

Adam Burgess
University of Kent
at Canterbury

UDK: 341.231
Originalan naučni rad
Primljen: 21. 07. 1997.

KRITIČKE REFLEKSIJE O POVRATKU REGULISANJA PRAVA NACIONALNIH MANJINA U ISTOČNO/ZAPADNE EVROPSKE POSLOVE¹

Prava nacionalnih manjina ponovo su postala pitanje od centralnog značaja za Evropu. Fokus ovog interesovanja, međutim, nije Evropa kao celina, nego prvenstveno oni koji su joj se "ponov pridružili" 1989 nakon kolapsa komunizma. Istorijsko iskustvo sugerise da sprovođenje prava nacionalnih manjina u Centralnoj i Istočnoj Evropi ne može da bude odvojeno od samo-zainteresovane politike sile koja je dominirala kontinentom u ovom veku. U izvesnom smislu, savremeno oživljavanje zapadno-evropskog kontrolisanja istočno-evropskog tretiranja nacionalnih manjina nije različito. Danas međutim, više nego neposredan samo-interes, dovodenje moralnog pitanja na dnevni red sugerise da "Zapad" može da procenjuje ponašanje "Istoka" u pogledu tretiranja njihovih manjinskih građana i to čini ovaj dnevni red naročito privlačnim. U post-hladnoratovskom svetu, u kojem Zapadu nedostaje međunarodno usredsređenje, uzdizanje navodne zaostalosti post-komunističkog "Istoka" pokazalo se kao neodoljivo.

Ključne reči: prava, nacionalne manjine, podela Istok/Zapad, politika velikih sila.

Novi fokus na prava nacionalnih manjina

Zaključni bečki dokument o humanitarnoj dimenziji Konferencije o bezbednosti i saradnji u Evropi (KEBS, sada OEBS), donešen 1989, označio je obnovu pridavanja centralnog značaja pitanjima prava nacionalnih manjina u Evropi. Novembra 1991, Pariska Povelja je potvrdila odlučnost KEBS da poboljša sudbinu manjina i po prvi put u svojoj istoriji Konferencija je upotrebila izraz 'manjina' sam za sebe (izostavljajući uobičajenu dopunu "tamo gde one postoje"). Decembar 1991 je doneo izjavu Evropske Zajednice da pored pridržavanja vladavine prava, demokratije i poštovanja ljudskih prava uopšte, garancije za manjine predstavljaju takođe preduslov za priznavanje novih država. Evropski parlament je isto tako usvojio dokumente o manjinama, posebno Rezoluciju o jezičkim i kulturnim manjinama u Evropskoj Zajednici iz februara 1994. Kasnije iste godine, Evropski savet je doneo Okvirni sporazum za zaštitu nacionalnih manjina. On obavezuje potpisnike da preduzmu široke mere da pozitivno unapređuju interese manjina, a ne jednostavno da se uzdrže od diskriminacije. Kao posledica takvih mera, pitanje

¹ Deo ovog članka je utemeljen na mojem radu "Prava nacionalnih manjina i "civilizovanje" Istočne Evrope", *Contention*, Vol. 5, (Winter 1996), no. 2.

prava nacionalnih manjina postalo je tema za sebe. Ono nije podvedeno pod rubriku brige za ljudska prava uopšte, kao što je to bio slučaj posle Drugog svetskog rata, nego je "emancipovano od ljudskih prava" (Christopoulos 1994:172). Gledajući istorijski na 1990-te godine, Koch je u pravu kada sugerise da "...nije nerazumno opisati sadašnji period kao plimu unapređenja i zaštite manjinskih prava" (Koch 1993:253). Ova briga je postala toliko naglašena da se Catherine Lalumiere, tada Generalni sekretar Saveta Evrope, osetila sigurnom da izjavi da će "o Evropi biti suđeno na osnovu toga kako rešava probleme manjina". (Christopoulos 1994:173) Pitanje manjina se više ne bavi jednostavno aktualnim tretmanom i statusom manjine o kojoj je reč, nego je postalo mera moralnog napretka evropskih nacija i kontinenta kao celine.

Države su obavezane, od strane Saveta Evrope između ostalih, da unapređuju manjinsku kulturu merama kao što su obezbeđivanje pristupa medijima i podsticanje upotrebe manjinskog jezika. Nasuprot videnju manjina kao potencijalno problematičnih za državni autoritet, njihovo ohrabrivanje u ovom stilu sagledava se kao "obogaćenje" raznolikosti pluralističke demokratije. Praktičnije, međunarodna zaštita manjina je postala centralni sastojak "prevencije sukoba" - ekspanzivnog akademskog i političkog sektora uutar savremene Istočne Evrope. S druge strane, pokušaji asimilacije manjinske kulture najčešće su videni kao nepoželjni - kao deo anahronično monolitne političke kulture koju Evropa ostavlja iza sebe. To je mera na osnovu koje Lalumiere između ostalih želi da se sudi o Evropi, a njen centralni element je zaštita, čak ohrabrivanje manjina. Možda donekle čudno, zrelost (većinske) demokratije će od sada biti procenjivana na osnovu raširenosti ovakvih mera: "...tretiranje manjina je probni kamen demokratskog napretka" (Lievieh 1996:84).

