

# UPRAVLJANJE NEPOVJERENJEM I MRŽNJOM: LOKALNE MULTIJETNIČKE ZAJEDNICE U ZEMLJAMA BIVŠE JUGOSLAVIJE

Nenad Dimitrijević

## 1. Uvod: Multijetničke lokalne zajednice nakon rata

Nije potrebno posebno naglašavati kako je lokalna samouprava važna karakteristika konstitucionalne demokratije. Savremeni demokratski sistem ne može se niti zamisliti bez sistema vladavinskih institucija ovlaštenih da donose političke odluke i da upravljaju javnom politikom na ograničenom teritoriju u okviru suverene države. Ali ovaj univerzalizam ide i dalje: nema moderne ili savremene suverene države koja ne bi bila podijeljena na lokalne zajednice, odnosno koja ne bi poznavala neku formu lokalne (samo)uprave. Drugim riječima, lokalna vlast nije ekskluzivno svojstvo demokratije. Nedemokratski sistemi jučerašnjice i današnjice takođe poznaju neke oblike teritorijalno identifikovanih lokalnih jedinica. Ovo takođe vrijedi i za komunistički autoritarizam. U zemljama komunističke imperije – s djelomičnim izuzetkom Jugoslavije – lokalna vlast imala je čisto administrativnu prirodu, što je bilo u skladu s jakom centralizacijom režima jednopartijske države.<sup>1</sup> Decentralizacija vlasti, kao jedna od ključnih karakteristika demokratske lokalne samouprave, koja uključuje skup garantovanih lokalnih funkcija kao i autonomiju u njihovoj sprovedbi, bila je praktično nepostojeća. Umjesto toga postojao je sistem hijerarhijske dekoncentracije u suštini jedne te iste vlasti. U nekim zemljama organizacijski iznimno složena, lokalna vlast je služila uglavnom kao transmisioni mehanizam za tehničku implementaciju odluka koje je donosio aparat jednopartijske države.

Pad Berlinskog zida označio je početak nove ere koja je za mnoge zemlje koje su ranije pripadale komunističkoj imperiji predstavljala eru uspostave i stabilizacije konstitucionalne demokratije. Sudeći po brzini kojom je novi pravni i politički okvir uobličen (demokratski ustav baziran na primatu ljudskih prava i vladavini zakona, politički pluralizam, odgovorna vlada, nezavisna javnost, itd.), ove zemlje su relativno bezbolno prešle put od autoritarizma

---

<sup>1</sup> Slučaj jugoslovenskog socijalizma je specifičan, pošto je jedna od glavnih karakteristika toga sistema bio vrlo visoki stepen (za socijalizam inače netipične) decentralizacije, izvedene kako iz ideologije socijalističkog samoupravljanja, tako i iz ideologije etničkog ekskluzivizma u okviru multijetničke države. Tokom posljednje dvije decenije postojanja Jugoslavija je bila samo kvazifederacija, podijeljena u federalne jedinice shvaćene kao gotovo potpuno autonomne nacionalne države, od kojih je svaku vodila 'njena vlastita' komunistička partija. U ovakvom kontekstu opštine su uživale široku funkcionalnu i finansijsku autonomiju koja je formalno bila bazirana na principu samoupravljanja. No, u praksi su opštine bile pod strogom kontrolom odgovarajućih nacionalnih komunističkih partija.

do demokratije. No ipak, nešto pažljivije ispitivanje pojedinih područja društvenog i političkog života otkriva visoki stepen kompleksnosti procesa demokratske transformacije. Kao što postojeća literatura pokazuje,<sup>2</sup> reforma lokalne vladi vrlo je značajna u ovom kontekstu. Proces lokalne demokratizacije morao se suočiti s mnoštvom problema i prepreka: od takvih kao što su re-definisanje granica lokalnih zajednica, uspostava novih pravnih okvira i institucionalnih struktura, novo razumijevanje značenja i dosega lokalnih funkcija i lokalne politike, preko novih pristupa problemu lokalnih finansija i suštinskih promjena u konceptualizaciji odnosa između lokalne i centralne vlasti, pa sve do nužnosti suočavanja sa zaostavštinom prošlosti u ovim oblastima.

U ovom složenom kompleksu problema, regulisanje međuetničkih odnosa u etnički heterogenim lokalnim zajednicama izdvaja se kao mjesto na kojem se sučeljavaju:

- a) novi demokratski principi i mehanizmi (vladavina zakona, primat ljudskih prava, tržišna ekonomija),
- b) suštinski novi tip lokalne vlasti (zasnovane na relativnoj autonomiji spram centra, odgovarajućim funkcijama i realno ostvarivim ciljevima), i
- c) zahtjev za priznavanjem i implementacijom prava manjina u lokalnim zajednicama.

