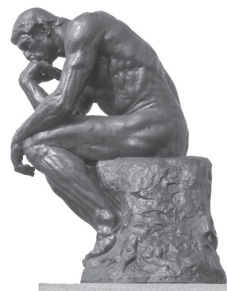


Година 11, број 44, декември  
**Скопје 2013**

—  
Year 11, No 44, December  
**Skopje 2013**



---

# ПОЛИТИЧКА МИСЛА

—

**Етнички конфликт: нови перспективи на старата реалност**

---

# political thought

—

**Ethnic conflict: new perspectives of the old reality**

---





## Содржина / Contents

### ВОВЕД / INTRODUCTION

- 7 ЕТНИЧКИ КОНФЛИКТ: НОВИ ПЕРСПЕКТИВИ НА СТАРАТА РЕАЛНОСТ  
Владимир Мисев
- 9 ETHNIC CONFLICT: NEW PERSPECTIVES OF THE OLD REALITY  
Vladimir Misev

### АКТУЕЛНО / CURRENT

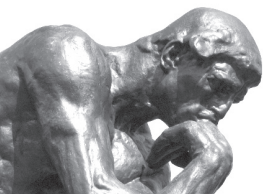
- 11 ЕТНИЧКАТА ОДДАЛЕЧЕНОСТ (ДИСТАНЦА) И ЕТНОПОЛИТИЧКАТА  
МОБИЛИЗАЦИЈА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА  
Константин Миноски  
ETHNIC DISTANCE AND ETHNOPOLITICAL MOBILIZATION IN THE  
REPUBLIC OF MACEDONIA  
Konstantin Minoski
- 25 NON-STATE ACTORS AS A TOOL FOR PROMOTING INTER-ETHNIC  
DIALOGUE IN THE REPUBLIC OF MACEDONIA  
Memet Memeti  
ВОНИНСТИТУЦИОНАЛНИ УЧЕСНИЦИ ВО ПОЛИТИЧКИОТ ПРОЦЕС КАКО  
ИНСТРУМЕНТ ЗА УНАПРЕДУВАЊЕ НА МЕЃУЕТНИЧКИОТ ДИЈАЛОГ ВО  
РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА  
Мемет Мемети
- 39 ETHNICITY AND THE STATE: DEADLOCKS OF INSTITUTIONALIZED ETHNO-  
POLITICS IN THE CASE OF BOSNIA AND HERZEGOVINA  
Zoran Ilievski / Hristina Runčeva  
ЕТНИЧКАТА ПРИПАДНОСТ И ДРЖАВАТА: МРТВИТЕ ТОЧКИ ВО  
ИНСТИТУЦИОНАЛНАТА ЕТНО-ПОЛИТИКА ВРЗ ПРИМЕРОТ НА БОСНА И  
ХЕРЦЕГОВИНА  
Зоран Илиевски / Христина Рунчева
- 47 OBSTACLES OF INTERNATIONAL CONFLICT RESOLUTION MODELS:  
THE LAW ON CULTURAL HERITAGE IN THE TOWN OF PRIZREN  
Johannes Gold  
ПРЕПРЕКИ ВО ПРИМЕНАТА НА МЕЃУНАРОДНИТЕ МОДЕЛИ ЗА  
РАЗРЕШУВАЊЕ КОНФЛИКТИ: ЗАКОНОТ ЗА КУЛТУРНОТО  
НАСЛЕДСТВО ВО ПРИЗРЕН  
Јоханес Голд

- 59 A NEW URBAN NARRATIVE: GRAFFITI ETHNO-NATIONALISM IN SKOPJE  
Ali Pajaziti  
НОВ УРБАН НАРАТИВ: ЕТНО-НАЦИОНАЛИЗАМ НА ГРАФИТИ ВО СКОПЈЕ  
Али Пајазити
- 71 МОЖНИ ПЕРСПЕКТИВИ ЗА ИНТЕГРАЦИЈА ВО МАКЕДОНСКОТО  
МУЛТИКУЛТУРНО ОПШТЕСТВО  
Jordanka Galeva  
POSSIBLE INTEGRATION PERSPECTIVES IN THE MACEDONIAN  
MULTICULTURAL SOCIETY  
Jordanka Galeva
- 81 NON-TERRITORIAL AUTONOMY: EUROPEAN CHALLENGES AND PRACTICES  
FOR ETHNIC CONFLICT RESOLUTION  
Marina Andeva  
НЕТЕРИТОРИЈАЛНА АВТОНОМИЈА: ЕВРОПСКИ ПРЕДИЗВИЦИ И ПРАКТИКИ  
ЗА РЕШАВАЊЕ НА ЕТНИЧКИТЕ КОНФЛИКТИ  
Марина Андева
- 91 ЗАШТИТА НА ПРАВАТА НА УНГАРСКИТЕ МАЛЦИНСТВА ВО СОСЕДНИТЕ  
ЗЕМЈИ – ЕДНА ОД ГЛАВНИТЕ ДЕТЕРМИНАНТИ НА УНГАРСКАТА  
НАДВОРЕШНА ПОЛИТИКА  
Maciej Andrzej Kaczorowski  
HUNGARIAN MINORITY RIGHTS PROTECTION IN THE NEIGHBOURING  
COUNTRIES: ONE OF THE MAIN DETERMINANTS OF THE HUNGARIAN  
FOREIGN POLICY  
Maciej Andrzej Kaczorowski
- 99 MINORITY NATIONALISM: OLD PERSPECTIVE OR A NEW REALITY?  
Ivan Jovanov  
НАЦИОНАЛИЗМОТ НА МАЛЦИНСТВАТА: СТАРА ПЕРСПЕКТИВА ИЛИ НОВА  
РЕАЛНОСТ?  
Иван Јованов
- 105 TRANSITIONAL JUSTICE IN POST-CONFLICT MACEDONIA  
Oliver Stanoeski  
ТРАНЗИЦИСКА ПРАВДА ВО МАКЕДОНИЈА ПО КОНФЛИКТОТ  
Оливер Станоески
- 115 SYMBOLIC ASPECTS OF NATION-BUILDING: THE STORY OF THREE  
VERSIONS OF THE PREAMBLE OF THE MACEDONIAN CONSTITUTION  
Jovan Bliznakovski  
СИМБОЛИЧКИ АСПЕКТИ НА ГРАДЕЊЕТО НАЦИЈА: ПРИКАЗНА ЗА ТРИТЕ  
ВЕРЗИИ НА ПРЕАМБУЛАТА ОД МАКЕДОНСКИОТ УСТАВ  
Јован Близнаковски

- 123 СПРАВУВАЊЕ СО МЕЃУЕТНИЧКИТЕ КОНФЛИКТИ ПРЕКУ ОБРАЗОВНИТЕ  
ПОЛИТИКИ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА: СТРАТЕГИЈА, ПАРАДИГМИ,  
ПОТЕНЦИЈАЛИ  
Катарина Кречева  
ADDRESSING INTER-ETHNIC CONFLICT THROUGH EDUCATION POLICY IN  
THE REPUBLIC OF MACEDONIA: PROJECTS, PARADIGMS, POTENTIAL  
Katarina Krečeva
- 133 EDUCATIONAL AUTONOMY IN ETHNICALLY DIVIDED SOCIETIES FROM THE  
PERSPECTIVE OF THE BOSNIAN CONSOCIATIONALISM  
Dragana Ruseska  
ОБРАЗОВНА АВТОНОМИЈА ВО ЕТНИЧКИ ПОДЕЛЕНИ ОПШТЕСТВА НИЗ  
ПЕРСПЕКТИВАТА НА КОНСОЦИЈАЛНИОТ МОДЕЛ НА БОСНА  
Драгана Русеска
- 141 КАКО БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА ГО ИЗБЕГНА МАКЕДОНСКОТО СЦЕНАРИО?  
Наум Трајановски  
HOW DID BOSNIA AND HERZEGOVINA AVOID THE “MACEDONIAN  
SCENARIO”?  
Naum Trajanovski
- 149 РЕШАВАЊЕ ЕТНИЧКИ КОНФЛИКТИ ПРЕКУ ПРЕГОВОРИ: ПРИМЕРИТЕ НА  
ДЕЈТОН И ОХРИД  
Златко Кујунџиски  
RESOLVING ETHNIC CONFLICTS THROUGH NEGOTIATIONS: THE CASES  
OF DAYTON AND OHRID  
Zlatko Kujundžiski

## 157 **ЗА АВТОРИТЕ / ABOUT THE AUTHORS**





# ЕТНИЧКИ КОНФЛИКТ: НОВИ ПЕРСПЕКТИВИ НА СТАРАТА РЕАЛНОСТ

—

автор: **Владимир Мисев**

Почитувани читатели,

Пред вас се наоѓа 44. број на „Политичка мисла“. Темата на овој број е „Етнички конфликт: нови перспективи на старата реалност“. Пред да дадам мое видување за начинот на којшто се менаџираат, или би требало да се менаџираат меѓуетничките односи, би сакал да отворам неколку дилеми за размисла, како на пример: дали ја прифаќаме или дали сме спремни да ја прифатиме мултиетничката реалност во која живееме (во сите нејзини аспекти)? Што лежи во суштината на барањата на етничките заедници и во суштината на етничките конфликти? Дали потребата за признавање на идентитетот завршува само со добро структурирани и формулирани законски одредби и институционални дизајни или потребна е поинаква и поширока општествена интеграција? Дали мултиетничкиот карактер на нашето општество и на нашата држава претставува наша вредност и придобивка или, пак, константен предизвик и проблем? Дали убавината и гордеењето со мултиетничноста на општеството останува само како тема на салонските дискусии, додека во реалноста сликата од село до село ни е помалку метефорична? Во исто време се запрашувам, дали е правилно од аспект на политичката наука или, пак, е политички коректно да ги поставуваме прашањата на овој начин и, повеќе, дали последните две дилеми се меѓусебно исклучувачки?

Јас секако нема да дадам одговор на сите овие прашања. Сигурен сум дека и не постои еден одговор. Единствено ќе констатирам дека политичката наука и науката за

мултикултурализмот и поделбата на власта (power-sharing) повеќе од еден век се обидува да ги предложи најдобрите модели и да даде најсоодветно објаснување на процесите и предизвиците со кои се соочуваат мултиетничките општества. Поради својата комплексност и различните аспекти, досега неоспорениот идеал на *либерализмот* е исправен пред предизвикот како да одговори на овие прашања. Дали е потребно јавната сфера и институциите да останат безлични и неутрални во однос на нашите различни идентитети и да ги третираат сите граѓани како еднакви или, пак, е потребна заштита на правата на поединците како припадници на конкретни културни групи преку нивно јавно признавање? Во ситуација кога нема еден и едноставен одговор на вака поставената дилема, теоретичарите како Чарлс Тејлор, Мајкл Волзер и други прават дистинкција меѓу различни типови либерализам (либерализам 1 и либерализам 2), кој ќе биде прилагоден на соодветниот политички контекст.

Иако новиот уставен поредок, инспириран од решенијата во Охридскиот рамковен договор, како и обемниот пишан (законски и научен) материјал на оваа тема, продуциран по 2001 година, даваат добра основа за меѓуетничка толеранција и разбирање, неодамнешните инциденти меѓу групи млади луѓе од различна етничка припадност, за жал, по којзнае кој пат ја прават темата на овој број повеќе од актуелна и интересна за дебата. Јас сум убеден дека нема единствена или апсолутна вистина кога дискутираме на темата меѓуетнички односи, но сум сигурен дека е апсолутно вистинито дека поголемата вклученост, повеќе размислувања на оваа тема и на нејзините различни аспекти ќе придонесат за спознавање на вистина и приказната на „другите“. Во таа насока, темите што ги обработуваат есеите во овој број, како што се моделите за решавање етнички конфликти и моделите за интеграција, различните концепти на образовна политика во етнички поделените општества, територијалните и нетериторијалните барања на малцинствата за автономија, како и спроведувањето на процедуралните и административните потреби во една држава, се надевам дека ќе помогнат во кристализирањето на патот по кој треба да се движи една транзициска демократија во мултиетничко општество како што е нашето.

Од името на уредничкиот одбор на „Политичка мисла“, Ви посакувам пријатно читање.

Со почит,  
Владимир Мисев



# ETHNIC CONFLICT: NEW PERSPECTIVES OF THE OLD REALITY

author: **Vladimir Misev**

Dear readers,

You are presented with the 44<sup>th</sup> issue of *Political Thought*. The topic of this edition is "Ethnic Conflicts: New Perspectives of the Old Reality." Before I share my views on the way the inter-ethnic relations are or should be managed, I would like to tackle certain dilemmas for further observation, as for instance: Do we truly accept or are we ready to accept the multiethnic reality we live in (from all its aspects)? What is the essence of the demands of the ethnic communities and of ethnic conflicts? Does the need for recognizing the identity end with only well-structured and formulated legal provisions and institutional designs or do we need a different and broader social integration? Does the multiethnic character of our society and our state represent our values and achievements or does it pose a constant challenge and a problem? Does the beauty and pride we share in relation to the multiethnic character of our society remain only a topic of round-table discussions, while in reality the image from village to village is less metaphorical? At the same time I am asking, from the aspect of political science, is it right or politically correct to ask questions in this manner or are these two dilemmas mutually exclusive?

Of course, I am not going to answer all these questions. I am sure there is not a single answer. I will simply state that political science and the science of multiculturalism and power-sharing have been trying to offer the best models for more than a century now, and provide the most suitable explanation for the processes and the challenges facing multiethnic societies. Due to its complexity and the various aspects, the so-far undisputed ideal of *liberalism* is now facing the challenge of answering these questions. Is it necessary to keep the public sphere and the institutions impersonal and neutral regarding our different identities, and treat all citizens as equal, or is it necessary to protect the rights of individuals as representatives of specific culture groups by acknowledging them publicly? In a situation when there is not a single and simple answer to a dilemma of this

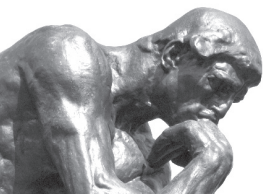
kind, the theorists such as Chiles Taylor, Michael Walzer and others make a clear distinction between the different types of liberalism (liberalism 1 and 2) which will be adjusted to the corresponding political context.

Although the new constitutional order inspired by the solutions provided with the Ohrid Framework Agreement, as well as the immense written (legal and scientific) material on this topic produced after 2001 provide a good foundation for inter-ethnic tolerance and understanding, the recent incidents between groups of young people from different ethnic backgrounds have, unfortunately, made this topic more than a hot issue and interesting for debate anew. I am convinced that there is no single and absolute truth when we discuss the topic of inter-ethnic relations, but I am convinced that it is absolutely true that the greater the inclusion, the more thought is given to this topic and its various aspects, the more will we contribute towards the realization of the truth and the story of the "others".

In this direction, the topics covered by the essays in this issue, such as the models for providing solutions for ethnic conflicts and the models of integration, the various concepts of educational policy in ethnically divided societies, the territorial and non-territorial demands of the minorities for autonomy, as well as the implementation of the procedural and administrative requirements in a state will be, I truly hope, of great help in crystallizing the road for a transitional democracy in a multiethnic society such as ours.

On behalf of the Editorial Board of *Political Thought* I would like to wish you a pleasant reading.

Yours truly,  
Vladimir Misev



Стручна статија  
УДК: 323.15:323.22(100)

## ► ЕТНИЧКАТА ОДДАЛЕЧЕНОСТ (ДИСТАНЦА) И ЕТНОПОЛИТИЧКАТА МОБИЛИЗАЦИЈА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

—  
автор: Константин Миноски

Една од главните карактеристики на современите општества на Балканот, во Европа, па и во светот, е нивната повеќеетничност. Во некои општества активностите на етничките групи се во насока на вклучување во општествениот живот на нацијата, додека во некои – за одделување од него. Етничките групи активно работат во насока на искористување на својот етнички идентитет во функција на обезбедување посебни општествени погодности од политички, економски, културен, социјален и др. карактер. Во некои случаи тие се одвиваат во насока на создавање посебно локално (регионално) организирање (автономија), а во помал дел, и во насока на создавање сопствена држава. Овие етнички групи сè повеќе даваат отпор кон процесите на приспособување во рамките на националните општества, затворајќи се и просторно и општествено или културно. Во вакви услови се воспоставуваат конкурентски односи во сите области на општественото живеење, а општествениот статус и општествените улоги се стекнуваат воглавно преку политичкото организирање врз етничка основа, со што се застанува во одбраната или, пак, во афирмацијата на етничката кауза.

### ЕТНОПОЛИТИЧКА МОБИЛИЗАЦИЈА

Расните и етничките основи за политичкото организирање и партиципација во САД се предмет на истражување на

социолозите и политиколозите уште од 50-тите години на 20-тиот век, со познатата студија на Роберт Дал за Њу Хевн. Потоа следуваат истражувањата на Рејмонд Волфингер (негов ученик и соработник), Абрахам Милер, Мајкл Паренти, нешто подоцна Дејвид Сегал, Чарлс Рагин (на примерот на Велс), па потоа Сузан Олзак итн. Воопштено, истражувањата покажале дека етничката идентификација на поединецот во голема мера го одредува неговиот живот. Таа влијае не само на неговата идеја за самиот себе, туку и на начинот на кој другите реагираат на него (Миноски, К. 2005). Така, неочекувано и за оние социолози поврзани со модернизацијата или развојниот пристап кон општествената промена, како Талкот Парсонс, Даниел Лернер, Сејмор Мартин Липсет, Алекс Инкелс, кои согледале дека модерниот начин на живеење не ги загрозува првобитните приврзаности, односно дека етничките фактори продолжуваат да се чувствуваат и да опстојуваат со зачудувачка упорност (Dahl, R. 1963). Затоа, пак, политичарите многу брзо откриле дека нагласувањето на етничката идентификација, преку давање или ветување општествено, политичко и економско напредување на групата, било ефикасно за добивање поддршка и лојалност од групата.

Во духот на претходната традиција, од средината на 80-тите години од XX век се надоврзуваат и истражувањата на Доналд Хоровиц (Horowitz, 1985), но и на Тед Роберт Гур и неговите соработници. Гур го следи растењето и опаѓањето на политичката акција на етничките и другите комунални групи од 1986 до 1999 година, кога многу силно израснаа етнополитичките предизвици, и акцентот го става на конфликтот. Етнополитичката мобилизација ја става во функција на етничкиот конфликт, врз основа на информациите за 275 политички активни етнички и други комунални групи (Gurr, 2000; Gurr and Harf, 1994).

Етнополитичката мобилизација претставува политичко организирање на етничките групи со цел за преуредување на воспоставените општествени односи или на некој нивен сегмент, во интерес на групата, при што се настојува да се променат општите правила според кои луѓето живеат или, пак, на некој нивни сегмент. Тоа би се остварило преку промена на организациската поставеност на општеството, односно преку промена во државата која е одговорна за организирање на општествениот живот, но и за одржување и одбрана на општествениот поредок. Тие промени можат да бидат вклучувачки, или интегрирачки, и исклучувачки, или дезинтегрирачки. Вклучувачки се кога потенцијалните промени се во насока на вклучување на етничката група или групи во поширокото (национално) општество и стекнување рамноправен статус во негови рамки. Потенцијалните промени се исклучувачки кога етничката група ја нагласува својата посебност и нејзиното зачувување преку политичка автономија, па сè до отцепување.

Ваквите промени можат да се поттикнат во рамките на постојните законски регулативи, доколку тие тоа го овозможуваат, или пак надвор од нив, вообичаено со примена на насилни средства, а може да биде и комбинирано, односно може да постои законска регулатива, а промените да се вршат со

насилство и, секако, може да нема законска регулатива, но промените да се вршат етапно и по мирен пат.

Политичките активности преземени од оние што ги претставуваат етничките групи или, пак, националните малцинства, можат да се согледаат како постојан процес од културен активизам, преку групите на интерес и политичките партии што работат внатре во постоечката држава, а во правец на политичка независност.

### **ЕТНИЧКА ОДДАЛЕЧЕНОСТ (ЕТНИЧКА ДИСТАНЦА)**

Во секојдневниот живот, луѓето честопати ги прикажуваат односите со другите луѓе како блиски или како далечни. Со едните посакуваат да оддржуваат контакти, да се во нивна близина, додека другите сакаат да бидат подалеку од нив, односно доколу е можно, да немаат никакви односи. Всушност, слично на просторната оддалеченост, овде станува збор за социјална оддалеченост, каде што оддалеченоста на два социјални ентитета се мери со социјални мерни единици (во случајов со искажани ставови) (Good, во Turner, 2006, с. 573).

Во социологијата постои согласност дека поимот социјална оддалеченост (социјална дистанција) бил воведен од Роберт Езра Парк и Ернст Барцис (Park, Burgess, 1921; Park, 1933), а под инспирација на делата од германскиот социолог Георг Зимел. Тој потоа бил развиен и популаризиран од Емори Богардус (Bogardus 1925, 1933; Supak 1981; Jary&Jary, 1991; Turner, 2006; Pantic, 1991), кој ја создал и една од првите скали за мерење на ставовите – скалата за социјална оддалеченост (социјална дистанца). Парк и Барцис, впрочем како и другите претставници на Чикашката школа, биле преокупирани со урбаните проблеми во американското општество како резултат на интензивната имиграција.

Според Парк, „како што се применува на човечките односи, концептот на ‘оддалеченост,’ како различен од просторните односи, се применува меѓу социолозите во обид степенот на разбирање и интимност што ги карактеризира личните и социјалните односи воопшто, да се редуцира на нешто како скалило на мерливи поими“ (Park, 1924, с. 339). Богардус го прифаќа Парковиот концепт на социјална оддалеченост што се однесува на „степен и скалила на разбирање и интимност што ги обележуваат претсоцијалните и социјалните односи воопшто“, експериментирајќи за да открие „како и зошто се разликуваат овие степени на разбирање и интимност“, и го развива во скала за мерење на социјалната оддалеченост (Bogardus, 1925 с. 216, 1933). Според тоа, социјалната оддалеченост би означувала еден постојан процес кој се движи од интимни и топли односи, преку рамнодушни, до непријателски односи (Supak, 1981, с.273).

Оваа скала Богардус ја применува во своите истражувања на расните и етничките односи во САД, особено на односот на белите Американци кон доселениците во САД. Тој разликувал седум општествени односи: брачно

сродство, пријателство во клуб, соседство, колега на работа, граѓанин на иста земја, туристичка посета и одбивање на каков било однос, односно барање „да се исфрли од земјата“ (Bogardus, 1925, 1926, 1933).

Етничката оддалеченост беше истражувана, меѓу другото, во научно-истражувачкиот проект „Социолошките аспекти на меѓуетничкиот соживот во Р. Македонија“, реализиран во периодот од 1995 до 2000, од страна на истражувачки тим на Институтот за социологија при Филозофскиот факултет во Скопје, раководен од проф. д-р Марија Ташева. Беа спроведени две анкетни истражувања, и тоа едно на репрезентативен примерок на градот Скопје (575 испитаници) и едно со комбиниран примерок на просторот на целата територија од Република Македонија (1.108 испитаници). Покрај нив, во 1999 година спроведено е едно истражување на примерок на студентската популација од Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“, во 2000 година на примерок од Република Македонија, а во 2002 на дел од територијата на Македонија поради безбедносни причини, како последица на косовската бегалска криза и конфликтот од 2001 година. Во 2002 и 2003 година беа направени две истражувања на примерок на младата популација: едно поврзано со ставовите на младите средношколци во постконфликтниот период, а другото на репрезентативен примерок на младата популација на ниво на Р. Македонија во рамките на проектот „Развој на деца и млади“ (2004), раководен од проф. д-р Антоанела Петковска. Последниве две се под силно влијание на конфликтот од 2001 година, па затоа во оваа пригода анализите ги засноваме на резултатите од истражувањето од 1997 година. Во него беше употребена модификација на класичната Богардусова скала направена од Никола Рот. Така, наместо екстремно исклучувачките ставови, беа вклучени ставови што се поврзани со раководните функции од припадниците на етничките групи во работната средина, и во политичкото управување на локално и државно ниво, и скалата содржи 8 ставови.<sup>1</sup>

Со оваа скала не само што мериме различен степен на прифатеност на односи, туку и различен вид односи. Така, ставот да сака неговата сестра/брат, или блиска роднина да стапи во брачни односи со некој од наведените припадници на етничките групи во Македонија означува подготвеност за воспоставување најблиски односи од роднински карактер, а со тоа се покажува најмала оддалеченост кон некоја од етничките групи во Македонија. Во контекст на претходното, се надоврзува ставот да се дружи со него и да му биде пријател, кој исто така покажува подготвеност за воспоставување пријателски односи (при-

<sup>1</sup> Упатството за одговарање на прашањето беше следново:

Во Македонија живеат заедно припадници на разни националности и религии. Нас нè интересира кои од наведените односи вие би сакале да ги имате со обичниот, ни најдобар ни најлош, припадник на одделна националност и религија. Одговорите на секое прашање, и тоа на тој начин што ќе впишете X во графата под името на секоја националност и религија со чиј претставник би сакале да го имате наведениот однос, така што празнини ќе останат оние со кои не би сакале да имате такви односи: 1) Да живеам со него во иста општина; 2) Да живеам со мене во исто место; 3) Неговите деца да посетуваат исто училиште со моите; 4) Да се дружам со него и да ми биде пријател; 4) Мојата сестра или блиска роднина да се омажи за него; 5) Да биде претседател во општината во која живеам; 6) Да биде раководител во организацијата каде што работам; 7) Да ја претставува мојата општина во Собранието на Македонија.

марногрупски тип), а овде се надоврзува ставот неговите деца да посетуваат исто училиште со моите, односно се покажува подготвеност да се овозможи децата да го градат истиот тип односи со своите врстници од другите етнички групи, пред сè, во училиштата. Ставот да живее со мене во исто место укажува на подготвеност на испитаниците да живеат во исти места (соседства, села, улици, населби), во зависност од типот на населбата, додека ставот да живее со мене во иста општина укажува на тип на односи што се повеќе од формален карактер. Од посебен интерес за нас се односите меѓу групите поврзани со политичкото претставување на локално и државно рамниште и, во тој контекст, и политичко организирање, но и мислењето за работните односи, изразено преку ставовите за претставување на општината во Собранието на РМ, за раководење на општината и за раководење на организацијата каде што работи испитаникот. Ова значи дека скалата е повеќедимензионална, значи не претставува строго одреден континуитет (не е строго кумулативна), во споредба со оригиналната Богардусова скала.

Во оваа пригода ги прикажуваме сумарните резултати од модифицираната Богардусова скала за етничката оддалеченост кон припадниците на секоја од етничките групи во РМ, а добиените одговори се измерени така што секој позитивен одговор се третира еднакво. Тоа значи дека секој прифатен однос е забележан како единица. Степенот на оддалеченост ќе се движи од 0, за неприфаќање каков било однос, до 8 за целосно прифаќање на сите односи, додека броевите помеѓу нив ќе значат поголемо и помало прифаќање на односите со одделните етнички групи.

**Табела 1. Средна вредност на Богардусовата скала на етничка оддалеченост: вкупно за РМ**

Етничка припадност	Етничка група кон која се искажува оддалеченоста				
	МАКЕДОНЕЦ	АЛБАНЕЦ	ТУРЧИН	РОМ	СРБИН
Македонец	7,04	1,11	1,45	1,20	3,45
Албанец	3,35	7,56	3,43	1,98	1,82
Турчин	5,10	4,51	7,14	2,81	2,75
Ром	5,97	4,66	5,09	7,24	4,97
Србин	7,07	1,04	1,34	1,23	7,14

Резултатите покажуваат дека етничката оддалеченост на Македонците е најголема во однос на Албанците 1,11, потоа од Ромите 1,20, а најмала е во однос на Србите 3,45. Етничката оддалеченост на Албанците е најголема од Србите, потоа од Ромите, а безмалку еднаква од Македонците 3,35 и од Турците 3,43. Турците, исто така, покажуваат најголема етничка оддалеченост од Србите 2,75, а слично на нив и од Ромите 2,81, помала од Албанците 4,51, а најмала од Македонците 5,10. Општо земено, Ромите покажуваат најмала затвореност во однос на сите групи: најмногу се оддалечени од Албанците 4,66, потоа од

Србите 4,97, па од Турците и од Македонците 5,97. Слично на Македонците, Србите најголема оддалеченост искажуваат од Албанците 1,04, од Ромите 1,23 и од Турците 1,34, а најмала оддалеченост, речиси и да нема, кон Македонците 7,07.

**Табела 2. Етничка оддалеченост на Македонците**

Македонец	МАКЕДОНЕЦ	АЛБАНЕЦ	ТУРЧИН	РОМ	СРБИН
Да живее со мене во иста општина	425/ 93,82%	114/ 25,17%	160/ 35,32%	143/ 31,57%	276/ 60,93%
Да живее со мене во исто место	410/ 93,18%	92/ 20,91%	124/ 28,18%	108/ 24,55%	244/ 55,45%
Неговите деца да посетуваат исто училиште со моите	412/ 93,42%	101/ 22,9%	127/ 28,8%	113/ 25,62%	251/ 56,92%
Да се дружам со него и да ми биде пријател	407/ 92,92%	76/ 17,35%	109/ 24,89%	79/ 18,04%	244/ 55,71%
Мојата сестра или блиска роднина да се омажи за него	396/ 91,88%	17/ 3,94%	20/ 4,64%	9/ 2,09%	198/ 45,94%
Да биде претседател во општината во која живеам	407/ 94,43%	37/ 8,58%	38/ 8,82%	33/ 7,66%	118/ 27,38%
Да биде раководител во организацијата каде што работам	399/ 93,44%	42/ 9,84%	50/ 11,71%	37/ 8,67%	137/ 32,08%
Да ја претставува мојата општина во Собранието на Македонија	405/ 93,32%	33/ 7,6%	43/ 9,91%	32/ 7,37%	131/ 30,18%
Средна вредност	7,04	1,11	1,45	1,20	3,45

Македонците, во однос на Албанците, најголема затвореност покажуваат кон ставот за брачни односи 3,94%, потоа кон ставот за политичко претставување на државно ниво 7,6%, за раководење на општината 8,58%, но и за раководење на работната организација 9,84%. По нив следуваат ставот за пријателските односи 17,35%, заедничкото живеење во исто место 20,91%, заедничкото дружење на децата 22,9%, а најпосакуван однос со Албанците, ако може така да се изразиме, е заедничкото живеење во иста општина 25,17%.

Слични се резултатите и во однос на оддалеченоста кон Ромите и Турците. Најголема оддалеченост се манифестира кон брачните односи (2,09% кон



Ромите, 4,64% кон Турците), а потоа и во однос на ставовите за претставување на општината во Собранието (7,37% кон Ромите), раководење со општината 7,66% и раководење со работната организација 8,67%. Додека во однос на Турците, за разлика од претходните, овде следува ставот за раководење со општината 8,82%, потоа ставот за претставување во Собранието 9,91%, ставот за раководење на работната организација 9,84%. Меѓутоа, во другите ставови се покажува незначително поголема отвореност отколку кај Албанците, а најприфатени односи се живеењето во иста општина (31,57% за Ромите и 35,32% за Турците). Воочлива е разликата во односите со Србите. Кон оваа група Македонците покажуваат најмала затвореност. Сега веќе затвореноста во однос на склучувањето брак не е најголема, туку е најголема во однос на раководењето со општината (27,38%), потоа во однос на претставувањето на општината во Собранието на РМ (30,18%), па следува раководењето со работната организација (32,08%), и со уште поголеми вредности се односите кон ставот за брачни односи 45,94%, па ставот за живеење во исто место 55,45%, ставот за дружење и пријателство 55,71% и да живее во иста општина 60,93%.

**Табела 3. Етничка оддалеченост на Албанците**

Албанец	МАКЕДОНЕЦ	АЛБАНЕЦ	ТУРЧИН	РОМ	СРБИН
Да живее со мене во иста општина	149/ 64,78%	224/ 97,39%	144/ 62,61%	103/ 44,78%	92/ 40%
Да живее со мене во исто место	127/ 55,7%	223/ 97,81%	128/ 56,14%	81/ 35,53%	75/ 32,89%
Неговите деца да посетуваат исто училиште со моите	119/ 52,65%	216/ 95,58%	117/ 51,77%	74/ 32,74%	64/ 28,32%
Да се дружам со него и да ми биде пријател	110/ 48,03%	218/ 95,2%	111/ 48,47%	59/ 25,76%	60/ 26,2%
Мојата сестра или блиска роднина да се омажи за него	35/ 15,7%	219/ 98,21%	60/ 26,91%	15/ 6,73%	13/ 5,83%
Да биде претседател во општината во која живеам	79/ 34,5%	225/ 98,25%	80/ 34,93%	45/ 19,65%	40/ 17,47%
Да биде раководител во организацијата каде што работам	89/ 39,38%	221/ 97,79%	86/ 38,05%	46/ 20,35%	46/ 20,35%
Да ја претставува мојата општина во Собранието на Македонија	77/ 33,77%	223/ 97,81%	76/ 33,33%	41/ 17,98%	36/ 15,79%
Средна вредност	3,35	7,56	3,43	1,98	1,82

Редоследот на ставовите на Албанците, според степенот на согласност со нив, е еднаков за сите етнички групи. Најголема затвореност се покажува кон ставот за стапувањето во брак на некои од блиските роднини. Во однос на овој став, најголема е затвореноста кон Србите 5,83%, потоа кон Ромите 6,73%, помала кон Македонците 15,7%, а најмала кон Турците 26,91%. Втор став според редоследот на затвореноста на Албанците кон другите етнички групи е ставот за претставување на општината во Собранието на РМ. Овде повторно најзатворени се кон Србите (15,79%) и Ромите (17,98%), додека кон Македонците и Турците се помалку затворени (по 33,77%). Следува ставот за раководење на општината, каде што вредностите се слични со претходниот став, а редоследот на затвореноста кон националностите е ист: кон Србите 17,47%, кон Ромите 19,65%, кон Македонците 34,5% и кон Турците 34,93%. Најмала е затвореноста на Албанците во однос на заедничкото живеење во иста општина. И во однос на овој став, најголема е затвореноста кон Србите 40%, потоа кон Ромите 44,78%, помала кон Турците 62,61% и кон Македонците 64,78%.

**Табела 4. Етничка оддалеченост на Турците**

Турчин	МАКЕДОНЕЦ	АЛБАНЕЦ	ТУРЧИН	РОМ	СРБИН
Да живее со мене во иста општина	126/ 86,90%	104/ 71,72%	142/ 97,93%	89/ 61,38%	85/ 58,62%
Да живее со мене во исто место	112/ 78,32%	101/ 70,63%	141/ 98,6%	66/ 46,15%	68/ 47,55%
Неговите деца да посетуваат исто училиште со моите	109/ 75,69%	94/ 65,28%	136/ 94,44%	64/ 44,44%	61/ 42,36%
Да се дружам со него и да ми биде пријател	107/ 74,31%	96/ 66,67%	140/ 97,22%	59/ 40,97%	62/ 43,06%
Мојата сестра или блиска роднина да се омажи за него	35/ 24,65%	64/ 45,07%	136/ 95,77%	18/ 12,68%	16/ 11,27%
Да биде претседател во општината во која живеам	99/ 68,75%	77/ 53,47%	133/ 92,36%	46/ 31,94%	44/ 30,56%
Да биде раководител во организацијата каде што работам	99/ 68,75%	81/ 56,25%	135/ 93,75%	44/ 30,56%	44/ 30,56%
Да ја претставува мојата општина во Собранието на Македонија	93/ 65,03%	73/ 51,05%	129/ 90,21%	44/ 30,77%	41/ 28,67%
Средна вредност	5,10	4,51	7,14	2,81	2,75

Редоследот на ставовите на Турците во однос на секоја етничка група е различен, па резултатите ќе ги прикажеме според етничките групи. Единствено затвореноста во однос на ставот за брачните односи е најголема кон сите етнички групи: кон Србите е 11,27%, потоа кон Ромите 12,68%, следува кон Македонците 24,65%, и најмала е кон Албанците 45,07%. Следното ниво на затвореност кон Србите се однесува на ставовите за претставување на општината во Собранието на РМ (28,67%), потоа подеднакво, по 30,56%, кон ставовите за раководење на општината и работната организација, а најприфатен е ставот за заедничко живеење во иста општина 58,62%. Во однос на затвореноста на Турците кон Ромите, безмалку еднакви по затвореност се ставовите за раководење на работната организација (30,56%) и за претставување на општината во Собранието на РМ (30,77%), а со сличен резултат е и ставот за раководење на општината (31,94%), а повторно е најприфатен ставот за живеење во иста општина (61,38%). И покрај поголемата отвореност кон Албанците, Турците искажуваат за нијанса поголема резерва во однос на ставовите за политичкото претставување: следува ставот за претставување на општината во Собранието на РМ, 51,05%, потоа раководењето на општината, 53,47%, раководењето во работната организација, 56,25%. Следуваат ставовите: за заедничко учење на децата, 65,28%, за дружење и пријателство, 66,67%, за живеење во исто место, 70,63% и за живеење во иста општина, 71,72%. Најмала е оддалеченоста на Турците од Македонците, но редоследот на ставовите според прифатеноста останува ист: следува ставот за претставување на општината во Собранието на РМ, 65,03%, за раководење на општината и за раководење на работната организација по 68,75%, потоа ставот за дружење и пријателство, 74,31%, за заедничкото учење на децата, 75,69%, за живеење во исто место, 78,32% и за заедничко живеење во општината 86,90%.

**Табела 5. Етничка оддалеченост на Ромите**

Ром	МАКЕДОНЕЦ	АЛБАНЕЦ	ТУРЧИН	РОМ	СРБИН
Да живее со мене во иста општина	108/ 91,53%	91/ 77,12%	95/ 80,51%	113/ 95,76%	95/ 80,51%
Да живее со мене во исто место	101/ 87,83%	85/ 73,91%	93/ 80,87%	111/ 96,52%	91/ 79,13%
Неговите деца да посетуваат исто училиште со моите	91/ 78,45%	72/ 62,07%	79/ 68,1%	108/ 93,1%	77/ 66,38%
Да се дружам со него и да ми биде пријател	100/ 86,21%	77/ 66,38%	89/ 76,72%	104/ 89,66%	85/ 73,28%
Мојата сестра или блиска роднина да се омажи за него	52/ 45,22%	41/ 35,65%	46/ 40%	110/ 95,65%	47/ 40,87%

Да биде претседател во општината во која живеам	83/ 71,55%	63/ 54,31%	69/ 59,48%	108/ 93,1%	66/ 56,9%
Да биде раководител во организацијата каде што работам	88/ 77,19%	63/ 55,26%	68/ 59,65%	102/ 89,47%	65/ 57,02%
Да ја претставува мојата општина во Собранието на Македонија	88/ 76,52%	63/ 54,78%	67/ 58,26%	106/ 92,17%	65/ 56,52%
Средна вредност	5,97	4,66	5,09	7,24	4,97

И во случајот на Ромите, редоследот на ставовите според нивната прифатеност е иста кај Албанците и кај Македонците, но се разбира, со различни вредности, а кај другите се разликува за еден став. Најмногу се затворени во однос на ставот за стапување во брак на блиска роднина (Албанец/Албанка 35,65%, Србин/ка 40,87%, Турчин/ка 40% и Македонец/Македонка 45,22%), потоа кон раководењето со општината во која живее (Албанец/Албанка 54,31%, Србин/ка 56,9%, Турчин/ка 59,48%, Македонец/Македонка 71,55%), следува ставот за претставување на општината во Собранието на РМ (Албанец/Албанка 54,79%, Србин/ка 56,52%, Турчин/ка 58,26%, Македонец/Македонка 76,52%), а со слични вредности и е ставот за раководење на работната организација. Најприфатени се ставовите за заедничко живеење во исто место и во иста општина.

**Табела 6. Етничка оддалеченост на Србите**

Србин	МАКЕДОНЕЦ	АЛБАНЕЦ	ТУРЧИН	РОМ	СРБИН
Да живее со мене во иста општина	104/ 92,86%	24/ 21,43%	33/ 29,46%	30/ 26,79%	96/ 85,71%
Да живее со мене во исто место	101/ 91,82%	17/ 15,45%	26/ 23,64%	28/ 25,45%	101/ 91,82%
Неговите деца да посетуваат исто училиште со моите	104/ 93,69%	13/ 11,71%	18/ 16,22%	25/ 22,52%	102/ 91,89%
Да се дружам со него и да ми биде пријател	104/ 92,86%	17/ 15,18%	25/ 22,32%	23/ 20,54%	104/ 92,86%
Мојата сестра или блиска роднина да се омажи за него	95/ 86,36%	3/ 2,73%	4/ 3,64%	3/ 2,73%	102/ 92,73%

Да биде претседател во општината во која живеам	97/ 86,61%	14/ 12,5%	17/ 15,18%	11/ 9,82%	98/ 87,5%
Да биде раководител во организацијата каде што работам	97/ 87,39%	15/ 13,51%	15/ 13,51%	10/ 9,01%	98/ 88,29%
Да ја претставува мојата општина во Собранието на Македонија	90/ 80,36%	13/ 11,61%	14/ 12,5%	8/ 7,14%	99/ 88,39%
Средна вредност	7,07	1,04	1,34	1,23	7,14

Ставовите на Србите се различни во однос на оддалеченоста од секоја група. Во однос на Албанците, најголема е оддалеченоста во ставот за стапување во брак, 2,73%. Нешто помала е затвореноста кон ставовите за претставување на општината во Собранието на РМ, 11,61%, за заедничкото учење на децата, 11,71%, потоа раководењето со општината, 12,5%, за раководењето со работната организација, 13,51%, за дружење и пријателство, 15,18%, за живеење во исто место, 15,45% и, на крајот, за живеење во иста општина, 21,43%. Во однос на етничката оддалеченост од Ромите, Србите покажуваат најголема затвореност кон стапувањето во брак, 2,73, иста вредност како и кај Албанците. Потоа, следува ставот за претставување на општината во Собранието на РМ, 7,14%, па за раководење на работната организација (9,01) и за раководење на општината, 9,82%. Следуваат ставовите со помала оддалеченост: за дружење и пријателство 20,54%, за заедничко учење на децата, 22,52%, за заедничко живеење во исто место, 25,45% и за заедничко живеење во иста општина 26,79%. Слично како во случајот на Ромите, и во однос на Турците најголема затвореност се искажува кон стапувањето во брак 3,64%. Следуваат ставовите за претставување на општината во Собранието на РМ, 12,5%, за раководење на работната организација, 13,51%, за раководење на општината, 15,18%, за заедничко учење на децата, 16,22%, а нешто помала е оддалеченоста во однос на ставовите за дружење и пријателство, 22,32%, за заедничко живеење во исто место (23,64%) и за заедничко живеење во иста општина, 29, 46%. Рековме дека етничката оддалеченост на Србите од Македонците е многу мала (речиси ја нема), но сепак ќе го претстави редоследот на ставовите. Најголема е затвореноста на Србите во однос на ставот за претставување на општината во Собранието на РМ, 80,36%, потоа во однос стапувањето во брак 86,36%, а слична е и во однос на раководењето со општината (86,61%) и раководењето со работната организација, 87,39%. Потоа следуваат ставовите за дружење и пријателство и за живеење во исто место, по 91,82%, за живеење во иста општина, 92,86 и, на крајот, ставот за заедничко учење на децата 93,69%.

Очигледно е дека социјалната оддалеченост меѓу етничките групи во Македонија различно се искажува во истражуваните домени на општественото

живеење. Сите етнички групи им даваат различно значење на следените општествени односи, од што произлегува и различниот степен на социјална оддалеченост кон секој од сегментите на општественото живеење и нивната хиерархиска подреденост. За нас од особен интерес се резултатите поврзани со политичките односи на локално и на државно рамниште и со работните односи, кои се издвоија како посебно ниво на социјална оддалеченост кај сите етнички групи. Неочекувано, сите етнички групи им дадоа многу голема значајност на овие односи – иста или според значењето веднаш по брачните односи (освен кај Србите во однос на Албанците). Ваквата затвореност во овој сегмент укажува дека политичкото организирање и претставување, а во помала мера и работните односи, воглавно се во рамките на етничката група. Тоа значи дека припадниците на етничките групи своите интереси ги артикулираат, пред сè, преку етничките политички партии, кандидирањето и изборот за значајни функции во локалната самоуправа и на државно ниво претежно ќе се одвива во рамките на етничката група. Поддршката на кандидати за некоја функција надвор од групата во најголем број од случаите би била предмет на меѓупартиско договарање, отколку едноставна поддршка на граѓаните. Оттука, мали се можностите и за членување во партиите што се организирани на национално ниво, без оглед на тоа дали се леви, десни или центристички. Поголема е можноста за меѓупартиски договори, коалиции и други облици за соработка, каде што идеолошката блискост не е од пресудно значење. Во овој сегмент на социјалната оддалеченост, големо значење има и бројноста на групата, односно преку тоа и пристапот до власта и до ресурсите на државата.

Ваквите резултати, во голема мера упатуваат дека големата социјалната оддалеченост, особено во доменот на политичкото претставување и организирање, укажува на партикуларистичка ориентација на етничките групи во политичките односи, што секако влијае за јавување и јакнење на етнополитичката мобилизација.

### Користена литература:

- Bogardus, E. S. (1925), "Measuring Social Distance", *Journal of Applied Sociology*, 9: 299-30.
- Bogardus, E. S. (1926), "Social Distance in the City." *Proceedings and Publications of the American Sociological Society*. 20: 40-46.
- Bogardus, E. S. (1933), "A Social Distance Scale", *Sociology and Social Research*, 17: 265-271.
- Dahl, R. (1963), *Who Governs*. New Haven: Yale University Press.
- Good, D. (2006), "Social Distance", во Turner, B. S. (ed.), *The Cambridge Dictionary of Sociology*, Cambridge University Press.
- Gurr, T. R., Harff, B. (1994), *Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley, CA: University of California Press.
- Gurr, T. R. (2000), *People versus States: Minorities at Risk*. Washington, DC: United States Institute of Peace Press.

Horowitz, D. (1985), *Ethnic groups in conflict*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

Jary, D. Jary, J. (1991) *Colins Dictionary of Sociology*, Glasgow: Harper Colins Publishers.

Миноски, К. (2005) *Влијанието на општествените и развојните фактори врз етнополитичката мобилизација (1990-2000)*, докторска дисертација, Филозофски факултет – Скопје.

Park, E. R., Burgess, E. W. (1921), *Introduction to the Science of Sociology*, Chicago: The University of Chicago Press.

Park, E. R. (1924), "The Concept of Social Distance as Applied to the Study of Racial Attitudes and Racial Relations", *Journal of Applied Sociology*, 8: 339-344.

Pantić, D. (1991), "Nacionalna distanca građana Jugoslavije", во Bačević, Lj., Bahtijarević, Š., Goati, V., Milas, G., Miljević, M., Mihajlovski, S., Mirčev, D., Pantić, D., Poplašen, N., Toš, N., Vasović, M. *Jugoslavija na kriznoj prekretnici*, Beograd: Institut za društvenih nauka, Centar za politikološka istraživanja i javno mnjenje.

Супек, Р. (1981), *Испитување јавног мислења*, Загреб: СЛ.

Ташева, М., Петковска, А., Ѓуровска, М., Миноски К. (1998), *Етничките групи во Македонија - современи состојби*, Скопје: Филозофски факултет – Скопје.

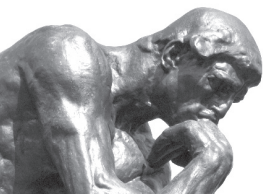
## ABSTRACT

The contemporary conflicts between different ethnic groups in the Balkans, especially in the region of former Yugoslavia, have attracted and still attract the attention of researchers from the fields of social sciences because of the vehemence with which these conflicts were manifested in the social transformation of socialist regimes into democratic societies at the end of the last and the beginning of this century. These developments are in part based on the wide-ranging ethnic distance present between the ethnic groups and the ethno-political mobilization all over the Balkan region, and in that context, in the Republic of Macedonia as well.

This paper analyzes the relationship of the ethnic distance and ethno-political mobilization in the country, especially in the period up to 2000. The analysis is primarily based on data from the scholarly research project "Sociological Aspects of Interethnic Coexistence in the Republic of Macedonia" carried out in the period between 1995-2000 by a research team at the Institute of Sociology, Faculty of Philosophy in Skopje. A modified classical Bogardus social distance scale was used for the purpose of this research. The extremely exclusionary attitudes were replaced with those related to political governance at the state and the local levels and the working environment. Thus we tried to get a picture not only of the primary type relations between members of different ethnic groups in Macedonia, but also of those of the secondary type that had a more formal character, as well as of the relations within the economic and political organizations. This means that the scale is multi-dimensional and that it is not strictly cumulative compared to the original Bogardus social distance scale.







Professional article

UDC: 323.111:323.212(497.7)

# ► NON-STATE ACTORS AS A TOOL FOR PROMOTING INTER-ETHNIC DIALOGUE IN THE REPUBLIC OF MACEDONIA

—

author: Memet Memeti<sup>1</sup>

## 1. INTRODUCTION

This paper explores avenues for inter-ethnic dialogue promotion by non-state actors on central and local levels (the cases of Kičevo, Kumanovo and Struga) as an approach for restraining the inter-ethnic competition model introduced in the political and economic arena in the Republic of Macedonia. Political parties, along ethnic lines<sup>2</sup> and with a privatization model that gave birth to exclusively Macedonian oligarchs, exemplify the application of the model of inter-ethnic competition which was introduced in early 1990s which dominates the political and economic realm today.

Inter-ethnic competition implies that democratic power is very often interpreted by the non-majority groups as an instrument for advancing the ethnic agenda of the majority, which hinders the inter-ethnic dialogue and the efforts for building trust and mutual understanding.

In this context, Boal (1994) argues that ethnically polarized cities can constitute an encapsulation of an ethno-national conflict and thus function as a microcosm of a conflict that has macro state-wide proportions.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> South East European University, Department of Public Administration and Political Sciences, Tetovo.

<sup>2</sup> Ethnically driven political parties lack incentives to attract members of minority groups or to develop programmes and policies to address minority issues, thereby risking the ghettoization of minority politics and the continued ethnicization of politics. In systems where parties, politicians and governments have not proven that they can serve the interests of wider segments of society, it is natural for people to retreat to the interest-based politics of ethnic identity.

<sup>3</sup> Frederick Boal, "Encapsulation: Urban dimensions of national conflict" in S. Dunn (ed.), *Managing Divided Cities* (Keele University Press, 1994), pp. 30-40.

The paper focuses on non-formal mechanisms of dialogue in the municipalities of Kumanovo, Kičevo and Struga due to the fact that they are seen as sites of ethno-cultural importance for both the Macedonian and the Albanian community and, as a consequence, as sites of political and cultural battle between the two ethnic blocs.

The *Concise Oxford Dictionary* defines *dialogue* as a “conversation; piece of written work in conversational form.” For a strong state actor, dialogue is usually seen a sign of weakness; thus, the state may prefer to avoid recognizing its struggling opponent as legitimate.

The goal of dialogue should be the transformation of members of the communities into epistemic or “learning” communities in which both sides develop a shared understanding of each other’s realities and are willing to invest a good chunk of their lives in changing it.<sup>4</sup>

For transformation to occur it is important to take into account that a conflict does not typically occur only between the government and the people, but also between the constituencies they represent. In addition, dialogue without addressing structural discrimination is insincere. Areas such as education (addressing the issue of multicultural reality, stereotyping, diversity), sports and culture ought to introduce an integrative approach. In inciting and implementing dialogue, civil society organizations as drivers of societal change can play a pivotal role.

## 2. METHODOLOGY

The purpose of the analysis is to provide an overview of the national ethnic community structures, the main actors, their relations, and their influence in the process of inter-ethnic dialogue. The specific objective is to identify the potential role and influence of non-state actors in building inter-community dialogue on the local level.

In parallel, the analysis assesses the impact of non-state actors on the local level in three units of local self government in the inter-ethnic dialogue and in the improvement of inter-ethnic relations and cooperation between different communities. Furthermore, the analysis should also endeavor to establish to what extent these informal mechanisms have contributed to promoting or impeding the inter-ethnic dialogue in these municipalities.

## 3. INTER-ETHNIC DIALOGUE IN THE REPUBLIC OF MACEDONIA

Since 1991, the Republic of Macedonia has reformed, but not replaced the Yugoslav model in defining the positions and privileges of the country’s ethno-national communities. Although intended to foster ethno-political pluralism, the result has been the deep-rooted segregation still evident in most domains of Macedonian life. If one analyses the entry points for interaction offered by the policy arrangement

<sup>4</sup> Jay Rothman., “Action Evaluation and Conflict Resolution Training: Theory, Method and Case Study,” *International Negotiation*, Volume 2, Number 3 (1997), p. 451.

for Macedonian and Albanian youths, from kindergarten until their tertiary education, no formal arrangement that allows or provides interaction of these communities is found. Our children not only study in different classrooms, they study in different buildings (Kumanovo) and different shifts (Struga). According to a study, 86.45% of the citizens of the Republic of Macedonia feel that there is inter-ethnic intolerance in Macedonia. Every fourth citizen does not want to have a neighbor who belongs to a different ethnic community. Around 54% of the citizens do not believe that the formal education model provides knowledge, attitudes and skills for living in a diverse society.<sup>5</sup> This situation has to be tackled by comprehensive instruments for building trust and understanding each other.

Inter-ethnic and inter-cultural dialogue and partnerships are a tool for the promotion of the much needed positive public and political discourse in our politics.

In this paper we analyze the following mechanisms of inter-ethnic dialogue:

- Quasi formal arrangement as drivers for inter-ethnic dialogue
- Media
- Local and international non-governmental organizations
- Religious leaders

### **3.1. "Quasi-formal"<sup>6</sup> arrangement as drivers for inter-ethnic dialogue**

The legal institutional framework provides avenues for a quasi-formal arrangement and bodies to stimulate and safeguard the inter-ethnic relations from formal institutions such as Parliament on the central level and municipality councils on the local level. Macedonian legislation foresees the establishment of two bodies: the Council for Inter-ethnic Relations which is responsible on the national level and *Committees for Inter-Community Relations* on the local level.

#### *3.1.1. Council for Inter-Ethnic Relations*

This Council for Inter-ethnic Relations (hereinafter The Council) has been established by the Parliament of the Republic of Macedonia. The Council consists of the President of the Parliament and two members from the Macedonian, Albanian, Turk, Vlach and Roma communities, respectively, as well as two members from other communities in the Republic of Macedonia. The President of the Assembly is President of the Council. The Parliament elects the members of the Council. The Council considers issues of inter-ethnic relations in the Republic and makes appraisals and proposals for their solution.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Клековски Сашо, *Меѓуетничките односи во Република Македонија* (Скопје:МЦМС,2011).

<sup>6</sup> We denote these mechanisms as quasi formal due to the lack of financial and political power in order to impose policies, opinions and attitudes to the institutions of the systems.

<sup>7</sup> Constitution of the Republic of Macedonia, Article 78.

### 3.1.2. Committees for Inter-Community Relations (CICRs)

In order to bring citizens closer to the process of decision-making, as well as to create avenues for fair involvement of a variety of ethnic groups in the resolution of local problems, municipalities are obliged to establish Committees for Inter-Community Relations.

The Law on Local Self-government of 2002 stipulates the right and obligation of the multiethnic municipalities to establish Committees for Inter-Community Relations.

They are shaped to involve the various ethnic communities in the process of governing, providing the various ethnic communities with equal opportunities to debate commonly acceptable solutions on questions which are of concern that is, which are related to their identity, no matter if they are represented in the municipal council or not.

It is evident that the impact of the CICRs is highly limited. This is the case due to the following reasons: committees can make recommendations and conduct an analysis of the problem only if requested by the municipality council. Councils are usually reluctant to ask for the opinion of the Committee. Legislators should consider changing the articles that hinder the committees from providing analyses and opinions without the previous request of the municipality councils.

## 3.2. INFORMAL MECHANISMS OF INTER-ETHNIC DIALOGUE

Informal mechanisms are related to the processes, activities and undertakings that are instigated and carried out outside the realm of the state actors. These mechanisms are applied by the so-called Civil Society Institutions (hereinafter CSI). It is generally agreed that civil society refers to a voluntary and non-profit set of institutions, organizations, and behaviors situated between the state, the market, and the family.

Again, a number of experts in the field of civil society envisages the civil society basically as processes where groupings or individual actors organize with the aim to protect or extend their interests, ideologies, and identities.<sup>8</sup>

In our context and for the purpose of this paper, when referring the CSI, we outline "all formal and informal citizen associations, organizations and networks that fill in the social space outside of the family, business sector, political parties and government sector, which associate to advance common goals and interests."

### 3.2.1. Local and International Non-governmental Organizations and Inter-ethnic Dialogue in the Republic of Macedonia

Independence and the transition process in the Republic of Macedonia triggered a proliferation of thousands of local non-governmental organizations in line with the donor driven agendas of the international organizations. It is evident that the civil

<sup>8</sup> symposium report. The Role of Civil Society in Conflict Prevention and Peace-building. Utrecht, 2005.

society's structure is characterized by its limited breadth and very limited depth of citizen participation in the civil society. While there is an increase in non-partisan political action of citizens, only a minority of citizens participate in civil society activities.

In its social composition, civil society is skewed and the poor, rural communities and ethnic communities, especially ethnic Albanian, are underrepresented. Accordingly, there is a high concentration of NGOs in the capital city and urban areas, with NGOs being almost absent in the rural areas -- NGOs have insufficient financial resources to achieve their goals. The lack of diversification of financial sources and the strong dependence on international or foreign sources is especially problematic.

A significant debate on civil society was generated by the 2001 armed conflict and a follow-up debate that took place in 2002. In the country's hour of need, in 2001, civil society displayed a maturity that the government could not find within itself, since it insisted on a peaceful and non-violent resolution of the conflict. The paper dwells on the most important initiatives that focus on inter-ethnic relations in the Republic of Macedonia. We refer to the following:

- a. *The European Centre for Minority Issues* is a German-Danish action-oriented centre of expertise in the field of conflict resolution. This center launched in 2001 a project with 43 NGOs to generate sustainable and inclusive projects that will have an impact on the diverse Macedonian society. The aim of ECMI in the Republic of Macedonia was strengthening of inter-ethnic relations through support and strengthening of NGO initiatives for the development of multi-ethnic dialogue in the Republic of Macedonia.<sup>9</sup>
- b. *Nansen Dialogue Center-Skopje* has been quite successful in projects that cover inter-ethnic dialogue efforts in the conflict regions of the Republic of Macedonia. The project "Integrated Bilingual Primary School" is part and result of the program "Dialogue and Reconciliation" which the NGO Nansen Dialogue Center from Skopje started to implement in the Municipality of Jegunovce in 2005. The NDC applied an interesting combination of soft (trainings and education) and hard (resolving of mutual community problems) components of inter-ethnic dialogue. As a result of the successful realization of the project with the courses in 2007, the NDC Skopje has begun with the realization of the idea for opening an integrated bilingual primary school.<sup>10</sup>
- c. *NGO Support Centre - "Support of Civil Society – Strengthening NGOs: NGO Support Centers in Socially and Economically Deprived Areas in Macedonia"*  
In 2000, the Foundation Open Society Institute Macedonia started with the realization of activities for the support of initiatives for local development through establishing four NGO support centers in Štip, Veles, Prilep and Kičevo. Four years later, FOSIM opened eight more centers in the country. The NGO

<sup>9</sup> The European Centre for Minority Issues [http://www.ecmimacedonia.org/mango\\_uk\\_introduction.htm](http://www.ecmimacedonia.org/mango_uk_introduction.htm) (accessed May 30, 2013)

<sup>10</sup> Nansen Dialogue Center portal <http://www.ndc.net.mk/> (accessed June, 14, 18, 24, 2013)

support centers contribute to the development of networks, coordination, communication and the development of partnerships between NGOs themselves, as well as between NGOs and the local authorities, the media, schools and other users. The NGO support centers are financially supported by the Swiss Agency for Development and Cooperation and the European Agency for Reconstruction.<sup>11</sup>

### 3.3. The Media and Inter-Ethnic Dialogue

Media pluralism in the Republic of Macedonia started in the early 1990s when the first private broadcasting media were supported by FOSIM, such as A1, The Evropa 92 Printing in Kočani, Dnevnik, Denes, Makedonija denes, Fakti, Forum, TV Art and TV Sitel. In addition, the German concern WAZ, which emerged on the Macedonian market in 2003, has the majority shareholding package in the three most popular dailies Dnevnik, Utrinski vesnik and Vest.

The Macedonian Broadcasting Company is organized as a public broadcasting service with its commercial sector. MRTV is the public broadcaster on a national level, while the total number of commercial broadcasters is 137, out of which 8 commercial broadcasters are national (5 television and 3 radio stations). On the local level, the program is broadcast by 129 media – 54 television and 75 radio stations.<sup>12</sup>

The media are as starkly segregated as the society and rigidly defined by language and ethnic group; there is almost no effort by media broadcasting from one or another of Macedonia's communities to reach beyond their own communities. To some extent, MRTV, the public-owned enterprise which offers programs in the languages of the communities (Macedonian, Albanian, Roma, Turkish, Serbian, Vlach and Bosnian) and ALSAT-M, the privately-owned broadcaster which utilizes bilingualism by producing bilingual (Macedonian and Albanian) political talk shows, TV magazines and sport programs, can be a window of opportunity to bring closer the public figures to different ethnic communities in the Republic of Macedonia.

Certain efforts have been made on the local level but, unfortunately, nothing is done in the national media. The media on the national level are a strong driver of the public opinion in the municipalities of Kumanovo, Kičevo and Struga and, unfortunately, some of them have a negative impact in promoting inter-ethnic dialogue.

### 3.4. Religious leaders

It is evident that the biggest religious communities have the capacity and the will to build bridges of understanding and tolerance in the Republic of Macedonia. In these 22 years, besides the formal messages of tolerance (on religious holidays), we have witnessed certain limited tendencies for building bridges between cultures

<sup>11</sup> NGO Support Center <http://www.nvocentri.org.mk/> (accessed September 12, .2013)

<sup>12</sup> CIVICUS, op.cit.

and religions such as the World Conference on Inter-religious Dialogue (2007, 2010, 2013).

When the armed ethnic conflict in Macedonia started to intensify in May 2001, the heads of the five largest religious communities signed a joint peace message. In our opinion, other informal mechanisms would be more rewarding in comparison with the messages of the religious leaders, having in mind the limited impact of religion as a driver of social change, which is the result of their legacy and the emphasis on ethnicity as a crucial pillar of the societal fabric of the Republic of Macedonia.

### 3.5. Private Sector

Empirical evidence suggests that the progress of a country's economy and the likelihood of conflict tend to be inversely related; the better the state of the economy, the lower the probability of violent group mobilization.<sup>13</sup> In the context of our country, economic decline can lead to the intensification of inter-ethnic competition for the declining resources which can endanger political elite alliances.

The main driver of the economy is the private sector, and in a small economy such as ours, small and medium enterprises predominate. In the paper we argue that the private sector is not only the driver of the economy, but that it can also be utilized as a driver for inter-ethnic dialogue and communication.

The majority of small enterprises display an 'ethnic style' profile, characterized by family firms and intra-ethnic business networks formed for mutual benefit. The family firms and intra-ethnic networks reputedly play a crucial role in capital formation and accumulation in the business sector. Ethnic groups presumably view each other as competitors, and this ostensibly encourages them to organize themselves and work collectively to ensure they can compete effectively. No analysis has been made of the percentage of SMEs established along inter-ethnic lines in the cities of Kumanovo, Kičevo and Struga, but the number is symbolic.

The fact that there are two economic chambers testifies to the fact that the business operates along ethnic lines. One economic chamber is run by the Macedonian business elites and the other economic chamber consists of members from the Albanian business elite.

In order to change this attitude and approach, the private sector should be convinced that long-term conflict prevention is good for business. Good inter-ethnic relations within a country are simply good business policy. No attention is given to corporate social responsibility and the recognition of the important connection between business and conflict-prevention activities and antidiscrimination policies.

<sup>13</sup> Nafziger, W. E. & Juha, "The economic causes of humanitarian emergencies" in W. E. Nafziger, F. Stewart & R. Vayrynen (eds.) *War, Hunger, and Displacement: The Origins of Humanitarian Emergencies*, pp. 91-145 (Oxford: Oxford University Press, 2000), p. 98.

#### 4. INTER-ETHNIC DIALOGUE IN THE MUNICIPALITY OF KIČEVO

Kičevo is a multiethnic and multicultural municipality consisting of Albanian, Macedonian, Turkish, Roma, Vlach, Serberbian and Bosniak communities. Recently this municipality was the arena of ethnic mobilization due to the changes in the municipal borders agreed upon in 2004, which took place in the local elections in 2013. Political parties from the Macedonian camp had a joint candidate for mayor and a joint list for councillors, and the move boosted and triggered similar moves in the Albanian political camp.

##### 4.1. Committees for Inter-Community Relations (CICRs)

The Council of the Municipality of Kičevo has founded a Committee for Inter-Community Relations. The Committee has 5 members from the Macedonian, Albanian, Turkish, Vlach, and Roma Egyptian ethnic communities each. To date, the committee has not faced any major problems related to inter-ethnic relations. The functionality and efficiency of the Committee is highly correlated with the skills, attitudes and knowledge of the committee members in areas such as conflict resolution, diversity management and facilitation and communication skills which are indispensable in order to resolve such sensitive local community issues.

##### 4.2. The NGO Sector

The local NGO sector lacks the capacity to deal with the complex problems of the communities in the Municipality of Kičevo. Bearing this in mind, the NGO Support Center Network financed by FOSIM, SDC and EAR was established in Kičevo. However, this effort was not sufficient for the sustainability of the local NGOs. Today, the majority of these associations are "ghost" NGOs – they are registered, but without any activities.

It can be concluded that Kičevo has a very weak NGO sector which lacks the organizational, leadership and financial capacity to deal with inter-ethnic problems. Moreover, the NGOs are divided along ethnic lines, which can hinder efforts to promote inter-ethnic dialogue.

##### 4.3. Civil Society

Our analysis shows that in the Municipality of Kičevo no efforts have been made to promote interaction in non-formal activities that are of mutual interest for the young population such as sports, arts, culture, etc. The Municipality of Kičevo is multi-religious, with influential local leaders (church leaders of eparchies, the mufti and the imams as Islamic religious leaders).

*Parallel coexistence* should be replaced with a more proactive approach of promotion of real coexistence, promoting common values and mutual respect.



#### **4.4. The Media**

There are 2 local TV channels in Albanian (Uskana, Gurra) and 1 TV channel in Macedonian (Boem). It should be noted that these broadcasters are monolingual, i.e., they do not offer programs in the language of the other communities. In addition, they have limited influence as opinion-makers due to the nature of the programs they offer.

### **5. INTER-ETHNIC DIALOGUE IN THE MUNICIPALITY OF KUMANOVO**

The municipality of Kumanovo is one of the ethnically mixed municipalities in the Republic of Macedonia. With a population of approximately 103,205 it is the biggest municipality in the country. From the total number of inhabitants, 59.6% are Macedonians, 26.5% are Albanians, 0.29% are Turks, 4.12% are Roma, 0.14% are Vlahs, 8.75% are Serbs, 0.01% are Bosniaks, and 0.65% represent other ethnic communities.

#### **5.1. Committees for Inter-Community Relations (CICRs)**

The Council of the Municipality of Kumanovo has founded the Committee for Inter-Community Relations. The Committee has 7 members from the Macedonian, Albanian, Turkish, Vlach, Roma, Serb and Bosniak ethnic communities, respectively. The Committee can have a more proactive role as an intermediary between the formal decision-makers on the local level and the civic society actors.

#### **5.2. Informal Drivers for Inter-ethnic dialogue in the Municipality of Kumanovo - the NGO Sector**

In the city of Kumanovo, the NGO sector is fairly active. This is the case due to the fact that besides the local NGOs, INGOs and NGOs from Skopje have been very actively involved as well. There are 260 NGOs.<sup>14</sup> Hence, it can be stated that the NGO sector in Kumanovo is not as fragile as those in Kičevo and Struga.

#### **5.3. The Media**

In terms of the language of transmission, the local media in the municipality of Kumanovo are divided along ethnic lines. There are two local TV broadcasters in Albanian (TV Festa and TV Hana) and TV NOVA and TV KRT in Macedonian. In addition, there is one radio station in Albanian (Jehona) and two in Macedonian (Radio Bravo and Radio Kumanovo). No activity is undertaken to promote bilingualism in the media or to emphasize the multiethnic and multicultural character of the municipality.

---

<sup>14</sup>CIVICUS, op.cit.

## 6. INTERETHNIC DIALOGUE IN THE MUNICIPALITY OF STRUGA

The Municipality of Struga exemplifies and reflects the multicultural and multiethnic character of the Republic of Macedonia. Despite the fact that the Municipality of Struga was not directly affected by the conflict in 2001, it should be noted that there are tensions in inter-ethnic relations. In recent years the municipality and the central government had to deal with tensions and fights between Macedonian and Albanian high school students; the situation was temporarily resolved with a highly unpopular instrument for trust building, that is, with the allotment of students into different shifts.

According to the 2002 Census, the Municipality of Struga has 63,376 inhabitants. The majority of the population consists of Albanians -- 56.50%, Macedonians comprise 32% of the total population, there are 6 %, Turks, 1% are Vlachs, 0.18% are Roma, 0.16% are Serbs, 0.16% are Bosniaks, and 4% represent other communities.<sup>15</sup>

### 6.1. Committees for Inter-Community Relations (CICRs)

The Committee for Inter-Community Relations was founded in 2005 with the decision of the Municipality Council. The Committee has 8 members from the Albanian, Macedonian, Turkish, Vlach, Roma Egyptian, Roma, Bosniak and Serbian ethnic communities, respectively.

### 6.2. NGOs

In the municipality of Struga there are 69 NGOs which carry out activities that, directly and indirectly, have a limited impact in the area of inter-ethnic relations. Only a few NGOs have proper working conditions for their daily activities. The NGOs have generally not been able to effectively address inter-ethnic issues because they themselves reflect the ethnic division of the Macedonian society. They tend to deal with similar issues, but their efforts are targeted at a specific ethnic community. These problems were spotted by the major NGOs on the national level and the INGO which established a *Center for NGO Support* <sup>16</sup> with an aim to uphold the civil sector in areas of Struga, Ohrid and Vevčani. The center enabled the NGOs to overcome their technical difficulties and to provide opportunities for a better reception of information and cooperation with their peers on local and national levels. The *Regional NGO Centre supported the following projects in the field of promotion of multiculturalism and multi- ethnicity*: "Dialogue for Better Understanding", debates with the participation of high school students of different ethnic origin, non-violent communication, access to media for smaller ethnic groups, photo exhibitions, etc.

<sup>15</sup> Official web site of the Municipality of Struga <http://www.struga.gov.mk> (accessed January 14, 2013).

<sup>16</sup> NGO Support Center <http://www.nvocentri.org.mk/> (accessed September 12, .2013)

### 6.3. Civil Society Organizations

Struga is a multi-religious municipality and coexistence between the communities is essential. But inter-religious relations were damaged during the Vevčani Carnival (2012) that caused reactions amongst the Muslim population across Macedonia due to a mocking and irritating attack on Islamic values.<sup>17</sup>

There is a need for a more proactive approach to the promotion of coexistence, overcoming existing tensions and preventing new ones, promoting common values and mutual respect. In order to achieve this, there is a need for establishing an informal inter-religious body that would include priests and imams from the municipality; it would foster dialogue and set up a model for ordinary citizens.

### 6.4. The Media

In the Municipality of Struga there are 2 local TV stations, TV Kaltrina and Art Kanal, and 4 radio stations (Radio Biser, DJ Radio, Radio Struga and Rapi Radio).<sup>18</sup> Only Radio Struga is bilingual, offering programs in Macedonian and Albanian; the other media are monolingual. TV stations are working on improving inter-ethnic relations. The local TV broadcasters in Struga offer twice a week documentaries in Macedonian which are translated into Albanian and *vice-versa*. As for the printed media, due attention should be given to the weekly newspaper published in Albanian and Macedonian by the students from the Ibrahim Temo and Niko Nestor high schools.

## 7. CONCLUSION

The major ethnic communities in the Republic of Macedonia function separately and intersect only in the political arena. This division leads to mistrust due to a lack of first-hand knowledge of the culture, concerns and views of the other ethnicity.

Policymakers on central and local levels need to make visible the importance of inter-ethnic relations and to initiate and support policies that will emphasize the common interests and concerns whose fulfillment can help build trust between the citizens and strengthen ties between the representatives of different communities.

In parallel, there is a need to provide an opportunity for the non-state actors to increase the quality of discussion on policy matters and to strive towards the principle of diversity management (ethnicity, gender, religion, special needs) in concrete policy actions.

There is also the need to improve the quality of discussion on policy matters and to make concrete recommendations that would benefit all people regardless of region, ethnicity, religion and gender, and contribute to the implementation of the Ohrid

<sup>17</sup> Ali Pajaziti, "Über Mazedonische: Challenging Multicultural Spirit via Culture", *Revista di Științe Politice*, Editura Universitaria Craiova, No. 37-38, 2013, pp. 8-15.

<sup>18</sup> Op.cit.

Framework Agreement. It is paramount to understand that dialogue is a necessary tool for bringing the divided ethnic communities closer to each other.

There is room for intervention on the local level due to the fragility of its non-state actors. Sustainability and the lack of capacity are the extremely weak points of the NGOs and the local media.

The collectivistic mental code based on the ethnic identity is also hindering individuals/intellectuals who would like to dedicate their efforts in this area. In order to achieve better prospects in the area of inter-ethnic dialogue, there is a need for a strategy that would encourage partnerships between the state actors (line ministries, mayors, municipal councils) and non-state actors (INGOs, local NGOs, local media and opinion makers) that would target areas for introducing inter-ethnic dialogue.

It is of vital importance to educate the new generations in the spirit of inclusiveness, instilling a feeling of forgiveness instead of hatred, promoting tolerance, understanding and coexistence rather than conflict and violence, reinforcing civic education and observing human rights.

If given the necessary skills and capacities, NGOs can help the formal education system promote inter-ethnic dialogue in the local communities. Emphasis ought to be given to initiatives that aim at breaking down barriers to interethnic communication, working with the youth, strengthening the civil society and opening avenues for the media to promote diversity and multiculturalism.

### References:

Constitution of the Republic of Macedonia.

Law on Local Self-Government (Official Gazette of the Republic of Macedonia no.5/02).

Law on Financing the Units of Local Self-Government (Official Gazette of the Republic of Macedonia no. 61/04).

Boal, Frederick. "Encapsulation: Urban dimensions of national conflict" in S. Dunn (ed.), *Managing Divided Cities*. Keele: Keele University Press, 1994.

CIVICUS. *Civil Society Index Report for the Republic of Macedonia*. Skopje: MCIC. 2005.

Клековски, Сашо. *Меѓуетничките односи во Република Македонија*. Скопје: МЦМС 2011.

Ohrid Framework Agreement

Nafziger, W. E. & Juha, A. "The economic causes of humanitarian emergencies" in W. E. Nafziger, F. Stewart & R. Väyrynen (eds.) *War, Hunger, and Displacement: The Origins of Humanitarian Emergencies*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

Pajaziti, A. (2013). "Über Mazedonische: Challenging Multicultural Spirit via Culture". *Revista di Științe Politice*. Editura Universitaria Craiova, No. 37-38.

Rothman Jay. "Action Evaluation and Conflict Resolution Training: Theory, Method and Case Study." *International Negotiation*, Volume 2, Number 3, 1997.

"Securing Implementation of the Ohrid Agreement through Concrete Policy Action: The 'Policy Dialogue Initiative'" An ECMI Project in Macedonia 2004-2005.

Interviews with H. Jonuzi-NGO sector Kičevo, N. Milanova- NGO sector Kumanovo, L. Iljazi-NGO sector Struga, N. Jusufi- Municipality of Kičevo, S. Kocevski-Executive Director MIC, I. Sidorovska- Program Manger NGO Triagolnik, J. Ziba-Municipality of Struga, V. Latifi-Municipality of Kumanovo.

<http://www.cv.org.mk>

<http://www.triagolnik.org.mk/index-en.html>

<http://www.zels.org.mk>

<http://kicevo.gov.mk>

<http://kumanovo.gov.mk>

<http://struga.gov.mk>

<http://www.mcms.org.mk/en>

<http://www.soros.org.mk/>

<http://www.nvcentri.org.mk>

<http://www.ndc.net.mk>

## РЕЗИМЕ

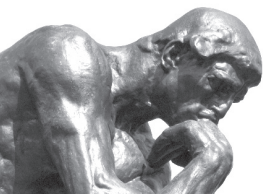
Меѓуетничките односи и дијалогот меѓу етничките заедници се од централно значење за успешниот развој на Република Македонија (понатаму во текстот, РМ) како вибрантно мултиетничко општество и идна членка на Европската Унија. Земјата направи голем напредок во долгогодишното справување со овие прашања, како и со Охридскиот рамковен договор, но има и фактори што ја ограничуваат брзината и ефикасноста на овој процес: некои од клучните прашања се оние поврзани со политичката посветеност, институционалниот капацитет, како и со ефикасната комуникација. Иако подобрувањето на работните односи меѓу претставниците на политичката елита претставува *conditio sine qua non* за политичката стабилност во краток рок, со цел да се постигне значително помирување, гледано долгорочно, треба да се вршат интервенции во меѓуетничките односи поради тоа што тие претставуваат главен столб за севкупната стабилност на земјата.

Целта на оваа студија е да направи преглед на состојбите во врска со меѓуетничкиот дијалог, со посебен акцент на неформалните механизми како моќен фактор – двигател на меѓуетничкиот дијалог во РМ.

Интеракцијата меѓу локалните власти, граѓанскиот сектор, медиумите, лидерите на заедниците, како и други актери, при изнаоѓањето решенија за проблеми со кои се соочува заедницата, е сржта на ова истражување. Политизацијата на етничките прашања, институционалната слабост на општините, како и недостатокот од доверба и соработка меѓу етничките групи значи дека споровите најчесто се решаваат ад хок, ако воопшто се решаваат.

Клучни зборови: меѓуетнички дијалог, меѓуетничка конкуренција, Македонија, локални власти, недржавни актери





Professional article  
UDC: 323.1(497.7)

## ► ETHNICITY AND THE STATE: DEADLOCKS OF INSTITUTIONALIZED ETHNO- POLITICS IN THE CASE OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

—

authors: Zoran Ilievski / Hristina Runčeva

### INTRODUCTION

The existence of a multi-ethnic society and the way that such a reality is dealt with is fundamentally important for democracy, human rights, and minority rights and often for the security of the state. The adoption of a political, legal and institutional framework for handling a multicultural society and accommodating its diversity is crucial for the development of the state and the prosperity of its society. It can cause wars, violence and devastation or it can create tolerant, peaceful, inclusive and prosperous societies. The abundance of examples from history and from present times show us the consequences of the two ends of this continuum, as well as all the gradations in-between.

This article is a summary of the contemporary debate of the concept of ethnicity in politics by focusing on three sets of challenges for institutional design in ethnically divided societies: state construction, the institutions of governments, and the rights and identities of groups and individuals. While it examines existing prescriptions in two main schools of ethnic conflict regulation (centripetalism and consociationalism) in light of these institutional design challenges, its key objective is to portray the traps and deadlocks of institutionalized ethno-politics in the case of Bosnia and Herzegovina.

## INSTITUTIONAL DESIGN IN EXISTING THEORIES OF CONFLICT RESOLUTION

Existing theories of conflict resolution generally acknowledge the importance and usefulness of institutional design in conflict resolution, but offer rather different prescriptions of the most appropriate models required to achieve stable conflict settlements. For our case study it is necessary to distinguish between corporate and liberal consociationalism.

### II.1. CORPORATE VS. LIBERAL CONSOCIATIONALISM

Consociational power sharing is most closely associated with the work of Arend Lijphart, who identified four structural features shared by consociational systems—a grand coalition government (between parties from different segments of society), segmental autonomy (in the cultural sector), proportionality (in the voting system and in public sector employment) and minority veto (Lijphart 1977: 25-52). Consociationalism has been developed further in the context of its use as a mechanism of interethnic accommodation in Lijphart's own later writings on the subject (e.g. Lijphart 1995, 2002), but more especially by John McGarry and Brendan O'Leary (McGarry 2006, McGarry and O'Leary 2004a and b, O'Leary 2005a and b; see also Wolff 2003, 2004 and Weller and Wolff 2005). The most important modification of Lijphart's original theory is O'Leary's contention that 'grand coalition' (in the sense of an executive encompassing all leaders of all significant parties of all significant communities) is not a necessary criterion. Rather, O'Leary demonstrates that what matters for a democratic consociation 'is meaningful cross-community executive power sharing in which each significant segment is represented in the government with at least plurality levels of support within its segment' (O'Leary 2005a: 13).<sup>1</sup>

Scholarly literature on consociationalism distinguishes between corporate and liberal consociational power sharing, the latter now being the more common policy prescription among consociationalists.<sup>2</sup> The main difference between the two is that a 'corporate consociation accommodates groups according to ascriptive criteria, and rests on the assumption that group identities are fixed, and that groups are both internally homogeneous and externally bounded', while 'liberal ... consociation ... rewards whatever salient political identities emerge in democratic elections, whether these are based on ethnic groups, or on sub-group or trans-group identities' (McGarry 2006: 3, see also Lijphart 1995 and O'Leary 2005a).

<sup>1</sup> On this basis, O'Leary (2005a: 12-13) distinguishes between three sub-types of democratic (i.e., competitively elected) consociation: complete (executive composed of all leaders of all significant segments), concurrent (all significant segments represented, and executive has at least majority support in all of them), and weak (all significant segments represented, and executive has at least one segmental leadership with only plurality support).

<sup>2</sup> Corporate consociationalism, however, is still evident to some extent in political practice: for example, Bosnia and Herzegovina, under the original Dayton Accords, Northern Ireland under the 1998 Agreement, Lebanon under the National Pact and under the 1989 Ta'if Accord, Cyprus under the 1960 Constitution and proposed (but rejected) Annan Plan display features of pre-determined arrangements based on ascriptive identities.



Territorial self-governance is a significant feature within the liberal consociational approach which, in this context, emphasizes that the self-governing territory should define itself from the bottom up, rather than be prescribed top-down.<sup>3</sup> Liberal consociationalists consider arrangements in which there are more than two, and ideally even more than three, self-governing entities within a given state, as conducive to the chances of state survival. Liberal consociationalists equally support the principle of asymmetric devolution of powers, i.e., the possibility for some self-governing entities to enjoy more (or fewer) competences than others, depending on the preferences of their populations (cf. McGarry 2007).

Naturally, self-governance is complemented with what liberal consociationalists term 'shared rule', i.e., the exercise of power at and by the centre across the state as a whole. While the other three key features of Lijphartian consociationalism (apart from 'segmental autonomy') continue to be favoured by liberal consociationalists, such as grand coalitions, proportionality and minority veto rights, the emphasis is on cooperation and consensus among democratically legitimised elites, regardless whether they emerge on the basis of group identities, ideology or other common interest. Liberal consociationalists thus favour parliamentary systems, proportional (PR list) or proportional preferential (STV) electoral systems, decision-making procedures that require qualified and/or concurrent majorities, and have also advocated, at times, the application of the d'Hondt rule for the formation of executives<sup>4</sup> (cf. Lijphart 2004, O'Leary 2005a, see also Wolff 2003).

This means that liberal consociationalists prefer what O'Leary refers to as 'pluralist federations' in which co-sovereign sub-state and central governments have clearly defined exclusive competences (albeit with the possibility of some concurrent competences) whose assignment to either level of authority is constitutionally and, ideally, internationally, protected, in which decision-making at the centre is consensual (between self-governing entities and the centre, and among elites representing different interest groups), and which recognize, and protect the presence of different identities (O'Leary 2005b).

In order to protect individuals against the abuse of powers by majorities at the state level or the level of self-governing entities, liberal consociationalism offers two remedies—the replication of its core institutional prescriptions within the self-governing entity,<sup>5</sup> and the establishment and enforcement of strong human and minority rights regimes both at the state and sub-state levels. In addition, the rights of communities—minorities and majorities alike—are best protected in a liberal consociational system if its key provisions are enshrined in the constitution

<sup>3</sup> In the context of Iraq, McGarry (2006: 6-7) explains how this process has been enshrined in the Iraqi Constitution: "Kirkuk can choose to join Kurdistan if its people want. Governorates in other parts of the country are permitted to amalgamate, forming regions, if there is democratic support in each governorate. In this case, a twin democratic threshold is proposed: a vote within a governorate's assembly and a referendum. ... It is also possible for Shi'a dominated governorates that do not accept SCIRI's vision to remain separate, and, indeed for any governorate that may be, or may become, dominated by secularists to avoid inclusion in a sharia-ruled Shiastan or Sunnistan."

<sup>4</sup> For details on the d'Hondt rule, see O'Leary, Grofman and Elklit (2005).

<sup>5</sup> On regional consociations see Wolff (2004).

and if the interpretation and upholding of the constitution is left to an independent and representative constitutional court whose decisions are binding on executive and legislature (cf. O'Leary 2005b: 55-8).

The following table aims to show the discrepancy from the recommendations of liberal consociational power sharing compared to the political system of Bosnia and Herzegovina.

**Table 1.**

		Liberal Consociational Power sharing	Bosnia and Herzegovina
Principal recommendation		Interethnic cooperation at elite level induced by institutional structure requiring jointness of executive decision making	Inter-ethnic cooperation at elite level has not been satisfactory, <i>divide et impera</i> is the preferred mode of conduct
State Construction	<i>Heterogeneity vs. homogeneity of federal units (if any)</i>	Preference for units based on self-determining communities	Imposed by Dayton Agreement
	<i>Number of units relative to number of groups</i>	Preference for units equal to numbers of groups	More units than groups
The Institutions of Government	<i>Government system</i>	Parliamentary or Collective/Rotating Presidential system	Yes
	<i>Executive power sharing</i>	Yes: guaranteed	Yes
	<i>Legislative power sharing</i>	Yes: guaranteed	Yes
	<i>Electoral system (for parliament)</i>	PR-List or PR preferential	Closed PR-List
	<i>Judicial branch</i>	Independent and representative	Independent with external presence
	<i>Legal entrenchment</i>	Yes	Yes
Rights and Identities	<i>Individual vs. group rights</i>	Emphasis on combination of individual and group rights	Individual and group rights guaranteed in constitution, however strong emphasis on group rights
	<i>Recognition of distinct identities</i>	Yes, but as private and public matter	Yes as public matter

### III. BOSNIA AND HERZEGOVINA - THE DEADLOCKED CASE - IS THERE A WAY OUT?

One of the most prominent cases of complex powersharing in the Western Balkans is the case of Bosnia and Herzegovina. It is common for unconsolidated democracies recovering from ethnic conflict to be unable to provide the rule of law in many spheres of their society. Bosnia and Herzegovina is one of those post-conflict societies that face the serious consequences of the complex power-sharing model. Namely, in the case of Bosnia more than three levels of government exist. This is a result of the interplay of domestic (i.e., state and sub-state), regional and international factors in the process of state creation at Dayton, leading to a complex federal-confederal structure of the state. In addition, we have to consider the direct intervention of the international community that has assumed a significant role as a mechanism to coordinate law and policy-making. Powerful international officials retain significant powers enabling them to intervene directly into the political processes of the two entities. In Bosnia, this is a result of the unprecedented involvement of the international community in the process of resolving the three underlying self-determination conflicts within the country and the responsibility that international agents thereby assumed for post-conflict state construction, as well as from the particularly bitter nature of the disputes concerned.

The rule of law has been challenged by the strong pressure of the political elites in Bosnia and Herzegovina. Namely, the inability of the federation to implement the court decision of the Sejdić-Finci case is a clear example of fragile statehood and the lack of rule of law. In December 2009 the European Court of Human Rights found – in its judgment in the case *Sejdić and Finci vs. Bosnia and Herzegovina* – that the constitution and election laws of Bosnia and Herzegovina violate the European Convention on Human Rights and its protocols. Bosnia's laws require that political candidates identify themselves as “Bosniak”, “Croat” or “Serb” in order to be able to run for president or become a member of the upper house of the state parliament. The EU is constantly insisting on complying with the court's ruling and on making the necessary amendments to its Constitution to ensure that the rights of all minorities in the country are respected. The leaders of the six main parties in Bosnia and Herzegovina tried to reach an agreement on the ways of implementation of the decision and a special parliamentary committee made attempts to formulate the amendments to the Constitution taking into account the court ruling, but without success. The absence of an agreement on a solution of the Sejdić-Finci issue blocks the accession path of Bosnia and Herzegovina in the EU and a procedure for reducing the initially foreseen IPA 2013 program by 54%, i.e. for € 47 million has been launched.

In this case, the carrot and stick policy tracked by the European Union does not show any positive results. The EU is not a satisfactory incentive for serious reforms due to the fact that domestic gatekeeper ruling elites consider that the European perspective for Bosnia is too unrealistic. The political elites believe that the cost for deep and serious reforms in the multiethnic and deeply divided Bosnia is too

high. This is why they don't show enough incentive for reform and why they remain satisfied with this status quo. Obviously, there is a vicious cycle -- domestic elites do not want to reform because they think the EU is too unrealistic. The EU does not want Bosnia closer in the accession process because the country is not ready to undertake reforms. Is there any way out?

In fact, some of the reasons for the political and economic deadlock of the country could be detected in the so-called corporate (vis-à-vis liberal) consociational power sharing model of Bosnia. The failures attributed to this corporate power sharing system in Bosnia and Herzegovina stem from the fact that "it tends to strengthen elite predominance with the tendency of avoiding compromise through blocking political decision-making and to cement ethno-national identities and thereby block the formation of multiple identities including the political system and therefore loyalty vis-à-vis the state as a functional requirement for reconstruction and reconciliation."<sup>6</sup> Power sharing did not provide for "cooperation on the elite level as theoretically foreseen, but led to a closed elite cartel of the three ethno-nationalist parties, and thereby to a policy of *'divide et impera'* which was even democratically legitimized by premature and constantly repeated elections on all levels, since the OSCE wanted—through electoral engineering—to transform the monoethnic party system into a multiethnic one. This effort, however, totally failed."<sup>7</sup> These failures can be attributed to the fact that the power sharing model is rigid, territorial and seen as imposed and managed by the international community. While its key success is that it stopped the bloodshed in the war-torn country, Bosnia's power sharing institutions are complicated rather than complex and do not provide sufficient incentives to tie territorially-based elites into a meaningful central political process. The heterogeneous and multi-layer system of governance makes it harder to reach consensus on vital issues such as the implementation of the court ruling for the case of Sejdić-Finci despite the fact that Bosnia was under serious political and economic pressure of the international community. The country thus remains divided and polarized and under the threat of losing its membership in some international organizations.

The only opportunity for the EU is to strengthen and support the civil society, citizens and economic actors who obviously have an interest in an efficient, accountable and effective rule of law and functioning of the state administration. When the political elites cannot come to a commonly acceptable solution for a certain issue, the citizens are confronted with serious consequences. Recently, the public has witnessed the tragic end of a three-month-old baby who died after failing to get surgery because parliamentary wrangle prevented her getting a passport. In February 2013, the Constitutional Court of Bosnia ruled that the current allocation of one of the numbers which identifies the place of birth is inconsistent in a few municipalities that are divided by Bosnia and Herzegovina's "entity lines" and it

<sup>6</sup> Emma Lantschner, Joseph Marko, Antonija Petricusic (eds.), *European Integration and its Effects on Minority Protection in South Eastern Europe*, (Nomos Band 12, Baden-Baden 2008), p.377

<sup>7</sup> Ibid, 367.

requires amendments in the current legislation.<sup>8</sup> This baby was the first victim of the inability of the political elites to come to a common solution over the new legislation on the citizens' identity numbers. As a consequence, many babies remained unregistered, their passports and medical cards were denied and they were unable to receive any medical help abroad. When the baby was admitted to a hospital out of Bosnia, the state authorities refused to pay for the medical intervention. Despite all the attempts, the baby lost its battle for life. In addition, the institutional paralysis has blocked post-conflict reforms and stands as an obstacle for the further European integration of the country. The civil society has manifested exceptional activity against the political situation in Bosnia and has created strong pressure against the decisions of the political elites.

In the case of deadlocks created by the institutionalized ethno-politics in Bosnia and Herzegovina, the cleavages in the society are becoming deeper and affect all the citizens, regardless of the ethnic lines. The transformation of the deeply polarized and divided society must begin with reforms launched by the civil society. This bottom-up approach that comes from the grassroot actors can be considered as a key for unlocking the institutions if it is based on the principles of inclusion, cooperation and solving issues without the victimization of the society.

### Bibliography:

Emma Lantschner, Joseph Marko. Antonija Petricusic (eds.). *European Integration and its Effects on Minority Protection in South Eastern Europe*. Nomos Band 12, Baden-Baden 2008.

Lijphart, A. (1977) *Democracy in Plural Societies*. New Haven and London: Yale University Press.

Lijphart, A. (1995) 'Self-determination versus Pre-Determination of Ethnic Minorities in Power Sharing Systems', in *The Rights of Minority Cultures*, ed. Will Kymlicka. Oxford: Oxford University Press.

Lijphart, A. (2002) 'The Wave of Power sharing Democracy' in *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management and Democracy*, ed. by A. Reynolds. Oxford: Oxford University Press.

Lijphart, A. (2004) 'Constitutional Design for Divided Societies'. *Journal of Democracy*, Vol. 15, no. 2 (April 2004).

McGarry, J. (2006) 'Iraq: Liberal Consociation and Conflict Management' (Draft working paper, ms. in author's possession).

McGarry, J. and O'Leary, B. (2004a) *The Northern Ireland Conflict: Consociational Engagements*. Oxford: Oxford University Press.

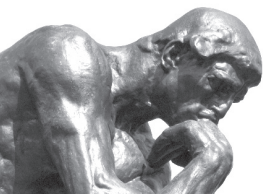
McGarry, J. and O'Leary, B. (2004b) 'Introduction: Consociational Theory and Northern Ireland' in *The Northern Ireland Conflict: Consociational Engagements*, ed. by J. McGarry and B. O'Leary. Oxford: Oxford University Press.

<sup>8</sup> "Bosnia's Babies in Limbo" Aljazeera, 20 June, 2013. Available at: <http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2013/06/201361913650303543.html>

- McGarry, J. (2007) 'Asymmetrical Federal Systems', *Ethnopolitics* Vol. 6, no. 1.
- O'Leary, B. (2005a) 'Debating Consociational Politics: Normative and Explanatory Arguments' in *From Powersharing to Democracy*, ed. Sid Noel. Montreal and Kingston: McGill/Queen's University Press.
- O'Leary, B. (2005b) 'Powersharing, Pluralist Federation, and Federacy' in *The Future of Kurdistan in Iraq*, ed. B. O'Leary, J. McGarry and K. Salih. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Wolff, S. (2003) *Disputed Territories: The Transnational Dynamics of Ethnic Conflict Settlement*. New York and Oxford: Berghahn.

## РЕЗИМЕ

Овој труд ја прикажува современата дебата за концептот на националноста во политиката преку фокусирање на три групи предизвици за институционален дизајн кај поделените општества: градење на државата, институции на власта и права и идентитет на групите и поединците. Истражувајќи ги актуелните препораки кај двете главни учења за регулирање на етничкиот конфликт (центрипетализам и консociјативизам), во светло на предизвиците на институционалниот дизајн, текстот има за цел да ги отслика стапиците и застојот предизвикани од институционализираните етно-политички прашања во случајот на Босна и Херцеговина. Притоа, опфатени и анализирани се последиците од судскиот случај Сејдиќ-Финци vs. Босна и Херцеговина, нагласувајќи ги предизвиците и можностите за европска интеграција на Босна и Херцеговина како еден од начините за излез од политичката криза во земјата.



Professional article

UDC: 323.14:930.85(497.115)

## ► OBSTACLES OF INTERNATIONAL CONFLICT RESOLUTION MODELS: THE LAW ON CULTURAL HERITAGE IN THE TOWN OF PRIZREN

—

author: Johannes Gold

### FINDING SOLUTIONS FOR INTERETHNIC CONFLICT

The efforts of peace- and state-building in the western Balkans show that normalization between the former conflict parties is still an obstacle for the international community. Paradoxically, it seems that the agreements on political participation, regulations on language and education, cultural autonomy, etc. lead to dysfunctional results pressing the long-grown multiethnic populations into institutional arrangements which do not reflect the reality of the complex ensemble of people's identities. The debate on this phenomenon asks the question whether the international community's conditions of formalistic solutions or more local ownership in the shape of greater openness to civil bargaining processes can produce better solutions.

Kosovo's second largest town Prizren can serve as a prime example for this controversy between *conditionality* and *local ownership*. Having the reputation of being an interethnic tolerant town, the starting conditions for meeting the requirements of conflict settlement seem to be perfect. However, Ahtisaari plan's approach of preserving the historic city center meets harsh criticism from local citizens.

The article presents international conflict-resolution efforts and their shortcomings on central and on local levels and discusses these theoretical considerations in the case of Prizren. The conclusion brings together theoretical and empirical findings.

## CONDITIONALITY AND FORMALISTIC POWER SHARING APPROACHES – ARE THERE ALTERNATIVES?

The task of peacebuilding following violent interethnic conflicts confronts the international community and scholars with the question how to contribute to a self-sustaining post-conflict settlement. After violent conflict, members of the group that lost the confrontation are exposed to acts of revenge, further exclusion, or at least further marginalization. During state-building under new power-constellations the international community is responsible for providing their basic demands: "In their fear, political minorities [as well as ethnic communities, J.G.], recognizing the state's limited capacity to ensure their physical and cultural safety, look outward to the international community for protection."<sup>1</sup> Therefore external states and international organizations impose conditions on the emerging state to ensure a framework in which security can be established.<sup>2</sup> This conditionality as an obligation to be fulfilled by the new political elites often implies "a range of special institutional safeguards to prevent the emergence of conditions in which divisions within society (for example between different ethnic, religious or socioeconomic status groups) gain a salient discriminatory dimension".<sup>3</sup> Neglecting argumentations stating that separation of conflict parties is the most reliable solution for peacefully settling interethnic conflict,<sup>4</sup> and supporting the principle of state sovereignty, special group rights and power sharing mechanisms are currently seen as the "conventional wisdom" in academic and policy circles when it comes to conflict resolution.<sup>5</sup>

For the present subject, the discussion of *power sharing* complemented with special group rights is of importance since such arrangements are applied in areas with intermingled ethnic structure and upon special interest-claims. The question is how to conduct institutional design since many negotiated power sharing settlements manifested substantive shortcomings in practice. Institutional design is wide-ranged and multi-faceted: it includes "a 'grand coalition' of elites representing different societal groups, proportionality in the electoral system and administrative appointments, mutual veto or the right of minority veto over key governmental decisions, and group autonomy with respect to key aspects of social and cultural life."<sup>6</sup>

In recently applied power sharing arrangements the guiding principles are *multiculturalism* or *multiethnicity*. The political language of international diplomats

<sup>1</sup> David A. Lake and Donald Rothchild, "Containing Fear: The Origins and Management of Ethnic Conflict", *International Security* 21, no. 2 (1996): 73f.

<sup>2</sup> Cf. *ibid.*, 56.

<sup>3</sup> Stefan Wolff, "Post-conflict state building: The debate on institutional choice", *Third World Quarterly* 32, no. 10 (2011): 1780.

<sup>4</sup> Cf. Chaim Kaufmann, "Possible and Impossible Solutions to Ethnic Civil Wars" in *Nationalism and ethnic conflict*, ed. Michael E. Brown, 265–305, International Security Readers (Cambridge, Mass. [u.a.]: MIT Press, 1997), 266, 268, 280.

<sup>5</sup> Cf. Alexander B. Downes, "The Problem with Negotiated Settlements to Ethnic Civil Wars", *Security Studies* 13, no. 4 (2004): 231. see also Alan J. Kuperman, "Is Partition Really the Only Hope? Reconciling Contradictory Findings about Ethnic Civil Wars" *Security Studies* 13, no. 4 (2004): 314.

<sup>6</sup> M. Cammett and E. Malesky, "Power Sharing in Postconflict Societies: Implications for Peace and Governance", *Journal of Conflict Resolution* 56, no. 6 (2012): 985.



as well as of local political actors set up the task of creating a “multicultural Bosnia”, shaping a “multi-ethnic Kosovo” or engineering a “multicultural democracy” in Macedonia.<sup>7</sup> While the intentions may be honorable, the means to achieve these goals are often misguided. Paradoxically, by applying the conditions of power sharing to an ethnically divided society, often the opposite of the aspired result appears.<sup>8</sup> Power sharing arrangements based on ethnic cleavages rather tend to conserve the interethnic conflict than to break up the boundaries. If the only way to achieve political power is to declare oneself as a member of a certain ethnic group and, consequently, the competitor for political power remains the ethnic other, the hope for a trans-ethnic societal consensus is likely to fade away. The heightened salience of ethnic affiliations in power sharing arrangements based on ethnic categories can produce legislative stalemate, and political inefficiency can therefore lead to a low policy output.<sup>9</sup> Especially in post-conflict settings, former conflict parties are eager to suppose fraud conducted by the former adversary which makes trustful cooperation challenging.<sup>10</sup> Cammett and Malesky conclude that “power-sharing approaches take ethnic divisions as the building blocks of political representation [and are, J.G.] thereby reinforcing and further politicizing ethnic cleavages.” So “power sharing is unlikely to promote effective governance and, hence, durable peace.”<sup>11</sup>

In practice, however, arrangements based on “ascriptive identities” may produce some kind of security<sup>12</sup> but rarely contribute to political or societal cohesion. The Macedonian scholar Tchavdar Marinov states about the Slavo-Macedonian perception of the rights for Albanians in the Ohrid Framework Agreement: “they [the Slavo-Macedonians, J.G.] believe that they are the only ones making ‘compromises,’ which then have no particular impact on the Albanians’ loyalty to the state.”<sup>13</sup>

This issue is currently one of the “dilemmas posed by the simultaneous requirements of peace maintenance and (democratic) state building.”<sup>14</sup> International policy-makers are confronted with the double task of peacebuilding and state-building. The legitimacy of the political system in creation depends on its capacity to build a self-sustaining peace, while only a state seen as legitimate can provide trustable security. Therefore, institution-building remains the crucial link from peace-arrangements implemented by international forces towards self-standing security provided by the newly arranged state.<sup>15</sup> At the same time, the international

<sup>7</sup> Cf. Tchavdar Marinov, “Multiculturalism in the Balkans: Is it Necessary? The Use of the Term in the Context of the Balkans”, *Identities: Journal for Politics, Gender, and Culture* 5, no. 2 (2006): 37f.

<sup>8</sup> Cf. Lake and Rothchild, “Containing Fear: The Origins and Management of Ethnic Conflict”: 59.

<sup>9</sup> Cf. Cammett and Malesky, “Power Sharing in Postconflict Societies: Implications for Peace and Governance”: 986.

<sup>10</sup> Cf. Downes, “The Problem with Negotiated Settlements to Ethnic Civil Wars”: 233.

<sup>11</sup> Cammett and Malesky, “Power Sharing in Postconflict Societies: Implications for Peace and Governance”: 987.

<sup>12</sup> Cf. Wolff, “Post-Conflict state building: The debate on institutional choice”: 1781–4.

<sup>13</sup> Marinov, “Multiculturalism in the Balkans: Is it Necessary? The Use of the Term in the Context of the Balkans”: 41.

<sup>14</sup> Wolff, “Post-Conflict State Building: The Debate on Institutional Choice”: 1778.

<sup>15</sup> Cf. *ibid.*, 1779f.

organizations which often occupy the formal sovereignty of the state in question risk to lose their credibility if they are unable to solve political stalemates. In this context the claim for more local ownership emerges.<sup>16</sup> In contradiction to the formalistic top-down approach of international policy-makers, elements of local ownership approaches comprise more flexible and more bottom-up mechanisms which could help solving the dilemmas in question: before crafting institutional arrangements there should be an agreement between the conflict parties on "each side's concerns about survival, status, legitimacy, and cultural and political rights."<sup>17</sup> The subsequent settlements should leave enough room for further adaptations, whereas the arrangements should be flexible for changes by institutional bargaining in order to provide incentives for democratic participation of the elites.<sup>18</sup> Finally, formal arrangements alone cannot provide the ground for a consociational political culture, but it also needs non-formal institutions which cannot be crafted, but need to be taken into account as a resource which depends vastly on the local circumstances and the local civil society actors.

Summing up, institutional design often falls short of solving the problems on the ground but, nevertheless, it is a matter of responsibility of the international community. A possible solution to the dilemmas between ethno-formalistic conditions of institutional design, the factual need for security guarantees, and concessions to ethnic minorities might be a more open and flexible approach in designing the new arrangements. The idea of local ownership might satisfy both the demand of legitimation of the new institutional arrangement, and as a higher sensitivity to local circumstances.

## MANAGING CULTURAL HERITAGE IN INTER-ETHNIC CONFLICTUAL SETTINGS

Cultural heritage preservation after violent conflict does not seem to be the most urgent task in a post-conflict scenario. Security, the rule of law and welfare are indeed more vital to avoid ongoing clashes between the groups in conflict. However, in post-conflict settings and in divided societies preserving cultural heritage is often a matter of dispute.

"Heritage claims [...] have long been recognized to bolster discourses of nationalism, identity, belonging and exclusion."<sup>19</sup> Cultural monuments can easily be used as arguments for autochthony of the conflicting groups as well as manifestations of the ethnic other as offender in the recent conflict. Therefore, disgracing or tearing down cultural relicts of the former enemy are common methods of wiping out the other's heritage and thus constructing new historical

<sup>16</sup>Cf. Rolf Schwarz, "Post-Conflict Peacebuilding: The Challenges of Security, Welfare and Representation" *Security dialogue* 36, no. 4 (2005): 435.

<sup>17</sup>Wolff, "Post-Conflict state building: The debate on institutional choice": 1788.

<sup>18</sup>Cf. *ibid.*, 1779.

<sup>19</sup>Michael Dumper and Craig Larkin, "The politics of heritage and the limitations of international agency in contested cities: a study of the role of UNESCO in Jerusalem's Old City", *Review of International Studies* 38, no. 01 (2012): 26.

realities in public space. Perspectives of multiethnic coexistence get minimized if cultural heritage is not declared as an essential part of post-conflict settlement from the very beginning of peacebuilding. Thus "heritage preservation plays [an integral role, J.G.] in the process of communal reconciliation and peace-building."<sup>20</sup>

In multiethnic settings internationally conducted cultural heritage preservation produces almost the same shortcomings like those produced by the international community when conducting institutional design at the state level. Dumper and Larkin, for example, speak of an action plan in Jerusalem designed for "the revitalization and cultural renewal of the Old City" stating that it falls short of success since, inter alia, it made "little reference to the city's social division." Similar findings came from Mostar, where it was stated in advance of the restoration of the famous old city: "If this rebuilding proceeds in the framework of a divided city, without the involvement of citizens of both sides of the city, then the Old City can only convey the image that was imposed on it during the war."<sup>21</sup> These statements are arguments to consider the importance of local ownership in cultural heritage management.

Especially at the local level, cultural heritage preservation plays an important role, since local population is in day-to-day contact with the visual elements of common heritage and therefore is permanently influenced by the symbolism of public space. Thus the approaches of institutional design should not be over-generalized, given that heterogeneously inhabited areas are quite sensible social arrangements.<sup>22</sup> Local circumstances must be considered and local cultural elites have to be involved in order not to impose a framework which conflicts with the ethnic and social configuration of the place in question.<sup>23</sup>

## THE DISPUTE ON THE SPECIAL PROTECTIVE ZONE IN PRIZREN

In terms of cultural heritage, Prizren can claim to present a rich cultural heritage, which is described by the Swedish NGO *Cultural Heritage without Borders* as follows:

Prizren retains a sense of the diverse architectonic layering that defines its character and bears witness to its history, [...] It contains several protected religious monuments (Islamic, Catholic and Orthodox), including one UNESCO World Heritage Site (Bogorodica Ljeviška Church), alongside important civic monuments (the Hammam, bridges and street fountains). Importantly, a wealth

<sup>20</sup>Ibid., 47f.

<sup>21</sup>Ibid., 38f., see also 48.

<sup>22</sup>Cf. Christoph Zürcher, "Einbettung und Entbettung: Empirische Institutionenzentrierte Konfliktanalyse" in *Anthropologie der Konflikte*, 102-120, ed. Julia Eckert, Kultur und soziale Praxis (Bielefeld: transcript, 2004), 119.

<sup>23</sup>Cf. Milton J. Esman, *An introduction to ethnic conflict*, 1st ed. (Cambridge: Polity, 2004), 16f; Ravi Kanbur, Prem K. Rajaram and Ashutosh Varshney, "Ethnic Diversity and Ethnic Strife. An Interdisciplinary Perspective" *World Development* 39, no. 2 (2011): 151.

of traditional vernacular houses also remain which [...] provide a coherent example of the urban cultural heritage context in Kosovo.<sup>24</sup>

Also, today's ethnic structure of Prizren – Albanians, Bosniaks, Turks, Romas, Ashkalis, Balkan-Egyptians, Goranis, and a small Serbian community – gives evidence to the prevalence of a multiethnic town.<sup>25</sup> In this context, the most obvious development is the fact that, after the Kosovo-wide anti-Serbian riots in March 2004, Serbian townsfolk, as well as SOC institutions, are coming back without substantive security concerns. Most significantly, there is also the reopening of the priest seminary in the city center.<sup>26</sup> As a Kosovar city where young Serbian novices can study Orthodox theology and where the Albanian imam and the Orthodox priest salute each other on the main square, Prizren may count as a Balkan city where a "multicultural society and mutual tolerance have existed [...] for ages"<sup>27</sup> and which still persists. So, it may be of common interest to preserve the described multicultural architectural ensemble especially since "state institutions' failure to protect cultural heritage" pose threats on the historic center.<sup>28</sup>

By imposing the Ahtisaari Plan as a blueprint for an institutional design of the state of Kosovo,<sup>29</sup> the international community took responsibility to take care of the demands of the minorities in Kosovo. Bearing in mind the destructions of SOC's monuments in 2004, one condition for Kosovo to gain final sovereignty was the establishment and institutional management of so-called Special Protective Zones (SPZ), focusing on the preservation and security for SOC's sites. The whole process of drafting and implementing the law was accompanied by vehement opposition from local population and NGOs.<sup>30</sup>

The law on SPZs states that one of its core objectives is that the "adverse development" around Serbian Orthodox sites shall be prevented, "while ensuring the best possible conditions for harmonious and sustainable development of the communities inhabiting the areas surrounding such sites."<sup>31</sup> Thus the subsequently adopted law on the SPZ in Prizren, which covers large areas of the historic center, imposes restrictions and limitations on activities or measures such as limitations on merging of parcels, erection of kiosks, garbage bins or advertising displays, noise prevention regulations, constructing regulations, and regulations on commercial activities.<sup>32</sup> The empowered decision-making authority is the Council for Cultural Heritage of Prizren which is composed of representatives from civil society experts

<sup>24</sup> Cultural Heritage without Borders, "Portraits of Historic Districts in Kosovo and the Balkan Region", 11. See also Noel Malcolm, *Kosovo: A Short History* (London: Papermac, 1998), xxxv.

<sup>25</sup> For details see OSCE, "Municipality Profile Prizren".

<sup>26</sup> Cf. OSCE, "An Assessment of the Voluntary Returns Process in Kosovo", 28. See also British Embassy, "Serbs returns to Prizren".

<sup>27</sup> Marinov, "Multiculturalism in the Balkans: Is it Necessary? The Use of the Term in the Context of the Balkans": 37.

<sup>28</sup> Cf. EC Ma Ndryshe, "Erroneous: An analysis of numerous and continuous faults in cultural heritage", 37f.

<sup>29</sup> Cf. United Nations Security Council, "Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement: S/2007/168/Add.1"; The Assembly of Republic of Kosovo, "Law on Special Protective Zones".

<sup>30</sup> Cf. Balkan Insight, "Thousands Oppose 'Discriminatory' Law in Kosovo".

<sup>31</sup> The Assembly of the Republic of Kosovo, "Law on Special Protective Zones", 1, Art. 3c, also cf. Art. 1.2).

<sup>32</sup> Cf. The Assembly of the Republic of Kosovo, "Law on Historic Centre of Prizren", 4, Art. 6.

as well as of delegates from the Islamic Community, the Catholic Church and the SOC. Altogether, the regulation reads like a preservation order which could be in force in any historical relevant site all over the world. The crucial elements of both laws, however, are Article 4 of the Law on the SPZs and Article 18 of the Law on SPZ Prizren. Concerning the decision-making in the local Cultural Heritage Council, Article 18 (5) reads: "In compliance with the Law on Special Protective Zones, disputes related to the Serbian Orthodox Church shall refer to IMC." This means that in the case of a project-proposal in the SPZ which is in conflict with the SOC, the disagreement of the representative of the SOC leads to a request for mediation in the Implementation and Monitoring Council (IMC) at the national level. The IMC is composed of "representatives of the Serbian Orthodox Church, the Ministry of Environment and Spatial Planning, the Ministry of Culture Youth and Sport, the OSCE and the EU."<sup>33</sup>

Despite the fact that the representatives of the international community were eager to clarify that the SOC does not enjoy any veto right on construction or other projects and, moreover, the law also does not create extraterritorial areas and the fact that the purpose of the "special" character of the Special Protective Zones is to ensure that the local representatives of the Serbian Orthodox Church [...] are linked to the municipalities,"<sup>34</sup> it remains that the SOC actually has some right other members of the local Cultural Heritage Council don't have.

As a consequence from the emerging law, a *Coalition for Prizren* was formed, which initially expressed its opposition against the shortcomings of implementing cultural heritage protection in Prizren which will even not be changed by imposing a new law or by creating executive double structures within the local government.<sup>35</sup> The main goal of *EC Ma Ndryshe* (Civil Emancipation Differently), the NGO heading the coalition, is to make Prizren "a city where culture is a fundamental feature of the development of the city"<sup>36</sup> and therefore focuses on the proper management of culture in general.

Besides these claims, the crucial point of critique relates to the different treatment of the SOC. The public discourse also invited the popular opposition Party *Vetëvendosje!* (self-determination) to state "that this law practically promotes Serbian nationalism and chauvinism."<sup>37</sup> Also, parts of the local population are concerned about the special rights of the SOC and the external determination by the SOC in Belgrade.<sup>38</sup> This discursive framework also recalls the role of the SOC during the wars in Yugoslavia and the interpretation of the 2004 riots as a

<sup>33</sup>European Commission, High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, "Joint Report to the European Parliament and the Council: on Kosovo's progress in addressing issues set out in the Council Conclusions of December 2012 in view of a possible decision on the opening of negotiations on the Stabilisation and Association Agreement", 5.

<sup>34</sup>International Civilian Office Kosovo, "Implementation of Special Protective Zones for Religious and Cultural Heritage in Kosovo", 14. See also Muhamet Brajshori, "Politics and culture continue to clash in Prizren".

<sup>35</sup>Cf. Balkan Insight, "Thousands Oppose 'Discriminatory' Law in Kosovo".

<sup>36</sup>Muhamet Brajshori, "NGO works to preserve Prizren historic charm".

<sup>37</sup>Arbër Selmani, "Multiculturalism in Kosovo - the case of the historic centre of Prizren".

<sup>38</sup>Cf. *ibid.*

single event which don't legitimize a special status for the SOC.<sup>39</sup> Regardless of the factual intensity of the SOC's influence on the management of the cultural heritage, the discourse on the Law on SPZ Prizren reactivated narratives which have discrediting effects on the SOC. In circumstances where reconciliation has not yet begun substantially, such discourses may create a dangerous public atmosphere.

Remembering the pitfalls of institutional design, in Prizren, international community fell short of solving the dilemma between peacebuilding and state-building. By focusing on the security for the SOC monuments and the necessary approximation of the church towards Kosovar institutions, the international community and central Kosovar institutions missed the chance of both taking into account the effects of positive discrimination imposed by special rights for one party, as well as the local circumstances. At least considering the local context would have been promising. Already at the time of the drafting of the Ahtisaari-Plan, Prizren had a vivid civil society landscape which was dealing with the issues of such concern. However, consultation with local actors is reported to have been only "very superficial" and the legislation on the Law on SPZ was done without a substantial debate.<sup>40</sup>

Considering Prizren as a multiethnic place whose population defines itself by speaking Turkish, Albanian and Serbian/Bosnian at the same time and by claiming themselves as being inter-ethnic and interreligiously tolerant, placing an ethnic or rather religious defined framework for preserving cultural heritage is delicate from the beginning. Regardless of crimes that happened on all sides, the idea of an inclusive city-identity could have the potential to make the difference in conflictual multiethnic settings. The Law on the SPZ in Prizren and the subsequent discourse increased ethnic conflict, at least rhetorically. To put it in the words of Hajrulla Çeku from EC Ma Ndryshe: "Paradoxically, by attempting a multicultural society, this package [the Ahtisaari Plan, J.G.] has achieved exactly the opposite effect, creating a difference between monuments belonging 'to them' or 'to us'."<sup>41</sup>

## CONCLUSION: STILL LESSONS TO LEARN

This article gives an overview of the approaches of post-conflict management in interethnic settings on the state and on local level. Theoretically, it concludes that the "conventional wisdom" – formalistic institutional design urged by conditionality – often falls short when it comes to legitimacy, effectiveness and cultural compatibility of the newly established regime. To overcome these shortcomings, institutional design can be enriched with elements of local ownership which imply more room for civil society bargaining processes and non-formal arrangements. Especially in urban multiethnic settings, considering the local circumstances is evident. Multiculturalism or multiethnicity generally is hard to be saved or created by ethno-formalistic institutions alone since they disregard the content of these

<sup>39</sup> Cf. EC Ma Ndryshe, "Erroneous", 21–3.

<sup>40</sup> Cf. Arbër Selmani, "Multiculturalism in Kosovo - the case of the historic centre of Prizren". See also EC Ma Ndryshe, "Erroneous", 25.

<sup>41</sup> Arbër Selmani, "Multiculturalism in Kosovo - the case of the historic centre of Prizren".

social realities.<sup>42</sup> Nevertheless, the original reason for international community to conduct peacebuilding – ethnic conflict – shows that there are groups that have not been able to solve problems peacefully. In these scenarios it cannot be left to the conflict groups to do the institutional design on their own when as a minimum further co-existence is intended. Therefore, conditionality and institutional design with special conditions for ethnic groups at risk remain the basic tools for post-conflict settlement. In the case of Prizren it is too early to judge whether this case of top-down policy-making crashing with local circumstances will find a constructive end. Also, it is not clear whether this kind of conflict is a special case just occurring in peacebuilding scenarios or the described shortcomings are just a lack of transparency and legitimacy in political decision-making which might occur in every socio-political confrontation.

What should be clear is that settling inter-ethnic disputes on the local level, besides deliberately designed power sharing arrangements, also needs contributing bottom-up processes which involve local stake holders. For Prizren, it would have been a real accountable proof for its often praised tolerance if local actors could manage to preserve its multiethnic character without top-down regulations.

### Bibliography

Balkan Insight. "Thousands Oppose "Discriminatory" Law in Kosovo." <http://www.balkaninsight.com/en/article/thousands-protest-against-the-historic-centre-of-prizren> (accessed November 15, 2013).

Brajshori, Muhamet. "Politics and culture continue to clash in Prizren." [http://setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en\\_GB/features/setimes/features/2011/12/01/feature-04](http://setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/features/2011/12/01/feature-04) (accessed November 29, 2012).

———. "NGO works to preserve Prizren historic charm." [http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en\\_GB/features/setimes/features/2012/09/06/feature-03](http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/features/2012/09/06/feature-03) (accessed November 15, 2013).

British Embassy. "Serbs returns to Prizren." <http://ukinkosovo.fco.gov.uk/en/news/?view=News&id=665803382> (accessed November 7, 2012).

Brown, Michael E., ed. *Nationalism and Ethnic Conflict*. International Security Readers. Cambridge, Mass. [u.a.]: MIT Press, 1997.

Cammett, M., and E. Malesky. "Power Sharing in Postconflict Societies: Implications for Peace and Governance." *Journal of Conflict Resolution* 56, no. 6 (2012): 982–1016.

Cultural Heritage without Borders. "Portraits of Historic Districts in Kosovo and the Balkan Region." <http://www.chwbkosovo.org/file.php?file=EUSRConference.pdf> (accessed November 6, 2012).

Downes, Alexander B. "The Problem with Negotiated Settlements to Ethnic Civil Wars." *Security Studies* 13, no. 4 (2004): 230–279.

<sup>42</sup>Cf. Marinov, "Multiculturalism in the Balkans: Is it Necessary? The Use of the Term in the Context of the Balkans": 38.

Dumper, Michael, and Craig Larkin. "The politics of heritage and the limitations of international agency in contested cities: a study of the role of UNESCO in Jerusalem's Old City." *Review of International Studies* 38, no. 01 (2012): 25–52.

EC Ma Ndryshe. "Erroneous: An analysis of numerous and continuous faults in cultural heritage." <http://kfos.org/wp-content/uploads/2013/03/Erroneous-ENG.pdf> (accessed November 15, 2013).

Eckert, Julia, ed. *Anthropologie der Konflikte*. Kultur und soziale Praxis. Bielefeld: transcript, 2004.

Esman, Milton J. *An Introduction to Ethnic Conflict*. 1st ed. Cambridge: Polity, 2004.

European Commission, High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy. "Joint Report to the European Parliament and the Council: on Kosovo's progress in addressing issues set out in the Council Conclusions of December 2012 in view of a possible decision on the opening of negotiations on the Stabilisation and Association Agreement." [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2013/ks\\_spring\\_report\\_2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/ks_spring_report_2013_en.pdf) (accessed November 16, 2013).

International Civilian Office Kosovo. "Implementation of Special Protective Zones for Religious and Cultural Heritage in Kosovo." <http://www.docstoc.com/docs/160174414/Implementation-of-Special-Protective-Zones-for-Religious-and-ICO> (accessed November 16, 2013).

Kanbur, Ravi, Prem K. Rajaram, and Ashutosh Varshney. "Ethnic Diversity and Ethnic Strife. An Interdisciplinary Perspective." *World Development* 39, no. 2 (2011): 147–158.

Kaufmann, Chaim. "Possible and Impossible Solutions to Ethnic Civil Wars." In *Nationalism and ethnic conflict*. Edited by Michael E. Brown, 265–305. International security readers. Cambridge, Mass. [u.a.]: MIT Press, 1997.

Kuperman, Alan J. "Is Partition Really the Only Hope? Reconciling Contradictory Findings About Ethnic Civil Wars." *Security Studies* 13, no. 4 (2004): 314–349.

Lake, David A., and Donald Rothchild. "Containing Fear: The Origins and Management of Ethnic Conflict." *International Security* 21, no. 2 (1996): 41–75.

Malcolm, Noel. *Kosovo: A short history*. London: Papermac, 1998.

Marinov, Tchavdar. "Multiculturalism in the Balkans: Is it Necessary? The Use of the Term in the Context of the Balkans." *Identities: Journal for Politics, Gender, and Culture* 5, no. 2 (2006): 35–64.

OSCE. "Municipality Profile Prizren." <http://www.osce.org/kosovo/13128> (accessed April 17, 2012).

———. "An Assessment of the Voluntary Returns Process in Kosovo." <http://www.osce.org/kosovo/96805> (accessed November 28, 2012).

Schwarz, Rolf. "Post-Conflict Peacebuilding: The Challenges of Security, Welfare and Representation." *Security dialogue* 36, no. 4 (2005): 429–446.

Selmani, Arbër. "Multiculturalism in Kosovo - the case of the historic centre of Prizren." <http://www.transconflict.com/2013/05/multiculturalism-in-kosovo-the-case-of-the-historic-centre-of-prizren-215/> (accessed May 22, 2013).

The Assembly of Republic of Kosova. "Law on Special Protective Zones." [http://www.gazetazyrtare.com/e-gov/index.php?option=com\\_content&task=view&id=146&Itemid=56&lang=en](http://www.gazetazyrtare.com/e-gov/index.php?option=com_content&task=view&id=146&Itemid=56&lang=en) (accessed November 15, 2013).



———. "Law on Historic Centre of Prizren." <http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/Law%20on%20Historic%20Centre%20of%20Prizren.pdf> (accessed November 15, 2013).

United Nations Security Council. "Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement: S/2007/168/Add.1." (accessed November 16, 2013).

Wolff, Stefan. "Post-Conflict State Building: the debate on institutional choice." *Third World Quarterly* 32, no. 10 (2011): 1777–1802.

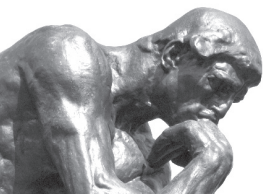
Zürcher, Christoph. "Einbettung und Entbettung: Empirische Institutionenzentrierte Konfliktanalyse." In *Anthropologie der Konflikte*. 102–120. Edited by Julia Eckert. Kultur und soziale Praxis. Bielefeld: transcript, 2004.

## РЕЗИМЕ

Овој текст образложува како поставеноста на меѓународната заедница во врска со меѓуетничките конфликти, се судира со реалноста. Се разгледува прашањето колкави се шансите за успех на условеноста на етно-формалистичките пристапи и што може да направи локалното граѓанско општество за да придонесе кон заедничката цел за меѓуетничко разбирање. Во случај на спор во врска со заштитата на културното наследство на мултиетничкиот косовски град Призрен, станува евидентен феноменот на не-етнички, туку урбан идентитет. Рамката што ја нуди меѓународната заедница за донесување одлуки во врска со културата во градот не кореспондира со специфичниот вид на општествена реалност. Со спроведување на институционалниот договор заснован на етнички критериуми, кој ѝ доделува специјални права на Српската православна црква (СПЦ), локалната дебата за културното наследство на Призрен стана етничко прашање. За да се избегнат такви дисфункционални ефекти, треба да се зголеми бројот на апликации за институционален дизајн во слични околности со повеќе елементи по принципот оддолу-нагоре (bottom-up), со цел да се задоволи сè поголемата побарувачка за локална сопственост во поствоени услови. И покрај некои недостатоци на теренот, институционалниот дизајн останува еден од суштинските елементи за градење мир во постконфликтни ситуации.

Клучни зборови: градење мир, институционален дизајн, локална сопственост, Призрен, локален идентитет





## ► A NEW URBAN NARRATIVE: GRAFFITI ETHNO-NATIONALISM IN SKOPJE

Professional article

UDC: 323.12:75.052.3(497.711)

author: Ali Pajaziti\*

"It's useless to whitewash it,  
we are determined to do it again"  
(A Skopje graffiti)

### 1. INTRODUCTION

The prominent Australian philosopher and thinker Ivan Illich, with regard to his controversial discourse, says: "You can wipe out a whole city from the earth if you take away its breath."<sup>1</sup> The hermeneutics of this sentence makes us understand that cities are living organisms, with a body and a soul, with "cells and tissues", creatures that breathe and even rebel when someone takes their power away, they are entities that will never forget (M. Armağan), but they can even cease to exist if we don't cultivate or culturalise them. From the ancient cities (Byblos, Damascus, Jericho) up to now, together with cities that have brought us civilization, a special culture has been developing that distinguishes it from the rural *geist*, the rural way of living. This culture has been over-labeled as city culture or urban culture, that in up-to-date form results in *urban life*. This way of living in postmodern times, when everything passes away, has evolved in an interesting artistic, challenging way, it is a sub-artistic form or an alternative artistic form that carries its exhortation in public places like walls, buildings, bridges, in objects like old cars, on sign posts etc., communicating with the recipient sometimes in a verbal way (words, letters) and sometimes in a non-verbal way (pictures, paintings, drawings) out of the mainstream of the social life. In times of turbulent conditions graffiti has been used

\* Associate Professor, SEE University, Tetovë (Macedonia). [www.alipajaziti.net](http://www.alipajaziti.net)

<sup>1</sup> Mustafa Armağan, *Şehir Asla Unutmaz*, İz Yayıncılık, İstanbul, 1996, p. 15.

as a means of expressing oneself, communicating and identifying with groups and ideals, and dividing territories among antagonists. This article aims to unfold the trends of the graffiti (sub)culture in Skopje, *as a mural literature of hatred* and to detect the ratio between alternative art and ethnocentrism and the impact of this discourse in the everyday life.

## 2. (ALTER)URBAN ART OR GRAFFITI (SUB)CULTURE

The urban way of life has generated an artistic alternative form: *urban art*, the graffiti (Lat. *graphire*, to write with a stylus; Gr. *grapheion*, to write), which is a mainly juvenile subculture that breaks the rules of tradition and shows a completely new way of art making that, according to Ilse Scheepers, is an expression of the need of communication dating back to prehistoric times.<sup>2</sup> The theory and observation claim that *urban art* refers to a style of art interconnected to the city and city life, performed by artists living in the city or whose passion is the city life. This form of art specified as drawing letters, symbols and black images in undergrounds and on private properties of New York in the 1960s<sup>3</sup> during the next decade turned up as part of the hip-hop movement hand-in-hand with break-dance, DJ-ism and MC-ing. In the 1980s all these forms of expression began simultaneously as a form of hip-hop culture. The graffiti movement originating from the Afro-American youth and the Afro-Caribbean culture became part of the ghettos in America and Hispanic slums, mixed up with jazz and blues, becoming widespread in the urban and suburban areas of the middle classes.<sup>4</sup>

Graffiti combines street art with spray painting, used to summarize all shapes of visual art shown in urban areas, inspired by urban architecture or the city way of life. Due to its un-natural presence in public places, it is considered as vandalism (punishable by law) and an attack to private property; however, according to some scholars, it is a genre of artistic expression that deserves to be shown in art galleries and at exhibitions. Although it can be seen in neighborhoods where representatives of different cultures live together, today it consists of an international artistic form used in different ways, so that different urban artists travel from city to city and have social contacts with people all over the world. This kind of culture is called *graffiti culture* that marks a kind of public writing that might seem just as simple written words, dating back to ancient Greece and Rome. In modern times, mural writing and paintings, especially those made with spray and markers, are most popular among teenagers. Graffiti culture and urban art are interlinked with hip-hop music, anarcho-punk, antiwar clichés, anarchic, feminist and anti-globalist movements, etc. It has also been claimed that urban art can be alternatively called counterculture or culture jamming, or deculturization, because it violates the framework accordance of every society, it tends to bring forward

<sup>2</sup> Ilse Scheepers, *Graffiti and Urban Space*, University of Sidney, 2004.

<sup>3</sup> Nancy MacDonald, *The Graffiti Subculture: Youth, Masculinity and Identity in London and New York*, Palgrave, New York, 2001, p. 2.

<sup>4</sup> J. Rahn, *Painting Without Permission: Hip-Hop Graffiti Subculture*, Bergin & Garvey, London 2002, p. 2.

slogans like *Lisez moins, vivez plus* (Read less live long!), it shows fascist symbols such as swastikas... Others yet even define it as underground press, as a figurative art and form of calligraphy.

This kind of subculture, whose performers have been considered as space invaders and hijackers, sometimes conveys political messages (Skopje: Forever Macedonia!; Tetovo: 1 language, 1 state, 1 nation!; Prishtina: 12:44 Time is up, UNMIK go home!; New York: Broken promises/Falsa Promesas; Cairo: Antique dictators for sale!; Amsterdam: Freedom lives when the state dies!), and sometimes refer to sport, imply humor, include stylistic figures (No teeth, no moustache, smell like a... Bosnian girl!; I don't want chewing gum, I want my change!; "Guard Yugoslavia!; What a good hotel it was!; I will never forget you, just go away!; Aids, Aids, but what isn't cancer!; Tallava<sup>5</sup> 20 years!; Error 404: Peace not found! Graffiti is a fun crime!; No vote either for Batman or for Superman, only for Sefa Sirmen!; Ultras Forever!)

Some authors assume that graffiti culture is an oxymoron, since speaking about it is like speaking about dead life or about dark light... It is important to emphasize the esthetic or non-aesthetic dimension of urban culture, how much it has to do with beauty as a category and with values as an axiological concept and with their antipode? In spite of denying the positive reflection of the graffiti, it can still be said that this kind of urban *modus vivendi* constitutes a sociological phenomenon that is a reflection of social trends and can even be considered as a corrector of many negative social consequences, like an alternative rebellion. Graffiti is an expression of a world view, philosophy, of a perspective for human beings, the society and life in general, either in the form of drawings or writings. The symbolism of this avant-garde subculture is a breath of knowledge archaeology (Foucault) and of deconstruction (Derrida), a social network that joins together social groups on a national level ("Bad Blue Boys") as much as on the global level (antiglobalists: Bread, not guns!).<sup>6</sup> The elements of this culture are found in every corner of our city.

The city of the future, as Jonathan Raban puts it, seems like a soft city,<sup>7</sup> part of postmodern urbanism, where different cultural elements stay together as encyclopedic articles, that is, in full harmony and order with each other. An anarchic city, even from the aspect of giving orders, is not a healthy place to live in, but even the absolute "No" to alternative culture is not a solution. Ethics and moral values are distinctive signs of social health and public order, it is necessary to nurture them with vigilance. This is the reason why there are anti-spray corpses, workers that wipe out ugly and malicious writings. On the other hand, there are those who paint peace symbols, hearts and Linux as liberators of the future and a means of coexistence in the IT society.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> A type of Balkan music mixed with Greek, Turkish, Albanian and Slavic tunes.

<sup>6</sup> See A. Pajaziti, "(Alter)arti urban ose graffiti (sub)kultura", *Shenja*, 00, March 2011.

<sup>7</sup> See Jonathan Raban, *Soft City*, The Harvill Press, 1974.

<sup>8</sup> Pajaziti, 2011.

### 3. BI-NATIONAL POLARIZATION OF TWO DECADES OF TRANSITION IN THE REPUBLIC OF MACEDONIA

Nationalism is closely related to the term *nation*, the contemporaneous understanding of which doesn't go behind the 18th century. It started and emerged in Europe together with the modern state. It is defined as the totality of symbols and beliefs that create the feeling of being part of a single political community. As a cultural ideal, nationalism relies on the statement that the nation provides an essential form of belonging to the people. On the other hand, as a moral ideal, nationalism is the ethics of heroic sacrifice that justifies the use of violence to protect one's country from enemies, internal or external. As a universal phenomenon, it is a product of the modern civilization that has effects upon social developments of many countries, very often having heavy consequences to the extent that a thinker once said: "A more destructive weapon than nationalism has not been invented to this day."<sup>9</sup>

Ethno-nationalism as a phenomenon is present even in the Republic of Macedonia in the form of state-national nationalism and sub-national Albanian nationalism. (Engström 2002: 3-17, cited in Atanasov 2003:304). This is best seen in the two decades of transition, where there has been continual confrontation in national-ethnic terms between two subjects in this country, the Albanians and the Macedonians. A chapter that was thought to be over with the inter-ethnic conflict of 2001 and the Ohrid Framework Agreement which implied constitutional changes in favor of non-Macedonian ethnic groups and communities has, however, failed to bring *conclusive peace*. From 2006 and on the country has been living under the turbulences of permanent provocations by Macedonian state nationalism which showed itself in the most refulgent way in the case of the Macedonian Encyclopedia, that of the fertility law, in the case of the castle church in Skopje, the anti-urban "Skopje 2014" project, handball fans in Nish or anywhere else, throwing offending anti-Albanian slogans, the troubles in the spring of 2012 when two Albanians were killed in Gostivar, children beaten in Skopje buses, etc. These are only some of the "products" of policies of the new millennium's Macedonian excommunicating ethno-revivalism, of *nationalist hysteria*, of *momentum hypnosis*, of the strongest paradigm in the Balkans since the fall of communism.<sup>10</sup> The last cases with the concert on the 21st anniversary of the Independence Day where three Albanian singers were offended in public in the presence of the highest state dignitaries (among them the President), the discriminating law for the members of military forces of the Republic of Macedonia concerning the 2001 conflict, and the liturgy marking the beginning of the 2012-2013 academic year at the state university where members of other religions are studying as well are cases that tell about the social route of this country that is rapidly going towards social dichotomy, towards the creation of two opponent realities, with the potential to break this society

<sup>9</sup> Ali Pajaziti, *Fjalor i sociologjisë*, Logos-A&SEEU, Shkup, 2009.

<sup>10</sup> Denko Maleski, "Koengzistencija ili neengzistencija", <http://www.eurozine.com/articles/2005-10-17-maleski-mk.html/11.12.2012>

violently apart.<sup>11</sup> The Albanian nationalism is present during official holidays and private ceremonies, through hoisting only the Albanian flag and not the official state one, in arbitrarily erecting statues of Albanian national heroes in different places and monolingual (Albanian) traffic signs in some public areas, the nationalist euphoria in sport arenas where nationalist songs are performed ("Oh what a Great Albania is..."), in alternative culture elements like graffiti ("Wake up UÇK/Albanian Liberation Army), etc. Albanian extremism either pushes for a more federalized Macedonia or even the unification of all Albanians in only one state. Reflexions of the Albanian nationalist spirit are also present in politics. One of the prominent Albanian politicians declared that "Macedonia is an artificial state". Some of them question the Macedonian national identity, claiming that it is an "artificially created nation" and are skeptical about the willingness of state institutions to implement the Ohrid Framework Agreement".<sup>12</sup>

But elements of genuine solidarity and coexistence are also present, as in the case of the pupil Muhamedali Jashari who was killed on April 8, 2011 in the yard outside the Zdravko Cvetkovski High School in Skopje while saving the life of an ethnic Macedonian young man (Darko Jancev) who was attacked by three bullies.<sup>13</sup>

#### **4. CONTENT ANALYSIS: GRAFFITI AND NATIONALISM IN THE CAPITAL (SKOPJE)**

In terms of methodology, it must be underlined that the graffiti were compiled by us, our students photographed them in different locations of the capital and we also retrieved them by surfing on the internet. The total number of the analyzed graffiti is 40. Visual notes are from different parts of Skopje, from its urban and rural areas. They are encountered in three languages: Macedonian, Albanian and English. In the predominantly Macedonian ethnic space of the capital prevails the Macedonian language with its Cyrillic alphabet (sometimes accompanied by Serbian), while in the Albanian ones we find English alongside the Albanian language.

We followed a selective method, so we selected only those graffiti that have to do with the perception of national and religious otherness in a time of continuous unrest, whether nationally or globally, when each identity feels at risk, fears destruction or disappearance and, therefore, reinforces its particularity, which brings it close to making its distinctiveness a primitive absolute, an idol -- and like every idol it easily generates violence.<sup>14</sup>

The phenomenon of tension with an ethnocentric dimensions in Macedonia is manifested in different ways, among others, through different graffiti that we find

<sup>11</sup>Loring M. Danforth, "Nationalism and Pluralism in the Heart of the Balkans: The Republic of Macedonia", *Cultural Survival Quarterly*, No. 18. 2 (Summer 1994).

<sup>12</sup>Zdravko Saveski & Artan Sadiku, *The Radical Right in Macedonia*, Friedrich Ebert Stiftung, Skopje, 2012, pp.1-8.

<sup>13</sup><http://www.balkaninsight.com/en/article/macedonians-shed-spotlight-on-hero-boy/20.XI.2013>

<sup>14</sup>Claudio Magris, *Panairi i tolerancës*, ISHM & IDK, Tiranë, p. 13.

in abundance across this society, especially in the capital which is unofficially being transformed into a city with one million inhabitants. These writings which are of youthful nature and perceived as a spectrum of alternative culture give, in fact, the real message of the communities about themselves, the other and otherness, about nation, religion...

There has been a lot of tension, conflictuality and upholding exclusivist identities in the past 20 years all across the Balkans, a region where nationalism is a dominant political ideology,<sup>15</sup> and the Republic of Macedonia is no exception. Examples of inter-ethnic and inter-religious clashes that kept going on in other forms are Bosnia 1992-1995, Kosovo 1997-1999, Macedonia 2001. From a more narrow perspective, this year (2012) has been very turbulent for our country (events in Vevčani, Gostivar, Niš in Republic of Serbia, Smilkovci).

Moreover, the climate of animosity and nationalism is reflected in alternative art as well. Concerning this, there are many examples speaking about the spirit of chauvinism that has overcome the social organism. In Kriva Palanka, on a sign-post that shows the name of the city, crosses have been drawn and the following added: "A city without Albanians". Thus, the aim is to show that here we have to do with a one-nation, one-religion, Macedonian and a Christian milieu, with monolithism to be notified as an element of pride.

### Illustration No. 1.

A modified ethnocentric sign-post at Kriva Palanka ("Kriva Palanka: City without Albanians")



Such an intolerant climate is encountered in the capital, in the multicultural Skopje, in the city of seven gates, in the second Bosphorus, that is lately being differentiated into two different units, the Macedonian and the Albanian ones, Skopje on the right side and the left Albanian side, with two diametrically opposed faces, the urban and the quasi-urban, Skopje with modern infrastructure and shanty-town Skopje. This feeling of division or Beirutisation ("Deutsche Welle")

is reflected even in the mural messages marked with colors that send out the message of hatred, phobia, ethnocentrism and even racism.

<sup>15</sup>Danforth, *ibid.*



**Illustration No. 2.**

Monoethnicism as passion: "Macedonia for the Macedonians" and "Clean Macedonia" (i.e. without Albanians; Throwing the traditional Albanian cap in the waste bin)



Among the exhortation of this gang or illegal subculture that we encounter in the Macedonian language in the capital are those that express a pathological hatred against the Albanians, which express threats against the Albanians element, and even those with a religious connotation, namely, religious hatred. In the course of the investigation made in the second half of 2012 we found graffiti of the type: "Death to Albanians" ("Смрт за шиптари!"), calls for violent conversion from Islam to Christianity: "We will crucify you!" ("Ќе ве покрстиме"), for genocide, "Clean Macedonia" ("Чиста Македонија"), "Macedonia for the Macedonians" ("Македонија на Македонците"), and Nazi swastikas, demonstrating a fascist spirit in Skopje and evidencing "anarchic forms of everyday criminality".<sup>16</sup> We have registered graffiti where a well-known Macedonian journalist is labeled as Albanian, in the pejorative sense ("Чомовски шиптар!" – "Chomovski - an Albanian!"). A graffiti speaks about the name issue of the state (the name dispute with Greece), presenting it as vital for the Macedonian identity ("It's about the name" – "За името се работи"), another about the ideal of United Macedonia, where we find the name of Thessaloniki, showing the expansionist spirit of the authors of these "sub-cultural icons".

**Illustration No. 3.**

Fascistic ("Death for Albanians!", "Death for Macedonians!") and expansionistic graffiti in the capital of the Republic of Macedonia (Thessaloniki-United Macedonia)



<sup>16</sup>Jeff Ferrel, "Freight Train Graffiti: Subculture, Crime, Dislocation", Justice Quarterly, Vol. 15, No. 4 (1998), pp. 587-608.

As far as graffiti are concerned, those in the Albanian part of the city are mostly a reply intended to challenge the “other” by contesting the statehood of the Republic of Macedonia, and defending the Islamic religious identity which, time after time, is a target of Macedonian chauvinism, as in Smilkovci during 2012. In one of the graffiti on the Cvetan Dimov Street we encounter the slogan “Çair is not Macedonia”, and in another “How good is it to be Albanian!”, while in another, “Don’t panic, we’re Muslims!” referring to the drawing of three women with headscarves. In the rural areas of the capital we have registered the following message: “Wake up UÇK” (Albanian Liberation Army and another with vulgar insults, but in English: “F...k Macedonians!”).

#### Illustration No. 4.

Albanian National Pride, calls for extraterritoriality and an apology with religious connotations in an Albanian neighborhood of Skopje



In this way, the sentences or the words used in graffiti in Skopje are in line with the definitions of the ethnocentrism: “thinking one’s own group’s ways are superior to others”, “judging other groups inferior to one’s own”, “making false assumptions about others’ ways based on our own limited experience”. The question posed in this regard is: what is the source of these negative messages, this mindless, senseless vandalism?<sup>17</sup> The answer can be multidirectional: the prevailing climate in the country in general, in antagonistic policies and discourse, in leaders presented as macho-men, in aggressive media... According to a local communicologist (S.T.), graffiti with this content are “an open expression of ethno-nationalism”, a reflection of inadequate education, of the politicians’ discourse, of mass-media, they are an instrument through which the young population expresses its frustration and revolt, they are narratives that produce two parallel worlds, that of the Macedonians and that of the Albanians.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> MacDonald, *ibid*.

<sup>18</sup> Interview given on November 7, 2012.

## CONCLUSION

The analysis of the content of the graffiti that, among other issues, pose "a threat to the aesthetical sensitivity of people" (City, 2010) in the capital of Macedonia shows that we are dealing with ethnocentric vandalism which reaches even fascist proportions, with a psychology of extreme hatred, with artistic, anomic acts, generally coming from the youth. The excommunicative messages displayed on each corner of the city which refer to the "other" create a mental construct of an intolerant juvenile culture. In a society with such a gap there are many reasons for a sociological intervention in order to change the (self)perception of its citizens. Moreover, one should also be aware of perception management. The famous American newspaper *The New York Times* displayed a symptomatic headline: "Nationalism Still a Threat in Macedonia". The alternative art of graffiti, socially generated, though not considered a major issue, expresses in reality the general climate of the time (the *Zeitgeist*), the real feeling and the state of the young people that are the future of society. A serious approach to and interpretation of such messages can help us avoid interethnic and interreligious contradictions. To conclude, we suggest that the relevant institutions and even each citizen individually, should react against ethnocentric, fascist and racist messages that pollute the public space and people's minds and could have a catastrophic impact on our future.

## References:

- Armağan, M. *Şehir Asla Unutmaz*. Istanbul: İz Yayıncılık, 1996.
- Atanasov, P. "Macedonia Between Nationalism(s) and Multiculturalism: The Framework Agreement and Its Multicultural Conjectures". *Sociologija*, Vol. XLV (2003), N° 4.
- Cover, R. "Some Cunts: Graffiti, Globalisation, Injurious Speech and 'Owning' Signification". *Social Semiotics*, Vol.12, No. 3, 2002.
- Danforth, L. M. "Nationalism and Pluralism in the Heart of the Balkans: The Republic of Macedonia". *Cultural Survival Quarterly*, No. 18.2, Summer 1994.
- Ferrel, J. "Freight Train Graffiti: Subculture, Crime, Dislocation". *Justice Quarterly*, Vol. 15, No. 4, 1998.
- Ferrell, J. *Crimes of Style*. Boston: Northeastern University Press, 1996.
- Gendelman, I. & Aielello, G. "Faces of Places: Façades as Global Communication in Post-Eastern Block Urban Renewal" in *Semiotic Landscapes: Language, Image, Space*, eds. Jaworsky Adam and Thurlow, Crispin. Continuum International Publishing Group, New York, 2010.
- Grant, C. M. "Graffiti: Taking a Closer Look", *BI Law Enforcement Bulletin*, Vol. 65, No. 8, August 1996.
- Lasley, J. R. "New Writing on the Wall: Exploring the Middle-Class Graffiti Writing Subculture". *Deviant Behavior*, Vol. 16, No. 2, 1995.

- MacDonald, N. *The Graffiti Subculture: Youth, Masculinity and Identity in London and New York*. New York: Palgrave, 2001.
- Magris, C. *Panairi i tolerancës*. Tiranë: ISHM & IDK.
- Maleski, D. "Koengzistencija ili neegzistencija", <http://www.eurozine.com/articles/2005-10-17-maleski-mk.html>/11.12.2012
- Ness, M. *Graffiti Decomposition*. New York: Network Science Center, 2012.
- Pajaziti, A. *Fjalor i sociologjisë*. Skopje: Logos-A&SEEU, 2009.
- Pajaziti, A. "(Alter)arti urban ose grafitti (sub)kultura". *Shenja*, 00, March 2011.
- Rahn, J. *Painting Without Permission: Hip-Hop Grafitti Subculture*. London: Bergin & Garvey, 2002.
- Saveski, Z. & Sadiku, A. *The Radical Right in Macedonia*. Skopje: Friedrich Ebert Stiftung, 2012.
- Tracey, E. B. "Graffiti Art: A Contemporary Study of Toronto Artists". *Studies in Art Education*, Vol. 41, No. 1, Autumn 1999.
- Wilson, W. A. *The Social Organization of the Hip Hop Graffiti Subculture*. The College of William and Mary in Virginia, 1995.
- Wood, N. "Nationalism Still a Threat in Macedonia". *The New York Times*, July 4, 2006.
- "Our culture is your crime". *City*, Vol. 14, No. 1-2, February-April, 2010.
- <http://www.usma.edu/nsc/siteassets/sitepages/Publications/Graffiti%20Decomposition.pdf>/28.09.2012.
- [http://www.graffiti.org/faq/scheepers\\_graf\\_urban\\_space.html](http://www.graffiti.org/faq/scheepers_graf_urban_space.html)/02.11.2012
- <http://www.communicationandculture.co.uk/Ghetto%20Art.pdf>/02.11.2012
- <http://www2.gwu.edu/~uwp/fyw/euonymous/2004-2005/Fung.pdf>/02.11.2012
- <http://www.balkaninsight.com/en/article/macedonians-shed-spotlight-on-hero-boy/20.XI.2013>

Key words: *alternative art, graffiti, city, anti-culture, nationalism*

## РЕЗИМЕ

Познатиот австралиски филозоф и мислител Иван Илич, во склоп на својот контроверзен дискурс, меѓу другото рекол дека „градот може да го збришете од земјината површина ако му го одземете здивот“. Херменевтиката на оваа мисла ни дава до знаење дека градовите се живи организми, созданија со тело и дух, со клетки и ткива кои дишат, ентитети што се бунтуваат ако некој им ја одзема власта, коишто не забораваат (М. Аргаџан), тие можат да престанат да постојат ако не ги негуваме и ако не им наметнеме култура. Од античките градови (Byblos, Damascus, Jericho), па сè до денес, заедно со градовите кои донеле цивилизација, развиена е една специфична урбана култура којашто се разликува од руралниот *geist*, од руралниот начин на живеење. Оваа култура е

наречена *urban life*; таа во постмодерните времиња, кога сè што поминува има генерирано една интересна уметничка форма, една подуметничка рефлексија, една алтеруметност, т.е. *графити-субкултурата*, својата порака ја пренесува преку јавниот простор како сидовите на згради, на сали, преку мостовите, старите автомобили, сообраќајните знаци итн., комуницирајќи со реципиентот и вербално (со букви, зборови) и невербално (со разни фигури, цртежи), надвор од општествениот *mainstream*. Во овие турбулентни времиња, графитите се претвораат во средство за изразување, за комуникација и идентификација со групата и идеалите, како и во средство за одбележување на територијата меѓу антагонистите. Оваа студија се стреми да го открие и да го анализира трендот на графити во Скопје, оваа поткултура којашто делумно е претворена во *сидна литература на омразата*, да ја детектира релацијата меѓу алтернативната уметност и етноцентризмот, т.е. националистичките пориви, да го фокусира влијанието на овој дискурс во секојдневниот живот.





Стручна статија  
УДК: 342.722:316.723-  
021.463(497.7)

## ► **МОЖНИ ПЕРСПЕКТИВИ ЗА ИНТЕГРАЦИЈА ВО МАКЕДОНСКОТО МУЛТИКУЛТУРНО ОПШТЕСТВО**

—  
автор: **Јорданка Галева**

### **НОРМАТИВНА ОСНОВА ЗА ПРОМОЦИЈА НА МУЛТИКУЛТУРАЛИЗМОТ ВО МАКЕДОНИЈА**

Вооружениот конфликт од 2001 година, кој зафати еден дел од територијата на Македонија, беше прекинат со постигнување и потпишување на Охридскиот рамковен договор којшто воведо промени како на национално, така и на локално ниво. Покрај прекинатот на конфликтот, овој договор беше осмислен како рамка за подобрување на меѓуетничките односи и за промоција на мултиетничкиот карактер на општеството и негово одразување во јавниот живот. Врз основа на ваквата замисла, беа направени уставни и законски измени коишто опфатија широк домен на сегменти од општествената сфера, резултирајќи со: реорганизација на општинските граници, вработување во државните и јавните институции по принципот на правична застапеност, истакнување на симболите и употреба на јазиците на мнозинските заедници на локално ниво, образование на мајчин јазик, формирање општински комисии за односи меѓу заедниците итн.

Со спроведувањето на уставните и законските измени, територијата на Македонија се подели на 84 општини и градот

Скопје како посебна единица<sup>1</sup>. Според ваквата територијална поделба, 32 општини се со мешано етничко население, а во 19 од нив мнозинството од населението го сочинуваат граѓани што припаѓаат на една од немнозинските заедници во Македонија. Имено, мнозинското население во 16 општини припаѓа на албанската заедница, и според Законот за употреба на знамињата на заедниците во Република Македонија<sup>2</sup>, покрај македонското знаме, во овие општини се истакнува и знамето на албанската заедница. Турското знаме се истакнува во двете општини каде што мнозинството од населението се припадници на турската немнозинска заедница, додека ромското знаме се истакнува во една општина каде што мнозинството од населението припаѓа на ромската заедница. Знамињата на немнозинските заедници се избрани од самите заедници и нив ги користат за изразување на својот идентитет. За овие прашања поврзани со употребата на симболите, јазиците, знамињата, имињата на објекти, институции и улици на општинско ниво, се засадава во рамките на советите на општините кои, во случај на несогласување по овие прашања, треба да ја консултираат Комисијата за односи меѓу заедниците. Според Законот за локална самоуправа<sup>3</sup> и врз основа на етничкиот состав на населението, 20 општини во Македонија се обврзани да основаат комисии за односи меѓу заедниците. Ваквите комисии се основаат врз основа на Законот за комисии за односи меѓу заедниците, и се составени од членови – припадници на сите заедници кои живеат во општината, почитувајќи ја обврската за еднаква етничка застапеност на сите членови.

Во однос на мултијазичноста, законските норми обезбедуваат користење на јазиците на немнозинските заедници во делови од јавната сфера, како што се административни институции, владини локални органи, образовни институции итн. Врз основа на Законот за употреба на јазикот што го зборуваат најмалку 20% од граѓаните на Република Македонија,<sup>4</sup> во 32 општини и во градот Скопје се користат еден или повеќе службени јазици кои се различни од македонскиот јазик. Имено, покрај македонскиот јазик, како службени јазици,

<sup>1</sup> Закон за територијална организација на локалната самоуправа на Република Македонија, Службен весник на Република Македонија, бр.55/2004. Од 2013 година општините Вранештица, Другово, Зајас и Осломеј се припоени кон општината Кичево, смалувајќи го вкупниот број на општини на 80.

<sup>2</sup> Законот за употреба на знамињата на заедниците во Република Македонија е донесен во 2005 година. Во 2011 година е донесен закон за негова измена и дополнување. Според овој закон, во единиците на локалната самоуправа во која живеат граѓани – припадници на заедницата кои се повеќе од 50% од населението во таа единица, пред и во објектите од јавен и приватен карактер на органите на единицата на локалната самоуправа постојано се истакнати знамето на Република Македонија и знамето на таа заедница. Во денови на државни празници и други празници на РМ утврдени со закон, во денови на празници на заедниците, во денови на општински и други празници утврдени со одлука на советот на единицата на локалната самоуправа, во денови на одржување манифестации од локален и меѓународен карактер, пред објектите на државните органи, јавните служби и правните лица основани од единицата на локалната самоуправа, на улиците, плоштадите и други инфраструктурни објекти, покрај знамето на РМ, се истакнува и знамето на таа заедница. Членот 8а од Законот за измена на Законот за употреба на знамињата на заедниците во Република Македонија, уредува дека знамето на Република Македонија се истакнува со други знамиња согласно со законот, и е поголемо за една третина од димензиите на другите знамиња. Службен весник на Република Македонија, бр.58/2005; Службен весник на Република Македонија, бр.100/2011

<sup>3</sup> Законот за локална самоуправа беше донесен во 2002 година. Според членот 55 од овој Закон, во секоја општина во која 20% од населението припаѓа на една етничка заедница, треба да се основа комисија за односи меѓу заедниците. Службен весник на Република Македонија, бр.5/2002

<sup>4</sup> Службен Весник на Република Македонија, бр.101/2008



во 24 општини во Македонија и во 4 општини на градот Скопје се користи албанскиот јазик, во 4 општини турскиот јазик, во една општина ромскиот јазик (заедно со македонскиот и албанскиот јазик) и во една општина српскиот јазик (заедно со македонскиот и албанскиот). Според Законот за основното и средното образование, наставата во основните и во средните училишта треба да се одвива на мајчиниот јазик на учениците. Според резултатите добиени од последниот официјален попис, спроведен во 2002 година, 64,18% од вкупното население во Македонија се Македонци, додека 66,49% како мајчин јазик го користат македонскиот јазик. Како Албанци се декларирале 25,17% од населението, додека 25,12% албанскиот јазик го користат како мајчин јазик. Припадниците на турската заедница сочинуваат 3,85% од вкупното население во Македонија, а турскиот јазик како мајчин јазик се користи од 3,55% од населението. Ромите претставуваат 2,66% од населението, а 1,9% го користат ромскиот јазик како мајчин јазик. Србите сочинуваат 1,78% од населението, а српскиот јазик е мајчин јазик на 1,22%. Бошњаци претставуваат 0,84% од населението, а само половина од оваа процентуалност, односно 0,42%, го користат босанскиот јазик како мајчин јазик. Власите во Македонија се најмалата етничка заедница со вкупно 0,48% од населението, додека влашкиот јазик се користи како мајчин јазик од 0,34%. Остатокот од населението, што изнесува 1,04%, е регистрирано во рубриката *други*, а 0,95% од населението како мајчин јазик користат друг јазик. Според законите што го регулираат образованието, наставата во основното образование, покрај на македонски јазик, се обезбедува и на албански, турски и српски јазик, додека ромскиот и влашкиот јазик се изучуваат како дополнителни, или факултативни предмети, во паралелките каде што постои интерес. Во некои од средните училишта, покрај настава на македонски јазик, постојат и паралелки каде што наставата се одржува на албански и турски јазик. Во високото образование, на државно ниво, наставата е обезбедена на македонски јазик и на јазикот што го зборуваат најмалку 20% од населението – односно на албански јазик, додека на приватните универзитети постои можност и за образување на македонски, албански и на англиски јазик.

Во однос на религиската вероисповест, според податоците од последниот попис од 2002 година, 64,78% од населението се изјасниле како православни христијани, 33,33% како муслимани, 0,35% како католици, 0,03 како протестанти, додека 1,52% не се идентификувале врз верска основа или, пак, се идентификувале со некоја друга религија<sup>5</sup>. За почитување на културите на сите етнички заедници во Македонија, донесен е Закон за измена на Законот за празниците на Република Македонија, со кој се воведуваат и нови празници, категоризирани како „државни празници на Република Македонија“ и „празници на Република Македонија“ во кои спаѓаат православните Божиќ и Велигден и исламскиот Рамазан Бајрам. Празници и неработни денови за верниците од православната заедница се Бадник, Водици, Велики петок пред Велигден,

<sup>5</sup> Државен завод за статистика, <http://www.stat.gov.mk/publikacii/knigaX.pdf>

Голема Богородица и Духов ден, а за католиците Првиот ден на Божиќ, Вториот ден на Велигден и Празникот на сите светци. Курбан Бајрам се празнува од страна на верниците од муслиманската вероисповед, додека Првиот ден на Јом Кипур е празник и неработен ден за припадниците на еврејската заедница. Покрај овие празници, секоја од мнозинските заедници во Македонија има свој празник кој се смета за неработен ден. Во овие празници спаѓаат Денот на албанската азбука – за припадниците на албанската заедница, Денот на настава на турски јазик – за припадниците на турската заедница, празникот Свети Сава – за припадниците на српската заедница, Меѓународниот ден на Ромите – за припадниците на ромската заедница, Националниот ден на Власите – за припадниците на влашката заедница и Меѓународниот ден на Бошњациите – за припадниците на бошњачката заедница.

### **ПРОМОЦИЈА НА МУЛТИКУЛТУРАЛИЗМОТ НАСПРОТИ ИНТЕГРАЦИЈАТА ВО МАКЕДОНСКОТО ОПШТЕСТВО**

Нормативните измени, кои произлегоа како услов од Охридскиот рамковен договор и беа насочени кон стабилизирање на државата и промовирање на мултикултурализмот, комплетно се спроведени, но целосно не ги задоволуваат посакуваните цели. Реорганизацијата на општинските територии, направена во рамките на процесот за децентрализација, меѓу другото, имаше за цел да го зголеми учеството на граѓаните од мнозинските заедници на локално ниво. Иако економските и социјалните показатели требаше да бидат земени како основа за реорганизацијата, во одредени општини таа беше направена врз основа на етничкиот состав на населението, со цел да се фаворизира албанската заедница. Ваквото фаворизирање предизвика бурни реакции не само меѓу населението, туку и меѓу самите политички претставници. Имено, албанската заедница доби најмногу придобивки и стана мнозинско население во повеќе општини, и тоа на сметка на турската заедница, која изгуби две општини во кои претставуваше мнозинско население, и на сметка на Македонците, кои станаат малцинско население во одредени општини. Според ваквата реконструкција, многу општини во Македонија добија мултикултурен карактер којшто се изразува преку службено користење на двојазичност или тријазичност во општините, истакнување знамиња на мнозинските заедници и именување улици, објекти и институции со историски настани и имиња поврзани со заедниците. Во некои од ваквите мешани општини, кои би требало да претставуваат микропримери за развој на мултикултурализмот, ситуацијата не е на завидно ниво.

Во општините чие мнозинско население е составено од припадници на заедница што на национално ниво е мнозинска, а во општината претставува повеќе од 50% од населението, како најчест феномен се јавува манифестација на превласт. Ваквата превласт најчесто се манифестира преку менување имиња на образовните институции, истакнување на знамето на мнозинските заедници на дваесетметарски јарболи или неистакнување на македонското државно

знаме пред општините или за време на државните празници. Како примери за непочитување на законската регулатива може да се наведат случајот со општина Кичево, каде што три месеци незаконски се вееше албанското знаме, со исти димензии како државното знаме<sup>6</sup>, или поставувањето дваесетметарски јарболи со албански знамиња на патот помеѓу Кичево и Зајас. Слична ситуација е забележана во Арачиново, каде што на дваесетметарски јарбол беше поставено албанското знаме на општински имот пред меморијалниот центар за жртвите од 2001 година. Во Струга речиси редовно не се истакнува македонското знаме за време на државните празници, додека во Чаир, во чест на прославата за празникот на албанската заедница, беа истакнати огромни албански знамиња, како по улиците, така и по објектите. Во неколку наврати, од непознати сторители, македонското знаме беше запалено во Гостивар пред ХЕЦ Маврово и пред општината Чаир, а беше отстрането заедно со македонското знаме пред зградата на општината Брвеница. Сите овие настани предизвикаа реакции меѓу месното население и се појавија наслови во медиумите. Искуството покажа дека за ваквите прекршоци како да постои празнина во законот, затоа што Државниот управен инспекторат нема надлежност во делот на употреба на знамињата на заедниците, додека Државниот инспекторат за локална самоуправа има надлежност да врши надзор врз законитоста на одлуките донесени во локалната самоуправа, и тоа во делот на училиштата и улиците, но нема надлежност да изрекува санкции во делот за употреба на знамињата<sup>7</sup>.

Друг чест проблем, кој во неколку наврати предизвика бурни реакции и тензија меѓу населението и политичките претставници, се однесува на преименувањето на улиците и образовните институции. Според законот, ваквите одлуки се донесуваат во рамките на советот на општините, со почитување на *Бадинтеровото правило*<sup>8</sup>, а доколку се јави проблем, потребно е да се консултира Комисијата за односи меѓу заедниците. Реалното искуство покажа дека започнувањето на оваа постапка е едно од најчувствителните прашања и дека во неколку наврати таа се спроведува со прекршување на законот. Еден од најспорните примери е поврзан со одлуката донесена од Советот на општина Чаир за преименување на четири училишта во истоимената општина, која беше поништена од страна на Државниот инспекторат за локална самоуправа, поради прекршување на деловникот и поради тоа што е донесена без да се бара мислење од Комисијата за односи меѓу заедниците<sup>9</sup>. Ваквата

<sup>6</sup> <http://denesen.mk/web/2013/06/27/albanskoto-zname-se-vee-pred-opstinskata-zgrada-vo-kicevo/>

<sup>7</sup> Идем

<sup>8</sup> Според Бадинтеровото правило, при донесување одредена одлука потребно е двојно мнозинство, односно, мнозинство од вкупните гласови, меѓу кои треба да има мнозинство од гласовите на претставниците од незначинските заедници.

<sup>9</sup> Имено, откако советниците на ВМРО-ДПМНЕ и СДСМ ја напуштиле седницата, Советот го надополнил дневниот ред со уште две точки, при што е изгласано преименувањето. Меѓу другото, во однос на ова прашање не заседавала Комисијата за односи меѓу заедниците, која би требало да даде свое мислење и предлог за решение, по кое последователно Советот е должен да постапува.

одлука, пак, беше поништена од министерот за локална самоуправа, кој ја уважи жалбата на општина Чаир и ја укина одлуката на Државниот инспекторат за локална самоуправа, констатирајќи дека одлуката на советот на општина Чаир целосно е во согласност со Законот за локална самоуправа, со Статутот на општината и со деловникот за работа на општина Чаир<sup>10</sup>. Како резултат на оваа одлука, пред почетокот на учебната 2012/2013 година беа поставени табли со новите имиња на сидовите од училиштата, постапка на која се огласи и министерот за образование и наука, кој изјави дека општината Чаир нема добиено согласност за преименување на училиштата, бидејќи за тоа е потребна согласност за промена на статутот од страна на Министерството за образование и наука, што укажува на фактот дека постапката е спротивна на законот<sup>11</sup>. Слични предлози за преименувања на училишта имаше и во Тетово и тетовско, во Дебар, Кичево и Струга<sup>12</sup>. Не се помалку важни и настаните што предизвикаа тензии при донесувањето на одлуките за измена на улиците во Скопје и Битола, која ги спротивстави претставниците од владејачката ВМРО-ДПМНЕ и опозициската СДСМ<sup>13</sup>, како и за преименување улици и објекти во Гостивар, чиј градоначалник образложи дека новите имиња на одредени улици и институции треба да бидат соодветни со структурата на населението<sup>14</sup>. Она што најмногу предизвикува тензија, всушност е начинот на преименување, кој најчесто не е во рамките на сите законски прописи (некористење на Бадинтеровото правило во донесување на одлуките и неконсултирање на Комисијата за односи меѓу заедниците), како и предлозите за новите имиња кои се поврзани со одредени настани, личности, херои или празници што не се прифатливи за целото население. Како пример може да се земе одлуката за преименување на улицата „ЈНА“ во „Џемо Хаса“ во Гостивар, која беше донесена без почитување на Бадинтеровото правило, а предизвика бурни реакции во целата македонска јавност поради историските факти поврзани со оваа личност<sup>15</sup>. Како што веќе беше погоре споменато, негодувања предизвика и изборот на имињата на четирите училишта во Чаир, меѓу кои се и имињата на првиот претседател

<sup>10</sup> <http://www.netpress.com.mk/mk/vest.asp?id=100034&kategorija=1>, 08.03.2012

<sup>11</sup> Со завршувањето на учебната 2012/2013 година, иако на таблите од училиштата стоеја новите имиња, свидетелствата на учениците беа издадени со старите имиња на училиштата. <http://denesen.mk/web/2013/06/13/nasvidetelstvata-cairskite%D0%B5%D0%B5-uculista-ce-bidat-so-makedonski-imina/>, 13.06.2013

<sup>12</sup> Во Тетово и тетовските села, по иницијатива на населението беа поднесени барања до Министерството за образование и наука, за преименување на повеќе училишта во кои мнозинството од учениците се од албанската заедница. Случај што привлече големо внимание во 2002 година беше незаконското и самоиницијативно преименување на училиштето „Даме Груев“ во „Јумни Јонузи“ во тетовското село Шемшево, од страна на дел од раководството на училиштето. Компромисно решение се донесе дури во 2006, кога училиштето се преименуваше во „Шемшево“.

<sup>13</sup> Опозицијата обвинува дека со ваквата постапка се брише еден период од историјата на Македонија и се прекројува македонскиот идентитет.

<sup>14</sup> Руфи Османи, градоначалникот на Гостивар, смета дека во Гостивар, каде што 70% е албанско население, 20% е македонско население и 10% турско население, нема логика 99% од имињата на објектите и јавните институции да се исклучиво на македонски. Свето Тоевски, *Висок ризик за меѓуетнички односи, а соживотот под прашалник*, [www.dw.de](http://www.dw.de), 18.10.2012

<sup>15</sup> Според историјата, Џемо Хаса, кој по потекло е од гостиварско, за време на Втората светска војна бил сојузник на италијанските окупаторски сили, се борел за Голема Албанија и спроведувал етничко чистење во селата во западна Македонија. Според албанските политичари, пак, тој се борел за човекови права, бил антикомунист, против идеологијата на партизаните, а не против етничката припадност.

на Албанија, одреден идеолог на голема Албанија и еден војник на ОВК. Преименување беше направено и на една гимназија во Дебар, чие име „Здравко Чочковски“, првоборец од Дебар кој загинал во Февруарскиот поход, беше заменето со „28 Ноември, празник кој се слави како ден на независноста на Албанија и ден на албанското знаме“<sup>16</sup>.

Овие прашања, освен што обелоденија нова чувствителна точка којашто директно влијае на соживотот во етнички мешаните средини, потврдија и незаконско спроведување на одредени одлуки, односно непочитување на Бадинтеровото правило и нефункционалност на комисиите за односи со заедниците. Имено, освен од овие примери, последните истражувања<sup>17</sup> покажаа дека одредени комисии, кои имаат функција да ги разгледуваат меѓуетничките прашања во општините и да даваат предлози за нивно решавање, не претставуваат релевантни субјекти за исполнување на функцијата, затоа што голем дел од нив се сретнуваат со основни проблеми во функционирањето (како, на пример, немање просторни и технички услови), и не поседуваат административна и финансиска поддршка, ниту пак имаат усвоено деловник за работа и слично. Оттука, тие само делумно ја исполнуваат својата работа, подоцна реагираат на проблемите што се повторуваат и се подложени на политички влијанија од самите членови, кои воедно се членови и на општинските совети.

Покрај горенаведените примери за етнички чувствителни прашања, кои предизвикаа поделеност меѓу населението, меѓуетнички тензии и бурни реакции, друго деликатно прашање поврзано со соживотот во Македонија е интеграцијата или сегрегацијата во мешаните етнички образовни институции. Во последните години се случија неколку физички пресметки во одредени училишта и автобуси, меѓу ученици од албанска и македонска припадност. Настаните кои привлекоа големо внимание кај македонската јавност се однесуваат на физичките пресметки во струшкото средно училиште „Нико Нестор“ (при што тогашниот министер за образование и наука предложи воведување етнички смени) и на поделбата на скопската гимназија „Зеф Љуш Марку“ (предлог кој наиде на остри реакции кај голем дел од населението и кај аналитичарите за интеграција во општеството). Етнички смени се практикуваат и во одредени училишта во Гостивар и во Тетово, но во овие градови постојат и примери за „мирно спроведување“ мешани смени.

<sup>16</sup> На оваа седница на советот се донесе и одлука за преименување на училиштето „Братство и единство“ во „Пенестија“, илирско име за поширокиот дебарски регион. Одлуките беа донесени едногласно и со почитување на Бадинтеровото правило.

<sup>17</sup> Мартин Печијарески, *Социјалната интеграција и менаџирање на етничките разлики во Република Македонија: јавни политики и практики на локално ниво*, Документ за јавна политика, Институт Прогрес, Скопје. <http://www.fes.org.mk/pdf/Policy%20Paper%20PROGRES%20Socijalna%20integracija%20i%20menadziranje%20na%20inter-etnickite%20odnosi%20MK.pdf>

**МОЖНИ РЕШЕНИЈА ЗА ИНТЕГРАЦИЈА И МЕЃУЕТНИЧКО ПРИБЛИЖУВАЊЕ**

Од досега изложеното, се одвојуваат три основни проблеми, кои не само што претставуваат пречка за интеграцијата во општеството, туку ја загрозуваат сегашната ситуација на поделеност, зголемувајќи ја уште повеќе етничката оддалеченост, и тоа меѓу Македонците и припадниците на албанската заедница. Првиот проблем се јавува во рамките на политичкиот процес на одлучување и се однесува на прекршување на законската регулатива при одредени постапки и при донесување одлуки на локално ниво. Вториот проблем се состои во изборот на имиња на улици, објекти и институции, за кои не се согласни сите. Додека третиот проблем се однесува на донесување решенија кои се движат во спротивен правец од процесот за интеграција во општеството (примерот за воведување на етничките смени за мирен соживот во училиштата). Ваквите постапки секако дека не водат кон одржливо решение, кое формално, во однос на првиот проблем, би требало да се постигне преку почитување на законската регулатива, меѓутоа неформалниот начин во одредени ситуации има поголемо влијание за изнаоѓање решенија, и во однос на горенаведените проблеми, може да се спроведе преку интеркултурната комуникација.

Имено, Охридскиот рамковен договор беше смислен за да ги задоволи барањата на припадниците од албанската заедница и воедно да го промовира мултикултурализмот, кој не само што ги признава културните разлики, туку и применува една нова концепција во односот кој се воспоставува меѓу државата и етничките малцински заедници. Ваквиот однос се воспоставува и се одржува преку уставните и законските норми, тој признава постоење на мултикултурност, која всушност дефинира една фактичка состојба на присуство на различни култури во рамките на едно општество или во одредени сфери од општествениот живот, но тој не гарантира целосна интеграција во општеството. Она што недостасува всушност е интеркултурноста, сфатена како проект за интеракција во едно мултикултурно општество, која ја нагласува неопходноста од дијалог меѓу различните култури, и тоа преку воспоставување односи меѓу различните етнички, религиски или јазични заедници. За постигнување на овој стадиум во едно мултикултурно општество или за решавање на проблемите во конкретниот случај, како решение би можело да се понуди воспоставувањето интеркултурна комуникација меѓу оние кои одлучуваат на локално ниво и воведување интеркултурна едукација во образованието.

Интеркултурната комуникација претставува облик на интеракција меѓу општествените групи или индивидуи од различни култури. Непочитувањето на одредени законски регулативи во однос на одредени прашања (кои погоре беа истакнати како проблематични, а се однесуваат на: одлучување во отсуство на претставници од одредени заедници кои би гласале против одредена одлука и неконсултирање на Комисијата за односи меѓу заедниците), најдобро би можеле да се решат преку воспоставување интеркултурна комуникација, која зависи од самите соговорници. Имено, во основата на овој процес лежи компетентноста за комуникација, односно способноста да се сфати другиот и неговата културна

различност, која треба да се почитува ослободувајќи се од стереотипите и предрасудите. Во конкретниот случај елабориран во оваа студија, потребно е двете засегнати страни да ја сфатат потребата на другиот за идентификување со симболи или настани поврзани со сопствената култура. Имено, една од бариерите во интеркултурната комуникација е непознавањето на културата на другиот. Во контекст на истакнатите примери, многу Македонци се чувствуваат непријатно во однос на албанското знаме, кое асоцира на друга држава, но малкумина од нив знаат дека албанското знаме е постаро од албанската држава и дека е симбол на сите Албанци по потекло. Вакво чувство на непријатност може да се појави кај припадниците од албанската заедница, во случај кога во мешаните етнички општини чие мнозинско население е македонското, би се истакнувало земското знаме со жолтиот лав на црвена основа, кое според нив, го симболизира етничкото потекло на Македонците. За да се најде избалансирано решение кое би водело кон интеграција, процес во кој треба да учествуваат сите заедници, потребно е да се усвојат знамиња коишто би ги симболизирале заедниците, но во рамките на македонската држава. На пример, во случајот со албанската заедница, тоа би можело да биде знаме што ќе ги содржи и двоглавиот орел и сонцето од државното знаме на Македонија.

Интеркултурната комуникација може да биде сфатена и како процес на преговори меѓу индивиди од две или повеќе култури во однос на значењето на одредена цел. Во конкретниот случај, преку преговорите може да се преиспита зошто се инсистира на одредени имиња предвидени за улици и училишта и да се најдат компромисни решенија за кои би биле согласни сите заедници. Одредни искуства покажаа дека се работи за деликатно прашање коешто ги повредува чувствата на *другиот*, причина поради која најсоодветно решение во ваквите ситуации би било усвојување неутрални имиња во кои би биле сплотени сите. Како пример може да биде земено преименувањето на гостиварското училиште „Братство и единство“, во „Единство“, кое освен на македонски, е напишано и на албански („Башкими“) и на турски јазик („Бирлик“).

Во однос на образованието, спротивно од привремените решенија за етнички смени, во конкретниот истакнат проблем треба да се инсистира на мешани смени, затоа што физичките пресметки, иако во случајот етнички обоени, се случуваат и меѓу индивиди од иста етничка припадност, и најмногу зависат од општата култура и воспитание, а не од етничката припадност. Неопходно е да се отпочне со образование што води кон интеркултурност, која е способна да изгради простор за интеракција, реципроцитет и вистинска солидарност. Имено, иако интеркултурноста честопати се поистоветува со мултикултурноста, постои голема разлика и таа се одразува и во образованието. Имено, додека под мултикултурно образование се подразбира изучување на другите култури, што би овозможило толеранција кон нив, интеркултурното образование подразбира воспоставување еднакви можности, градење на разбирање, остварување комуникација и меѓусебно почитување и дијалог меѓу учениците од различни

култури. Ваквото образование може да се спроведува преку заедничка настава по предметите музичко и ликовно, на кои би се изразуvala културата на секоја заедница, на часот по физичка култура би требало да се организираат спортски натпревари во мешани групи, додека предметите по географија и историја би можеле да се изведуваат низ интеркултурна димензија. Во многу европски држави постојат успешни примери за ваквата едукација, која се спроведува преку национални програми и индивидуални иницијативи од страна на училиштата и институциите. Секако, ваквото образование не треба да се применува само во образовните институции, туку во ваквиот процес треба да бидат вклучени сите граѓани, во сите сегменти од општествениот живот.

### Библиографија:

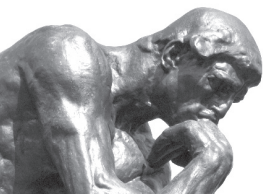
- Службен весник на Република Македонија, бр.5/2002, Закон за локална самоуправа
- Службен весник на Република Македонија, бр.55/2004, Закон за територијална организација на локалната самоуправа на Република Македонија.
- Службен весник на Република Македонија, бр.58/2005, Закон за употреба на знамињата на заедниците во Република Македонија.
- Службен весник на Република Македонија, бр.101/2008, Закон за употреба на јазикот кој го зборуваат најмалку 20% од граѓаните на Република Македонија
- Службен весник на Република Македонија, бр.100/2011, Закон за измена и дополнување на законот употреба на знамињата на заедниците во Република Македонија.
- <http://www.netpress.com.mk/mk/vest.asp?id=100034&kategorija=1>, 08.03.2012
- [www.dw.de](http://www.dw.de), 18.10.2012
- <http://denesen.mk/web/13.06.2013>
- <http://denesen.mk/web/27.06.2013>
- <http://www.stat.gov.mk/publikacii/knigaX.pdf> <http://www.fes.org.mk/pdf/Policy%20Paper%20PROGRES%20Socijalna%20integracija%20i%20menadziranje%20na%20inter-etnickite%20odnosi%20MK.pdf>

### ABSTRACT

The paper presents the normative framework for the promotion of multiculturalism in Macedonia and focuses on the analysis (through several examples) of the problems which increase inter-ethnic distance and decelerate the integration process in the society. Intercultural communication and intercultural education are proposed as a possible solution for the parallel implementation of multiculturalism and the integration process in the society.

Key words: *multiculturalism, integration, intercultural communication, intercultural education*





Professional article  
UDC: 323.14(4)

## ► **NON-TERRITORIAL AUTONOMY: EUROPEAN CHALLENGES AND PRACTICES FOR ETHNIC CONFLICT RESOLUTION**

author: **Marina Andeva**

### **INTRODUCTION**

The present article reviews the theoretical concepts of non-territorial autonomy (NTA) as a possible key 'resolution concept' for ethnic conflicts. The possible ethnic management strategies, according to John Coakley, may be examined with mechanisms for procuring conformity between state boundaries and ethnic frontiers.<sup>1</sup> Coakley classifies strategies for ethnic conflict resolution in terms of four dimensions: 1) physical; 2) territorial; 3) cultural; and 4) political. What we are going to focus on here is the second dimension. The crucial element of the territorial conflict resolution is the survival of territorial borders. Coakley also presents examples of ethnic management strategies from Europe. We are not going to examine the details of these strategies; however, their brief overview is of importance.

The first strategy is implied in the concept of 'indigenization'. He gives examples from Europe and the 'indigenization' policies based on affirmative action, a term translated from Russian, to refer to state policies of 'cultivation of ethnic minorities in general'.<sup>2</sup> In many cases this policy faced autonomy or independence demands by certain groups.<sup>3</sup> The second strategy is the one of 'accommodation',

<sup>1</sup> John Coakley, "The Resolution of Ethnic Conflict: Towards a Typology" *International Political Science Review* 13, (1992): 344.

<sup>2</sup> John Coakley, "The Resolution of Ethnic Conflict: Towards a Typology", 346

<sup>3</sup> He gives the examples of the former Soviet Union and the union republican status granted to the Belarus; of Yugoslavia, granting the status of a separate republic and a distinct language to Macedonia; of Italy and the regionalism policy of granting autonomy to five special regions; of Spain in the post-Franco period in response to demands from Basques and Catalans; and of Northern Ireland and the creation of the state in 1921.

where two issues arise: 1) the extent to which power remains concentrated between the state and the minority; and 2) the political or cultural domain in which concessions are made.<sup>4</sup> As third, he distinguishes the policies towards group rights recognition and protection. In this case we have additional rights granted to groups on the basis of certain ethnic or cultural characteristics. The forth one concerns the circumstances where ethnic minorities may be granted 'institutions whose whole jurisdiction is non-territorial'.<sup>5</sup> In this case we talk about our central argument, the NTA approach to ethnic conflict resolution.

## 1. AUTONOMY: NON-TERRITORIAL CONCEPTUALIZATION

Autonomy as a concept applies to various kinds of social entities.<sup>6</sup> According to Ghai, it represents an instrument allowing ethnic groups, claiming a distinct identity, to exercise direct control over affairs of special concern to them, granted in different legal forms.<sup>7</sup> From a traditional view, the balancing by the State is between the interests of some members of a minority group as against that of other members with respect to the preservation of group identity. The new approach grants collective rights to a minority group and only grants those rights so that the group can protect the interests of the members of that minority group; in other words, autonomy is a collective right, but it generates an individual good which is the preservation of the collectivity.

Seen also as a strategy of preventing and settling ethnic conflicts, autonomy, while recognizing group-specific and individual concerns, endows an ethnic group with legislative, executive, and judicial powers to address effectively these concerns – a state construction element addressing the needs of diverse communities.<sup>8</sup> The concept and notion of autonomy as a means of giving certain group the right to decide and administer certain affairs essential to their well-being is very old in European political culture. After being revived (from an irredentist claim to a potential solution to self-determination claims), it was considered as a possible instrument for accommodating separatist movements without in any way violating the states' territorial integrity.<sup>9</sup>

In terms of territorial dimensions, autonomy can be territorial and non-territorial. In this paper we discuss the forms and models of non-territorial autonomy. A non-territorial autonomy is distinguished by autonomy rights of a particular ethnic group

<sup>4</sup> Here he refers to 'consociation', the power-sharing mechanisms, 'federalism' and the various forms of territorial autonomy.

<sup>5</sup> John Coakley, 'The Resolution of Ethnic Conflict: Towards a Typology', 348.

<sup>6</sup> Dunner B., 'Autonomy: What Do We Mean, and What Do We Know?', in *Power, Capabilities, Interdependence: Problems in the Study of International Influence*, ed., K. Goldmann & G. Sjostedt (London and Beverly Hills: SAGE Publications, 1979).

<sup>7</sup> Ghai Y., *Autonomy and Ethnicity: Negotiating Competing Claims in Multi-Ethnic States* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000).

<sup>8</sup> S. Wolff & M. Weller, 'Self-determination and autonomy: A conceptual introduction' in *Autonomy, Self-governance, and Conflict Resolution: Innovative Approaches to Institutional Design in Divided Societies*, eds. S. Wolff & M. Weller (London and New York: Routledge, 2005).

<sup>9</sup> Autonomy was embraced by some states as a way of maintaining their territorial integrity. In addition to the more established case of Belgium, Spain and the United Kingdom have also made startling progress in this direction. France has attempted to move towards autonomy as a means of addressing the Corsica conflict.

no matter their territorial concentration area in the host state. For some, another term for this type of autonomy is 'personal autonomy', linked to the members of the minority group.<sup>10</sup> The crucial factor is not residence in an autonomous territory, but minority membership. The owner of personal autonomy is traditionally an association, a legal form able to organize a group of individuals. The 'personal autonomy' is not bound to public law: associations also may exercise any rights of a private nature for its members, and it is also possible to give public functions to private associations, such as in the case of a private school in the minority language, whose qualifications are recognized by the public schools and for the management of the association that receives public subsidies. Constitutional theorists such as Lijphart (associated with the consociational theory)<sup>11</sup> have perceived the NTA as an instrument when dealing with ethnic conflicts from its cultural dimension (education, language, and religion). Coakley believes that for a traditional state system to introduce 'non-territorial ethnic autonomy' two changes are required: 1) a state giving recognition to non-territorial groups definable in ethnic terms and 2) a minimum degree of autonomy conceded to these groups.<sup>12</sup>

The term *non-territorial autonomy* is not a specific model for the political organization of national and ethnic communities. Nimni points out that it is a generic term referring to 'diverse practices and theories of minority community empowerment and self-determination that does not entail exclusive control over theory'.<sup>13</sup> Osipov explains that NTA lacks a uniform and consistent application both in theoretical and practical domains. Terms related to non-territorial autonomy are different and include such notions as 'cultural', 'personal', 'exterritorial', 'corporate' and 'segmental', as well as 'autonomy'. He calls for distinguishing between categories of practice used by social actors in real life and categories of analysis used by researchers to interpret empirical realities.<sup>14</sup>

The NTA has different forms, such as Conociationalism - following Lijphart's theory - and National Cultural Autonomy (NCA) - following the theory of Otto Bauer and Karl Renner<sup>15</sup>. The NCA exhausts all the aspect of NTA. As a model, it has its origin in the final days of the Habsburg Empire and the attempt by the Austrian

<sup>10</sup> Georg Brunner & Herbert Küpper, "European Options of Autonomy: A Typology of Autonomy Models of Minority Self-Governance", in *Minority Governance in Europe*, ed., Gal K. (Budapest: Open Society Institute, 2002), 13-36.

<sup>11</sup> See Arend Lijphart, *Thinking about Democracy: Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice* (New York: Routledge, 2008).

<sup>12</sup> Coakley, John, "Approaches to the Resolution of Ethnic Conflict: The Strategy of Non-territorial Autonomy", *International Political Science Review* 15(3) (1994): 297-314.

<sup>13</sup> Ephraim Nimni, "The Conceptual Challenge of Non-Territorial Autonomy" in *The Challenge of Non-Territorial Autonomy: Theory and Practice*, eds. Ephraim Nimni, Alexander Osipov and David J. Smith (Bern: Peter Lang, 2013), 1.

<sup>14</sup> Alexander Osipov, "Non-Territorial Autonomy during and after Communism: In the Wrong or Right Place?", *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*. Vol. 12, No 1, 2013, 8.

<sup>15</sup> The NCA original model, first outlined in Karl Renner's article *State and Nation* first published in 1899 and published in English in 2005, was designed to contain secessionist nationalism and manage the ethno-national conflict within the framework of a democratic multinational state. See Ephraim Nimni, "National-Cultural Autonomy as an Alternative to Minority Territorial Nationalism", *Ethnopolitics* 6:3(2007), 345 - 364. Otto Bauer introduces national cultural autonomy organized as a form of cultural self-government that does not require a nation state nor the devolution of extensive powers to the nation. See Piet Goemans, "National Cultural Autonomy: Otto Bauer's Challenge to Liberal Nationalism", in *The Challenge of Non-Territorial Autonomy: Theory and Practice*, eds. Ephraim Nimni, Alexander Osipov and David J. Smith (Bern: Peter Lang, 2013), 25-26.

socialists to convert the Dual Monarchy from a conglomerate of bickering cultural communities into a democratic federation of individuals.<sup>16</sup> The main aim of this model was to keep the Empire integrated, resting on the idea that autonomous cultural communities could be organized as autonomous collectives whatever their residential location within a multinational state. As a model, it suggests management in a two-tier system, comprising all participating national communities endowed with a collective persona in the form of legally guaranteed autonomous corporations.<sup>17</sup> In Renner's view, NCA is based on the personality principle, reflecting the legal relationship of an individual with a certain public autonomous institution, wherein this relationship is based on this individual's characteristics other than residence. The elements of the Renner model of NCA are well depicted by Porter.<sup>18</sup> He illustrates five principles, which 'go beyond the existing literature and may be adapted to provide a practical way forward from the complexities of realisation of minority rights'.<sup>19</sup> The first principle states that the minority should assure the state that it does not seek to secede; the second principle is the acknowledgement by the nation state that the national minority is entitled to maintain its distinct cultural identity; the third is the fact that a state should publicly acknowledge the freedom of the minority to maintain its identity and commit to protect it from discrimination; the fourth principle implies that the law should not impose an obligation on the state to expend its resources to assist the minority. However, minorities should have greater ownership over the process and resources required for enjoying their rights; and the fifth principle requires legal influence on the part of minorities to supplement the administrative leverage granted to them through effective participation in the decision-making process, particularly for establishing laws which have an impact on the recognition, protection and promotion of the distinct minority culture.<sup>20</sup>

## 2. EUROPEAN CHALLENGES AND PRACTICES FOR A NON-TERRITORIAL ACCOMMODATION OF MINORITY GROUPS

Many examples which reflect the model of NCA can be found in practice and which do not necessarily fulfill all NCA requirements, but are certainly under the umbrella of the term *non-territorial autonomy*. Here, some examples of NTA models will be briefly presented in practice and as ideas and thoughts for future ethnic conflict resolution. Smith, for example, explores in detail the challenges of

<sup>16</sup> Ephraim Nimni, "The Conceptual Challenge of Non-Territorial Autonomy" in *The Challenge of Non-Territorial Autonomy: Theory and Practice*, 15.

<sup>17</sup> Idem, 16.

<sup>18</sup> K. Porter, "The Realisation of National Minority Rights", *Macquarie Law Journal*, 3 (2003), 51-72.

<sup>19</sup> Idem, 66.

<sup>20</sup> On Porter's principles and their implications for the Republic of Macedonia see Marina Andeva, "Challenging National Cultural Autonomy in the Republic of Macedonia" in *The Challenge of Non-Territorial Autonomy: Theory and Practice*, eds. Ephraim Nimni, Alexander Osipov and David J. Smith (Bern: Peter Lang, 2013), 218-222.

NTA present in the contemporary Central and Eastern Europe (CEE).<sup>21</sup> He points out that little research has been carried out on the actual practice of NTA within CEE. He underlines that the most fully-developed system of minority NTA has been developed by Hungary.<sup>22</sup> The Hungarian minority framework in general, and particularly the system of minority self-government, according to Krizsan, bears a clear resemblance to the model of personal cultural autonomy.<sup>23</sup> The important characteristic of the Hungarian minority protection system is the 1993 Minority Act and the right of ethnic and national minorities to establish self-government as a special community right that can be either at local or at a national level. These minority self-governments are entitled to make decisions regarding their own affairs, free to establish institutions and formulate rules, to participate in legislative and administrative work, express views on draft legal regulations and request information from public authorities on issues affecting the minority they represent and propose and initiate measures, and have veto rights in some cultural matters.<sup>24</sup> In the case of interwar Latvia, as discussed by Germane, the experience of a cultural autonomy for Latvian minorities faced many difficulties in its practical implementation.<sup>25</sup> The NCA idea in Latvia was introduced by the Social Democrats, inspired by Renner and Bauer. The difficulty in the Latvian case is, as Germane points out, the single interests of the Latvian minorities and their powerful kin-states, namely Russia, Germany and Poland. The Estonian case, as Smith underlines, introduced cultural autonomy on paper which, however, "does not function in any meaningful sense".<sup>26</sup> He argues that the established NTA for the Finish and Swedish minorities is a broad framework, not defining the legal status, competences or funding of the minority institutions of these groups. Romania was also inspired by the Estonian NCA Act of 1925; however, transcending nationalizing discourses on state and nation-building within Romania has somehow pressed the issue.<sup>27</sup> In the case of Russia, over 700 minority bodies were established by January 2009;<sup>28</sup> the NTA Act in Russia was understood as more symbolic than a practical law. Bowring states that there has been little differentiation between NTA organizations and regular non-governmental organizations.<sup>29</sup>

<sup>21</sup> See David J. Smith, "Challenges of Non-Territorial Autonomy in Contemporary Central and Eastern Europe" in *The Challenge of Non-Territorial Autonomy: Theory and Practice*, eds. Ephraim Nimni, Alexander Osipov and David J. Smith (Bern: Peter Lang, 2013), 118-132.

<sup>22</sup> David J. Smith, "Challenges of Non-Territorial Autonomy in Contemporary Central and Eastern Europe", 121.

<sup>23</sup> Andrea Krizsan, "The Hungarian Minority Protection System: A Flexible Approach to the Adjudication of Ethnic Claims", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 26, No. 2 (2000), 247-262.

<sup>24</sup> Idem, 253.

<sup>25</sup> Marina Germane, "Paul Schieman, Max Laserson and Cultural Autonomy" in *The Challenge of Non-Territorial Autonomy: Theory and Practice*, eds. Ephraim Nimni, Alexander Osipov and David J. Smith (Bern: Peter Lang, 2013), 114.

<sup>26</sup> David J. Smith, "Challenges of Non-Territorial Autonomy in Contemporary Central and Eastern Europe", 124.

<sup>27</sup> Idem.

<sup>28</sup> See Bill Bowring, "Burial and Resurrection: Karl Renner's Controversial Influence on the National Question in Russia", in *National Cultural Autonomy and its Contemporary Critics*, ed. Ephraim Nimni (London: Routledge, 2005), 201; Alexander Osipov, "National Cultural Autonomy in Russia: A Case of Symbolic Law", *Review of Central and East European Law*, 35: 42.

<sup>29</sup> Bill Bowring, "Burial and Resurrection: Karl Renner's Controversial Influence on the National Question in Russia", 203.

There are NTA examples in the Western Balkan countries as well. More specifically, Serbia introduced a national minority council, with the law adopted in 2009. In terms of their legal status, scholars explain that they are constituted as bodies of self-governance for the entire territory, representing and protecting the interests of minority members no matter where they live within the country.<sup>30</sup> They have competences in the fields of education, culture, use of language and media, but no real opportunity to influence the decision-making process.<sup>31</sup> Croatia also introduces National Minority Councils as non-profit legal persons for the protection, advancement and preservation of minority rights, in those self-government units in which minorities account for a minimum of 1.5% of the total population, in local self-government units in which over 200 members of a given national minority live, and in regional self-government units in which over 500 members of a nation minority live.<sup>32</sup> The same trend is also followed by Montenegro, where the Albanian community has established a National Council in 2008 with the main aim to preserve the identity and culture of the community financed by the state budget.<sup>33</sup>

The NCA model imposes many challenges; scholars have recently started to explore the possible application of this model for resolving either the status of some minority groups or the present ethnic conflicts. The legal approach adopted by Slovenia in regards to the status and protection of the Roma community, according to some scholars, is introducing NTA in some aspects concerning this community.<sup>34</sup> The Roma Community Act established the organization of the Romani representation; local self-governments have to have at least one Romani councilor and a working body in charge of the issues concerning the Roma in the Roma settlement areas, whereas in the other municipalities there is no such obligation. Moreover, this act introduced the Council of the Roma community, having recognized officially only this body and the Romani Union of Slovenia as representative bodies of the Roma community in Slovenia. In the case of the Kurdish minority in Turkey, scholars propose NCA as effective in accommodating Kurdish demands within Turkey. Under this setting, the geographically dispersed Kurds could maintain and develop their identity and culture without endangering their status as 'citizens' and 'residents' of Turkey.<sup>35</sup>

<sup>30</sup> Katinka Beretka, "National Councils of National Minorities in Serbia" in *The Challenge of Non-Territorial Autonomy: Theory and Practice*, eds. Ephraim Nimni, Alexander Osipov and David J. Smith (Bern: Peter Lang, 2013), 185.

<sup>31</sup> Idem, 190.

<sup>32</sup> Art. 23 of the Constitutional Law on Human Rights and Liberties and the Rights of Ethnic or National Communities or Minorities from 1999. See more in Marina Andeva, "Trends of minority rights' protection in the countries of the Adriatic area and the Republic of Macedonia: A comparative analysis and perspectives", *EU Policy Briefs*, No.1 (Skopje: KAS, CRPM, 2012), 7-9.

<sup>33</sup> Marina Andeva, "Trends of minority rights' protection in the countries of the Adriatic area and the Republic of Macedonia: A comparative analysis and perspectives", 11.

<sup>34</sup> Julija Sardelic, "The Roma Community Act in the Republic of Slovenia," in *The Challenge of Non-Territorial Autonomy: Theory and Practice*, eds. Ephraim Nimni, Alexander Osipov and David J. Smith (Bern: Peter Lang, 2013), 206.

<sup>35</sup> Cengiz Gunes, "Accommodating Kurdish National Demands in Turkey" in *The Challenge of Non-Territorial Autonomy: Theory and Practice*, eds. Ephraim Nimni, Alexander Osipov and David J. Smith (Bern: Peter Lang, 2013), 81.

## CONCLUDING REMARKS

Most of the states fear autonomy models as a possible means for the minorities' protection; as a first step on a slippery path it could lead to secession and then the change of borders. Only in rare cases the legal basis of territorial autonomy can be found in bilateral or multilateral treaties. These agreements are, however, framework agreements by their nature; they must be effectively implemented in the respective state. The next step, their internal implementation which is often long and difficult, is a problem, and failures are frequent. In the case of territorially compact groups, autonomy can be attributed to the territory of settlement of the minority, with the creation of autonomous territories: in these cases, self-government is achieved through a public sub-state status (one or more municipalities, a province or region, a Member State in a federal system), usually characterized by more competences than others. According to Palermo and Woelk, the deep significance of territorial autonomy as a means of protection of minorities is, in fact, the transformation of a national minority into a regional one, granting self-government to its settlement territory and thus ensuring the existence of the group as such, safeguarded against possible modification imposed from the outside.<sup>36</sup> The autonomy solutions for the minorities' accommodation and protection need to be realized without touching upon the question of the integrity of the state, which needs to be unharmed and in a political systems that recognizes diversity as such. The territorial autonomy model alone, in many cases, cannot give the solution. As some scholars emphasize, a combination of the territorial and non-territorial model of autonomy could be the key.<sup>37</sup> These scholars propose three essential pre-conditions for a combination framework: 1) ethnic groups should be prepared to grant the respective other(s) the same degree of non-territorial autonomy as they desire for themselves; 2) acceptance of the framework as a mutually beneficial and conflict-preventing set-up; 3) the willingness to make a compromise in the process of negotiating and administering the institutional arrangement of autonomy.<sup>38</sup> Special territorial autonomy can be granted depending on the minority composition in one or more geographic areas in a unitary state,<sup>39</sup> whereas in cases where the composition is not compact and present in defined geographical areas, the question on whether and how to protect and enhance the minorities' right could be addressed by introducing elements of NTA.

<sup>36</sup> Francesco Palermo and Jens Woelk, *Diritto Costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze [Comparative Constitutional law of groups and minorities]*, (Milano: CEDAM, 2011), 175.

<sup>37</sup> S. Wolff & M. Weller, "Self-determination and autonomy: A conceptual introduction", 1-25

<sup>38</sup> Idem.

<sup>39</sup> In the case of Corsica in France or South Tyrol in Italy. For more on the Italian case see Marina Andeva, "Accommodating minority groups: The politics of minorities' protection in Italy, *New Balkan Politics*, 13 (2013), 115.

**Bibliography:**

- Andeva, Marina. "Accommodating minority groups: The politics of minorities' protection in Italy, *New Balkan Politics*, 13 (2013).
- Andeva, Marina. "Challenging National Cultural Autonomy in the Republic of Macedonia" in *The Challenge of Non-Territorial Autonomy: Theory and Practice*, eds. Ephraim Nimni, Alexander Osipov and David J. Smith. Bern: Peter Lang, 2013.
- Andeva, Marina. "Trends of minority rights' protection in the countries of the Adriatic area and the Republic of Macedonia: A comparative analysis and perspectives", *EU Policy Briefs*, No.1, Skopje: KAS, CRPM (2012).
- Beretka, Katinka. "National Councils of National Minorities in Serbia" in *The Challenge of Non-Territorial Autonomy: Theory and Practice*, edited by Ephraim Nimni, Alexander Osipov and David J. Smith. Bern: Peter Lang, 2013.
- Bowring, Bill. "Burial and Resurrection: Karl Renner's Controversial Influence on the National Question in Russia" in *National Cultural Autonomy and its Contemporary Critics*, eds. Ephraim Nimni. London: Routledge, 2005.
- Brunner, Georg and Küpper, Herbert. "European Options of Autonomy: A Typology of Autonomy Models of Minority Self-Governance" in *Minority Governance in Europe*, ed. Gal, K. Budapest: Open Society Institute, 2002.
- Coakley, John. "The Resolution of Ethnic Conflict: Towards a Typology". *International Political Science Review* 13 (1992).
- Coakley, John. "Approaches to the Resolution of Ethnic Conflict: The Strategy of Non-territorial Autonomy". *International Political Science Review* 15(3) (1994).
- Dunner, B. "Autonomy: What Do We Mean, and What Do We Know?" in *Power, Capabilities, Interdependence: Problems in the Study of International Influence*, eds. Kjell Goldmann and Gunnar. Sjøstedt. London and Beverly Hills: SAGE Publications, 1979.
- Germane, Marina, "Paul Schiemann, Max Laserson and Cultural Autonomy" in *The Challenge of Non-Territorial Autonomy: Theory and Practice*, eds. Ephraim Nimni, Alexander Osipov and David J. Smith. Bern: Peter Lang, 2013.
- Ghai, Yash. *Autonomy and Ethnicity: Negotiating Competing Claims in Multi-Ethnic States*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- Goemans, Piet. "National Cultural Autonomy: Otto Bauer's Challenge to Liberal Nationalism" in *The Challenge of Non-Territorial Autonomy: Theory and Practice*, eds. Ephraim Nimni, Alexander Osipov and David J. Smith. Bern: Peter Lang, 2013.
- Gunes, Cengiz. "Accommodating Kurdish National Demands in Turkey" in *The Challenge of Non-Territorial Autonomy: Theory and Practice*, eds. Ephraim Nimni, Alexander Osipov and David J. Smith. Bern: Peter Lang, 2013.
- Krizsan, Andrea. "The Hungarian minority protection system: A flexible approach to the adjudication of ethnic claims", *Journal of Ethnic and Migration Studies* Vol 26, No. 2 (2000).
- Ljiphart, Arend. *Thinking about Democracy: Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice*. New York: Routledge, 2008.
- Nimni, Ephraim. "National-Cultural Autonomy as an Alternative to Minority Territorial Nationalism", *Ethnopolitics*, 6, 3(2007).



Nimni, Ephraim, "The Conceptual Challenge of Non-Territorial Autonomy" in *The Challenge of Non-Territorial Autonomy: Theory and Practice*, eds. Ephraim Nimni, Alexander Osipov and David J. Smith. Bern: Peter Lang, 2013.

Nimni, Ephraim. *National Cultural Autonomy and its Contemporary Critics*. New York: Routledge, 2005.

Osipov, Alexander. "National Cultural Autonomy in Russia: A Case of Symbolic Law", *Review of Central and East European Law* 35, 1 (2010).

Osipov, Alexander. "Non-Territorial Autonomy during and after Communism: In the Wrong or Right Place?". *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* Vol. 12, No 1 (2013).

Palermo, Francesco and Woelk, Jens. *Diritto Costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze [Comparative Constitutional law of groups and minorities]*, Milano: CEDAM, 2011.

Porter, Kirsten. "The Realisation of National Minority Rights". *Macquarie Law Journal*, 3 (2003).

Sardelic, Julija. "The Roma Community Act in the Republic of Slovenia" in *The Challenge of Non-Territorial Autonomy: Theory and Practice*, eds. Ephraim Nimni, Alexander Osipov and David J. Smith. Bern: Peter Lang, 2013.

Smith, David J. "Challenges of Non-Territorial Autonomy in Contemporary Central and Eastern Europe" in *The Challenge of Non-Territorial Autonomy: Theory and Practice*, eds. Ephraim Nimni, Alexander Osipov and David J. Smith. Bern: Peter Lang, 2013.

Smith, David J. and Hiden, J. *Ethnic Diversity and the Nation State: National Cultural Autonomy Revisited*. New York: Routledge, 2012.

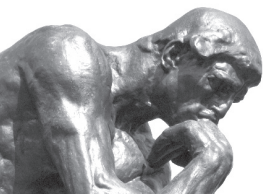
Wolff, S. and Weller, M. "Self-determination and autonomy: A conceptual introduction" in *Autonomy, self-governance, and conflict resolution: Innovative approaches to institutional design in divided societies*, eds. S. Wolff & M. Weller. London and New York: Routledge, 2005.

## РЕЗИМЕ

Автономијата, како концепт, се однесува на различни видови општествени субјекти (Dunper, 1979). Како генерички поим (Ghai, 2000), претставува инструмент доделен во различни правни форми, кој им дозволува на етничките групи, тврдејќи посебен идентитет, да имаат директна контрола над прашања од посебен интерес за нив. Како што укажува Ghai (2000), автономијата почива на три главни принципи: 1) малцинските права; 2) домородните права и 3) право на самоопределување. По ова, ние во овој труд ќе се фокусираме на малцинските права, со истражување на автономијата базирана на „персоналниот принцип“, преку анализа на концептот на нетериторијална автономија (НТА), модел усвоен во последните две децении, особено од страна на неколку земји од Западниот Балкан и Централна и Источна Европа. Концептот на НТА сè повеќе е поздравен од страна на академските институции, активистите и, исто така, од владите. Затоа овој труд се обидува да ја илустрира научната дебата, со особено внимание на современата мисла изразена од страна на неколку научници. Со цел да ги претстави

систематски елементите од моделот на културната автономија на Карл Ренер, ќе се презентираат петте принципи развиени од разбирањето на овој модел и прикажани од страна на Портер (2003). Тие одат подалеку од постоечката литература и можат да бидат прилагодени за обезбедување практичен начин за решавање на комплексноста од реализацијата на правата на малцинствата. На крајот, ќе се презентираат примери каде што нетериторијалната автономија е применета во практика, особено во земјите од Централна и Источна Европа и во земјите од Западен Балкан.

*Клучни зборови: малцинства; нетериторијална автономија; национална културна автономија; ЦИЕ; Западен Балкан.*



Стручна статија

УДК: 323.15(4-192.2:=511.141)  
327(439)\*1998-

## ► ЗАШТИТА НА ПРАВАТА НА УНГАРСКИТЕ МАЛЦИНСТВА ВО СОСЕДНИТЕ ЗЕМЈИ – ЕДНА ОД ГЛАВНИТЕ ДЕТЕРМИНАНТИ НА УНГАРСКАТА НАДВОРЕШНА ПОЛИТИКА

автор: Мачеј Анђеј Качоровски<sup>1\*</sup>

### ВОВЕД

Од своето формирање, во мај 2010 година, приоритет на мнозинската Влада во Унгарија, предводена од страна на конзервативната Унгарската граѓанска унија (Фидес), на премиерот Виктор Орбан, е борбата против политичкото и социо-економското наследство на нејзините социјалистички претходници.<sup>2</sup> Орбан ветуваше завршување на 8-годишната „социјална, економска, културна, национална и надворешнополитичка апатија“ (Фидес застана повторно на чело на Унгарија по владеењето на Социјалистите во периодот 2002 – 2010). Со освоениите 52,73% гласови, односно 68% од пратеничките места (262 од вкупно 386 места во унгарскиот Парламент), Фидес се здоби со недвосмислен мандат за спроведување на зацртаната реформска агенда. Некои од главните ветувања во текот на предизборната кампања се однесуваа на значително зголемување на поддршката од

<sup>1\*</sup> Ставовите изнесени во статијата се само на авторот и не треба да се поистоветуваат со институцијата во која е вработен.

<sup>2</sup> Anita Sobjak, *The Implications of Hungary's National Policy for Relations with Neighboring States*, The Polish Institute of International Affairs, *Policy Papers*, No. 32, June 2012, стр. 1, <http://www.pism.pl/Publikacje/PISM-Policy-Paper-no-32-The-Implications-of-Hungarys-National-Policy-for-Relations-with-Neighbouring-States>

унгарската Влада и нејзини засилени активности во функција за подобрување на положбата на унгарската дијаспора, а особено кон Унгарците од „земјите на круната на Свети Стефан“, т.е. делови од Словачка, Романија, Србија, Украина, Хрватска и од Словенија, кои до 1918 год. биле дел од Унгарското Кралство во рамките на австро-унгарската монархија. Затоа воопшто не зачудува фактот што речиси веднаш по започнувањето на својот мандат, новата Влада започна со преиспитување на т.н. национална политика, термин со кој во Унгарија се опишува нејзината политика кон дијаспората, која е една од главните алатки на унгарската надворешна политика по 1989 (а практично по 1920, т.е. по потпишувањето на мировниот договор од Тријанон, трауматичен за Унгарците, со кој Унгарија изгуби околу 70% од својата територија, додека 1/3 од унгарскиот народ остана надвор од границите на новата унгарска држава). Конкретните активности на Фидес во таа насока наишле на голем отпор од страна на соседите на Унгарија (особено од Словачка и Романија), што доведе до пораст на регионалните тензии и ги оживеа стравовите од почетокот на 90-тите години од минатиот век.<sup>3</sup> Не изостанаа и критиките од страна на меѓународни организации и институции. „Националната политика“ е користена од страна на Фидес, како на надворешен, така и на внатрешен план.

### „НАЦИОНАЛНАТА ПОЛИТИКА“ НА ФИДЕС

Засилувајќи ги своите активности во однос на етничките Унгарци во соседните земји, Владата на Орбан укажа на своевиден континуитет со претходниот период на нејзиното владеење (1998 – 2002). Тогаш биле направени првите институционални обиди за подобрување на состојбата на Унгарците и нивната поголема поврзаност со матицата. Станува збор, пред сè, за т.н. „Staus Law“ (законот усвоен во јуни 2001, стапи на сила од 1 јануари 2002), кој им овозможи на Унгарците од дијаспората да се стекнат со специјални унгарски лични карти, а со тоа и со низа економски, социјални и образовни бенефиции во Унгарија.<sup>4</sup> Сепак, за разлика од претходниот период, овојпат Фидес почувствува дека има мандат за воведување „порадикални“ мерки. Една од првите одлуки на новиот Парламент, донесена на 26 мај 2010 (а која стапи на сила од 1 јануари 2011) беше изменување и дополнување на *Законот за државјанство од 1993 год.* Со измените им се овозможи забрзана натурализација и стекнување унгарско државјанство на Унгарците од дијаспората. Во согласност со усвоениот амандман, со унгарско државјанство можат да се стекнат сите лица што можат да докажат дека или самите тие или некој од нивните предци биле државјани на Унгарија и кои зборуваат унгарски јазик.<sup>5</sup> Наведените критериуми во практика значат дека речиси сите Унгарци

<sup>3</sup> Tony Barber, „Tensions over Hungarians abroad“, *Independent*, 11 January 1993. <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/tension-over-hungarians-abroad-the-fate-of-minority-communities-living-outside-hungary-is-a-new-source-of-worry-for-central-europe-tensions-are-at-their-highest-since-the-1477842.html>

<sup>4</sup> „Ungarisches Parlament verabschiedet Gesetz zur Förderung der Auslandsungarn“, *DW Radio*, 20.06.2011, <http://www.mittelteleuropa.de/ungarn01.htm>

<sup>5</sup> Текстот од амандманот на Законот за државјанство на англиски јазик: <http://allampolgarsag.gov.hu/images/angol.pdf>

кои живеат во странство можат без никакви поголеми тешкотии да станат државјани на матичната држава. Вкупниот број на Унгарците во дијаспората се проценува на околу 5 милиони. Во однос на унгарските малцинства од соседните земји, се спекулираше со бројка од околу 2,5 милиони. Меѓутоа, резултатите од националните пописи, спроведени во 2011 во Словачка, Србија, Романија, Хрватска и во Словенија, како и податоците од статистичките заводи од Австрија (каде што повеќе не се одржуваат „класични“ пописи на население) и од Украина (каде што последниот попис на население беше одржан во 2001, а следниот е презаказан за 2016), укажуваат дека во посочените земји, во моментот живеат околу 2,15 милиони етнички Унгарци. Најголемо намалување на унгарското наследство, во споредба со пописите од 2001 (2002 во случај на Србија), може да се забележи во Романија (околу 204 илјади помалку), Словачка (околу 62 илјади помалку), како и во Србија (околу 40 илјади помалку).<sup>6</sup> Намалувањето се должи подеднакво на нискиот наталитет на етничките Унгарци, како и на отселувањето (пред сè, во Унгарија, но и во Западна Европа). Вреди и да се потсети дека во 2005. во Унгарија се одржа неуспешен референдум (тогашната социјалистичката Влада повикуваше на бојкот), поттикнат од Фидес, за доделување државјанство на Унгарците од соседните земји.

Иако во амандманот беше изречно наведено дека олеснетата натурализација не подразбира автоматски и избирачко право, Владата на Орбан донесе неопходни законски решенија и на тоа поле. Имено, кон крајот на 2011. беа изгласани измени во Изборниот законик, со кои на Унгарците од дијаспората им се доделува *активно избирачко право*. Претходниот предлог предвидуваше Унгарците од странство да бираат 8 свои претставници, но на крајот тие добиле единствено права да гласаат за партиските листи регистрирани на територија на Унгарија. Во јули годинава започна регистрација на лица од странство кои сакаат да го остварат своето избирачко право во согласност со новата регулатива. Со своите критички забелешки во однос на избирачкото право за Унгарците од странство се огласи, меѓу другите, и Европската народна партија, на која членка е Фидес.<sup>7</sup> Според актуелните владини процени, до септември 2013 околу 480 илјади лица аплицирале за унгарско државјанство во согласност со новите прописи (а според унгарските политичари, до крајот на годината оваа бројка може да достигне 1 милион), додека се очекува на редовните парламентарни избори, кои ќе се одржат напролет, следната година, да гласаат над 150 илјади „нови државјани“.<sup>8</sup> Унгарците од соседните земји се традиционално наклонети кон конзервативниот Фидес, за кој сметаат дека има повеќе „патриотски чувства“, така што со голема веројатност може да се

<sup>6</sup> Врз основа на податоците на националните заводи за статистика на Австрија, Хрватска, Романија, Словенија, Словачка, Србија и на Украина.

<sup>7</sup> "EPP group leader says voting rights to ethnic Hungarians 'unacceptable', Politics.hu, 13 January, 2011, <http://www.politics.hu/20110113/epp-group-leader-says-voting-rights-to-ethnic-hungarians-unacceptable/>

<sup>8</sup> Valentina Jovanovski, "Hungary seeks new voters abroad to shape elections at home", Christian Science Monitor, September 3, 2013, <http://www.csmonitor.com/World/Europe/2013/0903/Hungary-seeks-new-voters-abroad-to-shape-elections-at-home>

претпостави дека најголемиот број од нивните гласови ќе бидат во полза на конзервативците.

Поддршката кон унгарската дијаспора, а особено кон Унгарците од „земјите на круната на Свети Стефан“, го најде своето место и во *новиот Устав на Унгарија*, усвоен на 25 април 2011, кој стапи на сила во почетокот на 2012. Преамбулата на Уставот и членот „Д“ содржат јасни одредби за обврската на унгарската држава за грижа врз целиот унгарски народ и одговорност за „секој Унгарец“, како и за „судбината на Унгарците кои живеат надвор од нејзините граници“ и за „зачувување на унгарскиот идентитет и остварување на колективните и индивидуалните права на унгарските заедници“ и „воспоставување самоуправни органи на овие заедници“.<sup>9</sup> Унгарскиот Устав беше предмет на критики од страна на Советот на Европа, а конкретно, од Венецијанската комисија. Во однос на заштитата на Унгарците во странство, Комисијата укажа на тоа дека формулациите содржани во Уставот можат да доведат до совпаѓање на надлежностите на унгарските власти и властите на земјите во кои живее унгарско малцинство. Исто така, Комисијата укажа дека европското законодавство (*Рамковната конвенција за заштита на националните малцинства*) не ја признава категоријата „колективни права“, додека грижата за положбата на малцинствата е, пред сè, во надлежност на земјата во којашто живеат, а не на нивната матична држава.<sup>10</sup> Сериозни забелешки во однос на „националната политика“ на Фидес имале и ОБСЕ (преку високиот комесар за малцински права), како и Европската комисија која стравуваше, меѓу другото, од напливот на Унгарците од земјите надвор од ЕУ, односно зоната Шенген (Србија, Украина, Романија) на пазарот на трудот во Унијата.

Покрај горенаведените законски мерки наменети за поголема грижа за положбата на унгарската дијаспора, Владата на Орбан излезе и со *нови институционални решенија*. Надлежности врз „националната политика“ беа пренасочени од Министерството за надворешни работи, кон новоформираното Министерство за правда и јавна администрација, во чии рамки било формирано Бирото на државниот министер задолжен за унгарските заедници во странство. Исто така, Владата свика Меѓувладино координативно тело за унгарската дијаспора, а формирани беа и Советот на унгарската дијаспора, како и Унгарската постојана конференција (Máért), во која членуваат лидерите на унгарските малцинства од соседните земји. Унгарија значително ја зголеми и финансиската помош за културните и образовните проекти на Унгарците во странство и понуди многу социјални бенефиции и олеснувања за нив.<sup>11</sup> Сите овие решенија, во комбинација со зачестените средби и со меѓусебна комуникација, треба да придонесат за зацврстување на односите меѓу матицата

<sup>9</sup> Англиската верзија на Уставот на Унгарија: [http://www.kormany.hu/download/2/ab/30000/Alap\\_angol.pdf](http://www.kormany.hu/download/2/ab/30000/Alap_angol.pdf)

<sup>10</sup> Мислење на Венецијанската комисија за новиот Устав на Унгарија, 20 јуни 2011, во делот за заштита на правата на Унгарците во странство, стр. 10, <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD%282011%29016-E.aspx>

<sup>11</sup> Anita Sobjak, *The Implications of...*, op.cit., стр.3

и дијаспората и да помогнат во опстојување на унгарските малцинства во соседните земји.

## ПОГОЛЕМА ГРИЖА ЗА УНГАРЦИТЕ ВО СТРАНСТВО ГИ ПРОБЛЕМАТИЗИРА ОДНОСИТЕ СО СОСЕДИТЕ

По 1989. „националната политика“ беше еден од трите столери на унгарската надворешна политика, покрај евроатлантската интеграција и добрососедските односи во регионот на Централна и Источна Европа. При повторното доаѓање на власт, во 2010 год., Орбан се заложил за зацврстување на политичката и економската соработка во регионот (во почетокот Орбан праќаше и сигнали за неговата желба за создавање поширока алтернатива за Вишеградската група), со истовремена грижа за правата на Унгарците во соседните земји.<sup>12</sup> Сепак, по релативно брзо време се покажа дека одржување на балансот меѓу „националната“ и добрососедската политика, може да биде многу потешко од очекуваното.

Тензиите беа најбрзо забележани во односите *Унгарија – Словачка*. За волја на вистината, односите меѓу двете земји биле напнати уште пред доаѓањето на Фидес на власт, особено во периодот 2006 – 2010, кога во Унгарија се активираа десно-екстремистичките групации и партии како Унгарска гарда или Јоббик, а Словачка внесе контроверзни измени во својот Закон за употреба на словачкиот јазик (со кој дојде до значително ограничување на употребата на јазиците од малцинствата во Словачка, особено најбројното – унгарско).<sup>13</sup> Речиси веднаш по либерализацијата на унгарскиот Закон за државјанство, во јуни 2010, Словачка усвои промени во својот Закон за државјанство, кои предвидуваа, меѓу другото, автоматска забрана за двојно државјанство и автоматско одземање на словачкото државјанство за лица кои ќе станат државјани на друга земја.<sup>14</sup> Според словачката Влада, доделувањето унгарско државјанство на унгарското малцинство во Словачка претставувало обид за мешање во внатрешните работи на една суверена држава.<sup>15</sup> Во споредба со другите земји, унгарско државјанство побарале релативно мал број државјани на Словачка – единствено околу 1.500 лица, што се должи подеднакво на споменатото строго словачко законодавство, како и на фактот што Словачка, исто како и Унгарија, е членка на Шенген-зоната (што значи дека унгарското државјанство нема поголема корист од словачкото). Дополнителна пречка за намалување на недоразбирањата во однос на правата на словачките Унгарци

<sup>12</sup>Dariusz Kałan, „Polityka śródkowoeuropejska Węgier“, The Polish Institute of International Affairs, *Biuletyn* Nr. 57 (922), 12.06.2012

<sup>13</sup>Tomáš Strážay, „Dve dekády slovensko-maďarských vzťahov: hľadanie nového začiatku“, *Zahraničná politika*, 19.09.2013, <http://zahraničnapolitika.sk/dve-dekady-slovensko-maďarských-vzťahov-hľadanie-noveho-zaciatku/>

<sup>14</sup>Овие промени предизвикуваат контроверзии во самата Словачка – види на пример: [http://spectator.sme.sk/articles/view/51823/2/minorities\\_dual\\_citizenship\\_ban\\_is\\_silly.html](http://spectator.sme.sk/articles/view/51823/2/minorities_dual_citizenship_ban_is_silly.html)

<sup>15</sup>Sabine Riedel, „Doppelte Staatsbürgerschaften als Konfliktpotential“, *Stiftung Wissenschaft und Politik Studie*, No. 24, October 2012, стр 9-14, [http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2012\\_S24\\_rds.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2012_S24_rds.pdf)

може да претставува желбата на премиерите на двете земји, Орбан и Роберт Фицо, да го употребат прашањето за добивање внатрешнополитички поени.

Во последно време, проблематични стануваат, исто така, односите меѓу *Унгарија* и *Романија*. Во почетокот, Романија не реагираше бурно на унгарската „национална политика“ од Владата на Орбан, со оглед на сопствената политика за релативно лесно доделување романски државјанства за жителите на Молдавија, потреба од унгарската поддршка за влез на Романија во зоната Шенген, како и политичката блискост на Орбан и романскиот претседател Трајан Басеску. Но по падот на десната коалиција во Романија, во април 2012, и формирањето на социјал-либералната Влада на премиерот Виктор Понта, по изборите одржани во декември истата година, се случи влошување на меѓусебните односи. Додека бил во опозиција, Понта жестоко ја критикувал десницата за преголема попустливост во однос на унгарското малцинство (унгарската партија УДМР беше член на сите влади во Романија, во периодот 1996 – 2012). По доаѓањето на власт, презема иницијативи насочени против романските Унгарци, како на пример, повлекување на дозволата за отворање на Факултетот по медицина и фармација со наставен унгарски јазик во градот Таргу Муреш во Трансилванија.<sup>16</sup> Ситуацијата дополнително ја комплицира формирањето нова партија на Унгарците во Романија – Народна партија на Унгарците во Трансилванија којашто е идеолошки блиска до Фидес, како и сè позачестените барања на унгарското малцинство за формирање автономна „Секелска област“ (делови од Трансилванија населени со Унгарци).<sup>17</sup> Токму автономистичките барања можат да предизвикаат дополнително нарушување на односите меѓу двете земји.

За разлика од Словачка или Романија, односите меѓу *Унгарија* и *Србија* (т.е. земја со трето најбројно унгарско малцинство) биле досега прилично конструктивни, а Будимпешта е еден од главните адвокати за влезот на Србија (и останатите земји од Западен Балкан) во ЕУ. Но, по доаѓањето на власт на Српската напредна странка на претседателот Томислав Николиќ во Србија, српските власти почнаа да ја проблематизираат блискоста на Фидес со Сојузот на војводинските Унгарци (СМВ).<sup>18</sup> Унгарската Влада се противеше и на српскиот *Закон за реституција* од септември 2011, кој врз принципот на колективна одговорност, стави забрана за враќање на имотите на припадниците – „агресори врз Југославија“ од времето на Втората светска војна, меѓу кои вброени беа и Унгарците. Дополнително, Србија изгледа изненадена од огромниот интерес за стекнување унгарско државјанство од страна на војводинските Унгарци – на неодамнешната свечена церемонија, одржана на 13 ноември во Суботица, во присуство на Државниот секретар во унгарското

<sup>16</sup>Anita Sobjak, *The Implications of...*, op.cit., стр. 6

<sup>17</sup>“Ethnic Hungarians march for autonomy in Romania”, Deutsche Welle, 27.10.2013, <http://www.dw.de/ethnic-hungarians-march-for-autonomy-in-romania/a-17186467>

<sup>18</sup>“Nacionalna politika Orbana Viktora”, Vreme, 3 maj, 2012, <http://www.vreme.rs/cms/view.php?id=1050039>



Министерство за надворешни работи, Жолт Немет, беа доделени државјанства на вкупно 50 илјади лица.<sup>19</sup>

Од земјите во кои живее бројно унгарско население, најдобри односи досега владееја меѓу Унгарија и Украина. Унгарија е еден од најгласните поддржувачи на зближувањето меѓу Украина и ЕУ. Од друга страна, иако Украина, слично на Словачка, забранува поседување двојно државјанство, не спроведува никакви санкции против оние украински Унгарци кои ги искористиле благодатите на „националната политика“ на Фидес. Разбирањето на релација Будимпешта – Киев не го нарушија ниту минатогодишните барања на унгарското малцинство во Украина за поголема автономија во рамките на таа држава и можност за избор на унгарски пратеници во украинскиот Парламент.<sup>20</sup>

Во останатите земји од регионот во кои живее унгарско население (Австрија, Хрватска, Словенија), неговата бројност е премала за да постои потенцијал за некои поголеми недоразбирања во однос на малцинските права и „националната политика“.

## ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА

Поддршката за Унгарците од „земјите од круната на Свети Стефан“ е еден од најважните елементи на унгарската надворешна политика, кој е подеднакво применлив и на внатрешен план, особено имајќи предвид дека напролет, следната година, ќе се одржат парламентарни избори во Унгарија. За време на предизборната кампања, Фидес речиси сигурно ќе се обиде да се претстави како бранител и промотор за правата на унгарските малцинства во соседните земји, а на самите избори може да се надева на гласовите од неколку стотини илјади нови, унгарски државјани. Дури и во случај на (мошне неверојатната) победа на социјалистичката и либералната опозиција, таа би се придржувала до стандардите на „националната политика“, поставени од страна Фидес, кои несомнено резултираа со зголемување на интеракцијата меѓу матичната држава и нејзината дијаспора и со последователна корист за двете страни.

Иако по формирањето на новите влади во Словачка, Романија и Србија, во периодот 2011 – 2012, дојде до извесно нарушување на односите со Унгарија во врска со нејзините активности наменети за поддршка на Унгарците во тие земји, сепак настанатите тензии не се должат првенствено на новата „националната политика“, туку на повеќеслојните проблеми наталожени во минатото (и реминисценции на стереотипот на малцинство во улога на „петта колона“). Во таа насока, не треба да се очекува дополнително зголемување на тензиите меѓу Унгарија и нејзините соседи (со исклучок на евентуалната ескалација на прашањето за бараната автономија на „Секелската област“ во Трансилванија).

<sup>19</sup>“50,000th ethnic Hungarian in Serbian province receives Hungarian citizenship, November 13, 2013, <http://www.politics.hu/20131113/50000th-ethnic-hungarian-in-serbian-province-receives-hungarian-citizenship/>

<sup>20</sup>„Mały krok do Wielkich Węgier”, *Bibula Pismo Niezależne*, 12.04.2012, <http://www.bibula.com/?p=55250>

ЕУ, за разлика од Советот на Европа или ОБСЕ, не располага со доволно правни средства во однос на прашањата како малцински права или државјанство. Но се чини дека таа би можела да се вклучи во целиот процес преку вршење политички притисок врз Унгарија и останатите инволвирани држави за подобрување на меѓусебните односи преку зголемена прекугранична економска соработка. Станува збор за поголемо искористување на фондовите на ЕУ наменети за прекугранични проекти и иницијативи, кои не би имале само „унгарско-унгарски“ карактер, туку би биле корисни и за населението што живее во регионите каде што има унгарското малцинство, а со тоа би влијаеле и врз довербата меѓу Унгарија и одделните земји од регионот.

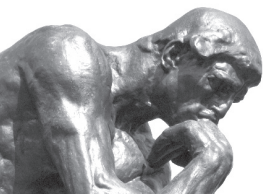
## ABSTRACT

Since its formation in May 2010, the priority of the majority government in Hungary led by the conservative Fidesz has been combating the political and socio-economic legacy of its socialist predecessors. One of the most visible changes can be seen in its approach to the Hungarians living abroad, above all those from the neighboring countries or in the subsequent application of the so-called “national policy” -- a term that describes Hungary’s policy towards the diaspora and that is regarded as one of the most important tools of contemporary Hungarian foreign policy.

This change consists of a substantial increase in the volume of various forms of institutional and financial support for the Hungarian communities abroad. In January 2011 the new citizenship law that allows obtaining Hungarian citizenship to virtually all persons from neighboring countries who can prove their Hungarian roots came into force. Later on, Hungarians from neighboring countries were granted the right to vote in elections in Hungary (parliamentary elections are due to be held in spring 2014). At the same time the new Hungarian Constitution adopted in April 2011 contains provisions that clearly state the “responsibility” on behalf of the Hungarian Government for the fate of Hungarians living beyond its borders.

The increased institutional interaction between Budapest and the members of the Hungarian minority in the region strained the relations of Hungary with the neighboring states and were a cause for concern for the European Commission and regional organizations such as the Council of Europe and OSCE.

*Key words: Hungary, Viktor Orban, Fidesz, Hungarians abroad, minority rights, citizenship, foreign policy, support, regional tensions*



Professional article  
UDC: 323.15:323.13

## ► **MINORITY NATIONALISM: OLD PERSPECTIVE OR A NEW REALITY?**

author: Ivan Jovanov

### **Introduction**

Minorities, minority rights and minority nationalism has become an increasingly popular theme for academic analyses especially after the fall of the Berlin wall and the 'wind of change' in the Eastern bloc with the dissolution of the multinational federations such as the USSR (The Union of Soviet Socialist Republics), SFRY (Socialist Federative Republic of Yugoslavia), Czechoslovakia, etc. It has also become a field for drafting new documents and charts (the European Charter for Regional or Minority Languages, 1992; the Framework Convention for the Protection of National Minorities in the European Union, 1995; the United Nations Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities of 1992) by the international organizations such as the EU and the UN in order to soothe the growing nationalistic waves in the newly established states and to urge the states to respect the minorities and their rights.

While minorities and minority rights have been thoroughly explored in the last 20 years, they haven't been explored through the prism of minority nationalism. Hence, the central theme of this paper will be minority nationalism. It focuses on this theme by conceptualizing it from a broader international context and explores the question whether it is an old phenomena or a new reality in majority-minority relations?

### **CONCEPTUALIZING MINORITY NATIONALISM**

Minorities are present all over the world; some of them don't have a kin state; thus they are stateless, like Catalans, Basques, Quebecois or Scots, some of them are divided between several nations without

having a kin state<sup>1</sup> like the Kurds, and the majority of them are external minorities having a kin state, but settled in another state like Albanians (in Macedonia, Serbia Kosovo and Montenegro), Hungarians (in Serbia and Romania), Serbs (in Bosnia, Croatia and Montenegro), etc.

Minorities are often political outsiders who simply don't match the criteria defined by the titular nation and, even more, they are seen as aliens in the society in which they reside. They are traditionally perceived as problematic, and consequently minority nationalism is seen through the prism of conflicts, radical demands, generating trouble and questioning the state. Michael Keating, one of the most renowned scholars in this field, defines minority nationalism as involving "the denial of exclusive claims on the part of the state nationalism and the assertion of national rights of self determination for groups within it."<sup>2</sup> In one of his works Keating notes that minority nationalists express their demands in exactly the same way as those made by the states themselves moving "from an ethnic particularism to a broader civic nationalism, invoking liberal democratic norms and often embracing the new international order"<sup>3</sup>. Thus it can be concluded that minority nationalism acknowledges the separate phenomenon of nationalism, only based on the interest of the minority that lives in the particular state.

There are numerous ways of expressing minority nationalism; some minority nationalist seek independence, some seek forms of autonomy, some seek extensive minority rights; some are expressed through a single party; some are expressed through various parties; some involve military groups. Hence, every minority nationalism tends to be different according to the political, historical and economical circumstances in the country and we cannot construct a single static framework of what minority nationalism is.

Nationalism is almost always connected to the nation-state and serves as an instrument of nation building, while minority nationalism is almost always associated and directed against the nation-state and with counter nation building<sup>4</sup>. Billig states that "nationalism is legitimized within the majority nation simply due to the fact that it is dominant and becomes the nationalism of the state. It reinforces the state; minority nationalism challenges it"<sup>5</sup>. The one and ultimate goal of nationalists is preserving the nation-state, while the goal of minority nationalist can range from the loose spectrum of minority rights, to territorial federation and the most radical goal of secession.

Minority nationalism can be a) internal or 'internally driven' whether from oppression or by a conscious elite which wants to differentiate their nation and b)

<sup>1</sup> The term "kin state" refers to a state which has a national minority living in another country.

<sup>2</sup> Keating, Michael, *Nations against States*, (Palgrave Macmillan, 2001), p.1.

<sup>3</sup> Olsson, Anna, "Theorizing regional minority nationalism " in *Multiplicity of Nationalisms in Contemporary Europe*, eds. Ireneusz Paweł Karolewski, Andrzej Marcin Suszycki (Rowman and Littlefield, 2010), p.114.

<sup>4</sup> See more on counter nation building in my MA thesis "Minority nationalism: Counter nation building or irredentist claims", March 2013.

<sup>5</sup> Olsson, Anna, "Theorizing regional minority nationalism" in *Multiplicity of Nationalisms in Contemporary Europe*, eds. Ireneusz Paweł Karolewski, Andrzej Marcin Suszycki (Rowman and Littlefield, 2010), p.239.

external or 'externally driven' when another state (usually a kin-state) entangles the already slender relationship. Craigie argues that "in order to understand how dominant groups in multinational states express their nationalism, it needs to be understood that, unlike minority nationalism, it is not conscious<sup>6</sup>. Minority nationalism tends to be perceived by the titular nation as separatist and secessionist, but as Kymlicka argues, "while minorities do make claims against the state, these must be understood as a response to the claims that the state makes against the minorities."<sup>7</sup>

### OLD PHENOMENA OR A NEW REALITY?

Minority nationalism goes in line with state nationalism. We tend to think that it is a new phenomenon, which is not the case; it came to the fore in the last 50 year with the emergence and improvement of the human rights. It has just been transformed according to the new political realities. Faced and challenged by the state, minorities have always faced a dilemma and generally they have (to oversimplify) three basic options:<sup>8</sup>

- a) They can accept integration into the majority culture, although perhaps attempting to renegotiate the terms of integration;
- b) They can seek the sorts of rights and powers of self-government needed to maintain their own societal culture – i.e. to create their own economic, political and educational institutions in their own language. That is, they can engage in their own form of competing nation-building;
- c) They can accept permanent marginalization.

We can find the first example in the guest workers who become immigrant societies in the Western countries. They all accept the fact that they must integrate in order to succeed, but under specific circumstances. Take, for example, the people coming from the ex-colonial states to France or England, and partly the Turks in Germany.

The second case occurs when the minority nation is significantly bigger and cannot be eternally ignored so, in order to preserve their culture, the state grants them self-governing rights either through mutual peaceful agreement or forced agreement. Take, for example, Quebec, which peacefully negotiated its self-governing rights in Canada or, on the opposite side, the case of Republika Srpska gaining self-governing rights after the civil war (1995) from Bosnia and Herzegovina.

The third case is the rarest case. I know only one example of complete marginalization. It occurs when a group considers the values of the general society

<sup>6</sup> Craigie, Allan, "Unionism and Pan-Nationalism: Theoretical Musings on the Dialectical Relationship between Minority and Majority Sub-State Nationalism", University of Edinburgh, p.2.

<sup>7</sup> Kymlicka (2001:50) cited in Spaskovska, Ljubica, "In search of demos: Transformation of citizenship and belonging in the Republic of Macedonia", CITSEE Working Paper Series, 2010/2011, p.10.

<sup>8</sup> Kymlicka, Will, *Politics in the Vernacular*, (Oxford University Press, 2001), pp. 27-28.

as bad and depraved and therefore they choose to marginalize themselves from it. Such is the case with the Amish community in the USA.

In today's world there are several examples of strong minority nationalists who want to secede from the country rather than be integrate in it. The prime example is the Russian minority in Moldavia which unilaterally proclaimed independence and formed their state Transnistria in 1990 which is still unrecognized. Another example of irredentist and secessionist tendencies is the entity of Republika Srpska in Bosnia, which continuously refuses to cooperate with the federation and plays the nationalist card of secession. Moreover, Scottish nationalists (led by the Scottish National Party) managed to gradually put their demands on the political agenda and managed to set a date for their referendum for independence in 2014.<sup>9</sup> In Canada, the issue of the Quebec independence is an issue that continuously divides the country and mobilizes the francophone minority. Currently Quebec enjoys asymmetrical power vis-à-vis other federal units of Canada (which is a direct consequence of their minority nationalism).

Macedonia, with its complex multiethnic composition, fits into this category where minority nationalism is present. When it comes to the biggest minority (the Albanians), minority nationalism has been directed (mostly) towards promoting their culture in the public sphere and strengthening their political and public representation. Generally, I can identify four (4) fields where minority nationalism has been present in Macedonia:

- Population censuses (boycotting the first census in 1991 which resulted in a second census in 1994)
- Education and culture (the demands for a state-funded Albanian language university as a result of the state refusal to grant one)
- Political representation and boundaries of internal political units (organizing a self-made referendum in 1992 when the state ignored their demands for the first constitution in 1991)
- Symbols (demands for using the symbols in areas where they form a majority).

It should be noted that minority nationalism should not be perceived only as irredentist, secession and merely problematic, but also as a means for the preservation of minority culture and its existence in the public realm. Every state should direct its efforts towards creating an institutional environment and take measures to settle its minorities issues which will keep them at bay and will not encourage them to seek exit options such as irredentism and secessionism. Thus, every effort made to accommodate minority nationalism is not an easy mission, and almost always faces contradiction by the majority nation. In relation to this, Deutsch argues that "yet, governments must obtain the compliance of active support of the largest groups in a territory and the majority of the population in

<sup>9</sup> "Scottish independence campaigners plan a final push before the referendum vote," *The Guardian*, 17<sup>th</sup> September 2013.

order to maintain the legitimacy of the state"<sup>10</sup>. This seems reasonable, but the state should not take this for granted, otherwise it might go to extremes.

## CONCLUSION

It is undoubted that in multicultural states there are no final solutions for ethnic conflicts. Consequently, minority nationalism cannot be stemmed; it will continue to exist under different forms depending from country to country and if there is a lack of balance, a 'tyranny of the majority' may arise in which the state becomes too responsive to the majority nation. It's not only proven in Macedonia, but in other multinational countries as well. Is it a good thing? It's a double-edged sword: on the one hand, it balances the state policy whenever it is intended against the minorities; on the other, it can be used as a tool for separatist claims and generate conflict.

Minority nationalism exists in every state where there are minorities, and there only a few states in the world that can be perceived as ethnically homogenous. It's an old perspective that is observed as a new reality. As such, it will continue to exist as a dialectical clash with the state and the majority driven nationalism.

## Bibliography:

Craigie, Allan. "Unionism and Pan-Nationalism: Theoretical Musings on the Dialectical Relationship between Minority and Majority Sub-State Nationalism". University of Edinburgh, 2010.

Kymlicka, Will. *Politics in the Vernacular*. Oxford University Press, 2001.

Keating, Michael. *Nations against States*. Palgrave Mcmillan, 2001

Spaskovska, Ljubica. "In search of demos: Transformation of citizenship and belonging in the Republic of Macedonia". CITSEE Working Paper Series, 2010/2011.

"Theorizing regional minority nationalism" in *Multiplicity of Nationalisms in Contemporary Europe*. Eds. Ireneusz Paweł Karolewski, Andrzej Marcin Suszycki. Rowman and Littlefield, 2010.

## Other sources:

"Scottish independence campaigners plan a final push before referendum vote." "The Guardian", 17.09.2013 <http://www.theguardian.com/politics/2013/sep/17/scottish-independence-referendum-vote>

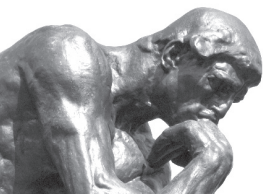
<sup>10</sup> Craigie, Allan, "Unionism and Pan-Nationalism: Theoretical Musings on the Dialectical Relationship between Minority and Majority Sub-State Nationalism", University of Edinburgh, 2010, p.234.

**РЕЗИМЕ**

Малцинствата, малцинските права и малцинскиот национализам станаа тема на академска анализа, особено по падот на Берлинскиот сид, промените во поранешниот источен блок и по распаѓањето на големите мултинационални федерации (СССР, СФРЈ, Чехословачка). Иако истражувани, малцинставата и малцинските права се ретко гледани низ призмата на малцинскиот национализам. Оттаму, централна тема на овој текст ќе биде малцинскиот национализам, фокусирајќи се на прашањето дали тој е стара перспектива или нова реалност. Преку неговото конципирање во поширок интернационален контекст, текстот ќе опфати примери за малцински национализам низ светот и во Македонија, избори со кои се соочуваат малцинствата во ерата на нации-држави за на крајот да дадам одговор на прашањето што го опфаќам со овој текст.

Клучни зборови: *национализам, малцински национализам, малцински права.*





Professional article

UDC: 344.13.096(497.7)\*2001-\*

## ► TRANSITIONAL JUSTICE IN POST-CONFLICT MACEDONIA TRANSITIONAL JUSTICE: CONCEPTUAL ISSUE AND DEFINITION

—

author: Oliver Stanoeski

There is a general consensus among scholars and practitioners that addressing the legacies of past violence and human rights abuse is necessary for fostering sustainable peace. Transitional justice is generally thought to help prevent recurrence of violent conflict and foster sustainable peace by establishing an historical record and countering denial, ensuring accountability and ending impunity, fostering reconciliation and socio-political reconstruction.<sup>1</sup>

The importance of the transitional justice process derives from the following points of view: as a result of human rights violations, the victims have the right to know the truth; human rights abuses have an impact on the whole society, not just on individual. Therefore the state institutions have to guarantee that the abuses will not recur in the future, and to reform the sectors that were involved in the human rights violations, or were incapable to prevent these kind of violations; unresolved human rights abuses will contribute to the mistrust among the warring sides from one side, and the mistrust in the state institutions, on the other side.

The term *transitional justice* consists of two main concepts: transition and justice. This kind of terminological distinction is needed because of the varying meaning of the term "transitional justice" that can very often be perceived as an unclear issue. "Transition" is the interval between one political regime and another. Transitions are delimited, on the one side, by the launching of

<sup>1</sup> Peacebuilding initiative, <http://www.peacebuildinginitiative.org/index.cfm?pageId=1691>.

the process of dissolution of an authoritarian regime and, on the other, by the installation of some form of democracy, the return to some form of authoritarian rule, or the emergence of a revolutionary alternative.<sup>2</sup> The term "justice" refers to various forms of justice in period of transition. There are a few typologies of justice, but the most exploited ones are retributive justice and restorative justice.

*The transition from a state of armed conflict and state repression to a period of peace and democratic institution building requires that these societies take a stance in terms of human rights violations from the recent past. A set of measures, whose fundamental elements are the war crime trials, institutional reforms, the establishment and disclosure of the facts and reparations undertaken by governments and civil society for the purpose of facing up to these human rights violations makes up the complex of transitional justice.*<sup>3</sup>

## TRANSITIONAL JUSTICE IN "THE FORMER OASIS OF PEACE" – THE REPUBLIC OF MACEDONIA

### War Crime Trials

The Macedonian Criminal Code (1996) refers to war crimes committed. The court responsible for the prosecution of war crimes is the Special Department for Organized Crime and Corruption within the Primary Court 1 in Skopje.<sup>4</sup> The Supreme and Appellate Courts of Macedonia are responsible for rendering second instance judgments. Primary Court 1 in Skopje is responsible for acting in cases of crimes that are under the jurisdiction of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY).<sup>5</sup> Primary Court 1 in Skopje has been specially equipped and has a courtroom which meets the highest technical standards. There are 11 judges and 24 civil servants who are acting in cases of war crimes, organized crime and corruption.<sup>6</sup> There are no judicial officials who are responsible exclusively for war crimes. The Special Department for Monitoring and Discovering Criminal Activities within the Primary Prosecutor's Office, which is in charge of prosecuting organized crime and corruption, is also responsible for investigating and prosecuting war crimes. The Prosecutor's Office is based in Skopje and is responsible for the entire territory of Macedonia.<sup>7</sup> A total of 11 prosecutors have acted in cases initiated

<sup>2</sup> O'Donnell, G. Schmitter, C.P. (1986). *Transitions from Authoritarian Rule*. London: The Johns Hopkins University Press, p.6.

<sup>3</sup> Kandic, N. (ed.) (2007) *"Transitional Justice in Post-Yugoslav Countries"*. Belgrade: Humanitarian Law Centre, p.5.

<sup>4</sup> Law on Amendments to the Law on Courts, Article 2, *Official Gazette of the Republic of Macedonia*, no. br.35/2008.

<sup>5</sup> Law on Cooperation Between the Republic of Macedonia and the International Criminal Tribunal for Former Yugoslavia (ICTY), Article 26, Paragraph 2, *Official Gazette of the Republic of Macedonia*, no. 73/2007.

<sup>6</sup> Official information of the Primary Court 1 in Skopje, [http://oskopje1.mk/cms/FCKEditor\\_Upload/File/WVr/osn.html](http://oskopje1.mk/cms/FCKEditor_Upload/File/WVr/osn.html).

<sup>7</sup> The Public Prosecutor's Office of Macedonia is organized in the following manner: Public Prosecutor's Office of the Republic of Macedonia, Higher Public Prosecutor's Office, Primary Public Prosecutor's Office for Prosecution of Organized Crime and Corruption, and Primary Prosecutor's Office. Law on Public Prosecutor's Office, *Official Gazette of the Republic of Macedonia*, no.150, December 12th, 2007, Article 15, Paragraph 2.

on the basis of charges for war crimes, and at the same time they have acted in cases of organized crime and corruption.<sup>8</sup>

After signing the Ohrid Framework Agreement on August 13th, 2001, which officially ended the armed conflict, during the year 2002 four war crimes trials were initiated.<sup>9</sup> In all these cases, the Prosecution charged members of the National Liberation Army (NLA).

The *Mavrovo Road Workers* Case refers to the kidnapping of five employees of the Mavrovo Construction Company on August 7th, 2001, who were abused and tortured by members of the NLA for eight hours. The *Lipkovo Water Reserve* Case refers to the forty days-long restriction of tap water supply to the city of Kumanovo by the closing of the vents on the Kumanovo water pipe system near Lake Lipkovsko, which was under NLA control in this period. The *Neprošteno* Case is also a case of kidnapping, namely, the abduction of 12 civilians in July 2001 who were kidnapped by the NLA soldiers from various locations on the territory of Tetovo. In the *NLA Leadership* Case the principle of command responsibility was applied, and by a joint indictment, which included 10-20 persons, the entire NLA leadership was charged with the committing of a number of war crimes.<sup>10</sup>

The ICTY Office of the Prosecutor took over the jurisdiction for these four cases in September 2002.

Except for the cases transferred during 2002, in 2004 the ICTY Office of the Prosecutor opened an investigation against the former Minister of Police Ljube Boškoski and the then member of the Ministry of the Interior Johan Tarčulovski for war crimes committed in the village of Ljuboten in August 2001.<sup>11</sup>

Three years later, the ICTY completed the investigation and in February 2008 it transferred all of the cases again to the Macedonian judiciary. The then ICTY Chief Prosecutor, Carla Del Ponte, explained that the Tribunal did not have any other choice, since the UN Security Council demanded that all investigative proceedings be completed by the end of 2007.<sup>12</sup> The transferred cases were first translated from English and Macedonian into Albanian, and then the Ministry of Justice transferred all four cases to the Prosecution (June/July 2008).<sup>13</sup> The Primary Prosecutor's Office, after completing the procedure and registering the cases, forwarded the material to the Primary Court 1 in the Skopje Investigation Department.

Primary Court 1 in Skopje claims that it has received only three cases from the Primary Prosecutor's Office (*Mavrovo Road Workers*, *Lipkovo Water Reserve* and

<sup>8</sup> Information received from the Primary Public Prosecutor's Office for Prosecution of Organized Crime and Corruption, December 28th, 2011.

<sup>9</sup> Humanitarian Law Center, BIRN, and Documenta, *Transitional Justice in Post-Yugoslav Countries: Report for 2009*, p. 17.

<sup>10</sup> Vejce Case – murder of members of the Macedonian security forces; Brioni Case – planting explosives in a hotel in which two handcuffed security guards were placed; and Čelopek Case – murder of two civilians.

<sup>11</sup> ICTY Prosecution vs. Boškoski and Tarčulovski, ICTY web page, [http://www.icty.org/case/boskoski\\_tarculovski/4](http://www.icty.org/case/boskoski_tarculovski/4).

<sup>12</sup> "Hague Tribunal to Return Four Cases to Macedonia", SE Times web page, <http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/mk/features/setimes/features/2005/04/27/feature-02>.

<sup>13</sup> Interview with Bisera Lazarova, professional associate in the Public Prosecutor's Office of Macedonia, December 23rd, 2011.

*Neprošteno*) and that they have never received the *NLA Leadership Case*. On the other hand, the Prosecution claims that the *NLA Leadership Case* is in the investigation stage of the proceedings in Primary Court 1 Skopje.<sup>14</sup> The Prosecution filed an indictment in the Case *Mavrovo Road Workers*. The other two cases remained in the investigation stage, while the *NLA Leadership Case* “got lost” on its way from the prosecution to the investigation bodies. In the end, all four cases were terminated, owing to the authentic interpretation of Amnesty Law in July 2011.

The crimes against Albanians have not yet been prosecuted. The *Jama Case* has been sitting for years in the Primary Public Prosecutor’s Office and it will be closed in accordance with the authentic interpretation of Amnesty Law.<sup>15</sup> In the *Jama* area (somewhere between Kičevo and Debar), a grave site with four bodies of people who went missing during the conflict in 2001, namely Radoslav Ginov, a citizen of Bulgaria, and three Albanians from Macedonia - Islam Veliju, Hajredin Halimi and Ibrahim Veliju - was found. The Prosecutor’s Office did not file an indictment. The persons suspected of committing the murder of these people are unidentified members of the regular security bodies.

Upon the initiative of two main Albanian political parties (Democratic Party of Albanians – DPA, and Democratic Union for Integration – DUI), on July 19th, 2011 the Parliament of Macedonia initiated a voting procedure for the majority support for an authentic interpretation of the Amnesty Law. That same day, the initiative was adopted by a majority of 63 yes votes and 29 no votes, by which the criminal prosecution of cases of serious violations of human rights during the armed conflict in Macedonia came to an end.<sup>16</sup>

An Amnesty Law was passed in 2002, seven months after the Ohrid Framework Agreement was signed, which granted amnesty to all combatants (Macedonian security forces and NLA) which were suspected of having committed war crimes, conclusive as of September 26th, 2001.<sup>17</sup> Pursuant to this law, the amnesty did not refer to persons who were indicted before the ICTY. In 2009, the DPA filed a motion with the Government of Macedonia demanding the authentic interpretation of the Law on Amnesty, but at that moment the Government did not accept this suggestion.<sup>18</sup> The DUI filed the same motion in 2011: it was approved, first by the Government and then in the Parliament. The authentic interpretation of the Law on Amnesty would allow for the amnesty to be applied to suspects in cases which the ICTY transferred to Macedonia.

Amnesty International has strongly criticized such an application of the Law on Amnesty and characterized it as a violation of the international humanitarian law :

<sup>14</sup>“Where did the NLA Leadership Case get lost?” Dnevnik web page, September 15th, 2011 <http://www.utrinski.com.mk/default.asp?ItemID=05E04FE092AE6B4C934690E20E0F752D>.

<sup>15</sup>“After ICTY Cases, ‘Jama’ Next to Be Buried?”, web page of Dnevnik, July 29th, 2011, <http://www.dnevnik.com.mk/?ItemID=F46D93FB5374CB448DC5E8085CA87B71>.

<sup>16</sup>Records of the fourth session of the Republic of Macedonia Parliament, July 19th, 2011, page 53.

<sup>17</sup>Amnesty Law, Article 1, *Republic of Macedonia Official Gazette*, no. 18/2002.

<sup>18</sup>Records of the fourth session of the Republic of Macedonia Parliament, July 19th, 2011, page 3.

"The rights of victims to justice must not be subject to political bargaining, and the family members of all missing persons must learn the fates of their closest family members".<sup>19</sup>

## INSTITUTIONAL REFORMS

### Lustration

The Macedonian lustration process has been defined as soft lustration implemented through the verification of facts. For that purpose, the Law on Determining the Additional Conditions for Performing Public Service was passed in 2008. The same Law was transformed in a new legislative solution in 2012, the Law on Determining the Conditions of Limitation on Performing Public Service, Access to Documents and Disclosure of Cooperation with the State Security Services.

The Commission for the Verification of Facts is responsible for implementing this process. The Commission's main competence is to determine eventual cooperation of all former and actual state officials, as well as the current candidates for such posts with the state security services in the period from 1944-2008.<sup>20</sup> If it is established that the given target groups collaborated with state security services, they lose the right to hold the certain posts or they don't have the right to apply for that position. According to this Law, there are 34 categories of professions for which affidavits must be submitted.<sup>21</sup> The responsibility of the Commission ceases as soon as it has established whether or not a person who had submitted an affidavit did, or did not, cooperate with security services. After that, the courts are required to confirm or deny someone's cooperation with state security services, and eventually to sanction such persons, as well as to decide whether they are, or are not, eligible to hold public office.<sup>22</sup> By September 2013 it has been established that 90 individuals collaborated with the state security services.<sup>23</sup>

## ESTABLISHMENT OF THE FACTS

### Discovering the fates of the disappeared

The uncertain fate of the missing persons in Macedonia is closely tied to the granting of amnesties for those suspected/convicted of criminal acts, derived in 2011 from an authentic interpretation of the Amnesty Law. The Macedonian MOI claimed that the search for the missing would continue, despite the fact that those amnestied had also been given the right not to testify about their own criminal

<sup>19</sup> Amnesty International, "Macedonia: Time to deliver justice to the victims of war crimes", PR 1 September 2011, <http://www.amnesty.org/en/for-media/press-releases/macedonia-time-deliver-justice-victims-war-crimes-2011-09-01>.

<sup>20</sup> Law on Determining the Condition of Limitation on Performing Public Service, Access to Documents and Disclosure of Cooperation with the State Security Services, Article 4, *Republic of Macedonia Official Gazette*, no.86/2012.

<sup>21</sup> Ibid, Article 3.

<sup>22</sup> Interview with Agim Mehmeti, Deputy President of the Commission for the Verification of Facts, 22 December 2011.

<sup>23</sup> The Commission for the Verification of Facts official web page, <http://www.kvf.org.mk/index.php/mk/register>

involvement.<sup>24</sup> According to the International Committee of the Red Cross (ICRC) records, 14 individuals (out of a total of 22) who disappeared in connection with the 2001 conflict in Macedonia are still listed as missing<sup>25</sup>, while the MOI records set the number of those still missing at 16.<sup>26</sup> To date, the mortal remains of four ethnic Macedonians<sup>27</sup>, three ethnic Albanians<sup>28</sup> and one Bulgarian national<sup>29</sup> have been successfully identified.

### **Initiative for RECOM**

RECOM is a regional initiative that aims to gain a comprehensive historical insight into the atrocities that have been committed in the recent conflicts on the territory of former Yugoslavia. Actually, RECOM should be an interstate commission that will establish the facts about war crimes and other violations of human rights on the territory of former Yugoslavia in the period 1991-2001. The Commission should be based in Sarajevo, with a 3-year mandate. It's important to note that RECOM would be an extrajudicial body, with no intention to judge anyone.

The roots of this initiative date from 2005-2006. It was launched by prominent NGOs in the region<sup>30</sup>. In order to promote the concept of RECOM, strengthen the public and media support, and increase NGO support for establishing the Commission the Coalition for RECOM was founded.<sup>31</sup> A campaign for the support of establishing RECOM was organized by Coalition for RECOM in 2011. This event resulted in 543,870 signatures from the whole ex-YU region in favor of RECOM.

The establishment of the Commission will contribute to the acceptance of the facts about war crimes and violations of human rights committed against all victims, thus creating the conditions for restoring the confidence among the individuals, peoples and states in the region, as well as creating the culture of compassion and solidarity for all the victims regardless of their origin, religion and ethnicity.

## **REPARATIONS**

### **Material reparations**

Information about the social welfare of the civilian victims in the Macedonian conflict is still not accessible and there are no laws to address this matter. In the

<sup>24</sup>Information obtained from the Ministry of the Interior, January 23, 2012.

<sup>25</sup>Information contained in the ICRC Annual Report for 2009. The 2010 report contained no new information. The 2011 report has yet to be published.

<sup>26</sup>Information obtained from the Ministry of the Interior, January 23, 2012.

<sup>27</sup>Identified as Krsto Gogovski and Vasko Mihajlovski from the village of Neprošteno, and Simeon Jakimovski and Dimitrije Dimovski from Tetovo. All four were exhumed in 2001 in the vicinity of Tetovo.

<sup>28</sup>Identified as Islam Veliju, Hajredin Halimi and Ibrahim Veliju. All three were exhumed in 2004 from a pit on Mount Bistra.

<sup>29</sup>Identified as Radoslav Ginov, exhumed from a pit on Mount Bistra in 2004.

<sup>30</sup>Humanitarian Law Center –Serbia, Documenta-Croatia, Center for Research and Documentation – BiH.

<sup>31</sup>Coalition for RECOM is a regional NGO network that advocates the establishment of RECOM. The Coalition consist of more than 1,800 members (NGO, associations of veterans/victims, intellectuals, human rights activists, politicians, et.).

2001 conflict, 43 members of the Macedonian armed forces were killed and 119 members of the Army of the Republic of Macedonia (ARM) sustained injuries; 15 members of the Ministry of the Interior were also killed and 150 of them injured.<sup>32</sup> The payment of compensation to the wounded ARM members and the families of the killed ARM members is still not finished in total.

The Law on the Special Rights of the Members of the Security Forces and Members of Their Families which entered into force in 2002 stipulates that they are all entitled to the rights pertaining to social welfare, health care and education.<sup>33</sup>

The injured ARM members were compensated relative to the disability percentage<sup>34</sup> and the families of the killed were each awarded 250,000 denars (€ 4.000).

The Union of the Defenders of Macedonia criticized the procedure awarding compensation to the families of the killed because compensation contracts between the families and the ARM were sometimes signed immediately after the deaths of these army members occurred.<sup>35</sup> In the light of this, several families tried to have these decisions re-examined in court, but with little success. Some of them won, but not all the cases ended in favor of the claimants. Some wounded ARM members never sought compensation from the State.<sup>36</sup>

The compensation process in the case of police members was not organized as systematically as in the case of ARM members. The injured police members and the families of the killed policemen had to seek compensation through the courts.<sup>37</sup> There are still unsolved or disputable compensation claims for 9 killed and 46 injured members of the police forces.<sup>38</sup>

One of the outstanding issues is the uncertain number of victims among the members of the NLA and the civilian victims. There is also uncertainty regarding the material damage suffered by the citizens of Albanian ethnicity. The NLA veterans are still trying to obtain the state pension and other social benefits, but for the time being their problem is addressed through the social policy mechanisms rather than through the pension system.

## Return of the Refugees and Displaced Persons

Some 360,000 people from Kosovo sought refuge in Macedonia in 1999. In March 1999, the Government of the Republic of Macedonia decided to provide them with temporary humanitarian care. About 65 % of them were lodged with families and about 35% in collective shelters built for this purpose.<sup>39</sup> By the end of 1999,

<sup>32</sup> *The White Book*, pp.137-146.

<sup>33</sup> Law on the Special Rights of the Members of the Security Forces and the Members of Their Families, *Official Gazette of the Republic of Macedonia*, No.2/2002 and No.17/2003.

<sup>34</sup> The damages were up to 1,500,000 denars (€ 24,000).

<sup>35</sup> Interview with Aco Stojanovski, President, Union of the Defenders of Macedonia, 20 January 2012.

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> Migration profile 2008, Government of the Republic of Macedonia, 2009, p. 34.

about 8,103 persons from Kosovo (mostly Roma) were still in Macedonia, but by the end of 2002, this figure had dropped to 2,750 individuals. In 2003, the Government discontinued the temporary humanitarian assistance for refugees and in July that year the Macedonian Parliament adopted the Law on Asylum and Temporary Welfare.<sup>40</sup> It recognized the relevant rights pursuant to the provisions of the Convention relating to the Status of Refugees and the relevant Protocol: accommodation, financial assistance, health care, pension and disability insurance, as well as the transfer of the property, invested capital and profits. In 2008, the Strategy for the Integration of the Refugees and Aliens in Macedonia was adopted for the period 2008-2015. The strategy aims at helping and supporting the social integration of these categories of people by offering them asylum and assistance with respect to their return to their country of origin. According to the latest UNHCR figures, there were 1,077 refugees in Macedonia in January 2013.<sup>41</sup>

In Macedonia, there are also 473 persons (135 families) who are internally displaced.<sup>42</sup> Some of them are accommodated in collective centres and for some the Government has provided funds for housing rents.<sup>43</sup> The majority of the displaced do not want to return to their places of origin for safety reasons although ten years have elapsed since the end of the conflict.<sup>44</sup>

## Memorials

There are still no joint memorials dedicated to the Macedonian and Albanian victims or combatants killed or injured in 2001. The memorials built by the Albanian community in Macedonia (built largely without the permission of the relevant authorities) vastly outnumber the memorials dedicated to the combatants from the ranks of the security forces.<sup>45</sup> Accurate information about the number of these memorials in Macedonia does not exist.

To mark the passing of a decade since the conflict in 2001, several monuments were built and dedicated to Macedonian defenders. Among others, there are the monument to all defenders of 2001 in the central part of Skopje erected in October 2011, a monument called *The Angel* in Bitola, dedicated to seven defenders killed during the conflict, unveiled in April 2011 and the Karpalak monument in Prilep, dedicated to ten killed defenders of the town and unveiled in late May 2011. The monuments/memorials are often willfully damaged. The memorial plaque in honor of the killed combatants of the Macedonian army near the locality of Karpalak on

<sup>40</sup> Ibid.

<sup>41</sup> UNHCR web page: <http://www.unhcr.org/pages/49e48d8f6.html>

<sup>42</sup> Information received from the Ministry of Labour and Social Policy, 30 January 2012.

<sup>43</sup> Ibid.

<sup>44</sup> "Forever Displaced", website Vecer, 9 June 2010, <http://www.vecer.com.mk/?ItemID=6312BB8579E5F14FA3C69367636D63B5>

<sup>45</sup> Interview with Vasiliki Neofotistos, Professor of Anthropology, Buffalo University, New York, 17 January 2012.



the Skopje-Tetovo road where the incident took place has been vandalized and re-instated several times.<sup>46</sup>

## SUMMARY

My personal experience regarding the regional process of transitional justice indicates that Macedonia is “deep on the bottom”, i.e. this issue is quite undesirable from the aspect of the political elites in the country. First, we had a quite nonsensical resolving (political agreement) of obvious war crimes committed in the 2001 conflict. The so-called authentic interpretation of the Amnesty Law was denounced by many national and international subjects. Second, political will overshadows the Commission for the Verification of Facts (the process of lustration). Third, state institutions take many controversial decisions that are related to reparations for the 2001 conflict in general. The Army and Police members are treated separately and by means of different mechanisms which leads to huge displeasure among these people. Fourth, for more than a decade we have a parallel memorialization, the former warring sides build (separate) monuments with no respect for future generations. Many of these memorials are illegal, with no proper documentation - this especially refers to the Albanian part of the story. And finally, it's interesting that generally, the media are not intrigued by these issues.

Key words: *transitional justice, reconciliation, war crimes, human rights.*

<sup>46</sup>“A new plaque at Karpalak”, website *Nova Makedonija*, 4 February 2011. <http://novamakedonija.com.mk/NewsDetal.asp?vest=2411839358&id=9&prilog=0&setIzdanie=22198>.

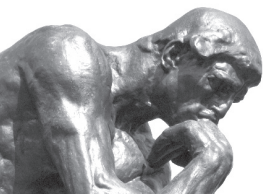
## РЕЗИМЕ

По повеќе од една декада откако заврши конфликтот (2001), македонското општество сè уште се соочува со сериозни предизвици од аспект на транзициската правда. Соочувањето со конфликтното минато е клучен сегмент во однос на конечното помирување меѓу завојуваните страни од конфликтот, но, за жал, македонскиот случај сè уште лебди во прилично нејасни околности и се злоупотребува за дневнополитички цели.

Важноста на процесот на транзициска правда произлегува од следниве неколку аспекти: како резултат на кршењето на човековите права, жртвите имаат право да ги знаат фактите/деталите за нив; случаите на кршење на човековите права

имаат влијание на целото општество, а не само на поединци, оттаму државните институции треба да гарантираат дека тие нема да се повторат во иднина, дека ќе ги реформираат органите што учествувале во овие дела и немале соодветен капацитет да се справат со нив; од друга страна, нерешените случаи на кршење на човековите права ќе ја зголемат недовербата меѓу самите актери од завојуваните страни, вклучително и недовербата во надлежните институции.

Основните елементи на транзициската правда се: судењата за воени злосторства, институционалните реформи, утврдувањето на фактите и репарациите. Овој труд е базиран на истражување што го имам спроведено во 2012 година, и дава детална претстава на секој од четирите погореспоменати елементи кои се однесуваат на Република Македонија.



Professional article

UDC: 323.11:342.4(497.7)\*2001-"

# ► SYMBOLIC ASPECTS OF NATION-BUILDING: THE STORY OF THREE VERSIONS OF THE PREAMBLE OF THE MACEDONIAN CONSTITUTION

author: Jovan Bliznakovski

## INTRODUCTION

Following the independence of the Republic of Macedonia in 1991 the country had significant problems to successfully accommodate ethnic and cultural differences in the framework of the newly established (post-Yugoslav) state. When adopting the Constitution, the model employed was the model of the *national state* of the Macedonian people which, however, fully recognized the ethnic and cultural plurality<sup>1</sup>. Constitutionally and legally, equality was guaranteed for the members of national minorities, as well as quite advanced possibilities to develop and protect minority identities and interests (for example, the use of the mother tongue in primary and secondary education was provided as well as the use of minority languages at the local level). Even though this was the case, the country suffered a crisis starting in February 2001, when an armed group claiming to represent the Macedonian Albanians on the broadest level<sup>2</sup> clashed with the Macedonian security forces dominated by ethnic Macedonians. The very foundations over which the state was built were put into question. The crisis was resolved in August 2001 when the four biggest political parties signed the

<sup>1</sup> Besides the ethnic Macedonian community, the Albanian, Turkish, Serbian, Romani, Vlach and Bosniac communities are considered as biggest. The latest census on the population (2002) found that 64.18% out of 2.022.547 inhabitants belong to the Macedonian ethnic group, 25.17% to the Albanian, 3.85% to the Turkish, and 2.66% to the Romani. Source: State Statistical Office of the Republic of Macedonia (2005).

<sup>2</sup> This group was the National liberation army (NLA). In Albanian: Ushtria Çlirimtare Kombëtare (UÇK). In Macedonian: Ослободителна народна армија, Osloboditelna narodna armija (ONA).

Ohrid Framework Agreement (OFA) as a peace agreement and as a framework for further development of the state. The OFA<sup>3</sup> provided a plan for constitutional and legislative changes which aimed to answer to the demands of the Albanian minority related to representation in state bodies, development of decentralized government, education, use of languages and symbols, as well as protection from majorization in the decision-making process in the Parliament. A prerequisite for all the substantial changes of the Constitution was to amend the Preamble and the key question was how to define the 'constituent people' of the Republic of Macedonia. Macedonian Albanians, in particular, demanded to be included in the opening statement of the Constitution as peoples which constitute Macedonia rather than as a groups to which 'equality is guaranteed'. The OFA answered to this with a proposition to amend the Preamble in the direction of a civic conception of the state.

The Macedonian Parliament accepted all of the OFA constitutional changes but one: the one related to the amendment to the Preamble. A civic conception in which ethnicities would not be identified as constituents was not accepted. Finally, the Preamble was re-negotiated to keep the formulation where ethnicities are identified; however, the wording was amended towards a model that can be termed as 'shared constituency'.

This paper presents the three versions of the Preamble of the Macedonian Constitution (1991, OFA and 2001) and will briefly discuss their implications from symbolic point(s) of view of the main two ethnic groups in Macedonia: the Macedonian and the Albanian. Hence, the paper seeks to contribute to an understanding of the symbolic aspects of nation-building in multiethnic and multicultural societies.

## **SYMBOLISM IN NATION-BUILDING**

Symbolism is of great importance for nation-building. Nations, as it is often argued, need to be 'glued' by higher ideals in order to create and reproduce the understanding of the nation itself. Various scholars of nations and nationalism have emphasized various types of 'glues' that stick a nation together. Among many other elements, Anderson (1991) saw this glue primarily in a shared 'imagining' of the community as 'inherently limited and sovereign'; Gellner (1983) saw it in the groups' shared will and unifying culture of a particular historical context (i.e. 'the age of nationalism') which draws towards political unification, while Billig (1995), in the everyday exercises and practices that people do while are reminded of their national membership in a 'world of nation-states'. Certainly, the nation is no natural order of things, and linguistic practices, border lines, everyday practices, as well as myths, rituals and symbols keep the illusion of the members as belonging to a specific community, often dubbed as 'imagined' (Anderson 1991) because of its dubious coherence.

<sup>3</sup> Full text of the OFA can be accessed at: <http://www.ucd.ie/ibis/filestore/Ohrid%20Framework%20Agreement.pdf> (retrieved: 18.11.2013).

The 'glue' that sticks nations together is sometimes harder to be discovered when two or more distinct groups clash with their own myths, rituals, symbols and practices in the framework of a single nation-state. These groups confront their cultural realities and until they re-invent a commonly acceptable ground they will not be able to imagine themselves in a same framework. In most of the cases, this clash between the groups' cultural realities comes in the form of a cleavage between majority and minority groups, in a context when the nation-state is dominated by the former. Then, the mission of the minority group most commonly takes the form of a will to be, *firstly*, recognized as distinct group and, *second*, on the basis of that recognition to achieve special concessions tailored to the specific situation of that group. These two broad steps are interconnected and have been elaborated in the framework of the theories of multiculturalism and recognition (see Kymlicka 1995 and Taylor 1994). There simply can be no minority rights without prior recognition of distinctiveness. And even though recognition is hard to be grasped by most people, it serves an important basis for everything that follows.

Recognition is closely connected to symbolism. One can be recognized only through a symbolic act. Recognition is declarative, but it is a basis for positive-rights minority policy. Common wisdom would often object that since recognition has no practical consequences, states should simply stick to what can be materialized. However, it seems that it is not just the rights that count, but also their 'packing'. Real-world and practical aspects of a minority right can be often blurred by an imprecise definition of the holder of those rights, according to the merits of his/her culture. This is especially visible in the problem of public recognition of minority languages, precisely because most people assume that a language should be recognized only for its practical worth. However, Patten has pointed out that the recognition of a minority language serves at least three main interests: communication, symbolic affirmation and identity promotion (2001). Ironically enough, the latter two interests possess higher mobilization function, give stronger appeal and ultimately hold a greater capacity for the promotion of identity claims. All of this stands in contrast to the functional interest of communication, which seems to hold a higher worth at a first glance.

One can observe that the most disputed points from the OFA, back in 2001 and even today, were not practical in essence, rather those issue were fueled with considerable symbolic charge. The Preamble of the Constitution (which is by definition a declarative statement) does not directly influence the quality of life in any respect. The decision not to name the languages of the minorities which are official, but to hide them behind a numerical requirement ('20% as a part of the population') has no practical consequences towards the issue of communication since the rights are granted by specific criteria, despite the fact that their holder is not more closely identified. But, as one report from the OFA negotiations observes (Popetrevski and Latifi, 2004), the issues related to the use of languages were the ones which were negotiated in the longest time-frame. In another report written soon after the Macedonian crisis, Brunnbauer (2002) observes that the issues that

were of symbolic nature were more hardly negotiated inside the Parliament than those of substantial nature (the amending of the Preamble was one of them).

Relating to symbolism, these observations are important. During the OFA negotiations the Macedonian camp maintained the view that the mentioning of the Albanian language in the Constitution on a par with Macedonian would lead to complete state bilingualism, an option which was not acceptable since the Albanian community was concentrated in some parts of the state. An elegant (some would argue partial) solution was then accepted: to identify the holder of language-use rights through his/her belonging to a group which composes 20% of the population on national (for national language rights) and local level (for local language rights). The effects between the two options (mentioning vs. non-mentioning of the Albanian language, which are symbolic acts) are in practice, the same: the members of the Albanian community as individuals would be able to use their mother tongue in communication with state organs. The only difference then can be seen in the packaging of the language-use rights (the symbolic act of mentioning vs. non-mentioning).

Similarly, the problem with the Preamble could have been resolved by overthrowing the ethnic groups as constituent elements of the state, since the disputing issue was connected to the definition of constituent peoples as defined in ethnic terms. However, that was not possible for the Macedonian political camp at the time, precisely because of symbolical considerations. That solution was seen as permanent eradication of the character of the state, which was primarily imagined as national and not civic. The resolution was found by granting equal constituent positions to the ethnic groups, as a middle way between the national and the civic conceptions of the state. The process of amending of the Preamble shows precisely where the chance for a civic outlook of the state was missed for Macedonia, and the returning to the importance of ethnicity was preserved. The overreaching consequences of such a solution are visible in the fact that ethnicity remained important during the last decade and more on both levels of state and society<sup>4</sup>. This was forewarned by some scholars in the close aftermath of the conflict by explicitly connecting the solution to keep the ethnic element as a part of the constitutional system and future nation-building in the context of ethnic divisions (see Belamaric 2003 and Daskalovski 2002).

In the remaining of this paper I will attempt to show the main characteristics of the three versions of the Macedonian Preamble, citing the most important parts of the Preamble texts. I will also attempt to briefly show the relevance of different versions for the two biggest ethnicities in Macedonia – the Macedonian and the Albanian.

<sup>4</sup> Florian Bieber (2004) termed the Macedonian model of state as a model of 'institutionalized ethnicity', precisely because the importance given to ethnic identity for and within state institutions.

### THREE VERSIONS OF THE PREAMBLE

#### I. The national state version (1991 Preamble)

"Taking as the points of departure the historical, cultural, spiritual and statehood heritage of the Macedonian people (...) as well as the historical fact that Macedonia is established as a national state of the Macedonian people, in which full equality as citizens and permanent co-existence with the Macedonian people is provided for Albanians, Turks, Vlachs, Romanies and other nationalities living in the Republic of Macedonia (...)"

*(excerpt from the Preamble of the Macedonian Constitution of 1991)<sup>5</sup>*

Even though the Preamble of 1991 explicitly defines the Republic of Macedonia as a *national state of the Macedonian people*, the other ethnicities are also mentioned and *full equality and co-existence* with the titular ethnic group is guaranteed. This can be regarded as a favorable formulation that protects minority interests to preserve their ethnic and cultural identities. However, during the period 1991-2001, the Albanian community in Macedonia, through political representatives and intellectuals, called for the inclusion of the Albanian people as a constituent element of the state which the Preamble defined as a state of the Macedonian people. The overall opinion among the Macedonian community, if one is allowed to simplify, is that Macedonia is the only country that ethnic Macedonians have, in comparison to ethnic Albanians (i.e. bearing in mind the neighboring Republic of Albania). In this sense the state should be kept as it is, as a state of ethnic Macedonians, especially because equality is guaranteed constitutionally for all minorities including the Albanian. When the conflict in 2001 ignited one of the first issues of the table was the amending of the opening statement of the Constitution towards a more inclusive formulation. Such a solution was provided by the Macedonian Parliament later in 2001.

#### II. The civic version (OFA Preamble, 2001)

"The citizens of the Republic of Macedonia (...) they have decided to establish the Republic of Macedonia as an independent, sovereign state (...) they adopt (...)"

*(Excerpt from the Ohrid Framework Agreement, Annex A – Constitutional Amendments, Preamble)<sup>6</sup>*

However, the negotiations to end the conflict resulted in the proposal for Amendment IV of the Constitution which targeted to amend the Preamble towards a pure civic conception. Every mentioning of the ethnic groups that live on the

<sup>5</sup> Constitution of the Republic of Macedonia, English version from the website of the Macedonian Parliament: <http://www.sobranie.mk/en/default.asp?ItemID=9F7452BF44EE814B8DB897C1858B71FF> (retrieved: 18.11.2013)

<sup>6</sup> Framework Agreement, 13.08.2001. <http://www.ucd.ie/ibis/filestore/Ohrid%20Framework%20Agreement.pdf> (retrieved: 18.11.2013)

Macedonian territory was abandoned. In this sense, the state is formed by the *citizens who establish the Republic*, irrelevant of any marks of their identity. However, the non-mentioning of the groups agreed at Ohrid became a stumbling block in the Parliament as it was argued that it permanently eradicates the character of the state from the point of view of ethnic Macedonians. The Preamble was thus re-negotiated with the involvement of the international community in a third version which can be seen as a middle-way between the first two.

### III. The shared constituency version (Amendment IV Preamble, 2001)

"The citizens of the Republic of Macedonia, the Macedonian people, as well as citizens living within its borders who are part of the Albanian people, the Turkish people, the Vlach people, the Serbian people, the Romany people, the Bosniak people and others (...) have decided to establish the Republic of Macedonia as an independent, sovereign state (...)"

*(Excerpt from Amendment IV of the Macedonian Constitution from 2001, amending the Preamble)<sup>7</sup>*

The final, third version of the Preamble is thus similar to the second; however, ethnic groups are inserted, but not in the sense as in the first version. With the adoption of the re-drafted Amendment IV, the constituency of the state is shared. If in the first version the *Macedonian people* created a state in which equality and co-existence is guaranteed for the smaller groups, in the third version the *citizens who live in their borders who are part of the other peoples have decided to establish the Republic* together with the former. The term *citizens* was also kept, but they are further identified on the basis of their ethnic belonging. The creation of the Republic is shared rather than being a sole responsibility of the ethnic Macedonian part of the population.

### CONCLUDING REMARKS

Following the logic outlined in this paper, the 'glue' that should stick the Macedonian nation together has been subject to the idea of *constituent peoples*. The three versions of the Preamble of the Macedonian Constitution present different views on the issue. Version #1 was seen as non-inclusive by the Albanian community and more precisely, as degrading, since the status of constituency was solely reserved for ethnic Macedonian. Version #2 was seen as unsatisfying, especially from the point of view of ethnic Macedonians, as the ethnic component was abandoned and this was viewed as an undesirable change of the character of the state. Version #3 seems to be a middle-way across the two, a point on which the two communities under international brokerage could agree in a specific context and point in time. This meant that the mentioning of the ethnic groups would prevail beyond 2001.

<sup>7</sup> Constitution of the Republic of Macedonia, English version from the website of the Macedonian Parliament: <http://www.sobranie.mk/en/default.asp?ItemID=9F7452BF44EE814B8DB897C1858B71FF> (retrieved: 18.11.2013)



Two parameters are most important to understand the differences between the three versions: the constituent element and the mentioning of ethnic groups. The table below shows the main differences between the three versions of the Preamble taking into account those two parameters.

**Table: Differences between the three versions of the Preamble of the Macedonian Constitution**

Version of the Preamble	Constituent element	Mentioning of ethnic groups
#1: National state (1991)	The Macedonian people	Yes, minority groups live in equality and coexistence with the titular group
#2: Civic (OFA, 2001)	The citizens, without specifying ethnicities	No
#3: Shared constituency (Amendment IV, 2001)	The citizens, specified ethnicities	Yes, minority groups establish the state together with the titular group

The lesson that politicians and policy makers can learn from the story of the three Preambles of the Constitution is that symbolic issues, especially when read in official documents or official statements *are important*. They are the basis for any further policy related to minority rights. In given contexts and time-frames, symbolic issues may be more important than those of practical nature and can significantly contribute to igniting or sustaining ethnic conflicts within nation-states. Thus, symbolism must be taken seriously into account and should be managed with caution in order to prevent or sustain possible conflicts based on identity claims.

#### References:

- Anderson, Benedict. 1991. *Imagined Communities: Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*. London: Verso.
- Belmaric, Biljana. 2003. "Attempting to Resolve an ethnic Conflict: The Language of the 2001 Macedonian Constitution". *South European Politics*, 4 (1): 25-40.
- Bieber, Florian. 2004. *Institutionalizing Ethnicity in the Western Balkans. Managing Change in Deeply Divided Societies*. ECMI Working Paper #19. Flensburg: European Center for Minority Issues.
- Billig, Michael. 1995. *Banal Nationalism*. London: Sage Publications.
- Brunnbauer, Ulf. 2002. "Implementation of the Ohrid Framework Agreement: Ethnic Macedonian Resentments". *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*. Issue 1/2002. Flensburg: European Center for Minority Issues. Accessed at: <http://www.ecmi.de/fileadmin/downloads/publications/JEMIE/2002/nr1/Focus1-2002Brunnbauer.pdf> (11 March 2013).

Daskalovski, Zhidas. 2002. "Language and Identity: The Ohrid Framework Agreement and Liberal Notions of Citizenship and Nationality in Macedonia." *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*. Issue 1/2002. Flensburg: European Center for Minority Issues. Available at: <http://www.ecmi.de/fileadmin/downloads/publications/JEMIE/2002/nr1/Focus1-2002Daskalovski.pdf> (11 March 2013).

Gellner, Ernest. 1983. *Nations and Nationalism*. New York: Cornell University Press.

Kymlicka, Will. 1995. *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Clarendon Press.

Patten, Alan. 2001. "Political Theory and Language Policy." *Political Theory* 29(5): 691-715.

Popetrevski, Vasko and Veton Latifi. 2004. "The Ohrid Framework Agreement Negotiations." *Balkan Series* 4(15): 29-36. Conflict Studies Research Centre.

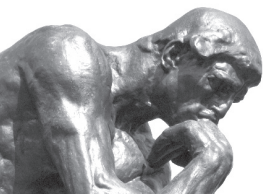
State Statistical Office of the Republic of Macedonia. 2005. *Census of Population, Households and Dwellings in the Republic of Macedonia According to the Territorial Reorganization of 2004. Book XIII*.

Taylor, Charles. 1994. "The Politics of Recognition" in *Multiculturalism. Examining the Politics of Recognition*, eds. Taylor, Charles and Amy Gutmann, 25-74, Princeton: Princeton University Press.

## РЕЗИМЕ

Преамбулата на македонскиот Устав беше променета во 2001 година кон поинклузивна формулација во поглед на конститутивниот елемент на државата и нацијата. Сепак, помалку е познато дека трета верзија на преамбулата со граѓанска ориентација беше предложена до Парламентот преку Охридскиот рамковен договор (ОРД), и не беше прифатена. Овој труд ги анализира трите верзии на преамбулата од Уставот во контекст на симболизмот поврзан со процесот на градење нација. Трудот заклучува дека трите верзии (1991, ОРД и 2001) нудат различни толкувања за тоа кој е конститутивниот елемент на државата, како и кој е карактерот на државата и нацијата. Понатаму, трудот покажува како во контекстот на Република Македонија, текстот на преамбулата и основната симболика зад него придонесуваат кон карактерот на несогласувањата меѓу двете најголеми етнички групи во земјата – македонската и албанската. На овој начин, трудот се обидува да придонесе за разбирање на симболичките аспекти од процесот на градење нации во мултикултурни (и постконфликтни) општества.

Клучни зборови: градење нација, симболизам, македонски Устав, Охридски рамковен договор



Стручна статија

УДК: 37.014:316.723-  
021.463(497.7)

## ► СПРАВУВАЊЕ СО МЕЃУЕТНИЧКИТЕ КОНФЛИКТИ ПРЕКУ ОБРАЗОВНИТЕ ПОЛИТИКИ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА: СТРАТЕГИЈА, ПАРАДИГМИ, ПОТЕНЦИЈАЛИ

—  
автор: Катарина Кречева

Дебатите за поврзаноста на образовните политики со државо-творноста, кои стануваат актуелни преку конструктивистичкиот пристап на Андерсон (1980),<sup>1</sup> добиваат нов призвук во времето на постмодернизмот, постструктурализмот и глобализацијата. Од една страна, формалното образование сè уште се користи како алатка за постигнување социјална кохезија и национална унификација. Од друга страна, пак, зголемената видливост на општествените различности конституира услови за образовни реформи коишто се однесуваат на потребите/способностите од различните социјални групи.

Овој есеј е обид да се разгледа поврзаноста меѓу образовните реформи и признавањето на етничките идентитети во Република Македонија низ призмата на современите парадигми во образовните политики и етничките студии.

---

<sup>1</sup> Benedict R. O. Anderson, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism* (London: Verso, 1991).

**СПЕЦИФИЧЕН КОНТЕКСТ:****Република Македонија – политичкото уредување и образовниот систем**

Република Македонија за првпат е подложена на модернистички процес на конституирање државотворност со завршувањето на Втората светска војна како една од федеративните републики на Социјалистичка Федеративна Република Југославија (утврдување на границите, кодифицирање на азбуката и јазикот, воспоставување институции како државен универзитет и национална телевизија и слично). Во овој повоен процес на државотворност, меѓу другото, е конституирана и основата на образовниот систем.

Како две основни одлики на југословенскиот и, следствено, на македонскиот образовен систем (во рамките на СФРЈ), можат да се наведат:

- (1) вклучувањето на социјалистичката доктрина преку содржини и практики на унифицираната наставна програма; и
- (2) вклучување на културната (односно етничката) политика преку употреба на јазиците во формалното образование.<sup>2</sup>

Општиот Закон за образование на СФРЈ во 1958. формално ја легализира претходно воспоставената практика на образование на мајчин јазик за секое национално малцинство.<sup>3</sup> Според демографската слика, во Социјалистичка Република Македонија, од 1945. година настава во училиштата се врши на албански, турски и на српски јазик.

Паралелно со јазикот, низ образованието се поддржува и културната политика на СФРЈ за промоција на определени културни обележја кои ги симболизираат различностите на нациите и националностите во состав на федерацијата (воглавно фолклорни елементи). Постконструктивистичко толкување е дека ваквата културна политика произлегува од политичкото легитимизирање на „нациите и националностите“, како фактори за поделба на моќта и ресурсите во рамките на федерацијата.<sup>4</sup> Институционализирањето на етно-националните групи како легитимни социјални категории е исклучително важно во рамките на социјалистичката идеологија имајќи предвид дека отсуството на цивилен сектор и социјални класи го ограничува легитимизирањето на различни општествени групи. Видливо, според двете гореспоменати основни одлики, е дека целта на образовната политика, меѓу другото, е и репродуцирање на ваквиот политичко-социјален контекст.

Во однос на вклучувањето на етно-националната политика, образовните политики во Република Македонија речиси и не се менуваат по осамостојувањето на државата. Со политичката транзиција, задолжителната наставна програма претрпува определени измени, како воведување предмети

<sup>2</sup> UNESCO, *International Yearbook of Education* (UNESCO, 1959).

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Eric J. E. Hobsbawm, *Nations and nationalism since 1780: programme, myth, reality* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992); Katherine Verdery. *Comment: Hobsbawm in the East* (Anthropology Today, 8(1), 8–10, 1992); Rogers Brubaker, *Ethnicity Without Groups* (London: Harvard University Press, 2004).

од типот на „Граѓанско образование“, „Претприемништво“, „Животни вештини“, воведување изборни предмети, делумно модернизирање на наставната методологија и слично. Сепак, наставната програма останува унифицирана, а механизмите на управување и одлучување остануваат централизирани. Претходно воспоставената етно-национална политика уште повеќе се потврдува со воведување на предметите за изучување на јазикот и културата од етничките заедници кои немаат редовна настава на мајчин јазик (Босанци, Власи, Роми) во основното образование. Исто така, Рамковниот договор ја проширува етно-јазичната политика од дотогашното основно и средно, на ниво на високо образование.

Во транзицискиот период, проширувањето на етно-симболичките права (употреба на јазиците и симболите на етничките заедници како етнички обележја), како резултат на меѓуетничките конфликти во земјата и во регионот, се одвива паралелно со конституирањето на Република Македонија како независна држава со национални обележја континуирано оспорувани од соседните држави (име на државата, знаме, јазик, етничка припадност. Иако речиси идентични, за разлика од мотото братство и единство на југословенската културна политика во доцниот период, постјугословенските промени во образовните политики во Република Македонија се одвиваат под мотото градење мултикултурализам.

## ТЕОРЕТСКИ ДЕБАТИ:

### **Теории на мултикултурализам и теории на етничка припадност како основа за развој на различни образовни политики**

Теоретските дебати околу концептот на мултикултурализам покажуваат дека е исклучително тешко да се определи што значи граѓаните со различен етнички идентитет да бидат еднакво третирани од страна на државата. Постојат две основни спротивставени мислења по ова прашање. Првото (*либералниот мултикултурализам*) потекнува од социолошката академска традиција којашто идентитетот го гледа примарно како социјално конституиран ентитет, а второто (*плуралниот мултикултурализам*) потекнува од културолошката академска традиција која идентитетот го гледа примарно како збир на преносливи информации.

Либералните мултикултуралисти го одобруваат политичкото признавање на културните поединости, како мајчин јазик на пример, само во случај кога постои социјален договор дека овие културни поединости се од основен интерес на поединецот.<sup>5</sup> Ваквото правно-политичко признавање понатаму либералниот плурализам го прилагодува на својот универзалистички концепт преку нормативни ограничувања: „а) индивидуите да бидат слободни да ги предизвикаат и да ги отфрлат припишаните идентитетски определби; и б)

<sup>5</sup> Charles Taylor & Amy Gutmann, *Multiculturalism and "The politics of recognition": an essay* (Princeton: Princeton University Press, 1992).

специфичните политики за групни права да имаат за цел да промовираат еднаквост, односно недоминација меѓу групите“.<sup>6</sup>

Плуралниот мултикултурализам, пак, вели дека индивидуата е културно конституиран ентитет и поради тоа, целта на мултикултурализмот „не треба да биде промоција на различностите само по себе, туку промоција само на оние различности што се вградени и одржувани од културата“.<sup>7</sup> Овој став им се спротивставува на либералните ограничувања на групните права, велејќи дека таквите нормативни ограничувања претставуваат уште една либерална матрица за возможно репродуцирање на нееднаквата распределба на моќ, па следствено, не можат да формулираат премиса во дефинирањето на мултикултурализмот, туку треба први да бидат ставени на расправа.<sup>8</sup>

Двете горенаведени спротивставени теории на мултикултурализам соодветствуваат и со двете главни теории на етницитет. Првата, првобитната, според која етничката припадност произлегува од родот, од тоа да се биде роден и да се припаѓа на одредена заедница (со свој јазик, културолошки убедувања и практики и др.).<sup>9</sup> И втората, конструктивистичката, според која етничката припадност произлегува од рационални поврзаности кои преминуваат во идентитетски врски.<sup>10</sup>

Деталите за развојот на овие основни теории во рамките на структурализмот, постконструктивизмот, постмодернизмот, етносимболизмот и постструктурализмот се преопширни за потребите на оваа анализа. Она што во случајов е важно е дека овие две основни струи и нивниот понатамошен теоретски развој се вградени и во дискусиите за образовните политики кога е во прашање мултикултурното образование. Треба да се знае дека постојат суштински разлики во тоа како се оправдуваат и валидно се аргументираат аспектите на употребата на јазикот во училиштата, содржината на наставните материјали, процесот на осознавање (стекнување знаење), потребата и начинот за намалување на предрасудите, потребата од „педагогија на еднаквост“, употребата на образованието како алатка за еманципаторски цели и слично преку различните мултикултурни парадигми.<sup>11</sup>

Она што е заедничко за развојот на аргументите што произлегуваат од двете основни теории е признанието на двете страни дека: а) индивидуалниот и групниот идентитет се динамични и интерактивни; и б) етничката идентификација е дел од поширок контекст кој вклучува и останати

<sup>6</sup> Will Kymlicka, *Politics in the vernacular: nationalism, multiculturalism, and citizenship* (Oxford: Oxford University Press, 2001). заб. превод на авторот

<sup>7</sup> Bhikhu Parekh, *Rethinking multiculturalism: cultural diversity and political theory* (London: Harvard University Press, 2002).

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Clifford Geertz, *The Interpretation of Cultures* (New York: Basic Books, 1973)

<sup>10</sup> Max Weber, *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology* (Berkeley: University of California Press 1978), p. 389.

<sup>11</sup> James A. Banks, *The Routledge International Companion to Multicultural Education* (New York: Routledge, 2009); Christine I. Bennett, *Comprehensive Multicultural Education: Theory and Practice* (Boston: Allyn & Bacon, 2010); Joe L. Kincheloe & Shirley Steinberg, *Changing multiculturalism* (Buckingham: Open University Press, 1997).

идентификациски параметри, како на пример старосен, социјален, родов статус и слично. Ваквиот развој е соодветно рефлектиран на современите текови во образовните политики според кои целта на мултикултурното (или интеркултурното)<sup>12</sup> образование е да го овозможи и да го поттикне активното учество на различните групи, како конституирани од рефлексивни и критички поединци, во предизвикување на постоечките нееднакости.<sup>13</sup>

## АКТУЕЛНИ ПРАКТИКИ:

### **Применети политики за промоција на мултикултурализам/ интеркултурализам преку националниот образовен систем во Република Македонија**

Дури и вака упростената теоретска анализа покажува дека основната образовна политика на мултикултурализам во Република Македонија, која се базира на признавање на јазичните и етносимболичките различности во општеството, не соодветствува на современата дефиниција на мултикултурно образование. Напротив, таа ги содржи сите критики против двата типа мултикултурализам (либерален и плурален). Некои приврзаници на либералниот мултикултурализам признавањата на групни права, чии аргументи не се примарно насочени кон прераспределба на ресурсите, ги нарекуваат „zero sum“, бидејќи како основа ги земаат аргументите за признавање на различностите со цел за идеолошко акцентирање на посебностите на групите<sup>14</sup>. Иако потребата за симболично признавање на различностите, според либералите, е оправдана човекова потреба, нивната критика за плуралниот мултикултурализам лежи токму во исклучивото фокусирање на оваа потреба. Па така, резултатите на образовните политики основани на парадигмите што произлегуваат од плуралниот мултикултурализам се воглавно критикувани за продлабочување на јазот меѓу културно различните групи преку намерното одржување на разликите.

Од ова би можело да се заклучи дека од образовна политика на мултикултурализам, која исклучиво ги нагласува јазичните и етносимболичките поединости без нивно вклучување во погенерална образовна стратегија насочена кон признавање и поддржување на флуидноста, флексибилноста, контекстуалноста на идентитетите и моќта на поединците и групите да ги предизвикаат постоечките општествени нееднакости, може да резултира само во репродуцирање, па дури и продлабочување на општествените нееднакости. Оттука, оцената на моменталната состојба во македонското образование, како етнички сегрегирано и подложно (генератор) на меѓуетнички конфликти, не

<sup>12</sup> Употребата на термините како мултикултурно и интеркултурно образование не е предмет на расправа на оваа анализа. Теоријата на образованието познава различно значење и различна употреба на овие два термина во различни академски и работни средини. За потребите на оваа анализа, авторот го користи терминот мултикултурно образование како генерички термин.

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Jacob T. Levy, *The multiculturalism of fear* (Oxford: Oxford University Press, 2000).

би требало да биде неочекувана од аналитичарите и креаторите на применети политики<sup>15</sup>.

Во недостаток на посоодветни национални политики за мултикултурализам, проектите на меѓународните развојни агенции се од исклучителна важност за поттикнување реформи во образовниот процес што ќе соодветствуваат на социо-политичките механизми на демократското општество. Како позитивен пример можат да се земат програмите и проектите како оние на: УНИЦЕФ за промоција на концептите за „училиште по мерка на детето“ и „образование за животни вештини“, на УСАИД, за меѓуетничка интеграција во образованието; како и промоцијата на конкретни модели на постструктурален или критички мултикултурализам (НАНСЕН и Мозаик). Сепак, имајќи ја предвид значителната временска рамка од повеќе од десет години спроведување проекти за мултикултурно образование и обемот на алоцирани финансиски средства, тековната состојба, во поглед на меѓуетничките односи во рамките на националниот образовен систем, е поразителна. Уште повеќе што покрај позитивните примери, се спроведуваат и бројни образовни проекти коишто ги поддржуваат парадигмите на плуралниот мултикултурализам.

Националната стратегија<sup>16</sup> за интегрирано образование, која Владата ја усвои во 2010 година, а сè уште не се спроведува со соодветен акциски план и буџетски алокации, низ повеќе свои компоненти содржи епистемолошки елементи на плурален мултикултурализам. Само за илустрација, една од најоспорените и контрадикторни активности предвидени со оваа стратегија – да се воведо изучување на албанскиот и македонскиот јазик за „другата“ етничка заедница – е проблематичен доколку се елаборира исклучиво преку идеолошката компонента на проширување на можностите за „интеракција со“, и „разбирање на“ „другиот“, наменета за етничките заедници кај кои е утврдено дека доминира меѓуетнички конфликт. Разбирливо, иако валидна, ваквата оправданост, во комбинација со механизми на принудно спроведување, наидува на отпор во постконфликтните средини и го реафирмира конфликтот наместо да го разреши.

Симболички ориентираната и тесна фокусираност на вака формулирани мерки ја занемарува комплексноста и контекстуалноста на социо-политичките идентификации, односно ги потврдува критиките насочени кон мултикултурните парадигми. Како алтернативен пример може да се наведат веќе постоечки состојби на самоиницијативно изучување на јазикот на „другиот“: големиот обем на приватно изучување на грчкиот јазик од страна на младите од југоисточниот регион на Македонија или функционалното познавање на јазиците од регионот, како на пример, бугарскиот, српскиот (босански, хрватски) јазик. Отворањето на образовниот систем за вакви мултикултурни

<sup>15</sup> Оцената за македонскиот образовен систем како етнички сегрегиран и недостатокот на интернетички дијалог низ процесот на формалното образование се потенцира низа години наназад низ извештаите за напредокот на Република Македонија изработени од Европската Унија.

<sup>16</sup> Министерство за образование и наука на Република Македонија, *Чекори кон интегрирано образование во образовниот систем на Република Македонија* (интерен документ, 2009).



можности кои би биле во насока на развој на способностите и вештините на ученикот (вклучително интеркултурните вештини), а не само симболично разбирање и (пре)познавање на „другиот“, во исто време носат потенцијал за стимулирање на регионалната соработка и развој, за здобивање функционални вештини потребни за пазарот на труд, во исто време индиректно постигнувајќи ја и идеолошката оправданост на ваквите мерки. Се разбира, ова важи во случај кога промените би биле презентирани и препознаени како корисни и неограничувачки за индивидуалната слобода и како мерки што не ги загрозуваат групните идентитети.

Стратегијата спорно го третира и моментално најактуелниот проблем – меѓуетничкото насилство во училиштата. Неспорни се доказите за сегрегација по етничка линија во училиштата, слаба меѓуетничка интеракција меѓу учениците и присуство на стереотипи и предрасуди за „другиот“<sup>17</sup>. Но спорно е на насилните инциденти што се случуваат меѓу ученици од различни етнички заедници да им се припише исклучиво меѓуетнички карактер. Контекстуалното толкување е неопходно доколку се има предвид дека според истражувањето: „15% од девојчињата и 40% од момчињата учествувале во тепачки“, а „само“ 15% од учениците забележале „тепачки меѓу ученици од различна етничка припадност“<sup>18</sup>. Ваквите податоци зборуваат за генерално присуство на насилно однесување во образовните средини, а не само за насилство по етничка линија.

Современата образовна теорија вели дека состојбата со еден вид идентитетска определба и конфликтите што произлегуваат од неа не можат да бидат третирани надвор од поширокиот контекст. Со оглед на фактот што, во Република Македонија, последниот попис е спроведен во 2002 година, а државата не учествува во меѓународните квалитативни истражувања во областа на образованието (како оние на ОЕЦД), примарни податоци коишто би се однесувале на дефинирање на контекстот е исклучително тешко да се најдат. (Пр: мобилност на населението, густина на населението, број на членови по семејство, економски статус на членовите од семејството, ниво на образование на членовите од семејството и слично). Во вакви услови, изработка на контекстуално релевантна национална стратегија за мултикултурно образование би било исклучително тешко и возможно само доколку се внимава на основните идеолошки определби, односно на парадигмите врз кои потоа флексибилно би се формулирале специфичните цели и активности.

## ЗАКЛУЧОЦИ И ПЕРСПЕКТИВИ

Поради специфичниот социо-политички контекст, Република Македонија би можела да го користи мултикултурното образование како алатка за постигнување општествена кохезија и за градење стимулативна средина

<sup>17</sup> United Nations Children's Fund, *Multiculturalism and Inter-ethnic Relations in Education* (Skopje: UNICEF Country Office, 2009).

<sup>18</sup> UNICEF, 2009 цитирано во Министерството за образование и наука на Република Македонија, *Стратегија за намалување на насилството во училиштата 2012 – 2015* (интерен документ, 2012)

за различните етнички заедници и обесправените социјални групи. Анализата на овој есеј покажува дека образовните политики во Република Македонија, во однос на мултикултурното образование, не претрпеле некоја позначајна промена во споредба со претходниот социјалистички систем. Националните образовни политики не соодветствуваат на современите теории на мултикултурализам, а соодветните донаторски програми и проекти се недоволни да доведат до суштинска промена и до надминување на конфликтите во отсуство на интегрална национална стратегија.

Современите дефиниции на мултикултурализам предвидуваат потреба од интеракција, не само со цел за решавање на меѓусебните конфликти, туку со цел за влијание на политичко-социјалните состојби што ги создаваат условите за постоење на овие конфликти. Ваквите дефиниции значат дека мултикултурното образование би требало да води кон признавање на етничкиот идентитет како повеќедимензионален, флуиден и контекстуален. Градењето стратегија, пак, за промоција на мултикултурното образование со цел за надминување на постојните етнички конфликти, би требало да се одвива земајќи ја предвид комплексноста на идентитетските категории и определби на населението, како и условите од кои тие произлегуваат. Само во овој случај, образовните реформи би воделе кон можно солидаризирање меѓу различните етнички групи по однос на алтернативни идентификации за постигнување:

- заеднички национални интереси (пример, зголемување на квалитетот на образованието или подобрување на социо-економската положба преку можности за социјална мобилност што ги нуди образованието доколку е праведно вреднувано); или
- заеднички наднационални интереси (пример, прашањето за уништување на сииското хемиско оружје во соседна Албанија, блиску до границата со Република Македонија).

Во споредба со ваквата перспектива, тековната ситуација на паралелни (етнички поделени) административни и инфраструктурни образовни системи, надополнета со национална образовна политика во чија основа стојат парадигми произлезени од плуралниот мултикултурализам, би можела да доведе до целосно функционално подвојување на социо-политичките структури по етничка линија.

**Библиографија:**

- Banks, James A. *The Routledge International Companion to Multicultural Education*. New York: Routledge, 2009.
- Benedict, R. O. Aderson. *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London: Verso, 1991.
- Bennett, Christine I. *Comprehensive Multicultural Education: Theory and Practice*. Boston: Allyn & Bacon, 2010.
- Brubaker, Rogers. *Ethnicity Without Groups*, London: Harvard University Press, 2004.
- Geertz, Clifford. *The Interpretation of Cultures*. New York: Basic Books, 1973.
- Hobsbawm, Eric J. E. *Nations and Nationalism since 1780: Programme, Myth, Reality*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- Kincheloe, Joe L. & Steinberg, Shirley. *Changing Multiculturalism*. Buckingham: Open University Press, 1997.
- Kymlicka, Will. *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism, and Citizenship*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Levy, Jacob T. *The Multiculturalism of Fear*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Parekh, Bhikhu. *Rethinking Multiculturalism: Cultural Diversity and Political Theory*. London: Harvard University Press, 2002.
- Taylor, Charles & Gutmann, Amy. *Multiculturalism and "The politics of Recognition": An Essay*. Princeton: Princeton University Press 1992.
- Verdery, Katherine. *Comment: Hobsbawm in the East in Anthropology Today*, 8(1), 8–10, 1992.
- Weber, Max. *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Berkley: University of California Press 1978.
- United Nations Children's Fund, *Multiculturalism and Inter-ethnic Relations in Education*. Skopje: UNICEF Country Office, 2009.
- United Nations Educational Scientific and Cultural Organization. *International Yearbook of Education*. UNESCO, 1959.
- Министерство за образование и наука на Република Македонија, *Стратегија за намалување на насилството во училиштата 2012 – 2015*. МОН, 2012.
- Министерство за образование и наука на Република Македонија. *Чекори кон интегрирано образование во образовниот систем на Република Македонија*. МОН, 2009.

## ABSTRACT

Education policies are considered to be crucial for building a viable democratic society. The specific socio-historical context of the Republic of Macedonia emphasizes the importance of multicultural education as imperative for reconciliation purposes and for building a stimulating environment for the ethnically diverse population and the socially disadvantaged groups.

During the past two decades a significant number of projects related to multicultural education have been implemented by both national and international stakeholders. Despite the documented improvement in the overall education performance, however, the education sector notes a limited advance in fostering inter-ethnic dialogue.

This paper is an attempt to address ethnic conflict by discussing multiculturalism paradigms underlining education policies in the Republic of Macedonia. Comparing and contrasting the various paradigm arguments against actual policy will shed light on the consistency and comprehensiveness of the available educational endeavors to address inter-ethnic conflict and evaluate the potential of positive social impact.

*Key words: education policy, multiculturalism, ethnic conflict*



Professional article  
UDC: 37.043.1-054(497.6)

## ► EDUCATIONAL AUTONOMY IN ETHNICALLY DIVIDED SOCIETIES FROM THE PERSPECTIVE OF THE BOSNIAN CONSOCIATIONALISM

author: Dragana Ruseska

Consociationalism as one of the power-sharing models is expected to serve as a mechanism of political stability within deeply divided societies. According to Arend Lijphart, the four major features of consociationalism include grand coalition, autonomy of the segments, proportionality and minority veto.<sup>1</sup>

However, certain preconditions need to be fulfilled, or at least their existence is desirable, in order for consociationalism to function properly. One of the preconditions on which this text is particularly focused refers to the so-called cross-cutting cleavages. In certain cases and under specific circumstances the (non)existence of cross-cutting cleavages becomes fundamental for the overall functioning of consociationalism.

The case of Bosnia and Herzegovina is theoretically challenging in terms of the preconditions of consociationalism, as well as from the aspect of the exercise of consociationalism through the autonomy of the segments. More precisely, in this case, the existence of inter-ethnic cleavages (which are an opposite of the aforementioned cross-cutting cleavages) is evident, and therefore it affects the determination and implementation of the autonomy of each Bosnian segment (or in this case, the so-called entity). The following research particularly regards the exercised autonomy in the area of

<sup>1</sup> Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration* (New Haven: Yale University Press, 1989), 166.

education, since it can be considered rather specific and tangible, especially within the institutions of primary and secondary education.

## THE STATE OF (CROSS)CUTTING CLEAVAGES

Theoretically, the term *cleavages* refers to demographic divisions based on religion, ethnicity, language or region that are treated by actors as though they were largely fixed ascriptive characteristics of individuals and that are thought to be politically significant.<sup>2</sup> In practice, those divisions encourage formation of groups of individuals according to the possession of those characteristics and essentially separate functioning of the formed groups. On the other hand, *cross-cutting cleavages* are considered to exist when members of the same group in one dimension may be members of a different group, and in another, a key political or societal dimension.<sup>3</sup> Therefore, cross-cuttingness is desirable within deeply ethnically divided societies, since it can significantly encourage cooperation and peaceful coexistence.

In order to determine the (non)existence of cross-cutting cleavages in the case of Bosnia and Herzegovina (BiH), all of the previously mentioned types of cleavages are further analyzed. Regarding *region* as an aspect of demographic division and, therefore, a type of cleavage, it is important to mention that with the implementation of the General Framework Agreement for Peace in BiH, the whole territory consists of two entities: the Federation of Bosnia and Herzegovina (FBiH), and Republika Srpska<sup>4</sup> and, additionally, the self-governing administrative unit – the Brčko District. Furthermore, the structure of the entities also includes division in several regions. The Federation of Bosnia and Herzegovina is administratively divided into 10 cantons (which are further divided into 79 municipalities), while Republika Srpska is primarily divided into 62 municipalities.<sup>5</sup> The federation's cantons are generally mixed to some extent, but a distinction can be made according to the dominant majority population ethnicity, and in this context the 10 cantons fall into three groups: 5 Bosniak majority cantons, 3 Croat majority cantons and 2 mostly mixed cantons.<sup>6</sup> In fact, the alienation through the division of cantons is notable even in the case of the 2 mixed cantons, since some municipalities within them are characterized by ethnic homogeneity. In addition, regarding the *ethnic structure*, the representation of the 'constituent peoples' in the total population of Bosnia is approximately the following: Bosniaks (Bosnian Muslims) - 48%, Bosnian Serbs - 34% and Bosnian Croats - 15%, while the *religious structure* of

<sup>2</sup> Grigore Pop-Eleches and Graeme B. Robertson, "Cross-cutting Cleavages and Ethnic Conflict: Evidence from Survey Experiments in Kyrgyzstan" (paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Seattle, Washington, September 1-4, 2011).

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> "The General Framework Agreement - Annex 4: The Constitution of Bosnia and Herzegovina," Office of the High Representative, accessed November 13, 2013, [http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content\\_id=372](http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=372).

<sup>5</sup> "Information about BiH," Statistic Agency of Bosnia and Herzegovina, accessed November 13, 2013, [http://www.bhas.ba/?option=com\\_content&view=article&id=52&Itemid=80&lang=ba](http://www.bhas.ba/?option=com_content&view=article&id=52&Itemid=80&lang=ba).

<sup>6</sup> OECD, "Reviews of National Policies for Education, South Eastern Europe," vol.1 (2003): 119.

the population includes: Muslim - 40%, Orthodox - 31%, Roman Catholic - 15%, Protestant - 4% and other 10%.<sup>7</sup>

Therefore, the aspect of determining the 'cross-cutting cleavages' in the Bosnian society refers to determining whether the affiliation towards one group (or in this case, one community of constituent people) intersects with the affiliation to another group. In certain cases, the aspects of intersection can refer to speaking the same or similar language. The *language* issue in the Bosnian case is rather specific, since according to the Constitutions of the two entities<sup>8</sup>, it includes three official languages: Bosnian (or as specified in the Constitution of Republika Srpska, Bosniak), Serb and Croat language. In spite of the fact that the three languages are mutually comprehensible and philologically indistinguishable, and moreover, the dialectal differences among them are regional rather than national<sup>9</sup>, yet they are used as symbols for distinguishing the three ethnicities and therefore clearly separating them. Ultimately, the determined cleavages on different grounds within the Bosnian society can undoubtedly affect the exercise of consociationalist segmental autonomy, especially in the aspect of the separate segmental education systems.

## THE CLEAVAGE IMPACT ON THE SEGMENTAL AUTONOMY IN THE EDUCATION SPHERE

The scope of this research covers the segmental autonomy as a consociationalism characteristic of the Bosnian case, particularly through the prism of educational autonomy.

The autonomy of the segments refers to assigning to the elites of each ethnic group a large degree of control over their own affairs, either through territorial or institutional mechanisms.<sup>10</sup> In Article 3 of Annex 4 of the General Framework Agreement, the matters that represent the responsibility of the institutions of Bosnia and Herzegovina are listed.<sup>11</sup> Hence, this country has determined a specific list of competencies at the centre, whereas it leaves an open-ended list of competencies for the entities<sup>12</sup> through which their autonomy in the consociationalist spirit is realized. More precisely, the rest of the issues that aren't determined as central government competencies, among which is the area of education, are attributed to the entities.

<sup>7</sup> "Bosnia and Herzegovina-Country Profile," accessed November 13, 2013, [http://www.nationsonline.org/oneworld/bosnia\\_herzegovina.htm](http://www.nationsonline.org/oneworld/bosnia_herzegovina.htm).

<sup>8</sup> "Constitution of the Federation of Bosnia and Herzegovina (Section 1, Article 6) and Constitution of Republika Srpska (Section 1, Article 7)," accessed November 13, 2013, <http://legislationline.org/documents/section/constitutions>.

<sup>9</sup> International Crisis Group, "Implementing Equality: The 'Constituent Peoples' Decision in Bosnia & Herzegovina," N° 128 (2002): 21.

<sup>10</sup> European Centre for Minority Issues, *European Yearbook of Minority Issues* - Volume 1, 2001/2 (Hague: Kluwer Law International, 2003), 255.

<sup>11</sup> "The General Framework Agreement - Annex 4: The Constitution of Bosnia and Herzegovina."

<sup>12</sup> Zoran Ilievski and Stefan Wolff, "Conflict Resolution in the Balkans: Successes and Failures of Complex Power Sharing" (paper presented at the World Convention of the Association for the Study of Nationalities, Columbia University, New York City, New York, 2009).

On the state level, the education-related issues are the responsibility of the Ministry of Civil Affairs of Bosnia and Herzegovina.<sup>13</sup> On the entity level, the education system in Republika Srpska is more centralized compared to the one in FBiH and the education responsibilities are concentrated within the authority of the Ministry of Education and Culture, whereas in the Federation of Bosnia and Herzegovina, along with the competencies allocated within the Ministry of Education and Science, many decisions are delegated to the local level (particularly to cantonal Ministries of Education, as well as to the municipalities).<sup>14</sup> It is evident that each entity enjoys autonomy in the organization and regulation of education issues, and at the same time even the cantons within one of the entities enjoy an analogous autonomy. Therefore, this fragmentation of the education system makes the coordination (especially on the state-level) of the education sector virtually impossible.<sup>15</sup>

Nevertheless, this country represents a case of fragmentation of the education system on many bases other than the administrative one. Considering the previously analyzed cleavages, the administrative fragmentation of the education system explained above corresponds with the cleavage on the basis of region. Actually, the fragmentation of the education system is performed according to the separate functioning of the three ethnic groups within the Bosnian entities, and herein the impact of the cleavages on the exercise of autonomy in each entity becomes clear. Furthermore, the cleavage based on ethnicity has even deeper roots in shaping the educational autonomy, since it is noted that during the Bosnian ethnic conflict, their education system had essentially dissolved into three separate systems<sup>16</sup>. In addition, the dissolved systems and their curricula become a 'battleground of competing ideologies'<sup>17</sup>, promoting different national perspectives.

Since the core of this research is focused on primary and secondary education, it is important to emphasize that generally, the legal provisions intended to arrange the education system and process are applied in the areas of both primary and secondary education, especially through the Framework Law on Primary and Secondary Education in Bosnia and Herzegovina. However, the whole aspect of curricula arrangement within primary and secondary education in this country is rather intriguing. As previously mentioned, the language of each of the 'constituent peoples' (Bosniaks, Croats and Serbs) of Bosnia is declared official and that circumstance affects the language of the curricula implemented within the entities. Students belonging to different ethnic groups of the 'constituent peoples' do not only study in different languages, but they also study a different curricula content.

<sup>13</sup> EU - ICBE Project, *Institutional and Capacity Building of Bosnia and Herzegovina Education System – Final Documents Book 1* (2008).

<sup>14</sup> Adila Pasalic-Kreso, "Education in Bosnia and Herzegovina: Minority Inclusion and Majority Rules," *Current Issues in Comparative Education* 2 (2002): 7.

<sup>15</sup> Clare Magill, *Education and fragility in Bosnia and Herzegovina* (Paris: International Institute for Educational Planning - UNESCO, 2010), 13.

<sup>16</sup> Ann Low-Beer, "Politics, School Textbooks, and Cultural Identity: The Struggle in Bosnia and Herzegovina," *Paradigm* 23 (2001).

<sup>17</sup> Janet Moyles and Linda Hargreaves, *The Primary Curriculum – Learning from international perspectives* (London: Routledge, 1998), 28.



For instance, in the five cantons of FBiH with Muslim (Bosniak) majority, literature classes focus only on Bosniak authors and do not include authors from different ethnicities in the region.<sup>18</sup> Furthermore, history and geography textbooks represent rather different perspectives of the facts related to Bosnia, because usually those school subjects, along with the language - or religion-related subjects contain the most ethnically sensitive topics which can be exposed to ethnically varying interpretations.

In that regard, there have been certain attempts towards implementing a common core curriculum for every subject of primary and general secondary education in Bosnia. Among other aspects, the common core curriculum needs to ensure that positive relations and a feeling of commitment to the State of BiH are developed through the pedagogic and educational process.<sup>19</sup> The complete implementation of the common core curriculum is generally expected to mitigate the cleavages or even lead towards cross-cutting them in the long run, because the common-core curriculum was designed to allow children to attend classes together, regardless of their ethnic background (while at the same time preserving their cultural identity).<sup>20</sup> However, according to the Development Concept of the Agency for Pre-primary, Primary and Secondary Education, the results of the mother-tongue, mathematics and science survey indicate that the implementation of the current primary school common-core curriculum in BiH is below expectations.<sup>21</sup>

Moreover, the autonomy of the segments is exercised not only in terms of curricula arrangement, but also in terms of arrangement of classes. A very common feature of the education system in Bosnia are the so-called "two schools under one roof", where students from different ethnic groups attend classes in two different shifts. Thus students are physically segregated, as well as intellectually alienated from each other, since they are faced with completely different perspectives of the same historical or geographic fact. For instance, in the Stolac High School, Croat students in the first shift learn that the capital of their country is Zagreb, while the Bosniak students in the second shift learn that the capital of Bosnia is Sarajevo.<sup>22</sup>

The research conducted by UNICEF among students from primary schools in six Bosnian communities (chosen, among others, in accordance with the presence of the "two schools under one roof" phenomenon) provided certain intriguing results.<sup>23</sup> For instance, students from the chosen schools were asked the following question:

<sup>18</sup> Low-Beer, "Politics, School Textbooks, and Cultural Identity".

<sup>19</sup> "Framework Law on Primary and Secondary Education in Bosnia and Herzegovina – Article 43," accessed November 13, 2013, <http://www.minoritycentre.org/library/framework-law-primary-and-secondary-education-bosnia-and-herzegovina>.

<sup>20</sup> European Commission, *Teacher Education and Training in the Western Balkans – Report on Bosnia and Herzegovina* (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013), 12.

<sup>21</sup> Agency for Pre-primary Primary and Secondary Education - Bosnia and Herzegovina, "Development Concept 2012 -2016," 7.

<sup>22</sup> Aida Cerkez-Robinson, "Bosnia's ethnic divisions are evident in schools," *Seattle Times*, August 22, 2009, accessed November 13, 2013, [http://seattletimes.com/html/nationworld/2009715358\\_apeubosniasegregatedschools.html](http://seattletimes.com/html/nationworld/2009715358_apeubosniasegregatedschools.html).

<sup>23</sup> UNICEF, *Divided schools in Bosnia and Herzegovina* (Sarajevo: UNICEF BiH, 2009). The research was conducted in the following communities and schools: Banja Luka (OŠ "Stanko Rakita"), Prijedor (OŠ "Hambarine"), Kiseljak (OŠ "Kiseljak 1", OŠ "Brestovsko"), Sarajevo (OŠ "Osman Nuri Hadžić"), Prozor/Rama (OŠ "Marko Marulić"), OŠ "Alija Isaković" and Livno (Survey conducted in the local community only).

"Should all children study from the same textbooks or should all the different peoples have their own?"<sup>24</sup>. The opinions on this issue were divided in the following way: in five schools (out of the total of seven) the majority of students were in favour of common textbooks, while in two schools they thought that each of the peoples should have their own textbooks.<sup>25</sup> In this regard, it is inevitable to notice that although many of those students face physical segregation from other ethnic groups peers (through "two schools under one roof"), yet they do not perceive the particular circumstance as a key reason for separate arrangement of the curricula. Furthermore, regarding the phenomenon of "two schools under one roof", the majority of students participating in the survey believed that children of different ethnic backgrounds should attend the same school.<sup>26</sup> However, when parents of the children from the same schools were asked an almost similar question about the idea of the integration of the separated education systems in BiH, the answers were rather different. In two schools ("Marko Marulic" and "Brestovsko") the largest number of parents precisely opted for keeping the current separated education system.<sup>27</sup> However, the majority of parents were not sure about the best solution for organizing the education system and a far smaller number supported the integration of the separate systems.

Finally, the survey results show that, although with different intensity and level of expression, the inter-ethnic cleavages in Bosnia and Herzegovina still exist and force the entities' exercise of autonomy, especially within the area of education. The perceptions of complete segregation on the basis of various cleavages are more of a legacy of adult generations, as shown by the survey of the parents' attitudes. With such deeply rooted perceptions, the education reforms are hardly applicable. However, the new generations of primary and secondary school students seem promising in terms of their readiness to accept a gradual reform of the education system which would eventually lead towards exceeding the inter-ethnic cleavages and improving the quality of coexistence.

## CONCLUSION

The case-study of Bosnia as a consociational example shows how the absence of only one typical precondition of this power-sharing model can seriously affect and even harm the practice of consociationalism. The research presented showed that the absence of 'cross-cutting cleavages' as a precondition (or, in other words, the existence of their opposite) has a negative reflection on the exercise of the autonomy of each Bosnian entity, especially in the sphere of education where the separation on the basis of the cleavages is mostly noticeable and tangible.

<sup>24</sup> UNICEF, *Divided schools*, 129-130.

<sup>25</sup> *Ibid.*, 130.

<sup>26</sup> *Ibid.*, 131.

<sup>27</sup> *Ibid.*, 148-149.

In that regard, the analysis pointed out the inter-ethnic cleavages that on different grounds exist within the Bosnian society, and afterwards the scope of interest was focused on the influence of those cleavages on the arrangement of the Bosnian entities' education systems.

Finally, the research showed the inter-ethnic roots that have brought about the current inter-ethnic alienation, along with a ray of hope for the future generations to slowly exceed the cutting cleavages through the process of education.

### References:

- Agency for Pre-primary Primary and Secondary Education - Bosnia and Herzegovina. "Development Concept 2012 -2016,".
- "Bosnia and Herzegovina-Country Profile." Accessed November 11, 2013, [http://www.nationsonline.org/oneworld/bosnia\\_herzegovina.htm](http://www.nationsonline.org/oneworld/bosnia_herzegovina.htm).
- Cerkez-Robinson, Aida. "Bosnia's ethnic divisions are evident in schools." *Seattle Times*, August 22, 2009. Accessed November 13, 2013, [http://seattletimes.com/html/nationworld/2009715358\\_apeubosniasegregatedschools.html](http://seattletimes.com/html/nationworld/2009715358_apeubosniasegregatedschools.html)
- "Constitution of the Federation of Bosnia and Herzegovina (Section 1, Article 6) and Constitution of Republika Srpska (Section 1, Article 7)." Accessed November 11, 2013, <http://legislationline.org/documents/section/constitutions>.
- EU-ICBE Project. *Institutional and Capacity Building of Bosnia and Herzegovina Education System - Final Documents Book 1* (2008).
- European Centre for Minority Issues. *European Yearbook of Minority Issues* - Volume 1, 2001/2. Hague: Kluwer Law International, 2003.
- European Commission. *Teacher Education and Training in the Western Balkans - Report on Bosnia and Herzegovina*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013.
- "Framework Law on Primary and Secondary Education in Bosnia and Herzegovina - Article 43." Accessed November 13, 2013. <http://www.minoritycentre.org/library/framework-law-primary-and-secondary-education-bosnia-and-herzegovina>.
- Ilievski, Zoran and Wolff, Stefan. "Conflict Resolution in the Balkans: Successes and Failures of Complex Power Sharing." Paper presented at the World Convention of the Association for the Study of Nationalities, Columbia University, New York City, New York, 2009.
- International Crisis Group. "Implementing Equality : The "Constituent Peoples" Decision in Bosnia & Herzegovina." N° 128 (2002).
- Lijphart, Arend. *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven: Yale University Press, 1989.
- Low-Beer, Ann. "Politics, School Textbooks, and Cultural Identity: The Struggle in Bosnia and Hercegovina." *Paradigm* 23 (2001).
- Magill, Clare. *Education and fragility in Bosnia and Herzegovina*. Paris: International Institute for Educational Planning - UNESCO, 2010.
- Moyles, Janet and Hargreaves, Linda. *The Primary Curriculum - Learning from international perspectives*. London: Routledge, 1998.

OECD. "Reviews of National Policies for Education, South Eastern Europe." Vol.1 (2003).

Office of the High Representative. "The General Framework Agreement - Annex 4: The Constitution of Bosnia and Herzegovina." Accessed November 11, 2013, [http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content\\_id=372](http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=372).

Pasalic-Kreso, Aida. "Education in Bosnia and Herzegovina: Minority Inclusion and Majority Rules." *Current Issues in Comparative Education* 2 (2002).

Pop-Eleches, Grigore and Robertston, Graeme B. "Cross-cutting Cleavages and Ethnic Conflict: Evidence from Survey Experiments in Kyrgyzstan." Paper presented at the annual meeting for the American Political Science Association, Seattle, Washington, September 1-4, 2011.

Statistic Agency of Bosnia and Herzegovina. "Information about BiH." Accessed November 11, 2013, [http://www.bhas.ba/?option=com\\_content&view=article&id=52&itemid=80&lang=ba](http://www.bhas.ba/?option=com_content&view=article&id=52&itemid=80&lang=ba).

UNICEF. *Divided schools in Bosnia and Herzegovina*. Sarajevo: UNICEF BiH, 2009.

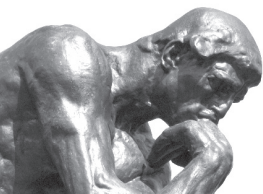
Key-words: *ethnicity, autonomy, consociationalism, education, (cross)cutting cleavages*

## РЕЗИМЕ

Целта на овој есеј е да ги анализира меѓуетничките расцепи што постојат по различни основи во рамките на државата Босна и Херцеговина, како и нивното влијание врз практикувањето автономија на сегментите. Автономијата на сегментите се смета за една од основните карактеристики на консоцијалниот модел и таа подразбира висок степен на контрола врз сопствените работи, вклучувајќи го и образованието, кое претставува област на интерес на ова истражување.

Конкретно, аспектот на образованието, во рамки на ентитетите на Босна, е анализиран низ концептите за организација и функционирање на образовните системи. Истражувањето првенствено е фокусирано на основното и на средното образование, како и на автономијата на ентитетите во уредувањето на часовите и наставните програми.

Тоа се стреми да покаже дека пренагласената автономија на ентитетите, особено во образовната сфера, каде што се формира основата на идните академски граѓани, може да резултира во продлабочено меѓуетничко отуѓување, наместо во поблиска соработка и соживот. Оттука, ова истражување ја прикажува општата слика на функционирање на консоцијалниот модел низ една негова карактеристика и низ постоечките околности, кои вклучуваат меѓуетнички расцепи, наместо вкрстувачки расцепи кои се погодни за опстојување на овој модел и за одржување меѓуетничка рамнотежа.



Стручна статија

УДК: 311.21:314.116]:321.022  
(497.6)311.21:314.116]  
:321.022(497.7)

## ► КАКО БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА ГО ИЗБЕГНА МАКЕДОНСКОТО СЦЕНАРИО?

АНАЛИЗА НА ПОЛИТИЧКИОТ  
АСПЕКТ ОД ПРОЦЕСОТ НА ПОПИС  
НА НАСЕЛЕНИЕТО: СЛУЧАИТЕ НА  
РЕПУБЛИКА БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА  
И РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ПО 2011  
ГОДИНА

—

автор: Наум Трајановски

Пописот на населението е многу повеќе од бирократска рутина. Тоа е почетната позиција која ќе биде разгледана во овој текст, со особен осврт кој ќе се однесува на неуспешниот попис на населението во Република Македонија од 2011 година. Мотив претставува неодамна завршеното попишување во Република Босна и Херцеговина, како репер за одржување попис во демократиите со етнички предзнак, како и избегнувањето на македонското сценарио во БиХ – имено, пописно сценарио каде што пописот на населението се прекинува поради политичка одлука. Теоретска анализа на пописот, како инструмент во политичките системи, е понудена како вовед за анализата на конкретните случаи – БиХ и Македонија. Целта на текстот не е да понуди конкретни решенија, туку да го сврти вниманието кон поинакви толкувања на процесот на попишување на населението.

Постојат два пристапа кон анализа на пописот на населението, како инструмент на политичка моќ: првиот, кој приоѓа од една поширока политичка и филозофска димензија, и вториот, кој го истакнува политичкото влијание во техничките и

конкретните одлуки при пописот. Првиот пристап укажува на проблематиката на пописот како инхерентна во секој политички систем, од поширок аспект на перципирање. Тука се особено интересни почетните позиции на социјал-конструктивистичката теорија, па така „пописот чини многу повеќе од просто рефлектирање на стварноста, ...тој игра клучна улога во конструкцијата на истата таа реалност“<sup>1</sup>. Генеалогичката на пописот, како институција на моќ, започнува од предмодерните државни заедници, па преку пописните процеси низ националната историја на Соединетите Американски Држави, Франција и Обединетото Кралство, проблемите со концептите на раса, етничка припадност и мнозинство/малцинство во пописните прашања и толкувања, до модерните случаи во Канада, Африка и, секако, на Балканот. Во таа смисла, постојат повеќе концепти кон пописот на населението, кои го дефинираат како „систем од типификации“ (Scott), „статистички реализам“ (Labbé), „статистиката/пописот како технологија на продуцирање вистина“ (Urla)<sup>2</sup>, како и моделите на „политика на бројки“ и „страх од мали броеви“ (Appadurai)<sup>3</sup>. „Етнонационализмот во демократските системи е производ на либералните концепти за *мнозинство* и *малцинство*“, е тезата на Ападурај. Во продолжение, малцинството и мнозинството се антагонистички настроени во вакви околности. Логиката на непотполност и логиката на неизвесност го доживуваат својот врв во процесот на попис на населението, преку проектот на *мобилизација на своите*, што води кон илузорната „склоност за попишување“<sup>4</sup>. Во таа насока, клучно станува прашањето:

„Колку поединци од овој или од оној вид навистина постојат на дадената територија? Или, во контекстот на брзи миграции или движења на бегалци, колку од ‘нив’ се сега меѓу ‘нас’?“<sup>5</sup>

Бенедикт Андерсон, пак, низ анализата на Југоисточна Азија, го поставува прашањето за степенот на политичка моќ на пописот на население, во Фукоовска терминологија како институција на моќ, преку призмата на колонијалното влијание во овие земји. Па така, ако претколонијалните владетели вршеле попис со цел да добијат информации за списокот на плаќачи на данок и луѓе подложни на воена служба, колонијалните власти почнуваат да користат посоефицирани методи за броење на популацијата, вклучително

<sup>1</sup> David I. Kertzer and Dominique Arel, "Censuses, identity formation, and the struggle for political power" во *Census and Identity: The Politics of Race, Ethnicity and Language in National Censuses*, edited by David I. Kertzer and Dominique Arel (Cambridge: Cambridge University Press, 2004). 2.

<sup>2</sup> Ситре во David I. Kertzer and Dominique Arel, "Censuses, identity formation, and the struggle for political power", 1- 43. Скот укажува на моќта и целта на државата да креира „видливи луѓе“, процес кој го остварува преку пописот на население. Концептот на Лабје е директна критика на статистичкиот реализам, со назнака дека токму приврзаниците на ваквиот модел на попис претпоставуваат кој објектот што се попишува постои претходно и независно од статистиката, што во суштина значи дека статистиката, во извесна смисла, е целосно над политичките механизми. Урла, преку анализата на Баскија, покажува дека статистиката претставува технологија за продуцирање вистина. Пописот е далеку од политички неангажиран, тој претставува фронт на кој спротивставените страни се натпреваруваат околу поставувањето категории, со цел за научно легитимирање на социјално замислената група.

<sup>3</sup> Ardzun Appadurai, *Strah od malih brojeva* (Beograd: Biblioteka XX VEK, 2008).

<sup>4</sup> Appadurai, *Strah od malih brojeva*, 6- 24.

<sup>5</sup> Appadurai, *Strah od malih brojeva*, 16.

и редовно дотогаш игнорираните жени и деца, „во согласност со еден лавиринт од координати кој немал непосредна финансиска или воена цел“<sup>6</sup>. Целта на новиот попис, според Андерсон, е систематска квантификација повеќе отколку конструкција на етничко-расните класификации, што во демографска смисла значи дека функција на пописот е да мултиплицира, односно да прави агрегати од административен аспект од поединците-единици. Како илузии на пописниот процес, Андерсон ги наведува и страста на попишувачите за комплетност и недвосмисленост, нетолерантноста за многукратните, матни, политички „трансвеститски“ категории, како и „измислицата на пописот дека „секој е внатре“ и дека „секој си има свое едно и само едно – сосема јасно место..., без друпки“<sup>7</sup>. Прашањето за попис на населението добива нова димензија кога се разгледува од аспект на територијална контекстуализација на Балканот. Па така, тоа претставува едно од најважните политички прашања, со оглед на тоа што резултатите од пописните процеси на Балканот не само што симболички го определуваат статусот на етничките заедници во рамките на определени држави, туку се однесуваат и на конкретни проблеми на граѓаните<sup>8</sup>. Јовиќ нагласува дека токму таа компетитивност на етничките заедници не завршила со распадот на мултеетничката југословенска држава, туку напротив, овие борби се донекаде производ на напуштањето на југословенската парадигма за непостојење на малцинства и мнозинства, и прифаќањето на нова, „во која, од правно-политичка смисла, се креирани малцинства и мнозинства“<sup>9</sup>. Кога се говори за политичкото влијание при техничкото конструирање на пописниот процес на населението, можностите за него се неброени и се сè уште нецелосно истражени. Почнувајќи од Законот за попис, преку начинот на кој ќе се одвива процесот, етничката припадност на попишувачите, сè до бројот на пописни прашања, начинот на кој се прашуваат, периодот на одржување на пописот на населението, па до толкувањето на пописните резултати, можностите остануваат отворени. Политичката димензија го носи процесот на попис на населението надвор од рамките на административна процедура, во зависност од државата во која се одвива. Интересно е да се напомене дека постојат регулативи, од Европската Унија и од Обединетите нации, за спроведување

<sup>6</sup> Бенедикт Андерсон, *Замислени заедници* (Скопје: Култура, 1998), 238- 39.

<sup>7</sup> Андерсон, *Замислени заедници*, 234- 35. Повеќе во поглавјето *Попис, мапа, музеј*, во наведената книга.

<sup>8</sup> Dejan Jovic, "Bitka za etnicki status u postjugoslavenskim drzavama," *Politicke analize*, no. 5 (2011): 36- 38.

<sup>9</sup> Dejan Jovic, "Bitka za etnicki status u postjugoslavenskim drzavama," 37. Покрај воведните теоретски согледувања, Јовиќ ги анализира и пописните искуства на постјугословенските републики, вклучително Словенија, Хрватска, Србија, Црна Гора и Косово, како и двете, според него, „најкомплексни земји“ по ова прашање – Македонија и Босна и Херцеговина. Со оглед на тоа што текстот е пишуван во март 2011 година, постојат некои неправилни прогнози во однос на идните пописи во овие републики. Јовиќ емпириски греши кога категорично во овој текст тврди дека во Република Македонија ќе се одржи попис на населението, за разлика од БиХ. Добра анализа на истата тема од компаративна политика со понов датум е текстот на Gezim Visoka, Elvin Gjevori, "Census politics and ethnicity in the Western Balkans," *East European Politics*, no. 30 (2013).

попис на населението, со цел да се избегнат ваквите политички интерференции на самиот техничко-бирокарски процес<sup>10</sup>.

Што всушност претставува „македонското пописно сценарио“? Македонско сценарио е сценариото кога процесот на попис на населението се прекинува поради политичка одлука. Упатува на прекинувањето на пописот на населението во Република Македонија од 2011 година<sup>11</sup>. Во контекст на случајот со пописот во БиХ од 2013 година, македонското сценарио беше претставено како можност на 25. септември, односно на пет дена пред официјалниот почеток на попишување, и беше претставено од страна на авторски текст во босанскиот весник Дневни лист<sup>12</sup>. Имено, можноста за прекинување на пописниот процес, што беше случај со пописот во Р. Македонија од 2011 година, или подоцнежнo прекинување на пребројувањето, е наведена како присутна и во останатите анализи на пописот во БиХ, па дури и претходно, во периодот пред одржувањето на пописот во БиХ, меѓутоа не е дефинирана строго како „македонско сценарио“, туку повеќе како споредба условена како „динамика слична на македонскиот попис“<sup>13</sup> и слично. Со оглед на сличноста на политичката атмосфера во која се креираа пописните правила и се одвиваше самиот процес, генерално, можат да се извлечат три компоненти преку кои ќе се анализира пописната ситуација во Македонија и во БиХ: времето на одржување на пописот, етничкиот статус на попишувачите, како и однесувањето на политичките елити пред и по официјалното попишување на граѓаните. Што се однесува до времето на одржување на пописот, тоа има политички последици со оглед на тоа што од временскиот период зависи бројот на граѓани од дијаспората, или гастарбајтери, кои би можеле да се попишат. Ова прашање се решава со соодветна методологија на попишување, како и со соодветна законска рамка, која дефинира кој граѓанин од дијаспората може да влезе во официјалниот попис на населението. Прашањето за времето на одржување на пописот на населението е од суштинска важност за попис во Р. Македонија. Иако ги засега генерално сите, политичките партии со албански предзнак на македонската политичка сцена различно се однесуваа во однос на ова прашање непосредно пред процесот на попишување, со оглед на флукутирачката бројка на етнички Албанци за време на летните одмори во Р. Македонија, како и истата бројка за време на работната сезона. Па така, опозициските ДПА и Нова демократија се заканија со бојкотирање

<sup>10</sup> Па така, субјективните прашања за националната припадност, религијата и мајчиниот јазик не се задолжителни според препораките на ЕУ. Повеќе во REGULATION (EC) No 763/2008 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 9 July 2008 on population and housing censuses, *Official Journal of the European Union* (2008). Според ОН и Еуростат, постојат суштински и несуштински прашања во пописот на населението. Етнокултурните прашања, како националната припадност, религијата и јазикот, спаѓаат во групата на несуществени прашања. Повеќе во United Nations Economic Commission for Europe, *Conference of European Statisticians Recommendations for the 2010 Censuses of Population and Housing* (2006).

<sup>11</sup> Пописот во Р. Македонија беше прекинат со закон: Закон за изменување и дополнување на Законот за попис на населението, домаќинствата и становите во Република Македонија 2011, Службен весник на Р. Македонија, број 36, 2011., а потоа и со Закон за престанување на важење на Законот за попис на населението, домаќинствата и становите во Република Македонија, 2011 година, на седницата на Собранието на Р. М. од 15. 11. 2011.

<sup>12</sup> Predrag Zvijerac, "Makedonski scenarij" popis u BiH, mogao bi biti prekinut ili ponisten", *Dnevni List*, September (2013).

<sup>13</sup> Valery Perry, *The 2013 Census in Bosnia and Herzegovina- A Basic Review*, (Sarajevo: DPC Policy Note, 2013). 15.



на пописот по неприфаќањето на нивниот предлог за промена на времето за одржување на пописот од април, во јули, при првото определување, додека генерално се бараше промена на методологијата на попишување од страна на албанските политичари, со цел пописот да ги опфати и оние кои се надвор од државата<sup>14</sup>. Во Босна и Херцеговина, пак, проблематиката околу времето на одржување на пописот не се однесуваше толку на техничкиот аспект за периодот на одржување, туку повеќе на посуштественото прашање што оваа проблематика го носи – имено, прашањето како да се попишат оние граѓани што се надвор. Од методолошки и од законски аспект, ова прашање во БиХ не е третирано толку строго, за што сведочат многу статии коишто посочуваат на неправилности и своевидни законски нерешени места<sup>15</sup>. Општ заклучок е дека времето на одржување на пописот, во земји со голем број работници во странство, како и во земји со мултиетнички состав, е причина за постоење на политички притисок врз целиот механизам што го спроведува пописот – соодветни институции, законодавци, попишувачи и граѓани. Што се однесува до проблематиката на попишувачите, карактеристичен за македонскиот случај е бојкотот на дел од албанските и турските попишувачи, додека во босанскиот случај од 2013. година, проблемот се сведува на ненаоѓање етнички потребни попишувачи во одредени места, на пример, етнички Хрвати во Сребреница или етнички Срби и Бошњаци во Широки Бријег<sup>16</sup>, како и генерално лошите услови за обука и финансирање на попишувачите. Иако не помалку битни, овие технички проблеми на попишувачите во БиХ се помали во споредба со состојбата во Македонија, од аспект што попишувачите се наведени како соучесници во пописните нерегуларности, воглавно од етнички причини и цели. Како клучно останува прашањето за однесувањето на политичките елити за време, пред и по пописната процедура. Имено, токму стравот од очекувањата што треба да се исполнат од резултатот на пописот го генерира оној погоренаведен политички притисок како мерка за задоволување на меѓуетничките претензии. Македонија, како и Босна и Херцеговина, е држава што функционира благодарение на сложени модели на дисперзија на политичката моќ. Охридскиот рамковен договор, а во босанскиот случај – Договорот од Дејтон, се модели за политичка и административна застапеност на етничките заедници во поединечните држави, и тие се базираат на пописите на населението – во македонскиот случај на пописот од 2002 година, додека во босанскиот – на пописот од 1991 година<sup>17</sup>. Пописните резултати се исклучително битни во двата случаја и затоа претпазливоста на политичките елити кон прашањето на пописот е очекувана.

<sup>14</sup> Zhidas Daskalovski, "Census taking and inter-ethnic relations in Macedonia", *Southeast European and Black Sea Studies*, 2013.

<sup>15</sup> Повеќе во Perry, *The 2013 Census in Bosnia and Herzegovina; Popis 2013. U Bosni i Hercegovini: Ekonomska, socijalna i politicka analiza*, ACIPS (2013); Zvijerac, "Makedonski scenarij".

<sup>16</sup> Zvijerac, "Makedonski scenarij". 2.

<sup>17</sup> Damir Banovic, Sasa Gavric, "Bosnia and Herzegovina: Balancing between collective and individual rights, How to create a just society and a functional state?", *Политичка Мисла: Етничка, социјална и полова еднаквост*, no. 34 (2011). 16.

Наместо заклучок, може да се понуди едно од решенијата за тоа како Босна и Херцеговина го избегна т.н. македонско сценарио. Имено, како што потенцира Пери, меѓу трауматичното воено минато и политичкиот систем воспоставен по Дејтон, и иднината на државата во ЕУ, јасно е дека БиХ, со спроведувањето барем на техничката фаза од пописот на населението, од 1. до 15. октомври, покажа добра политичка волја кон европските интеграции. Имено, спроведувањето на пописот беше дел од препораките од ЕУ, преку Договорот за асоцијација и стабилизација со БиХ од 2011. година<sup>18</sup>. Во таа смисла, пописот претставува „клуч за отклучување на евроинтеграциите“ и за натамошно стекнување кандидатски статус од БиХ. Од друга страна, треба да се напомене и сумата од близу 22 милиони евра наменети за пописните цели<sup>19</sup>. Сепак, прашањето за толкувањето на пописните резултати останува отворено за во иднина.

### Библиографија:

- Андерсон, Бенедикт. *Замислени заедници*. Култура: Скопје, 1998.
- Apaduraj, Ardzun. *Strah od malih brojeva*. Biblioteka XX VEK: Beograd. 2008.
- Banovic, Damir and Sasa Gavric. "Bosnia and Herzegovina: Balancing between collective and individual rights. How to create a just society and a functional state?".
- Политичка мисла: Етничката, социјалната и половата еднаквост, no. 34 (2011).
- Bieber, Florian. "When counting counts. The Bosnian census". *Florian Bieber's blog*. October 16, 2013. <http://fbieber.wordpress.com/2013/10/16/when-counting-counts-the-bosnian-census/>.
- Daskalovski, Zhidas. "Census taking and inter-ethnic relations in Macedonia". *Southeast European and Black Sea Studies*, 2013.
- Zvijerac, Predrag. "'Makedonski scenarij' popis u BiH, mogao bi biti prekinut ili ponisten". *Dnevni List*, September (2013).
- Jovic, Dejan. "Bitka za etnicki status u postjugoslavenskim drzavama". *Politicke analize*, no. 5 (2011).
- Kertzer, I. David and Dominique Arel (editors). *Census and Identity: The Politics of Race, Ethnicity and Language in National Censuses*. Cambridge: Cambridge University Press. 2004.
- Perry Valery. *The 2013 Census in Bosnia and Herzegovina- A Basic Review*. Sarajevo: DPC Policy Note. 2013.
- Popis 2013. U Bosni I Hercegovini: Ekonomska, socijalna i politicka analiza*. ACIPS (2013).

<sup>18</sup> Perry, The 2013 Census in Bosnia and Herzegovina. 6-7.

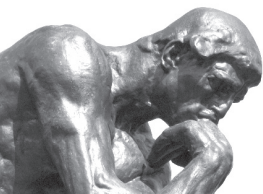
<sup>19</sup> Членот 38 од Законот за попис на БиХ од 2013 година, наведува дека средства од 21.859.854 евра ќе бидат одвоени за пописот од Федерацијата БиХ, ентитетите, дистриктот Брчко, интернационални и други извори. Цитирано според Perry, *The 2013 Census in Bosnia and Herzegovina*. 7.

**ABSTRACT**

The population census is much more than a simple bureaucratic routine. The text elaborates on this statement with a special focus on the unsuccessful population census in Republic of Macedonia in 2011. The motive for this analysis is the recently finished population census in Bosnia and Herzegovina as a model for administering a census in democracies with an ethnic mark, as well as avoiding of the so called "Macedonian scenario" in Bosnia and Herzegovina (as a census scenario when the census is abolished with a political act). A brief theoretical analysis of the census as an instrument for generating power in the political systems is provided as an introduction to the specific case studies – those of Macedonia and Bosnia and Herzegovina. The final objective of this text is not to provide concrete solutions, but to put the focus on the alternative interpretations of the population census.

*Key words: population census, Macedonia, Bosnia and Herzegovina, "Macedonian scenario"*





## ► РЕШАВАЊЕ ЕТНИЧКИ КОНФЛИКТИ ПРЕКУ ПРЕГОВОРИ: ПРИМЕРИТЕ НА ДЕЈТОН И ОХРИД

Стручна статија

УДК: 323.14:341.76(497.6)  
323.14:341.76(497.7)

—  
автор: Златко Кујунџиски

### ВОВЕДНИ НАПОМЕНИ

Доколку општиот поим на конфликтот би можел да се опише како „специфично несогласување кое се однесува на определен факт, право или политика, при што барањето или повикот на едната страна е дочекан со одбивање, контрааргумент или негирање од другата страна“<sup>1</sup>, тогаш посебниот негов вид на етнички конфликт претставува своевидно спротивставување на две или повеќе етнички различни групи детерминирано од нивните различни ставови и интереси, односно генерирано од нивните етнички различности.

Од клучно значење во еден ваков контекст е начинот на справувањето со етничките конфликти. Во состојбата претставена овде се работи за справување со етничките конфликти преку преговори/преговарање. Тие наједноставно би можеле да се објаснат како „процес во кој страните ги комбинираат сопствените дивергентни позиции во еден единствен (заеднички) резултат – договор“<sup>2</sup>, вклучувајќи ја т.н. трета страна во целиот процес. Токму утврдувањето и осознавањето на позицијата и односот на т.н. трета страна во решавањето на вака поставените етнички конфликти е особено значајна. Погледнато во современ контекст, оваа трета страна е претставена преку (крајно растегливиот) концепт на т.н. меѓународна заедница.

<sup>1</sup> Merrills, J.G., *International Dispute Settlement*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, стр. 1;

<sup>2</sup> Така кај Zartman, William, I.; Faure, Olivier, Guy (editors), *Escalation and Negotiation in International Conflicts*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, стр. 4;

Конечно, како особено интересна тема поврзана со решавањето етнички конфликти, би можела да се претстави анализата на различните „техники на преговарање“ при справување со етничките конфликти (повторно низ призмата на третата засегната страна). Како базична подлошка, која е особено експликативна и е искористена при анализата на двата конкретни преговарачки процеса (Дејтон и Охрид), е анализата според која како техники на преговарање би се издвоиле: директна конфронтација на страните (переговори лице в лице); фрагментирање на преговорите (решавање на спорните точки чекор по чекор); внесување т.н. контингенцијална клаузула (ограничување на временската важност на договорот или на дел од него); шатл-дипломатија (активен, силен и постојан притисок врз страните на судирот од третата страна преку одржување постојани контакти со страните, нудејќи најразлични типови решенија); заобиколување (bypassing на определено прашање, ставајќи на маса полесно решливи прашања); намерно оставање „двојно толкување“ (различно толкување/интерпретација на некои одредби од договорот) и тргување (trade-offs – размена на попуштања од едната кон другата страна и обратно)<sup>3</sup>. Како техника која дополнително се себемоделира во процесот на анализа на преговорите, би можело да се посочи активирањето на третата страна преку користење определени „награди за конструктивноста“ на вмешаните преговарачки страни (или нудење своевидни „моркови“), но и користење дијаметрално спротивна мерка – построг пристап и употреба на коерсивна, односно дипломатија на принуда („стапови“).

Имајќи ја, на ваков начин поставена, генералната рамка за анализа на етничките конфликти, би можело уште да се посочи тоа дека токму преку анализата на самите „техники на преговарање“, направен е обид да се дојде до своевидни заклучни препораки околу начинот за разрешување на етничките конфликти, а врз основа на анализата на двата селектирани случаја.

## ПАТОТ ДО ДЕЈТОН

Првоанализираниот случај (Дејтонските мировни преговори), претставува своевидна завршница на целиот процес на решавање на „југословенското прашање“<sup>4</sup>. Имено, по долгогодишниот неуспех на, воглавно, европските усилби за ставање крај на војната во Босна<sup>5</sup>, процесот на преговарање (посредување) во најголема мера го преземале САД, прифаќајќи ги дури и на „свој терен“ лидерите на спротивставените етнички групи (Хрвати, Срби, Муслимани/

<sup>3</sup> Ваквата анализа на техниките на преговори е позајмена од Фрчкоски, Љубомир, *Преговарање во конфликти на идентитети*, Темплум, Скопје, 2010, стр. 180-186;

<sup>4</sup> Во една од многуте анализи за распадот на Југославија, како причини се наведени следните: економската криза; т.н. древна омраза меѓу југословенските народи; национализмот; културните разлики; промените во меѓународната политика и структурално-институционалните причини. За ова повеќе кај Јовиќ, Дејан, *Причините за распаѓањето на СФРЈ*, Темплум, Скопје, 2003, стр. 8.

<sup>5</sup> Токму ситуацијата во Босна се препознава како најсензитивна и „најпогодна“ за избивање етнички конфликти. Причините за тоа се наоѓаат во етничката разноликост на населението, но и во бојкотот од страна на српскиот етникум на спроведениот референдум за независност на Босна. За ова повеќе кај Burg, Steven, L.; Shoup, Paul, S., *The War in Bosnia-Herzegovina: Ethnic Conflict and International Intervention*, M.E.Sharpe, New York, 1999, стр. 117;

Босанци – Туѓман, Милошевиќ, Изетбеговиќ). Дејтонските мировни преговори, всушност, се одвивале во облик на своевидна мировна конференција во воената база Рајт-Петерсон, близу Дејтон, Охајо, а како фактичка улога на трета страна и како клучни посредници се профилирале американскиот тим преговарачи на чело со Ричард Холбрук<sup>6</sup>.

Заради растоварување од притисокот на јавното мислење врз вклучените преговарачи, но и поради задржување на доверливиот карактер на разговорите, давањето официјални изјави при престојот во Дејтон било „резервирано“ единствено за домаќинот, односно третата страна. Ваквото решение во голема мера придонело до тоа да се постигне голема ефикасност при дискусиите, изолирајќи ги страните дури и од внатрешно-етнички дискусии и поделби.

Вака поставувајќи ги упатствата за работа, третата страна земала позиција на решавање на споровите „чекор по чекор“, при што како услов произлегла стратегијата „полесните работи да се решаваат на почетокот. Со тоа се создало основно чувство за доверба меѓу учесниците, но и се изградил неопходниот кредибилитет за медијаторскиот тим“<sup>7</sup>.

Американските преговарачи всушност дискутирале директно со највисоките претставници од различните етникуми и подоцна овие ставови ги презентирале пред своите „претпоставени“ (во прв ред, државниот секретар на САД, Ворен Кристофер, но и пред членовите на Контакт-групата и пратениците од Обединетите нации<sup>8</sup>). Ваквата улога на преговарачите (одење од страна до страна, претставување различни решенија и нивно постојано моделирање и редефинирање), всушност е класично олицетворение на шатл-дипломатијата, карактеристика за безмалку целиот преговарачки процес во Дејтон.

Во еден од обидите за директна конфронтација меѓу страните (конкретно околу статусот на градот Сараево) – иницијативата доживеала вистински колапс. Имено, страните преминале во бескрајни меѓусебни обвинувања, пазарења и држење лекции по историја и токму ваквото негативно искуство за своевидна „пленарка“ при преговорите довело до тоа оваа практика да не се повтори никогаш повеќе.

Во текот на Дејтонските преговори, како особено интересна за анализа е понудата од третата кон босанската/муслиманската страна за воена обука и поддршка, но и донирање определени воени капацитети (мисија „equip and

<sup>6</sup> Овој американски тим преговарачи бил првично составен од Боб Фразур, Џо Крузел, Нелсон Дру, Розмари Паули и Весли Кларк. По смртта на првите тројца во сообраќајна несреќа на планината Игман во Босна (на 19 август 1995), Ричард Холбрук (заедно со Весли Кларк) ги продолжил мировните преговори, придружуван од Кристофер Хил (подоцна прв американски амбасадор во Република Македонија), Џејмс Пердју (еден од двајцата олеснувачи во преговорите за Охридскиот рамковен договор), Доналд Керик и Робертс Овен. За улогата на САД во целиот преговарачки процес околу Дејтонскиот мировен договор, кај Holbrooke, Richard, *To End a War*, Random House, New York, 1998;

<sup>7</sup> Chollet, Derek, *The Road to the Dayton Accords (A Study of American Statecraft)*, Palgrave Macmillan, New York, 2005, стр. 136;

<sup>8</sup> Американскиот тим преговарачи сепак недвосмислено го земал целосниот товар на „булдожирање“ на преговарачкиот процес, само повремено информирајќи ги членовите на Контакт-групата. Првичното секојдневно брифирање за „секакви техникалии“ било препознаено како „непотребно губење време“ и како такво, во подоцнежниот тек од преговорите било целосно напуштено. За ова кај Holbrooke, Richard, *To End a War*, цит. дело, стр. 238;

train“). Ваквиот аранжман всушност имал за цел да предизвика поголемо вложување и оставање простор за подоцнежни отстапки, концесии и размени (trade-offs). Покрај ваквото користење „моркови“, лидерите на различните етнички групи биле неретко „поттурнувани“ и со користење дипломатијата на сила (coercive diplomacy), со која во најголема мера „вистински се ресетирале позициите на балканските протагонисти“<sup>9</sup>.

И покрај состојбата на постојана тензиичност и неизвесност на преговорите, конечен Договор сепак бил прифатен. Тој во моментот на донесување содржел голем број недостатоци и недоречености, меѓутоа сепак бил оценет како најдоброто што можело да се добие. Всушност, „во тие моменти тешко беше да се замислат какви било други подобри услови за мир“<sup>10</sup>. Дури и единственото нерешено прашање (околу статусот на градот Брчко) било договорено да биде регулирано по пат на меѓународна арбитража<sup>11</sup>. Дејтонскиот договор<sup>12</sup> бил парафиран од сите страни на спорот на 20. ден од почетокот на преговорите (21 ноември 1995 година). Формалното потпишување на Договорот се одржало во Париз, на 14 декември 1995 година, при што, како потписници (и на некој начин – негови гаранти), се појавиле и претставници од САД, Франција, Обединетото Кралство, Германија и од Русија).

## 2001 – КОНФЛИКТ, ПРЕГОВОРИ, ДОГОВОР

Кога се зборува за етничкиот конфликт настанат во Република Македонија на почетокот од XXI век, како своевидни причини кои довеле до него, меѓу останатите, се наведуват: поделеноста на општеството (искажана, во прв ред, преку јавните настапи на претставниците од албанската етничка заедница и неискажувањето јасна поддршка уште на основните акти на државност на Република Македонија<sup>13</sup>); понатаму, „прелевањето“ на конфликтот од територијата на Косово кон Македонија; повлекувањето на силите на Обединетите нации (United Nations Preventive Deployment Force – UNPREDEP<sup>14</sup>) од границата со СР Југославија; и како најнепосреден повод за започнување на етничкиот вооружен конфликт во Македонија се наведува договорот меѓу

<sup>9</sup> Една многу експликативна и корисна анализа на личните карактеристики и позиции на балканските лидери, допирајќи ги преку тоа различните етнички интереси, но и стравови, има во Chollet, Derek, *The Road to the Dayton Accords (A Study of American Statecraft)*, цит. дело, стр. 167-168;

<sup>10</sup> Bildt, Carl, *Peace Journey, The Struggle for Peace in Bosnia*, Weidenfield and Nicolson, London, 1998, стр. 150;

<sup>11</sup> Оваа арбитража во 1997 донела одлука со која Брчко се здобило со независност и од Федерацијата на Босна и Херцеговина и од Република Српска. Со тоа, Брчко фактички претставува трет ентитет во состав на Република Босна и Херцеговина, и е управувано од страна на локалната власт;

<sup>12</sup> *General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina (Dayton Agreement)*, 1995;

<sup>13</sup> Ваквото поведение, меѓу останатото, било презентирано преку парцијален бојкот на официјалниот референдум за самостојност на Република Македонија и спроведување паралелен – за „политичко-територијална автономија на Албанците во Македонија“. Повеќе за ова кај Митевски, Манчо, *2001 – војна со две лица*, Култура, Скопје, 2008, стр. 28-29, но и во дневниот печат низ Европа – достапно кај Ајановски, Георги (уредник), *Признавањето на Македонија (Избор од светскиот печат)*, Нова Македонија, Скопје, 1993, стр. 55-60;

<sup>14</sup> Мисијата UNPREDEP била формирана на 31 март 1995 година како продолжение на мисијата на UNPROFOR, а со цел „заштита на суверенитетот, територијалниот интегритет и независноста на Република Македонија“;



Република Македонија и СР Југославија за одбележување на меѓусебната граница (од 13 февруари 2001 година).

Што се однесува до самите преговори водени за склучување на Охридскиот рамковен договор, уште на почетокот треба да се напомене дека првични консултации околу мирното разрешување на меѓуетничкиот конфликт постоеле од самиот почеток на судирите – некаде во периодот февруари-март 2001 година. Меѓутоа, овие разговори повеќе се одвивале на неформален начин, и повремено, без посебна агенда или динамика.

Како и да е, уште во текот на ваквите неформални разговори, како своевидни привремени посредници се јавиле Хавиер Солана (ЕУ) и Џорџ Робертсон (НАТО), кои одвреме-навреме се обидувале преку шатл-дипломатија и со одење од едната до другата страна да ги смират тензиите и да ги приближат позициите. Меѓутоа, поради неуспехот на ваквиот тип „посредување“, во текот на јуни 2001 година биле назначени формалните меѓународни посредници, кои активно учествувале во процесот сè до завршувањето на конфликтот со потпишувањето на Охридскиот рамковен договор. Така, најпрвин САД го именуваат својот специјален претставник, искусниот дипломат Џејмс Пердју, а подоцна Европската Унија истата задача му ја доверила на поранешниот министер за одбрана на Франција, Франсоа Леотар.

Посредниците на себе ја зеле улогата да се соочуваат со секоја преговарачка страна одделно, презентирајќи им ги сопствените, но и меѓусебните предлози и ставови на спротивставените страни. Ваквата улога на третата страна значела еден креативен и суштински активен однос и став кон целиот процес на преговори и креирање решенија, со што тие во најголема мера „го предопределиле поголемиот дел од решенијата на Охридскиот рамковен договор“<sup>15</sup>. Ставајќи го во паралела со улогата на надворешните посредници во преговарачкиот процес во Дејтон, може да се увиди големата сличност, како во поглед на пристапот, така и во поглед на користените методи и техники на преговарање. Крупна разлика меѓу двата процеса претставува високото меѓусебно координирање на двата клучни актера (САД и ЕУ) уште во најраниот дел на конфликтот.

Начинот на работа на преговарачкиот тим од третата страна (Пердју и Леотар) бил сочинет така што тие „само ги слушале аргументите што ги дава секоја од страните при разговорот околу некое прашање“<sup>16</sup>. Конкретната агенда на преговорите била креирана користејќи се со техниката чекор по чекор, при што како први биле издвоени помалку спорните прашања – за запирање на судирите и за унитарниот принцип (единственоста) на државата.

Заедничка (пленарна) средба меѓу претставниците на македонскиот и на албанскиот етникум со меѓународните преговарачи во Охрид имало „само во

<sup>15</sup> Поповски, Владо, *Охридскиот договор; Актуелните прашања за државата и правото на Република Македонија и Руската Федерација: зборник на трудови*, Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје, 2007, стр. 271;

<sup>16</sup> Љатиџи, Ветон, *Преговорите за постигнување на Охридскиот договор*, Фондација Институт отворено општество - Македонија, Скопје, 2008, стр. 47;

првиот дел од преговорите и уште само двапати додека траеле тие, и тоа во врска со чисто процедурални прашања<sup>17</sup>. Тоа значи дека и во овој случај, како и кај преговорите околу Дејтонскиот мировен договор, директното соочување, или преговорите лице в лице биле применувани крајно рестриктивно, по исклучок.

Како најкомплексно прашање, кое било решено по долги дискусии и по искористување на определениот временски рок, било прашањето за обемот на употребата на албанскиот јазик. Би можело да се каже и тоа дека за решавање на ова деликатно прашање, дополнително била искористена уште една преговарачка техника – намерно оставање „двојно толкување“ (различна интерпретација од различни страни на едни исти одредби). Оваа техника била искористена поради чувствителноста на прашањето, но и заради зачувување на веќе добиените концесии и нивно одржување во живот. Така, за едни исти одредби на претставниците на (условно) македонската етничка страна им се оставило да ја дефинираат како рестриктивна и таксативно наброена употреба на друг јазик во официјална употреба освен службениот македонски јазик (кој е во исклучива употреба во меѓународните односи), а на претставниците на (условно кажано) албанскиот етникум им се оставило без поединости да ја интерпретираат истата одредба како – службена употреба и на албанскиот јазик<sup>18</sup>.

Особено значајна точка за преговорите претставува 8 август 2001 година, кога по целосниот прекин на контактите меѓу македонската и албанската преговарачка страна, а под огромен притисок на меѓународниот фактор, преговарачките страни извршиле парафирање на Договорот<sup>19</sup>, без какви и да било дополнителни разговори или преговори. Неговото формално потпишување, пак, се случило неколку дена по парафирањето (на 13 август 2001). Како потписници на договорот се појавиле претседателот и лидерите на четирите најголеми политички партии во Македонија, како и Џејмс Пердју и Франсоа Леотар (како гаранти), а во присуство на Хавиер Солана (ЕУ), Џорџ Робертсон (НАТО) и Мирчеа Џоана (ОБСЕ).

## **ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА**

„Вмешувањето“ на трета страна во разрешувањето на определен етнички конфликт би можело да се третира како своевидна слабост и неумешност на страните да дојдат до заедничко прифатливо решение. Сепак, во случаите што беа предмет на анализа, каде што конфликтот е отиден дотаму што страните повеќе не сакаат ниту меѓусебно да комуницираат, ваквото „вмешување“ е единствениот преостанат начин за да се решат спорните ситуации и да

<sup>17</sup> Ibid, стр.48;

<sup>18</sup> Фрчкоски, Љубомир, *Преговарање во конфликти на идентитети*, цит. дело, стр. 185. Види и *Устав на Република Македонија*, член 7, и конкретно амандманот V на Уставот („Службен весник на Република Македонија“, бр.91/2001);

<sup>19</sup> *Рамковен договор*, достапен кај Георгиевски, Сашо; Додевски, Сашо (уредници), *Документи за Република Македонија (1990-2005)*, Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје, 2008, стр. 972-988;

се избегнат евентуалните заострувања. Значи, како особено полезно за справувањето со етничките конфликти би било да се обезбеди силен, обединет и конкретен преговарачки тим во името на третата страна. Олеснувањето во текот на преговорите во кои третата страна има различни и контрадикторни визии околу конкретен конфликт, може да претставува навистина голема пречка при доаѓање до заедничко решение (каква што беше до неодамна ситуацијата во Сирија).

Што се однесува до прашањето за „изборот на личноста на преговарачот“ при справување со етнички конфликти, околу тоа може да се посочи дека е потребно преговарачот да биде авторитетен, креативен и независен, но истовремено и убедлив и конкретен, да ужива широка поддршка и легитимитет кај страните.

Од анализираниите случаи може да се заклучи дека определени техники на преговарање наоѓаат широка и честа примена – така, фрагментирањето на преговорите се наметнува како своевидна претходница на секој преговарачки процес, а шатл-дипломатијата како техника која е особено корисна во случаите кога страните во конфликт имаат ниско ниво на меѓусебна доверба (а тоа се случува многу често). Од друга страна, определени техники треба да се користат особено претпазливо и во крајно ограничени околности. Во случаите на заострени етнички конфликти, преговорите лице в лице многу ретко вродуваат со плод и тие можат да предизвикаат само дополнително оддалечување и меѓусебно негирање кај страните. Намерното оставање двојно толкување (или слобода на интерпретација), поради високиот ризик од злоупотреба што го носи со себе, исто така, има особено ограничена примена.

Од претставеното би можело да се заклучи дека преку дијалог и преговори може да се дојде до мирни решенија за етнички конфликти од секаков формат или интензитет. Сепак, особено е значајно во процесот на преговарање и нудење решенија да се внимава на последиците од нив и да се одбегнуваат форми и методи кои на краток или на долг рок би биле причина за будење на некои стари и за избивање некои нови спорови и конфликти.

### Библиографија:

Ајановски, Георги (уредник), *Признавањето на Македонија (Избор од светскиот печат)*, Нова Македонија, Скопје, 1993

Актуелните прашања за државата и правото на Република Македонија и Руската Федерација: зборник на трудови, Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје, 2007

Bildt, Carl, *Peace Journey, The Struggle for Peace in Bosnia*, Weidenfield and Nicolson, London, 1998

Burg, Steven, L.; Shoup, Paul, S., *The War in Bosnia-Herzegovina: Ethnic Conflict and International Intervention*, M.E.Sharpe, New York, 1999

Chollet, Derek, *The Road to the Dayton Accords (A Study of American Statecraft)*, Palgrave Macmillan, New York, 2005

- Фрчкоски, Љубомир, *Преговарање во конфликти на идентитети*, Темплум, Скопје, 2010
- Георгиевски, Сашо; Додевски, Сашо (уредници), *Документи за Република Македонија (1990-2005)*, Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје, 2008
- Holbrooke, Richard, *To End a War*, Random House, New York, 1998
- Јовиќ, Дејан, *Причините за распаѓањето на СФРЈ*, Темплум, Скопје, 2003
- Љатифи, Ветон, *Преговорите за постигнување на Охридскиот договор*, Фондација Институт отворено општество – Македонија, Скопје, 2008
- Merrills, J.G., *International Dispute Settlement*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005
- Митевски, Манчо, *2001 – Војна со две лица*, Култура, Скопје, 2008
- Zartman, William, I.; Faure, Olivier, Guy (editors), *Escalation and Negotiation in International Conflicts*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005
- General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina (Dayton Agreement)*
- Устав на Република Македонија*
- Рамковен договор*

## ABSTRACT

This text deals with ethnic conflict in terms of its eligibility, and the necessity to deal with it peacefully (through negotiations/the negotiation process). Two different applicative concepts and analytical options as a way to resolve ethnic conflicts are discussed, which refer to the implementation of the negotiation process. Its objective is to eventually come to certain conclusions in this regard.

The text analyses the negotiation process that was concluded with the Dayton Peace Agreement, and the negotiations that preceded the signing of the Ohrid Framework Agreement.

It focuses on the position and attitude of the so-called “third party” in resolving ethnic conflicts by discovering the causes and reasons for the inclusion of the third party in negotiating a certain ethnic conflict, identifying the required (desired) features of the third negotiating party, an analysis of the process of negotiation and contracting, and finally - determining the negotiation techniques that could be used in dealing with ethnic conflicts.

The different sets of “negotiation techniques” that have been used by the third party are segments that are of particular interest in this text, as well as identifying their universal (in)applicability.

Keywords: *ethnic conflict, negotiations, Dayton Framework Agreement, third party*

**Д-р Марина Андева** е истражувач на Институтот за меѓународна социологија на Гориција, Италија од 2009 година. Таа ги заврши докторските (2012) и магистерските студии (2008) на Универзитетот во Трст, Италија и додипломските студии (2006) на Правниот факултет „Јустинијан Први“ во Скопје, Македонија. Во својата докторска дисертација таа се фокусираше на компаративната анализа на моделите за заштита на малцинствата во мултиетничките погранични региони. Активно е вклучена во истражувачки проекти во областа на заштита на малцинствата и прекуграничната соработка. Од 2012, таа започна да го истражува концептот на нетериторијална автономија, учествувајќи исто така на неколку конференции и дебати, како и во една работилница, организирана од Европскиот конзорциум за политички истражувања, посветена на оваа тема. Е-маил: [marinandeva@gmail.com](mailto:marinandeva@gmail.com)

**Јован Близнаковски** е политиколог со истражувачка ориентација во студиите на мултикултурни и идентитетски политики. Тој е магистер по политички науки (Универзитет во Љубљана, Словенија), а претходно дипломиран политиколог (Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Скопје, Македонија). Во моментот работи како истражувач во Институтот за демократија СОЦИЕТАС ЦИВИЛИС – Скопје. Е-маил: [jovan@idscs.org.mk](mailto:jovan@idscs.org.mk)

**Јорданка Галева** е доктор на науки по меѓународна соработка и политики за одржлив развој и магистер по политикологија и по економија на кооперација. Своето високо образование, во сите три циклуси на студии, го стекнува на Универзитетот на Болоња во Италија, каде што за време на својот студиски престој работи како интеркултурен медијатор и јазичен фасцилитатор (олеснувач). Своето професионално академско искуство го стекнува на Правниот факултет „Јустинијан Први“, како *Returning Scholar*, во рамките на програмата за академски стипендии. Како доцент предава предмети од областа на развојот, човековите права, мултикултурализмот и геополитиката. Е-маил: [danceg@rocketmail.com](mailto:danceg@rocketmail.com)

**Јоханес Фридрих Голд** (1984) магистрира на Универзитетот во Регенсбург, во 2010, на политички науки и филозофија. Во 2011 и 2012 беше поставен за советник за култура во германскиот контингент на КФОР во Призрен. Од 2012 има учествувано во Групата за истражување и обука на темата „Културни ориентации и институционален поредок во југоисточна Европа“, со седиште на Универзитетот „Фридрих Шилер“ во Јена. Неговиот докторат се фокусира на меѓуетничките односи во Призрен. Други теми од интерес за истражување коишто ги опфаќа се воени интервенции, миротворни мисии, конфликти при отцепување и национализам. Е-маил: [johannes.gold@uni-jena.de](mailto:johannes.gold@uni-jena.de)

**Зоран Илиевски** е доцент по политички науки, раководител на Институтот за политички науки и раководител на Центарот за политички истражувања и анализи на Правниот факултет „Јустинијан Први“ на Универзитетот „Св.

Кирил и Методиј“ во Скопје. Истовремено, тој е ангажиран како советник на претседателот на Република Македонија. Зоран Илиевски е визитинг-професор на New Westminster University во Ванкувер, Канада, и надворешен соработник на Центарот за ЈИЕ студии на Универзитетот во Грац. Во фокус на неговиот интерес се областите што се однесуваат на делење на моќта, менаџирање на етнички конфликти, меѓународната политика и европските интеграции. Е-маил: ilievski.zoran@gmail.com

**Иван Јованов**, граѓански активист, младински работник, претседател на младинската невладина организација „Младите можат“ и член на Управниот одбор на Националниот младински совет на Македонија. Тој е дипломиран политиколог при Правниот факултет „Јустинијан Први“ – Скопје и магистер по политички менаџмент. Неговите полиња на интерес се младински политики, конфликт-менаџмент и проектен менаџмент. Е-маил: ivan\_j\_gtb@yahoo.com

**Мачеј Анђеј Качоровски**. Роден е во 1975 год. во Варшава, Република Полска. Од 2000 живее постојано во Република Македонија. Магистрирал Меѓународни односи на Варшавскиот Универзитет. Има работено, меѓу другото, како истражувач и аналитичар во Институтот Евро-Балкан и во Центарот за истражување и креирање политики во Скопје. Автор е на публикации од областа на меѓународната политика и меѓународното право, објавени во Република Македонија и во странство. Во моментот е вработен во Министерството за надворешни работи на Република Македонија. Е-маил: m\_kaczorowski2000@yahoo.com

**Катарина Кречева** е дипломиран етнолог со две магистерски звања – магистер по истражување и студии на Југоисточна Европа при Универзитетот на Болоња; и магистер по образовни политики и демократски развој при Универзитетот Кембриџ. Работи како истражувач во областа образование и култура, со основен фокус за анализа на применети политики и антропологија на применети политики. Нејзиното работно искуство вклучува истражувања и проектни активности во невладиниот сектор, во меѓународни институции (Развојна програма на Обединетите нации) и во јавниот сектор (Министерство за образование и наука на Република Македонија). Е-маил: kreceva.k@gmail.com

**Златко Кујунџиски** е роден 1989 година во Скопје. Дипломирал правни студии на Правниот факултет „Јустинијан Први“ во Скопје. Мастер-студиите по меѓународно право и меѓународни односи ги завршил на истиот Факултет, со одбрана на тезата под наслов „Техники на преговарање при конфликти: случаите на Дејтонскиот мировен договор и Охридскиот рамковен договор“. Работел во Државната комисија за жалби по јавни набавки, а соработувал со неколку списанија за млади. Е-маил: zlatko.kujundziski@yahoo.com

**Мемет Мемети**, предавач на Факултетот за јавна администрација и политички науки при Универзитетот на Југоисточна Европа. Тој се здоби со МЈП (јавни политики) од Универзитетот во Индијана, САД, и докторат на УЈИЕ од областа на процесот за донесување одлуки во локалната самоуправа во Република Македонија. Има работено на различни проекти во Македонија од областа на процесот за децентрализација. Во последните 6 години активно соработува со УНДП на проекти од следните области: преглед на човечките и институционалните капацитети на ЕЛС, дизајнирање на методологијата за процена и владеење на област, социјална инклузија и намалување на сиромаштијата, зајакнување на процесот на јавни политики заснован врз емпириски показатели преку развивање методологија и процена на ЕЛС. Паралелно има работено со УНИФЕМ, ЕК – Human Dynamics во зајакнување на капацитетите на Генералниот секретаријат – сектор за анализа на политиките и единица за координација за реформа на јавната администрација. Во ЈИЕ е ангажиран во следните предмети: Вовед во јавна администрација, Компаративна јавна администрација, Лидерство и организациски развој. Е-маил: m.memeti@seeu.edu.mk

**Константин Миноски** е роден во 1964 г. Тој е доктор на социолошки науки и вонреден професор на Институтот за социологија при Филозофскиот факултет во Скопје. Неговите истражувања се во областа на социологија на етничките групи, социолошките теории, социологијата на спортот. Во моментот е претседател на Здружението на социолози на Република Македонија, потпретседател на Македонскиот центар за култура и уметност во Скопје, и генерален секретар на европското движење во Република Македонија. Е-маил: konstantin@zfz.ukim.edu.mk

**Али Пајазити** (1972), социолог и публицист од Скопје, професор на Универзитетот ЈИЕ, потпретседател на Балканскиот социолошки форум, уредник на филозофско-социолошките изданија при Логос-А. Автор на неколку дела: *Социолошки есеи* (Logos-A, 2003), *Универзитетска младина и религија* (Logos-A, 2003), *Ин Веритас: Социолошки трактат* (Logos-A, 2005), *Јавна етика* (прев. & ред., Logos-A, 2005), *Информатички технологии и етика* (SEEU, 2008), *Култура и квалитет на живеење: Случај Македонија* (Logos-A, 2011), *Културолошки студии: Образование, политика, идентитет* (Dauti Foundation & Institute for Political and International Studies, 2012), *Социо-политички сфаќања: Кон дебалканизација* (Lambert Academic Publishing, Saarbrücken, 2013). Учесник на многу научни конференции, симпозиуми низ светот (Виена, Форли/Болоња, Варшава, Крајова, Ротердам) и има објавено трудови во многу национални и меѓународни научни списанија. Е-маил: a.pajaziti@seeu.edu.mk

**Христина Рунчева** е пратеник во Собранието на Република Македонија. Таа е асистент на Правниот факултет „Јустинијан Први“ на Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје и докторанд на уставно право – Европска Унија. Завршува

додипломски студии на правни науки. Магистрира на областа Европски институции и политики на темата „Заштита на фундаменталните права пред и по Лисабонскиот договор – концептуални разлики“ на Правниот факултет во Скопје, Универзитетот „Карл Франценс“, Австрија, и Универзитетот на Западна Бохемија, Чешка. Има работено во Кабинетот на претседателот на Собранието на РМ, како соработник за надворешна политика. Е-маил: runceva@gmail.com

**Драгана Русеска** (родена 1989 година во Скопје), дипломира во 2011 година на Правниот факултет „Јустинијан Први“, на студиската програма Политички студии, во чии рамки потоа ги започна постдипломските студии на мастер-програмата за политички менаџмент. Во моментот работи на истражувањето за својата магистерска теза. Е-маил: dragana.ruseska@yahoo.com

**Оливер Станоески** е докторанд и стручен соработник (повремено) на Универзитетот „Св.Кирил и Методиј“ – Скопје, Филозофски факултет, Институт за безбедност, одбрана и мир. Неговата тема за дисертација се однесува на ефектите од незавршеното постконфликтно градење на мирот во Македонија, односно процесот на разоружување, демобилизација и реинтеграција (ДДР) на поранешните борци од 2001 година. Негови омилените теми на интерес се: постконфликтно градење на мирот, транзициска правда, ДДР и нелегално оружје. Тој е дел од алумни-групата на школата за јавни политики „Мајка Тереза“, стипендист на Фондацијата „Конрад Аденауер“ и локален заговарач на иницијативата за РЕКОМ во Македонија. Е-маил: oli\_stanoeski@yahoo.com

**Наум Трајановски** е дипломиран политиколог на Правниот факултет „Јустинијан Први“ – Скопје, при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“. Студент на интердисциплинарната мастер студиска програма „Југоисточни европски студии“ на истиот факултет. Апсолвент е на Филозофскиот факултет во Скопје, Институт за филозофија. Стипендијант на КАС од 2013. година. Е-маил: naum\_tr@yahoo.com



**Dr. Marina Andeva** (PhD) is a Researcher at the Institute for International Sociology of Gorizia, Italy since 2009. She completed her PhD (2012) and MA (2008) at the University of Trieste, Italy and her BA (2006) at the Iustinianus Primus Faculty of Law in Skopje, Macedonia. Her doctoral dissertation focuses on the comparative analysis of the minority protection models in multiethnic border regions and she has been actively involved in research projects in the field of minority protection and cross-border cooperation. Since 2012 she has started to explore extensively the concept of non-territorial autonomy, participating in several conferences and debates as well as in one ECPR Workshop dedicated to this topic. E-mail: marinandeva@gmail.com

**Jovan Bliznakovski** is a political scientist whose research focuses on the fields of multicultural policies and identity politics. He holds an MSc in Political Science from the University of Ljubljana, Slovenia, and a BA in Political Science from the Ss. Cyril and Methodius University, Skopje, Macedonia. He is currently a researcher at the SOCIETAS CIVILIS Institute for Democracy, Skopje. E-mail: jovan@idscs.org.mk

**Jordanka Galeva** holds a PhD degree in International Cooperation and Sustainable Development Policies and MA degrees in Political Science and Economics of Cooperation. She obtained her university degree (in all three cycles of studies) from the University of Bologna in Italy where, during her studies, she worked as an intercultural mediator and language facilitator. She acquired her professional academic experience as a Returning Scholar of the Academic Fellowship Program at the Department of Political Science, Iustinianus Primus Faculty of Law. As Assistant Professor, she teaches courses on development, human rights, multiculturalism and geopolitics. E-mail: danceg@rocketmail.com

**Johannes Friedrich Gold** (1984) graduated from the University of Regensburg in 2010, where he obtained his MA degree in Political Science and Philosophy. In 2011 and 2012 he served as a cultural adviser in the German KFOR contingent based in Prizren. Since 2012 he has participated in the Research Training Group "Cultural Orientations and Institutional Order in South-Eastern Europe" based at the Friedrich-Schiller-University of Jena. His doctoral dissertation focuses on interethnic relations in Prizren. His other research interests include military interventions, peace-building missions, conflicts of secession and nationalism. E-mail: johannes.gold@uni-jena.de

**Zoran Ilievski** is Assistant Professor of Political Science, Head of the Political Science Department and Head of the Center for Policy Research and Analysis of the Iustinianus Primus Faculty of Law at Ss. Cyril and Methodius University of Skopje. Advisor at the President of the Republic of Macedonia, Zoran Ilievski is also Visiting Professor at the New Westminster University in Vancouver, Canada and external collaborator to the Center for SEE Studies of the University of Graz. His

interests and work are in the area of power-sharing, ethnic conflict management, international affairs and European integration. E-mail: ilievski.zoran@gmail.com

**Ivan Jovanov** is a civil and youth activist, President of the "Youth Can" NGO and board member of the National Youth Council of Macedonia. He holds a BA degree in Political Science from the Iustinianus Primus Faculty of Law in Skopje and an MA degree in the field of Political Management. His main fields of interests are youth policies, conflict management and project management. E-mail: ivan\_j\_gtb@yahoo.com

**Maciej Andrzej Kaczorowski** (b.1975 Warsaw, Poland). Has lived in the Republic of Macedonia since 2000. He holds an MA degree in International Relations from the University of Warsaw. His employment record includes posts of analyst and researcher at the Euro-Balkan Institute and the Center for Research and Policy Making in Skopje. He is the author of numerous publications on international politics and international law published both in Macedonia and abroad. He is currently employed in the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Macedonia. E-mail: m\_kaczorowski2000@yahoo.com

**Katarina Krečeva** holds an MPhil in Politics Development and Democratic Education (Faculty of Education, University of Cambridge), an MA in Interdisciplinary East-European Research and Studies (MIREES, University of Bologna) and a BA in Ethnology (Institute for Ethnology and Anthropology, Ss. Cyril and Methodius University, Skopje). She is currently working as a freelance researcher / consultant in the areas of education and culture with a specific focus on policy analysis and the anthropology of public policy. Her professional career includes engagements in the NGO sector, the UNDP and the Ministry of Education and Science of the Republic of Macedonia. E-mail: kreceva.k@gmail.com

**Zlatko Kujundžiski** (1989) obtained his BA degree in Law from the Iustinianus Primus Faculty of Law in Skopje in 2011, and his MA degree in International Law and International Relations in 2013. His MA thesis is entitled "Negotiation Techniques in Resolving Conflicts: Cases of the Dayton Peace Agreement and the Ohrid Framework Agreement". He has worked as Junior Associate in the State Appeals Commission and has been collaborating with several youth magazines. E-mail: zlatko.kujundziski@yahoo.com

**Memet Memeti**, teacher at the Public administration and Political Science Department, South East European University. He is a policy-making and governance expert with MP, Indiana University, and holds a PhD degree from the SEEU in the field of decision-making processes in the local government in the Republic of Macedonia. He has worked on a variety of projects in Macedonia in the area of decentralization. In the last 6 years he has been actively cooperating with the UNDP in the projects encompassing topics such as review of the human and

institutional capacities of the LSG units, designing a methodology on governance assessment in the area of social inclusion and poverty reduction, strengthening evidence-based policy processes through developing a methodology and assessing LSG units. he has also worked with other organization such as UNIFEM - gender analysis of the LSGU units in Macedonia, EC - Human Dynamics, Working on Strengthening the Capacity of the General Secretariat-Sector for Policy Analysis and Coordination Unit for Public Administration Reform. He teaches courses in Public Administration, Comparative Public Administration, Leadership and organizational development. E-mail: m.memeti@seeu.edu.mk

**Konstantin Minoski** (1964) holds a PhD degree in sociology. He is Associate Professor at the Institute of Sociology at the Faculty of Philosophy in Skopje and his main research interests are in the fields of the sociology of ethnic groups, sociological theories and the sociology of sports. He is President of the Association of Sociologists of the Republic of Macedonia, Vice-President of the Macedonian Centre for Culture and Art and Secretary-General of the European Movement in Republic of Macedonia. E-mail: konstantin@fzf.ukim.edu.mk

**Ali Pajaziti** (1972), sociologist and publicist from Skopje (Republic of Macedonia), teaches sociology, ethics and anthropology at the SEE University and is Vice President of the BSF (Balkan Sociological Forum). He has written several books in the field of his scholarly interest: *Sociological Essays* (Logos-A, 2003), *University Youth and Religion* (Logos-A, 2003), *In Veritas-Sociological Tractatus* (Logos-A, 2005), *Public Ethics* (trans. & ed., Logos-A, 2005), *Information Technologies and Ethics* (SEEU, 2008), *Culture and the Quality of Life: The Case of Macedonia* (Logos-A, 2011), *Culturological Studies: Education, Politics, Identity* (Dauti Foundation & Institute for Political and International Studies, 2012), *Socio-Political Insights: Towards Debalkanization*, Lambert Academic Publishing, Saarbrücken, 2013). He is the author of the first Albanian dictionary of sociology (*Dictionary of Sociology*, 832 pages, 2009). His output includes translations of scholarly texts from English and Turkish into Albanian and Macedonian (more than 20 books, including Meredith B. McGuire, *Religion: The Social Context*, Ahmet Davutoglu, *Self-perceptions of Civilizations*, etc.). He has participated in several conferences and symposiums in Europe (University of Vienna, Forlì/Bologna, Novi Sad, Warsaw, Craiova, Rotterdam) and has published articles in national and international journals. E-mail: a.pajaziti@seeu.edu.mk

**Dragana Ruseska** (1989) graduated in 2011 from the Iustinianus Primus Faculty of Law in Skopje, Department of Political Science, where she enrolled in the MA programme in Political Management. She is currently doing research for her MA thesis. E-mail: dragana.ruseska@yahoo.com

**Hristina Runčeva** is currently Member of Parliament of the Republic of Macedonia, serving a second term. She is Assistant Lecturer at the Iustinianus Primus Faculty of

Law in Skopje, where she also obtained her BA degree in Law and her MA degree in EU Institutions and Policies with her thesis "Pre and post-Lisbon Treaty fundamental rights protection: Conceptual differences" in partnership with the Karl- Franzens University of Graz and the University of West Bohemia in Pilsen. She is currently a PhD candidate in the field of Constitutional Law and the European Union. She has also served as a foreign policy associate in the Cabinet of the Speaker of the Parliament of the Republic of Macedonia. E-mail: runceva@gmail.com

**Oliver Stanoeski** is a PhD candidate and associate (part-time) teacher at the Ss. Cyril and Methodius University in Skopje, Faculty of Philosophy, Institute for Security, Defense and Peace Studies. His dissertation deals with the effects of the unfinished process of peacebuilding in Macedonia, i.e. disarmament, demobilization and reintegration of former combatants from 2001. His expertise is in the area of post-conflict peacebuilding, illegal arms, DDR, and transitional justice. He is an alumnus of the Mother Theresa School of Public Policy and scholar of the Konrad Adenauer Stiftung. He was also part of the RECOM Initiative as a local advocate in Macedonia. E-mail: oli\_stanoeski@yahoo.com

**Naum Trajanovski** holds a BA in Political Science from the Iustinianus Primus Faculty of Law, Ss. Cyril and Methodius University, Skopje. He is currently enrolled in the Interdisciplinary Joint Master Degree Programme in South- East European Studies at the Faculty of Law and is attending his last year of studies at the Faculty of Philosophy, Department for Philosophy. He is also a KAS scholar for 2013. E-mail: naum\_tr@yahoo.com



**Издавач:** м-р Ања Чимек

**Основачи:** д-р Ѓорге Иванов, м-р Андреас Клајн

**„Политичка мисла“ - Уредувачки одбор:**

Ања Чимек	Фондација „Конрад Аденауер“, Германија
Андреас Клајн	Фондација „Конрад Аденауер“, Германија
Владимир Мисев	Институт за демократија „Societas Civilis“ Скопје, Република Македонија
Ненад Марковиќ	Правен факултет „Јустинијан Први“, Универзитет Св. Кирил и Методиј, Република Македонија
Иван Дамјановски	Правен факултет „Јустинијан Први“, Универзитет Св. Кирил и Методиј, Република Македонија
Гоце Дртковски	Издавачка куќа „Љубовта е петтиот елемент“, Република Македонија
Сандра Кољачкова	Фондација „Конрад Аденауер“, Република Македонија
Александар Бурка	CIVIC – Институт за меѓународно образование, Австрија
Сара Барбиери	Институтот за Централна и Источна Европа и Балканот, Италија
Дејан Павловиќ	Факултет за политички науки, Универзитетот во Белград, Република Србија
Жозе Раимундо де Арауџо Карваљо Жуниор	Економски факултет, Сојузен универзитет Сера, Бразил
Иварс Ијабс	Факултет за општествени науки, Универзитетот во Латвија, Латвија
Лидија Пука	Полскиот институт за меѓународни односи, Полска

**Адреса:**

ФОНДАЦИЈА „КОНРАД АДЕНАУЕР“, „Максим Горки“  
16, кат 3, МК-1000 Скопје, Тел.: 02 3231 122; Факс: 02  
3135 290 Е-mail: Skopje@kas.de, Интернет: www.kas.de  
ИНСТИТУТ ЗА ДЕМОКРАТИЈА “SOCIETAS CIVILIS”  
СКОПЈЕ, “Крагуевачка” 2, МК-1000 Скопје Тел./  
факс: 02 30 94 760, Е-mail: contact@idscs.org.mk,  
Интернет: www.idscs.org.mk  
МАКЕДОНСКА АСОЦИЈАЦИЈА НА ПОЛИТИКОЛОЗИ,  
Е-mail: map@yahoogroups.com

**Печат:** Винсент графика

**Дизајн:** Дејан Кузмановски

**Техничка подготовка:** Пепи Дамјановски

**Превод:** Перица Сарџоски

**Јазична редакција на македонски:** Елена Саздовска

**Јазична редакција на англиски:** Рајна Кошка

Ставовите изнесени во списанието не се ставови  
на Фондацијата „Конрад Аденауер“ и Институтот  
за демократија „Societas Civilis“, туку се лични  
гледања на авторите. Издавачите не одговараат  
за грешки направени при преводот. Списанието  
се издава 4 пати годишно и им се доставува на  
политичките субјекти, државните институции,  
универзитетите, странските претставништва во  
Република Македонија.

Година 11, бр. 44, декември  
Скопје 2013  
ISSN 1409-9853

**Publisher:** Anja Czymmeck M.A.

**Founders:** Dr. Gjorge Ivanov, Andreas Klein M.A.

**Politička misla - Editorial Board:**

Anja Czymmeck	Konrad Adenauer Foundation, Germany
Andreas Klein	Konrad Adenauer Foundation, Germany
Vladimir Misev	Societas Civilis Institute for Democracy, Skopje, Republic of Macedonia
Nenad Marković	Iustinianus Primus Faculty of Law, Ss. Cyril and Methodius University, