovisni o smjenama na vlasti i promjenama dužnosnika na vodećim položajima u vanjskopolitičkim resorima. Vanjska politika ne bi se smjela sve-

sti na dvije strateške dimenzije, članstvo u NATO-u i EU, kao ni na diplomatske rituale.

Premda definiranje vanjskopolitičkih odrednica i prioriteta nije glavna tema ovog članka, neophodno je ukazati na činjenicu da Hrvatska, kao buduća članica EU, ne može voditi izolira-

Lako se suglasiti s time da će za jačanje vjerodostojnosti hrvatske vanjske politike biti potreban znatno viši stupanj usklađenosti kako bi se prevladala percepcija o trenutačnoj svojevrsnoj dihotomiji u dominantnim naglascima na Pantovčaku i Markovu trgu

nu i posve samostalnu vanjsku politiku.⁷ Ali i onda kada nema prevelik manevarski prostor za djelovanje, argumentiranim, dosljednim i mudrim pristupom te kroz "pogođene saveze" u okviru "europske obitelji" moguće je ostvarivati vlastite prioritete i ciljeve, ne ugrožavajući pritom opće interese.⁸ Lako se suglasiti s time da će za jačanje vjerodostojnosti hrvatske vanjske politike biti potreban znatno viši stupanj usklađenosti između pojedinih njezinih (su)kreatora, i to ne samo na formalnoj razini, sukladno pozitivnim propisima i izvirućim ovlastima,⁹ nego, a što je kudikamo značajnije, i na sadržajnoj razini kako bi se prevladala percepcija o trenutačnoj svojevrsnoj dihotomiji u dominantnim naglascima na Pantovčaku i Markovu trgu.¹⁰ Prečesto smo, nažalost, bili svjedoci da su se diplomatska imenovanja doživljavala gotovo isključivo kao dodjeljivanje sinekura, odnosno kao svojevrsni ratni plijen izbornih pobjednika, koji se koristio u najnižim oblicima političke trgovine i jalovih kompromisa. Umjesto toga, diplomacija bi trebala biti tretirana kao časna i odgovorna profesija koja zahtijeva posebna znanja i specifična umijeća, a diplomati kao najelitniji državni službenici. Svekoliko urušavanje sustava vrijednosti i srozavanje kriterija u društvu te niz afera čiji su protagonisti često bili upravo diplomati najvišeg ranga umnogome su pridonijeli iskrivljenoj percepciji diplomacije u javnosti.

U svakome ozbiljnijem promišljanju međunarodnih odnosa, vanjske politike i diplomacije valja poći od utvrđivanja stanja u kojemu se znanstvena disciplina koja ih proučava i profesija nalaze, raščlanjujući dosegnuti stupanj društvenog razvoja,¹¹ prepoznajući objektivna ograničenja i uvažavajući subjektivne slabosti svakog sustava. Kriterij bi mogla biti količina primjenjivog znanja koje promatrani sustavi generiraju.¹² Inicijative, projekti i radovi koji bi utjecali na znanstvene dosege i konkretnu diplomatsku praksu kod nas su razmjerno malobrojni, javna rasprava o pitanjima vanjske politike tek sporadična, pa je utjecaj akademske i stručne zajednice na oblikovanje i, osobito, donošenje ključnih odluka relativno slab i velikim dijelom transferiran u političku i/ili stranačku sferu. Kako su naši resursi ograničeni broj 5 - ožujak 2011.

te bi postojeće kapacitete trebalo koristiti na optimalan način, plediram za mnogo veću interakciju, suradnju i razmjenu iskustava u imaginarnom trokutu što ga čine politika, institucije i struka kao preduvjet oblikovanja kvalitetnih ulaznih podataka u donošenju strateških odluka i korištenja sinergijskih učinaka u njihovoj implementaciji.

Na institucionalnoj razini, dakle u sustavu upravljanja ministarstvom i mrežom predstavništava, raste svijest o potrebi prilagodbe te stalnoga i planskog uvođenja poboljšanja u diplomatskoj mreži.¹³ Usvajanjem novoga zakonskog teksta o europskim i vanjskim poslovima želi se – nakon četrnaest godina koliko je na snazi postojeći Zakon o vanjskim poslovima (*Narodne novine*, 48/1996) – na moderan način urediti hrvatska služba vanjskih poslova, uvažavajući posve novi kontekst i izmijenjeno okruženje u kojima će djelovati. Završno, smatram da hrvatska diplomacija, kao još jednu bitnu pretpostavku za učinkovitije djelovanje u novim okolnostima, na psihološkoj ravni treba značajnije poticati asertivnost, pragmatičnost, persuzivnost, specijaliziranost i umreženost kao svojstva i umijeća diplomata. Hrvatska se diplomacija mora transformirati u modernu, dinamičnu i multifunkcionalnu službu europskih i vanjskih poslova koja će biti spremna i osposobljena odgovoriti izazovima novog doba. Odluka o tome hoće li i kada naša diplomacija doista takvom i postati u našim je rukama.

Bilješke

- 1 Za potpuno drukčije tumačenje značenja protukorupcijskih napora za razvojne procese u društvu, a u sklopu približavanja EU, ilustrativan je komentar "Croatia in baulk" u uglednom *Financial Timesu* od 21. prosinca 2010. (dostupno na: www.ft.com).
- 2 Premda termin i sadržaj pojma dugujemo Susan Strange i Johnu Stopfordu (1991), koji su uveli i koncept triangularnog modela diplomacije koji se oslanja na odnose (pregovaranje) među državama, između država i kompanija i među kompanijama, Chester Bowles još je u siječnju 1962. objavio članak "Towards New Diplomacy".
- 3 O potrebi prilagodbe, korištenim modelima, primijenjenim instrumentima i poduzetim mjerama reorganizacije ministarstava vanjskih poslova i mreže diplomatsko-konzularnih predstavništava postoji opsežna literatura s konkretnim praktičnim primjerima čija bi implementacija u hrvatsku praksu bila moguća i poželjna. Ukazujem samo na neke relevantne izvore: Rana (2004, 2005), Clingendael (2002), Dickie (2004), te tzv. "Paschke Report" (dostupan na: www.grberidge.co.uk/Paschke.htm).
- 4 "Wikileaks and the creed of guerrilla transparency", komentar objavljen na internetskom blogu *Democracy in America* 13. prosinca 2010. (dostupno na www.economist.com).
- 5 Nastojeći odgovoriti na složena pitanja nove globalne institucionalne ravnoteže i arhitekture, različiti akteri međunarodne zajednice iznjedrili su niz "konsenzusa" formalne i manje formalne prirode, koji su nazvani prema mjestu nastanka (Washington, Monterrey, Kopenhagen, Peking, Meksiko, Mumbai). Dobar uvod u problematiku globalnog upravljanja napisali su Keohane i Nye (2000), a o novim modelima ostva-

- riivanja državnih interesa kroz redefinirani koncept moći in-
struktivan je rad napisao Nye (2004).
- 6 Osmišljavanje vanjskopolitičke strategije zadaća je koja znatno nadilazi svrhu i okvire ovog članka. O zanimljivu konceptu parcijalne strategije usmjerene na bilateralne odnose s Ujedinjenim Kraljevstvom v. Jović (2007).
 - 7 Na načelnoj razini, Zajednička vanjska i sigurnosna politika (ZVSP) i Europska sigurnosna i obrambena politika (ESOP) temelje se na pravnim aktima, uključujući i pravno obvezujuće međunarodne sporazume, te na političkim dokumentima. Pravnu stečevinu čine političke deklaracije, akcije i sporazumi. Države članice moraju biti sposobne voditi politički dijalog u okviru ZVSP-a, stati uz izjave EU-a, sudjelovati u EU-ovim aktivnostima i primijeniti dogovorene restriktivne mjere.
 - 8 Referiram se ponajviše na novu europsku institucionalnu infrastrukturu u domeni vanjskih poslova, inauguriranu stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona, te osobito na potrebu promišljanja hrvatskih stavova u kontekstu pune operacionalizacije Europske službe vanjskog djelovanja (EEAS). Služba je počela s radom na simbolički datum, 1. prosinca 2010, kada je obilježena prva obljetnica stupanja na snagu Lisabonskog sporazuma. Od 1. siječnja 2011. oko 2500 djelatnika s punom će operativnošću činiti "europsku diplomaciju" na čijem je čelu visoka predstavica EU-a za vanjsku i sigurnosnu politiku, barunica Catherine M. Ashton.
 - 9 Recentni "dogovor" između Predsjednika Republike Ive Josipovića i predsjednice Vlade Jadranke Kosor o imenovanju veleposlanika u medijima je prikazan kao dokaz visokog stupnja zrelosti diplomacije i upravljanja vanjskim poslovima. Potpuno medijsko suglasje narušio je tek Ivan Grdešić komentaram kojim, osim propitivanja oportuniteti imenovanja isključivo karijernih diplomata, otvara još poneku važnu temu, primjerice fenomen "recikliranja" veleposlanika.
 - 10 Bez dublje elaboracije, referiram se na opasnost od latentnog prijepora između dvije bitne sastavnice hrvatske vanjske politike – "eurointegracijske" i "regionalne". Naime, premda nije sporno da je riječ o dvije njezine prioritete i komplementarne dimenzije, čiji razvoj valja dugoročno i strateški promišljati, nesuglasice i poteškoće mogu nastati u trenutku kad je osnovnu poruku potrebno eksterno artikulirati, tako da postoji opasnost od odašiljanja nejasnih signala vanjskim akterima koji stoga mogu postati nesigurni glede toga što je u određenom momentu doista temeljni prioritet vanjske politike. U tom smislu valja pozdraviti Zajedničku izjavu Predsjednika Republike i predsjednice Vlade o potpori Hrvatske euroatlantskom putu BiH (dostupno na www.predsjednik.hr).
 - 11 Promatrano na općenitijoj razini koja se ne tiče samo diplomacije, to je djelomice posljedica činjenice da hrvatsko društvo nije uspjelo razviti model funkcioniranja u kojemu bi se o određenoj odluci, pa i o samoj potrebi njezina donošenja, najprije provela sveobuhvatna i argumentirana rasprava svih relevantnih aktera. Naprotiv, često se najprije i naprečac donesu neke odluke, a nakon toga otvara se rasprava o

- njima i lamentira nad njihovim konkretnim posljedicama. Vjerojatno zbog povijesnog nasljeđa i usvojenih psiholoških obrazaca ponašanja hrvatsko društvo nema mehanizme djelovanja koji bi bili sposobni postojeće resurse – bez obzira je li, primjerice, riječ o intelektualnom kapitalu ili neobrađenoj poljoprivrednom zemljištu – "staviti u funkciju". Ako se tome dodaju slabosti u upravljačkom procesu i kronični nedostatak liderskih umijeća, posebno nesklonost donošenju odluka i preuzimanju odgovornosti za njih, ukupna slika nije pretjerano optimistična.
- 12 Kvalitetan uvod u tematiku mjerenja znanja, te prikaz dinamičnog modela koji prepoznaje dimenzije i vrste znanja te aspekte njegove primjenjivosti nalaze se u: Nezafati, Afrazeh i Jalali (2009).
 - 13 V. "Strateški plan MVPEI za razdoblje 2011.-2013." (dostupno na www.mvpei.hr).

Literatura

- Bowles, Ch. (1962). *Towards New Diplomacy*. *Foreign Affairs*. Siječanj (Dostupno na: <http://www.foreignaffairs.com/articles/23374/chester-bowles/toward-a-new-diplomacy>).
- Cascone, A. (2002). *Comparing Diplomatic Services: Structures, Networks and Resources of the Ministries of Foreign Affairs of EU and G8 Member States*. Malta: Diplo.
- Dickie, J. (2004). *The New Mandarins: How British Foreign Policy Works*. London: Tauris.
- Heine, J. (2006). *On the Manner of Practising the New Diplomacy*. (Dostupno na: www.cigionline.org).
- Jović, D. (2007). Vanjskopolitički prioriteti Ujedinjenog Kraljevstva Velike Britanije i Sjeverne Irske i politika prema Hrvatskoj. *Međunarodne studije*. (7): 24-40.
- Keohane, R. O., Nye, J. S. (2000). Introduction. U: Nye, J. S., Donahue, J. D. (ur). *Governance in a Globalizing World*. Washington D.C: The Brookings Institution.
- Nezafati, N., Afrazeh, A., Jalali, M. S. (2009). A Dynamic Model for Measuring Knowledge Level of Organisations Based on Nonaka and Takenuchi Model (SECI). *Scientific Research and Essays*. (4) 5:531-542. (Dostupno na: www.academicjournals.org/SRE).
- Nye, J. S. (2004). *Soft Power – The means to success in world politics*. New York: Public Affairs.
- Rana, K. S. (2004). Performance Management in Foreign Ministries. *Paper in Diplomacy no. 93*. Sranj. Hag: Clingendael. (Dostupno na: http://www.clingendael.nl/publications/2004/20040700_cli_paper_dip_issue93.pdf)
- Rana, K. S. (2004a). *The 21st Century Ambassador: Plenipotentiary to Chief Executive*. Malta i Ženeva: Diplo.
- Rana, K. S. (2005). Foreign Ministries: Change and Reform. (Dostupno na: www.diplomacy.edu).
- Strange, S. (1997). The Erosion of the State. *Current History*. (96) 613:365-369.
- Strange, S., Stopford, J. (1991). *Rival States, Rival Firms: Competing for World Market Shares*. Cambridge: Cambridge University Press. ■

Novi val priznanja palestinske države

Boško Picula

**Izraelsko-palestinski sukob nakon
više od šest desetljeća dobiva
novu diplomatsku dimenziju
zahvaljujući odlukama država
Južne i Srednje Amerike**

Latinskoamerički val priznanja palestinske države

Bliski istok i Južna Amerika imaju naoko malo toga zajedničkog u međunarodnim odnosima. Konfliktima bremenita regija u jugozapadnoj Aziji na dodiru s Afrikom i južnoamerički kontinent koji se nakon desetljeća autoritarnih režima demokratski konsolidira, nikad nisu percipirani kao dio jednoga konkretnog svjetskog problema i njegova rješenja. Međutim, izraelsko-palestinski sukob nakon više od šest desetljeća obilježenih ratovima regionalnog karaktera te manje-više neuspjelim mirovnim sporazumima dobiva novu diplomatsku dimenziju zahvaljujući upravo odlukama više država Južne i Srednje Amerike. Od travnja 2009. do siječnja 2011. osam je latinskoameričkih država priznalo Palestinu kao suverenu državu: Venezuela, Dominikanska Republika, Brazil, Argentina, Bolivija, Ekvador, Čile i Gvajana. Posebno su odjeknula priznanja od strane Brazila kao najveće latinskoameričke države, Argentine u kojoj živi jedna od najbrojnijih židovskih zajednica izvan Izraela¹ i Čilea u kojemu živi najmnogoljudnija palestinska zajednica izvan arapskog svijeta. Čileansko priznanje Palestine ima tako i unutarnju političku važnost. Procjenjuje se, naime, da u Čileu danas živi između 350 i 500 tisuća stanovnika palestinskog podrijetla. Većinom su to Arapi kršćani koji su u zemlju počeli dolaziti u drugoj polovici 19. stoljeća, a intenzivnije nakon prvoga arapsko-izraelskog rata 1948-1949. Recentna odluka čileanskih vlasti odnosi se na potporu palestinskom narodu da formira neovisnu državu u mirnoj koegzistenciji s Državom Izrael. Odluka koju je priopćio čile-

Boško Picula, magistar političkih znanosti, suradnik na kolegiju Bliski istok i Izrael na Fakultetu političkih znanosti. E-pošta: boskopicula@yahoo.com

anski ministar vanjskih poslova Alfredo Moreno ističe nužnost nastavka pregovora palestinske i izraelske strane kako bi se postigao cjelovit mirovni sporazum, i to uz pomoć međunarodne zajednice. Najavivši posjet čileanskog predsjednika Sebastián

Posebno su odjeknula priznanja od strane Brazila kao najveće latinskoameričke države, Argentine u kojoj živi jedna od najbrojnijih židovskih zajednica izvan Izraela i Čilea u kojemu živi najmnogoljudnija palestinska zajednica izvan arapskog svijeta

Piñere Izraelu i Palestinskoj samoupravi u ožujku, ministar je na određen način dodatno dinamizirao vanjskopolitičke okolnosti izraelsko-palestinskih pregovora koji se mjesecima ne pomiču s mrtve točke. Time je bliskoistočni mirovni proces dobio posve neočekivanu dimenziju iz dijela svijeta koji se uobičajeno ne veže za taj konflikt. Doda li se tomu da je predsjednik Palestinske samouprave Mahmud Abaz prilikom službenog posjeta Brazilu koncem 2010. položio kamen temeljac zgrade palestinskog veleposlanstva u Braziliji,² čini se da Palestinci uspješno ostvaruju svoj diplomatsko-politički cilj da ih nepovratno prizna velika većina država u svijetu. Među njima je i mnogo zemalja koje su u vrijeme donošenja palestinske Deklaracije o neovisnosti 1988. bile sve samo ne na strani Palestinaca u sukobu s Izraelom. Je li riječ o sadržajnim promjenama?

Priznanje države u nastajanju

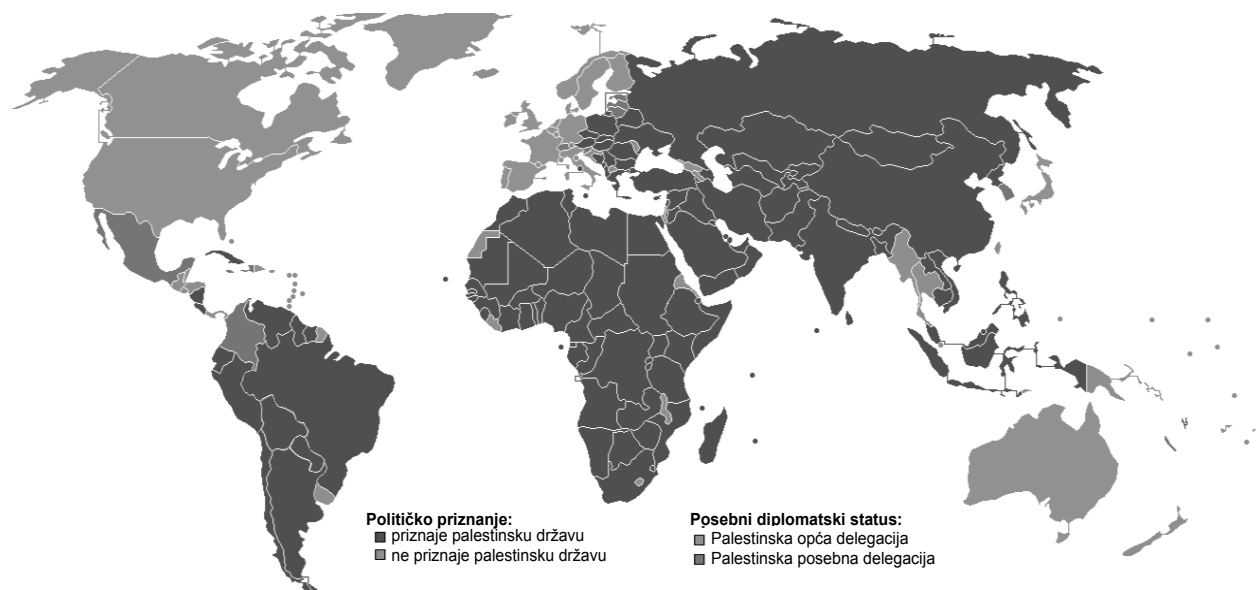
Premda u ovom trenutku većina suverenih država, odnosno većina država članica Ujedinjenih naroda (UN) priznaje suverenost palestinske države, još je uvijek riječ ponajprije o deklarativnom izražavanju političke potpore Palestincima, a ne o agregiranju općeprihvaćenih međunarodnih priznanja. Nasuprot odlukama spomenutih latinskoameričkih država nalaze se Izrael, SAD kao njegov ključni vanjskopolitički saveznik, te tradicionalni američki saveznici u Zapadnoj Europi, Kanadi, Japanu i Australiji. Izrael se, dakako, usprotivio novom valu priznavanja palestinske državnosti kao činu koji šteti mirovnom procesu i odlukama koje moraju prihvatiti obje pregovaračke strane. Palestinu kao suverenu državu priznaje pak većina zemalja u Aziji, Africi i nedavno Južnoj Americi. Skupini država koje su već priznale Palestinu ubrzo bi se mogle pridružiti i ostale latinskoameričke zemlje koje su trenutačno nesklone takvoj odluci, poput Meksika i Kolumbije. Zaključno s priznanjima u siječnju 2011. Palestinu priznaje 110 od 192 članice UN-a, od toga dvije stalne članice Vijeća sigurnosti, Rusija i Kina, te osam od deset najnapučenijih zemalja na svijetu (uz Rusiju i Kinu, to su i Indija,

Indonezija, Brazil, Pakistan, Nigerija i Bangladeš).³ Ta konstelacija snaga očito nije dovoljna da bi se Palestinska samouprava, u okviru koje su institucionalno organizirani palestinski teritoriji na Bliskom istoku, unisono priznala kao država. Nema dvojbe da će tako biti dokle god Izrael i SAD ne promijene stav. Pritom se i među zagovornicima i među protivnicima priznanja palestinske države analiziraju dvije povijesne situacije i dokumenti koji su ih pratili. To su Rezolucija Opće skupštine UN-a 181 o podjeli Palestine iz 1947. i Palestinska deklaracija o neovisnosti koju je 1988. donijelo Palestinsko nacionalno vijeće. Rezolucijom 181, koju je 29. studenog 1947. usvojila Opća skupština UN-a, predviđeno je stvaranje dviju država – jedne arapske i jedne židovske – na području ondašnje Palestine pod britanskom mandatnom upravom. UN-ovo Posebno povjerenstvo za Palestinu (UNSCOP) podnijelo je dva izvješća od kojih je ono većinsko poslužilo kao temelj Rezolucije 181.⁴ Kako je izbijanje prvoga arapsko-izraelskog rata u svibnju 1948. onemogućilo provedbu Rezolucije, arapska država na području britanske mandatne Palestine nikad nije formirana, ali je Rezolucija ostala pravni temelj svakoga potencijalnog mirovnog sporazuma između Palestinaca i Izraelaca. Na Rezoluciju 181 pozvalo se i Palestinsko nacionalno vijeće kao središnje tijelo Palestinske oslobodilačke organizacije (PLO) koje je 15. studenoga 1988. u Alžiru usvojilo Deklaraciju o neovisnosti, koja je do danas ostala ključni dokument kada su posrijedi međunarodna priznanja Palestine kao suverene države. Od njezina se donošenja i računaju pojedina priznanja, ali njezina važnost nadmašuje sam čin proglašenja neovisnosti.

Palestinska deklaracija o neovisnosti usvojena je s 253 glasa za, 46 protiv i 10 neodlučnih na završnoj sjednici 19. saziva Palestinskoga nacionalnog vijeća koje se u studenom 1988. okupilo u glavnom gradu Alžira. Pročitao ju je čelnik PLO-a Jaser Arafat, koji se time potvrdio kao vođa palestinskog naroda i od tog trenutka *de facto* predsjednik novoproglašene države. Dokument je usvojen godinu dana nakon početka prve *intifade* kojom je u prosincu 1987. izraelsko-palestinski sukob ušao u novu fazu oružanih borbi. Shvativši da stanje na terenu, koje od šestodnevnog rata 1967. obilježava izraelska okupacija teritorija koji su predviđeni kao dijelovi palestinske države, čelništvo PLO-a

Palestinu priznaje 110 od 192 članice UN-a, od toga dvije stalne članice Vijeća sigurnosti, Rusija i Kina, te osam od deset najnapučenijih zemalja na svijetu

odlučilo je inicirati novi razvoj događaja na diplomatskom planu. Za taj su razvoj najzaslužniji ton i poruke Deklaracije koja se nije ograničila na puko proglašenje neovisnosti države, koja ionako ne udovoljava elementarnim uvjetima održivosti.⁵ U tom su dokumentu Palestinci prvi put izrijekom definirali Palestinu kao zemlju triju monoteističkih religija, a hram (židovski), crkvu (kršćansku) i džamiju (islamsku) izjednačili u slavljenju sućuti

Zemljovid 1. Distribucija priznanja Palestine kao države u svijetu

Izvor: Wikimedia Commons (<http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Palestine-recognition-map.png>)

i mira kao istinske poruke palestinske zemlje. Tom je načelu pridodano spominjanje međunarodnih dokumenata i ugovora koji su nakon Prvoga svjetskog rata priznali Arapima na području bivša Osmanskog Carstva pravo na samostalnost, ali i onih koji su to isto pravo priznali i židovskom narodu na području Palestine, u prvom redu Rezoluciju 181. Upravo je isticanje te Rezolucije u Deklaraciji posredno navijestilo spremnost PLO-a da prizna pravo Izraelu na postojanje.⁶ Ta će se spremnost realizirati tijekom neposrednih mirovnih pregovora u Madridu 1991, a njezinu formalizaciju označit će izmjena pisma o međusobnom priznanju palestinskog čelnika Jasera Arafata i izraelskog premijera Jicaka Rabina u rujnu 1993. u sklopu sklapanja prvih Sporazuma iz Osla. Očito je da je Deklaracijom o neovisnosti palestinska strana promijenila paradigmu svog djelovanja. Iako je palestinsku državu proglasila državom Palestinaca gdje god se nalazili, a glavnim gradom Jeruzalem (arapski, Al-Quds Ash-Sharif), Deklaracija nije isključila njezin miran suživot s Izraelom, što je velikom dijelu međunarodne zajednice bilo dovoljno da upravo u tom trenutku prizna Palestini suverenost. Tomu je pripomoglo i isticanje autora teksta da će vlast u neovisnoj Palestini biti temeljena na načelima socijalne pravde, jednakosti i nediskriminacije u javnim pravima stanovnika neovisno o spolu, rasi, vjeri i boji kože, te na vladavini prava i neovisnom pravosuđu. K tome, sastavljači su se pozvali na Povelju UN-a i Opću deklaraciju o pravima čovjeka. Na odgovor se nije dugo čekalo jer je Palestinu već prvog dana priznalo trinaest država, redom članica Organizacije islamske konferencije (Alžir, Bahrein, Indonezija, Irak, Kuvajt, Libija, Malezija, Mauretaniya, Maroko, Somalija, Tunis, Turska i Jemen). Do kraja studenog 1988. to su učinile ukupno 64 zemlje, među kojima i bivša Jugoslavija koja je Palestinu priznala dan nakon usvajanja Deklaracije. U prvom valu priznanja do konca 1980-ih našli su se i bivši SSSR, Kina, Indija, Egipat, Nigerija i Iran, uglavnom članice Arapske lige, Organizacije islamske konferencije, Pokreta

nesvrstanih i Varšavskog ugovora. Tijekom 1990-ih Palestinu su priznale preostale sukcesorske države SSSR-a, Južna Afrika te Bosna i Hercegovina.

Politička nesuverenost i nepolitička suverenost

Drugi masovniji val priznanja počeo je u drugoj polovici prošlog desetljeća, među ostalim odlukama Paragvaja (2005), Crne Gore (2006) i Kostarike (2008), a nastavio se aktualnim priznanjima latinskoameričkih država. Treba istaknuti da se ta priznanja međusobno razlikuju i sadržajem i oblikom diplomatskih odnosa. Dio zemalja koje su priznale Palestinu navode njezine granice prije izraelske okupacije 1967, dio granice uopće ne spominju, dok dio tih zemalja ne priznaje sâm Izrael. Glede bilateralne diplomacije, palestinska se zastupstva razlikuju od zemlje do zemlje. U dijelu njih Palestina ima otvorena veleposlanstva (primjerice, u Rusiji, Kini, Indiji i Bosni i Hercegovini), dok dio zemalja pokriva veleposlanstvima u drugim zemljama (primjerice, Crnu Goru veleposlanstvom u Srbiji). Strana veleposlanstva i uredi u Palestini nalaze se većinom u Ramali, a dio zemalja ima predstavništva u Gazi. U zemljama koje ne priznaju Palestinu kao državu međusobna je suradnja omogućena preko PLO-a kao krovne organizacije palestinskog naroda. U tom smislu PLO, predstavljajući Palestinsku samoupravu, ima izaslanstva u nizu zemalja među kojima su SAD, Velika Britanija, Francuska, Njemačka, Italija, Japan, Kanada i Australija. PLO u odnosu prema palestinskoj državi proglašenoj 1988. uživa međunarodno priznanje potvrđeno Rezolucijom 3237 Opće skupštine UN-a iz 1974, koja je organizaciji dala status promatrača u Općoj skupštini. Nakon usvajanja Palestinske deklaracije o neovisnosti 1988. UN je za promatrački status umjesto termina 'PLO' počeo koristiti termin 'Palestina', premda pod tim imenom nije priznata i sama država. Ipak, Rezolucija 43/177 Opće

skupštine UN-a tom je prigodom istaknula potrebu da se palestinskom narodu omogući suverenost nad teritorijama okupiranim 1967. Godine 1998. Opća skupština UN-a omogućila je Palestini dodatna prava i povlastice, poglavito u sudjelovanju u raspravama i radu na rezolucijama o bliskoistočnim pitanjima. Trenutačno Palestina uživa status promatrača koji je odmah iza država nečlanica (Sveta Stolica), a ispred ostalih promatrača (niz međunarodnih organizacija). Palestina ima status promatrača i u UNESCO-u, Svjetskoj zdravstvenoj organizaciji te Svjetskoj poštanskoj uniji. Osim što je članica Arapske lige, Organizacije islamske konferencije i Pokreta nesvrstanih, Palestina je, između ostalog, punopravna članica Međunarodne federacije crvenog križa i crvenog polumjeseca, Međuparlamentarne unije, Skupine 77, te sportskih udruženja poput Međunarodnog olimpijskog komiteta⁷ i FIFA-e, čime je stekla jedinstven položaj u međunarodnoj zajednici. U njoj se jednim dijelom tretira kao suverena nacija (uglavnom u kulturnim, sportskim, trgovinskim i regionalnim asocijacijama), a drugim joj se dijelom ne priznaju prava suverenih država.⁸ Hrvatska je jedna od rijetkih država koja nema formalne odnose ni s Palestinom odnosno Palestinskom samoupravom niti s PLO-om kao organizacijom. U odnosu prema Bosni i Hercegovini, Srbiji i Crnoj Gori, koje su još ranije priznale palestinsku državu, Hrvatska to nije učinila niti ima naznaka da će to uskoro učiniti. Službeno je objašnjenje da Hrvatska kao država kandidatkinja za članstvo u Europskoj Uniji koordinira svoju vanjsku politiku s drugim članicama Unije te da će odluka o mogućem priznanju Palestine ovisiti o rezultatima mirovnog procesa na Bliskom istoku. No zajednička vanjska i sigurnosna politika Europske Unije ne sprječava pojedine članice da razvijaju diplomatske odnose s Palestinom u duhu međusobnog priznanja (Poljska, Češka, Slovačka, Mađarska, Rumunjska, Bugarska, Cipar i Malta) ili da imaju formalizirane odnose s Palestinskom samoupravom na razini delegacija, poput Njemačke, Italije, Velike Britanije, Nizozemske, Švedske, Belgije, Finske, Irske, Portugala i Danske. Susjedna Slovenija održava odnose s Palestinskom samoupravom posredstvom ureda u Ramali, to jest palestinske opće delegacije u Rimu. Ako se dvoji o tome trebali li priznati Palestini pravo na samostalnu državu ili ne, najjednostavnije je i najpreciznije poći od volje palestinskog

Hrvatska je jedna od rijetkih država koja nema formalne odnose ni s Palestinom odnosno Palestinskom samoupravom niti s PLO-om kao organizacijom

naroda i njegovih predstavnika izražene kroz Deklaraciju o neovisnosti te od rezolucija UN-a koje od 1947. koje nemaju dvojebe o tom pravu. Unatoč stalnim unutarnjim i vanjskim konfliktima, insuficijentnim državnim kapacitetima i javnim službama te ovisničkom gospodarstvu, Palestina je neformalizirana država čije je postojanje već sedam desetljeća međunarodno zajam-

čeno, ali nerealizirano i blokirano. Takvo stanje esencijalno šteti pozicijama obje strana u sukobu, i palestinskoj i izraelskoj, jer onemogućuje ravnopravan položaj u pregovorima kao zalag održivog mira.

Gordijski čvor u završnici svog mandata može presjeći samo aktualni stanar Bijele kuće utječući na izraelske stavove prije nove eskalacije sukoba koja nije nemoguća

Sadašnji val priznanja palestinske državnosti iz Latinske Amerike neće promijeniti stav ključnih aktera u bliskoistočnome mirovnom procesu, ali bi mogao skrenuti pozornost na aktualne razloge zastoja tog procesa. Iako se početkom rujna 2010. činilo da je nova američka *shuttle* diplomacija pod vodstvom državne tajnice Hillary Clinton dala rezultate, jer su se izraelski i palestinski pregovarači ponovno našli za istim stolom, konkretno izraelski premijer Benjamin Netanjahu i palestinski predsjednik Mahmud Abaz na sastanku u Egiptu, optimizam nije dugo potrajao. S obzirom na to da je 26. rujna 2010. istekao izraelski moratorij na gradnju židovskih naselja na Zapadnoj obali, palestinska je strana zatražila njegovo produljenje, ali je izraelska vlada to odbila učiniti. Pregovori su prekinuti, te se palestinska strana okrenula diplomatskom djelovanju podalje od bliskoistočnih zona sukoba, čiji su ishodi spomenuti potezi više latinskoameričkih država. Nakon njih se Palestinska samouprava našla u boljem međunarodnom položaju, ali su njezini osnovni problemi i u unutarnjoj politici i u odnosima s Izraelom ostali. Razdor između Fataha koji nadzire Zapadnu obalu i Hamasa u Gazi već četvrtu godinu paralizira funkcioniranje cjelovite Palestinske samouprave, dok Izrael diktira ritam eventualnog nastavka pregovora. Ono što bi moglo bitno promijeniti sadašnje stanje također stiže iz Amerike, ali Sjeverne. Predsjednik SAD-a Barack Obama ušao je u drugu polovicu svog mandata te predsjedničke izbore u studenome 2012. mora dočekati s markar jednim vanjskopolitičkim uspjehom. Ne toliko zbog američkoga biračkog tijela, čiji su prioriteti domaća ekonomija i javne politike, koliko zbog potrebe da svoj mandat obilježi značajnijim iskorakom u američkoj vanjskoj politici na širem području Bliskog istoka. Neovisno o ratovima u Iraku i Afganistanu, koji su danas i brojem žrtava i upitnošću ishoda znatno neizvjesniji od izraelsko-palestinskog konflikta, žarišna se točka koncentričnih sukoba na Bliskom istoku nalazi u dvjema zemljama koje proglašavaju Jeruzalem svojim glavnim gradom. Jednu ne priznaje većina susjednih država u regiji, ali je priznaje ostali svijet. Drugu priznaje većina država u svijetu, ali ne i ključne zemlje. Taj gordijski čvor u završnici svog mandata može presjeći samo aktualni stanar Bijele kuće utječući na izraelske stavove prije nove eskalacije sukoba koja nije nemoguća. U tom bi slučaju Palestina kao država u nastajanju napokon stekla najvažnija priznanja. Možda odluke Južne Amerike navješćuju i odluke Sjeverne.

Bilješke

- 1 Prema podacima Židovske agencije za Izrael, u Argentini je 2007. živjelo oko 184 tisuće Židova. Brojnije židovske zajednice izvan Izraela žive samo u SAD-u, Francuskoj, Kanadi, Velikoj Britaniji i Rusiji.
- 2 Riječ je o prvome palestinskom veleposlanstvu u Južnoj Americi, pri čemu je bivši brazilski predsjednik Luiz Inácio da Silva poslao 1. prosinca 2010. pismo Mahmudu Abazu kojim je Brazil priznao Palestinu kao suverenu državu koja će s Izraelom koegzistirati u miru i sigurnosti.
- 3 Usporedbe radi, Kosovo su kao suverenu državu dosad priznale 74 članice UN-a, od toga tri stalne članice Vijeća sigurnosti (SAD, Francuska i Velika Britanija), upravo one koje ne priznaju Palestinu. Kosovo je, također, priznala većina članica Europske Unije (22 od 27 zemalja), ali ne i većina zemalja u Aziji, Africi i Latinskoj Americi koje su priznale Palestinu. Zemljovid međunarodnog priznanja državnosti Palestine i Kosova gotovo su dijametralno suprotni: oni dijelovi svijeta koji priznaju Palestinu ne priznaju Kosovo i obratno.
- 4 UNSCOP je počeo rad u svibnju 1947., a činili su ga predstavnici jedanaest zemalja: Australije, Čehoslovačke, Gvatemale, Indije, Irana, Jugoslavije, Kanade, Perua, Nizozemske, Švedske i Urugvaja. I dok je većina unutar Povjerenstva podnijela kasnije prihvaćeno izvješće kojim se predlaže osnutak dviju država na području tadašnje mandatne Palestine, manjina koju su činile Indija, Iran i Jugoslavija potpisala je vlastito izvješće s prijedlogom osnutka jedne federativne države.
- 5 Prema četiri kriterija državnosti – stalno stanovništvo, definirani teritorij, organizirana vlast i međunarodni odnosi – Palestina je država u nastajanju (*state-in-making*) kojoj je trenutno najveća zapreka pitanje granica i suverene vlasti.
- 6 Politički komunique kao prateći dokument Deklaracije dodatno je precizirao na koje se međunarodne dokumente poziva Palestinsko nacionalno vijeće u svojoj odluci o legitimnosti proglašenja palestinske samostalnosti, pri čemu posebnu važnost ima spominjanje Rezolucija 242 i 338 Vijeća sigurnosti, što je bila još jedna neizravna potvrda spremnosti Palestinaca na suživot s Izraelom. Naposljetku, mjesec dana nakon usvajanja Deklaracije, Jaser Arafat otklonio je u Ženevi sve dvojbe glede palestinske spremnosti na koegzistenciju palestinske i izraelske države na Bliskom istoku.
- 7 Palestinski su sportaši pod svojom zastavom prvi put nastupili na ljetnim olimpijskim igrama 1996. u Atlanti.
- 8 Primjerice, Američka filmska akademija tek je 2005. priznala Palestinu kao nacionalnu kinematografiju koja u natjecanju za nagradu Oscar može sudjelovati u predlaganju svojih predstavnika u kategoriji najboljeg filma izvan engleskoga govornog područja. I dok je 2002. Akademija odbila prijavu palestinskog filma *Božja intervencija* s obrazloženjem da Palestina nije država, tri godine poslije prihvatila je kandidaturu palestinskog filma *Raj na Zemlji*, čak ga nominiravši među pet najboljih stranih filmova na Svečanoj dodjeli Oscara 2006. ■

Nesuđeni američki državnik

Damir Grubiša

**Richard Dick Holbrooke umro
je iznenada 13. prosinca 2010.
Ostat će upamćen kao diplomat
koji je primjenom metodâ *leteće
diplomacije* priveo ratujuće
strane u Bosni i Hercegovini za
pregovarački stol u Daytonu 1995.**

Richard Dick Holbrooke umro je iznenada 13. prosinca 2010. Pozlilo mu je na sastanku s državnom tajnicom Hillary Clinton u State Departmentu. Liječnici su utvrdili da mu je puknula aorta, pa ga nije spasila ni dvadesetsatna operacija. Ostat će upamćen kao diplomat koji je primjenom metodâ *leteće diplomacije* priveo ratujuće strane u Bosni i Hercegovini za pregovarački stol u Daytonu 1995. i u svjetskom tisku zaradio titule "balkanski buldožer" i "arhitekt dejtonskog mira".