Predmet brige, međutim, nije Evropa u celini, niti je u njoj tretiranje manjina ustoličeno kao mera demokratskih akreditiva. U evropskom kontekstu, u fokusu su najvećim delom nove demokratije Centralne i Istočne Evrope. Doista, nedavna rehabilitacija prava nacionalnih manjina uglavnom se razvila kao posledica brige za sudbinu ne-dominantnih grupa u regionu koji se smatra zrelim za uskrsnuće nacionalističke netolerancije nakon kolapsa komunizma. Tu se ne-dominantne grupe bez razlike smatraju "nacionalnim manjinama" umesto da im se dodeli status "imigranata" kao, na primer, Arapima u Francuskoj, ili Turcima u Nemačkoj. To su takođe zemlje koje se nalaze izvan glavnih evropskih institucija. Insistiranje na poštovanju prava manjina stoga se može iskoristiti kao važna šargarepa i štap pomoću kojeg "prava Evropa" treba da usmerava društva videna kao da su deformisana poluvekovnim komunizmom. Prilika da se postave takvi zahtevi pojavila se kroz očajnički napor novih demokratija da pobegnu od marginalizacije. Kao što je to nedavno formulisao jedan istoričar: "Pošto sve ove države gledaju u smeru Zapada, ka većoj integraciji sa Evropskom unijom, to je sada, kao u 1920-tim, Zapadu moguće da zahteva neke dokaze o pravima manjina... kao deo cene za prihvatanje Istočno Evropskih država u širu evropsku zajednicu" (Cornwall: 1966).

Zbog povratka prava nacionalnih manjina na centralnu pozornicu odnosa Evrope s njenim "Istokom" bilo je malo komentara, a još manje kritike. Malo ih se čak pitalo zašto su prava nacionalnih manjina uopšte bila skinuta s istorijskog dnevnog reda, da bi njihov povratak bio zahtevan 1990tih. Ovo je začudujuće, imajući u vidu tegobnu istoriju perioda u kojem je "režim nacionalnih manjina" poslednji put vladao Evropom - u međuratnim godinama. Zahtev da se Centralna i Istočna Evropa povinuju spolja nametnutim standardima koji se tiču tretiranja vlastitih građana, istorijski je povezan s politikom velikih sila, kao i sa moralnim potčinjavanjem ovih društava, koji nisu koristili ni njihovim manjinama niti njihovim većinama. Jedini korisnici bile su glavne svetske sile - izuzete iz ovakvog nadzora i sposobne da ubiraju moralne dividende iz svog povlašćenog statusa evropskih policajaca u ime potlačenih. Ima razloga da se veruje da se iznova pravi ista arogantna greška.

Uspion, pad i povratak nadgledanja prava nacionalnih manjina

Izvan-nacionalna intervencija "radi podrške" Istočno-evropskim manjinskim nacionalnostima ima značajnu istoriju. Napoleon Bonaparta je utro put ovom pristupu usvajajući Poljake (protiv Rusije), a kasnije sponzorirajući Južno-Slovensku "Ilirsku" državu protiv Habzburga. Rusi su sledili Napoleona podržavajući Srbiju i (zajedno s Britanijom) Grčku. Samozainteresovano sponzorisanje pojedinih manjina i njihovih (tada najčešće religioznih) prava, bilo je blisko povezano s "Istočnim pitanjem" koje je dominiralo devetnaestovekovnom Evropskom diplomatijom. Dok je krajem veka bio postignut izvestan stepen saradnje velikih sila, ogoljeni državni patronat nad nacionalnim manjinama osvetnički se vratio u međuratnim godinama. Ovo je bilo najjasnije među onim "revizionističkim" silama koje su najviše bile pogodene sporazumom postignutim nakon Prvog svetskog rata i koje su namerno krenule u podiranje Versajskog sistema putem ohrabriranja aspiracija oštećenih manjina. Pobedničke sile su takode ovo pitanje politizovale institucionalizujući sistem regulisanja manjinskih prava za nove države Istočne Evrope. Njegova ključna posledica bila je kodifikacija njihovog podređenog položaja i u krajnjoj liniji utilitarnog statusa u novom evropskom poretku organizovanom oko ograničavanja boljševičke Rusije i nestabilne Nemačke.

Poput jasnog današnjeg odjeka, gde je "sastavni deo cene" koju treba platiti da bi se uopšte zaslužilo uzimanje u razmatranje za prijem u evropske institucije, tada su nove države Istočne Evrope "...sve uveravane, nagovorene ili zaplašene da potpišu ugovore o manjinama kao uslov njihove diplomatske legitimacije od strane Saveznika" (Pearson 1983:142). Unutar Lige naroda bilo je osnovano Odeljenje za manjine radi tretiranja svakog kršenja obaveza o kojima izveste ne-dominantne grupe. Sami režimi su se žestoko suprotstavljali ovakvom stanju stvari. Hannah Arendt je *Poreklu totalitarizma* istakla da su oni "... na Ugovore o manjinama gledali kao na otvoreno kršenje obećanja i na diskriminaciju pošto su njima bile obavezane samo nove države, a čak ne ni poražena Nemačka" (Arendt

1973:270-71). Nije se ovde radilo toliko o praktičnom uticaju preporuka komiteta - konačno, samo 14 slučajeva je ikada poslano na ispitivanje Savetu Lige od strane Sekcije za manjine. Radilo se o institucionalizaciji nejednakosti između Istoka i Zapada koja je bila u srcu Istočno Evropskih prigovora novom sistemu regulisanja prava manjina.

Ma koliko da se pričalo o pravima, pokretačka snaga iza ove nove forme regulisanja bila je moć. Kao što Pearson objašnjava: "Velike sile sebe uspostavljaju kao čuvare međunarodne pravde ne na temelju dokazane kompetentnosti niti neopozive ispravnosti, nego kroz svoj politički i vojni pritisak" (Pearson 1983: 138). Dok su novi režimi Istočne Evrope ostali efektivno na probnom radu, ključni članovi Lige, uključujući Nemačku, bili su izuzeti od bilo kakvog nadzora. Ovaj dupli standard ima jasnu ideološku tendenciju. Kao što je jedan stručnjak pisao o argumentima povodom ove diskriminacije, jedna propozicija je bila isticana s "posebnim žarom". Bila je to "...ideja da iako bi pravda zahtevala identične obaveze za svakoga, u praksi su neke zemlje, koje uživaju viši standard civilizacije, 'već prerasle' period netolerancije, pa stoga nisu zaslužile da budu pod bilo kakvim ograničenjima" (Sierpowski 1991: 28). Savet nije bio prijemčiv za sugestiju Poljske da Britanija, Francuska i Sjedinjene Države potpišu slične obaveze s obzirom na Irce, Alžirce, crne Amerikance i druge kolonijalne podanike.

Čak i na praktičnom nivou, sistem je bio više nego beskoristan. Tako jasno narušavanje suvereniteta navodilo je države da reaguju s jedva prikrivenim izbegavanjem novih dužnosti kako bi afirmisale svoj autoritet podriven potčinjenošću Ligi. Same manjine bez razlike bile su neprijateljske prema instituciji koju su smatrale potpuno neefikasnom. Mada je bio pristalica procesa nadgledanja, britanski istoričar C. A. Macartney, u možda najautoritativnijem pregledu međuratne situacije, zaključio je da iskustvo nije bilo "naročito ohrabrujuće" (Macartney 1934: 490). Tamo gde je bilo "efikasno", ono je jedino obezbedilo legitimnost za manevrisanje velikih sila: "...ključni slučajevi u kojima je izvršen pritisak na Ligu bili su oni u kojima bi neka sila protežirala odgovarajuću manjinu čak i bez Lige". Delom kao rezultat takve neefikasnosti, ali još važnije kao sredstvo argumentacije protiv proširivanja nadgledanja na glavne sile, ovaj autor dalje tvrdi da "...iskustvo nesumnjivo opravdava misao da mešanje od strane jedne ili više država u pitanja druge izaziva razdražljivost i loše osećaje i da ga ne bi trebalo preduzimati bez velikog razloga" (Macartney: 491).

Sistem međuratnog nadgledanja prava manjina bio je "efikasan" za kodifikovanje inferiornog i uslovnog statusa novih demokratija. Ovaj smisao nejednakosti je opstao bez obzira na aktivnosti komiteta Lige. Macartney je smatrao da se radilo samo o "posebnom kvalitetu" (a ne o "nejednakosti") Istočne Evrope, koji je opravdavao takve mere. U korenu, ovaj "poseban kvalitet" bila je moralna nedovoljnost koja je zahtevala njihovo nadgledanje od strane nadređenih. Očekivano, Nemačka je bila istovremeno zabavljena i zadovoljna načinom na koji su njihovi novi susedi, navodni prijatelji Saveznika, žigosani kao niža klasa time što su bili obavezni da polažu račune Ligi za svoje ponašanje prema stanovništvu. To je od

strane Nemačke bilo s pravom protumačeno kao signal (zajedno sa mnogim drugim) da problem nije u tome da li će "nezavisna Istočna Evropa" biti pod kontrolom drugih, nego samo od strane koga. Nacistička kolonizacija regiona od sredine 1930tih velikim delom je prošla bez protivljenja od strane njenih evropskih rivala, i tada je već izgledala kao gotovo prirodan i neproblematičan tok stvari. U skladu s tim, možda odlučujući momenat ovog procesa opravdavan je potrebama manjine, kao što se invazija Čehoslovačke tobože ticala zaštite sudetskog nemačkog stanovništva u toj zemlji.

Međutim, upravo je povezivanje s nacizmom dovelo do diskreditovanja međunarodne primene prava manjina. Nema pomena manjinskih prava u Povelji UN iz 1945, niti u Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima. Kao što je ugledan britanski akademik James Mayall primetio: "Štaviše, pojam prava manjine izašao je na loš glas pošto se Hitler pozivao na njega kao na opravdanje za svoju ekspanziju u Centralnu i Istočnu Evropu" (Mayall 1994: 9). Imajući, pre svega, na umu ratno iskustvo nacizma, jedan diplomata je za vreme diskusije koja je dovela do Povelje UN dao slavnu izjavu da "ono što je sada potrebno svetu, nije zaštita manjina, nego zaštita od manjina" (Koch 1993: 257). Države su bile zaštićene Poveljom UN od mešanja u njihove unutrašnje poslove, uključujući ono u ime potlačenih manjina. Izraz "manjina" je ispušten iz liste zabranjenih osnova za diskriminaciju kako u Povelji tako i u Deklaraciji o ljudskim pravima. Sve do 1980tih čak je i definisanje manjine i dalje smatrano za problematično. Istraživanje koje je sproveo Francesco Capotorti za UN, koje je ostalo vodeća studija o diskriminaciji manjina, prvobitno se spotaklo na nedostatak saglasnosti o definiciji manjine.

Bez obzira na prateće teškoće definisanja, međutim, pitanje manjina se vratilo na centralnu pozornicu evropskih odnosa... i više od toga. Sporazumom o zaštiti manjina iz 1991. predloženo je uspostavljanje procedure za zaštitu manjina koja je neobično slična onoj Lige naroda. Komitet prima peticije i nastoji da postigne "prijateljsko rešenje" između manjine i vlade. Mada između međuratnog i savremenog iskustva postoje neki jasni istorijski kontinuiteti, trenutna moda sprovođenja manjinskih prava ide mnogo dalje od svega u prošlosti. Naglasak nije na jednakom tretmanu, nego na podsticanju identiteta manjina. Države se sada obavezuju da pozitivno pomažu manjinama, a ne da se jednostavno uzdrže od diskriminacije. Tako Deklaracija Generalne skupštine UN iz 1992. u paragrafu 33 "... zahteva da države preduzmu mere za stvaranje povoljnih uslova za omogućavanje osobama koje pripadaju manjinama da izraze svoje karakteristike..." [naglasak A. B.] (Mullerson 1994: 109). Novina bečkog zaključnog dokumenta bila je u tome što je "proširio tradicionalnu klauzulu o ne-diskriminaciji na pozitivnu afirmativnu akciju u korist manjina ... drugim rečima, države nemaju samo obavezu da se uzdržavaju od politike koja bi mogla da šteti manjinama ... one treba da stvore uslove za unapređivanje identiteta manjina" [naglasak A. B.] (Christopoulos 1994: 164). U međuratnom periodu, naprotiv: "Mada su manjinama mogla da budu garantovana neka osnovna prava, nije ih trebalo ohrabrivati u verovanju da unutar novih 'nacionalnih država' imaju privilegovan položaj" (Cornwall: 1992).

Značajne su posledice ovakvog razvoja. Zahtevniji test na temu "šta ste uradili da unapredite manjine?" sačinjen je u isto vreme kada je tretiranje manjina postalo mera "Istočnog" demokratskog napretka. Pa ipak pomeranje akcenta od "pukih jednakih prava" na obavezu da se "pozitivno unapređuje" identitet manjina, uklanja svaku jasnu merilo kojim se "progres" može meriti. Jednako tretiranje svih relativno se neposredno može utvrditi, u poredenju sa, u krajnjoj liniji, arbitrarnom merom o tome "ko je dovoljno učinio" za nekolicinu.

Do međunarodne izolacije Slovačke, na primer, došlo je velikim delom na osnovu procene da je ona zaostala u pogledu zaštite znatne mađarske manjine u zemlji. Nema, međutim, pomena o tome da su im uskraćena jednaka prava, niti da su sistematski diskriminirani. Kritika se odnosi na navodnu sporost države u potsticanju identiteta manjine - posebno s obzirom na jezičke mere. Evropa zahteva da slovačka vlada odvoji posebna sredstva za potsticanje identiteta manjine. Sve dok se ne proceni da je u ovom pogledu pokazala dovoljno spremnosti, ona će verovatno ostati marginalizovana. Percepcija pažnje (vidljiva briga) koja je posvećena željama manjina odlučuje o sudbini nacija, a ne o sudbini manjina.

Sprečavanje "Eurogeddon-a" i ograničavanje kulturnog nasleđa?

Zašto se regulisaje prava manjina tako hitno zahteva u savremenoj Istočnoj Evropi? Činjenicu da se međuratni režim manjina nije samo vratio, nego je otišao mnogo dalje, treba razmatrati situaciono, u okviru sveta koji je daleko povoljnije disponiran prema zahtevima kulture i potencijalnih žrtava. Konkretnije, povratak prava manjina utemeljen je na rasprostranjenim pretpostavkama kako o Istočnoj tako i o Zapadnoj Evropi. Za "Istok" se pretpostavlja da je kulturno predisponiran u smeru netolerantnosti svake vrste - najozbiljnije prema drugim etničkim i rasnim grupama. Zapad za to vreme u ovom kontekstu figuriše kao odgovarajući ukrotitelj takvih opasnih strasti na osnovu tvrdnje da je on na domaćem poprištu ostavio netolerantnost iza sebe a da na međunarodnom planu više nije motivisan starom sebičnom politikom sile. Ni jedna od ovih teza nema oslonca u stvarnosti.

Prava manjina više se ne shvataju naprosto kao unutrašnja stvar samih država, nego se smatraju za stvar međunarodne brige zbog njihovog tobožnjeg potencijala da izazovu širi sukob. Moskovski sastanak Konferencije o humanitarnoj dimenziji 1991. na primer, izričito je upućivao na pitanje manjina iz perspektive miroljubivog razrešenja sukoba. Ova perspektiva je utemeljena na navodnoj mogućnosti da se region sunovrati u "Jugoslaviju u velikom izdanju". Posebno u ranim devedesetim, kao što je Liebich opisao: "U ovom trenutku tvorci zapadne politike, sada potstaknuti od strane čitave horde recikliranih specijalista za pitanja bezbednosti, počeli su da daju poverenje najalarmantnijim iskazima" (Liebich: 1996). Najgori slučaj scenarijskog mentaliteta "recikliranih stručnjaka za pitanja bezbednosti" odrazio se u medijskom pokrivanju regiona (bizarno, u Slovačkoj je čak anticipiran sukob - videti Burgess 1997b). Rezimirajući konsenzus, magazin

New Statesman (*Novi državnik*), na primer, omogućio je da se ovaj alarmizam jasno izrazi zaključujući da "... jedino obuhvatno rešavanje pitanja odnosa između manjinskog i većinskog stanovništva u čitavoj Istočnoj Evropi i bivšem Sovjetskom Savezu može da spreči širenje ratova u ovom širokom regionu..." (*New Statesman*: 1992) U međuvremenu ova percepcija je akademski teoretizovana u brojne mehaničke formule prema kojima "uspavani" etnički nacionalizam može da eksplodira usled činjenice da je četrdeset godina bio potiskivan od strane komunizma.

Strahovi od "Eurogeddon-a" kao što je to formulisano u *New Statesman*, pokazali su se kao očigledno pogrešni. Francis Fukuyama je na primer primetio: "Ukoliko pažljivo posmatramo, ono što je frapantno nije silina netolerantnog nacionalizma, nego naprotiv njegova slabost... Bilo je već puno sukoba koji se do sada nisu materijalizovali u bivšem Sovjetskom bloku" (cit. u Griffiths 1993:1). Dezintegracija Jugoslavije, čak i da je interpretiramo kao jedan iznutra voden "plemenski rat", bila je očigledno više izuzetak nego pravilo. Teško je izbeći zaključak da su ova strahovanja predstavljala više izraz zapadnjačke anksioznosti, nego istočnjačke stvarnosti. U bilo kojem specifičnom značenju, ni na koji način nije samorazumljivo zašto se smatra da Istočni Evropljani poseduju jedinstvenu sklonost prema tlačenju manjina. Jugosloveni su, na primer, u stvari prednjačili u vraćanju prava manjina na međunarodni dnevni red. Njihov nacrt za Potkomitet UN za prevenciju diskriminacije i zaštitu manjina iz 1978, sugerisao je deklaraciju o obavezivanju u odnosu na širu definiciju prava manjina. Još šire, izvan konteksta istorijskih intriga velikih sila u regionu, i posebno ako uzmemo u obzir relativno odsustvo etničkih konflikata od kraja II svetskog rata, ima malo specifičnih dokaza koji bi potvrdili bilo kakvu posebnu predispoziciju za etničku netolerantnost.

Povišena zapadnjačka osetljivost prema istočnjačkoj etničkoj netoleranciji zasnovana je više na tvrdnjama nego na evidenciji - pre svega na navodnoj moći kulturne zaostavštine iz prošlosti. Mnogi komentatori su se pozivali na navodno trajnu reakciju na Otomanski i Habzburgški uticaj u XIX veku. Još popularniji je argument da je iskustvo komunizma ljude učinilo nesposobnim da prihvate različitost i disponiranim da se vrate njima poznatijem svetu "autoritarnosti". Ken Jowitt, na primer, u vrlo uticajnoj knjizi *New World Disorder* (*Novi svetski nered*) dijagnostičirao je da je stanovništvo u tolikoj meri osakaćenog iskustvom "lenjinizma", da bi našlo da je "...protestantski liberalni kapitalistički način života dosadan, ponižavajući i velikim delom nerazumljiv" (Jowitt 1992: 291) Čitavo mnoštvo drugih procesa "objašnjeno" je unutar istovetnog okvira. Ovde nema dovoljno prostora da se sistematski dovede u pitanje argumentacija "kultunog nasleđa" (vid. Holmes 1996, Burgess 1997). Promiskuitetan način na koji je navodno kulturno nasleđe, umesto pritisaka svakodnevne egzistencije, upotrebljavano za objašnjenje svih vrsta (često potpuno protivrečnih) fenomena, sugeriše da tumačenja koja sve objašnjavaju na isti način, ne objašnjavaju baš ništa.

Iz iskustva života pod komunizmom mogu se ekstrapolisati bezbrojne "kulturne karakteristike". U Istočnoj Evropi nakon 1956. možemo da identifiku-

jemo stanovništvo indiferentno prema svakom obliku političke mobilizacije i neposredan uticaj države ("lenjinizam" je bio šala čak i za elitu) - u ime proletarijata, nacije ili rase. Još uopštenije, "komunizam" je stvorio jedan intenzivno privatizovani narod zaokupljen više preduzetničkim mogućnostima u svojoj ekonomiji nego manjinama kao žrtvenim jarcima. Ne iznenađuje ni to što se ubrzo smanjila čak i privlačnost anti-centralističkih "nacionalizama", koja je bila očigledna nakon raspada starih režima.

Uopštavanja o ističnim Evropljanima, koji su vodili život nedodirnuti službenom ideologijom i političkom akcijom, barem su isto toliko verodostojna kao ona o zaostalom "Istočnom" mentalitetu, izvedena iz starih teorija o "totalitarizmu". Nije čudo da su se apokaliptična predviđanja o "Eurogeddon-u", na temelju kojih je bila zasnovana neophodnost međunarodnog nadgledanja tretiranja manjina, pokazala tako pogrešnim. Kao i u slučaju stvaranja sličnih kulturnih stereotipa, oni su arbitrarni i podložni da budu svedeni na nešto što je jedva veće od pukog straha i predrasude, za koje se tvrdi da odlikuju one "druge".

Kraj realne politike?

U razmatranju pretpostavki sadržanih u pozadini povratka eksternog nadgledanja prava manjina, ništa manje nije problematična i ona koja kaže da je prevaziđen ogoljeni vlastiti interes, koji je u prošlosti odlikovao nametanje od strane velikih sila. Internacionalizacija prava nacionalnih manjina bila je nakon II svetskog rata odbačena da bi se sprečile ambicije slične onima koje je ka putem "zaštite manjina" sprovodila Nemačka. Povratak prava manjina u evropske odnose pretpostavlja da su takve opasnosti prošle. Ovo nije opravdano.

Kao u meduratnom periodu, Zapadna Evropa ostaje uglavnom izuzeta od bilo kakvog nadziranja obzirom na nacionalne manjine, zahvaljujući trajnoj definiciji vlastitog "ne-domoradočkog" stanovništva kao "imigranata" - čak i kada se, na primer, arapski stanovnici Francuske suočavaju sa znatno više socijalnih prepreka nego Madari u Slovačkoj. Upravo tamo gde postoji mogućnost da se reflektori usmere na moćnije igrače u evropskim poslovima, oni koji su u položaju da utiču na pravila igre ostaju u prednosti. Na primer, Visoka komisija KEBS za nacionalne manjine dobila je mandat da prima informacije iz bilo kojeg izvora ali, "...neće priznavati saopštenja od bilo koje osobe ili organizacije koje praktikuju ili javno opravdavaju terorizam ili nasilje" (Christopoulos 1994:173). Prema Christopulosu, ova klauzula je uključena nakon pritiska Britanije i Turske. Njima se nisu dopali izgledi da predstavnici Kurda i irskih republikanaca izazovu neprilike. Irci unutar UK i turski Kurdi ovde su redefinisani čak ne ni samo kao "imigranti", nego kao "teroristi", kako bi bila izbegnuta pažnja OEBS.

Čak i kada bi prihvatili da "Istok" treba da predstavlja isključiv fokus pažnje prema manjinama, ostaje jasna geopolitička logika koja određuje da su neke manjine više jednake u očima Zapada nego druge. Do nedavno bilo je veoma malo

govora o najvećoj manjini u bivšem Istočnom bloku - o samim Rusima u bivšim sovjetskim republikama. Ova slepa mrlja u sprovođenju prava manjina nije neobična samo zbog brojnosti ove manjine, nego i zato što se mnogi Rusi suočavaju sa otvorenom pravnom diskriminacijom, a ne samo s odsustvom državne odlučnosti da se ohrabruje njihov identitet. Dobar primer predstavlja podrška Estoniji, uprkos isključivanju "strane" ruske manjine. Čak i nakon promena koje su ostavile Ruse kao ne-gradane koji se nisu mogli kandidovati za državne položaje, Evropska Politička Kooperacija je izdala Deklaraciju u kojoj Estoniju preporučuje za saradnju s evropskim institucijama, hvaleći "...privrženost Estonije demokratskim principima i njenu odanost dijalogu i kompromisu i ne-konfrontiranju sa njenim zajednicama i susednim zemljama" (Mullerson 1994:183-4). Vršnje pritiska na moćnu Rusiju izgleda da je diktiralo manje nego konzistentan evropski stav prema ovoj konkretnoj manjini.

Još uobičajeniji od ovakvih slepih mrlja su slučajevi kada su zapadne sile pitanja neke vrlo specifične manjine upotrebile u cilju realizacije diplomatskih ciljeva. Slovenija je, na primer, od strane OEBS bila prinudena da - pod pretnjom isključivanja iz međunarodnih organizacija - obezbedi sistem zaštite svoje značajne italijanske manjine. Pošto je iskonstruisala problem slovenačke politike prema manjinama i ostvarila svoj cilj, Italija je sada značajno popustila svoj pritisak na Slovenec, pošto je pokazala "ko je gazda" među Jadranskim susedima. Uz ovaj slučaj, istaknuta i jednostrana intervencija Austrije u bivšoj Jugoslaviji bila je posebno ironična. Austrijska intervencija je bila toliko glasna u korist Hrvata i Slovenaca, da je među članove njene delegacije na sastanku KEBS Juna 1991. u Berlinu bio uključen slovenačkog ministra za spoljne poslove. U isto vreme, Austrija je pokušavala da asimiluje slovenačku manjinu u basenu Klagenfurta i Hrvate u Bergenlandu, ne osvrćući se na svoje obaveze prema manjinama predviđene Državnim ugovorom iz 1955.

Dva od nekoliko ključnih događaja u post-hladnoratovskoj Istočnoj Evropi bili su obeleženi i doista oblikovani sličnim dvojnim pristupom pitanjima manjina. Uprkos priči o pravima manjina, sada diskreditovani bivši predsednik Albanije Beriša bio je podržavan, posebno od strane Amerike i Nemačke, na osnovu toga da ne politizuje situaciju etničkih Albanaca na Kosovu i Metohiji. Implozija Albanije je bila tesno povezana s produženom međunarodnom podrškom koju je uživao režim, koja je sa svoje strane bila proizvod njegove uloge u zadržavanju a ne u politizaciji pitanja manjina (kao i u okruživanju Srbije). Još kritičniji je bio visoko selektivan pristup manjinama koji su zauzeli glavni međunarodni igrači u bivšoj Jugoslaviji. Čin priznanja Hrvatske kao određujući akt obnovljene nemačke pozicije u regionu, sproveden je bez obzira na uslove značajne srpske manjine u Krajini (kasnije "etnički očišćenoj" od strane Hrvatske u Operaciji Oluja - uz američku i nemačku pomoć).

Evropske sile su prihvatile insistiranje Nemačke na priznavanju Hrvatske decembra 1991. samo pet nedelja pošto je Zajednica izjavila da bi se nezavisnost mogla zamisliti jedino u kontekstu opšteg sporazuma. Ona je mehanički prihvaće-

na nakon simboličkog, a sada kako se tvrdi "izgubljenog" pisma hrvatskog predsednika Tuđmana prema kojem će on poštovati srpsku manjinu u nezavisnoj Hrvatskoj. Uprkos potpuno tačnom predviđanju nasilja koje bi usledilo nakon odobravanja hrvatskog nacionalizma, i na ogorčenje tadašnjeg EZ pregovarača Lorda Caringrton-a između ostalih, druge sile su stale uz Nemačku. Izgleda da uoči Maastricht-skog samita, ostale evropske sile nisu htele da antagonizuju Nemačku povodom njenog protežiranja hrvatskog nacionalizma, i odgovarajućeg zanemariivanja prava Srba - bez obzira da li su manjina ili ne. Priznanje je takode koincideralo s pritiskom na Bugarsku da spreči, ili barem odloži, svoje priznavanje Makedonije. Kao što je Garton Ash sugerisao: "Da možda nije u pitanju pogodba: Nemačka ne bi (još uvek) podržala priznavanje Makedonije ukoliko se Grčka ne bi suprotstavila priznavanju Slovenije i Hrvatske? Oh, vrlo novi svet!" (Garton, 1994: 396). Isto se može reći za nemačko obeshrabrivanje nezavisnosti za baltičke države, kao pristup koji je opet bio u oštroj suprotnosti s podrškom slovenačke i hrvatske secesije od Jugoslovenske federacije.

Ovakvi primeri ne mogu da budu jednostavno otpisani kao nesretne nedslednosti u jednom inače valjanom projektu vraćanja prava nacionalnih manjina na centralnu pozornicu evropskih odnosa. Postoji konzistentan obrazac po kome je vidljivo da je, umesto apstraktne brige za manjine po sebi, više u pitanju interes da se naglašavanjem manjinskih prava pritisak usmeri na odabrane ne-zapadne države. "Međunarodno", u stvari "zapadno" nadgledanje ponašanja drugih država neizbežno će odražavati i fiksirati stvarne i nejednake odnose moći koji opstaju unutar Evrope i šireg sveta.

Ovim se ne sugeriše da je nedavno učešće velikih sila u regionu jednostavno sledilo klasični XIX-vekovni obrazac "balkanizacije", prema kojem jedna sila podržava zahtev jedne manjine, dok njen rival podržava drugu. Naročito tokom jugoslovenskog rata uspostavljen je izuzetan stepen međunarodne saglasnosti. Svi su se složili o izolaciji Srba, bez obzira da li su manjina ili ne. Svaki takmičarski impuls mogao se prepoznati pre svega kroz rivalstvo u tome čija je orijentacija najglasnije anti-srpska i pro-bosansko muslimanska. Primeri čisto pojedinačnog vlastitog interesa kao u slučaju Italijana i njihovog disciplinovanja Slovenaca, sada su relativno marginalni u odnosu na širi trend "Zapad protiv ostalih" u svim važnim pitanjima.

Takode je važno podsetiti se da ovakvo stanje stvari nije bez presedana. U stvari, ono je u potpunosti saglasno sa ranijim obrascima Istočno/Zapadne dominacije. Na način koji podseća na današnji zajednički protektorat nad Bosnom, krajem XIX veka "velike sile su sve više implicitno umanjivale značaj promocije vlastitih interesa od strane pojedinih država u korist zajedničke akcije povodom Istočnog pitanja". (Pearson 1983: 128) Privremena međunarodna saglasnost, ili "dogovor" glavnih sila, bili su uspostavljeni između 1878. i 1914. Kao što je to opisao istoričar Andrew Janos, taj režim je nastojao da spreči požar među samim velikim silama "... i, kao korelat, da ohrabruje 'civilizovane' oblika vladavine na teritorijama novih nezavisnih država ... Glavni instrumenti ovog međunarodnog

režima bili su *ad hoc* kongresi koji bi dodeljivali jednom ili većem broju učesnika posebne misije održavanja mira i civilizovanja " (Janos 1994:11). Upravljanje poslovima sveta, barem privremeno, sprovedeno je kroz podelu rada zasnovanu na zajedničkom dnevnom redu. Ono nije bilo manje samo-zainteresovano, jedino je "Zapad" bio dovoljno siguran u svoju dominaciju da svoj poseban interes uopšti u širu moralnu misiju "civilizovanja". Tada, kao i sada, policijsko praćenje postupanja prema manjinama bilo je u centru dnevnog reda na osnovu kojeg se težilo ovom cilju.

Jedna Evrope ili dve?

Ostaje nekoliko ozbiljnih razloga za brigu povodom položaja ne-dominantnih grupa unutar Istočne Evrope. Prevashodno albanska provincija Kosovo potpuno je otuđena od svoje nominalne nacije, Srbije. Za ovaj problem na vidiku nema jasnog rešenja. Takođe je u čitavom regionu problematičan položaj Roma (mada socijalna, a ne nacionalna manjina). Poboljšanje njihovog marginalizovanog položaja unutar društva teško je zamisliti osim u okviru opšteg preobražaja ovih društava. Nema iskustava, međutim, koja bi sugerisala da tako teški problemi poput ovih, pa ni oni manje ozbiljni, mogu da budu rešeni kroz spoljnu intervenciju. Istorijsko iskustvo sugerise da politizovanje koje prati spoljno mešanje ima pre tendenciju da eskalira domaće protivstavove u šire sukobe, a lokalno suparništvo u šira pitanja međunarodnog poretka "ključanja", nego što donose mir i harmoniju jednim zamahom magičnog štapića za "rešavanje sukoba". Bez obzira koliko teški, unutrašnji problemi se jedino mogu rešiti od strane unutrašnjih aktera - bez "disciplinujuće" snage spoljnjih sila koje se pomaljavu iznad njih.

Zahtevi savremenog sprovođenja prava nacionalnih manjina, međutim, ne počivaju prvenstveno na zahtevu da se razreši sukob. Zagovara se uglavnom "sprečavanje sukoba" a ne "rešenje". Suštinski cilj sprovođenja prava nacionalnih manjina je krupniji. Vraćajući se tvrdnji Lalumiere-ove, može se reći da regulisanje "Istoka" preko prava manjina vodi prema harmonizaciji pluralističnih evropskih normi i vrednosti na čitavom kontinentu. Širenje poruke prava predstavlja (potencijalno) sredstvo uključivanja u novu Evropu utemeljenu na odbacivanju ksenofobije i netolerancije. Evropa u celini biće procenjivana na osnovu svog tretiranja manjina, a uključivanje će zaslužiti samo oni koji udovolje kriterijumima.

Uslovno uključivanje odabranih ("centralno"-evropskih) prijatelja predstavlja doista aspekt procesa "demokratizacije" u kojem tretiranje manjina predstavlja tako ključnu komponentu. Barem isto toliko važan korelat ovih selektivnih uključivanja - je isključivanje onih koji se procenjuju kao da "nisu dostojni". Nije jasno kako se ova marginalizacija može izbeći. Ko treba da kaže, i kako da izmerimo kada je Slovačka, na primer, "dovoljno učinila" za svoju mađarsku manjinu, da bi zadovoljila evropske institucije? Razotkrivajuća je činjenica da se neprekidna kritika neke zemlje ne oslanja na listu određenih i dostižnih ciljeva, jedino se kaže da "treba da bude učinjeno više". Pokretne ciljne tačke s porukom "demonstriraj

demokratsko ponašanje ili ćeš biti proklet” za Istočne Evropljane su u krajnjoj instanci nedostižne.

Ko će biti uključen i isključen, u stvarnosti je povezano sa zapadnim geopolitičkim brigama. Bliski odnosi Nemačke s Češkom Republikom, na primer, odredili su njen privilegovani tretman, uprkos češkom tretiranju vlastitog romskog stanovništva kome nije obezbeđena čak ni puna formalna jednakost. Napadi na Rome u Češkoj bili su česti. Na drugoj strani, Nemačka je od početka odlučila da slovački deo bivše federacije predstavlja zonu u koju se ne ide (kancelar Kohl odbija čak i da razgovara sa slovačkim premijerom Meciarom), pa su usledile i beskrajne pritužbe zbog nedostatka demokratije.

Savremena, kao i ona međuratna moralna podela na one koji prosuđuju da su prevazišli “netoleranciju” i one koji su ostali u njenim kandžama, ne povlači se pred činjenicama niti pred bilo kojom komparativnom perspektivom. Nije jasno na kojoj osnovi veliki broj američkih policijskih oficira trenutno predaju “toleranciju” i “civilne vrednosti” svojim istočno-evropskim parnjacima. Američke policijske snage su bile u pravom ratu s domaćim crnim stanovništvom i njihov odnos prema crnoj “manjini” dokazano je izrazito netolerantan. Malo zapažena preporuka EU iz juna 1997. da se ukine pravo azila unutar zemalja članica, argumentovana je na osnovu tvrdnje da neme opasnosti od izbeglica, pošto su sve zemlje članice potpuno osvedočene demokratije koje brane građanske slobode - u međuratnom rečniku, njihov “viši civilizacijski standard” je značio da su one “prerasle” netoleranciju. Ako su ove države ranije bile nejednako demokratske, teško je videti kako bi posle ukidanja prava na azil mogle da ostanu (jednako) demokratske. U stvarnosti, ova akcija i širi okvir “civilizovanja Istoka” izgledao kao puko samo-laskanje koje odvrća pažnju od nedemokratskog ponašanja na Zapadu, kroz uzdizanje urođeno anti-demokratske “kulture Istoka”. Ukratko, savremena obnova zapadnog nadgledanja Istočno-evropskog tretmana manjina predstavlja kodifikovanje ilegitalne moralne podele Evrope koja se u potpunosti konsoliduje na način njene političke podele iz vremena Hladnog rata i ovu, kako izgleda, zamenjuje.

LITERATURA:

- Arendt, Hannah (1973 drugo izdanje) *The Origins of Totalitarianism* (New York. Harvest)
- Burgess, Adam (1997 a) *Divided Europe: The New Domination of the East*. (London. Pluto Press)
- (1997b) “Writing Them Off to the East? British Quality Press Coverage of Slovakia”. *Nationalities Papers*. Vol? No?.
- Christopoulos, Dimitros (1994) “Minority Protection: Towards A New European Approach”. *Balkan Forum*. Vol. 2, No.1 (March).
- Cornwall, Mark. (1996) “Minority Rights and Wrongs in Eastern Europe in the Twentieth Century”. *The Historian*. No.50 (Summer).
- Editorial (1992) “Eurogeddon?” *New Statesman and Society*. (19 June).
- Garton Ash, Timothy (1994) *In Europe's Name* (London: Vintage).

- Griffiths, Stephen Iwan (1993) *SIPRI Research Report No.5 Nationalism and Ethnic Conflict* (Oxford, Oxford University Press)
- Holmes, Stephen (1996) "Cultural Legacies or State Collapse? Probing the Postcommunist Dilemma", u Mandelbaum, Michael (ur.) *Post-Communism: Four Perspectives* (New York: Council on Foreign Relations Press).
- Janos, Andrew C. (1994) "Continuity and Change in Eastern Europe: Strategies of Post-Communist Politics", *East European Politics and Society*, Vol.8, No.1 (Winter).
- Jowitt, Ken (1992) *New World Disorder- The Leninist Extinction*. (Berkeley, CA: University of California Press).
- Liebich, Andre (1996) "Getting Better, Getting Worse", *Dissent* (Summer).
- Mayall, James (1994) "Sovereignty and Self Determination in the New Europe" u Hugh Miall (ed.) *Minority Rights in Europe* (London: Pinter).
- Macartney, C.A. (1934) *National States and National Minorities* (London: Oxford University Press).
- Mullerson, Rein (1994) *International Laws, Rights and Politics*. (London: Routledge).
- Pearson, Raymond (1983) *National Minorities in Eastern Europe 1848-1945* (London: Macmillan).
- Sierpowski, Stanislaw (1991) "Minorities in the System of the League of Nations", u Paul Smith (ed.) *Ethnic Groups in International Relations* (Aldershot: European Science Foundation).

S u m m a r y

Adam Burgess

CRITICAL REFLECTIONS ON THE RETURN OF NATIONAL MINORITY RIGHTS REGULATION TO EAST/WEST EUROPEAN AFFAIRS

National minority rights has once again become an issue of central concern to Europe. The focus for this concern is not Europe as a whole however, but principally those who 'rejoined' in 1989 with the collapse of communism. Historical experience suggests that the enforcement of national minority rights in central and eastern Europe cannot be divorced from the self interested power politics which have dominated the continent this century. In a sense, the contemporary revival of the West European scrutiny of East European treatment of national minorities is no different. Today however, more than direct self interest, it is the elevation of a moral agenda which suggests that 'the West' can judge the conduct of 'the East' regarding the treatment of their minority citizens that is the particular appeal of this agenda. In a post Cold War world where the West lacks international focus, elevating the alleged backwardness of the 'post-communist' 'East' has proven irresistible.'

Prevod: Vera Vratuša-Žunjić