Kako bi se razumjela kontekstualna složenost treće karakteristike, korisno je napomenuti da u specifičnim post-komunističkim uvjetima ovaj skup zahtjeva nije ograničen na regulaciju pravnog i institucionalnog statusa manjina, koji bi ih osposobio da ostvare svoja prava na nivou lokalne zajednice. Ono što je u pitanju jeste problem identiteta – identitet lokaliteta kao i identitet nacionalnih grupa u post-komunizmu doživljavaju suštinske promjene. Samo u njihovoj uskoj povezanosti možemo tražiti modele tretmana multietničkih zajednica koji ne bi ugrožavali, već bi unapređivali prava manjina. Ovdje problem zaostavštine prošlosti dolazi u prvi plan. U vrijeme komunizma prava manjina dijelila su opštu sudbinu ljudskih prava: ona nisu postojala kao autentična, pravno formulisana, garantovana i sprovediva prava, već kao privilegije garantovane od strane jednopartijske države, a u zamjenu za lojalnost podanika. No ipak je moguće identifikovati barem dva suprotstavljena pristupa 'nacionalnom pitanju' u praksi 'realnog socijalizma', koji su u određenoj mjeri davali specifičan karakter statusu manjinskih grupa. Prvo, u pokušaju da kompenziraju deficit legitimnosti sopstvene vlasti, neki komunistički režimi (npr. u Bugarskoj i Rumuniji) posegnuli su za nacionalistički posredovanim tradicijama titularne nacije, a na direktnu štetu manjina. Drugu grupu – bez obzira na sve razlike među njima – činili su Sovjetski Savez i Jugoslavija, gdje su manjinama (ili pojedinim od njih) u nekim slučajevima bile garantovane privilegije u formi regionalnih ili lokalnih kvazi-autonomija. Ovi različiti pristupi problemu etničke kompleksnosti

---

<sup>2</sup> Vidi npr.: G.Peteri (ed.), *Events and Changes. The First Steps of Local Transition in East-Central Europe*, Working Paper of 'Local Democracy and Innovation' Project, Budapest, 1991; I.Elander and M.Gustafsson (eds.), *The Re-emergence of Local Self-government in Central Europe: the First Experience*, Centre for Housing and Urban Research, Örebro, 1991; A.Coulson (ed.) *Local Government in Eastern Europe. Establishing Democracy at the Grassroots*, Edward Elgar Publishing, Aldershot, 1995; H.Baldersheim, M.Illner et. al (eds.), *Local Democracy and the Processes of Transformation in East-Central Europe*, Westview Press, Boulder, 1996; J.D.Kimball, *The Transfer of Power. Decentralization in Central and Eastern Europe*, Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest, 1999.

pokazali su svoj značaj nakon pada komunizma. U zemljama prve grupe manjine su se ponekad morale boriti za priznanje ranije osporavanog identiteta. S druge strane, manjine se u drugoj grupi zemalja povremeno vide kao bivši nosioci privilegija suprotstavljenih većinskoj grupi, što većine ponekad koriste kao ideološko opravdanje uskraćivanja kako specijalnih prava manjinskih grupa, tako i osnovnih ljudskih prava članovima tih grupa.

Već iz ovog skraćenog izlaganja moglo bi biti jasno da problem manjinskog identiteta i manjinskih prava ima posebno ozbiljne konotacije u 22 države nastale na teritorijama tri bivše komunističke federacije (Sovjetski Savez, Čehoslovačka, Jugoslavija). Procesi demokratske tranzicije i konsolidacije, uključujući demokratizaciju lokalne vlasti, u ovim su zemljama umnogome određeni pristupom problemu koji se vidi kao primarni: riječ je o problemu državnosti. Prema Robertu Dalu, ovo pitanje logički prethodi kreiranju demokratskih institucija:

“Mi ne možemo riješiti problem odgovarajućeg okvira i domena demokratskih zajednica iz same demokratske teorije. Kao i princip većine, demokratski proces pretpostavlja postojanje zajednice. Kriteriji demokratskog procesa podrazumijevaju legitimnost same zajednice. Ako zajednica nije odgovarajuća ili legitimna – ako njen okvir ili domen ne može biti opravdan – ona ne može postati legitimnom samo putem demokratskih procedura.”<sup>3</sup>

U praksi novih post-komunističkih zemalja ovaj problem je predstavljen kao pitanje razloga koji ultimativno opravdavaju postojanje države, tj. kao pitanje uvjeta koji čine datu državu legitimnom političkom jedinicom. Sve nove države uspostavljene su kao nacionalne države, pozivajući se na ‘pravo na nacionalno samoopredjeljenje’ kao njihov osnovni legitimizirajući princip. U tom kontekstu, pitanja od odlučujuće važnosti su ona koje se tiču načina na koji se stara država raspala i, konsekvnetno, načina na koji su nove nacionalne države uspostavljene. Post-komunističko iskustvo izgleda da je potvrdilo valjanost starog diktuma Aleksandera Hamiltona: ono što je bitno u trenucima sloma starog i uspostave novog sistema jeste pitanje “jesu li ljudska društva uopšte sposobna da uspostave dobru vlast na osnovu refleksije i izbora, ili su ona zauvijek predodređena da, kada se radi o političkom utemeljenju, zavise od slučaja i sile”.<sup>4</sup> Dilema ‘refleksija i izbor’ protiv ‘slučaja i sile’ valja u slučaju sloma multinacionalnih komunističkih federacija biti protumačena kao razlika između miroljubive transformacije starih u nove države, s jedne strane, i ekstremno okrutnih procesa nasilne destrukcije stare države odakle je slijedilo stvaranje novih država, s druge strane.

Slučaj bivše Jugoslavije spada u drugi od ova dva oblika uspostave novih post-komunističkih nacionalnih država. Istorija sloma ove države služi kao tragična ilustracija ultimativnih posljedica etnički ekskluzivističkog pristupa post-komunističkoj izgradnji države. U procesu koji je pokrenut i značajno usmjeravan od strane srpskog nacionalizma, nacionalni identitet je mobilisan kao nacionalistička mržnja prema ‘drugima’, što je prouzrokovalo stotine hiljada žrtava i masovnu destrukciju ljudskih naselja, a sve to u okviru ideološki pripremljene prakse ‘etničkog čišćenja’. Nužno je spomenuti kako su

<sup>3</sup> R.A.Dahl, *Democracy and Its Critics*, Yale University Press, New Haven, 1989, p. 207.