Holbrooke je zapravo samo unaprijedio metodu *leteće diplomacije* (*shuttle-diplomacy*), nazvane prema svemirskoj letjelici *space-shuttle*. Pravi je njezin otac Henry Kissinger, koji je kao medijator ili autoritativni posrednik – za razliku od *facilitatora* ili posrednika koji omogućuje i olakšava pregovore, ali ne intervenira u njih jer nema ni autoritet iza kojega stoji jaka sila niti ovlasti za to – letio između Damaska, Jeruzalema i Kaira pokušavajući nagovoriti na mir strane u arapsko-izraelskom ratu 1973. Metaforu *letećeg diplomata* prišao mu je američki magazin *Time* 27. lipnja 1974: "Jedini mogući uspjeh koji preostaje Henryju Herkulu jest da postane astronaut, jer bi onda mogao postati prvi *space-shuttle* diplomat". No pojam *shuttle* izvorno ne znači letjelica nego tkalački čunak, a glagol *to shuttle* znači letjeti amo-tamo kao čunak. Doslovni hrvatski prijevod bio bi stoga *čunak diplomacija*, ali kako *leteća diplomacija* zvuči otmjenije, služit ćemo se tim izrazom. Ipak je dostojanstvenije biti uspoređen s letjelicom nego s čunkom. Diplomacija je i inače snobovska profesija. U doba renesanse bila je popularna dosjetka da diplomati mogu postati samo oni koji su *bene nati, bene vestiti* – *et mediocriter docti*: rođeni u dobroj obitelji, dobro obučeni i –

Damir Grubiša, izvanredni profesor europske i komparativne politike na Fakultetu političkih znanosti. E-pošta: dgrubisa@fpzg.hr

mediokriteti po obrazovanju. Diplomacija je, kako kaže William Safire, već dugo prigodna riječ za kovanje novih fraza kakve su dolarska diplomacija, diplomacija topovnjača, ping-pong diplomacija, medijska diplomacija, sve do leteće diplomacije koja je pomalo od svega toga. Za razliku od Kissingera, Holbrooke nije samo letio zrakoplovom nego se probijao i kroz Igman, "snajpersku aleju" i druge nedaće da bi došao do sugovornika.

Životni počeci

Richard Charles Albert Holbrooke rođen je 24. travnja 1941. u New Yorku. Kao i mnoga druga američka obiteljska prezime, i prezime Holbrooke je izmišljeno kako bi zvučalo *wasposki*. Otac, Dan Holbrooke, bio je liječnik rođen u Varšavi u obitelji ruskih Židova koji su emigrirali u SAD tridesetih godina. Holbrooke nikad nije otkrio pravo prezime svoga oca. Židovka mu je bila i majka Trudi Kearn, rođena Moos, umjetnica-keramičarka, izbjeglica iz Hamburga 1933. Roditelji su mu bili ateisti, kako je izjavila njegova majka u intervjuu *New York Timesu* 17. prosinca 1995, odakle bi se moglo zaključiti da su bili socijalisti ili bliski njima. Umjesto sinagoge, mali je Dick s majkom posjećivao kvekerske susrete nedjeljom, a kvekeri su poznati kao miroljupci i promicatelji metoda mirnog rješavanja sporova. Srednju školu završio je u Scarsdaleu, imućnom gradiću udaljenome pola sata vožnje od New Yorka. Bio je briljantan učenik pa je preskakao razrede. Školovanje je nastavio na Sveučilištu Brown u Rhode Islandu, diplomiravši političku znanost u 21. godini života. Potaknut Kennedyjevom izrekom "pitajte se što možete učiniti za svoju zemlju, a ne što vaša zemlja može učiniti za vas", zaposlio se u State Departmentu i, među ostalim, naučio vijetnamski jezik kako bi se mogao baviti ondašnjim glavnim problemom američke vanjske politike. Nakon godinu dana poslan je u Vijetnam da u jednom seocetu u delti Mekonga vodi lokalnu podružnicu američke Agencije za međunarodni razvoj i programe ruralne pomoći lokalnom stanovništvu. Brzo je napredovao, pa je premješten u američko veleposlanstvo u Sajgonu gdje je bio pomoćnik veleposlanicima Maxwellu Tayloru i Henryju Cabotu Lodgeu. Ključ njegova brzog napredovanja bili su dobro poznavanje vijetnamskog jezika, povijesti i kulture te iznimne analitičke sposobnosti. Nije usvojio klasični obrazac ponašanja diplomata-klimoglavaca, nego je stalno pisao memorandume svojim pretpostavljenima u kojima je analizirao stanje na terenu i mjere koje valja poduzeti da bi se povećala učinkovitost američke pomoći Vijetnamu. U njima se nije libio kritizirati šablone i rutinske sheme ponašanja američkoga diplomatskog aparata. Kao takvog *enfant terriblea* zapazili su ga i u Bijeloj kući, pa je s 25 godina i aureolom stručnjaka za Vijetnam pozvan u poseban radni tim predsjednika Lyndona Johnsona za izradu američke strategije okončanja vijetnamskog rata. Ubrzo je postao posebni pomoćnik državnih podtajnika Nicholasa Katzenbacha i Elliota Richardsona. U tom je svojstvu napisao jedan svezak *Pentagon Papers*, američke bijele knjige o Vijetnamu. Kako je u svojim memorandumima stalno predlagao da se počne pregovarati s Vijetnancima, uključen je u američki tim na pariškim mirovnim pregovorima koji su vodili znani diplomat Averell Harriman i zamjenik ministra obrane Cyrus Vance.

Kad su pregovori 1969. zapali u krizu, Holbrooke je odlučio broj 5 - ožujak 2011.

nastaviti obrazovanje te je za godinu dana završio poslijediplomski studij iz međunarodnih odnosa na sveučilištu Princeton. Nije doktorirao, ali je naknadno prikupio dvanaest počasnih doktorata iz političke znanosti, među ostalima i sveučilišta u Sarajevu, što je bilo dovoljno da ga sveučilište Brown imenuje "letećim profesorom" (*professor-at-large*) s mogućnošću da, kad god zaželi, preuzme katedru međunarodnih odnosa i diplomacije. *Pentagon Papers* nisu jedina Holbrookeova bibliografska referenca na temelju koje je dobio *venia legendi*. Položaj glavnog urednika *Brown Daily Herald*a, dnevnog lista sveučilišta Brown, nagnao ga je da razmišlja i o novinarskoj karijeri. Javio se Jamesu Restonu, uredniku *Time*a, koji pak nije smatrao da bi mladi, nadobudni urednik jednoga provincijskog lista mogao ravno s fakulteta doći u prestižni *Time*. Zato se Holbrooke opredijelio za diplomaciju, a kasnije je sa zadovoljstvom surađivao u *Time*-ovu suparniku, magazinu *Newsweek*, kao *contributing editor* ili vanjski urednik, a pisao je i redovite mjesečne kolumne u *The Washington Postu*.

Holbrooke je zapravo samo unaprijedio metodu leteće diplomacije (*shuttle-diplomacy*), nazvane prema svemirskoj letjelici *space-shuttle*. No pojam *shuttle* izvorno ne znači letjelica nego tkalački čunak, a glagol *to shuttle* znači letjeti amo-tamo kao čunak. Doslovni hrvatski prijevod bio bi stoga *čunak diplomacija*

Nakon Princetona Holbrooke se vratio u State Department i prijavio za posao u Mirovnim postrojbama (*Peace Corps*), specijaliziranoj agenciji SAD-a koja u inozemstvu pruža tehničku pomoć, širi američku kulturu i pomaže Amerikancima da upoznaju strane kulture i zemlje. Otišao je u Maroko za direktora lokalne podružnice Mirovnih postrojbi, gdje je boravio dvije godine. Nakon povratka napustio je State Department i postao urednik *Foreign Policy*, prestižnoga stručnog časopisa za vanjsku politiku i međunarodne odnose, gdje je objavio brojne tekstove o američkoj vanjskoj politici i međunarodnim odnosima, što mu je donijelo ugled britkog analitičara i "strateškog mislioca". S Clarkom Cliffordom napisao je knjigu *Counsel to the President* (1991), a njegova autorska knjiga *To End a War* (1998), kronika i analiza pregovaračkog procesa koji je doveo do dejtonskog sporazuma, proglašena je jednom od deset najboljih knjiga objavljenih te godine. Tome su pridonijele i laskave ocjene uglednih eksperata. Arthur Schlesinger je ustvrdio da to nije samo knjiga o Bosni jer nudi osnovnu pouku o korištenju američke sile u opasnom svijetu, Henry Kissinger ju je nazvao obvezatnim štivom za američke *policy-makers* i diplomate, a

legendarni George Kennan impresivnim i odlično napisanim diplomatskim memoarima o herojskim naporima da se prekine spirala rata u Europi.

Ulazak u politiku

Holbrooke je pripadao krugu liberalne inteligencije koja se u SAD-u redovito opredjeljuje za demokrate. Kao urednik prestižnog časopisa koji analizira i kroji američku vanjsku politiku nije odolio sirenskom zovu politike te se 1976. pridružio predizbornom timu demokratskoga predsjedničkog kandidata Jimmyja Cartera. U njegovu izbornom stožeru preuzeo je ulogu koordinatora za pitanje nacionalne sigurnosti, dakle posao koji se prepleće s vanjskom politikom. Pisao je govore i brifirao Cartera za nastupe i debatu s republikanskim kandidatom Geraldom Fordom. Pobjedom Cartera otvorena su mu vrata američke administracije u 35. godini života. Samo godinu kasnije postaje najmlađi pomoćnik državnog tajnika za istočno-azijske i pacifičke poslove i desna ruka Cyrusa Vancea. Mandat mu je obilježila i kontroverzna uloga u Istočnom Timoru. Jedna od prvih Holbrookeovih zadaća bio je odlazak 1977. u Indoneziju kako bi uvjerio generala Suharta da poštuje ljudska prava za vrijeme velike čistke protiv komunista i njihovih pristaša, pri čemu su stradali i pobunjenici u Istočnom Timoru. Holbrooke i Zbigniew Brzezinski priklonili su se opravdanju brutalnog krvoprolića zato što su glavna meta progona bili komunisti, a "uzgredno" stradanje stanovništva Istočnog Timora nije bilo u žarištu američke *Realpolitik*. Holbrooke je organizirao eksploratornu misiju američkog Kongresa, ali je lukavi Suharto dobro izrežirao taj susret, pa je Holbrooke na kraju pohvalio Suharta za poštovanje ljudskih prava i zauzeo se za nastavak američke vojne pomoći Indoneziji, što je ubrzalo pritijecanje američkog oružja u tu zemlju koje je poslužilo za borbu protiv ustanika u Istočnom Timoru. Američka skupina za ljudska prava *Democracy Now* osudila ga je zbog te dvolične politike. Carter je izgubio predsjedničke izbore 1980, a s njime je otišao i Holbrooke, kojega su mediji već dezinirali za Vanceova nasljednika na položaju državnog tajnika uspije li Carter osigurati novi predsjednički mandat.

Poslovni interludij na Wall Streetu

U Americi se snažno prepleću politika i biznis, pa se i Holbrooke ubrzo našao u financijskom svijetu. Postao je 1981. viši savjetnik u poznatoj tvrtki Lehman Brothers, a osnovao je svoju tvrtku za politički konzalting *Public Strategies*. Premda nije imao nikakav poslovni *background*, u Lehman Brothersu je 1984. postao *managing director*, to jest organizacijski rukovoditelj poslova te velike transnacionalne financijske korporacije. Koliko je njegov poslovni interludij bio uspješan vidi se i po tome što je list *USA Today* Holbrookeovo financijsko stanje procijenio na 17 milijuna dolara. No Wall Street nije uspio potpuno zaokupiti njegove interese. Jednim je okom uvijek gledao na svoju prvu ljubav – međunarodne odnose i vanjsku politiku. U biznisu je ostao do 1993, javno istupajući kao istaknuti član Demokratske stranke. Tako je 1988. bio glavni politički savjetnik u kampanji za predsjedničku nominaciju Ala Gorea. Postao je honorarni član Carnegijeve Komisije za Ameriku i svijet u promjeni i član uprav-

nog odbora međunarodne nevladine udruge Refugees International. Tu se prvi put susreo sa stradanjima stanovništva BiH. Dva puta je putovao u BiH da bi pomogao organizirati izbjegličke konvoje i njihov prihvata u SAD-u. Prikupljao je donacije za pomoć izbjeglicama iz kojih su financirani i neki izbjeglički kampovi u Bosni i prilagodba bosanskih izbjeglica privremenom utočištu u SAD-u. To ga je potresno iskustvo potaknulo da se zauzme za promjenu američke politike prema BiH i ratovima na tlu bivše Jugoslavije općenito.

U to je doba američki državni tajnik James Baker izjavio je da SAD nema "svog psa u toj borbi", Kissinger je cinično sugerirao da se oko Jugoslavije podigne visoki zid pa da se nakon nekog vremena proviri kako bi se vidjelo tko je ostao živ u općem klanju, a Bakerov nasljednik Lawrence Eagleburger smatrao je da je taj rat problem Europe i Europske zajednice. Užasnut takvim političkim stavovima Holbrooke se opet latio pera i napisao mnoštvo memoranduma novome demokratskom predsjedničkom kandidatu Billu Clintonu. Približivši se Clintonovu predizbornom timu u kojemu je radilo i mnogo bivših Holbrookeovih suradnika, uspio je zainteresirati Clintona za bosansko pitanje. "Bosna će biti ključni test američke politike u Europi. Stoga moramo uspjeti u bilo kojemu pothvatu na koji se odlučimo", napisao je u jednom od svojih memoranduma Clintonu.

Clintonova administracija i novi kurs američke politike

Kad je postao predsjednik, Clinton je namijenio Holbrookeu mjesto američkog veleposlanika u Japanu s obzirom na njegovo veliko iskustvo u azijskoj politici. No to se mjesto svidjelo bivšemu demokratskom potpredsjedniku Walteru Mondaleu, pa je Holbrooke 1993. postao *Ersatzambasador* u Berlinu. Ujedinjena Njemačka još je uvijek tražila svoje mjesto u novoj svjetskoj arhitekturi i novom NATO-u. Holbrooke je pomogao

Uspostavio je poseban pregovarački tim izdvojen iz redovne administrativne sheme State Departmenta, popunio ga predstavnicima drugih resora, osobito pentagonskoga, i počeo križarski rat protiv rata na Balkanu

da se uklone predrasude prema njemačkome pojačanom angažmanu u NATO-u i zauzeo se za proširenje NATO-a na nove demokracije u Srednjoj i Istočnoj Europi. Istodobno je u Americi ispratio i posljednju postrojbu američke vojske, čime je *de facto* okončana poslijeratna saveznička vojna okupacija Njemačke. Njegova je misija kulminirala Clintonovim posjetom Berlinu 1994. i ovacijama koje je američki predsjednik, prvi nakon Kennedyja, doživio u tom gradu. Hiperaktivni Holbrooke nije mirovao nego se angažirao na većem razumijevanju Ame-

rikanaca i Nijemaca, osnovavši Američku akademiju u Berlinu kao neprofitnu udrugu sa sjedištem u zlokobnoj vili na jezeru Wansee u kojoj su 1942. nacisti donijeli odluku o *Endlösung* židovskog pitanja.

Ipak, Holbrookeova misija u Berlinu trajala je samo od 1993. do 1994. Inicijativni, energični i prilično egocentrični Holbrooke nije se mogao dugo zadržati na jednom mjestu. Novu prigodu za akciju dobio je kad su mu Clinton i njegov državni tajnik Warren Christopher predložili da prihvati mjesto pomoćnika državnog tajnika za europska i kanadska pitanja. Počele su dvije najplodnije godine njegove diplomatske karijere. Samo je imenovanje bilo presedan, jer nijedan prijašnji inkumbent nije bio naizmjenice pomoćnik za azijska i europska pitanja. No Holbroo-

Holbrookeova je pregovaračka metoda sušta suprotnost savjetima koje Bertrand de Callieres u 17. stoljeću daje diplomatima koji moraju pregovarati sa stranim vladarima: "Koristite željeznu šaku u baršunastoj rukavici". Holbrooke je odbacio rukavice

keva statura odavno je prerasla tu administrativnu geopolitičku segmentaciju: svima je bilo jasno, kako piše George Packer, da bi on mogao postati sljedeći državni tajnik u Clintonovoj ili nekoj drugoj demokratskoj administraciji.

Glavni Holbrookeov posao postalo je proširenje NATO-a i okončanje rata u bivšoj Jugoslaviji. Uspostavio je poseban pregovarački tim izdvojen iz redovne administrativne sheme State Departmenta, popunio ga predstavnicima drugih resora, osobito pentagonskoga, i počeo križarski rat protiv rata na Balkanu. U tom se poslu susreo s "međuagencijskom inercijom", oportunistom vladinih činovnika i pritajenom moći institucionalne birokracije. Nije posustao i uspio je provesti svoj naum u djelo. U svojim posredničkim misijama nije bio nimalo delikatan tako da je zaradio nadimak "balkanski buldožer". Prišao mu ga je Henry-Bernard Levy, istaknuti francuski "novi filozof", iznerviran diplomatskom večerom u pariškoj rezidenciji američke veleposlanice, glasovite Lady Pamele Harriman, koju je Holbrooke "izmasakrirao" stalnim telefonskim pozivima zaraćenim stranama u bivšoj Jugoslaviji tako da gostima na večeri, pa ni umišljenom Levyju, nije poklanjao pozornost kakvu su oni očekivali.

Holbrookeovo posredovanje u ratovima na tlu bivše Jugoslavije zaslužuje pažljivo i opsežno proučavanje, pa ga je ovdje moguće samo naznačiti. Zauzimao se za izravnu američku intervenciju i uspio je ishoditi odluku NATO-a da bombardira vojne položaje bosanskih Srba. Ultimativno je tražio prekid opsade Sarajeva, mirnu reintegraciju Istočne Slavonije, povratak svih izbjeglica i stvaranje samoodržive multietničke BiH. Najprije se suočio s brojnim preprekama i otporima u nižim ešalonima američke

administracije, a potom je poveo i osobni rat s europskim saveznicima kako bi ih uvjerio da Srbi, ali i ostali zaraćeni narodi bez obzira na to jesu li agresori ili žrtve, priznaju samo jezik oružja te da bez efektivne prijetnje oružjem neće biti mira koji može donijeti samo Amerika. Holbrookeova je pregovaračka metoda sušta suprotnost savjetima koje Bertrand de Callieres u 17. stoljeću daje diplomatima koji moraju pregovarati sa stranim vladarima: "Koristite željeznu šaku u baršunastoj rukavici". Holbrooke je odbacio rukavice, derao se na sugovornike kada je trebalo, prijetio im, laskao, tješio ih kad bi vidio da su na rubu očajja. Uvijek je govorio da neće pregovarati s ratnim zločincima poput Karadžića i Mladića s kojima se jednom susreo na sastanku što ga je režirao Milošević. Tražio je da u ime Srba u BiH govori samo Milošević i da im on prenese američke diktate i ultimatum. Na kraju su pregovori urodili jedinstvom europskih saveznika i SAD-a i pristankom na uvjete mirovnog ugovora koji je dizajniran u dvorani za zemljovide zrakoplovne baze Dwight-Patterson u Daytonu.

No dejtonski mir nije donio potpuni mir o kojemu govori Baruch de Spinoza kao o stanju duha, a ne odsustvu rata. Dejtonski je mir, doduše, nešto više od odsustva rata, ali nosi u sebi potencijal za nove sukobe. U njega su ugrađene mnoge strukturne pogreške, kako je ustvrdio i sam Holbrooke u *To End a War*. Uspoređit ću ih s pet neuralgičnih točaka koje sam identificirao.

Strukturne pogreške i neuralgične točke mirovnog sporazuma iz Daytona

Pet je glavnih neuralgičnih točaka dejtonskog sporazuma:

- iluzorno je bilo očekivati razgraničenje ratujućih snaga, demilitarizaciju i povratak izbjeglica u roku godine dana;
- iluzorno je bilo očekivati da će sve rane trogodišnjega kravog rata zacijeliti za godinu dana te da će se obnoviti povjerenje među etničkim zajednicama i građanima BiH;
- iluzorno je bilo očekivati da će svaka etnička zajednica raščistiti sa svojim ratnim zločinima sve dok su najveći ratni zločinci, ponajprije Karadžić i Mladić, na slobodi;
- pogrešno je bilo dopustiti mogućnost uspostave "posebnih veza Republike Srpske sa susjednim državama", dakle sa Srbijom, jer to otvara vrata legalnoj podjeli BiH. Koncesije dane Srbima u obliku priznanja Republike Srpske jesu sjeme mogućih budućih razdora i napetosti koje mogu prerasti u novi oružani sukob;
- naivno je bilo vjerovati u brzo pomirenje Hrvata i Bošnjaka u Federaciji BiH, jer je sve upućivalo na to će latentni sukobi trajati dugo i možda prerasti u novi oružani konflikt koji bi se mogao okončati stvaranjem trećega nacionalnog entiteta i "palestiniziranjem" bošnjačke Bosne.

Te neuralgične točke govore da je američka diplomacija, uza svu svoju stručnost, znanost i iskustvo primijenjeno na taj slučaj, ušla u balkanski pothvat pomirenja s plemenitim namjerama, ali i s naivnim vjerovanjem da je moguć pozitivan ishod, primjenjujući vlastite standarde ponašanja na strane u sukobu i vjerujući da će se akteri ponašati prema načelu racionalnog izbora, realno sagledavajući svoje prave i dugoročne interese. Očito je da je američka diplomacija u liku Richarda Holbrookea podcijenila zloćudnost ne samo srpskoga, nego i drugih nacio-

nalizama koje je inducirala srpska agresija.

Holbrooke je pak izdvojio pogreške čije dimenzije i implikacije u trenutku stvaranja povijesti u Daytonu, prema vlastitom priznanju, nije realno sagledao:

- najozbiljnija je pogreška bilo to što je mirovni sporazum ostavio dvije suprotstavljene vojske u jednoj zemlji: srpsku vojsku i vojske hrvatsko-bošnjačke federacije. NATO nije prihvatio prijedlog da razoruža sve vojske;
- pogrešno je bilo to što je Srbima dopušteno da zadrže ime svoje ratne tvorevine, Republike Srpske, jer je to bila prevelika koncesiju Srbima koju je srpsko vodstvo iskoristilo za razvoj i jačanje nacionalizma;
- pogrešno je bilo to što bombardiranje srpskih položaja nije produljeno za makar još jedan tjedan, a izostale su i koordinacija i instrumentalizacija vojnih udara u političke svrhe;
- stvaranje slabih međunarodnih policijskih snaga s nedostatnim ovlastima onemogućilo je hvatanje ratnih zločinaca te produljilo i otežalo integraciju BiH, za što je kriv i Kongres jer nije odobrio tražena sredstva za veću udarnu snagu;
- mandat Visokog predstavnika za civilna pitanja preslabo je definiran u mirovnom sporazumu, a vojne su vlasti pod utjecajem mentaliteta mirovnih snaga UN-a ostale neučinkovite i suzdržane prema prekršiteljima mirovnog sporazuma;
- prekratak rok za djelovanje IFOR-a (međunarodnih snaga) od 12 i SFOR-a (stabilizacijskih snaga) od 18 mjeseci stvorio je dojam da Srbi mogu taktikom stalnog produljenja implementacije opet zavarati međunarodnu zajednicu kako su to činili s neefikasnim i konfuznim UNPROFOR-om.

Ta je analiza zanimljiva, ali je uvelike izraz prenaplašenoga tehničkog pristupa problemima. Implementacija je pokazala koliko je "okvirni mirovni sporazum" nedostatan za rješavanje brojnih gorućih pitanja koja su ubrzo izbila na vidjelo, kao što su način izbora predstavnika pojedinih naroda i asimetričnost konstitutivnih dijelova BiH. Nisu se predvidjeli ni novi problemi što su nastali u postkonfliktnom razdoblju i zbog kojih je "okvirni mirovni sporazum" trebalo prilagoditi novim uvjetima, što je i sam Holbrooke nazvao "revizionizmom". Konvencionalna politička mudrost upućuje na to da nešto nije u redu s konstitutivnim osnovama neke države ako ona ni nakon 15 godina ne može propisno funkcionirati, te da treba preispitati same konstitucionalne aranžmane.

Postdejtonska očekivanja i nade

Nakon Daytonu Holbrooke se vratio privatnom biznisu, obiteljskom životu i zasluženom odmoru. Iz tog razdoblja datiraju prijedlozi za Nobelovu nagradu za mir, počasni doktorati i brojna svjetska odličja za doprinos mirovnom sporazumu o BiH. No pravi je razlog njegova povlačenja iz politike, čini se, ipak bio druge naravi. Clinton je 1996. ušao u drugi predsjednički mandat i osvježio svoj kabinet, pripremajući ga za nove izazove i uspjehe. Christopher je izrazio želju da se povuče u

svoj odvjjetnički ured i građansku privatnost. Postavilo se pitanje tko će ga naslijediti, a za medije je odgovor bio više nego jasan: Christopherov nasljednik može biti samo Holbrooke. No na tom putu ispriječila mu se prva dama Hillary Clinton koja je zagovarala ideju da na to mjesto njezin muž prvi put postavi ženu. Najpogodnija kandidatkinja bila je Madeleine Albright, dotadašnja stalna predstavnik SAD-a u UN-u i članica Clintonova kabineta, koja je u javnosti bila poznata i kao dobra stručnjakinja, profesorica međunarodnih odnosa, ali i *tough lady*, to jest oštra dama, neka vrsta liberalne Margaret Thatcher, s izrazitim osjećajem za istočnoeuropske probleme stečenim u mladosti kad je kao Čehinja židovskog podrijetla i veleposlanikova kćerka proživjela neko vrijeme u Beogradu. Premda o tome nije nikad javno progovorio, Holbrookeovi bliski suradnici osjetili su da je bio razočaran i povrijeđen takvim razvojem događaja. No ni drugo razdoblje života kao običnog građanina nije ga odvojilo od politike. Premda je postao potpredsjednik banke Credit Suisse First Boston, Clinton ga je 1997. pozvao da postane njegov posebni izaslanik za Cipar i Balkan. Holbrooke je prihvatio poziv pod uvjetom da posao obavlja *pro bono*, bez naknade, ali i izvan dometa administrativne discipline. Ponovno je putovao na Balkan kako bi zaustavio rat na Kosovu. Upravo je on uručio Miloševiću ultimatum prema kojemu će NATO bombardirati Srbiju ako se srpska vojska ne povuče s Kosova. Milošević je odlučio igrati *va banque* – i izgubio. Holbrooke

Bio je oduševljeni pobornik Harolda Nicholsona koji je diplomaciju definirao kao djelovanje koje se zasniva na kombiniranoj primjeni taktičnosti i inteligencije u vođenju međunarodnih poslova

oče nije uspio okončati sukob, ali je uspio nametnuti i ostvariti prijetnju oružjem onako kako je priželjkivao za vrijeme rata u BiH. Jednom je kazao da je želio izbjeći pogreške svojih pretihodnika u međunarodnom pregovaranju. Bio je oduševljeni pobornik Harolda Nicholsona koji je diplomaciju definirao kao djelovanje koje se zasniva na kombiniranoj primjeni taktičnosti i inteligencije u vođenju međunarodnih poslova. Taj je pristup u stvarnosti proširio i na primjenu znanja, ali i prijetnje "razumnom silom" u vođenju međunarodnih poslova. Premda Milošević nije popustio, bombardiranje Srbije bilo je uvod u "krajnje rješenje" balkanskog čvora – uhićenje Slobodana Miloševića i njegovo izručenje Haškom sudu. Holbrooke je ponovno dočekan s oduševljenjem u State Departmentu i Bijeloj kući, a Clinton mu je ponudio mjesto stalnog predstavnika SAD-a u UN-u kako bi "sredio" tu organizaciju u skladu s američkim i željama. Zbog tvrdoglavoga i samovoljnog generalnog tajnika Boutrosa Boutrosa Ghalija, UN se našao u političkim i financijskim poteškoćama. SAD nisu htjele platiti svoju zaostalu članarinu od 900 milijuna dolara dok se administracija UN-a ne reformira, a cijeli

UN učinkovito reorganizira. Holbrooke je uspio ishoditi nižu članarinu za SAD, pod uvjetom da se odmah isplate zaostaci, za što Kongres pod vodstvom republikanaca nije htio ni čuti. Holbrooke je iskoristio svoje poslovne veze, pa su dug platili američki biznismeni, među kojima je prednjačio Ted Turner, osnivač CNN-a. Kad je taj sporazum predstavio Senatu, bio je nagrađen ovacijama.

Drugi značajan pothvat kao diplomata UN-a bilo je otvaranje rasprave o AIDS-u kao međunarodnoj sigurnosnoj ugrozi. Prvi put je UN raspravljao o tome i odlučio pokrenuti stalnu akciju radi uključivanja globalnih zdravstvenih problema u svoju agendu, i to ne samo AIDS-a nego i malarije i tuberkuloze. Učinio je to vješto koristeći položaj predsjedavajućeg Vijeća sigurnosti. Tada je napravio i treći presedan: omogućio je Izraelu da razbije dugogodišnju blokadu u UN-u nagovorivši europske

Holbrooke je bio jedan od rijetkih demokrata koji se suglasio s propagandističkom tvrdnjom o postojanju tajnoga iračkog oružja za masovno uništenje i nužnošću da se ta opasnost ukloni vojnom intervencijom

zemlje da prihvate tu zemlju za članicu svoje regionalne skupine, što je Izraelu omogućilo da na regionalnoj osnovi dobije predsjedavajuća mjesta u nekim povjerenstvima i radnim skupinama.

Dolaskom nove administracije predsjednika Georga W. Busha Holbrooke je treći put otišao među privatne građane vrativši se u Credit Suisse. Usput je osnovao nekoliko tvrtki, postao potpredsjednik vodeće investicijske tvrtke Perseus LLC i član uprave financijske korporacijske American International Group. Postao je i predsjednik nevladine udruge Global Business Coalition on AIDS, TB and Malaria i u tom svojstvu prikupio znatna sredstva koja su uložena u borbu protiv tih bolesti. Iz tog razdoblja potječe nekoliko skandala koji se povezuju s njime. U lipnju 2008. tvrtka Conde Nast Portfolio izvijestila je da su Holbrooke i njegov sin dobili višemilijunske nenamjenske kredite s izrazitom niskom kamatom od tvrtke Countrywide Financial, što im je privatnim pogodovanjem omogućio predsjednik te banke Angelo Mozilo, inače upleten u mnoge sumnjive poslove i korupcijske skandale. Druga kontroverzija vezuje se za njegovu podršku Bushu da vojno intervenira u Iraku. Holbrooke je bio jedan od rijetkih demokrata koji se suglasio s propagandističkom tvrdnjom o postojanju tajnoga

iračkog oružja za masovno uništenje i nužnošću da se ta opasnost ukloni vojnom intervencijom. Nadalje, u televizijskoj emisiji Press TV bivši ministar vanjskih poslova BiH Muhamed Šaćirbej, kojega je vlada BiH optužila da je pronevjerio državna sredstva u kockarnicama Las Vegasa, optužio je Holbrookea da je sklopio tajni sporazum s Karadžićem prema kojemu Karadžić neće biti izručen Haškom sudu odstupi li svojevolutno s mjesta predsjednika Republike Srpske. To je ustvrdio i Karadžić u svojoj obrani pred Haškim sudom. Holbrooke se branio tako da je tvrdio kako nikad nije neposredno razgovarao s Karadžićem, ali nije otklonio mogućnost da je cijela ta priča nastala kao plod Miloševićeve manipulacije.

Nesuđeni državnik, po treći puta

Dolazak Baracka Obame ponovno je oživio nagađanja da bi Holbrooke mogao napokon zasjesti u fotelju državnog tajnika i tako okruniti svoju diplomatsku karijeru. No na putu mu se opet ispriječila Hillary Clinton, koju je Holbrooke podržao u utrci za predsjedničku nominaciju, nadajući se upravo mjestu državnog tajnika u njezinoj administraciji. Kad je izgubila stranačke predizbore, Holbrookeu se opet otvorio prozorčić nade da će ostvariti svoj životni san. No Obama je izabrao Hillary Clinton za državnu tajnicu, ali je Holbrookeu opet ponuđen važan posao posebnog predstavnika predsjednika SAD-a za Afganistan i Pakistan. I opet je s nezaustavljivom energijom prionuo na posao U State Departmentu je osnovao posebnu radnu jedinicu s najboljim stručnjacima za Afganistan, Pakistan i susjedne zemlje. U toj su se ekipi našli orijentalisti s američkih sveučilišta, novi naraštaj američkih diplomata, iskusni časnici iz bosanskih mirovnih misija, IFOR-a i SFOR-a, novinari i drugi stručnjaci. Holbrooke je počeo svoju novu misiju kako bi SAD izvukao iz dosad najsloženijega vojno-političkog labirinta. Vijetnam i Bosna su u usporedbi s Afganistanom i Pakistanom bili dječja igra. U Vijetnamu i Bosni je protivnik bio vidljiv i predvidljiv, dok u Afganistanu i Pakistanu protivnika "nema", to jest stalno izmiče i miješa se s korumpiranim strukturama vlasti. Holbrooke je zaključio da se Amerika mora izvući iz te močvare gdje se vlasti miješaju s talibanima, ilegalnim uzgajivačima droge, međunarodnim krijumčarima i banditima, a financijska pomoć američke vlade završava u crnoj rupi.

Barack Obama je Holbrookea nazvao "pravim divom američke vanjske politike". Zlobnici bi zaključili da mu je koban bio treći značajni susret s Hillary Clinton: prvi je put umjesto nje predložila svome mužu da Madeleine Albright imenuje državnim tajnicom, drugi puta mu je sama uzela to mjesto pred nosom, a treći puta je na sastanku s njom doživio smrtonosni napad. Kako god bilo, cijeli ga je svijet ispratio kao jednog od vodećih američkih diplomata novog doba, nesuđenog državnika i nesuđenog nobelovca. U povijest će ući, prije svega, kao "balkanski buldožer", a njegov robustni stil pregovaranja već je ušao u udžbenike diplomatske tehnike i umijeća. ■

Odlazak vođe smrtonosnih "plemenitih zabluda"

Mirjana Kasapović

Nedavno je političku pozornicu Balkana napustio Milo Đukanović, podnijevši 21. prosinca 2010. ostavku na mjesto predsjednika crnogorske Vlade. Zašto se popularni Milo odlučio povući u zavjetrinu?

Nedavno je političku pozornicu Balkana napustio Milo Đukanović, podnijevši 21. prosinca 2010. ostavku na mjesto predsjednika crnogorske Vlade. Ne može se pouzdano kazati je li to učinio trajno ili privremeno, dragovoljno ili prisilno. Đukanović je već odlazio iz politike i vraćao se u nju u nerazvidnim okolnostima i s neuvjerljivim obrazloženjima. Zašto se popularni Milo, "otac" suvremene crnogorske države, odlučio povući u zavjetrinu? Je li to učinio pod težinom optužbi za kriminal koje pljušte sa svih strana? Je li uvjet napredovanja Crne Gore k članstvu u Europskoj Uniji bilo povlačenje iz nacionalne politike balkanskog "kuma duhanske mafije"? Đukanović je, naime, već ušao u svjetske mafijaške uspješnice, kakve su *McMafija* (2008) Mishe Glenyja i *Gomora* (2008) Roberta Savianija, kao jedan od balkanskih mafijaških kumova. Koliko god priče o Đukanovićevu mafijaštvu bile intrigantne, ponajprije nas zanima njegova politička karijera. A ona se može podijeliti na dvije faze: prvu, od Đukanovićeva ulaska u visoku politiku komunističke Crne Gore i Jugoslavije do poraza Srbije i Crne Gore u balkanskim ratovima 1995, i drugu, od tog poraza do najnovijeg povlačenja iz politike.

Politička zvijezda antibirokratske revolucije

Prvo razdoblje Đukanovićeve političke karijere obilježilo je bezuvjetno savezništvo sa Slobodanom Miloševićem potkraj osamdesetih i u prvoj polovici devedesetih godina. Vjerojatno bi ostao poluanoniman političar da se odmah nije pridružio Miloševićevoj antibirokratskoj revoluciji i postao njezin najvažniji

Mirjana Kasapović, redovita profesorica komparativne politike na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu. E-pošta: mkasapovic@fpzg.hr

akter izvan Srbije. Milo Đukanović, Momir Bulatović i Svetozar Marović, trojka na čelu crnogorskog ogranka antibirokratske revolucije, najprije se angažirala u zbacivanju s vlasti stare garde crnogorskih komunista, koji su bili gotovo dogmatski odani titoističkom poimanju socijalizma i federalizma, a potom – što silom što milom, što statutarno što nestatutarno, što institucionalno što izvaninstitucionalno – sama preuzela svu vlast u ondašnjoj najmanjoj jugoslavenskoj republici. "Mladi, lijepi i pametni", kako su im tepale pristaše, dokazali su da je političko obožavanje obično plod potpunog sljepila. Mladi su bili, o ljepoti se ne raspravlja, ali nije ih odlikovala velika pamet koja je u tim teškim vremenima bila najvažnija. Bulatović, najdosljedniji miloševićevac među njima, bio je opasni demagog meka glasa i opakih nakana, koji je pozvao Crnogorce da stvore "antifašistički front protiv pomamljenog ustaštva". Ispao je iz visoke crnogorske politike kao prosrpski kadar, koji je "čuo od svog đeda" da "crnogorski narod ima svoje, crnogorsko ime a srpsko prezime", te da su Crnogorcima "genetski usađene emocije" koje im govore da su "povlašteni dio srpstva i srpske nacije" (nav. prema: Vojičić, 2006:452). Marović, pretenciozni pseudointelektualni davitelj, ostao je upamćen i kao tvorac jezive kovanice o srpsko-crnogorskom "ratu za mir" koji se vodio u Hrvatskoj.¹ Prošao je političku konverziju, te se prije Đukanovića sklonio u zavjetrinu. Đukanović, čovjek jednodimenzionalna mišljenja, kruta ponašanja i oštra jezika, zbog čega je i dobio nadimak "Milo Britva", pokazao se politički najuspješnijim među njima.

Trojka je odvela Crnu Goru u jedno od najmračnijih razdoblja njezine suvremene povijesti. Ideološki zatupljene i propagandno napaljene crnogorske mase postaju snažan oslonac srpske antibirokratske revolucije – jedinoga masovnog prokomunističkoga i protudemokratskog pokreta u Istočnoj Europi potkraj osamdesetih i početkom devedesetih godina, koji njegovi crnogorski akteri nazivaju naprednim pokretom radnika, omladine i boraca koji će s postojećeg poretka skinuti "ljepljivu paučinu birokratije". Trojka svoj kadrovski prevrat u crnogorskoj partiji i državi smatra uvjetom ostvarenja "nove filozofije razvoja". Njihov se savez sa Srbijom čini neraskidivim, a prigovore da služe velikosrpskom nacionalizmu Đukanović proglašava "bolesnim halucinacijama". Na republičkom referendumu 1992. čak se 96 posto građana Crne Gore izjasnilo da želi ostati u državnoj zajednici s Miloševićevom Srbijom. Kako bi, navodno, očuvali socijalizam i Jugoslaviju, Crnogorci se masovno odazivaju ratnoj mobilizaciji, pa tisuće vojnika, rezervista i dragovoljaca, članova republičke teritorijalne obrane i milicije iz Nikšića, Ko-

cijalaca. Crnogorci su bili glavni ratni saveznik srpskih postrojbi i u istočnoj Hercegovini. U ratu se angažiraju i stotine crnogorskih novinara, književnika, svećenika, akademika iz Beograda i Podgorice. Kad je književnik Mirko Kovač pozvao akademika

Nekakva "crnogorska komisija za preimenovanja" predložila je da se nakon osnutka "velike srpske države od Crne Gore do leve obale Neretve" Dubrovnik preimenuje u "Nikšić na moru"

Radovana Samardžića da dignje glas protiv uništavanja Dubrovnika, on je odgovorio: "Situacija za Dubrovnik nije opasna. To je prostituisani grad hotelijera, gdje dolaze američke babe, britanski pederi, glupi Francuzi i njemačke daktilografkinje". Nekakva "crnogorska komisija za preimenovanja" predložila je da se nakon osnutka "velike srpske države od Crne Gore do leve obale Neretve" Dubrovnik preimenuje u "Nikšić na moru" (Vujović, 1996:146, 144). Malobrojna crnogorska opozicija ratu dobiva počasni naziv "bande izdajnika". Kako je rat odmicao i poraz bio sve očitiiji, Crnogorci su postajali sve pokunjeniji, a njihovo je vodstvo počelo grozničavo tragati za izlazom iz gubitničkog saveza sa Srbijom.

"Otac nacije" i rodonačelnik povijesnog revizionizma

Nakon izgubljenih ratova u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini te vojno-političkog sloma srpsko-crnogorske strategije na Kosovu poslije 1995. Đukanović stubokom mijenja svoju politiku. Ubrzano se transformira u žestokog protivnika Miloševićeve politike, pretvara samoproglašenu "ekološku republiku" Crnu Goru u fizičko skrovište srpskih opozicionara pred Miloševićevim asasinima, gradi imidž čuvara samostojnosti Crnogoraca i obnove crnogorske države, glumi balkansku zvijezdu proeuropske politike i hrvatskog prijatelja. Sve se to događa u sklopu mnogo zamašnjeg projekta revizije povijesne uloge Crne Gore u nedavnoj prošlosti, i to prema prokušanom "austrijskom obrascu".

Nije ovo mjesto da se iscrpnije izloži austrijski obrazac povijesnog revizionizma koji je razvijen nakon 1945. Ukratko, Austrija i austrijski Nijemci bili su najvjerniji saveznici Hitlerove Njemačke uoči Drugoga svjetskog rata i tijekom njega. Organizirani nacionalsocijalisti postojali su u toj zemlji još od 1926. godine. Na referendumu 1938. za ujedinjenje s Njemačkom izjasnilo se 99,8 Austrijanaca. Još su 1934. svoga kancelara Engelberta Dollfuß ubili zato što se protivio *Anschlusu*. Masovno su sudjelovali u zločinima, a neki od najzloglasnijih njemačkih vojnih zapovjednika bili su podrijetlom Austrijanci. Adolf Eichmann, Ernst Kaltenbrunner, Rudolf Hoess, Franz Stangl rođeni su u Austriji i Führer je, naravno, bio Austrijanac. Premda su činili manje od

Prvo razdoblje Đukanovićeve političke karijere obilježilo je bezuvjetno savezništvo sa Slobodanom Miloševićem

lašina, Podgorice, Ivanograda, Herceg-Novog, Budve i drugih crnogorskih mjesta sudjeluje u pljačkaškome ratnom pohodu na Dubrovnik, Kupare, Mline, Srebreno, Slano, Plat, Konavle...² U Cavtat je, primjerice, prvi upao policijski odred crnogorskih spe-

broj 5 - ožujak 2011.

10 posto njemačkog stanovništva, Austrijanci su tvorili gotovo polovicu upravljačkog osoblja koncentracijskih logora (Michael, 2006:168). Temeljito su i sustavno istrijebili svoje Židove, koji su dali neprocjenjiv doprinos austrijskoj znanosti, kulturi i privredi, te su uvelike bili zaslužni za to što je Beč stoljećima bio kulturna prijestolnica Europe: od oko 200.000 Židova koji su 1933. živjeli u Austriji kraj rata dočekalo je samo oko 7.000 ili svaki trideseti. Robert Michael (2006:167) naziva Austriju "rasadnikom katoličkog antisemitizma".

A ono zlo koje se ne može zanijekati, koje je neizbrisivo i neprenosivo na drugoga, e to je zlo bilo izraz "plemenitih zabluda". Upravo je tako u veljači 2010. Đukanović opisao uzrok svoje kobne politike s kraja osamdesetih i početka devedesetih godina

No nakon svršetka rata Austrija je sustavno počela graditi imidž žrtve nacističke Njemačke. Tvrdi se da se Austrijanci nisu dragovoljno priključili Njemačkoj, nego su bili okupirani i nasilno pripojeni. Njihovu su zemlju Hitlerove horde naprosto pregazile. Referendum o *Anschlusu* bio je izmanipulirani pseudodemokratski akt bez ikakve težine. Austrijanci nisu uništili svoje Židove, nego su to učinili Nijemci u njihovoj zemlji. Ako su neki Austrijanci i sudjelovali u tome, činili su to pod prijetnjom smrću. Poslijeratna Austrija samo što se nije ugurala u antifašistički tabor kao nekakva gošća-pobjednica, kako je to učinila Italija, ali s manje argumenata od nje, jer se Talijani ipak imali nekakav pokret otpora. Cinici su zaključili da je Austrija bila toliko djelotvorna u svojoj propagandi da je svijetu uspjela predstaviti Bettehovena, koji je rođen u Bonnu, kao Austrijanca, a Hitlera, koji je rođen u austrijskom Branauu na Innu, kao Nijemca.

Slično se razvijala priča i o Crnoj Gori. Crna Gora tako nije bila politička i ratna saveznica Miloševićeve Srbije, nego njezina prva i najveća žrtva. Ona nije dragovoljno ušla u taj savez, nego je to morala učiniti zato što je bila iznutra i izvana okupirana zemlja. Bila je žrtva demonske manipulacije s "beogradske velikodržavne, nasilničke i diktatorske adrese", kazao je obraćeni demokrat Đukanović, s koje se smišljeno potencirala opasnost za opstanak Crne Gore od "neposrednog okruženja", to jest od Hrvatske, kako bi je privezala za Beograd. Crnogorci su "pomalo naivno" bili uvučeni u "poziciju saučesnika u ratnim i nasilničkim događajima, koja je imala tragičan epilog na dubrovačkom i širem jugoslovenskom prostoru" (nav. prema: Vojčić, 2006: 564). Nizali su se iskonstruirani dokazi da Crna Gora i Crnogorci zapravo nisu htjeli rat i da su "zalutali u tuđi scenarij". Uvijek nadpredstavljani Crnogorci u vojnom establišmentu i njegovu umirovljeničkom ešalonu u SUBNOR-u u Beogradu bili su

zapravo srpski agenti. Ni Milošević, koji je podrijetlom Crnogorac, nema ništa s Crnom Gorom, jer se izjašnjavao i osjećao kao Srbin. Srbima su se, doduše, izjašnavale i osjećale i tisuće crnogorskih dinastijskih, građanskih i komunističkih političara, ratnika, znanstvenika i umjetnika, pa se njihova djela danas ugrađuju u moderni crnogorski nacionalni identitet. A ono zlo koje se ne može zanijekati, koje je neizbrisivo i neprenosivo na drugoga, e to je zlo bilo izraz "plemenitih zabluda". Upravo je tako u veljači 2010. Đukanović opisao uzrok svoje kobne politike s kraja osamdesetih i početka devedesetih godina Mati Đakoviću, uredniku i voditelju razgovorne emisije "Telering" na bosansko-hercegovačkoj televiziji OBN.

Đukanovićevo naslijeđe: neintegrirana nacija i nekonsolidirana demokracija

Đukanović je uspio osamostaliti Crnu Goru od Srbije, ali je novostvorena crnogorska država fragilna politička tvorevina. To je jedina postkomunistička država u Europi, osim autoritarne Bjelorusije, u kojoj u proteklih dvadesetak godina nije bilo nijedne stvarne smjene na vlasti. U osam ciklusa parlamentarnih (1990, 1992, 1996, 1998, 2001, 2002, 2006, 2009) i pet ciklusa predsjedničkih izbora (1992, 1997, 2002, 2007, 2009) uvijek su pobjeđivali Savez komunista i stranke koje su bile njegove izravne ideološke, organizacijske i kadrovske sljednice. U Crnoj Gori na vlasti nikad nije bila politička desnica. A dvije mirne smjene stranaka na vlasti minimalni su Huntingtonov pokazatelj konsolidacije demokratskoga političkog poretka.

Konsolidirana demokratska država tim je važnija što se ona pojavljuje kao glavni akter tvorbe građanske crnogorske nacije (Biber, 2003; Malešević i Uzelac, 2007; Biber i Winterhagen, 2009). Crna Gora je, naime, iznimka od povijesnog obrasca tvorbe nacionalnih država u Srednjoj i Istočnoj Europi prema kojemu su, pojednostavnjeno rečeno, formirane etničke odnosno nacionalne zajednice stvarale svoje nacionalne države. U Crnoj Gori bi, nasuprot tome, novostvorena država trebala stvoriti svoju građansku ili civilnu naciju. A da proces tvorbe moderne crnogorske nacije nije dovršen potvrđuje više činjenica. Ponajprije, crnogorski državljanski korpus duboko je rascijepljen na one koji se izjašnavaju Crnogorcima i one koji se izjašnavaju Srbima. Etnička rascijepjenost dramatično se proširila i produčila upravo u procesu državnog osamostaljenja: dok se 1961. Srbima izjašnavalo 3 posto, 1971 – 7,5 posto, 1981 – 3,3 posto,

Profil ličnosti

Ime i prezime: Milo Đukanović

Datum i mjesto rođenja: 15. veljače 1962, Nikšić, Crna Gora

Obrazovanje: Ekonomski fakultet Sveučilišta u Podgorici

Imovinsko stanje: neprocijenjeno

Politička karijera: član CK SKJ od 1979. Predsjednik crnogorske vlade u šest mandata (1991-1998, 2003-2006, 2008-2010), predsjednik Republike Crne Gore u dva mandata (1998-2003, 2006-2008)

Stranačka pripadnost: Demokratska partija socijalista (DPS)

Status nakon ostavke: predsjednik DPS-a

Đukanovićeve "plemenite zablude"

Nakon što je ustvrdio kako naponi da se jugoslavenska kriza riješi mirnim putem nisu uspjeli, crnogorski premijer Milo Đukanović obrazložio je zašto se to dogodilo: "Zato što smo, kao sagovornika sa hrvatske strane, imali ustaše, licemjere, kriminalce, raspomamljene krovoloke, riječju plaćenike, čiji je zadatak da razbiju jugoslavensku državu... Hrvatska vlast je po svaku cijenu htjela rat i – ima ga... lako nam ratovanje kud i kamo više priliči, izbjegavali smo ga sve dok je to bilo moguće, sve dotle dok ustaške formacije nijesu najdirektnije ugrozile Crnu Goru i živote naših građana... Nametnuti rat ćemo dobiti, baš kao što smo takve protivnike kao što su oni pobjeđivali čitave naše istorije. Samo ovoga puta ćemo ih pobijediti i završiti zajednički život s njima, nadam se – za sva vremena. Pri tome, Boka će ostati tamo gdje joj je mjesto, u sastavu Republike Crne Gore, a nadam se da će se u toj diobi i formiranju nove državne zajednice u kojoj ćemo živjeti i granice sa Hrvatskom povući mnogo prirodnije i logičnije, nego što su to uradili priučeni boljševički kartografi, čiji je, izgleda, jedini cilj bio da nad Crnom Gorom, u dijelu Boke Kotorske, ostave hrvatsko starateljstvo".

Izvor: Vojčić, B. (ur.). (2006). *Dubrovnik: "rat za mir"*. Beograd: HHO Srbije, str. 421, 422.

1991 – 9,3 posto stanovnika Crne Gore, godine 2003. taj se udio popeo na visokih 30,1 posto (Bideleux i Jeffries, 2007:472). Takva promjena u nacionalnoj strukturi zemlje – koja je shvatljiva samo iz bitno promijenjenoga povijesno-političkog konteksta, ali i iz složene politike identiteta u predkomunističkoj i komunističkoj Crnoj Gori – izrazila se i u rezultatima referenduma o neovisnosti 2006. godine: samo je 55,5 posto glasača bilo za neovisnost, a 44,5 posto protiv nje. Neovisnost je izglasovana s 2.090 glasova iznad praga od 55 posto što ga je arbitrarno postavila Europska Unija kao svoj uvjet priznavanja legitimnosti rezultata referenduma. Crna Gora tako se državno osamostalila s najslabijom potporom svojih građana od svih bivših jugoslavenskih republika, a presudne su glasove donijeli pripadnici albanske, bošnjačke i hrvatske manjine. Snažna etnička polarizacija očitovala se u izbornim rezultatima znatno prije referenduma. Tako je u drugom krugu predsjedničkih izbora 1997. Milo Đukanović pobijedio Momira Bulatovića s 5.488 ili 1,6 posto glasova prednosti (Goati, 2001:221).

Danas su dvije podijeljene etničke skupine većinom politički okupljene oko procrnogorske Demokratske partije socijalista i prosrpske Socijalističke narodne partije (Vujović i Komar, 2006). A to otvara novi problem: ako, naime, i dođe do izborne smjene na vlasti, vlast bi preuzeo prosrpski politički blok, što bi neposredno ugrozilo ili makar ozbiljno potkopavalo crnogorsku državnost i potencijalno destabiliziralo cijelu regiju. Đukanović se sklonio u zavjetrinu. Vidjet će se je li Crnu Goru ostavio na političkoj vjetrometini.

Bilješke

- 1 Na izvanrednoj sjednici Vlade i Predsjedništva Crne Gore 2. listopada 1991. "Svetozar Marović je, nasuprot zvaničnom stavu da se Crna Gora ne nalazi u ratu, rekao da se 'nalazimo u ratu. Ali, s tom razlikom što je ovo rat koji će donijeti mir! Ovoga puta... mir je jedino moguće obezbijediti ratom – neovisno koliko će biti patnje i bola!" (Vojčić, 2006:519).
- 2 Neprocjenjiva svjedočanstva o ratnom ozračju i aktivnostima Crne Gore u prvoj polovici devedesetih godina prikupljena su u zborniku *Dubrovnik: "rat za mir"* (2006) koji je uredio crnogorski novinar Branko Vojčić. Iz njih izranja i portret Mila Đukanovića, kako prije tako i poslije 1995.

Literatura

- Biber, F. (ur.) (2003). *Montenegro in Transition: Problems of Identity and Statehood*. Baden-Baden: Nomos.
- Biber, F., Winterhagen, J. (2009). Erst Staat – dann die Nation: Staats- und Nationbildung in Montenegro. *Südosteuropa*. (57) 1:2-24.
- Bideleux, R., Jeffries, I. (2007). *The Balkans. A Post-Communist History*. London i New York: Routledge.
- Goati, V. (2001). *Izbori u SRJ od 1990. do 1998*. Beograd: CeSID.
- Malešević, S., Uzelac, G. (2007). A nation-state without the nation? The trajectories of nation-formation in Montenegro. *Nations and Nationalism*. (13) 4:695-716.
- Michael, R. (2006). *Holy Hatred. Christianity, Antisemitism, and the Holocaust*. London: Palgrave Macmillan.
- Vojčić, B. (ur.) (2006). *Dubrovnik: "rat za mir"*. Beograd: HHO Srbije.
- Vujović, S. (1996). Nelagoda od grada. U: Popov, N. (ur.). *Srpska strana rata*. Beograd: Republika.
- Vujović, Z., Komar, O. (2006). Političke partije u Crnoj Gori. U: Lutovac, Z. (ur.). *Političke stranke i birači u državama bivše Jugoslavije*. Beograd: Friedrich Ebert Stiftung i Institut društvenih nauka, str. 173-203. ■

Gladna nuklearna sila s božanskim vođama

Davor Boban

**Dva oružana incidenta koja su se
2010. dogodila između Sjeverne i
Južne Koreje samo su nastavak
niza sličnih događaja iz proteklih
šezdesetak godina**

Korejski rat i poratna "politika incidenata"

Dva oružana incidenta koja su se 2010. dogodila između Sjeverne i Južne Koreje samo su nastavak niza sličnih događaja iz proteklih šezdesetak godina. Potapanje južnokorejske korvete u ožujku i bombardiranje južnokorejskog otoka u studenom prošle godine posljedice su napetosti koja vlada korejskim poluotokom od podjele zemlje. Poput Njemačke koja je poslije Drugoga svjetskog rata podijeljena između Sovjetskog Saveza i zapadnih saveznika, i Koreja je podijeljena na sjeverni dio pod sovjetskom i južni dio pod američkom kontrolom. Za sjevernokorejskog vođu sovjetske okupacijske vlasti postavile su mladoga Kim Il-sunga, vođu komunističke gerile koja se od tridesetih godina 20. stoljeća borila protiv Japanaca pod okriljem kineskih komunista. Došavši na vlast, Kim Il-sung je ubrzo počeo graditi kult ličnosti i usmjeravati svoje vojno-političke pretenzije prema jugu otoka. Tražio je od Staljina da mu dopusti vojni napad na dio poluotoka koji nije bio pod njegovom kontrolom, a kad je napokon dobio njegovo dopuštenje, sa sovjetskim je oružjem u lipnju 1950. počeo silovit prodor na jug. Seul je pao za tri dana, ali su nekoliko tjedana kasnije UN-ove snage zaustavile prodor sjevernokorejske vojske, te je počeo trogodišnji krvavi rat s promjenjivim ishodima i milijunskim žrtvama. Kim Il-sung nije uspio ostvariti svoj naum da osvoji južni dio poluotoka, ali se ipak održao na vlasti. U narednim godinama uspio je uvjeriti svoj narod da je zapravo Jug napao Sjever, a ta se laž poput mantre ponavlja i danas.

Korejski je rat bio vrhunac neprijateljstva među dvjema dr-

žavama, ali su i nakon njegove svršetka ostale napetosti koje su često bile na rubu oružanog sukoba. Premda je bilo mnogo pokušaja da se uspostave miroljubivi odnosi među dvjema državama, koji su kulminirali posjetom južnokorejskoga predsjednika Kim De-džunga Pjongjangu 2000, dva incidenta 2010. pokazala su da to nije otklonilo ratnu opasnost. Provokacije su tijekom posljednjih nekoliko desetljeća dolazila sa Sjevera i katkad su bile vrlo opasne. Tako su 1968. sjevernokorejski specijalci tajno prešli granicu i došli sve do Seula gdje su kanili ubiti južnokorejskog predsjednika. Zaustavljeni su u posljednji tren. Dva dana kasnije sjevernokorejska je mornarica zaustavila i zaplijenila američki ratni brod Pueblo. Pjongjang je pustio mornare tek nakon što su se Amerikanci ispričali za incident, premda ga vjerojatno nisu izazvali. Osam godina poslije sjevernokorejski su vojnici u demilitariziranoj zoni između dviju Koreja sjekirom ubili dvojicu američkih vojnika. Osamdesetih su godina izazvali niz incidenata, među kojima se izdvajaju eksplozija bombe 1983. u Mauzoleju mučenika u Burmi, neposredno pred dolazak južnokorejskog predsjednika na to mjesto, te rušenje južnokorejskoga putničkog zrakoplova 1987. Za to je vrijeme režim u Pjongjangu uvjeravao svoje građane i vojsku da se Sjeverna Koreja zauzima za mirno ujedinjenje korejskog poluotoka, ali da unatoč tome u svakom trenutku može

Sjeverna Koreja ne može pobijediti u utrci s Južnom. No režim u Pjongjangu se ne predaje, uvjeravajući svoje građane da je njihova zemlja postala svjetska vojna i politička sila. U stvarnosti brojna, ali tehnološki slabo opremljena vojska ne bi mogla izdržati sukob s južnim susjedom kojemu je ekonomski procvat omogućio stvaranje moderne i moćne vojske naoružane ne samo američkim, nego i sofisticiranim ruskim oružjem. Takav odnos snaga ne ostavlja sumnje o tome tko bi u eventualnom sukobu pobijedio, ali stvara opasnost od njegovih posljedica. Seul je od granice udaljen samo 60 kilometara i to je snažan adut u sjevernokorejskim prijetnjama da će taj grad pretvoriti u "plameno more". Osim toga, sukob bi imao i međunarodne posljedice. Premda Rusija nema više onakav interes za Pjongjang kakav je imala prije 1990, Kina se još uvijek smatra njegovim velikim saveznikom. To savezništvo ne proizlazi iz povijesnih ili kulturnih veza, nego iz kineskog straha da bi pobjedom Juga ojačao američki utjecaj na Korejskom poluotoku. Često se u medijima navodi i strah Kine od priljeva izbjeglica u slučaju kolapsa sjevernokorejskog režima, premda bi se toga morala više pribojavati Južna Koreja. Golema razlika između gospodarske snage dviju Koreja vjerojatno bi nagnala mnoge sjevernjake da nagru prema jugu u potrazi za boljim životom, odnosno u prvi mah za hranom.

Sjedinjene Države su drugi veliki sjevernokorejski neprijatelj. Neprijateljski odnosi između Washingtona i Pjongjanga traju više od šest desetljeća. Najviše izgleda da se odnosi poboljšaju bilo je 2000. kada je američka državna tajnica Madeleine Albright posjetila Pjongjang. Kim Džong-il ju je toplo primio, iskazujući srdačnost kakvu inače ne gaji prema Amerikancima. Sjevernokorejci godinama zahtijevaju uspostavu diplomatskih odnosa i sklapanje mirovnog sporazuma između dvije zemlje, ali Washington to odbija. Na sastanku s Albrightovom Kim Džong-il je tražio određene ustupke od Amerikanaca kako bi prestao izvoziti raketnu tehnologiju u Iran i Siriju. Naizgled je otvorena mogućnost da se počnu razvijati drukčiji odnosi među dvjema zemljama, ali već sljedeće godine oni su se opet zaoštrili. Američki predsjednik George Bush je tada Sjevernu Koreju uvrstio među zemlje koje čine "osovinu zla". Nakon američkog napada na Irak 2003. Pjongjang ponovno otvara svoja istraživačka nuklearna postrojenja, vjerojatno smatrajući da je pravi trenutak za to jer su Amerikanci bili zaokupljeni s dva rata što su ih vodili. Te godine počinju šesterostrani pregovori koje su sa Sjevernom Korejom vodili SAD, Rusija, Kina, Japan i Južna Koreja. Oni su u međuvremenu propali, jer su Amerikanci optužili Pjongjang da je prekršio obećanja da će zaustaviti razvoj nuklearnog oružja. Prijetnje SAD-a i međunarodne zajednice nisu pokobile sjevernokorejski režim, te je 2006. izazvana prva, a 2009. druga nuklearna eksplozija. Procjenjuje se da danas ta zemlja posjeduje nekoliko nuklearnih glava, ali da za njih još nema odgovarajuće rakete koje bi ih vodile do cilja napada. Sjevernokorejska vanjska politika ima obilježja pasivne agresije jer, osim povremenih incidenata, država vojno ne djeluje, ali prijeti upotrebom oružja za masovno uništenje kako bi ostavila dojam moćne sile koja može izazvati probleme svojim susjedima i Amerikancima ako ne pristanu na njezine zahtjeve. Izvorište je te politike u prirodi režima i unutarnjega političkog uređenja. Strah vladajuće političke elite od vanjskih neprijatelja i od svrgavanja s vlasti utječe

Sjevernokorejska vanjska politika ima obilježja pasivne agresije jer država vojno ne djeluje, ali prijeti upotrebom oružja za masovno uništenje

početi rat izazvan američkom ili južnokorejskom agresijom. Ta dvostruka politika pokazivala je složeni karakter režima. Kim Il-sung očito nije odustao od nakane da vlada cijelom Korejom, ali je s godinama postajalo sve neizglednije da će to i ostvariti. Premda je jačao vojsku iscrpljivanjem nacionalne ekonomije do krajnjih granica, pa je zbog povećanja broja aktivnih vojnika nedostajalo radne snage, Seul je zbog ekonomskog jačanja i veza sa SAD-om postao vojno dominantna strana. Washington je, osim toga, nakon Korejskog rata stacionirao svoje nuklearne snage na Jugu kako bi ih u slučaju ponovnog napada sa Sjevera mogao upotrijebiti umjesto konvencionalnog oružja. To je potaknulo Sjevernu Koreju da se osamdesetih godina i sama okrene razvoju tehnologije za proizvodnju nuklearnog oružja. Uz pomoć Sovjetskog Saveza počela je graditi istraživačka i proizvodna postrojenja, ali put do razvoja atomske bombe bio je dalek. Namjera Pjongjanga da proizvede atomsku bombu izazvala je reakciju SAD-a, te je 1994. postignut sporazum da će Sjeverna Koreja obustaviti razvoj nuklearne tehnologije u zamjenu za prijeko potrebnu stranu pomoć, jer je nakon raspada Sovjetskog Saveza ostala bez pomoći te zemlje. Zbog toga su mnoga industrijska postrojenja prestala raditi, a zemlja je sve brže klizila ka ekonomskoj propasti. Kao što Sovjetski Savez nije uspio izdržati utrcu u naoružavanju sa Zapadom, tako ni broj 5 - ožujak 2011.

na postavljanje ciljeva vanjske politike, te na iscrpljivanje siromašnog stanovništva i bijedne ekonomije kako bi se ti ciljevi ostvarili.

Unutarnja politika: snažna vojska i gladan narod

Sjeverna Koreja često se naziva posljednjom staljinističkom utvrdom na svijetu. Strogo formalno promatrano, ta je ocjena pogrešna. Premda je u prvim godinama svoje vladavine promicao marksistički i lenjinistički nauk, od kraja pedesetih godina Kim Il-sung počinje stvarati ideju Džuche kao svoj nauk. To je trebalo pokazati neovisnost Sjeverne Koreje ne samo o kapitalističkom svijetu, nego i o Kini i Sovjetskom Savezu kao ideo-

Država je morala smanjiti porcije riže, a državna je propaganda lansirala krilaticu "hajdemo jesti dva umjesto tri puta dnevno"

loškim saveznicima. Tijekom šezdesetih godina Kim Il-sung je lavirao između tih dviju zemalja, jer mu je bila potrebna pomoć obiju kako bi izgradio zemlju. U to se vrijeme Sjeverna Koreja smatrala, zajedno s Japanom, jedinom industrijaliziranom zemljom Azije, a početkom tog desetljeća BDP po glavi stanovnika bio je četiri puta veći od južnokorejskoga. Politika forsiranoga industrijskog razvoja, napose razvoja teške industrije, nije proizlazila samo iz koncepta ekonomskog razvoja svojstvenog svim komunističkim zemljama, nego i iz stvarnih okolnosti u zemlji. Za razliku od južnog dijela Korejskog poluotoka koji je pogodan za poljoprivrednu proizvodnju, sjeverni dio ima znatna rudna bogatstva, ali nema povoljne uvjete za razvoj poljoprivrede. Forsirani industrijski razvoj nije bio duga vijeka. Nakon otvaranja svjetskom tržištu, gospodarstvo Južne Koreje počelo se razvijati brže od sjevernokorejskoga, pa je sredinom sedamdesetih godina južnokorejski BDP po glavi stanovnika premašio sjevernokorejski. Sjeverna se Koreja odbijala otvoriti svijetu, nastojeći autarkičnim gospodarstvom zadovoljiti sve svoje potrebe. Osim toga, državna je politika sve veći naglasak stavljala na vojsku i naoružanje, pa su se stalno povećavali državni izdaci za to. Zbog toga je trpjela i proizvodnja hrane. Problemi s prehranom stanovništva postali su očiti već sedamdesetih godina, da bi se kasnije sve više povećavali. Država je morala smanjiti porcije riže, glavne prehrambene namirnice u zemlji, koje je dijelila stanovništvu. Vlasti su za smanjenje količine hrane okrivljavale vanjske neprijatelje, a državna je propaganda lansirala krilaticu "hajdemo jesti dva umjesto tri puta dnevno". Stanje je postalo katastrofalno 1995. Nakon vremenskih nepogoda koje su pogodile zemlju i loše agrarne politike koja je još više smanjila proizvodnju hrane, zemlja je ušla u trogodišnje razdoblje koje se službeno naziva "teškim godinama". Tada je od gladi umrlo od jednog do tri milijuna ljudi, ovisno o procjenama, a strani humanitarci koji su uspjeli ući u zemlju svjedočili su o pothra-

njenom stanovništvu i djeci koja su rastom izgledala nekoliko godina mlađa nego što su doista bila.

Od preostalih pet komunističkih država u svijetu samo Sjeverna Koreja nije provela ekonomske reforme usmjerene ka uspostavi nekog oblika tržišnog privrede. I u posljednjoj verziji Ustava iz 2009. proklamirana je planska nacionalna ekonomija. Neki analitičari smatraju da odbijanje reformi nije posljedica ideološke ortodoksnosti, nego izraz straha da će bilo kakva reforma stvoriti pukotine u režimu i ugroziti njegov opstanak. Sve dok postoji stroga kontrola nad svakim segmentom države i društva, nerealno je očekivati da se režim suoči s bilo kakvom opozicijom u zemlji i javnim zahtjevima za promjenama. Svaka akcija protiv režima guši se u začetku. Povremeni neredi, koji se spominju u zapadnim medijima, izazvani glađu i katastrofalnim ekonomskim i socijalnim uvjetima života ljudi samo su nemušti pokušaji da se izrazi nezadovoljstvo stanjem u zemlji. Očito je da ni režim svojom propagandom ne uspijeva više nikoga ozbiljno uvjeriti u to da su američki imperijalisti krivi za sve nedaće u zemlji te da se zemlja, "nakon što je postala svjetska politička i vojna sila, nalazi pred zadatkom da postane i ekonomska sila". Taj je plan režim imao i ranije, pa je sjevernokorejska skupština 1980. pompozno najavila niz ekonomskih planova i projekata kojima bi se zemlja do 1990. priključila ekonomski razvijenom svijetu. Kim Il-sungovo obećanje, koje je još kao gerilac dao prije Drugoga svjetskog rata, da će Korejci imati kuće pokrivene crijepom, jesti mesnu juhu i odijevati se u svilu ostvarile su se na Jugu, a ne na Sjeveru poluotoka. Nakon 2000. bili su uočljivi sitni reformski pomaci koji nipošto nisu bili dovoljni da potaknu ekonomski razvoj. Riječ je o stranim ulaganjima u specijalnu ekonomsku zonu i otvaranju tržišta na kojima se prodaje hrana. Ipak, rast BDP-a vrlo je nizak ili čak negativan, a zemlju su pogodile i međunarodne sankcije kojima se režim pokušava prisiliti da odustane od nuklearnog programa.

Komunistička monarhija Kimovih

Političkom režimu koji se zasniva na kultu ličnosti prijete opasnost da zapadne u krizu nakon smrti ličnosti oko koje je izgrađen kult. Nakon smrti sjevernokorejskog vođe Kim Il-sunga 1994. na Zapadu se sumnjalo u sposobnost njegova sina Kim Džong-ila da uspješno naslijedi svoga oca. No sin je svoju volju

Ima indikatora da je dio vojnog vrha pripremao puč protiv Kim Džong-ila. Urotnici su otkriveni i 1999. pogubljeni na stadionu tako što su živi spaljeni

za vlašću i sposobnost bavljenja državnim poslovima pokazao mnogo prije. U borbi za nasljedstvo uspio je izgurati svoje rođake, te je već sredinom sedamdesetih godina u državnim medijima nazivan "središtem Partije". Ipak, sve do partijskog kongresa 1980. njegov status nasljednika nije bio siguran. Tek je na tom

kongresu stekao pravo da naslijedi oca nakon njegove smrti. Na to je morao čekati još 14 godina. Smrt Kim Il-sunga 1994. značila je automatski prelazak vlasti s oca na sina, s "Velikog vođe" na "Dragog vođu". No mnogi nisu bili time zadovoljni. Ima indikatora da je dio vojnog vrha pripremao puč protiv Kim Džong-ila. Urotnici su otkriveni i 1999. pogubljeni na stadionu "1. svibnja" u Pjongjangu. Režim je pokazao svoju dosljednost u okrutnosti time što su urotnici pogubljeni tako što su živi spaljeni.

Goleme ekonomske i socijalne probleme zemlje Dragi vođa ne osjeća na svojoj koži. Odrastao u luksuzu u kojemu je živio i njegov otac, nastavio je uživati u svim pogodnostima nedodirljivog božanstva: od vila i palača preko legendarnih "korpusa sreće i radosti" u koje se regrutiraju mlade zgodne djevojke za umjetničku i seksualnu zabavu dvaju vođa do gurmanskih eskapada za koje su zaduženi strani kuhari. Iskomplesiran svojim niskim rastom, Dragi vođa je hodao u cipelama s visokom petom i nosio frizuru koja bi mu kosu usmjeravala u visinu. Često se spominje anegdota koju je ispričala Madeleine Albright u svojim memoarima. Kad su se susreli 2000. Albrightova je primijetila da nije bila jedina koja je na sastanak došla u cipelama s potpeticama. Državna propaganda ga je, međutim, prikazivala posve drukčije – kao skromnog državnika koji je tijekom *teških godina* dijelio svoju pogačicu kruha s drugovima. Na televizijskim snimkama ili fotografijama snimljenima u Sjevernoj Koreji može se, pak, primijetiti da je zapadnjačka pošast pretilosti zahvatila samo pripadnike vladajuće elite, dok su obični ljudi "vrlo vitki" ili izrazito mršavi. Nedostatak kalorija uzrokovao je zaostajanje u tjelesnom razvoju, pa Sjevernokorejci koji uspiju pobjeći u Južnu Koreju primjećuju kako su njihovi sunarodnjaci u toj zemlji prosječno viši od njih, premda je riječ o pripadnicima istog naroda. Nezdrav način života ili neki drugi razlozi ozbiljno su narušili zdravlje Dragog vođe, pa je postalo aktualno pitanje njegova nasljednika. Kao što je on naslijedio svog oca, tako je među svojim potomstvom tražio nekoga tko će postati novi vođa. Najstariji sin Kim Džong-nam otpao je iz utrke jer je uhićen u Japanu dok je pokušao proći graničnu kontrolu s kriptovorenim putovnicom. Drugi sin Kim Džong-un je navodno "ženskast" i stoga nepodoban za vođu. Tek je treći sin zadovoljio očeve kriterije. Na kongresu Korejske radničke partije, koji je održan u rujnu 2010, i to prvi put nakon 1980, Kim Džong-un je predstavljen javnosti kao očev odabranik. Odmah je promoviran u generala s četiri zvjezdice i počelo ga se nazivati "mladi general" ili "briljantni drug". Izbor izraza kojima se naziva u

medijima treba učiniti njegov položaj jasnim i neprikosnovenim kako bi se počeo graditi novi kult ličnosti. Premda prema protuslovnim informacijama ima samo 27 ili 28 godina, pogrešno je očekivati da bi njegova vlast zbog toga mogla biti manje totalitarna ili da će režim propasti nakon odlaska njegova oca s političke pozornice. Neki su tako mislili nakon smjene na vlasti 1994, ali promjenom vođe nije se promijenila i totalitarna priroda režima. Ipak, Kim Džong-unu na ruku ne ide nekoliko okolnosti. Prvo, dok je njegov otac pripremao teren za dolazak na vlast najmanje dva desetljeća i tijekom tog razdoblja učvršćivao svoj položaj u institucijama, poglavito u vojsci i partiji, Kim Džong-un je predstavljen javnosti tek nedavno. Čak i u Sjevernoj Koreji u kojoj se "istina" stvara u stilu glasovite izreke filmskog junaka

Sa svakim sljedećim nasljednikom na prijestolju dinastije Kim smanjuje se društvena svijest o njegovoj "božanstvenosti", a povećava vjerojatnost urota

Ilije Čvorovića "ima tko da je u ovoj zemlji zadužen za istinu", te ni uz najveći trud i maštu državnih propagandista ne može se u tako kratko vremenu od "mladog druga zapovjednika" stvoriti općeprihvaćen vođa vrhunskih sposobnosti. Sa svakim sljedećim nasljednikom na prijestolju dinastije Kim smanjuje se društvena svijest o njegovoj "božanstvenosti", a povećava vjerojatnost urota. Drugo, katastrofalni životni uvjeti uzrokuju sporadične, premda neartikulirane, nemire u zemlji. Jedan je analitičar izjavio da u Sjevernoj Koreji trećina stanovništva sljepo prihvaća režim, trećina je ravnodušna, a trećina ga mrzi. Kim Il-sung je bio obožavan unatoč svim životnim nedaćama stanovništva, ali takvo što ne mogu očekivati i njegovi nasljednici. I treće, unatoč pokušajima režima da gotovo hermetički zatvori zemlju, razvoj tehnologije stvara pukotine u toj izolaciji, pa stanovništvo ipak doznaje kako izgleda vanjski svijet. Budući da je potpuna zatvorenost jedan od stupova opstanka režima, upitno je kakva je njegova budućnost. Hoće li "mladi general" biti posljednji vođa Sjeverne Koreje očito manje visi o njemu nego što je ovisilo o njegovu ocu i djedu. ■

Azil i imigracije: perspektiva rubnih zona uniije i prava migranata

Vedrana Baričević

U prosincu 2010. Hrvatska je zatvorila 24. poglavlje *acquisa*, poglavlje o pravdi, slobodi i sigurnosti, ispunivši tako obveze vezane za usvajanje europske regulative o imigraciji i azilu. Široj je javnosti malo poznato što to znači

U prosincu 2010. Hrvatska je zatvorila 24. poglavlje *acquisa*, poglavlje o pravdi, slobodi i sigurnosti, ispunivši tako obveze vezane za usvajanje europske regulative o imigraciji i azilu. Široj je javnosti malo poznato što to zapravo znači. Kako je u Hrvatskoj još uvijek vrlo niska razina imigracije, ta se pitanja ne doživljavaju kao problem koji nas se neposredno tiče. No politike koje smo usvojili imaju vrlo ozbiljne institucionalne, financijske i šire društvene implikacije, osobito iz perspektive ulaska u Europsku Uniju (EU) nakon kojega se očekuju jači migracijski pritisci i na naš teritorij. U većini zemalja EU-a migracija i azil dospjeli su na sam vrh političkih prioriteta. Naglim povećanjem priljeva migranata početkom devedesetih godina, zemlje članice odlučile su poduzeti zajedničke korake u kontroli i upravljanju migracijama. Politike koje su prije ovisile o nacionalnim odlukama, postale su jedno od ključnih područja europske regulacije, najprije kao posljedica spontanog približavanja članica, a potom kao plod planirane harmonizacije. Tako su stvoreni potpuno novi obrasci upravljanja migracijskim kretanjima, i to ne samo u Europi nego i u Africi i Aziji.

Harmonizacija europskih politika

Konvergencija i harmonizacija europskih azilskih i imigracijskih politika događa se u uvjetima ekonomske krize osamdesetih i devedesetih godina, intenzivnijih migracijskih kretanja nakon sloma socijalizma, te stvaranja osnova za jedinstveno tržište EU-a. Kao odgovor na porast migracija u doba ekonomske stagnacije i krize, useljeničke zemlje poput Njemačke i Francu-

ske ograničile su prihvata useljenika u nadi da će ih tako odbiti od svojih granica. Ne bi li spriječile prelijevanje migracijskih kretanja na svoj teritorij, susjedne su države poduzele iste korake. Lančani učinak tih mjera doveo je do značajnog ujednačavanja nacionalnih propisa koji su ponajprije bili usmjereni na prevenciju imigracije. Uspostavom temelja zajedničkog tržišta i uz perspektivu otvaranja unutarnjih granica EU-a, države članice

Nerestriktivnije imigracijske politike mogu uzrokovati promjene društvene strukture i etničkog sastava stanovništva, što često izaziva otpor država koje su morale prihvatiti određena pravila kako bi ušle u EU

zaključile su kako je potrebno planski graditi jedinstveni sustav migracijske kontrole i učinkovite zaštite vanjskih granica. Ostavljajući pitanja regulacije dobrovoljnih i regularnih migracijskih kretanja u većoj mjeri u nadležnosti nacionalnih zakonodavstava, novi je sustav uvelike harmonizirao pristup kontroli prisilnih i nezakonitih migracija (Byrne i dr., 2003; Hatton, 2005; Lavenex, 1998).¹

Kako europske institucije, ponajprije Europska komisija, nisu uspjele potaknuti članice EU-a da solidarno podijele zahtjeve za azilskom zaštitom, polazište novog sustava postao je inovativni mehanizam utvrđivanja odgovornosti država za prihvaćanje zahtjeva za azilom. Konvencija iz Dublina (1990) odredila je da je zemlja "prvog ulaza" odgovorna za brigu o tražiteljima azila na njezinu teritoriju, a pitanje azilske zaštite čvrsto je vezala za teritorijalne čimbenike migracijskih kretanja. Ujedno su poduzeti odlučni koraci da se stane na kraj nezakonitom ulasku, boravku i prebivanju u zemljama članicama. Uz stroge propise usmjerene protiv nelegalnog useljavanja, članice EU-a odlučile su proširiti mreže readmisijskih ugovora² koji omogućuju povrat ne samo tražitelja azila nego i nezakonitih migranata u zemlju podrijetla ili tranzita. U praksi to znači da država koja usvoji europski *acquis* i ugovore o readmisiji postaje odgovorna za sve tražitelje azila i nezakonite migrante koji se nađu na njezinu teritoriju – bilo da je on krajnje odredište bilo samo tranzitni prostor – osim ako dokaže da je suspektna osoba prošla ili boravila na teritoriju druge države uključene u sustav. U tom je slučaju ima pravo vratiti dotičnoj državi koja preuzima odgovornost za rješavanje njezina statusa.³ Te su nove politike primijenjene u EU i istodobno izvezene u zemlje koje su bile područja emigracije i tranzita osoba koje su se uputile u zapadnu Europu.

Taj sustav pravila ima ozbiljne posljedice kako za uključene države, osobito za rubne zone, tako i za osnovna ljudska prava migranata i tražitelja azila. Iz njega slijedi da se ključna odgovornost za migracijski pritisak prebacuje na rubna područja EU-a i, do određene mjere, u zemlje europskog susjedstva koje se stoga i same moraju koncentrirati na učinkovitu prevenciju useljavanja (Lavenex, 1998). Prihvata većeg broja useljenika zahtijeva

znatna financijska ulaganja, izgradnju institucionalnih kapaciteta i promjene koje su u većini društava nepoželjne. Priznanjem statusa zakonitog boravka, prebivališta ili zaštite prisilnih imigranata nacionalni se sustav obvezuje da će im osigurati niz skupih socijalno-ekonomskih prava (smještaj, zdravstvenu skrb, socijalnu pomoć, zapošljavanje itd.). Neovisno o tome je li riječ o zakonitome ili nezakonitom prebivanju na teritoriju određene države, nerestriktivnije imigracijske politike mogu uzrokovati promjene društvene strukture i etničkog sastava stanovništva, što često izaziva otpor država koje su morale prihvatiti određena pravila kako bi ušle u EU. Imajući u vidu sve veće društvene napetosti u razvijenim zapadnim demokracijama, rubne zone EU-a i periferne europske zemlje, posebice one s razmjerno homogenim etničkim sastavom stanovništva, sklone su spriječiti takav razvoj na svojem teritoriju. Istodoban izvoz prevladavajućega zapadnoeuropskog diskursa *kriminalizacije* migracija i azila, gdje se azilanti i drugi imigranti tretiraju kao čimbenik ekonomske stagnacije, kriminala i društvene nestabilnosti (Hyndman i Mountz, 2008), produbio je negativne percepcije useljenika. Stoga većina zemalja koje su usvojile europsku migracijsku arhitekturu nastoji udaljiti migrante od svojih granica, a posebice to žele one zemlje koje su postale novi "europski vratari" (Noll, 2002:29).⁴

Postnacionalna i kozmopolitska Europa

U posljednja dva desetljeća u akademskim se krugovima na migracijsku politiku u Europi gleda kroz prizmu kozmopolitizma i globalizacije ljudskih prava (Bosniak, 2000; Jacobson i Ruffer, 2003; Soysal, 1994). Inspirirani velikodušnim useljeničkim politikama u doba ekonomskog procvata nakon Drugoga svjetskog rata, ti krugovi zaključuju da je došlo vrijeme u kojemu stjecanje najvećeg broja temeljnih ljudskih prava ne ovisi više o volji nacionalnih režima nego o globalnom uređenju ljudskih prava. Dok nacionalne države još vode računa o uskim nacionalnim interesima, nadnacionalne organizacije i institucije ograničuju njihovo djelovanje i omogućuju globalizaciju ljudskih prava.⁵ Paradoksalno je, pak, što te teorije nastaju upravo u fazi oblikovanja krajnje restriktivnih politika i njihova širenja na sve udaljenije prostore europskoga i drugih kontinenata. Članice EU-a imaju mnogo mogućnosti da neželjene migrante udalje sa svojeg teritorija, odnosno da brigu o njima prebace na države u kojima je režim ljudskih prava vrlo upitan. Dok se grade sve nepropusniji mehanizmi za kontrolu nezakonitih migracija, dotle se snažno ograničuju zakonite migracije. Države samostalno odlučuju o tome koje su im kategorije imigranata korisne i potrebne, pa najčešće izdaju dopusnice za privremeni boravak, uz ograničena ekonomska i socijalna prava, zbog potreba tržišta rada (Hansen, 2009; Zavrtnik, 2006). Ostale kategorije dobrovoljnih useljenika vrlo teško dobivaju pravo na zakonito prebivanje, pa se najčešće pretvaraju u obespravljenе ilegalne imigrante.

Članice EU-a imaju sve veće mogućnosti transfera zahtjeva za državnom zaštitom u rubne ili vrlo udaljene zone, neovisno o tamošnjim standardima ljudskih prava, pa ljudska prava imigranata postaju poseban problem novoga europskog sustava. Teškoće nastaju u prijenosu kompleksnih politika azilske za-

štite u države koje se s time nisu ranije susretale. Nedostatak infrastrukture, iskustva i stručnog osoblja uzrokuje probleme u utvrđivanju i primjeni postupaka zaštite imigranata.⁶ Kako EU daje najveću financijsku i tehničku potporu kontroli i prevenciji migracijskih pritisaka, zaštita ugroženih skupina pada u drugi plan. Osim toga, države se svjesno bore protiv masovnijeg priljeva tražitelja azila, djelomice u skladu s europskim napucima, a djelomice zato da spriječe porast zahtjeva za azilom. U oba slučaja države nerijetko koriste različite strategije da zaobiđu standarde propisane zaštite koje EU neučinkovito kontrolira.

Stope prihvata azilanata iznimno su skromne: od 2004, kada je prvi zakon o azilu stupio na snagu, do danas Hrvatska je odobrila 18 azilskih i 8 supsidijarnih zaštita od ukupno 939 zahtjeva

Na nizu područja, osobito u rubnim zonama EU-a i zemljama izvan njezinih granica, ozbiljno se krše osnovna europska pravila o postupcima dodjele azila koja jamče minimalnu sigurnost ljudi. Kako se često ne osiguravaju nužni uvjeti učinkovite evaluacije njihovih zahtjeva – poput odgovarajuće pravne pomoći, prijevoda, informiranja i sl. – a nerijetko ih se i odvrća od namjere da potraže državnu zaštitu, nova europska migracijska regulativa fizički veže te osobe za prostore nacionalnih država koje su nepripremljene ili nisu voljne osigurati osnovne mjere zaštite ljudskog života. Problemi nepropisnih procedura primijećeni su u većini srednjoeuropskih i istočnoeuropskih zemalja,⁷ a u nekim je državama rubne zone i prostorima izvan EU-a stanje potpuno izmaknulo kontroli. Posljednjih godina sve su učestalija izvješća međunarodnih organizacija o upotrebi krajnjih sredstava kojima se tražitelji azila nastoje odvratiti od pokušaja stjecanja državne zaštite. Eklatantni je primjer Grčka koja pokušava nasilno spriječiti ulazak na svoj teritorij, fizički se obračunava s tražiteljima azila i rabi razne inventivne metode kojima ih "prebacuje" u druge države, najčešće u Tursku.⁸ U Turskoj, koja je suočena s enormnim porastom broja zahtjeva za zaštitom, učestao je povratak tražitelja azila u matične zemlje dok su u njima uvjeti zbog kojih su izbjegli, kao što su ratni sukob i opasnost progona, još na snazi.⁹ Libijske vlasti, kojima Italija vraća sve više tražitelja azila, općenito ne priznaju utemeljenost zahtjeva za azilom te sve tražitelje azila nazivaju lažnim azilantima.¹⁰ Poput Turske, i Libija nerijetko vraća azilske aplikante na područja sukoba ili progona, kakvi su Sudan i Somalija.¹¹ Ni politike starih država članica nisu bezazlene. Sve je češći prisilni povratak izbjeglica u matične zemlje, čak i kada to nije potpuno sigurno.¹² Općenito, sve se više napora ulaže u upravljanje migracijama daleko od EU-a. Strategijama upravljanja zaštitom u zonama podrijetla najveći se dio svjetske izbjegličke populacije smješta u zemlje u neposrednoj blizini sukoba gdje se ne mogu kontrolirati uvjeti njihove zaštite.¹³

Hrvatski slučaj

U hrvatskom slučaju teško je podrobnije govoriti o učincima implementacije tih politika jer nema empirijskih studija o tome. Moguće je, međutim, naznačiti osnovne pravce razvoja politike. Dosad nije bilo informacija o teškim kršenjima ljudskih prava kao u Grčkoj, Libiji i Turskoj. No, ima indikatora da postupci zaštite azilanata ne udovoljavaju potrebnim standardima. Kao i u većini postsocijalističkih zemalja, i u Hrvatskoj su dokumentirane povrede proceduralnih normi vezanih za ostvarivanje odgovarajuće pravne pomoći, prijevoda i informiranja tražitelja azila o postupku i uvjetima zaštite (Feijen, 2007-2008). Pojedini tražitelji azila kazali su da ih je hrvatska policija općenito valjano tretirala, ali nije ih uputila na mogućnost stjecanja azila.¹⁴ Europski diskurs i prakse restrikcija naišli su i u nas na plodno tlo. Stope prihvata azilanata iznimno su skromne: od 2004, kada je prvi zakon o azilu stupio na snagu, do danas Hrvatska je odobrila 18 azilskih i 8 supsidijarnih zaštita od ukupno 939 zahtjeva, to jest samo 2,44 posto zahtjeva.¹⁵

Podijeljeni su i stavovi političkih elita o tim pitanjima. U raspravi o strategiji hrvatske migracijske politike u kontekstu približavanja EU, Odbor za useljeništvo izrazio je bojazan da će se u Hrvatskoj dogoditi "zamjena stanovništva", odnosno da će na njezinu teritoriju "biti isti i veći broj stanovnika, ali će se u Hrvatskoj smanjiti broj Hrvata". Prema stavovima tog odbora, za Hrvatsku je ključno privlačenje iseljenih Hrvata na povratak, odnosno da vodi restriktivne politike prema strancima.¹⁶ S druge strane, Odbor za ljudska prava Sabora smatra da Hrvatska vodi previše restriktivnu imigracijsku politiku, te da su nužne promjene, osobito u politikama azilske zaštite.¹⁷ Rasprava u Saboru u povodu glasovanja o prijedlogu prvog zakona o azilu 2003. ukazuje na određene razlike između lijeve i desne opcije. Dok su HSLS i HSS tvrdili da Hrvatska treba uvesti restrikcije kako ne bi postala "prihvatni centar" za europske azilante, SDP je smatrao da se azilske politike ne mogu kreirati u skladu s ciljevima šire useljeničke politike te da je na tom području nužno pokazati veću osjetljivost jer je riječ o osobama koje traže zaštitu od progona ili sukoba.¹⁸

U lokalnim je zajednicama zamjetan snažan otpor prihvatu i integraciji tražitelja azila i azilanata. Izgradnja prihvatnih centara za te skupine useljenika redovito izaziva žestoke reakcije građana i lokalnih elita, koji koriste razne metode – od prosvjeda i neformalnih pritisaka do pokušaja provedbe lokalnih

U lokalnim je zajednicama zamjetan snažan otpor prihvatu i integraciji tražitelja azila i azilanata

referenduma – kako bi spriječili dolazak azilanata u svoj kraj.¹⁹ Potencijalno značajan iskorak predstavlja činjenica da je u posljednjih godinu dana Hrvatska odobrila gotovo četverostruko više azilskih i supsidijarnih zaštita nego u prethodnoj godini. To bi moglo značiti da je nacionalni sustav spremniji usvojiti velikodušnu politiku zaštite ugroženih skupina, što se može tu-

mačiti i kao dokaz spremnosti za suradnju s EU-om, posebno u politikama solidarnosti koje potenciraju Europska komisija i Europski parlament. Nakon ulaska Hrvatske u EU očekuju se znatno veći migracijski pritisci na njezine granice i ozbiljniji interes prisilnih migranata za zaštitu na njezinu teritoriju. Ako ne želi kršiti temeljne standarde zaštite ljudskih života, Hrvatska će morati pokazati veću spremnost da prihvati izbjeglice i tražitelje azila. Kako će to stvoriti pritisak na institucionalne strukture i državni proračun, nužna će biti i pomoć EU-a, koja se dosad pokazala deficitarnom.

Teško je vjerovati da će rubne zemlje, koje nisu tradicionalne imigracijske zone, biti voljne korjenito mijenjati svoje društveno okruženje, pogotovo ako prevladava mišljenje da ih "stara Europa" želi učiniti svojim "dvorištem za neželjene migrante"

Zaključno, u EU je postalo prilično jasno da je postojeći sustav neodrživ iz perspektive ljudskih prava. Premda Europska komisija i Europski parlament nastoje potaknuti članice da budu senzibilnije prema zaštiti osjetljivih skupina useljenika, većina država članica nije voljna odustati od svoje pozicije. Pristajući na kompromise s pojedinim članicama, i sama Komisija aktivno vodi politiku upravljanja migracijama u udaljenim zonama, uključujući Libiju,²⁰ premda je uspjela uvjeriti neke članice da prihvate njezine sugestije o nevraćanju tražitelja azila u države koje nemaju sustav zaštite, kao što je Grčka.²¹ U posljednje se vrijeme u Europskom parlamentu raspravlja o znatnijoj financijskoj pomoći državama koje su spremne prihvatiti veći broj ugroženih useljenika.²² No, i uz izdašna financijska izdvajanja teško je vjerovati da će rubne zemlje, koje nisu tradicionalne imigracijske zone, biti voljne korjenito mijenjati svoje društveno okruženje, kao što se dogodilo u zapadnoj Europi, pogotovo ako prevladava mišljenje da ih "stara Europa" želi učiniti svojim "dvorištem za neželjene migrante" (Byrne i dr., 2003:1). U svibnju 2010. osnovan je Europski azilski ured za potporu (EASO) koji treba poticati suradnju među državama članicama u skladu s načelima solidarnosti i radi izjednačavanja uvjeta prihvata tražitelja azila.²³ No većina država nije voljna prihvatiti strategije solidarnosti, a svaka intervencija EU-a glede prihvata useljenika interpretira se kao povreda nacionalne suverenosti. Države žele zadržati isključivo pravo da odrede tko su članovi njihove zajednice. Istodobno, postoji svijest o tome da su promjene nužne, te se sve češće raspravlja o potrebi prevladavanja uskih nacionalnih interesa. Lisabonski ugovor omogućio je jačanje nadnacionalnih mehanizama EU-a, ali na tome osjetljivom području mehanizmi intergovernmentalizma još čine osnovu odlučivanja i djelovanja. Ako ne žele potpuno potkopati svoju demokratsku legitimnost, europske će zemlje morati pronaći nova rješenja.

broj 5 - ožujak 2011.

Bilješke

- 1 Dobrovoljne migracije odnose se na kretanje pojedinaca koji bez prisile mijenjaju državu svoga prebivališta ili boravišta, dok prisilni migranti dolaze na područje druge države kako bi potražili zaštitu od progona ili kršenja svojih ljudskih prava u matičnoj zemlji. Zakonite migracije podrazumijevaju privremeno ili trajno naseljavanje na određenom teritoriju u skladu s uvjetima koje propisuju zakoni određene države. U slučaju dobrovoljnih migracija, odluku o odobravanju zakonitog boravka donosi sama država članica i nema propisanih uvjeta pod kojima je dužna primiti dobrovoljnog migranta. U slučaju prisilnih migracija, EU propisuje uvjete i procedure na temelju kojih osoba može dobiti azilsku zaštitu. Nezakonite migracije podrazumijevaju ilegalan prelazak državne granice ili boravak i prebivanje na teritoriju bez zadovoljavanja zakonskih uvjeta, te se strogo nadziru u okviru EU-a. Termin *nezakonit* ima negativnu konotaciju jer izjednačava useljenike s prijestupnicima. Zato se u literaturi češće koriste izrazi *neregularni* ili *neregistrirani* useljenici (Koser, 2005). Budući da su te skupine useljenika definirane europskim i hrvatskim zakonodavstvom, u tekstu ću zbog jasnijeg razlikovanja koristiti termin nezakonite migracije.
- 2 Europa Press Releases, MEMO/05/351, 5.10.2005., <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/351&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>.
- 3 Ako se riječ o dobrovoljnom useljeniku, druga država može strancu odobriti status boravka ako za to ima određeni interes (najčešće radi zadovoljavanja potreba tržišta rada) ili ga može vratiti u zemlju podrijetla ili sljedeću tranzitnu zonu. Ako je riječ o tražitelju azila, država je dužna pokrenuti postupak utvrđivanja utemeljenosti zahtjeva za azilom, osim ako ne utvrdi odgovornost neke treće zemlje s kojom ima sklopljen readmisijski ugovor.
- 4 To ne znači da su sve države jednako uspješne u tome. Manje razvijene i slabije uređene države ponekad nisu sposobne strogo kontrolirati migracije, te zbog nedostatka financijskih i institucionalnih resursa često ne mogu spriječiti ulazak nezakonitih migranata na svoj teritorij ili ih vratiti na područja s kojih dolaze ili u tranzitne zone.
- 5 Termin *postnacionalno* simbolički označava kraj apsolutne ingerencije nacionalne države u domeni politika inkluzije u nacionalnu zajednicu, odnosno novi poredak u kojemu su nedržavljeni temeljem univerzalnog važenja ljudskih prava statusno gotovo izjednačeni s državljanima nacionalne države.
- 6 *How good are refugee status decisions in Central and Eastern Europe?* UNHCR, 2008, <http://www.unhcr-budapest.org/index.php/component/content/article/19-news/98-how-good-are-refugee-status-decisions-in-central-and-eastern-europe?directory=4> (12/2009).
- 7 Te prakse nisu ograničene samo na novoformirane azilske sustave ili slabije uređene zemlje. Izvješća navode da britanska policija nerijetko krši zakonom propisane procedure te na razne načine odvraća useljenike od namjere da potraže azil u Velikoj Britaniji. *Border staff humiliate and trick asylum*

- seekers – whistleblower*. Taylor D., Muir, H., Guardian, 2.2.2010, <http://www.guardian.co.uk/uk/2010/feb/02/border-staff-asylum-seekers-whistleblower> (12/2010).
- 8 Prema izvješćima, grčka granična policija koristi razne metode kako bi tražitelje azila vratila preko granice s Turskom. Tako patrole na moru navodno nasilno odguravaju čamce s imigrantima, među njima i tražitelje azila, preko granične crte s Turskom, te im ne dopuštaju da pokušaju ponovno prijeći granicu. Neki tražitelji azila koji su uspjeli doći do grčkog kopna kazali su da ih je policija namamila u čamce kako bi krenuli u drugu luku gdje su navodno trebali aplicirati za azil, da bi ih zatim prijevarom vratila na turski teritorij. Nerijetko je tražiteljima azila rečeno da bi zahtjev za azilom značio dugotrajan zatvor. Tražitelji azila žalili su se da su bili izloženi i fizičkom zlostavljanju kako bi povukli zahtjev za azilom. *Greece: Iraqi Asylum Seekers Denied Protection*. Human Rights Watch, 25. studenoga .2008. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/492fedaf95.html> (12/2010).
 - 9 *Recent Reports Designate Turkey an "Unsafe Third Country"*. IRAIN, 1997/1998, <http://www.irainc.org/nletter/w97s98/unsafe.html> (1/2011).
 - 10 Engleski termin *bogus asylum seekers* koristi se za tražitelje azila koji podnose prijavu kako bi stekli pravo boravka na teritoriju određene zemlje, premda migriraju zbog drugih razloga.
 - 11 *European Union: Managing Migration Means Potential EU Complicity in Neighboring States' Abuse of Migrants and Refugees*. Human Rights Watch, 17. listopada 2006. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4565dfbb4.html> (12/2010).
 - 12 Vraćanje Iračana na teritorij Iraka izloženo je velikim kritikama međunarodnih organizacija koje upozoravaju da pojedini dijelovi zemlje još nisu sigurni za život, te povratak nerijetko završi gubitkom života. *Anger as EU departs Iraqi refugees*. Aljazeera, 9.6.2010., <http://english.aljazeera.net/news/europe/2010/06/20106913162071754.html> (1/2011).
 - 13 *UNHCR Worried about Growing Number of Conflict IDPs, Lack of Access in Insecure Areas*. Human Security Rights Project, 3. studenoga 2010. <http://www.afghanconflictmonitor.org/2010/11/unhcr-worried-about-growing-number-of-conflict-idps-lack-of-access-in-insecure-areas.html> (11/2010).
 - 14 *Hrvatska odobrila treći azil*. Bužinskić, E., H-alter, 8. kolovoza 2008. <http://www.h-alter.org/vijesti/vijesti/hrvatska-odobrila-treci-azil> (10/2009).
 - 15 Godišnja stopa odobrenja azila kretala se od 0,0 posto (2004, 2005, 2007) preko 0,93 posto (2006) do 4,65 posto (2008). Usporedbe radi, 2009. Njemačka, Velika Britanija i Francuska pozitivno su ocijenile oko 30 posto zahtjeva, Finska oko 80 posto, a Poljska 92 posto zahtjeva za zaštitom (EUROSTAT, 2009). U Hrvatskoj se tek od 2009. uočava znatniji porast pozitivnih odluka na 16,7 posto. *Statistical Summary on Asylum Seekers in Republic of Croatia 2004–2010*, UNHCR, 2010, http://www.unhcr.hr/images/stories/news/stats/docs/asylum_total.pdf (01/2011).
 - 16 Izvješće o Prijedlogu strategije migracijske politike Republike Hrvatske za 2006./2007. godinu. Hrvatski sabor, Odbor za useljništvo, 24. siječnja 2006. http://croatia.ch/tjedan/pdfs/lzvjesce_o_20migracijskoj_20strategiji.pdf (12/2010).
 - 17 Izvješće Odbora za ljudska prava i prava nacionalnih manjina o Prijedlogu strategije migracijske politike Republike Hrvatske za 2006./2007. godinu. <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=8162> (12/2010).
 - 18 *Sabor: Zastupnički klubovi koalicije podržali Zakon o azilu, oporba za treće čitanje*. Index, 16. svibnja 2003. <http://www.index.hr/vijesti/clanak/sabor-zastupnicki-klubovi-koalicije-podrzali-zakon-o-azilu-oporba-za-trece-citanje/137934.aspx> (1/2011).
 - 19 *Hrvatska se sprema za svog prvog azilanta*. Nacional, 3. lipnja 2006. <http://www.nacional.hr/clanak/23589/hrvatska-se-sprema-za-prvog-azilanta> (9/2010).
 - 20 *The EU evades its obligations to protect refugees and trusts Colonel Gaddafi to do the job*. ECRE, 8.10.2010. <http://www.ecre.org/node/1640> (12/2010).
 - 21 *Stop sending asylum seekers to Greece*. Pismo upućeno vlada članica EU-a, ECRE, 29. listopada 2010. http://www.ecre.org/files/2010_10_29%20Stop%20transfers%20Greece_ECRE.pdf (12/2010).
 - 22 *EU: Parlament predlaže plaćanje državama koje prihvate izbjeglice*. Pravo azila, 18. svibnja 2010. <http://www.azil.com.hr/news.aspx?newsID=369&pageID=1> (07/2010).
 - 23 *EU: Osnovan Europski azilski ured za potporu*. Pravo azila, 19. svibnja 2010. <http://www.azil.com.hr/news.aspx?newsID=370&pageID=1> (6/2010).

Literatura

- Bosniak, L. (2000). *Citizenship Denationalized*. *Indiana Journal of Global Law Studies*. 7: 447-509.
- Byrne, R., Noll, G., Vedsted-Hansen, J. (2003). *Understanding Refugee Law in an Enlarged European Union*. Dostupno na: <http://www.forcedmigration.org/events/prague2004/byrne-paper.pdf>
- Feijen, L. (2007). *Asylum Conditionality: Development of Asylum Systems in the Western Balkans in the Context of the European Union's External Dimension*. ERA Forum, 8: 495-509.
- Feijen, L. 2008. Facing the Asylum-Enlargement Nexus: the Establishment of Asylum Systems in the Western Balkans. *International Journal of Refugee Law* (20) 3:413-431.
- Hansen, R. (2009). The poverty of postnationalism: citizenship, immigration, and the new Europe. *Theory and Society*. (38) 1:1-24.
- Hatton, T. J. (2005). European Asylum Policy. *National Institute Economic Review*. 194:106–119.
- Hyndman, J., Mountz, A. (2008). Another Brick in the Wall? Neo-Refoulement and the Externalization of Asylum by Australia and Europe. *Government and Opposition*. 43 (2): 249-269.
- Jacobson, D., Ruffer, G. B. (2003). Courts Across Borders: The Implications of Judicial Agency for Human Rights and Democracy. *Human Rights Quarterly*. (25) 74-92.
- Koser, K. (2005). *Irregular migration, state security and human security*. A paper prepared for the Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration. Dostupno na: <http://www.gcim.org/attachements/TP5.pdf>
- Lavenex, S. (1998). "Passing the Buck": European Union Refugee

- Policies towards Central and Eastern Europe. *Journal of Refugee Studies*. (11) 2:126–145.
- Noll, G. (2002). The Central Link: Germany, Poland and the Czech Republic. U: Byrne, R. i dr. (ur.). *New Asylum Countries? Migration Control and Refugee Protection in an Enlarged European Union*. Hague: Kluwer Law International, str. 351-372.
- Soysal, N., Y. (1994). *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: University of Chicago Press.
- Zavratnik, S. (2006). Contemporary Immigration and Asylum Policy in Slovenia: Rethinking Questions of Entrance and Integration. *Analles*. (16) 2:343–354. ■

Bitka za etnički status u postjugoslavenskim državama

Dejan Jović

Zaključujem da je popis stanovništva, ponajprije, sredstvo borbe za etnički status, i to kako etničkih većina koje žele konsolidirati status *de facto* suverena u etničkim demokracijama, tako manjina koje žele održati status koji im je nakon 1990. pripao na temelju brojnosti i spriječiti nestanak i *nedobrovoljnu asimilaciju*

Popis stanovništva koji će ove godine najvjerojatnije biti proveden u svim zemljama Jugoistočne Europe, osim u Bosni i Hercegovini, ima šire implikacije za stanje u cijeloj regiji i gotovo svim njezinim zemljama. U etničkim demokracijama – kako, primjerice, Hrvatsku naziva Igor Štiks (2010)¹ – a još više u etnokracijama u demokratskoj formi, primjerice u BiH i djelomice u Makedoniji, pitanje "koga ima više, a koga manje" jedno je od najvažnijih političkih pitanja. Na temelju brojnosti, i više nego na temelju povijesne ili tradicionalne pozicije, stječe se status, a etnički status određuje prava na kolektivnoj, a često i na individualnoj razini.

U prvom dijelu članka razvijam konceptualno-analitički okvir unutar kojega razmatram važnost i rezultate popisa stanovništva u postjugoslavenskim zemljama. U drugom dijelu govorim o pojedinim zemljama u regiji u komparativnoj perspektivi i ističem glavne prijepore glede popisa u svakoj od njih. Zaključujem da je popis stanovništva, ponajprije, sredstvo borbe za etnički status, i to kako etničkih većina koje žele konsolidirati status *de facto* suverena u etničkim demokracijama, tako manjina koje žele održati status koji im je nakon 1990. pripao na temelju brojnosti i spriječiti nestanak i nedobrovoljnu asimilaciju.

Bit će riječi i o odnosu multikulturalnosti i demokracije, osobito liberalne demokracije. Zaključit ću izazovnim pitanjem na koje ne dajem odgovor nego ga namjerno ostavljam otvorenim: idu li multikulturalnost i demokracija uvijek ruku pod ruku ili se, možda, instrumenti demokratskog odlučivanja, primjerice brojanje glasova i prevlast većine nad manjinom, koriste kako bi se konsolidirao monoetnički karakter ondje gdje je to moguće.

Dejan Jović, izvanredni profesor međunarodnih odnosa i nacionalne sigurnosti na Fakultetu političkih znanosti i glavni analitičar Predsjednika Republike Hrvatske. Stavovi izraženi u ovome tekstu isključivo su autorovi i ne treba ih pripisivati nijednoj instituciji. E-pošta: djovic@fpzg.hr

Konceptualni okvir analize važnosti popisa stanovništva

Da bi se razumjela važnost popisa stanovništva u svim zemljama sljednicama socijalističke Jugoslavije, treba objasniti dubinu promjena koje su nastale 1990. kad je napuštena stara paradigma koja se temeljila na načelu "nema ni većina ni manjina" i prihvaćena nova u kojoj su, u pravno-političkom smislu, stvorene većine i manjine. Borba za status etničkih grupa u postjugoslavenskim državama nije nikad prestala, te njihova međusobna kompetitivnost nije nestala raspadom multietničke jugoslavenske države. Štoviše, sve etničke skupine nastoje konsolidirati jednonacionalni karakter većine postjugoslavenskih država i gotovo sve misle da je takav karakter bio, jest i da bi opet mogao biti ugrožen od strane manjina koje u njima žive: starih (autohtonih), onih koje su nastale nakon raspada Jugoslavije i budućih (imigracijskih) koje bi se mogle pojaviti u zemljama koje će ući u Europsku Uniju. Borba za etnički status nije samo simbolička stvar, nego je riječ i o konkretnim statusnim pitanjima koja zadiru u svakodnevni život građana: pravu na državljanstvo i sva uz njega pripadajuća prava, istinskoj mogućnosti ostvarivanja načela da svaki državljanin može "birati i biti biran" (s posebnim naglaskom na "biti biran") na bilo koju

Pojmovi "većina" i "manjina" nisu bili u službenoj upotrebi u socijalističkoj Jugoslaviji

dužnost pod jednakim uvjetima, a u kriznim stanjima često i o stvarnom pravu na zaštitu od strane nacionalne države, o stvarnoj, a ne samo formalnoj jednakosti pred zakonom, o pravu na slobodno izražavanje identiteta, te o pravu na nesumnjicenje za namjere u političkom djelovanju.

U prvoj fazi neposredno nakon raspada Jugoslavije borba za status iskazivala se ponajprije kroz mjere i političko-pravne akte novostvorenih država, čiji je cilj bio osigurati kontinuitet statusa *naroda* za većinsku etničku zajednicu, dok je ostalima obično dodijeljen status *nacionalne manjine*. Dok je status "konstitutivnog naroda" preživio korjenite političke promjene i ostao u upotrebi i nakon 1990, pojam *manjine*, a djelomice i *većine*, bio je novina. Pojmovi "većina" i "manjina" nisu bili u službenoj upotrebi u socijalističkoj Jugoslaviji. Pojam "većina" bio je isključen iz socijalističkog vokabulara jer je indicirao tip političkog sustava koji se temelji na brojanju glasova, dakle *izbornu demokraciju*, što je bilo neprihvatljivo zbog ideoloških i političkih razloga. Pojam "manjina" bio je isključen kao politički nekorektan i uvredljiv za manje etničke grupe.²

Kad se taj pojam ponovno pojavio krajem 1980-ih i početkom 1990-ih, nekadašnjim "narodnostima" i dijelovima "naroda" koji su postali manjine u novostvorenim državama njegov je povratak izgledao kao uvreda i znak degradiranja u odnosu prema statusu koji im je bio priznat u socijalističkoj Jugoslaviji. Dodatne bojazni stvorili su antimanjinski postupci nacionalistički, a često i šovinistički, orijentiranih predstavnika *većina* u broj 5 - ožujak 2011.

gotovo svim republikama i pokrajinama ondašnje Jugoslavije,³ koji su bili utemeljeni na ideji dominacije i potčinjavanja, a ne multikulturalnosti i etničke suradnje.⁴ Sve je to stvorilo ono što u jednome svom tekstu nazivam *strahom od postajanja manjinom* (Jović, 2001). Taj strah – koji je manjim dijelom nastao spontano kao rezultat osobnih i kolektivnih uspomena, a većim su ga dijelom proizvele nove elite kako bi se manjine držale pod kontrolom – bio je jedan od glavnih razloga sukoba i rata na prijelazu iz 1980-ih u 1990-e godine. Jednom kad je stvoren, taj je strah odredio okvir za nove manipulacije, uključujući i mobiliziranje za agresiju prema *neprijateljskome drugome*, pri čemu se agresija redovito proglašavala *samoobranom*.⁵

U porecima koji se ne temelje na izbornoj demokraciji nego su u svojoj biti *ideokratski*, veličina neke etničke grupe nije bila presudna u odlučivanju. Manjine i manje zajednice općenito mogle su – ako su bile lojalne vladaru i poretku – ostvariti bolji status nego što im pripada prema njihovoj brojnosti i snazi. Politički status ovisio je o doprinosu stvaranju i održanju poretka, etničkom porijeklu, tradiciji, potrebi za uspostavljanjem ravnoteže u međuetničkim odnosima, međunarodnim okolnostima, političkom pragmatizmu, a tek potom o veličini. Lojalne, to jest socijalističkom projektu odane, manjine mogle su ostvariti status koji ne bi mogle postići neposrednim pregovorima s većinom u demokratskom poretku. Zato su upravo mali narodi – a u Jugoslaviji su svi bili, kolikogod to zvučalo blasfemično onima koji su nekritički preuzeli i još primjenjuju narativ socijalističkog razdoblja, politički nepriznata *manjina*, jer je i najveći narod, Srbi, činio manje od 50 posto, a 1981. činio je samo 36,3 posto stanovništva – znali da taj projekt ima određene prednosti, makar kad je riječ o priznavanju etničkog statusa u odnosu prema predratnoj Jugoslaviji, a osobito u odnosu prema Kraljevini SHS koja je – iako je, formalno gledano, bila izborna demokracija – neprekidno pucala po šavovima, među ostalim, iako ne i ekskluzivno, kao što u svojoj novoj knjizi uvjerljivo pokazuje Dejan Đokić (2010), upravo na pitanju etničkog statusa. *Hrvatsko pitanje*, koje je najvećim dijelom nastalo zbog činjenice da su Hrvati brojčano manji od Srba – ali i zbog rezultata Prvog svjetskog rata i općenitog nerazumijevanja smisla liberalnog koncepta u okviru *liberalne* demokracije – bilo je djelomice rješivo upravo instrumentom nagodbe između Dvora i predstavnika Hrvata, a ne toliko neprekidnim, ali neučinkovitim izravnim pregovorima izabраниh predstavnika Srba i Hrvata (Đokić, 2010). Etnički status manjih grupa dodatno je poboljšan u socijalističkome ideokratskom poretku, što je ponajviše bio rezultat izravnih pregovora sa središtem moći, dakle s partijskim vrhom i Josipom Brozom Titom osobno, a ne izbornog rezultata kojega i nije bilo u takvu poretku. Time je stvorena historijska pouka da manje zajednice mogu više postići izravnim pregovorima s vladarom nego demokratskom postupkom. To je osobito važno ako je vladar percipiran kao *neutralni arbitar*, odnosno ako je bio etnički neutralan ili nadnacionalan. Takvo je bilo životno i političko iskustvo više generacija na ovome tlu: od osmanskoga i austrougarskog carstva preko jugoslavenskoga rojalističkog autokratizma (nakon 1929) do socijalističke Jugoslavije.

U sklopu socijalističkog projekta posrijedi je bila ideja koja se temeljila na načelima preraspodjele moći, i to tako da ukida ili marginalizira one instrumente koji favoriziraju moćnije, veće

i bogatije u odnosu prema manjima, slabijim i siromašnjim. Posrijedi su bile direktivne odluke koje su obično "pozitivno diskriminirale" razne manjine. Riječ je djelomice i o pokušaju ispravljanja povijesnih nepravdi i poništavanja posljedica prethodnih zločina ili nepravdi. U slučaju jugoslavenskog socijalizma taj je aspekt bio posebno važan, budući da su neke manjine/mali narodi teško stradali tijekom okupacije zemlje (1941-1945), dok su drugi, prema interpretaciji jugoslavenskih komunista, bili povijesno zakinuti u prethodnim razdobljima bilo time što nikad nisu uspjeli izboriti vlastitu nacionalnu državu (Makedonci, a djelomice i Slovenci), bilo time što je ona nestala postupcima koje su jugoslavenski komunisti smatrali nelegitimnima (spajanje crnogorske države sa srpskom 1918), bilo time što im se status jednakopravnog aktera u jugoslavenskoj politici nije ranije priznavao (bosanski Muslimani, a današnji Bošnjaci). Uspostava Socijalističke Republike Hrvatske kao "nacionalne države hrvatskog naroda, države srpskog naroda u Hrvatskoj i države drugih naroda i narodnosti koji u njoj žive" (čl. 1. Ustava SR Hrvatske iz 1974) prikazana je kao ispunjenje višestoljetne želje da se stvori vlastita država (u zajednici s drugim jugoslavenskim narodima). Tito je s pravom istaknuo da je Hrvatskoj i Hrvatima "dao" ono što je Stjepan Radić obećao, ali od čega je brzo, već 1925, djelomice odustao, te nikad nije uspio ostvariti republiku i federalizam.⁶ Socijalistička je vlast nakon 1945. simbolički obnovila i državnost srpskog naroda time što je i Socijalističku Republiku Srbiju proglasila *nacionalnom državom*, što je bilo potpuno suprotno konceptu jugoslavenskog unitarizma koji je doveo do istiskivanja srpskoga, hrvatskog i slovenskog imena iz naziva države (1929), a potom i do centralističkog marginaliziranja etničkih posebnosti i potiskivanja posebnih narodnih identiteta od 1929. do 1939.

Socijalistička Jugoslavija bila je, u tom smislu, zajednica etničkih grupa od kojih nijedna nije bila u većini i nijedna nije prihvaćala biti manjina. Nasuprot ideji prevladavanja i dominacije pomoću izbornog postupka, trebalo je pronaći formulu kojom bi bila uspostavljena manje-više trajna i stabilna ravnoteža.

Sve etničke skupine nastoje konsolidirati jednonacionalni karakter većine postjugoslavenskih država i gotovo sve misle da je takav karakter bio, jest i da bi opet mogao biti ugrožen od strane manjina koje u njima žive

Isključivanje glasovanja omogućilo je da i manje etničke grupe izbjegniju "majorizaciju" i dominaciju većih i snažnijih. Svaki pokušaj formiranja trajnih međunacionalnih koalicija u kojima bi dvije ili više grupa formirale većinu i tako pokušale ugroziti status neke treće grupe, smatran je politički nekorektnim. Mehanizmi zaštite svakog identiteta, pa i najmanjega, makar kad su posrijedi bili priznati *konstitutivni narodi*, uključivali su instru-

mente kao što su visoka autonomija u odlučivanju o delegiranim pitanjima, veto u odlučivanju o ključnim pitanjima politike (primjerice, o ustavnim promjenama), ravnopravna (ili *gotovo ravnopravna*) zastupljenost u federalnim institucijama i sl. Naravno, stvarna autonomija i stvarna politička moć ovisile su o odnosima snaga u sklopu zadanoga socijalističkog projekta, pa su ograničenja autonomije, moći i statusa bila ponajprije uvjetovana tim projektom.⁷ Bez ozbiljne analize ideološkog karaktera samog projekta nije moguće uspoređivati tu *autonomiju i moć* s onima u postsocijalističkom poretku.

Načelo ukidanja *manjina* i *većina*, kao i politika *posebne zaštite manjih i slabijih*, stvorile su razmjerno povoljan status manjih naroda i dijelova svih *naroda* koji su se našli u okviru socijalističkih republika koje nisu bile njihove "matične" države. Kategorija "narodnosti" uvedena je kako bi se izbjegla upotreba pojma "manjina" i jednako je teško prevodiva na strane jezike kao i pojam "konstitutivni narodi". Istodobno se nikad nije izgubio iz vida ni aspekt ideologije, odnosno lojalnosti socijalističkom projektu. Nije bilo svejedno je li riječ o *narodnosti* za koju se držalo da prihvaća socijalistički karakter zajednice ili o onoj koju se sumnjalo da je potencijalna *peta kolona* i faktor nestabilnosti.⁸ Status *narodnosti* izravno je bio povezan s idejom ideološke podobnosti. Primjerice, odmah nakon Drugoga svjetskog rata gotovo cijeloj albanskoj i mađarskoj zajednici bilo je dopušteno da ostanu na područjima koje su naseljavale, a dobile su i stanovitu institucionalnu zaštitu formiranjem pokrajina Kosovo i Vojvodina. Istodobno je većina pripadnika njemačke i talijanske zajednice protjerana iz Jugoslavije. Zašto? Glavni razlog treba tražiti u ideološkoj orijentaciji Albanije i Mađarske kao dviju socijalističkih i, prema tome, prijateljskih zemalja nasuprot "kapitalističkoj" Italiji i Njemačkoj. Ono što je bilo dopušteno Albancima i Mađarima, nije se primjenjivalo na Nijemce i Talijane. Ideološki je kriterij primjenjivan čak i unutar pojedinih etničkih grupa. Kao što u svojoj knjizi opisuje Pamela Ballinger (2002), oni Talijani koji su pokazivali znakove lojalnosti novim vlastima, najčešće zato što su i sami bili lijevo orijentirani, mogli su ostati, te su u Istri dobili i institucije koje su kasnije omogućile opstanak talijanskog identiteta (škole na talijanskom jeziku, radijske stanice, TV Koper, izdavačke kuće, novine, dvojezičnost itd.). Oni koji su se prema socijalizmu odnosili kritički ili konfrontacijski, morali su otići. Političke netrpeljivosti među Talijanima koji su morali otići i onima kojima je bilo dopušteno da ostanu s vremenom su postale veće i od međuetničkih razlika između Hrvata odnosno Slovenaca, na jednoj, i Talijana, na drugoj strani.⁹

Kako u socijalističkoj Jugoslaviji nijedna etnička grupa nije bila većina – po čemu se ona razlikovala od Čehoslovačke i SSSR-a, što će imati posljedice za načine na koji su se te tri zemlje raspale – bilo je prilično lako objasniti prednosti sustava koji se temeljio na ideji "nema većinâ, nema manjinâ". Većina nitko nije mogao postati, osim ako ne bi "prisvojio" neku drugu naciju i predstavio je kao "svoju", što socijalistički poredak nije dopuštao, a manjina nitko nije htio biti. Bez obzira na pokušaje da se formiraju razne "koalicije", na kraju bi se uvijek oni koji su ih pokušali napraviti povukli pred mogućnošću stvaranja neke nove koalicije koja bi bila usmjerena protiv njih samih. Nitko nije mogao postići kontrolu nad drugima, ali je ipak svatko mogao – sve dok se poredak učinkovito držao vlastitih načela

– spriječiti "preglasavanje" i "majorizaciju". Sa stajališta političke racionalnosti, bilo je opravdano pribojavati se stvaranja jasne i permanentne većine – bilo političke bilo etničke – jer bi tada status manjih naroda i manjina mogao postati lošiji od onoga kakav je bio održanjem *statusa quo*. To bi se dogodilo da se u Jugoslaviji vodila politička igra nultog zbroja (*zero-sum game*) u kojoj dobitak jednoga automatski znači gubitak drugoga. Podizanje statusa jednog igrača u političkoj utakmici znači njegovu izjednačavanje s drugim, a time i neizravno negiranje moći koju drugi ima nad onim čiji je status "podignut" makar u simboličkom smislu.¹⁰ Da bi se bolje razumjele potencijalne posljedice tih promjena, dovoljno se prisjetiti *teorija relativne deprivacije* kojima je, među ostalima, i Josip Županov (1983) objašnjavao uzroke krize jugoslavenskog socijalizma. Bojazan da bi se upravo to moglo dogoditi u neke drukčijem poretku pojavila se 1980-ih, a intenzivirala pred kraj socijalizma, kad je postalo jasno da će stara pravila prema kojima veličina etničke grupe nije bila presudna za njezin status morati biti zamijenjena novim, među kojima je najvažnije načelo brojanja glasova.

Nove okolnosti: stvaranje većina i manjina

Uvođenjem načela predstavničke demokracije, čija se legitimnost temelji na izborima i izbornim rezultatima, poništena je stara ravnoteža i uzdrmana relativna stabilnost međunacionalnih odnosa u Jugoslaviji. U novim je okolnostima postalo važno tko je većina, a tko manjina u pojedinim zemljama. Novonastale države bile su izraz volje etničkih većina, ali ne nužno i manjina. Većine su se ubrzo proglasile jedinim "konstitutivnim narodom", dok su sve ostale etničke skupine počele nazivati i tretirati kao manjine. Nove većine počele su se ponašati kao *stvarni suveren* u novim etnodemokracijama na postjugoslavenskom prostoru. Pokušale su uspostaviti ako ne monoetničan sustav, a onda svakako *unipolaran* sustav u kojemu njihova (dominantna, konstitutivna, državotvorna) nacija preuzima punu kontrolu nad karakterom države. Sve nove *nacionalne države*, osim BiH, postale su u političkom smislu *jednonacionalne*, budući da je u svima samo jedan *narod* priznat kao izvorište stvarne (ne nužno i formalne) suverenosti, dok su svi ostali postali *manjine*. Uslijedilo je i definiranje opsega *naroda* o kojemu se radilo: tko je, što je, gdje je i kad je *narod*? Kao što uvjerljivo pokazuju nedavna istraživanja o politikama dodjeljivanja državljanstava u svim postjugoslavenskim državama, uključujući i Sloveniju,¹¹ isključenost i "pozvanost" u državljanstvo ponajviše su ovisile o etničkoj pripadnosti kandidata.¹² Nove nacionalne države

Novonastale države bile su izraz volje etničkih većina, ali ne nužno i manjina

definirale su se kao monoetničke države, koje u zakonskome, političkom, a ponegdje i ponekad i u vojnom smislu štite sve pripadnike "svoga" naroda, bez obzira na to nalazili se oni unutar ili izvan države. "Matične države" postale su legitimni politički broj 5 - ožujak 2011.

ki predstavnici svojih etničkih većina, pa se politika dodjele ili priznavanja državljanstava odnosila na sve pripadnike naslovne etničke zajednice, uključujući i one koji žive u bliskom inozemstvu (primjerice, Hrvati u BiH). Dok se unutar granica novostvo-

U svim postjugoslavenskim državama uključenost, isključenost i "pozvanost" u državljanstvo ponajviše su ovisile o etničkoj pripadnosti kandidata

renih nacionalnih država legitimnost izvodila iz *demokratskog načela* – dakle, iz volje većine – za pripadnike "vlastitog" naroda u drugim državama tražili su se posebni instrumenti zaštite koji bi sprečavali "minorizaciju", i to tako što bi se uspostavila određena razina autonomije koja ne mora biti teritorijalna.¹³ Unutar zemlje tražila se izborna demokracija, a isto se to načelo suspendiralo kad je riječ o statusu "naše" etničke zajednice drugdje. Prava koja su tražena za "naše" u drugoj zemlji, nisu bila dobrodošla kad je riječ o "njihovima" u našoj zemlji. Posrijedi je bila, makar u prvoj fazi nakon 1990, jedna vrsta "etničkog intervencionizma". Sporovi o statusu pripadnika "našeg" naroda u drugim zemljama na postjugoslavenskom prostoru još traju, kao što pokazuju stalne rasprave o statusu i pravima bosanskih Srba i bosanskih Hrvata, hrvatskih Srba i dr. Kako se približava popis stanovništva ove godine, te se rasprave intenziviraju.

Novo načelo političkog odlučivanja koje je uvedeno nakon 1990. i koje razlikuje *većine* i *manjine* stvorilo je goleme probleme i postavilo goleme izazove pred sve nove *etničke demokracije*. Sve su one morale pronaći neku novu formulu za odnose većine i manjine koji bi bili održivi na dugi rok, posebno nakon što se u prvim godinama poslije 1990. vidjelo da nedostatak sporazuma o fundamentalnim pitanjima vodi u sukobe i ratove. Inicijalni pokušaji da se postigne ravnoteža nisu uspjeli, ponajviše zato što su agresivni nacionalizmi, u prvom redu srpski, precijenili vlastitu snagu, jer su u jednom trenutku zaboravili da nitko, pa ni oni koje su "predstavljali", nije dovoljno moćan da uspostavi hegemoniju na cijelom području koje se smatra "svojim" prema etničkom načelu. Prvi pokušaji – utemeljeni na načelu konsenzusa u BiH od 1990. do travnja 1992. ili *kulturne autonomije* Srba u Hrvatskoj (Roksandić, 1996) – nisu uspjeli. To je vodilo u ratne sukobe koji su na kraju najviše naštetili manjinama i manjim zajednicama, koje su bile najveće žrtve ne samo promjene statusa, nego i agresivnosti koju su veće zajednice, gotovo bez iznimke, pokazale prema njima. Budući da su u jugoslavenskom kontekstu sve zajednice bile "manjine", iako nijedna nije prihvaćala taj pojam i svaka ga je smatrala političkom provokacijom, sve su na neki način stradale. To se odnosi na Hrvate u BiH, Srbe u Hrvatskoj, Bošnjake u krajevima u kojima su bili manjina te na sve ostale koji su se na nekom području (u regiji, općini, selu, pa čak i u mikrozajednicama kao što su dijelovi grada ili ulice) zatekli u istom statusu. Jedan od rezultata

rata bilo je etničko homogeniziranje mnogih, nekoć etnički heterogenih, područja te konsolidiranje monoetničkog karaktera gotovo svih država s iznimkom BiH (ali ne i njezinih unutarnjih administrativnih jedinica) i Makedonije, u kojoj rata nije ni bilo, jer se sukob 2001. ne može smatrati nečim većim od značajnijega, ali ograničenog incidenta. Te su dvije države danas najveći problemi Zapadnog Balkana, a ne model rješenja međuetničkih odnosa. To će još više postati nakon dvije nedavne izjave koje dovode u pitanje vrijednost multikulturalnosti u Zapadnoj Europi: one koju je dala njemačka kancelarka Angela Merkel i one koju je početkom veljače 2011. izrekao britanski premijer David Cameron.¹⁴ Oboje su doveli u pitanje sam koncept multikulturalizma, te njegovu svrhovitost i učinkovitost u svojim zemljama. A ako taj koncept ne može funkcionirati u Njemačkoj i Velikoj Britaniji, kako će funkcionirati u Makedoniji i BiH? Bitka za etnički status nastavit će se, možda, ponajviše upravo u BiH i Makedoniji, o čemu svjedoče i aktualne rasprave o popisu stanovništva u njima.

Popis stanovništva kao borba za etnički status: analiza zemalja u regiji

U svim zemljama na postjugoslavenskom prostoru popis stanovništva koristi se kao sredstvo u borbi za etnički status. U svima njima na njega se gleda kao na instrument učvršćivanja dominacije ili monopola etničke većine. U svima njima manjine ga pokušavaju iskoristiti kako bi istaknule svoju prisutnost, te zadržale ili čak proširile prava stečena na osnovi svoje veličine ili posebnih institucionalnih dogovora s većinom. U njih ubrajam i Sloveniju, iako se ona jedina znatnije udaljila od opisanog modela i integrirala u liberalno-demokratsku tradiciju koja je temelj identiteta EU-a.

Slovenija

I u Sloveniji se popis 2011. očekuje sa zanimanjem, budući da se prvi put provodi kao "registracijski popis", te neće rezultirati podacima o jeziku, nacionalnoj pripadnosti i vjeri. Registracijski popis ne temelji se na anketiranju građana, nego na podacima iz raznih registara stanovništva koji se akumuliraju da bi se dobili temeljni demografski i drugi podaci. Takav se popis provodi u nekoliko europskih zemalja, Austriji, Švedskoj i Norveškoj, a ranije se provodio i u Danskoj, Finskoj, Nizozemskoj i na Islandu. Popis bez pitanja o jeziku, nacionalnosti i vjeri nije sasvim neuobičajen u EU. No može imati ambivalentne učinke: može označiti značajniji iskorak iz prakse etnodemokracija prema građanskoj demokraciji, s jedne, ali i biti i instrument pritiska na manjine koje se bez pitanja o vjeri, jeziku i nacionalnosti neće moći jasno izraziti, s druge strane. Bez tih pitanja, teško će biti utvrditi broj pripadnika manjina, pa će i *manjinsko pitanje* biti skinuto s dnevnog reda. Koristeći Billigovu (2009) teoriju o *banalnom nacionalizmu*, moglo bi se kazati da je takav popis stanovništva proizvod stanja u kojemu većina za sebe misli da je totalitet, to jest da su njezine vrijednosti, osobine i identitet univerzalni. Ona jednostavno ne vidi ili ne želi vidjeti da postoji alternativni identitet u granicama do kojih se prostire njezina identitetska hegemonija.¹⁵ Liberalni koncept *univerzalnog građanstva* tako

lako može postati instrument etničkog inženjeringa i *nedobrovoljne asimilacije*, čak onda kada većina ne primjećuje da je riječ upravo o tome. Imajući u vidu prethodno iskustvo s *izbrisanim*, ne iznenađuje određeni stupanj skeptičnosti kad su posrijedi stvarne intencije registracijskog popisa.

Hrvatska

U Hrvatskoj je najveća manjina, srpska, odbila priznati rezultate popisa 2001, jer su njezini predstavnici (Srpsko narodno vijeće) smatrali da u njega nisu bili uključeni izbjegli Srbi koji iz Hrvatske nisu otišli svojom voljom nego zbog rata (1991-1995), a kasnije se u nju nisu mogli vratiti, čak i kad su pokazivali volju da se vrate.¹⁶ Oni koji ne mogu biti u svojim domovima prilikom popisa ne bi trebali biti tretirani kao da nemaju dom u Hrvatskoj (Duspara, 2002). Dodatan problem bilo je to što se Srbi tada još nisu osjećali dovoljno sigurnima da se uvijek i izjasne kao Srbi, osobito ako bi popisivači bili nekadašnji branitelji koji su osobno poznavali obitelji koje su došli anketirati.¹⁷ U slučaju hrvatskih Srba određena prava, primjerice poseban model izbora zastupnika, izravna su posljedica toga što su oni najbrojnija manjina, tako da očuvanje tih prava ili njihovo širenje izravno ovisi o broju građana koji će se izjasniti kao Srbi. Srpsko narodno vijeće najavilo je kampanju pod naslovom "Izjasni se – važno je!", kojom želi potaknuti Srbe da se izjasne kao Srbi i time zaustave prethodne trendove, uključujući i alternativno izjašnjavanje kao Jugoslaveni, regionalci ili Hrvati. Srpske institucije nisu zadovoljne ni pozivom Istarskog demokratskog sabora (IDS) stanovnicima Istre da se izjasne kao *Istrijani* (ili *Istrani*), jer misle da će neki Srbi iskoristiti tu mogućnost, čime bi se smanjio njihov broj u ukupnom stanovništvu. Angažirala se i Srpska pravoslavna crkva, pa je na božićnoj liturgiji u Zagrebu 6. siječnja 2011. mitropolit Jovan Pavlović "pozvao okupljene vjernike da prilikom popisa stanovništva u aprilu po vlastitoj savjesti upišu nacionalnost, ne stideći se svoje nacionalne pripadnosti".¹⁸ Još je eksplicitniji bio episkop dalmatinski Fotije, koji je ustvrdio da

Osim prigovora koji se tiču statusa Srba i profesionalne korektnosti popisivača, u Hrvatskoj se pojavio i prigovor da se favorizira katolička vjera

će "predstojeći popis stanovništva biti od mnogostrukog značaja za Srbe i njihov status i prava u Hrvatskoj".¹⁹

Sličnu kampanju vode i organizacije Bošnjaka u Hrvatskoj, kao i organizacije Hrvata u Vojvodini. Krajem siječnja 2011. Nacionalna zajednica Bošnjaka Istre objavila je proglas Bošnjacima u kojemu se upozorava na "historijski trenutak da se ispravi šteta koju smo na prethodnom popisu stanovništva 2001 sami sebi nanijeli", te ih se poziva da se izjasne kao Bošnjaci, "jer time doprinosiš da se potvrdimo kao druga nacionalna manjina po brojnosti u RH i uvećavaš svoja prava". U proglasu se kaže da

"broj izjašnjenih pripadnika nacionalne manjine direktno određuje kapacitet njezinih općih i političkih prava, u koje spada i pravo njenih pripadnika na zapošljavanje u državnim institucijama".²⁰ Bošnjaci navode da se u prošlom popisu u Hrvatskoj, ali i u Crnoj Gori i Srbiji, ta nacionalna zajednica podijelila na dvije: jedni su se registrirali kao Bošnjaci, a drugi su ostali vjerni imenu Muslimani. U Crnoj Gori je na popisu 2003. sedam posto ili 48.184 stanovnika reklo da su Bošnjaci, a četiri posto ili 24.625 da su Muslimani. Ta je podjela smanjila snagu te zajednice, te je novi popis stanovništva prigoda da se to izmijeni.

I u slučaju vojvođanskih Hrvata, pojavile su se kompetitivne identifikacije, kao što su Šokci i Bunjevci. Više organizacija vojvođanskih Hrvata upozorilo je sredinom veljače 2011. na po-

**To da netko može legalno biti
državljanin dviju država, ali ne
može istodobno biti i etnički Hrvat
i etnički Srbin, pokazuje da je za
poredak koji organizira i provodi
popis stanovništva važnije pitanje
etničnosti nego državljanstva**

kušaje favoriziranja Bunjevaca kao posebne, od hrvatskog korpusa odvojene, etničke grupe, te su pozvali Republiku Srbiju da im dopusti da se slobodno izjasne kao bunjevačka podetnička skupina unutar hrvatskog naroda. Sličan je poziv uputilo i Hrvatsko nacionalno vijeće iz Crne Gore. Na popisu stanovništva 2003. u Crnoj Gori bilo je samo oko jedan posto Hrvata. "Umanjenje udjela hrvatskog naroda u ukupnom stanovništvu imalo bi nesagledive posljedice, a posebno ako se uzme u obzir da slijedi donošenje izbornog, kao i zakona o manjinama, kojima se garantiraju pravo na mandate u lokalnom i državnom parlamentu, te korištenje jezika manjinskih naroda".²¹ Dakle, problem slobodnog izražavanja etničke pripadnosti pojavljuje se u gotovo svim zemljama, a najviše ga osjećaju manjine i male zajednice koje su nekoć bile tretirane kao dio nekoga od jugoslavenskih *konstitutivnih naroda*, ali su nakon raspada Jugoslavije došle na rub nestajanja, djelomice zbog nacionalističkih i homogenizacijskih politika novostvorenih *nacionalnih država*, a djelomice zbog ratnih i poratnih okolnosti u kojima se stvorio strah od nacionalnog izjašnjavanja.

Osim prigovora koji se tiču statusa Srba i profesionalne korektnosti popisivača, u Hrvatskoj se pojavio i prigovor da se favorizira katolička vjera. Udruga *David*, koja se bavi zaštitom vjerskih manjina i nereligioznih osoba, upozorila je na pristranost pitanja o vjerskoj pripadnosti, koje katolicima omogućava da se izjasne jednostavnim odgovorom "da" na pitanje jeste li katolik, dok se od drugih traži da navedu puno ime vjerske zajednice kojoj pripadaju, čime se obeshrabruju i diskriminiraju nekatalici. Ta je udruga primijetila i da se *agnostici* ne mogu izjasniti kao takvi, nego mogu eventualno reći da su *ateisti*. Ti prigovori pokazuju da se ne favorizira samo etnička većina, nego da se

broj 5 - ožujak 2011.

načelo favoriziranja *većina* proteže i na druga područja.

U Hrvatskoj, kao i u drugim zemljama, vrijedi načelo *monizma* kad je riječ o važnim odrednicama kakve su vjera, jezik i nacionalnost. Nije se, naime, moguće izjasniti kao pripadnik dvaju ili više naroda istodobno, kao istinski bilingvist s dva materinska jezika ili kao "pomalo vjernik, a pomalo ne". Nemogućnost izražavanja *finesa* dovodi u pitanje potpunu reprezentativnost podataka koji se prikupljaju popisom stanovništva, s jedne strane, dok za određeni broj ljudi koji osjećaju da pripadaju dvjema ili većem broju zajednica monistički karakter dopuštenih odgovora predstavlja određeni pritisak i ograničenje slobode izražavanja identiteta, s druge strane. Monistički karakter dopustivih odgovora na ta pitanja u neskladu je s mogućnošću posjedovanja dvaju državljanstava. To da netko može legalno biti državljanin dviju država, ali ne može istodobno biti i etnički Hrvat i etnički Srbin, pokazuje da je za poredak koji organizira i provodi popis stanovništva važnije pitanje etničnosti nego državljanstva. Državljanstvo može biti dvojno, dakle "podijeljeno", ali etnička pripadnost mora ostati ekskluzivna. Paradoksalno je da se taj problem s kojim se u popisu stanovništva, ali i ispunjavanju drugih statističkih upitnika, susreće određeni broj građana, i to upravo onih koji su "manjina unutar manjine", zapravo ni ne primjećuje. To je i logično u *etnodemokraciji* u kojoj stvarna prava često proizlaze više iz etničke nego iz državljanke ili individualne komponente. Pripadnici etničke većine tretiraju se kao državljan i čak i kad to nisu ako uspiju dokazati da su pripadnici *većinskog naroda*, dok su pripadnici manjine često tretirani kao da zapravo nisu državljan i, iako to jesu, ili da makar nisu *pravi* nego *uvjetni* ili *privremeni državljan* koji su se u *našu* domovinu doselili iz neke druge sredine. Načelo *ili-ili*, a ne *i-i*, uvuklo se i u samu matricu prikupljanja podataka, a u skladu s duhom *banalnosti* asimilacijskog nacionalizma rijetko tko ga uopće primjećuje ne samo u Hrvatskoj, nego i u ostalim zemljama u regiji. Neprilagođenim pojedincima često ostaje samo da se izbore za individualnu autonomiju, ako je ona uopće moguća u konzervativno utemeljenim porecima.

Srbija i Crna Gora

U Srbiji i u Crnoj Gori ovo će biti prvi popis stanovništva nakon razdvajanja tih dviju država 2006. Za Srbiju popis će biti novi izazov, jer neće moći popisati stanovništvo Kosova koje je u veljači 2008. proglasilo nezavisnost. U prošlom popisu kosov-

**Za Srbiju popis će biti novi izazov,
jer neće moći popisati stanovništvo
Kosova koje je u veljači 2008.
proglasilo nezavisnost**

sko je stanovništvo procijenjeno, te je procijenjeni broj dodan stvarnom broju popisanih u Srbiji. Ove godine to će biti politički mnogo problematičnije, pogotovo ako se taj broj pokuša koristiti u pregovorima za status članice EU-a. Osim spomenutih pitanja statusa Hrvata u Vojvodini i podjele na Bošnjake i Mu-

slimane u Sandžaku odnosno Raškoj, Srbija je zauzela aktivniji stav u poticanju Srba u drugim zemljama da se izjasne kao Srbi. Predsjednik Boris Tadić sastao se 8. veljače s predstavnicima Srba iz susjednih zemalja, a glavna tema bio je popis stanovništva. Kasnija izjava srpskog ministra za iseljništvo Srđana Srećkovića da će Srbija tražiti povratak statusa *konstitutivnog naroda* Srbima u Hrvatskoj pokazala je izravnu vezu između popisa stanovništva i ostvarivanja etničkog statusa.

Popis je za Crnu Goru temeljno pitanje identiteta. On je i temeljno pitanje za Srbe u Crnoj Gori, koji trenutačno nisu ni manjina ni konstitutivni narod, a nije posve jasno koji od ta dva statusa zapravo žele

U Crnoj Gori je status srpskog naroda, koji je nakon otcjepljenja Crne Gore od Srbije postao nacionalna manjina, ali mu taj status nije službeno priznat, potpuno ustavno i politički nedefiniran. Na prošlom popisu stanovništva 2002. oko 20 posto stanovništva promijenilo je etničku samoopisnicu, postavši od Crnogoraca, kako su se izjasnili 1991, Srbima. Crna Gora je tako, uz BiH, postala još jedna država bez većinskog naroda: Crnogoraca ima 43,2 posto, a Srba 32 posto. O rezultatima popisa stanovništva ove godine ovisi hoće li se Crna Gora u budućnosti razvijati kao "dvonacionalno" društvo ili će biti etnička crnogorska država u kojoj Srbi imaju status manjine. Tek treba odrediti kakav će taj status biti, jer se Crna Gora još nije izjasnila o statusu srpskog jezika kojim je 2003. govorilo 63,5 posto stanovništva, a nije jasna ni njezina pozicija u sukobu između samoproglašene Crnogorske pravoslavne crkve i Srpske pravoslavne crkve. Na posljednjem popisu 2004. golema većina građana Crne Gore izjasnila se kao pravoslavci i pripadnici Srpske pravoslavne crkve. No u postupku osamostaljivanja, a osobito nakon proglašenja neovisnosti, crnogorska je država radila na montenegriziranju stanovništva, te je favorizirala crnogorski jezik koji je 2010. proglasila jedinim službenim jezikom i Crnogorsku pravoslavnu crkvu. Popis stanovništva pokazat će je li uspjela promijeniti etničku, jezičku i vjersku samodefiniciju svojih državljana. Popis je, dakle, za Crnu Goru temeljno pitanje identiteta. On je i temeljno pitanje za Srbe u Crnoj Gori, koji trenutačno nisu ni manjina ni konstitutivni narod, a nije posve jasno koji od ta dva statusa zapravo žele. Radikalni srpski nacionalisti uvijek su negirali opstojnost crnogorske nacije, inzistirajući na tome da su Crnogorci "grana na srpskom deblu". Za njih stoga nije logično da Srbi traže ni status *manjine* ni status *konstitutivnog naroda* u dvonacionalnoj državi upravo zato što ne prihvaćaju identitet crnogorske nacije s kojom bi trebali biti *sukonstitutivni* ili u odnosu prema kojoj bi trebali postati *manjina*. Borba za status Srba u Crnoj Gori makar je djelomice i borba unutar srpskog

korpusa o tome što su i tko su Srbi. Ta rasprava ima šire konotacije i mogla bi utjecati na samoodređenje i Srba i Crnogoraca.

Kosovo

Na Kosovu, koje šest država u regiji priznaje, a pet ne priznaje kao samostalnu državu, popis će se prvi put održati u novim okolnostima, bez utjecaja Beograda i Srbije. Kosovari priznaju relevantnim i relativno slobodnim samo popis iz 1971. Prvi kosovski protesti buknuhli su upravo u doba popisa stanovništva u proljeće 1981, popis 1991. proveden je u uvjetima izvanrednog stanja, a popis 2001. nije ni proveden zato što Kosovo nije priznavalo nadležnost Srbije, a samo nije imalo izvorne nadležnosti u okviru režima određenog Rezolucijom 1244 Vijeća sigurnosti UN-a. Popisivači na Kosovu suočit će se s problemima na sjeveru zemlje koji je *de facto* izvan nadležnosti kosovskih institucija i gdje popis vjerojatno nije provediv.

Makedonija i Bosna i Hercegovina

S najvećim problemima političari, popisivači i opća javnost suočit će se u dvije najkompleksnije države Zapadnog Balkana – u Makedoniji i BiH.

U Makedoniji je sama najava popisa 2001. bila jedan od uzroka pobune relativno malog broja radikalnih Albanaca na sjeverozapadu zemlje, koja je kasnije eskalirala u niz incidenata srednjeg intenziteta koji su doveli do izravne političke intervencije EU-a i NATO-a, a potom i do prihvaćanja kompromisnog rješenja koje je kodificirano Ohridskim sporazumom. Tim je sporazumom učinjen ključan korak ka institucionalizaciji dvonacionalne strukture Makedonije, iako nisu formirana posebna autonomna područja niti je Makedonija formalno postala federacija ili konfederacija. Ipak, Ohridski sporazum izravno je povezo status etničkih skupina s njihovom brojnošću, te zajamčio određena prava onim "zajednicama koje imaju više od 20 posto stanovništva", a to su bili samo Albanci. Eventualni pad udjela Albanaca u stanovništvu ispod 20 posto doveo bi u pitanje prava koja im je dao Ohridski sporazum 2001.

Sporazumu nesklone snage među Albancima i uoči ovogodišnjega popisa tvrde da u Makedoniji nema manje od 30 posto Albanaca. Dvije albanske opozicijske stranke, Demokratska stranka Albanaca i Nova demokracija, protive se popisu

Prelazak tog "praga" nije nevažno pitanje ni za Albance ni za karakter makedonske države. Albanci su odbili provođenje popisa 2001. bez međunarodnog nadzora, pa je on održan pod tim nadzorom 2002. Na temelju tog popisa Albanci su ostvarili pravo na osnivanje i priznavanje visokoškolskih institucija na

albanskom jeziku, a formirane su i nove općine, uglavnom s albanskom etničkom većinom, kako bi se odgovorilo na potrebu za što većom autonomijom Albanaca u odlučivanju o lokalnim pitanjima. Stanovit napredak postignut je i u pogledu zastupljenosti Albanaca u državnim službama, iako je njihov udio u njima još daleko ispod udjela u stanovništvu, kao i u pogledu korištenja albanskoga jezika u javnim i službenim prilikama. Prema podacima međunarodno nadziranog popisa 2002, Albanci su činili 25,4 posto, a Makedonci oko 62 posto stanovnika. Taj je podatak, na neki način, umirio i umjerene Albance i umjerene

Vodeći bošnjački političari predlažu da se popis provede bez pitanja o vjeri, naciji i jeziku. Taj je prijedlog neprihvatljiv bosanskim Srbima i Hrvatima

Makedonce. Kako je Albanaca bilo više od 20 posto, mogli su aktivirati prava zajamčena Ohridskim sporazumom. Istodobno se pokazalo da je Makedonija zemlja u kojoj apsolutnu većinu čine etnički Makedonci. Udio Albanaca povećan je za nekoliko postotaka u odnosu prema popisima 1991. i 1981. kad ih je bilo 21 odnosno 19,7 posto, ali ne toliko da bi bila izgledna albanska većina u Makedoniji.

Sporazumu nesklone snage među Albancima i uoči ovogodišnjega, kao i prijašnjeg, popisa tvrde da popisivači nisu uzeli u obzir sve Albance, te da u Makedoniji nema manje od 30 posto Albanaca. Dvije albanske opozicijske stranke, Demokratska stranka Albanaca i Nova demokracija, protive se popisu. Albanska stranka u vladajućoj koaliciji, Demokratski savez za integraciju, podržava popis koji će provoditi dvonacionalne grupe popisivača. Nova demokracija najavljuje da će sama organizirati "popis Albanaca u dijaspori i na privremenom radu u inozemstvu", te tražiti da se tako ustanovljeni broj doda broju Albanaca koji će se popisati u Makedoniji. Nova demokracija traži da se popis provede tijekom ljeta kako bi mogao obuhvatiti i one Albance koji žive i rade u drugim zemljama, a ljeti se vraćaju kući odnosno na adrese s kojih se nikad nisu formalno odjavili. Demokratska stranka Albanaca sklonija je potpunom bojkotu popisa. Ako se to dogodi, kaže Nova demokracija, rezultat će biti vrlo nepovoljan za Albance, jer bi se moglo dogoditi da njihov udio padne ispod 20 posto. To bi otvorilo ustavno-političku krizu u Makedoniji, u kojoj je u posljednjih nekoliko godina iznimno ojačao i albanski i makedonski nacionalizam. Makar neke skupine Albanaca sigurno neće prihvatiti rezultate popisa stanovništva.

Dok će u Makedoniji popis vjerojatno biti proveden, u BiH ga vrlo vjerojatno neće biti, makar ne u cijeloj državi. Otkako je popis dospio na dnevni red, tamošnji se političari ne mogu dogovoriti o tome koja pitanja treba postaviti u popisu stanovništva. Donekle je paradoksalno da instrument koji je u svom popisu primijenila Slovenija predlažu i vodeći bošnjački političari u popisu u BiH: i oni predlažu da se popis provede bez pitanja o vjeri, broj 5 - ožujak 2011.

naciji i jeziku. Taj je prijedlog neprihvatljiv bosanskim Srbima i Hrvatima, koji tvrde da popis bez pitanja koja su u etnokraciji fundamentalna ne bi bio samo besmislen, nego i štetan za status ta dva naroda. Hrvatski i srpski političari polaze od toga da bi stvaranje *bosanskog* naroda značilo gubitak statusa *konstitutivnog naroda* Hrvata i Srba i *de facto* vodilo k njihovu degradiranju na status *manjina*. Neki misle da bi svaki popis stanovništva koji bi pokazao da je stvorena etnička većina, primjerice Bošnjaka, bio politički nepoželjan, jer bi poremetio uspostavljenu ravnotežu snaga između tri *konstitutivna naroda* i/ili dva entiteta, kako ističu srpski političari u BiH. Dodatan je problem i to što bi popis stanovništva vjerojatno pokazao da BiH danas više nije ni onako multikulturalna (višeetnička) ni onako "etnički izmiješana" kao što je bila prije rata. Ako bi se to pokazalo, etnički separatisti dobili bi prilično snažan argument u prilog secesiji od BiH. Bosanski integralisti tvrde da je BiH nemoguće podijeliti, jer u njoj nema etnički jasno definiranih teritorija. BiH sigurno nije moguće podijeliti tako da nestane kao država. No najjači argument tome u prilog zacijelo nije nekadašnja, a ni današnja, etnička karta te države koja ne izgleda više kao "tigrova koža". Predstavnici međunarodne zajednice u BiH teško će riskirati uspostavljeni stupanj ravnoteže i stabilnosti, pa je pitanje popisa – iako je inicijalno prikazano kao jedan od uvjeta za nastavak pregovora o članstvu BiH u EU – stavljeno *ad acta*.

Ako je BiH i zapala u slijepu ulicu glede popisa, Republika Srpska nije. Tamošnji političari najavljuju da će ona organizirati vlastiti popis stanovništva ako središnja vlast to ne učini za cijelu državu. Njima je u interesu pokazati visok stupanj jednonacionalnosti Republike Srpske u kojoj postoji srpska etnička većina koja je prisvojila taj entitet kao svoje vlasništvo. Republika Srpska zagovara popis, smatrajući da bi njegovi rezultati dodatno konsolidirali taj entitet i prikazali ga kao etnički homogenu i relativno nekomplikiranu poludržavu. Predstavnici tog entiteta

Uz Somaliju i Libanon, BiH će biti jedina država u kojoj popisa stanovništva neće biti zbog političke odluke da se on ne organizira

naglašavaju da i EU zagovara provedbu popisa stanovništva, te kritiziraju Sarajevo zbog izbjegavanja suočavanja s "novom stvarnošću". No kako nema suglasnosti o tom pitanju, malo je vjerojatno da će se popis stanovništva u BiH provesti. Uz Somaliju i Libanon, BiH će biti jedina država u kojoj popisa stanovništva neće biti zbog političke odluke da se on ne organizira. Eventualni popis koji bi samostalno provela Republika Srpska, BiH neće priznati. Razlike će se produžiti, a mogućnost ostvarenja trajne stabilnosti BiH dodatno smanjiti.

Zaključak

Popis stanovništva ostaje jedan od instrumenata u borbi za etnički status. Koriste ga i većine i manjine: većine da bi konsolidirale poziciju stvarnog suverena u novostvorenim nacional-

nim državama, a manjine da bi potvrdile udio u stanovništvu koji im daje posebna prava ili da bi spriječile asimilaciju ako im udio opada i prijeti nestanak. Popis stanovništva stoga nikad nije bio nevažno političko ili puko statističko pitanje. Prijepori o njemu pokazuju važnost brojeva u etnodemokracijama. Čak i ondje gdje su učinjeni određeni koraci k liberalnome i građanskom nacionalizmu, na njih se gleda s priličnom sumnjičavošću upravo zato što je prethodna praksa pokazala da se demokratski instrumenti – odlučivanje većinom glasova, individualizacija, te univerzalizacija vrijednosti koje poštuje i preferira većina – katkad mogu upotrijebiti kako bi se potaknuo etnički inženjering ili osigurala i konsolidirala dominacija većine nad manjinom. Paradoksalno, pred stvarnom ili percipiranom opasnošću od dominacije većine nad manjinom, manje se zajednice još uvijek najčešće štite oslanjajući se na institucionalne mehanizme koje je razvila i ozakonila socijalistička Jugoslavija. U BiH, a djelomice i u Makedoniji, vanjska intervencija kojom su se nastojali postići stabilnost i mir preuzela je neke od tih instrumenata zbog nedostatka alternativnih. U zemljama koje sve više postaju jednonacionalne postavlja se pitanje opstanka "malih identiteta". Danas, kad je ideja multikulturalnosti opet na udaru kritike predstavnika konzervativizma, zemlje na postjugoslavenskom prostoru na neki način potvrđuju tezu kritičara multikulturalizma da su jednonacionalne zajednice ne samo stabilnije, nego i sklonije demokratskima, a možda i liberalnim, rješenjima od multinacionalnih. Istodobno bi se moglo reći da je, možda, točno i obratno: zajednice koje su sklonije prihvatiti neke demokratske, ali ne nužno i liberalne, vrijednosti sklonije su postati jednonacionalne. Znači li to da multikulturalnost ne ide uvijek ruku pod ruku s demokracijom i liberalizmom? Narušavaju li liberalizam i demokracija ponekad multikulturalnost, a osobito status manjih zajednica i manjina? Ta pitanja ostavljam za neku drugu analizu.

Bilješke

- 1 Pojam "etnička demokracija" Štiks preuzima od Sammya Smoohe (2005).
- 2 U Jugoslaviji se to dogodilo nakon razgovora predsjednika Tita s predstavnicima izdavačke kuće *Forum*, koja je tiskala izdanja na mađarskom jeziku. Oni su mu tijekom jednog posjeta 1962. predložili da se pojam *manjina* ukine, jer je uvredljiv i označava nejednakost odnosno neravnopravnost *narodnosti* u odnosu prema slavenskim *konstitutivnim narodima*. Iako se Tito, prema službenom zapisniku s tog sastanka, najprije protivio toj promjeni, kasnije je prihvatio prijedlog, koji je potom unesen u službene dokumente socijalističke Jugoslavije. Od tada se pojam *manjine* više nije upotrebljavao u službenom diskursu. V. službeni zapisnik s tog sastanka u fondu *Arhiva Josipa Broza Tita* (AJBT, sada Muzej historije Jugoslavije, dio Arhiva Jugoslavije).
- 3 Iz općeg korpusa postjugoslavenskih zemalja možda bi trebalo izdvojiti samo Makedoniju u kojoj su od 1992. do danas i vlada i opozicija uvijek bile dvonacionalne. Animiziteti između makedonske etničke većine i albanske etničke manjine čak su se i povećavali, ali je na institucionalnoj razini vladalo načelo suradnje i dvoetničnosti. O tome više u: Adamson i Jović (2004).
- 4 Treba naglasiti konzervativni karakter nacionalizma koji je dominirao svim postjugoslavenskim republikama nakon prvih izbora 1990. Konzervativizam je po prirodi skeptičan prema liberalnim vrijednostima kao što su individualizam i autonomija, a još više prema socijalističkim vrijednostima kao što su posebna zaštita manjina, slabijih i izloženijih nepravdama. Pojmovi *autonomija*, *manjine*, *individualni identiteti* i *privatnost* bili su potpuno neprihvatljivi konzervativnom nacionalizmu, koji je promovirao tradicionalne vrijednosti kakve su obitelj, dom, tradicija, te ulogu crkve i stožernih kulturnih institucija u održanju i ponovnom "stvaranju" nacije. Bez razumijevanja karaktera konzervativizma kao političke doktrine nije moguće potpuno objasniti prirodu i postupke postjugoslavenskog nacionalizma.
- 5 O posebnom obliku straha koji se razvija kod manjina v. Aparduraj (2008). Nažalost, u hrvatskoj politologiji i defendologiji, kao ni u medijskim studijama, još nema ozbiljne studije o vezi između namjernog širenja straha i agresije tijekom rata 1990-ih godina.
- 6 O položaju Hrvatske u socijalističkoj Jugoslaviji v. Jović (2011), a o Stjepanu Radiću Biondich (2000).
- 7 Treba podsjetiti da je i socijalistička Jugoslavija, kao i druge socijalističke zemlje, konstruirana na Lenjinovu načelu "nacionalno po formi, socijalističko po sadržaju". Preimenovanje nekadašnjih *narodnih* republika u *socijalističke* i FNRJ u SFRJ 1963. označili su prevlast *sadržaja* nad *formom*, makar na simboličkoj razini koja nipošto nije nevažna.
- 8 Taj se narativ u velikoj mjeri održao i nakon pada socijalizma. Budući da je riječ o jednoj vrsti *revolucionarne promjene* – cijela 1989. proglašena je *revolucijom*, pa i promjene u postjugoslavenskim zemljama treba gledati u toj perspektivi – postrevolucionarna retorika bila je slična onoj nakon 1945. U nekim su slučajevima čak važni i akteri bili isti.
- 9 Ta se dimenzija gotovo potpuno i vjerojatno namjerno zaboravlja u revizionističkim zahtjevima talijanske strane koja *esule* tretira gotovo ekskluzivno kao žrtve slavenskog *nacionalizma*, a ne kao ideološke žrtve jugoslavenskog *socijalizma*, odnosno početka konfrontacije koja će kasnije prerasti u *Hladni rat* u *Europi*.
- 10 Nacionalisti kao politički konzervativci – dakle, i kao realisti u smislu teorija međunarodnih odnosa – inzistiraju na igri nultog zbroja. Iz nje izvode zaključak da je podizanje etničkog statusa bosanskih Muslimana na razinu *konstitutivnog naroda*, podizanje statusa Albanaca na razinu *narodnosti*, a Kosova na razinu *pokrajine kao sastavnog dijela federacije* ili Srba kao *konstitutivnog naroda* u Hrvatskoj bilo ujedno i degradiranje etničkog statusa većina ili starih, otprije priznatih naroda u BiH, na Kosovu i u Hrvatskoj. Sličan argument mogao bi se primijeniti i na status Albanaca u Makedoniji, a za najtvrdje nacionaliste i na status Crnogoraca i Makedonaca uopće. Budući da socijalistička Jugoslavija nije bila utemeljena na konzervativnoj ideologiji, načelo igre nultog zbroja nije u njoj imalo veće važnosti. To se promijenilo nakon 1989. kad je nacionalizam, a time i konzervativizam, postao dominantna doktrina u većini postjugoslavenskih zemalja. Rušenje statusa koji je socijalistička Jugoslavija priznala svojim

- malim narodima i *narodnostima* bio je glavni cilj i prva meta tih nacionalizama.
- 11 Za Sloveniju je u tome inicijalnom razdoblju karakterističan slučaj 18.305 *izbrisanih* iz registra stalno naseljenih osoba 1992, što pokazuje da je i ona slijedila trend u drugim post-socijalističkim državama (Medved, 2010).
 - 12 Na Sveučilištu u Edinburghu nekoliko se godina provodi opsežno istraživanje o politici dodjele državljanstava i o državljanском statusu u postjugoslavenskim državama pod naslovom "Europeizacija državljanstva u državama sljednicama bivše Jugoslavije". Dosadašnji rezultati istraživanja prezentirani su na web-stranici projekta: <http://www.law.ed.ac.uk/citsee/>.
 - 13 *Autonomija* je jedan od temeljnih pojmova liberalne političke teorije. Zanimljivo je, ali i indikativno, da je danas to jedan od najizazovnijih i najodiosnijih pojmova u političkom vokabularu novonastalih postjugoslavenskih država. U socijalizmu nije bilo nikakve posebne odioznosti vezane za njega. Da je bilo tako, ne bi bilo moguće uspostaviti *autonome* pokrajine.
 - 14 Izjavu Angele Merkel v. na <http://www.jutarnji.hr/merkel--koncept-multikulturalnosti-u-potpunosti-je-propao-/895820/>, a Davida Camerona na <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-12371994>. Cameronova izjava je, teorijski gledano, zanimljivija, jer u raspravu uvodi novi pojam – "državni multikulturalizam".
 - 15 Neke kritike liberalnih teorija međunarodnih odnosa ističu upravo tu pogrešku kad je riječ o međudržavnim odnosima. Najveći i najsnažniji često provode svoju nacionalnu politiku tako što tvrde da su njihovi interesi i vrijednosti ujedno interesi i vrijednosti cijelog čovječanstva, to jest da su univerzalni (v., primjerice, Carr, 2001).
 - 16 "Pupovac tvrdi da popis stanovništva cementira rezultate etničkog čišćenja". *Nacional*, 18. lipnja 2002.
 - 17 Sličan se prigovor o političkoj pristranosti popisivača mogao čuti ove godine u Njemačkoj, jer se tvrdilo da je među njima bilo mnogo članova radikalnih desnih stranaka. V. "Ekstremisti među popisivačima stanovništva", 9. siječnja 2011, objavljeno na web stranici Deutsche Welle: <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,6393467,00.html>.
 - 18 <http://www.nacional.hr/clanak/99222/mitropolit-jovan-predvodio-bozicnu-liturgiju-cuvajte-se-sektaskih-zabluda>. Pristup 30. siječnja 2011.
 - 19 V. <http://www.snv.hr/vijesti/crkva-poziva-na-popis-stanovnistva/>. Pristup 30. siječnja 2011.
 - 20 V. na web stranici NZBI: http://www.nzbi.hr/index.php?option=com_content&task=view&id=123&Itemid=2. Pristup 30. siječnja 2011.
 - 21 V. www.radiodux.me. Pristup 30. siječnja 2011.

Literatura

- Adamson, K., Jović, D. (2004). The Macedonian-Albanian Political Frontier: the re-articulate of post-Yugoslav political identities. *Nations and Nationalism*. (10) 3:293-311.
- Apaduraj, A. (2008). *Strah od malih brojeva*. Beograd: Biblioteka XX vek.
- Ballinger, P. (2002). *History in Exile: memory and identity at the borders of the Balkans*. Princeton University Press.
- Billig, M. (2009). *Banalni nacionalizam*. Beograd: Biblioteka XX vek.
- Biondich, M. (2000). *Stjepan Radić, the Croat Peasant Party, and the Politics of Mass Mobilization, 1904-1928*. Toronto: University of Toronto Press.
- Carr, E. H. (2001, 1939). *The Twenty-Year Crisis, 1919-1939*. London: Palgrave Macmillan.
- Đokić, D. (2010). *Nedostižni kompromis*. Beograd: Fabrika knjiga.
- Jović, D. (2001). Fear of becoming minority as a motivator of conflict in the former Yugoslavia. *Balkanologie*. (5) 1-2:21-36. <http://www.fabrikaknjiga.co.rs/rec/65/113/pdf>
- Jović, D. (2011). Reassessing Socialist Yugoslavia, 1945-90: The case of Croatia. U: Đokić, D., Ker-Lindsay, J. (ur.). *New Perspectives on Yugoslavia*. London i New York: Routledge.
- Medved, F. (2000). *Country Report Slovenia*. Firenca: European University Institute.
- Roksandić, D. (1996). *Protiv rata*. Zagreb: Prosvjeta.
- Smootha, S. (2005). The Non-Emergence of a Viable Democracy in Post-Communist Europe. U: Smootha, S., Jarve, P. (ur.). *The Fate of Ethnic Democracy in Post-Communist Europe*. Budimpešta: Open Society Institute.
- Štiks, I. (2010). Uključeni, isključeni, pozvani: politike državljanstva u postsocijalističkoj Europi i Hrvatskoj. *Politička misao*. (47) 1:77-100.
- Županov, J. (1983). *Marginalije o društvenoj krizi*. Zagreb: Globus. ■

Referendum protiv parlamentarizma

Ivan Grdešić

**U optimističnim pretjerivanjima
nerijetko se zaboravlja na
važno pitanje odnosa između
neposrednog odlučivanja
referendumom i demokratskoga
stranačkog parlamentarizma**

Nakon uspješne sindikalne inicijative o raspisivanju referenduma u Hrvatskoj se razvio interes za taj oblik neposrednog odlučivanja kojemu se, često nekritički, pripisuje apsolutni demokratski potencijal. U tim optimističnim pretjerivanjima nerijetko se zaboravlja na važno pitanje odnosa između neposrednog odlučivanja referendumom i demokratskoga stranačkog parlamentarizma. Stoga ću propitati taj odnos i upozoriti na moguće posljedice preširoke upotrebe referenduma za parlamentarni sustav.

Uobičajeno se govori o dvije vrste referenduma. Prvu čine savjetodavni referendumi koji ne obvezuju predlagača, a mogu imati različite sadržaje, vremenske okvire i značenja za zajednicu. I prvi hrvatski referendum, referendum o neovisnosti 19. svibnja 1991, bio je savjetodavnog karaktera. Drugu čine obvezni referendumi kojima biračko tijelo daje ili uskraćuje podršku političkom vodstvu i njegovim prijedlozima. Na njima biračko tijelo djeluje kao veto igrač bez čije se suglasnosti odluka ne može donijeti.¹ Primjeri su referendumske odluke o članstvu u Europskoj Uniji.

Raznolika upotreba referenduma

U parlamentarnim su demokracijama rasprava i odlučivanje nadležnost predstavničkog tijela, te je odmah uočljiva potencijalna suprotstavljenost dva instituta – referenduma i parlamentarne procedure. Riječ je o klasičnoj raspravi o prenosivosti, djeljivosti i oblicima ostvarivanja suverenosti naroda neposredno,

Ivan Grdešić, redovni profesor hrvatske politike i javnih politika na Fakultetu političkih znanosti. E-pošta: igrdesic@fpzg.hr

u oblicima neposredne demokracije, ili posredno, preko izabranih političkih predstavnika. Rijetke su države u kojima je referendum redovno sredstvo odlučivanja u zakonodavnoj proceduri. Neke ga demokratske države nisu nikad koristile, ali je često korišten u diktatorskim i autokratskim porecima u kojima je trebao osigurati nužnu legitimnost vlasti (Butler i Raney, 1980).

Premda se u Švicarskoj još prije četiri stotine godina odlučivalo *ad referenda*, tek se s razvojem ideje demokracije krajem 18. stoljeća i ozakonjenjem općega i jednakog prava glasa muškaraca može govoriti o referendumu u današnjem značenju. Nakon 1778. američke su države na referendumima usvajale i mijenjale svoje ustave, ali referendum nikada nije korišten na saveznoj razini. Napoleon Bonaparte i Napoleon III. često su posezali za tim sredstvom kako bi osigurali svoju imperijalnu moć. Nakon 1870. Švicarska usvaja referendum kao redovni mehanizam donošenja svih značajnijih odluka. Takvu je političku i zakonodavnu praksu usvojilo i nekoliko saveznih država SAD-a, a kasnije i Australija. Vajmarska Njemačka referendum proglašava ustavnim obvezom. Referendumska praksa obiluje najrazličitijim primjerima: Norveška se 1905. odvaja od Švedske referendumom na kojemu je secesiju podržalo 99,9 posto birača; referendumom se 1944. Island odvaja od Danske; Gibraltarski referendum 1967. odlučuje referendumom da neće prekinuti veze s Velikom Britanijom; general De Gaulle dolazi na čelo Pete Republike uspjelim referendumom 1958, a neuspjelim 1969. odlazi s položaja predsjednika države. Odluke o pristupu EU donijete su referendumskim odlukama građana budućih članica, pa je radi toga prvi put referendum primijenjen u Velikoj Britaniji.

Referendum kao katalizator političkog procesa

Osim Švicarske, Australije i Kalifornije, referendum su ipak iznimni događaji u većini država. Najčešće ih raspisuje sama vlast kako bi osigurala dodatnu legitimnost, a obično su savjetodavnog karaktera. Rijetko se događa da organizator referenduma ne dobije potrebnu većinu glasova za ponudeni prijedlog odluke. Negativan stav prema referendumskom pitanju birači radije iskazuju nesudjelovanjem i neodlučivanjem nego izravnim odabirom negativnog odgovora. Referendumska iskustva ne smiju se nesmotreno uopćavati, jer je svaki referendum određen posebnostima nacionalnoga političkog sustava, političkim tradicijama, razlozima raspisivanja, sadržajem pitanja, očekivanim posljedicama i dr. Referendumom se prekida normalan politički život i u njega unose dodatna napetost i neizvjesnost. Političke stranke gube kontrolu nad svojim članovima i simpatizerima, glasači izmiču stranačkoj kontroli, otvara se mogućnost donošenja odluke koja presijeca stranačke saveze i poništava predreferendumska očekivanja stranaka. Na taj se način mogu ugroziti povezanost stranačkog vodstva i članstva i postaviti temelji za buduća politička savezništva. Premda se poželjna referendumska odluka može osigurati, referendum katkad izazove neočekivane i neželjene učinke. Nije jednostavno procijeniti ni vrijednost referenduma kao sredstva odlučivanja niti njegovu primjerenost za rješenje određene vrste problema. Referendum nema monopol na demokratsko odlučivanje. Njime su prečesto političke vođe uspješno povezivale narodnu

broj 5 - ožujak 2011.

volju i osobnu vlast, suspendirajući pritom demokratski proces. Autoritarna politička vlast može prilično jednostavno iskoristiti podložnost referenduma manipulaciji kako bi stekla legitimnost. Istodobno, referendum može biti uspješan kontrolni mehanizam i korektiv političke elite i otuđene vlasti. Manipulativnom potencijalu referenduma, posebice u uvjetima suvremenih masovnih komunikacija, potrebno je suprotstaviti političku kulturu i demokratsku zrelost građana. Njegova funkcija u demokratskome političkom sustavu trebala bi biti samo pomoćna i dodatna, premda je u određenim okolnostima korisno iskoristiti njegovu inovativnu snagu i sposobnost dinamiziranja političkog procesa. U takvim situacijama referendum djeluje kao katalizator političke promjene, ubrzavajući događaje i suočavajući aktere s nužnošću izbora.

Za i protiv referenduma

Najpopularniji argument u prilog referendumu jest da političke odluke trebaju imati što veći stupanj legitimnosti, odnosno da su u najvećoj mjeri prihvatljive većini i da ih je prihvatila većina. Taj se stupanj legitimnosti može postići samo ako je odluka donesena neposrednim i neposredovanim glasovanjem građana. Građani vjeruju političkim predstavnicima i političkim vođama manje ili više, ali najviše povjerenja imaju u sebe. Odluke donesene sudjelovanjem svih ili mogućnošću svih da sudjeluju najbolji su izraz njihove volje. Čak i oni koji smatraju da državne odluke trebaju donositi stručnjaci, a ne neinformirani građani, skloni su uvjerenju da najvažnije odluke treba ratificirati referendumom. Time se djelomice objašnjava zašto se vlade priklanjaju referendumu i kada ih ustav ne obvezuje na to. To posebno vrijedi kada je riječ o prijenosu dijela suverenosti na savez država ili saveznu vlast. Osim toga, to objašnjava zašto referendum često koriste i nedemokratske države.

Klasičan je referendum odluka o odluci parlamenta

Drugi prouferendumski argument ističe da je referendum oblik neposredne demokracije. Posebno je razvijen u ustavnoj i zakonodavnoj teoriji i praksi Švicarske, a najdosljednije je izložen u idejama Progresivističkog pokreta u SAD-u s početka 20. stoljeća. On je polazio od povjerenja u sposobnosti slobodnoga i neorganiziranog pojedinca te kritike institucija posredovanja između pojedinca i vlasti, posebno političkih stranka i interesnih organizacija. Rješenje problema demokracije američki progresivisti izrazili su krilaticom "lijek za bolesti demokracije jest više demokracije!" Narodna inicijativa i referendum trebali su očistiti vlast od korumpiranih političara, stranačkih šefova i pohlepnih interesnih skupina. Neposredno zakonodavstvo trebalo je osigurati izravnost u zastupanju interesa građana, te obogatiti i osnažiti politički proces. Anticipirajući ono što će moderna američka politička teorija kasnije označiti problemom definiranja dnevnog reda ili *non-decision making*, progresivisti nastoje neposrednom inicijativom na dnevni red političkih institucija staviti one teme i probleme koje su političke stranke i interesne

Tablica 1. Referendum o hrvatskoj neovisnosti 19. svibnja 1991.²

Prvo referendumsko pitanje	ZA	PROTIV	Glasovalo
Jeste li za to da Republika Hrvatska, kao suverena i samostalna država, koja jamči kulturnu autonomiju i sva građanska prava Srbima i pripadnicima drugih nacionalnosti u Hrvatskoj, može stupiti u savez suverenih država s drugim republikama (prema prijedlogu Republike Hrvatske i Republike Slovenije za rješenje državne krize SFRJ)?	94,17	5,83	83,56
Drugo referendumsko pitanje	ZA	PROTIV	Glasovalo
Jeste li za to da Republika Hrvatska ostane u Jugoslaviji kao jedinstvenoj saveznoj državi (prema prijedlogu Republike Srbije i Socijalističke Republike Crne Gore za rješenje državne krize u SFRJ)?	1,2	98,8	83,56

Izvor: <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=1767&sec=461>, Hrvatski sabor, preuzeto 21. veljače 2011.

skupine htjele potisnuti i izbjeći, osiguravajući tako *status quo* (Grdešić, 1995; Kingdon, 1984). Narodna inicijativa i referendum trebali su omogućiti da svi problemi zajednice dođu na dnevni red i da se o njima legitimno odluči. Narodna inicijativa uobičajeno se definira kao odlučivanje građana o pitanju koje je postavljeno izvan parlamenta. Klasičan je referendum odluka o odluci parlamenta (Hug i Tsebelis, 2002).

Neposredna demokracija skraćuje stvarnu i psihološku razdaljinu između političkih upravljača i građana. Javne odluke treba donositi javno. Neposredna demokracija realizirana referendumskim odlukama može smanjiti apatiju i otuđenje građana. Neposredno odlučivanje koje proizvodi neposredne učinke povećava spremnost građana da sudjeluju u politici i prate rezultate svoga sudjelovanja. Osim pozitivnog rezultata (instrumentalnog efekta), sudjelovanje u odlučivanju ima i "konzumacijsku" vrijednost, intrinzične kvalitete zadovoljstva vlastitom aktivnošću i poboljšanjem kvalitete života (ispunjenost, obrazovanost, osjećaj korisnosti itd.). Na taj se način maksimiraju osobne sposobnosti, premda zato ponekad treba žrtvovati stručnost, efikasnost i brzinu odluke. Neposredno odlučivanje više je od glasovanja za parlamentarne predstavnike. Na izborima su zanemarivi birački napor i utrošena energija. Biračima je potrebna minimalna razina informiranosti i udovoljavanje formalnim uvjetima općeg prava glasa. U uvjetima neposrednog zakonodavstva, odlučivanje može potaknuti ostvarenje poželjnih kvaliteta poput osjećaja veće uključenosti, značajnosti i odgovornosti građana.

Referendum kao polarizirana konfrontacija

Nasuprot argumentima zagovornika neposredne demokracije i referenduma kao instrumenta njezina ostvarenja, kritičari mu poriču neposredna i imanentna demokratska svojstva. Protive se njegovu širokom i učestalom korištenju koje zamjenjuje predstavničke institucije i demokratske postupke. Središnji argument protiv referenduma glasi da on ugrožava demokratske institucije višestranačkoga političkog sustava. Odluke donesene na referendumu mogu biti suprotne stavovima parlamenta, a njegova upotreba u jednoj javnoj politici i na jednom predmetu može dovesti do zahtjeva da se koristi i u odlučivanju o drugim temama i drugim javnim politikama. Moć parlamenta znatno se smanjuje ako se njegove odluke unaprijed usmjeravaju ili naknadno potvrđuju na referendumu. Referendumom se dugoročno slabi i derogira sustav predstavničke vlasti. Gubeći moć, zakonodavna tijela gube i ugled i poštovanje građana.

Najspособniji kadrovi izbjegavat će predstavničke odgovornosti i uzrokovati smanjenje kvalitete nacionalnog parlamenta. Oni koji ostaju u parlamentu bit će manje odgovorni; naime, što god učinili, referendum to može poništiti ili promijeniti.

Cilj demokratskoga političkog procesa nije samo donošenje odluka u što kraćem roku i sa što manje troškova na osnovi većine glasova u parlamentu. Demokratski proces koji se realizira komunikacijom između manjine i većine sadržava vrijednosti koje nemaju samo simbolično ili ritualno značenje. Komunikacija otvara prostor prevladavanju kompetitivnih i konfliktnih stanja tako što omogućuje suradnju i inovativna rješenja. Referendum pak dovodi do gruboga i otvorenog suprotstavljanja najpolariziranijih alternativa, bez mogućnosti traženja kompromisnih rješenja, ustupaka i pogodbi. Nema mogućnosti odgođene odluke, prikupljanja novih informacija ili utvrđivanja novih aspekata i pristupa problemu kao u parlamentu. Referendum ne omogućuje raspravu ili je svodi na javnu kampanju posredovanu masovnim medijima. Bit je referenduma odluka kao izbor, kao selekcija, a ne put do nje. Referendum snaži konfrontaciju i dijeli građane na pobjednike i pobijeđene.

Visoka kompleksnost i neizvjesnost u upravljanju zajednicom zahtijevaju sve više ekspertnog znanja, komunikacijskih interakcija, vremena i energije. Ti poslovi sve više iziskuju političku profesionalizaciju, a "obični" građani za to nemaju ni sposobnosti, ni interesa, ni vremena. Smije li se, dakle, djelovanje kompleksnoga državnog aparata prepustiti neobaviještenoj masi? Ekstenzivna upotreba referenduma najviše šteti onim javnim politikama koje zahtijevaju kontinuitet i stabilnost.

Referendumski rezultat proistječe iz igre nultog zbroja u kojoj nema mogućnosti mjerenja ili uvažavanja intenziteta interesnih pozicija. Intenzitet interesne motivacije manjine koja gubi može biti vrlo visok, a troškovi izrazito veliki, dok većina koja pobjeđuje može biti marginalno zainteresirana za konačan

Moć parlamenta znatno se smanjuje ako se njegove odluke unaprijed usmjeravaju ili naknadno potvrđuju na referendumu

ishod odluke i njezine posljedice. U referendumskoj odlučivačkoj situacija takvo se razlikovanje interesnih pozicija ne može ni identificirati ni uvažiti. U parlamentu se ta interesna nerav-

Tablica 2. Rezultati referenduma o članstvu u Europskoj Uniji³

Država	Godina	ZA	PROTIV	Glasovalo
Austrija	1994.	66,58	33,40	82,35
Finska	1994.	56,89	43,11	70,79
Norveška	1994.	47,82	52,18	89,04
Švedska	1994.	52,74	47,26	82,53
Češka	2003.	77,33	22,67	55,18
Estonija	2003.	66,83	33,17	63,74
Letonija	2003.	67,49	32,51	71,45
Litva	2003.	91,07	8,93	63,37
Malta	2003.	53,65	46,35	90,91
Poljska	2003.	77,45	22,55	58,95
Slovačka	2003.	93,71	6,29	52,15
Slovenija	2003.	89,64	10,36	60,41

Izvor: http://www.nsd.uib.no/european_election_database/election_types/eu_related_referendums.html, preuzeto: 25. siječnja 2011. "European Election Data Base".

noteža brzo i učinkovito ustanovljava i može se kompenzirati kompromisnim rješenjima ili novim elementima koji štite interese manjine. Parlamentarna deliberacija uspješno izlazi na kraj s takvom interesnom diskrepancijom koristeći *non-zero sum* paradigmu, te tako smanjuje razinu sukoba i troškova objiju interesnih pozicija.

Binarna demokracija

Temeljno pitanje referendumske demokracije glasi: "Što može narod?" On najčešće može samo reći *da* ili *ne*. Vrlo rijetko, nakon što svlada brojne prepreke, narod može sam sebi postaviti pitanje da bi na njega i odgovorio. U nedavnome hrvatskom iskustvu vidjeli smo kako je taj postupak postavljanja pitanja složen i zahtjevan. Kad se pitanje uspješno postavi, nastaju problemi s dobivenim odgovorom. Pred građane se najčešće postavljaju izabrana pitanja i nude odgovori, pa Carl Schmitt uočava opasnost da "samo formuliranje pitanja može značiti ugrožavanje ili zavaravanje istinske volje naroda, a tko ima moć da formulira, presudno utječe na rezultat" (v. Van der Boom, 1989).

Nacionalno političko predstavništvo ugroženo je s dvije strane: jačanjem lokalne demokracije i autonomije, te neposrednom demokracijom. Referendumska odluka, bila ona izražena na staromodnom papiriću ili u elektroničkom obliku, jedna je vrsta binarnog mišljenja: da ili ne, pozitivno ili negativno, crno ili bijelo, prijatelj ili neprijatelj, mi ili oni. Politički život tako se prečesto svodi na pojednostavnjene suprotnosti dobro – loše, točno – pogrešno, lijepo – ružno, moralno – nemoralno. Posljedice mogu biti brojne simplifikacije, gušenje demokratskog razgovora i kompromisa, poništavanje socijalne diferencijacije i

suočavanje s tragičnošću politike "sve ili ništa". Referendum kao instrument odlučivanja vrijednosno je neutralan. On nema ni imanentnih demokratskih vrlina niti proizvodi samo demokratske učinke. Koristili su ga i tirani i demokrati. No sigurno je da oni koji kontroliraju upotrebu referenduma i postavljaju pitanja, mogu kontrolirati i njegove rezultate.

Bilješke

- 1 Potrebno je upozoriti na razlikovanje plebiscita i referenduma, pojmova koji se u dnevnome političkom diskursu često koriste kao istoznačnice. Plebiscit je stariji pojam i seže u vrijeme rimskog plebsa u 4. stoljeće prije naše ere, a ekstenzivno se koristi u Francuskoj od 1793. U međunarodnopravni pojmovnik ulazi zahvaljujući nastojanjima Društva naroda nakon Prvog svjetskog rata da pomoću plebiscita riješi pitanja samoodređenja europskih naroda. Plebiscit pretežno znači izjašnjavanje građana o političkom vodstvu ili novom poretku, samoodređenju, odnosno o pitanjima dalekosežnijeg značenja, dok je referendum užii i odlučuje o specifičnijim pitanjima.
- 2 Predsjednik Republike objavio je 23. svibnja 1991, a na temelju izvješća Republičke komisije za provedbu referenduma od 22. svibnja 1991, da su na referendumu građani Republike Hrvatske donijeli odluku: "1. *Republika Hrvatska, kao suverena i samostalna država, koja jamči kulturnu autonomiju i sva građanska prava Srbima i pripadnicima drugih nacionalnosti u Hrvatskoj, može stupiti u savez suverenih država s drugim republikama.* 2. *Republika Hrvatska ne ostaje u Jugoslaviji kao jedinstvenoj saveznoj državi.*"
- 3 Podaci tablice 2. pokazuju kako je u starijim državama članicama, koje su pristupile EU-u nakon održanih referenduma 1994, participacija birača bila visoka, ali su pozitivni rezultati relativno niski. Referendumski rezultati novih članica iz 2003. pokazuju drugačiji trend. Izlaznost je bila relativno niska, ali je postotak pozitivnih odluka relativno visok. Moglo bi se zaključiti da su u prvom slučaju na referendum izašle i pristaše i protivnici EU-a, a u drugome pretežno pristaše EU-a. Jasna je pouka za hrvatsku referendumsku strategiju: potaknuti na glasovanje one koji imaju pozitivan stav prema članstvu Hrvatske u EU.

Literatura

- Butler, D., Raney, A. (ur.) (1980). *Referendums*. Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Grdešić, I. (1995). *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea.
- Hug, S., Tsebelis, G. (2002). Veto Players and Referendums around the World. *Journal of Theoretical Politics*. (14) 4:465-515.
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little Brown & Co.
- Van der Boom, H. (1989). Carl Schmitt i demokracija na dugme. *Politička misao*. (26) 1:78-87. ■

Slučaj srpske manjine u Hrvatskoj

Viktor Koska

**Integracija Srba u hrvatsku
političku zajednicu vodila je od
samoisključenja i isključenja
u devedesetima do postupnog
širenja njihovih prava nakon 2000.**

Zrelost i stabilnost demokracija u tranzicijskim državama Istočne i Jugoistočne Europe često se procjenjuje i prema stupnju priznavanja i zaštite prava nacionalnih manjina. Hrvatska nije iznimka, jer u njoj postoje brojne manjinske skupine koje je trebalo integrirati u novi politički poredak. S obzirom na različite statusse pojedinih nacionalnih manjina u prethodnoj državi te na etničke sukobe, integracija pojedinih nacionalnih manjina u društveni, politički i pravni poredak Hrvatske nije tekla jedinstveno i pravocrtno. Pod pritiskom međunarodne zajednice, koja je međunarodno priznanje nove države uvjetovala posebnim jamstvima zaštite prava nacionalnih manjina, 1991. usvojen je *Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj*. Osim pravne zaštite osigurane tim zakonom, neke su manjinske skupine, poput talijanske i mađarske, dobile dodatnu zaštitu i potvrdu priznatih prava kroz bilateralne ugovore Hrvatske s njihovim matičnim državama.¹ Istodobno, pravna i društvena integracija romske zajednice ni danas nije zadovoljavajuća. Nisu potpuno uređena pitanja stvarnog broja, pravnog prebivališta i državljanjskog statusa Roma u Hrvatskoj, a različiti oblici društvene diskriminacije potvrđuju socijalnu distancu većine građana prema pripadnicima te zajednice (Hrvatić, 2004). Ipak, posebno mjesto ima položaj srpske nacionalne manjine u Hrvatskoj. Odnos prema toj manjinskoj skupini jedno je od najprijeponijih pitanja suvremene hrvatske politike. Od ratnih devedesetih godina u kojima su vladajuće političke elite percipirale Srbe vrlo negativno, označujući ih čak "rakom na hrvatskome državnom tijelu" (IHO, 1998), do danas kada opstanak Vlade uvelike ovisi o potpori saborskih zastupnika srpske manjine, položaj Srba doži-

Viktor Koska, znanstveni novak na istraživačkom projektu "Hrvatski politički sustav, upravljanje i javne politike" na Fakultetu političkih znanosti. Suraduje na međunarodnom projektu CITSEE Sveučilišta u Edinburghu. E-pošta: vkoska@fpzg.hr

vio je najveće promjene u usporedbi s drugim manjinskim skupinama. Integracija Srba u hrvatsku političku zajednicu vodila je od samoisključenja i isključenja u devedesetima do postupnog širenja njihovih prava nakon 2000.

Brubakerova "trojna veza" kao interpretacijski obrazac hrvatsko-srpskih odnosa 1990-ih

U vrlo utjecajnoj knjizi *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe* (1996) Rogers Brubaker razvija interpretacijski obrazac razvoja nacionalnog pitanja u postsocijalističkim državama koji se zasniva na trojnoj vezi (*triadic nexus*). Trojnu vezu čine nacionalizirajuća država, nacionalna manjina koja živi u njoj i vanjska domovina nacionalne manjine koja je i sama često nacionalizirajuća država. Ti elementi nisu nepromjenjivi entiteti nego relacijska područja diferenciranih i suprostavljenih pozicija različitih organizacija, stranaka, pokreta ili pojedinih političkih poduzetnika. Svaki od tih aktera nastoji osigurati monopol na legitimno predstavljanje pojedinog elementa u njegovoj interakciji s vlastitim članovima, državom ili vanjskim okruženjem. U sklopu svakoga od tri osnovna elementa akteri nastoje ostvariti specifične projekte, poput nacionalne integracije, povezivanja manjine s vanjskom domovinom i slično. Oblici i sadržaji projekata pojedinih aktera te mogućnosti da upravo njihovi stavovi postanu dominantni među pripadnicima njihova relacijskog područja ne smiju se promatrati kao statični ili izolirani fenomeni. Oni su uvijek rezultat interakcije navedenih elemenata unutar trokutne relacijske veze. U sklopu svakoga relacijskog područja akteri pažljivo promatraju i nadziru odnose i obrasce djelovanja što se razvijaju na ostalim dvama relacijskim područjima.

U vrijeme raspada Jugoslavije Hrvati su činili 78,1 posto, a Srbi 12,2 posto stanovništva Hrvatske. Većina srpskog stanovništva živjela je na ruralnim područjima gdje su bili većina u odnosu prema ostalim etničkim skupinama. Brubaker je uočio da je uspjeh Srbije u mobiliziranju srpske manjine u Hrvatskoj radi ostvarenja vlastitih ciljeva ovisio o njezinoj sposobnosti da hrvatskim Srbima Hrvatsku prikaže kao opasnu nacionalizirajuću državu. S druge strane, ostvarenje ciljeva hrvatskih nacionalizirajućih elita ovisilo je o njihovoj sposobnosti da mobiliziranje Srba u Hrvatskoj prikažu kao potencijalnu opasnost za hrvatski državni projekt, a Srbiju kao opasnu iredentističku prijetnju tom poretku (Brubaker, 1996:68). Društvene i političke okolnosti s kraja osamdesetih i tijekom devedesetih godina pogodovala su tome da interakcija između tri navedena elementa rezultira katastrofalnim ishodima: nasilnim etničkim sukobom i hrvatskim politikama koje su do kraja desetljeća otežavale punu integraciju srpske nacionalne manjine u hrvatsko društvo.

Hrvatsko-srpski odnosi od 1990-ih do danas

Kraj osamdesetih godina u Jugoslaviji obilježila je teška politička, ekonomska i društvena kriza. Takvo je stanje pogodovalo razvoju nacionalističkih ideologija u gotovo svim ondašnjim jugoslavenskim republikama. Ivo Banac (2006:30) ističe da je temeljni cilj nastupajućih nacionalističkih ideologija bila uspo-

stava stabilnih nacionalnih država u kojima ne postoji prijetnja od nacionalnih manjina. Na prvim slobodnim izborima u Hrvatskoj 1990. nacionalna opcija HDZ-a odnosi pobjedu s 40 posto glasova i, zahvaljujući većinskome izbornom sustavu, stječe gotovo dvotrećinsku većinu u Saboru. Time je toj stranci pripala ključna uloga u donošenju konstitutivnih akata samostalne hrvatske države.

Novi Ustav iz 1990. ustanovio je Hrvatsku kao nacionalnu državu hrvatskog naroda te državu ostalih naroda i manjina koji su njezini državljani. Premda je Ustav jamčio nacionalnu ravnopravnost svim državljanima, Srbi u Hrvatskoj nisu prihvatili definiciju nove države. Dejan Jović (2002) navodi da su se narodi i narodnosti bivše Jugoslavije najviše pribojavali mogućnosti da u novim državnim zajednicama postanu manjina. Takav je status percipiran kao izraz podređenoga društvenog položaja, ali i gubitka stečenih prava. Strahovi hrvatskih Srba dodatno su poticani agresivnom propagandom iz Beograda koja je hrvatsku državu prikazivala kao obnovljenu kvinslinšku NDH koja je bila odgovorna za pokolj tisuća Srba u Drugome svjetskom ratu (Tanner, 1997). Ni vizije predsjednika države Franje Tuđmana o položaju Srba u Hrvatskoj zasigurno nisu pogodovala razvoju kvalitetnijeg dijaloga između većinskoga hrvatskog naroda i srpske manjine. Prema Darku Hudelistu (2004), Tuđmanova politika prema Srbima bila je usmjerena na smanjivanje njihova udjela u ukupnom stanovništvu Hrvatske na manje od pet posto, jer bi tako prestali biti prijetnja dugoročnoj stabilnosti hrvatske države.

Do kraja devedesetih godina pitanje povratka srpskih izbjeglica postalo je jedno od najtežih pitanja hrvatske politike

Epilog je dobro poznat. Uz vojnu i materijalnu pomoć Srbije, većina Srba odlučila se za radikalno rješenje krize. Tijekom 1991. osnivaju Autonomnu oblast Srpsku Krajinu, a potom proglašavaju svoju republiku i njezino odcjepljenje od Republike Hrvatske. Tim se činom većina Srba odlučila za političko samoisključenje iz hrvatske države i hrvatskog državljanstva (Štiks, 2010). Na područjima pod svojom kontrolom pobunjeni su Srbi uspostavili režim koji je do svoga sloma 1995. provodio sustavno etničko čišćenje i progonio nesrpsko stanovništvo. To je uzrokovalo jačanje hrvatskog animoziteta prema Srbima i jačanje protusrpskog ozračja u zemlji sve do kraja devedesetih godina. No dio hrvatskih Srba odlučio je ostati na teritoriju pod kontrolom hrvatskih vlasti. Ni za mnoge od njih integracija u hrvatski politički poredak nije bila jednostavna. Novi zakon o hrvatskom državljanstvu, utemeljen na kriterijima pravnog kontinuiteta i etničkom kriteriju (Omejec, 1998), rezultirao je diskriminirajućim učincima prema pripadnicima srpske zajednice u Hrvatskoj. Među ostalim, zakon je predvidio široke diskrecijske ovlasti administrativnih tijela, što se manifestiralo u uskraćivanju državljanstva pojedinih kategorijama pripadnika srpske manjine u Hrvatskoj (UNHCR, 1997; Blitz, 2003; HPC,

2001; Štiks, 2010). Nemogućnost reguliranja statusa za mnoge je značila gubitak socijalnih prava, ali i mogućnost gubitka posla u tijelima javne i državne uprave.

Krajem 1991. Hrvatska je pod pritiscima međunarodne zajednice usvojila spomenuti *Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj*. On je davao pravo nacionalnim manjinama s udjelom većim od osam posto u ukupnom stanovništvu na razmjernu predstavljenost na svim razinama vlasti, te je osiguravao poseban statut za općine s posebnim samoupravnim položajem u kojima pripadnici etničke ili nacionalne zajednice ili manjine čine natpolovičnu većinu (čl. 21).² Tim je odredbama praktično trebalo urediti status Srba u Hrvatskoj jer su samo oni, prema popisu stanovništva 1991, činili više od osam posto stanovništva zemlje. Te su zakonske odredbe bile na snazi samo za vrijeme srpske kontrole nad okupiranim područjima Hrvatske. Nakon operacije Oluja i masovnog egzodusa Srba iz Hrvatske, Sabor je u rujnu 1995. donio *Ustavni zakon o privremenom neprimjenjivanju pojedinih odredbi Ustavnog zakona o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj* kojim su privremeno suspendirana zajamčena prava srpske manjine. Suspendizija je trajala do popisa stanovništva 2001. U istom razdoblju Sabor mijenja izborni zakon i uvodi kontroverzno glasovanje i posebno političko predstavljanje "dijaspora". Hrvatske su vlasti, s jedne strane, ulagale velike napore u to da što veći broj Hrvata s prebivalištem izvan Hrvatske potaknu da sudjeluju na nacionalnim izborima, dok je, s druge strane, malo učinjeno da se osigura zaštita prava pripadnika srpske manjine izbjeglih nakon Oluje.

Do kraja devedesetih godina pitanje povratka srpskih izbjeglica postalo je jedno od najtežih pitanja hrvatske politike. Nakon Oluje hrvatska je vlada raznim mjerama otežavala mogućnost povratka i integracije srpskih izbjeglica. Te su mjere činile: pravne prepreke za stjecanje i reguliranje državljanstva (HRW, 1996, 1999; Blitz, 2003), poteškoće u povratu imovine i reguliranja stanarskih prava (HRW, 1996), diskriminacija u pristupu sredstvima za obnovu imovine (HRW, 1999) i zapošljavanju u javnim i državnim službama (SDF, 2006), dobivanju sredstava za obnovu te spomenuta suspendizija zakona o ljudskim pravi-

**Budući da su bili svedeni na
razmjerno malobrojnu manjinsku
skupinu, Srbi se ne doživljavaju više
kao simbolička i stvarna prijetnja
etnički vrlo homogenoj hrvatskoj
državi**

ma i pravima nacionalnih manjina (Petričušić, 2004; HRW, 1996). Stoga su mnoge međunarodne udruge, poput Human Rights Watcha, tu praksu hrvatskih vlasti etiketirale kao "birokratsko etničko čišćenje". Ishod manjinske politike devedesetih godina očitovao se i u demografskim podacima: prema popisu stano-

vništva 2001, u Hrvatskoj je živjelo 4,5 posto Srba. Slučajno ili ne, brojka se poklapa i s Tuđmanovom percepcijom "poželjnog" broja Srba u Hrvatskoj.

Do kraja devedesetih godina Hrvatska je na temelju Erduskog sporazuma 1995. i njegove primjene 1998. mirno preuzela nadzor nad preostalim područjima koja su bila pod kontrolom srpskih vlasti. Kraj 20. i početak 21. stoljeća označili su i početak postupnih promjena politike prema Srbima. Godine 2000. nova vlast lijevog centra donijela je dva važna zakona kojima se jamči pravo manjina na uporabu jezika i pisma, te na obrazovanje na vlastitom jeziku i u skladu s vlastitim kurikulumom. Ustavni zakon iz 2002. potvrdio je pravo na kulturnu autonomiju i nizom mehanizama pravno osigurao manjinsku predstavljenost u svim institucijama i na svim razinama vlasti. Recentne promjene izbornog zakona, kojima se osigurava dvostruko pravo glasa takozvanim malim manjinama uz fiksnu mandatnu nadpredstavljenost, nastavak su toga pozitivnog trenda. Promjenama i dopunama zakona o izborima zastupnika u Sabor srpskoj se manjini daje i mogućnost stjecanja više od tri zajamčena predstavnika u Saboru. Ona svoju zastupljenost "ostvaruje na temelju općega biračkog prava na stranačkim kandidacijskim listama te manjine ili kandidacijskim listama koje predlažu birači te manjine u izbornim jedinicama na području Republike Hrvatske" (čl. 5).

Razvoj hrvatsko-srpskih odnosa i budućnost srpske manjine u Hrvatskoj

Postupni razvoj sustava zaštite i integracije srpske manjine u Hrvatskoj od kraja devedesetih godina može se analizirati i primjenom modela koji Đurić (2010) razvija za analizu napretka politika povratka i reintegracije srpskih izbjeglica. U prvoj fazi od 1998. do 2000. postupno se ukidaju pravne norme s izravno diskriminirajućim učincima za srpsku manjinu. U drugoj fazi od 2000. do 2003. donose se posebni zakoni kojima se pravno osigurava zaštita statusa i prava nacionalnih manjina. Ti zakoni izražavaju i simboličku promjenu diskursa nove vlasti u odnosu prema nacionalističkoj retorici prethodnog desetljeća. No, primjena tih zakona na lokalnoj razini zaostaje ili je otežana. Napokon, u trećoj fazi koja počinje nakon izbora 2003. postupno se poboljšava implementacija zakona i na lokalnim razinama. Tom je napretku pogodovala poslijeizborna koalicija na nacionalnoj razini između HDZ-a i manjinskih predstavnika.

Na poboljšanje hrvatsko-srpskih odnosa utjecalo je više čimbenika. Prvo, veliku ulogu u tome imao je poraz HDZ-ove politike devedesetih godina koji je rezultirao smjenom vlasti na parlamentarnim i predsjedničkim izborima 2000. Nacionalistički diskurs HDZ-a postupno je gubio utjecaj u javnosti. To je djelomice bilo posljedica ostvarenih nacionalnih ciljeva, a djelomice javnog razotkrivanja klijentelističkih i korupcijskih odnosa koji su se često skrivali iza agresivne nacionalističke retorike. S demokratskim promjenama 2000. jača i civilni sektor i intenzivnije se surađuje s Haškim sudom za zločine počinjene u ratovima na području bivše Jugoslavije. U novim okolnostima hrvatska javnost postupno se upoznaje i s alternativnim interpretacijama hrvatske uloge u ratovima devedesetih godina, pa se prihvaća i mogućnost da su i hrvatski Srbi ili makar dio njih bili žrtve rata.

Drugo, Hrvatska se približava Europskoj Uniji, a jedan od važnih uvjeta za to bila je pravna i praktična zaštita prava nacionalnih manjina, poticanje povratka i implementacija politike reintegracije izbjeglih Srba. Premda se u javnosti nakon 2000. razvijao tolerantniji diskurs prema Srbima, još je postojala snaž-

Suradnja Srbije i Hrvatske na tragu je prijedloga iz suvremenih "izbjegličkih studija" prema kojima povratak često nije najbolje rješenje za prisilno raseljene osobe

na socijalna distanca velikog broja hrvatskih građana prema srpskoj manjini (Zakošek, 2001:111). Bez ulaska u EU kao novi nacionalni prioritet teško da bi bilo koja politička opcija spremno poticala novi pristup srpskom pitanju, a da se ne pribojava masovnijeg gubitka političke podrške.

Treće, Hrvatska je iz Domovinskog rata izašla kao pobjednica, dok se poraz Srba očitovao i u znatnu smanjenju njihova udjela u stanovništvu. Budući da su bili svedeni na razmjerno malobrojnu manjinsku skupinu, Srbi se ne doživljavaju više kao simbolička i stvarna prijetnja etnički vrlo homogenoj hrvatskoj državi. Stoga povećanje prava pripadnika srpske nacionalne manjine ni za jednu političku opciju nije više bio velik politički trošak i rizik.

Četvrto, ne smiju se zanemariti ni institucionalno-političke promjene. Prelaskom iz polupredsjedničkog sustava u parlamentarni i ozakonjenjem razmjernog sustava izbora za Sabor manjinski predstavnici stekli su položaj koji ne bi imali da su na snazi polupredsjednički sustav vlasti i većinski ili poluvećinski sustav izbora. S najmanje osam zastupničkih mjesta manjinski su predstavnici *de facto* dobili pivotnu poziciju u hrvatskome parlamentarnom sustavu. U dva prethodna ciklusa parlamentarnih izbora, manjinski su zastupnici sudjelovali u formiranju vlada, dok i opstanak aktualne Vlade uvelike ovisi o njihovoj potpori. U promijenjenom institucionalnom okviru srpski predstavnici imaju povećanu pregovaračku moć i tako lakše osiguravaju učinkovito predstavljanje svojih interesa i zaštitu prava.

Naposljetku, promijenjena je pozicija aktera iz Brubakerove trojne veze. Demokratske promjene u Hrvatskoj, ali i u Srbiji simbolički su privedle kraju nacionalističke politike iz devedesetih godina. Diskurs bivših neprijatelja postupno se mijenjao u diskurs budućih partnera, što je promijenilo i stavove aktera uključenih u trojnu vezu. Srbija danas priznaje legitimnost hrvatskih vlasti i potiče srpsku manjinu da se integrira u hrvatsko društvo. Hrvatska prihvaća obveze prema srpskoj manjini i više je ne percipira kao prijetnju državi. Strah od manjinskog statusa kod hrvatskih se Srba postupno transformira u njegovo prihvaćanje. Srpske političke elite nastoje osigurati zaštitu statusa i prava manjine kroz hrvatski insitucionalni poredak, ali i promicanjem kulturne, političke i društvene suradnje sa Srbijom kao vanjskom domovinom.

broj 5 - ožujak 2011.

Nove pozicije i stavovi aktera najuočljiviji su u promjeni diskursa prema pravima na povratak izbjeglih Srba u Hrvatsku. Hrvatska, Srbija i BiH potpisale su 2005. Sarajevsku deklaraciju kojom se obvezuju da će riješiti preostale probleme vezane za izbjeglice do kraja 2006. Unatoč tomu što svi ciljevi nisu ostvareni u predviđenom roku, ta je deklaracija označila prekretnicu u pristupu izbjegličkom problemu. Izbjeglicama će se omogućiti da sami odaberu žele li se vratiti u zemlju iz koje su emigrirali ili se žele integrirati u državu u kojoj trenutačno žive. Suradnja Srbije i Hrvatske na tragu je prijedloga iz suvremenih "izbjegličkih studija" prema kojima povratak često nije najbolje rješenje za prisilno raseljene osobe (Chimni, 1999; Hammond, 1989; Harrol-Bond, 1999). Obje su se zemlje obvezale da će davati materijalnu i pravnu potporu provođenju sporazuma i zbrinjavanju izbjeglica. Za nedavnoga službenog posjeta predsjednika Srbije Hrvatskoj Boris Tadić i Ivo Josipović izjavili su da pitanje srpskih izbjeglica više nije "političko već humanitarno pitanje". Budući razvoj sustava zaštite i promicanja statusa i prava srpske manjine u Hrvatskoj uvelike će biti određeni kvalitetom bilateralnih odnosa, ali i posebnim političkim okolnostima i u Hrvatskoj i u Srbiji.

Bilješke

- 1 Posebna zaštita mađarske i talijanske manjine osigurana je sporazumima koje je Hrvatska potpisala s Mađarskom 1995. i Italijom 1996.
- 2 V. *Narodne novine* br. 65 iz 1991. (4. prosinca).

Literatura

- Banac, I. (2006). The Politics of National Homogeneity. U: Blitz, B. K. (ur.). *War and Changes in the Balkans*. Cambridge: Cambridge University Press, str. 30-44.
- Blitz, B. K. (2003). Refugee Returns in Croatia: Contradictions and Reform. *Politics*. (23) 3:181-191.
- Brubaker, R. (1992). *Nationalism Reframed, Nationhood and the national question in the New Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Chimni, B. S. (1999). From resettlement to involuntary repatriation: towards a critical history of durable solutions to refugee problems. *UNHCR Working Paper* 2.
- Đurić, I. (2010). The post-war repatriation of Serb minority internally displaced persons and refugees in Croatia – between discrimination and political settlement. *Europe-Asia Studies*. (62) 10:1639-1660.
- Hammond, L. (1999). Examining the Discourse of Repatriation: Towards a More Proactive Theory of Return Migration. U: Black, R., Koser, K. (ur.). *The End of the Refugee Cycle? Refugee Repatriation and Reconstruction*. Oxford: Berghahn, str. 227-244.
- Harrel-Bond, B. (1989). Repatriation: Under What Conditions Is It the Most Desirable Solution for Refugees? An Agenda for Research. *African Studies Review*. (32) 1:41-69.
- Hrvatski pravni centar (HPC) (2001). Analiza problema vezanih uz hrvatsko državljanstvo državljana bivše SFRJ u statusu izbjeglica i povratnika. *Strategija zagovaranja prava izbjeglica*. Zagreb: Hrvatski pravni centar

- Hrvatić, N. (2004). Romi u Hrvatskoj: od migracija do interkulturalnih odnosa. *Migracijske i etničke teme*. (20) 4:367-385.
- Human Rights Watch (HRW). (1996). Croatia, Impunity for Abuses Committed During Operation Storm and the Denial of the Right of Refugees to Return to the Krajina. Dostupno na: <http://hrw.org/reports/1996/Croatia.htm>
- Human Rights Watch (HRW) (1999). Croatia: Second Class Citizens: The Serbs of Croatia. Dostupno na: <http://www.hrw.org/reports/1999/croatia/>
- Hudelist, D. (2004). *Tuđman: biografija*. Zagreb: Profil.
- International Helsinki Federation on Human Rights (IHF). (1998). 'Hate Speech in The Balkans. Dostupno na: <http://www.ihf-hr.org/documents/doc.summary.php?sec.id=2807> (pristupljeno 3. travnja 2007).
- Jović, D. (2002). Strah od postojanja manjinom i sukob u prethodnoj Jugoslaviji. *Reč*. (65) 11:113-130.
- Omejec, J. (1998). Initial Citizenry of the Republic of Croatia at the Time of the Dissolution of Legal Ties with the SFRY, and Acquisition and Termination of Croatian Citizenship. *Croatian Critical Law Review*. (3) 1-2: 99-128.
- Petričušić, A. (2004). Wind of Change: The Croatian Government's Turn towards a Policy of Ethnic Reconciliation. *European Diversity and Autonomy Papers*. 6:1-23
- Štikš, I. (2010). The Citizenship Conundrum in Post-Communist Europe: The Instructive Case of Croatia. *Europe-Asia Studies* (62) 10: 1621-1638.
- Tanner, M. (1997). *Croatia, a nation forged in war*. New Haven i London: Yale University Press.
- UNHCR, Regional Bureau for Europe. (1997). *Citizenship and Prevention of Statelessness Linked to the Disintegration of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia*. European Series. (3) 1. Geneva: UNHCR.
- Zakošek, N. (2001). Struktura biračkog tijela i političke promjene u siječanjim izborima 2000. U: Kasapović, M. (ur.). *Hrvatska politika 1990.-2000*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti, str. 99-123. ■

O moralnoj odgovornosti prema prošlosti i sadašnjosti

Davor Rodin

Knjiga Christiana Meiera *Zapovijed zaborava i neotklonjivost sjećanja* je dobar povod da se raspravi o prošlim nepravdama i zločinima, kakvi su se dogodili i u nas tijekom Drugoga svjetskog rata i Domovinskog rata

U tjedniku *Der Spiegel* od 26. srpnja 2010. objavljen je razgovor s uglednim njemačkim historičarem antike Christianom Meierom pod naslovom "Pomirenje i zaborav". Razgovor je vođen u povodu pojave nove Meierove knjige *Das Gebot zu vergessen und die Unabweisbarkeit des Erinnerns* (München, 2010) ili *Zapovijed zaborava i neotklonjivost sjećanja*. Knjiga je dobar povod da se o prošlim nepravdama i zločinima, kakvi su se dogodili i u nas tijekom Drugoga svjetskog rata i Domovinskog rata, raspravi s moralnog stajališta. Posjedujemo preobilnu građu o toj temi u različitim medijima: od znanstvene historiografije do umjetničkih djela, od političke publicistike do filmova. U tu široku ponudu ubraja se i članak Marije Crvelin, objavljen u *Vjesniku* 23. rujna 2010, u kojemu autorica piše o zločinima totalitarizma i, usput, o Miroslavu Krleži.¹ Nju zanima zašto se u nas pretežno piše o zločinima nacizma i fašizma, a manje ili nedovoljno o zločinima komunizma. Ne ulazeći u motive koji su autoricu potaknuli da se javno upita zašto je u nas na udaru više desni nego lijevi totalitarizam, nastojat ću promotriti raspravu o dva totalitarizma s pozicije s koje se vidi i ono što takve rasprave nemaju u vidu.

Kako se potomstvo i preživjeli sudionici odnose prema zločinima u prošlosti, to jest kako su bivši zločini nazočni u današnjici, bilo u svijesti ljudi bilo u različitim dokumentima? Napose nas zanima razlika između zločinačkog djelovanja i njegove prisutnosti u sjećanjima pojedinaca i skupina te u različitim dokumentima (knjigama, sudskim presudama, spisima različitih vrsta, memoarima, dnevnicima, novinskim člancima, filmovima). Razlika između stvarnih zločina i oblika njihove medijske prisutnosti u suvremenosti vidljiva je, primjerice, iz sjećanja Alfreda Pala o robijanju na Golom otoku koja je evocirao pred filmskom kamerom Antuna Vrdoljaka. Pal priča o užasima koje

Davor Rodin, profesor emeritus Fakulteta političkih znanosti. E-pošta: drodin@fpzg.hr

je doživio bez emocija i ogorčenja. On ne tereti svoje mučitelje. O robijanju govori kao da se nije dogodilo njemu. Prema vlastitom sjećanju i patnjama odnosi se kao prema drugom mediju, "kao prema knjizi koju je pročitao", isključujući iz svojih sjećanja samoga sebe kakav je sada i ovdje. Vlastitu sudbinu ne prika-

Napose nas zanima razlika između zločinačkog djelovanja i njegove prisutnosti u sjećanjima pojedinaca i skupina te u različitim dokumentima

zuje kao mržnjom obuzeti osvjetnik. Svoja je sjećanja prenio u govor tako da budu razumljiva drugima, a ne da druge optereti mržnjom.² Prenošenje kompleksnih osjećaja i sjećanja u govor dovelo je do *desubjektiviranja* doživljaja. U govornoj komunikaciji subjektivne patnje postaju predmet drugih svijesti koje, naravno, ne osjećaju te patnje, nego doznaju da ih je propatio netko drugi. Prepričavanje vlastitih sjećanja jest njihova prezentacija u drugom mediju: u govoru, u pismu, pred kamerom. Dakako, ni Pal ne može opet doživjeti ono što je doživio. Vlastite boli, pretrpljene nepravde i poniženja prisutni su samo u njegovu pamćenju i sjećanju, daleko od živih strahota. Postavljam, poput Meiera, pitanje o odgovornosti onih koji danas govore o prošlim strahotama totalitarizma na temelju različitih sekundarnih izvora i koji se s moralnom indignacijom odnose prema strahotama koje sami nisu doživjeli. Prepričavači strahota, koji siju mržnju ili ljubav u posve drugačiju stvarnost od one u kojoj su se zločini događali, morali bi razlikovati ono što se dogodilo od različitih medija u kojima je to sačuvano i tako preparirano doprlo do njih.

Meier je svoj spis usmjerio protiv razorne retorike onih koji na temelju *nedoživljenih* strahota Drugoga svjetskog rata unose nemir u život suvremene zajednice. Poručio im je: *ne zaboraviti nego naučiti, oprezno se ophoditi s neotklonjivim sjećanjima na prošle zločine*. Oni koji kopaju po tuđim patnjama, zlostavljanjima, nepravdama i strahotama moraju položiti račun o tome što ih danas i ovdje, dakle *post festum*, pokreće da to čine. Žele li priprijeti osvjetničke pohode protiv počinitelja nedoživljenih zločina i pokrenuti zlokobni kotač permanentnog osvećivanja za zločine koje su pretrpjeli drugi? Ili samo upozoravaju na prošle strahote kako se one ne bi ponovile? U svakom bi slučaju morali zauzeti stav prema samima sebi i, poput Alfreda Pala, objektivno progovoriti o vlastitim motivima djelovanja.

Kod nas je još uvijek u optjecaju čudna teza da se o sadašnjosti može govoriti objektivno tek s *historijske distance*, tek onda kada sadašnjost prijeđe u knjige, dokumente, sjećanja, te postane medijski i politički neutralna, naime kada prijeđe u historio-grafsku građu, pa se historičar više ne treba bojati da će izgubiti glavu bude li kritički pisao o Hitleru ili Staljinu. Historičar koji očekuje da će mu vrijeme omogućiti da bude objektivn upada u zamku moralne odgovornosti zbog moralnog zakazivanja u živoj sadašnjosti. I kada analizira prastaru prošlost u kojoj nije sudjelovao, pa za nju nije ni odgovoran, historičar mora jasno

razlikovati historio-grafsku građu koju analizira od onoga što se zbiljski moglo dogoditi. Moderno nas mišljenje upozorava na to da za objektivnost nije potreban vremenski odmak od povijesnih događaja kako bi se oni mogli slobodno i samovoljno tumačiti na temelju sekundarnih izvora. Objektivnost treba tražiti u vlastitome prezentnom odnosu prema ireverzibilnoj, jednokratnoj i neponovljivoj, do smrti opasnoj bivšoj ili današnjoj sadašnjosti. Objektivnost treba tražiti u odnosu prema nama samima sada i ovdje, u trenutku u kojemu analiziramo ili se na neki način odnosimo prema bivšem ili sadašnjem zlu. Zločini totalitarnih režima, fašizma i komunizma, danas su nazočni u svojoj gramatičkoj dekonstelaciji, dakle u prošleme gramatičkom vremenu, ali se nisu zbivali u gramatičkoj nego u živoj zbilji. Oni koji danas moralno, pravno ili politički osuđuju gramatički prikazane zločine ne smiju zaboraviti da oni sami nisu sudjelovali u tim zbivanjima ni na kojoj strani, pa se moraju upitati čemu zapravo sude: gramatički prikazanim sjećanjima na te zločine ili zločinima samima? Zbiljskim su zločinima sudili oni koji su bili u njihovu vrtlogu, ljudi koji su se svakoga časa, u realnoj *hermeneutičkoj situaciji* a ne u sigurnome gramatičkom vremenu, odlučivali što da čine: da se bore, da bježe, da se skrivaju, da šute, da govore?

Mrtvoga Miroslava Krležu nije danas moguće moralno terečiti, ako pod moralom mislimo na oblik praktičkog djelovanja, a ne na odnos prema verbalnim dokumentima iz njegova života. On je realno djelovao u realnim zbivanjima, a to su činili i oni koji su s njim dijelili život.³ Oni koji ga danas moralno optužuju moraju imati na umu da ne optužuju Miroslava Krležu nego različite dokumente iz njegova života, a to je posao koji nema obilježja praktičkog djelovanja i ne traži moralnu hrabrost i odlučnost sada i ovdje. Od njih se traži samo kritički odnos prema motivima vlastitog prekopavanja po gramatički stiliziranim tragovima Krležina života. Krležin se život *nije odvijao ni jučer, ni danas, ni sutra, nego izvan i prije tih gramatičkih oblika vremena*. One koji se sada i ovdje moralno, pravno i politički okomljuju na Krležin život treba upozoriti na bitnu razliku između *gramatičkog*

Postavljam pitanje o odgovornosti onih koji danas govore o prošlim strahotama totalitarizma na temelju različitih sekundarnih izvora i koji se s moralnom indignacijom odnose prema strahotama koje sami nisu doživjeli

tičkog prezenta i djelatne izvangramatičke sadašnjosti. Ta bi ih razlika morala upozoriti na oprezno ophođenje s upamćenim ostacima Krležine sudbine.

Imajući to u vidu, Meier na primjerima odnosa Grka prema strahotama iz Peloponeskog rata upozorava da se mir među zavađenim građanima ne može temeljiti ni na osobnom prikri-

vanju strahota, ni na njihovu prisilnom zaboravu, potiskivanju i prikrivanju, ali ni na moralno neodgovornom preinačavanju, uljepšavanju ili nagrđivanju strahota koje su se dogodile drugim pokoljenjima. Mir se može postići ako se osvijesti da oblik ili medij u kojemu nam je prošlost prezentna nije identičan

Pobjednici se moraju zadovoljiti pobjedom i radi mira među građanima odustati od osвете, a pogotovo suzbiti osvetnički žar onih koji nisu pridonijeli pobjedi, nego su se u nju bez rizika ušuljali

onome što se dogodilo i ako se prema toj gramatičkoj danosti uzmognemo odnositi s moralnim dostojanstvom. Bivši zločini i moralna kazivanja prošlih generacija više nam nisu dostupni, ali upravo zato ne smijemo u analitičkom istraživanju tih ostataka ispustiti naš odnos prema njima i dostupnim sekundarnim izvorima: sjećanjima, pamćenjima, zapisima, pričama, glasinama. Zločine nije moguće zaboraviti. Oni su prisutni u tim ostacima, pa pretraživanje tih ostataka u različitim medijima koji su ih sačuvali od zaborava mora biti na razini moralne odgovornosti sada i ovdje. Mi smo, sada i ovdje, moralno odgovorni za svoj stav prema tim reliktima prošlosti. Prema vlastitom stavu trebamo i možemo sačuvati objektivnu distancu, jer samo tako možemo biti moralno uračunljivi. Zagovarati ubijanje djece naših neprijatelja moralno je nedopustivo prema svakom određenju čovječnosti. Moramo znati zašto nešto iz prošlosti vrednujemo pozitivno, a drugo odbacujemo kao zazorno.

Smisao je moralnog stava u sigurnome kabinetskom pretraživanju medija u kojima je sačuvana prošlost *suzbijanje ideološke zlouporabe zapamćene prošlosti*. Ima, naime, pojedinaca koji se samovoljnim pristupom izvorima prošlosti u kojoj nisu sudjelovali žele verbalno osvećivati kako bi tako uskočili među zbiljske pobjednike i prisvojili tuđe zasluge koje nisu stekli vlastitim moralnim, političkim i pravnim djelovanjem kada je ono doista bilo na dnevnom redu. Pobjednici se moraju zadovoljiti pobjedom i radi mira među građanima odustati od osвете, a pogotovo suzbiti osvetnički žar onih koji nisu pridonijeli pobjedi, nego su se u nju bez rizika ušuljali.⁴ Moramo se suočiti s time da je mir među građanima važniji od *rigidne pravde* i *ideološkog fanatizma*. Inzistirajući na osveti onima koji su u prošlosti moralno kazivali i činili nepravde, ne preispitujući pritom motive njihova progona sada i ovdje, ulazimo u đavolji krug permanentnog osvećivanja za nedjela koja nam se osobno nisu dogodila, ali bi ih naše nekritičko ideološko preinačavanje moglo nanovo izazivati⁵ i tako opet ugroziti mir među građanima.

Meier to izvanredno osjeća kad napominje da opravdano distanciranje od nacizma i komunizma može često prikrivati ono što smo sami pridonijeli fašizmu i komunizmu dok smo u tim režimima djelovali ili šutjeli. Dakako, zamiranje revnosti u

sudskom kažnjavanju svih sudionika komunističkih i fašističkih zločina i nepravdi nije izbrisalo iz sjećanja i pamćenja sudionike tih zbivanja. Ako se komunistički zločini i nisu do kraja rasvijetlili i ako lustracije nisu pedantno provedene, jer su nakon velikih promjena mnogi preokrenuli kabanicu ili su se pravili gluhi i slijepi za vlastita kazivanja, to ne znači da su njihova moralna i politička kazivanja zaboravljena. Stalno će se pojavljivati svjedoci i buditi sjećanja ne samo na one koji su zlo činili, nego i na one koji su se u zla vremena zlu suprotstavljali, a kasnije su prešućivani kako bi ih se istisnulo iz redova pobjednika u koje su uskočili mnogi nezaslužni bukači i ideolozi.

Riječ je, naposljetku, o tome kako se ophoditi sa sjećanjima i pamćenjima a da se ne uglavinja u nove nepravde i zločine samo zato da bi se prikrla vlastita moralna odgovornost. Paušalno distanciranje od zločina totalitarnih režima moglo bi poslužiti prikrivanju vlastite prošlosti i vlastitog moralnog kazivanja kako bi se tako pripremio teren za nova moralna kazivanja,⁶ jer smo mi jedini koji *sada* i *ovdje* možemo činiti ili suzbijati zločine. Kopkanje po osobnim sjećanjima na zločine, kao i pretraživanje dokumenata o prošlosti moraju voditi računa o vlastitoj odgovornosti pretraživača. Prekopavanje po sjećanjima i dokumentima moglo bi poslužiti kao veo iz kojega se priprema teren za nove zločine i nepravde. U tome je golemo odgovornost svih nas koji ne možemo ništa zaboraviti, pa se tim više moramo naučiti ophoditi s vlastitim sjećanjima kako ne bismo izazvali nove nesreće. To je, po svojoj prilici, navelo Alfreda Pala da o vlastitoj patnji govori kao da ju je neutralno i bezbolno promatrao. To je, napokon, i poruka Christiana Meiera današnjoj generaciji Nijemaca. Oni ne smiju zaboraviti zločine otaca, nego ih se stalno moraju sjećati kako bi, sjećajući se tih zločina, *moralno* suzbili porive onih koji bi ponovno *ideološki* zakuhalo katastrofu u kojoj su nestali milijuni života te u prah i pepeo pretvoreni europski i njemački gradovi. Njima Meier poručuje, a i mi čujemo tu poruku: *Ne zaboravite! Sjećajte se prošlosti s moralnom odgovornošću radi mira među građanima sada i ovdje!*

Bilješke

- 1 <http://www.vjesnik.hr/html/2010/09/23/Clanak.asp?r=sta&c=1> (pristupljeno 17. siječnja 2011).
- 2 Imre Kertesz je pisao o svojim doživljajima u njemačkome koncentracijskom logoru s takvom objektivnom zatajom vlastitosti da je za tu knjigu dobio Nobelovu nagradu.
- 3 "Moralni sudovi su nužni, ali nisu konstitutivni za ono što se nekad dogodilo" (Reinhard Koselleck, *Zeitschichten*. Frankfurt na Majni: Suhrkamp, 2003, str. 16).
- 4 Marija Crvelin se pita zašto u Hrvatskoj nije izvršena lustracija nad lijevim radikalima. Nju ne zadovoljava pobjeda demokracije nad totalitarizmom, ona traži više, sudske procese, kao da moralna osuda nije ništa, kao da ljudi ne znaju tko su poraženi i kao da poraz nije kazna.
- 5 Moderna teorija to vodi pod pojmom *reentry*. Fašizam i komunizam mogli bi se ponovno vratiti ako iz našeg živog sjećanje izbrišemo uspomenu na strahote koje su izazvali, i ako ih zaboravom i potiskivanjem pripremimo za novi nastup.
- 6 Usporedi Ch. Meier, str. 61. ■

Demokratski deficit Europske Unije

Dario Čepo

Proces europskog integriranja od početka je bio suočen s nizom prijevora. Uz mnoštvo pobornika ideje o povezivanju europskih država, razmjerno su brojni bili i kritičari te zamisli koji su ukazivali na to da je europski politički sustav nemoguć, nesvrhsiodan i nepotreban. U desetljećima nakon uspostave Europske zajednice za ugljen i čelik ranih pedesetih godina integracijskim problemima nadijevali su se različiti nazivi: kriza praznog stolca, eurosleroza, pitanje britanskog rabata itd. Danas se gotovo sve kritike Europske Unije i europskih političkih elita podvode pod jedan naziv – demokratski deficit ili nedovoljna demokratska legitimnost europskih političkih institucija i odluka.

Pojam demokratskog deficita prvi je upotrijebio britanski politički analitičar David Marquand krajem sedamdesetih godina. Povezao ga je s jačanjem izvršne nauštrb zakonodavne vlasti u nacionalnim politikama kao posljedice europskoga integracijskog procesa (Magnetic, 2007:70). Pitanje demokratskog deficita osobito se aktualiziralo nakon pada Berlinskog zida i propasti komunističkih režima u Srednjoj i Istočnoj Europi. Kritičari europskog integriranja tvrdili su da je padom komunizma nestao *raison d'être* Europske Unije odnosno ondašnje Europske zajednice, te da više nema potrebe za "permisivnim konsenzusom" na temelju kojega su europski građani podržavali europsko integriranje smatrajući da ih ono štiti od komunističke opasnosti. Kolaps permisivnog konsenzusa najizrazitije se očitovao u odbijanju Mاستrihtskog ugovora na referendumu u Danskoj. Kriza koja je uslijedila označila je početak naglaše-

nog isticanja mnogih problema Unije, a među njima posebice demokratskog deficita.

Demokratski deficit ima mnogo različitih tumačenja. Navodi se i mnogo njegovih uzroka, među kojima se najčešće spominje uvođenje i proširenje glasovanja kvalificiranom većinom u Vijeću Europske Unije koje je usvojeno Jedinstvenim europskim aktom. Praksa prema kojoj se o nekim pitanjima od zajedničkog interesa više nije odlučivalo konsenzusom mogla je rezultirati time da neka država članica mora prihvatiti određenu politiku za koju je glasovala kvalificirana većina predstavnika država članica, unatoč tome što joj se protive nacionalni parlament i predstavnici vlade te države koji djeluju u Vijeću Europske Unije. Raskidanjem veze između odlučivanja u nacionalnom parlamentu, koji izražava suverenu volju državljana, i djelovanja nadnacionalnih institucija u opasnost je došla demokratska legitimnost "europskih odluka". Naime, odlučivanje europskih institucija – i nacionalnih predstavnika koji u tim institucijama djeluju – više se nije moglo kontrolirati pravom veta država članica, odnosno konsenzusnim odlučivanjem. Problem legitimnosti europskih odluka, koje su zbog glasovanja kvalificiranom većinom ponekad mogle ostati bez podrške izabраниh nacionalnih tijela, mogao se umanjiti ili ukloniti legitimnošću Europskog parlamenta koji, kao izravno izabrano tijelo, također predstavlja suverenu volju građana. No ovlasti i mogućnost djelovanja te institucije bile su mnogo slabije i ograničenije u odnosu prema Vijeću Europske Unije,

Dario Čepo, doktorirao političke znanosti obranivši disertaciju "Bikameralizam kao način smanjenja demokratskog deficita Europske Unije". Zaposlen u Leksikografskom zavodu Miroslav Krleža. E-pošta: dario.cepo@lzmk.hr

pa i u odnosu prema Europskoj komisiji. Europski parlament, prema tome, nije bio sposoban potpuno preuzeti ulogu predstavnika suverene volje europskih građana i tako legitimirati odluke koje se donose na europskoj razini.

Uzroke demokratskog deficita naj iscrpnije je analizirao britanski politolog Simon Hix (2005:177. i d.). Uz smanjenje ovlasti nacionalnih parlamenata i povećanje uloge tijela izvršne vlasti, kao i slabosti Europskog parlamenta koji nije sposoban nadomjestiti izgubljene ovlasti nacionalnih parlamenata, Hix uzrok demokratskog deficita vidi i u slaboj izlaznosti građana na europske referendumne i izbore. Sve to uzrokuje poprilično nerazumijevanje djelovanja Europske Unije među građanima država članica i posljedičnu odbojnost prema njoj, što se očituje i u tome da "europske odluke" ne razumije i ne podržava većina građana u pojedinim državama. Kritičari ideje demokratskog deficita tvrde, pak, da Europska Unija ne pati od nedostatka legitimnosti. Ona, kao i postojeće nacionalne države, zadovoljava demokratske proceduralne standarde: ima predstavničke institucije, provodi poštene i slobodne izbore i podupire razvoj kontrolnih mehanizama institucionalnog djelovanja. No problem je u tome što proceduralna demokracija nije dovoljna za otklanjanje kritika nadnacionalnih političkih sustava, nego za to treba i određena razina supstancijalne demokracije. Ukratko, to znači da slobodni i poštenu izbori na nadnacionalnoj razini ne znače mnogo u jačanju demokratske legitimnosti nekoga političkog sustava ako se na njima političke elite ne natječu na temelju prijedloga za rješenje nadnacionalnih nego samo uskih nacionalnih pitanja (Hix, 2008:76). Stoga mnogi misle da su europski izbori srž problema demokratskog deficita Europske Unije.

Mnogo je analiza razloga koji utječu na smanjenje interesa europskih građana za europski integracijski proces općenito, ali i za vlastitu ulogu u tom procesu, ponajviše u obliku sudjelovanja na izborima za Europski parlament. Jaz između Europske Unije i njezinih građana temelji se na nizu problema. Među njima su najveći nemogućnost Unije da uspješno djeluje na onim područjima na kojima su problemi najočitiji i najprisutniji u svakodnevnom životu građana (nezaposlenost, zaštita okoliša), te u neuspješnom isticanju zasluga europskih institucija za uspjehe na onim područjima na kojima je Unija pridonijela poboljšanju uvjeta života, kako zbog nepoznavanja razina političkog odlučivanja tako i zbog prakse država članica da prisvajaju europske zasluge, a Bruxelles okrivljuju za nepopularne poteze. Dodatni je problem kompleksnost europskoga institucionalnog ustrojstva koje je za prosječne europske građane nerazvidno i nerazumljivo (European Governance, 2001:7).

Premda se čini da je demokratski deficit svojstven samo Europskoj Uniji, on je uvelike izražen i na razini nacionalnih država. Problem demokratske legitimnosti procesa europskog integriranja djelomice i proizlazi iz činjenice da politički akteri nacionalnih izvršnih vlasti, koji imaju ključnu ulogu u ostvarenju ideje europskog integriranja, koriste taj proces za gomilanje

dodatnih ovlasti nauštrb nacionalnih zakonodavnih vlasti (Fella, 2002:12). Jačanje nacionalnih egzekutiva potaknuo je sam razvoj europskoga integracijskog procesa, koji se na početku temeljio na donošenju odluka koje su zahtijevale vješto diplomatsko pregovaranje. Stoga se o odgovornosti izvršnih vlasti nacionalnim predstavničkim institucijama nije razmišljalo kao o nužnom aspektu izgradnje sektorski određene i funkcionalno utemeljene zajednice (Warleigh, 2003:14). Nakon što je Europska Unija nadrasla početno funkcionalno odnosno sektorsko integriranje, te nakon što je napustila mnoge mehanizme na kojima se zasniva djelovanje međunarodnih organizacija, ponajviše odlučivanje konsenzusom, dominacija nacionalnih egzekutiva pokazala se problematičnom. Ne može se stoga tvrditi da je demokratski deficit isključivo problem Europske Unije, ali se ne može ni potpuno odbaciti pretpostavka da je on djelomice prenesen s nacionalne na nadnacionalnu razinu odlučivanja.

Pitanje demokratskog deficita uvelike je povezano s problemom slabljenja ovlasti nacionalnih parlamenata u procesu formuliranja, usuglašavanja i donošenja odluka. Stoga se može činiti da su nacionalni parlamenti gubitnici u procesu europskog integriranja. No taj je zaključak varljiv, jer se na gotovo jednak način može pokazati da je slabost nacionalnih parlamenata uvelike uvjetovana promjenama na nacionalnoj razini, ponajviše dominacijom stranačkih elita u tijelima izvršne, a ne zakonodavne vlasti. Okvirno se može zaključiti da slabost nacionalnih parlamenata jest problem, ali da te institucije nisu žrtve europskoga integracijskog procesa nego da je njihov položaj rezultat cjelokupne političke klime kako na nadnacionalnoj tako i na nacionalnoj razini. Stoga demokratski deficit nije problem samo Europske Unije i nije mu jedino izvorište europska institucionalna struktura, nego je riječ o kompleksnom problemu povezanom s očuvanjem uloge predstavničkih institucija u globaliziranom svijetu koji se suočava s rastakanjem tradicionalnih nacionalnih država.

Literatura

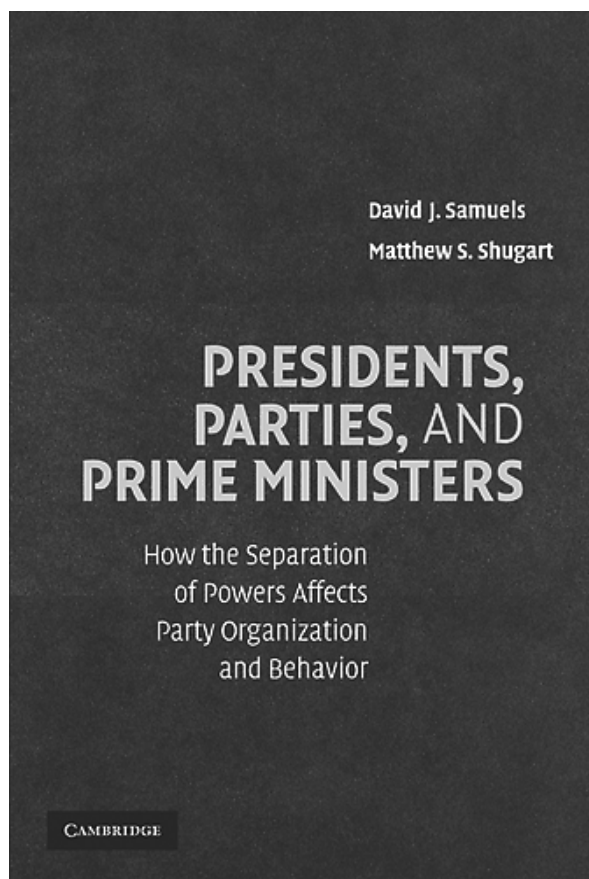
- European Governance* (2001). Commission of the European Communities COM (2001) 428 final.
- Fella, S. (2002). Introduction: Unity in Diversity – the Challenge for the EU. U: Farrell, D. M., Fella, S., Newman, M. (2002). *European Integration in the 21st Century*. London: Sage.
- Hix, S. (2005). *The Political System of the European Union*. New York: Palgrave Macmillan.
- Hix, S. (2008). *What's Wrong with the European Union and How to Fix It*. Cambridge: Polity Press.
- Magnette, P. (2007). Democratic Deficit. U: Déloye, Y., Bruter, M. (ur.). *Encyclopedia of European Elections*. New York: Palgrave Macmillan.
- Warleigh, A. (2003). *Democracy in the European Union*. London: Sage. ■

David J. Samuels i Matthew S. Shugart

Presidents, Parties and Prime Ministers

Cambridge University Press, Cambridge, 2010.

Dario Nikić Čakar



Knjiga *Presidents, Parties and Prime Ministers: How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior* američkih politologa Davida J. Samuela i Matthewa S. Shugarta analizira način na koji podjela vlasti utječe na organizaciju i djelovanje političkih stranaka. Ona je izdanak duge rasprave o tome je li bolji predsjednički ili parlamentarni sustav vlasti, koja je počela još potkraj 19. stoljeća kao deskriptivno-empirijska razmjena mišljenja, da bi nakon 1990. poprimila nove teorijske, metodološke i analitičke dimenzije. Te je godine u časopisu *Journal of Democracy* poznati španjolski politolog Juan J. Linz objavio članke *Perils of Presidentialism* i *Virtues of Parliamentarism* u kojima je oštro kritizirao predsjednički i otvoreno pledirao za parlamentarni sustav. Linzova se analiza temeljila na tvrdnji da je za neuspjeh konsolidacije demokracije u postautoritarnim državama Latinske Amerike kriv prezidencijalizam, koji zbog "sustavske" pogreške uzrokuje paralizu i propast demokracije. U drugom valu rasprava od 1993, koji su svojim radovima potaknuli Shugart, Carey i Mainwaring, pojavljuju se i neke druge varijable kojima se nastoji objasniti uspješnost demokratske konsolidacije. Mainwaring ističe tip stranačkog sustava kao ključnu neovisnu varijablu, pa tvrdi da je demokracija u SAD-u stabilna jer kombinira prezidencijalizam s dvostranačkim sustavom, dok su latinskoameričke demokracije nestabilne zbog kombinacije prezidencijalizma i fragmentiranoga višestranačkog sustava. Shugart i Carey istražuju stvarnu moć predsjednika kao šefa izvršne vlasti, analizirajući formalne i neformalne ovlasti kojima raspolaže i zaključujući da su problematični oni sustavi u kojima predsjednik ima velike zakonodavne ovlasti. Istraživači iz trećeg

Dario Nikić Čakar, znanstveni novak na projektu "Izbori stranke i parlament u Hrvatskoj" i polaznik doktorskog studija iz komparativne politike. E-pošta: dario.nikic@fpzg.hr

vala služe se pak rigidnijim pristupima – teorijom veto igrača, teorijom principal-agent, institucionalizmom racionalnog izbora – kojima nastoje objasniti kako funkcioniraju političke institucije u cjelini. Među njima se osobit ističu studije Georgea Tsebelisa o veto akterima i Kaarea Strøma o predstavničkoj demokraciji kao lancu ovlašćivanja i odgovornosti.

Samuels i Shugart uspješno kombiniraju metodološke pristupe drugoga i trećeg vala istraživanja. Njihov je dominantni pristup teorijski model principala i agenta, koji se najviše oslanja na Strømovia istraživanja. Iz drugog su vala preuzeli i institucionalne varijable, ali uz jednu presudnu razliku: dok su istraživači drugog vala sustav vlasti i stranački sustav shvaćali kao neovisne varijable koje objašnjavaju stabilnost demokracije, Samuels i Shugart nastoje tipom sustava vlasti kao neovisnom varijablom objasniti različite modele stranačkog organiziranja i djelovanja, te tvrde da predsjednički sustav stvara prezidencijalizirane, a parlamentarni parlamentarizirane stranke. Pritom polaze od određenja predstavničke demokracije kao lanca ovlašćivanja (delegiranja) koji se uspostavlja između principala i agenta. Prva karika u tom lancu povezuje birače (principala) s izabranim dužnosnicima (agentima) koji su odgovorni principalu koji ih može smijeniti. Kad zauzmu položaje u vlasti, izabrani dužnosnici i sami postaju principi jer ovlašćuju državni birokratski aparat da u njihovo ime provodi i implementira politike. Lanac ovlašćivanja razlikuje se u parlamentarnima i predsjedničkim sustavima. U prvima građani biraju članove parlamenta, parlamentarni zastupnici izabiru izvršnu vlast odnosno premijera i ministre, a premijer i ministri upravljaju birokratskim aparatom. Izvršna vlast proizlazi iz parlamenta i nije rezultat izravnog izbora birača. U drugima postoje zapravo dva lanca: jedan koji izravno povezuje birače s predsjednikom koji je njihov neposredni agent, a koji se onda kao principal povezuje s kabinetskim kao agentom, i drugi koji izravno povezuje birače sa zakonodavnim tijelom kao agentom, koji se opet kao principal preko svojih odbora povezuje s birokracijom kao agentom. Dok u parlamentarnim sustavima postoji izravna odgovornost izvršne vlasti zakonodavnoj, u predsjedničkim takav mehanizam ne postoji, nego predsjednik kao agent izravno odgovara biračima. Stoga se prezidencijalizam i parlamentarizam razlikuju prema načinu izbora izvršne vlasti i mehanizmu odgovornosti.

Imajući to u vidu, Samuels i Shugart se pitaju u kojoj mjeri formalna podjela vlasti i neovisna egzekutiva utječu na prezidencijalizaciju stranaka, to jest kako ustavna struktura izvršno-zakonodavnih odnosa djeluje na organizaciju i ponašanje stranaka. Stranke imaju drukčije organizacijske strukture i izborne strategije u parlamentarnom sustavu u kojemu ustavni aranžman unaprijed postavlja osvajanje parlamentarnih mjesta kao najvažniju političku nagradu, nego u predsjedničkom sustavu u kojemu je strankama podjednako važno osvojiti izvršnu vlast i mjesta u zakonodavnom tijelu. Postavljaju hipotezu da predsjednički sustav sa strogom odvojenošću izvršne i zakonodavne grane vlasti potiče nastanak prezidencijaliziranih stranaka. Kada su izvršna i zakonodavna vlast ustavno razdvojene, stranke će prilagoditi svoje organizacijske strukture toj ustavnoj činjenici tako da ih podijele na dvije grane: jednoj je primarni interes zakonodavna vlast, a druga je usmjerena na predsjedničku funkciju. Tako postavljen teorijski okvir pretpostavlja da stranke

organizacijski oponašaju ustavnu strukturu podjele vlasti i svoje djelovanje prilagođuju poticajima te strukture. U predsjedničkim sustavima podjela vlasti prisiljava stranke na strateško diferenciranje ciljeva – osvajanje predsjedničkog položaja i mjesta u zakonodavnom tijelu – pri čemu ti ciljevi ne moraju biti podudarni i u konačnici mogu dovesti stranku pred organizacijsku dilemu. Naime, predsjednički kandidat može voditi kampanju i osvojiti izbore slijedeći bitno drukčije ciljeve nego što ih ima onaj dio njegove stranke kojemu je osnovni cilj osvajanje zakonodavne vlasti. Biračko tijelo stranačkoga predsjedničkog kandidata ne mora se poklapati s biračkim tijelom koje glasuje za kongresne kandidate iste stranke. Iz toga proizlaze različite izborne strategije, te predsjednički kandidat može osmisliti i voditi kampanju samostalno u odnosu prema svojoj stranci. Kad osvoje položaje, dio stranke u izvršnoj vlasti (predsjednik) i dio stranke u zakonodavnoj vlasti (zastupnici) autonomni su u djelovanju i nisu odgovorni jedni drugima. Parlamentarizirane se stranke ne susreću s takvim dilemama kolektivnog djelovanja zato što parlamentarni sustav ne poznaje mehanizam takve podjele vlasti. Svojom organizacijskom strukturom one oponašaju ustavno-pravni mehanizam odgovornosti vlade parlamentu.

Samuels i Shugart definiraju prezidencijalizaciju političkih stranaka kao način na koji podjela vlasti u predsjedničkom sustavu utječe na oblikovanje organizacijskih osobina i djelatnih strategija stranaka. Ta je definicija ograničena budući da nastanak prezidencijaliziranih stranaka vezuje samo za predsjedničke sustave. Nastojeći umanjiti vrijednost koncepta prezidencijalizacije stranaka u parlamentarnim sustavima Thomasa Poguntkea i Paula Webba, Samuels i Shugart tvrde da stranke u parlamentarizmu nikada ne mogu postati prezidencijalizirane zato što je to nespojivo s osnovnom logikom parlamentarizma. Neke stranke u parlamentarnim sustavima mogu pokazivati određena obilježja prezidencijaliziranosti, ali je ustvari riječ o personalizaciji stranaka. Taj je pristup sporan zbog dva razloga. Prvo, prezidencijalizacija stranaka u parlamentarnim sustavima ne može se svesti na puku personalizaciju jer je riječ o složenijem procesu strukturnih promjena unutar stranaka. Snažne vođe mijenjaju organizacijsku strukturu svojih stranaka, prilagođavajući izborne strategije i organizacijske oblike osvajanja premijerskog položaja, bez obzira na formalna stranačka, izborna i ustavna pravila. Osim toga, ne mogu se zanemariti ni snažni obrasci plebiscitarne političke komunikacije kojom stranačke vođe i premijerski kandidati zaobilaze posredovane oblike stranačke komunikacije, izravno se obraćajući biračima i članovima tražeći od njih neposredovanu legitimnost. Drugo, koncept prezidencijalizacije stranaka u parlamentarnim sustavima pretpostavlja bitno drukčiji hipotetski odnos između sustava vlasti i političkih stranaka. Samuels i Shugart taj hipotetski odnos uspostavljaju između predsjedničkog sustava (neovisna varijabla) i nastanka prezidencijaliziranih stranaka (ovisna varijabla). Ta je hipoteza i najslabija točka njihova koncepta jer podrazumijeva statičan teorijski model prezidencijalizacije kojim nije moguće objasniti promjenu ili transformaciju političkog sustava. Nasuprot tome, koncept prezidencijalizacije parlamentarnih sustava hipotetski pretpostavlja da prezidencijalizacija stranaka u parlamentarnim sustavima utječe na nastanak *de facto* prezidencijaliziranog sustava unutar nepro-

mijenjenoga ustavno-pravnog okvira. Taj se koncept pokazuje dovoljno dinamičnim da objasni promjene parlamentarnih sustava od šezdesetih godina.

Unatoč prigovorima, knjiga Samuela i Shugarta važan je doprinos komparativnim analizama sustava vlasti, jer pridonosi razumijevanju načina djelovanja političkih stranaka u različitim demokratskim sustavima. Dosad su istraživači uglavnom anali-

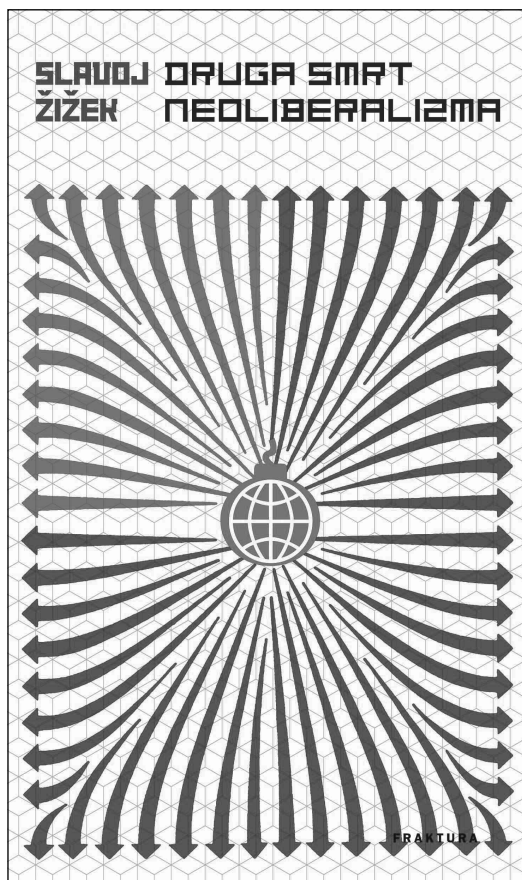
zirali kako formalne razlike između parlamentarnih, predsjedničkih i polupredsjedničkih sustava utječu na njihovu sposobnost preživljavanja, stabilnost i promjenu ili pak različite oblike predavljanja i političke odgovornosti. Samuels i Shugart napisali su vrijednu studiju koja pokazuje kako različiti institucionalni konteksti određuju razlike među samim političkim strankama koje djeluju unutar njih. ■

Slavoj Žižek

Druga smrt neoliberalizma

Fraktura, Zagreb, 2010.

Zoran Kurelić



Sa svojim pastirima na čelu mi smo se samo jednom nalazili u društvu slobode, *na dan njezina pogreba.*
Karl Marx

Kada autor kojega nazivaju "najopasnijim filozofom Zapada" i "Elvisom kulturne kritike" objavi knjigu o posljedicama finansijskog sloma 2008. godine, ozbiljne redakcije traže recenzente sposobne komentirati njegove misli. Žižekovu knjigu *First as Tragedy, Then as Farce* The Independent je na recenziranje dao glasovitome engleskom političkom filozofu Johnu Grayu. Gray Žižeka "procesuira" u tekstu u kojemu zajednički kritizira *First as Tragedy...* i knjigu Hardta i Negrija *Commonwealth*. Bez okolišanja, sa sarkastičnom indignacijom koja nije tipična za njega, Gray kaže: "Jedna od najozloglašnijih ideologija u povijesti doživljava svoj povratak – ali ne kao politička sila nego kao roba na tržišnici. Dosad ograničen samo na opskurne sastanke ocvalih trockista ili dosadne dijelove akademskih seminara, komunistam se ponovno otkriva kao neka vrsta intelektualne kabaretske predstave. Najveća pogreška 20. stoljeća plasira se kao oblik vrhunske zabave, a neoboljševizam skrojen po najnovijoj modi iznurenom potrošaču obećava uzbudljiv doživljaj zabranjenih ideja". Knjiga koju u hrvatskom prijevodu dobivamo pod naslovom *Druga smrt neoliberalizma* za Graya je oblik estradizirane intelektualne zabave sa štetnim posljedicama. A kad to kaže čovjek koji je u svojoj kasnoj fazi i sam nerijetko optuživan za pop-filozofiju i komercijalizaciju apstraktnog mišljenja, stvari postaju još zanimljivije.

First as Tragedy, Then as Farce Žižekov je pokušaj reanimacije

Zoran Kurelić, profesor političke teorije na Fakultetu političkih znanosti. Autor knjige *Liberalizam sa skeptičnim licem* (2002). E-pošta: zkurelic@fpzg.hr

jakobinsko-boljševičke paradigme političkog djelovanja. On, kao i obično, piše bez uvijanja, a čitatelju jasno, elegantno odabranim naslovom, daje do znanja da će povratak komunizmu zagovarati igrajući se Marxovim idejama. Tragedija i farsa pojavljuju se u Marxovim tekstovima *Osamnaesti brumaire Luja Bonaparte* i *Prilog kritici Hegelove filozofije prava*. U prvome, tragična je francuska revolucija 1793-1795, a farsična ona iz 1848-1851, dok je u drugome tekstu tragičan francuski *ancien régime*, a farsičan njemački poredak Marxova vremena. Tragedija i farsa dva su oblika propasti neke činjenice svjetske povijesti. Žižek počinje knjigu tezom da je liberalno-demokratska utopija umrla dva puta: prvi put tragično – 9/11, a drugi put farsično – s financijskom krizom 2008. Tragično je skrahirala politička utopija, a farsično ideja globalnoga tržišnog kapitalizma. Rečenica koju Marx koristi da bi podcrtao komični karakter Njemačke polovicom 19. stoljeća – "sadašnji njemački poredak... samo još uobražava da vjeruje u samoga sebe" – Žižeku se čini posebno plodonosnom u nastojanju da pokaže da je liberalna demokracija postala *ancien régime*. Knjigu stoga organizira u dvije cjeline. Prva cjelina, "To je ideologija, glupane", bavi se problemom ideologije u liberalnim demokracijama. U njoj Žižek kritizira različite pokušaje popravljivanja liberalne demokracije i kapitalističkog načina proizvodnje. U drugoj cjelini, "Komunistička hipoteza", bavi se uspostavom svojevrsnoga apokaliptičnog lenjinizma.

Sam naslov prvog dijela knjige otkriva smjer Žižekove kritike, koji znanu rečenicu *It's the economy, stupid* mijenja u trenutku kad raspravlja o posljedicama bankarske krize. Svjestan da su i engleski anarhisti i američki konzervativci pozivali na vješanje bankara, da su mnogi ljevičari i mnogi desničari bili protiv *ba-il-outa*, Žižek se ne iščuđava nad samom financijskom krizom. Upravo suprotno, on se fokusira na trijumf antiliberalne ideologije nemiješanja države u ekonomiju (*small government*) koju je konzervativni pokret *Tea party* vratio u središte političke rasprave i time pridonio porazu demokrata na proteklim izborima za američki Kongres. Posebno je zabrinjavajuća žestina sitnih posjednika koji, glasujući za smanjenje poreza najbogatijima i deregulaciju ekonomije, glasuju za svoju ekonomsku propast. Rezultat krize u Americi nije bio pobjeda europskijeg razumijevanja uloge države nego konzervativni neoliberalizam. Ono što Žižeka najviše boli jest odsustvo bilo kakvoga ozbiljnijeg zahtjeva za napuštanjem kapitalizma.

"Postoji realna mogućnost da glavna žrtva trenutačne krize neće biti kapitalizam već ljevica sama, tim više što je njena nemogućnost da ponudi uvjerljivu globalnu alternativu ponovo postala svima vidljiva" (str. 29). Nadalje, "opasnost je dakle u tome da će prevladavajući narativ biti onaj koji će, umjesto da nas probudi iz sna, omogućiti da *nastavimo sanjati*" (str. 34). Žižek uzima zadatak da "ideološko-kritičkim radom" raskrinka one koji kapitalizmu daju ljudski lik. Zbog toga objekt kritike nisu kapitalisti i njihovi ideolozi, nego nerevolucionarna reformistička ljevica, postmoderni multikulturalisti, liberalni egalitaristi i socijaldemokrati. Njih je Žižek počastio vicem o ruskom seljaku koji je mongolskom silovatelju morao pridržavati testise da se ne bi zaprašili dok mu siluje ženu. Po obavljenom silovanju ratnik je otišao, a seljak je na zaprepaštenje žene slavodobitno zaključio da je zeznuo Mongola jer su mu se zbog slabog pridržavanja zaprljala muda. Iz tog vica Žižek izvodi prigodnu

jedanaestu tezu: liberali i reformisti samo prljaju genitalije onih na vlasti, a radi se o tome da ih se kastrira. Manevar je proširen i na novi duh kapitalizma koji je uspješno inkorporirao "egalitarnu i antihijerarhijsku retoriku 1968", a predstavljaju ga kapitalisti poput Billa Gatesa i tvrtke kao što su Ben and Jerry's ili Starbucks. Ben and Jerry's poznat je po radničkoj participaciji i suvlasništvu, a Starbucks kao dio imidža brenda ističe *fair* odnos prema proizvođačima kave. Svi oni otupljuju oštricu kritike kapitalizma i potpomažu nastavak sanjanja. Posebno je pogubno uvjerenje liberala da je probleme moguće riješiti postupno, bez ukidanja kapitalizma. Žižek se otvoreno vraća hladnoratovskome ideološkom arsenalu Istočnog bloka koji je na teoriju totalitarizma, odnosno na tezu da su fašizam i komunizam unatoč ekonomskim razlikama politički podudarni, odgovarao tezom da su liberalizam i fašizam dva politička lica kapitalističkog načina proizvodnje. No ne ostaje na tome. U drugom je dijelu knjige u središtu rasprave promišljanje lenjinizma za 21. stoljeće.

Žižekovo zagovaranje uskrnuća jakobinsko-boljševičke paradigme vrti se oko zahtjeva za povratkom Ideji komunizma. Ideja je, naravno, pisana velikim slovom i dovodi se u vezu s Istinom. Kako je suvremeno društvo zatrovano "ciničnom rezignacijom", pa ljudi djeluju kao da vjeruju u poredak u koji više ne vjeruju ili umišljaju da ne vjeruju u ono u što zapravo vjeruju, rezultati demokratskih izbora uvijek su potvrda ideologije kapitalizma: "U demokraciji u smislu reprezentacije i pregovaranja između mnoštva privatnih interesa ne postoji prostor za Vrlinu. To je razlog zašto, u proleterskoj revoluciji, demokracija mora biti zamijenjena *diktaturom* proletarijata. Ne postoji razlog da preziremo demokratske izbore; poanta je samo u tome da oni nisu indikacija Istine *per se* – upravo suprotno, kao pravilo, oni imaju tendenciju održavati prevladavajuću *doxu* koju određuje hegemonijska ideologija" (str. 192-193).

Jakobincima je istina bila *volonté générale*, a boljševicima uvidi historijskog materijalizma. Žižek se, naravno, ne može pozvati ni na jedno ni na drugo, pa pokušava rekonstruirati cijelu revolucionarnu konstelaciju. Potrebni su mu sadržaj ideje komunizma, revolucionarni subjekt i cilj revolucije. Za razliku od jakobinaca i boljševika koji su radikalne inkarnacije optimističkoga prosvjetiteljskog univerzalizma utemeljenog na ideji napretka, Žižek na mjesto otvorenoga povijesnog napretka uvodi koncepciju Sudbine. Sudbina nam je prilično dramatična jer čovječanstvo, povezano logikom globalnoga tržišnog kapitalizma, srlja u propast. Dakle, posao revolucionara nije realizacija nadolazećega pravednog poretka koji izrasta iz unutarnjih proturječja kapitalističkog načina proizvodnje, nego pokušaj da se spriječi da nas globalni kapitalizam odnese k vragu. Kapitalizam ne proizvodi pretpostavke komunizma nego potencijalno fatalne antagonizme. To su: mogućnost "ekološke katastrofe", "neprimjerenost pojma privatnog vlasništva u određenju intelektualnog vlasništva", posljedice znanstveno-tehničkog razvoja, "posebice u genetici" i stvaranje "novih oblika aparthejda". Ako se ne učini nešto dramatično, vjerojatan je apokaliptični kraj civilizacije.

Kako su poteškoće zadatka što ga je Žižek zadao sebi enormne, on poseže za *ad hoc* rješenjima te u određenju Ideje komunizma i subjekta revolucije kompilira prijedloge Badioua, Rancièrea i Susan Buck-Morris. Badiou osigurava temeljne

koncepte novog lenjinizma, a to su *stroga egalitarna pravda*, *disciplinarni teror*, *politički voluntarizam* i *povjerenje u narod*. Rancière pomaže u potrazi za globalnim ekvivalentom proletarijata, za onima čija isključenost od njih pravi revolucionarnu snagu. Buck-Morris, pak, u formuli Hegel plus Haiti nudi povratak univerzalnoj političkoj emancipaciji, onkraj postmoderne, postkolonijalne, multikulturalne ljevice. Hegel i Haiti pripadaju komunizmu jer su haičanski robovi u svojoj pobuni realizirali sadržaj Francuske revolucije čišće od samih Francuza, pa on na Haitiju stvarno postaje univerzalan.

Nije teško uočiti da Žižek nije baš siguran ni u sadržaj ideje ni u subjekte koji bi je trebali realizirati, a cilj revolucije je ionako određen kao sprečavanje katastrofe pa to isključuje potrebu za prezentacijom vizije postrevolucionarne civilizacije. Zaključno, Žižek poziva bivše komuniste da se pod stare dane vrate svojoj vjeri kao što to čine odmetnuti kršćani. "Naša bi poruka danas trebala biti: ne bojte se, pridružite nam se, vratite se! Imali ste svoju antikomunističku zezanciju, i opraštamo vam to – vrijeme je da se ponovo uozbiljimo!" (str. 212).

Ne čudi što je tako sklopljena priča izazvala različite komentare, od entuzijastičnog odobravanja do sarkastičnog odbacivanja. Najčešći su prigovori Žižeku da ne odgovara na vlastita pitanja, da bezdušno koristi *copy-paste tool* na svome laptopu i da je "mađioničar bez zeca u šeširu". Dobar dio prigovora odnosi se na način pisanja u kojemu metoda što-na-umu-to-na-drumu propušta enorman broj izuzetnih dosjetki i kulturnih referencija nauštrb koherentnog argumenta i jasne ekspozicije. Žižek je na taj način postao zvijezda, pa je smiješno očekivati da će knjigu o propasti Zapada i komunizmu pisati drukčije. Grayeva kritika odudara ne samo tonom nego i tipom prigovora. On recenziju završava ovim riječima: "Komunizam današnjice koji su oblikovali mediji sa svakodnevnim životom ima veze koliko i *reality* televizija – vjerojatno još i manje. Ali upravo zbog svoje nerealnosti, neoboljšivički spektakl u suvremenome društvu ima jasnu funkciju. Klaunovski kabaret komunizma 21. stoljeća čini upravo ono što je oduvijek bila zadaća zabave. One koji ga gledaju odvlači od razmišljanja o vlastitim problemima za koje negdje duboko u sebi već slute da ih možda i nije moguće riješiti".

Problem sa Žižekovim manevrima nije u tome što su stvarno potencijalno revolucionarni, nego što su politički beskorisni. Kao antiprosvjetiteljski pluralist, Gray propušta istaknuti da upravo odanost prosvjetiteljstvu razara unutarnju konstelaciju Žižekova pokušaja da oživi komunizam. Iščeznućem marksizma upražnjeno mjesto na lijevom krilu prosvjetiteljstva popunili su postmoderni ljevičari, teoretičari identiteta, postkolonijalisti, multikulturalisti i slično društvo. Indikativno je da Žižek, koji nijednom u knjizi ne spominje nijednoga relevantnog suvremenog liberala, uvodi u priču Rortyja samo da bi pokazao kako je njegovo razlikovanje privatnoga i javnog navodno inferiorno Kantovome. Osim što pogrešno interpretira Rortyja, očito se u usporedbi filozofa kojega angloamerički liberalni egalitaristi drže za svojega *founding fathera* i postmodernoga buržoaskog

liberala Žižek odlučuje za prosvjetiteljstvo. Problem je u tome što je većina prigovora liberalima formirana s pozicije hladnoratovskog komunizma koji tvrdi da su liberalizam i nacizam samo dva politička lika kapitalizma. Ono što taj prigovor čini traljavi točan je nacistički uvid da se liberalizam i komunizam ideološki podudaraju prema zajedničkom načelu da se svi ljudi rađaju slobodni i jednaki. Spajajući Oktobarsku revoluciju s Francuskom, Žižek je prešutio podudarnosti Francuske i Američke revolucije. On se ponaša kao da mu još nisu dojavili da je liberalnim egalitarnim univerzalistima Deklaracija o pravima čovjeka i građanina jedan od temeljnih dokumenta. Hegel plus Haiti je prosvjetiteljska politička emancipacija. Žižekov lenjinizam nema jasan sadržaj i zato on čas zagovara obranu temeljnih buržoaskih "formalnih" prava, (str. 97-98), a čas ih dovodi u pitanje: "Legalno-ideološka matrica slobode-jednakosti nije puka 'maska' prikrivene eksploatacije dominacije, već sam oblik u kojem se potonja ostvaruje" (str. 176-177). Kad raspravlja o Putinu, Berlusconiu i Ahmedinedžadu kao nedemokratima, pojam demokracije koji prešutno pretpostavlja jest liberalna demokracija. Kad piše da je povjerenje u narod jedan od temelja komunizma, zaboravlja da je na početku knjige pokazao zašto u narod koji samo još vjeruje da u nešto vjeruje možda ne bi trebalo polagati mnogo povjerenja. Nije li to jedini politički smisao distinkcije Istine i *doxe* i razlog za promišljanje neizbježnosti revolucionarnog voluntarizma? Nije, dakle, riječ samo o tome da Žižekova priča površno zabavlja relativno obrazovanu publiku ostavljajući probleme neriješenima, Žižek daje implicitni *policy recommendation* koji glasi: reforme nemaju smisla jer spašavaju kapitalizam, pravo djelovanje jest revolucionarno djelovanje, premda ne znamo ni Istinu niti tko bi je realizirao kad bismo je kojim slučajem i znali. Čovjek se mora duboko zamisliti da se dosjeti koji bi savjet bio manje razborit od ovoga. S takvima pastirima našli bismo se u društvu slobode na dan njezina pogreba.

Treba li naposljetku zaključiti da knjigu *First as Tragedy, Then as Farce* ne treba čitati? Žižek ju je napisao onako kako dudov svilac pravi svilu, nakon toga ju je prodao izdavaču, pa ako je skinete s interneta oštetit ćete globalni kapitalizam upravo onoliko koliko biste ga humanizirali da pojedete Ben and Jerry's sladoled Cherry Garcia. Neke stvari potrebno je pročitati bez obzira na njihove nedostatke u skladu s jednim američkim vicem izmišljenim prije političke korektnosti: "Kako najlakše potopiti poljski ratni brod? Tako da ga se porine u more". Žižek je ovom knjigom istaknuo svoju kandidaturu za prvu narikaču Zapada. A svi smo mislili da ta titula pripada upravo Johnu Grayu. *Teatro Silencio*.

Drugu smrt neoliberalizma ne treba čitati. Prevedena je šlampavo i ima naslov koji nema mnogo veze sa sadržajem. Neoliberalizmom se Žižek uopće ne bavi. Da je i u primisli imao Hrvatsku dok je pisao *First as Tragedy, Then as Farce*, idealni recipijent njegova poziva na kasno ponovno obraćenje na komunizam bio bi Zdravko Tomac. ■

POLITIČKE analize

TROMJESEČNIK ZA ANALIZU HRVATSKE I MEĐUNARODNE POLITIKE

Poštovani,

Pred Vama je novi broj stručnog politološkog časopisa *Političke analize*. To je tromjesečnik za analizu hrvatske i međunarodne politike, koji izlazi četiri puta godišnje – u ožujku, lipnju, rujnu i prosincu svake godine.

Na taj smo se korak odlučili zbog nedostatka mjerodavne, stručne analize političkih institucija, procesa i sadržaja u Hrvatskoj, u našem regionalnom okruženju i u svijetu uopće. Znanstvena analiza politike rezervirana je za specijalizirane znanstvene časopise, knjige i druge publikacije, a medijski pristup politici odveć je površan, selektivan i nerijetko pristran, te ne zadovoljava potrebe za informiranošću zahtjevnije i zainteresiranije publike.

Budući da politiku shvaćamo kao racionalan proces odlučivanja i rješavanja zajedničkih problema, kvalitetna analiza relevantnih društvenih i političkih procesa i pojava jest preduvjet oblikovanja dobrih javnih politika i snaženja demokratskih institucija. Objavljenim priložima nastojimo pridonijeti takvom shvaćanju i takvoj praksi demokratske politike.

Pozivamo Vas da se pretplatite na časopis.

Za sve dodatne informacije pošaljite upit na: politicke.analize@fpzg.hr

S poštovanjem,

Mirjana Kasapović i Ivan Grdešić, urednici

PRETPLATNI LISTIĆ

Cijena pojedinačnog broja: 40,00 kn
Godišnja pretplata za pravne osobe 200,00 kn, za pojedince 150,00 kn,
za pravne osobe u inozemstvu 400 kn, za pojedince u inozemstvu 300 kn.
Žiro račun: Fakultet političkih znanosti, Lepušićeva 6, Zagreb,
2360000-1101217644 (za Političke analize)



Godišnja pretplata na *Političke analize*

Naziv organizacije / ustanove / pretplatnika: _____

Ime i prezime (za pravne subjekte ime
i prezime odgovorne osobe): _____

Ulica i broj: _____

Poštanski broj i mjesto: _____

Broj telefona / telefaksa: _____

OIB: _____

E-pošta: _____

Broj pretplata: _____

Potpis (i pečat za pravne subjekte): _____

Mjesto i datum: _____

Po primitku pretplatnog listića dostavit ćemo predračun za plaćanje, a po primljenoj uplati konačni račun.

POLITIČKE analize

UDK: 32 (05)

ISSN: 1847-4977

EAN: 9771847497001

Godište II, broj 5, ožujak 2011.

Izdavač

Fakultet političkih znanosti
Centar za cjeloživotno obrazovanje
Lepušićeva 6
10 000 Zagreb
<http://www.fakultet.fpzg.hr>
politicke.analize@fpzg.hr

Za izdavača

Nenad Zakošek

Glavni urednici

Ivan Grdešić
Mirjana Kasapović

Izvršni urednik

Krešimir Petković

Tehnički urednik

Vlado Zelenić

Dizajn časopisa

Vesna Ibršimović

Tisak

Zrinski, Čakovec

Izlazi četiri puta godišnje:
u ožujku, lipnju, rujnu i prosincu

Narudžbe i pretplata

Cijena broja: 40,00 kn

Godišnja pretplata

- za pravne osobe 200,00 kn

- za pojedince 150,00 kn

- za pravne osobe u inozemstvu 400,00 kn

- za pojedince u inozemstvu 300,00 kn

Žiro račun: 2360000-1101217644 (za Političke analize)

Naklada: 1.000 primjeraka