<sup>4</sup> A.Hamilton, J.Madison, J.Jay, *The Federalist Papers*, Bantam Books, New York, 1982, p. 2.

tokom ratova u Hrvatskoj i Bosni glavna meta istrijebljenja bile heterogene lokalne zajednice koje su svojim mirnim životom u ranijem periodu demonstrirale mogućnost harmoničnih odnosa u etnički, kulturalno i religijski kompleksnim regionima.

Dakle, kada razmišljamo o perspektivama za demokraciju i valjanu zaštitu manjina u multietničkim lokalnim zajednicama pet zemalja koje su nastale raspadom socijalističke jugoslovenske federacije, prva analitička karakteristika koja treba biti uzeta u obzir jeste način na koji su se ove zemlje razile sa starim režimom. U tom kontekstu možemo razlikovati dvije grupe zemalja bivše Jugoslavije.

U prvu grupu spadaju Slovenija i Makedonija, kao zemlje koje su uspjele izbjeći devastirajuću logiku rata. Naravno, ovakvo generaliziranje može biti osporeno. Što se tiče Slovenije, ova zemlja je u junu 1991. godine gurnuta u prvi značajan oružani sukob u tadašnjoj Jugoslaviji. S druge strane, Makedonija je jedina država bivše Jugoslavije koja nije iskusila direktan rat; ipak, ova je zemlja stalno bila izložena različitim međunarodnim pritiscima (npr. problem međunarodnog priznanja), prijetnjama koje su dolazile iz susjednih ratnih područja (što je kulminiralo izbjegličkom krizom tokom rata na Kosovu), te pokušajima destabilizacije njene osjetljive etničke ravnoteže. Ali, ovdje ponuđena generalizacija ukazuje na drugi smjer tumačenja: diskurs nepovjerenja ili mržnje prema 'drugima' – uprkos brojnim problemima koji postoje u ovim državama, problemima koji su mnogo ozbiljniji u Makedoniji nego u Sloveniji – ne predstavlja ideološku osnovu političkog procesa niti na nacionalnom, niti na lokalnom nivou. U stvari, obje ove države oduprijele su se opasnosti i iskušenju organiziranja političkog života po liniji 'prijatelj-neprijatelj', usmjeravajući umjesto toga post-komunističku tranziciju kao proces uspostave i konsolidacije demokratije. U takvom kontekstu, problemi nacionalnih manjina i reforme lokalne uprave dobili su tretman pitanja koja se moraju rješavati u okviru šireg procesa uspostavljanja nacionalne države kao demokratske zajednice.

Države iz druge grupe – Bosna i Hercegovina, Hrvatska i Savezna Republika Jugoslavija – sve su iskusile rat, posljedice kojeg na različite načine funkcionišu do danas kao važne karakteristike političke dinamike i socijalnih odnosa.<sup>5</sup> Metafora poznata u političkoj teoriji možda i nije tako daleka ovoj situaciji: raspad Jugoslavije primjer je pada od autoritarne državnosti do jedne vrste pred-političkog odnosa, ili 'prirodnog stanja'. Ratovi u bivšoj Jugoslaviji vođeni su po hobsovskim mjerilima nemilosrdnog *bellum omnium contra omnes*, gdje su pripadnici različitih nacija bili izmanipulisni da mrze jedni druge i da usvoje poziciju o nemogućnosti bilo kakvog budućeg zajedničkog života sa 'drugima'. Kao posljedica toga, u ovim novoformiranim državama put ka uspostavi post-jugoslovenskog političkog poretka dobio je formu učvršćivanja etnokratskih nacionalnih država, gdje su 'pobjednici', tj. većine posmatrale novu političku jedinicu iz perspektive etničkog ekskluzivizma, kao 'njihove vlastite' države. Ovo dovodi do nekoliko osnovnih posljedica.

---

<sup>5</sup> Ovaj tekst napisan je u novembru 1999. U januaru i februaru 2000. godine održani su parlamentarni i predsjednički izbori u Hrvatskoj. Postoje dobri razlozi da se vjeruje kako je ubjedljiva pobjeda koalicije lijevog centra konačno označila kraj vladavine etnokracije u ovoj zemlji. Držeći se obećanja o demokratskoj konsolidaciji koja bi uključila i poštivanje prava manjina, nova je vlada već načinila prve korake koji signaliziraju napuštanje starih ekskluzivističkih i autoritarnih principa i praksi. Kao posljedica toga, vjerovatno će gore ponuđena klasifikacija uskoro morati biti prerađena.

Prvo, demokratija teži da postane ritualna fasada koja vrlo slabo prikriva suštinski autoritarne aspiracije vladajućih nacionalističkih elita. Drugo, ovi politički poreci, slijedeći ideološku matricu ekskluzivizma i iz nje izvedenu tvrdnju o potrebi branjenja 'naših izvornih vrijednosti', razvili su se kao visoko centralizirani režimi. Treće, članovi manjinskih zajednica koji, uprkos svim ratnim nastojanjima, još uvijek žive u ovim državama, često su tretirani kao drugorazredni građani koji samom činjenicom pripadnosti manjinskoj etničkoj grupi predstavljaju prijetnju novonastalim državama.

Crna Gora, federalna jedinica današnje Jugoslavije, ne uklapa se u ponuđenu klasifikaciju. Do 1998. godine Crna Gora je očigledno spadala u drugu grupu zemalja, s političkim vođstvom koje je vjerno djelovalo po smjernicama ekstremnog nacionalizma kojeg je promovirao Miloševićev režim. Ali nakon parlamentarnih i predsjedničkih izbora 1998. godine, politička orijentacija Crne Gore suštinski se promijenila. Nova politička vlast snažno se trudi da uspostavi demokratiju (do nivoa do kojeg je to uopšte moguće u okviru proto-totalitarnog jugoslovenskog federalnog sistema), te da garantuje jednak status i političku participaciju manjinskim nacionalnim grupama koje žive u Crnoj Gori.

## 2. Predstavljanje Projekta

### 2.1. Glavna tema i ciljevi Projekta

Prezentirana slika je sumorna, ali nije potpuna. Logika mržnje nije u potpunosti pobijedila. Još uvijek u mnogim multietničkim lokalnim zajednicama postoji ne beznačajan broj ljudi koji misle da mržnja spram onih koji su drugačiji nije ni 'prirodna' niti 'normalna'. U nekim lokalnim zajednicama takvi ljudi su sposobni ponuditi, organizovati i odbraniti međuetničke odnose koji su suštinski drugačiji od gore prezentiranih. Ovaj alternativni obrazac glavna je tema projekta *Upravljanje multietničkim lokalnim zajednicama u zemljama bivše Jugoslavije*. U ovom projektu takav obrazac je nazvan 'dobrom praksom', i može se sažeti kao proces ponovne uspostave zajedničkog života baziranog na principima međusobnog poštivanja i tolerancije.

Ovaj projekat inicirala je, koncipirala i finansirala "Inicijativa za reformu lokalne vlasti i javnih službi" ("Local Government and Public Service Reform Initiative"; u daljem tekstu: LGI) bazirana u Budimpešti, a kao dio šireg projekta nazvanog *Etnički konflikt, multikulturalna politika i lokalna uprava*, koji je posvećen predstavljanju i širenju pozitivnih iskustava u upravljanju multietničkim lokalnim zajednicama u post-komunističkim zemljama. Na relativno ranom nivou razvoja ovog šireg projekta odlučeno je da se u vidu jednog podprojekta organizira istraživanje multietničkih lokalnih zajednica u bivšoj Jugoslaviji, te da se dobijeni rezultati ponude javnom razmatranju. Ova publikacija je finalni korak tog istraživanja. Koji je bio cilj ovog projekta i koje su metode istraživači koristili?

Možda je prvi odgovor koji dugujemo čitaocu objašnjenje odluke da se koncentriramo na dobre prakse u lokalnim zajednicama u kojima su prevladavale ili još prevlađuju logika mržnje i nepovjerenja. Ne bi li bilo bolje – govoreći u metodološkim i analitičkim okvirima – koncentrisati se na ono što je loše? Ovakvo razmišljanje kaže da se ne možemo boriti protiv onoga što je loše ako to najprije ne istražimo i steknemo detaljno znanje njegovih uzroka. Odgovor na ovaj prigovor sastoji se iz dva dijela.

Prvo, naše opredjeljenje ne implicira bilo kakvo izbjegavanje osnova postojeće situacije. Prezentacija dobre prakse ne može se uraditi valjano ako se u obzir ne uzmu uzročne okolnosti koje su dovele do vladavine etnokracije. Sva ovdje prezentirana istraživanja opisuju dobru praksu u kontekstu različitih problema koji proističu iz logike kreirane ratom i raspadom nekadašnje zajedničke države. Ove dobre prakse su zamišljene, razvijene i afirmisane kao aktivnosti usmjerene na kreiranje mirnog suživota u okviru konteksta koji mora prvo biti shvaćen da bi se promijenio. Odavde proizlazi i drugi dio odgovora. Cilj ovog projekta je da predstavi, afirmira i promovira implementaciju mirnih rješenja baziranih na toleranciji i međusobnom poštivanju u multietničkim lokalnim okruženjima opterećenim zaostavštinom loše prošlosti. Mi se nadamo da će ove prakse služiti kao pozitivni primjeri, nudeći važne lekcije o mogućim putevima izgradnje uvjeta mirne koegzistencije u problematičnim multietničkim lokalitetima.

Što se tiče metoda primijenjenog u ovom projektu, nekoliko karakteristika koje uokviruju pristup trebaju se uzeti u obzir. Ovo izdanje predstavlja kolekciju deskriptivnih istraživanja pisanih u skladu sa slijedećom standardizovanom strukturom:

#### Dio I. Uvod: situacija manjina na datom lokalitetu

Koji su opšti socioekonomski i politički uvjeti?

Koje su glavne pravne garancije zaštite manjina?

Socioekonomska i politička situacija analiziranih društvenih grupa

Koja je pozadina problema kojima se dobra praksa bavi?

#### Dio II. Problemi kojima se studija bavi

Koji su problemi rješavani?

Koje su motivacije za razvoj dobre prakse?

Koji su glavni akteri u razvoju dobre prakse?

Koje osnovne interese akteri predstavljaju?

Koje su ključne odluke?

Kako su izabrani prioriteti za plan djelovanja?

#### Dio III. Ciljevi i strategije

Koji su bili ciljevi?

Koje su akcije poduzete?

Kako su akcije implementirane?

Koja su sredstva mobilizirana?

#### Dio IV. Implementacija i razvoj

Koji su se problemi javili tokom implementacije?

Kako su riješeni ovi problemi?

#### Dio V. Rezultati i dostignuća

Koji su rezultati ostvareni?

Koji su indikatori procjene rezultata korišteni?

Kakav je utjecaj dobre prakse na lokalnu zajednicu?

Kakav je utjecaj praksa imala na donošenje odluka na lokalnom i nacionalnom nivou?  
Jesu li rezultati održivi?

#### Part VI. Zaključci

Koje su glavne lekcije naučene?

Šta drugi mogu naučiti iz prakse?

Da li je praksa primjenjivana i drugdje? (ako jeste, kada, gdje i od koga)?

Kao što će pažljiv čitalac primijetiti, ova struktura nije služila kao obavezujući okvir kojeg su se autori morali do u detalje držati, već kao orijentacija za pisanje. Cilj ovih smjernica bio je da se ispuni zahtjev za komparativnošću prezentiranih studija, kao i da se autorima ostavi prostor za odslikavanje uvjeta njihovih specifičnih lokalnih zajednica. Dakle, ono što na prvi pogled može izgledati kao prosto odstupanje od okvira kojeg su dizajnirali LGI eksperti, treba u stvari shvatiti kao posljedicu svrhovite elastičnosti predloženog metoda, a koji je bio usmjeren na balansiranje između zahtjeva ka komparativnošću s jedne strane i jednako važnih prioriteta predstavljanja onih karakteristika analiziranih zajednica koje nije moguće generalizirati, s druge strane. Drugim riječima, uzimajući u obzir u mnogome poseban karakter naše glavne teme, odlučili smo kreirati okvir koji će dozvoliti detaljnu empirijsku prezentaciju tačaka koje čine neponovljivi kontekst različitih lokalnih zajednica. Uz sve to, mi smo također odlučili prepustiti našim istraživačima da oni, u okviru gore prezentiranog okvira, ponude izbor svojih posebnih tema, tj. izbor posebnih oblasti života koje u njihovim zajednicama zaslužuju da budu predstavljene kao dobra praksa. Posljedica toga je da ova publikacija ne nudi sistematsku komparaciju. Od naših autora nije traženo da sakupe specificirane podatke putem analize specifičnih polja i tematskih područja već je od njih traženo da slobodno izaberu i prezentiraju slučajeve koji podržavaju mirne i tolerantne vidove zajedničkog života. Zbog toga se može reći kako je fokus ove studije bio na dobrim praksama u njihovoj punoj životnoj raznolikosti.

## 2.2. Glavni rezultati

Koji su zaključci na ovom stupnju našeg projekta?

Da ponovimo, postoji suštinska razlika između dvije grupe zemalja bivše Jugoslavije, kako je to i predstavljeno u prethodnom dijelu. Istraživanja o pravima manjina i lokalnim zajednicama Makedonije i Slovenije pokazuju da u ovim zemljama ne postoji suštinski raskol između pravno-institucionalnog okvira i politike sprovedene na centralnom nivou s jedne strane, i pristupa manjinskim pravima na nivou lokalnih zajednica s druge strane. Prezentirane teme, koje su sve vrlo osjetljive spram odnosa između manjina i većina, na različite načine svjedoče o svijesti javnosti da su takve teme *politička* pitanja, kojima treba pristupiti i tretirati ih isključivo putem instrumenata i procesa definisanih demokratskim pravnim i političkim okvirom. Kada se jednom utvrdi kako je pitanje manjina u stvari pitanje održivosti određene države kao demokratske zajednice, cjelokupni pristup međusobnim odnosima manjina i većina dobija suštinski mnogo povoljniji tretman. Zakoni nisu kreirani s namjerom da se na račun manjina favorizuju većine. Manjine nisu pravno

i politički tretirane kao drugorazredni građani koji će se uvijek i iznova nalaziti u situaciji da dokazuju svoju lojalnost državi. Istraživanja na primjerima Makedonije i Slovenije koja su prezentirana u ovoj publikaciji pokazuju da, od trenutka kada se manjinama prizna status ravnopravnih građana koji još uvijek imaju potrebu za specijalnom zaštitom, njihovi problemi na lokalnom nivou – bez obzira koliko osjetljivi – tretiraju se na načine koji značajno reduciraju prostor za nasilnu konfrontaciju.

Čitalac će saznati da Slovenija, suprotno prevlađujućem ubjeđenju, nije etnički homogena zemlja. Postoje dvije grupe etničkih manjina koje žive u Sloveniji: autohtone manjine i 'stranci' (alohtone grupe). Zoran Pavlović piše o pravu upotrebe maternjeg jezika u javnoj komunikaciji, pravu na edukaciju i pravu na informacije na maternjem jeziku autohtone italijanske manjine. Sergej Flere i Tomaž Klenovšek istražuju pravnu, socijalnu i političku situaciju etničkih ne-Slovenaca u Sloveniji i u gradu Mariboru. Ova istraživanja pokazuju kako su pravni okvir i prakse njegove sprovedbe orijentisani ka kreaciji i razvoju uvjeta u kojima će manjinama biti garantovana jednakost i u kojima će im biti dozvoljeno da slobodno artikulišu i izraze različite karakteristike njihovih kompleksnih identiteta.

Istraživanja iz Makedonije pokazuju koliko su osjetljivi i ponekad bolno složeni odnosi između etničkih grupa u ovoj zemlji. Mirjana Najčevska prezentira projekt "Mozaik" koji je pratio dvojezičnu grupu sačinjenu od makedonske i albanske djece u jednom dječijem vrtiću u Kumanovu. Namjera ove dobre prakse jeste da demonstrira kako je moguće prevazići inače gotovo potpuno odsustvo komunikacije između dvije etničke grupe. Židas Daskalovski analizira političku participaciju i edukaciju manjina u etnički vrlo diverzificiranom predgrađu Čair u Skopju. Martin Demirovski piše o stanju romske manjine u Makedoniji. Naglasak njegove studije je na zajedničkim aktivnostima nevladine organizacije *Centar Romske Zajednice* u Kumanovu i lokalne vlasti Kumanova u procesima izgradnje nužne infrastrukture u romskom naselju Srederek.

Ove studije pokazuju kako međusobno nepovjerenje, predrasude i ekstremno nestabilno međunarodno okruženje djeluju u Makedoniji kao karakteristike koje potencijalno mogu ugroziti kako harmoniju u međetničkim odnosima tako i sam opstanak države. Ipak, Makedonija je uspjela sačuvati mir i relativnu socijalnu i političku stabilnost. Pravna regulativa i institucionalni aranžmani za zaštitu manjina nisu reducirani na prosto formalni ornament. Njihova primjena od strane nacionalnih i lokalnih vlasti, političkih partija i raznih nevladinih organizacija označena je istinskim naporima za zaštitu etničke ravnoteže, zaštitu manjinskih prava i postepenu promjenu vladajućih kulturnih stavova u pravcu tolerancije i međusobnog poštivanja. Kao rezultat, može se reći kako su danas i etnokraska majorizacija i manjinski separatizam uglavnom delegitimizirani kao političke opcije u makedonskom društvu.

Na kraju prvog dijela prezentirao sam sažetak uvjeta u kojima se odvija upravljanje problemima multietničkih zajednica u zemljama druge grupe – Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj i Saveznoj Republici Jugoslaviji. Najčešće, standardni problemi demokratske transformacije lokalne vlasti ovdje ili nisu na dnevnom redu ili je njihova prezentacija politički i ideološki deformisana. Tendencije ka etničkoj isključivosti u okviru većinskih nacija i njihovih elita, praćene visokim stepenom centralizacije, reduciraju prostor za institucionalizaciju odgovarajućeg obima lokalnih funkcija i autonomije. U takvom okruženju, pitanje manjinskih prava na lokalnom nivou konfrontirano je s vrlo ozbiljnim preprekama. Etnokraski post-komunistički kriteriji su se sačuvali i čak dodatno razvili

mentalne koordinate stare jednopartijske svijesti: manjine su dobile ulogu uporedivu sa onom nekadašnjih političkih disidentata. Ipak, postoji jedna bitna razlika: komunistički disidenti su se suprotstavljali režimu, što je ponekad bilo praćeno simpatijama društva. Današnje manjine protiv svoje su volje gurnute u posebnu disidentsku poziciju naspram društva, kako na nacionalnom tako i na lokalnom nivou.

Ali, ljudi različitih etničkih pripadnosti još uvijek žive na istim lokalitetima. Suprotno ambicijama i nastojanjima tvoraca rata, 'etničko čišćenje' nije dovršeno u svim multietničkim sredinama. Različite etničke grupe možda ne žive zajedno ali barem žive jedne pored drugih. Pošto je – uglavnom zahvaljujući različitim intervencijama međunarodne zajednice – ubijanje i protjerivanje 'drugih' delegitimizirano, sama činjenica etničke izmješanosti zahtijeva neku vrstu upravljanja i usmjeravanja međuetničkih odnosa, bez obzira na preference političkih elita većinskih grupa. Ponovna izgradnja multietničkih lokalnih zajednica iz pepela često se od strane vladajućih elita vidi kao nametnut i kao prijeteći zahtjev, pa tako i njihova politika može da se okarakterizira kao neka vrsta svjesnog pogrešnog pristupa pitanjima iz ove oblasti, a što je usmjereno ka očuvanju i unapređenju obrazaca dominacije većinske grupe. Različiti instrumenti i tehnike se koriste u ovom nastojanju.

Neadekvatna nacionalna zakonska regulativa manjinskih prava je možda najznačajniji oblik kršenja demokratije u ovoj oblasti, a proteže se od netačnih tvrdnji da su 'svi građani jednaki pred zakonom', te da bi posebna prava manjina kršila osnovne demokratske principe ravnopravnosti i jednakosti, do još opasnijeg pozivanja na promijenjenu etničku strukturu, što je praćeno zaključkom da smanjeni procenat manjina čini suvišnim zahtjev za njihovim specijalnim tretmanom. Drugi važan aspekt ovakve politike jeste oduzimanje minimalne i neophodne pravne i političke autonomije lokalnim zajednicama. Ovo se najprije javlja u formi pro-centralističke pravne regulative koja teži da definiše lokalnu vlast kao 'produženu ruku' centralne vlasti, a ne kao autonomnu jedinicu sa zakonski garantovanim funkcijama. Odavde slijedi, prvo, reduciran okvir političkih i upravljačkih kompetencija lokalne zajednice. Drugo, izbor specifične politike nije definisan samo pravno reduciranim kompetencijama za autonomnu akciju, već i ideologiziranim razumijevanjem lokalne zajednice, nametnutim od strane centralne vlasti. Efikasnost lokalne vlasti jeste glavno pitanje dana, ali se u suštini radi o efikasnosti čiji su ciljevi i instrumenti direktno kontrolisani od strane centralne vlasti. Bit objašnjenja izbora određene politike na nivou lokalnih zajednica najčešće se svodi na odbranu ekskluzivistički shvaćenih nacionalnih interesa većine, što je cilj koji se može postići samo uz daljnje pogoršanje međuetničkih odnosa.

Ovo je skup obrazaca protiv kojih se dobre prakse prezentirane u ovoj publikaciji usmjeravaju. Za potrebe analize, mi dalje možemo razlikovati dva pod-tipa slučajeva u okviru ove grupe.

Prvom pod-tipu pripadaju dobre prakse u lokalnim zajednicama koje nisu direktno iskusile rat (Rijeka, Novi Pazar, Subotica, Ulcinj). No, u ovim zajednicama žive pripadnici nacionalnih grupa koje su do nedavno bile u međusobnom ratu: Bošnjaci i Srbi žive u Novom Pazaru, Hrvati i Srbi u Rijeci i Subotici.<sup>6</sup> Safeta Biševac piše o odnosima Bošnjaka i Srba u problemima opterećenom srpskom regionu Sandžak, koncentrirajući svoju pažnju

<sup>6</sup> Nužno je napomenuti da međuetnički odnosi u Rijeci i Subotici nisu svedivi samo na odnose između Hrvata i Srba; kako to i naše studije pokazuju, Rijeka i Subotica su etnički visoko heterogene zajednice, naseljene mnogim nacionalnim grupama.

na dobru praksu koja je predstavljena nastojanjima političkih partija u Novom Pazaru da se spriječi prenošenje rata na ovaj region, i to usprkos ekstremnoj nacionalističkoj politici režima iz Beograda. Zoran Stanković opisuje bogatu i raznoliku etničku sliku hrvatskog grada Rijeke – njegova studija pokazuje kako se etničke grupe i njihove organizacije bore da sačuvaju tradiciju tolerancije u državi u kojoj su političke aktivnosti najčešće bile predodređene etničkom isključivošću. Tamaš Korhec istražuje politiku usmjerenu na zaštitu multikulturalizma i jednakosti etničkih grupa u multietničkom gradu Subotici, u Srbiji, što je nastojanje koji najčešće mora da se odvija u konfrontaciji s nacionalističko-ekskluzivističkom politikom centralne vlasti. Korhec posebno analizira dobru praksu očuvanja etničke jednakosti u oblastima kulture, medija i zapošljavanja.

Jovan Nikolaidis piše o odnosima između Albanaca i Crnogoraca u crnogorskom gradu Ulcinju. Ova studija bavi se situacijom usporedivom sa studijama iz prethodne grupe. Uprkos tradicije tolerantnog suživota dvije etničke grupe u Crnoj Gori, njihovi dobri odnosi nedavno su bili ozbiljno ugroženi zbog neprijateljskog stava spram Albanaca kojeg je agresivno promovirao Miloševićev režim, a što je doseglo svoj vrhunac tokom kosovskog rata 1999. godine. Nikolaidisov tekst objašnjava tradiciju mirne koegzistencije, kao i aktuelne napore usmjerene ka očuvanju harmonije između ove dvije etničke grupe.

Generalno govoreći, dobre prakse opisane u gore sažetim studijama mogu se predstaviti kao nastojanje da se odbrani dugo postojeća tradicija mirnog i harmoničnog suživota, uprkos ekstremno okrutnim prijetnjama kojima je ova tradicija izložena. Ljudi su morali sačuvati mirnu koegzistenciju u uvjetima određenim ratom koji se vodio 'u njihovo ime'. Pripadnicima titularnih nacija *de facto* je data šansa da se okrenu protiv njihovih susjeda i da ih protjeraju u izgnanstvo, na osnovu puke činjenice da ovi pripadaju 'drugima'. Ali kako etničke većine, tako i manjine, oduprle su se izazovu da se priklone zaraćenim stranama. Zbog toga je veliki značaj ovdje prezentiranih praksi u predstavljanju i promociji sposobnosti ljudi da se distanciraju od logike mržnje, a za dobrobit odbrane civiliziranog života među različitostima.

Drugom pod-tipu pripadaju lokalne zajednice direktno devastirane ratom. Kao rezultat ubijanja, razaranja i drugih vidova ratnih trauma, ove su zajednice obilježene naizgled nepremostivom distancom između etničkih grupa. Kao posljedica toga, dobre prakse u takvim zajednicama primarno se sastoje u nastojanjima usmjerenim ka prevazilaženju uvjeta u kojima mržnja i nepovjerenje za većinu ljudi postoje kao 'prirodna' osjećanja prema 'drugima'.

Pošto je veliki broj ljudi bio prisiljen napustiti svoje domove i još uvijek im se uskraćuje mogućnost povratka, i pošto mržnja također vlada i na nacionalnim nivoima, moraju se primjenjivati različite strategije borbe protiv loše prošlosti. Prvo, neophodno je odstraniti glavne instrumente proizvodjenja međuetničkog neprijateljstva. Dobro je poznato da je tragični etnički rat u bivšoj Jugoslaviji bio inspirisan, pripremljen i podržan riječima mržnje koje su proizvodili korumpirani mediji u službi šovinističkih elita. U svom tekstu o Bosni i Hercegovini, Tarik Jusić nudi detaljan osvrt na ovaj fenomen, kao i na skup napora, uglavnom poduzetih od strane međunarodne zajednice, da razgrade medije kao promotere rata i da ih preobrate u instrumente demokratske rekonstrukcije države. Iako se ova studija ne bavi eksplicitno lokalnim zajednicama, odlučili smo je uvrstiti u našu knjigu zato što je njena tema direktno relevantna za samu mogućnost ponovne uspostave zajedničkog života u Bosni i Hercegovini, pa time i u njenim lokalnim zajednicama

Drugo, lokalne zajednice u područjima razorenim ratom ne mogu se rekonstruirati kao demokratske jedinice sve dok nove lokalne političke institucije ne budu izgrađene u

skladu s demokratskim pravilima igre. Uz sve to, ako se ponovna uspostava predratne etničke slike doživljava kao neophodna karakteristika demokratskog procesa, tada slijedi da, pored tradicionalnih liberalnih demokratskih vrijednosti, i institucionalni aranžmani kao i politički procesi trebaju reflektirati i afirmirati etničku ravnotežu i ravnopravnost. Polazeći od ove pretpostavke, Džejms Rogan istražuje procese institucionalizacije lokalne multietničke vlasti u poratnoj Bosni i Hercegovini. Dobra praksa koju on opisuje sastoji se od *Uvodnog Projekta OSCE-a*, dizajniranog i implementiranog kako bi se obezbijedio poseban trening za novoizabrane (1997) lokalne predstavnike različitih etničkih pripadnosti, s glavnim ciljem da se ovim predstavnicima omogući da premoste ratom kreirane podjele i da rade zajedno u svojim opštinama.

Treće, problem povratka izbjeglica u njihove domove u samoj je srži svih pokušaja uspostave demokratske normalnosti u područjima na koja je rat ostavio traga. Studija koju su napisali Emi Mountkasl i Ljubomir Tot govori o bolno dubokom jazu koji dijeli ljude koji su nekada živjeli u istom naselju i koji su u jednom trenutku bili gurnuti u ekstremno okrutan rat. Ova studija predstavlja dva nevladina projekta organizovana i sprovedena kao pokušaj da se pripadnici srpske manjine vrate u njihove domove u teško razorenim hrvatskim gradovima Pakracu i Osijeku. Ova dobra praksa jasno demonstrira da je moguće – čak i u najtežim uvjetima – boriti se protiv mržnje i predrasuda i ponovno uspostaviti minimum tolerancije putem pažljivo pripremljenih strategija inter-personalne i među-etničke komunikacije.

U ovu pod-grupu također pripada i studija o Mostaru koju je pripremila nevladina organizacija “Asocijacija građana za zaštitu ljudskih prava”. Ovaj tekst predstavlja tragične uvjete u kojima se nalazi nekada prosperitetni grad Mostar, danas razoren ratom i podjeljen duž etničkih linija. Dok građani još uvijek žive i međusobnom nepovjerenju, razni naponi koje je poduzela “Asocijacija građana” demonstriraju da je i neophodno i moguće mijenjati postojeću situaciju i raditi u pravcu unaprijeđenja socijalnih uvjeta i ponovne uspostave telorenacije među različitim etničkim grupama.

I konačno, jedna od najtragičnijih posljedica rata i ‘etničkog čišćenja’ nalazi se u činjenici da mnogo hiljada nasilno raseljenih lica i izbjeglica nisu i vjerovatno neće biti u mogućnosti da se vrate svojim domovima. Kako Arpad Barat pokazuje, u ovom teškom kontekstu neophodni okvir za bilo kakvu dobru praksu nalazi se u obezbjeđenju pristojnog minimuma životnog standarda ovih ljudi, u njihovoj socijalnoj integraciji u novu okolinu, kao i u stvaranju održivih dobrih odnosa s lokalnim zajednicama u kojima se nalaze. S tako postavljenim okvirom moguće je uspješno se baviti problemima koji vrlo često zadiru u privatne živote ljudi, kao što su traumatična ratna iskustva izbjeglica ili psihološke i kulturalne teškoće u prilagođavanju novoj okolini. U okviru tog konteksta, Baratova studija posebno se bavi projektom kompleksne multietničke rehabilitacije djece i omladine, razvijenim i implementiranim od strane nevladine organizacije “Asocijacija za razvoj dobrovoljnog rada” u slovenačkom gradu Novo Mesto.

—

U zaključku se može primijetiti da pozitivno mišljenje i djelanje u ovom području zahtijevaju mnogo. Nije dovoljno imati samo dobre namjere i spremnost da se promjeni preovlađujući pristup među-etničkim odnosima. Studije prezentirane u ovoj publikaciji

jasno pokazuju da oni koji žele podstaći i podržati dobre prakse u multietničkim lokalnim zajednicama u poratnom okruženju i nakon kolapsa država, moraju imati i slijediti pažljivo izbalansirane strategije. Ove strategije razlikuju se od slučaja do slučaja, reflektujući posebne probleme i posebne karakteristike lokalnih zajednica. LGI tim se nada da će ova publikacija pružiti nevladinim organizacijama, državnim zvaničnicima koji se bave ljudskim pravima i pravima manjina, osnovno znanje zakonskog i političkog okvira manjinskih pitanja u bivšoj Jugoslaviji, te da će im ponuditi i specifične informacije o mogućim efikasnim sredstvima inovativnog razmišljanja i upravljanja multietničkim zajednicama u ovom regionu.

## *Part One*

*Democracy Instead of War:  
Slovenia and Macedonia*

## *Prvi dio*

*Demokratija umjesto rata:  
Slovenija i Makedonija*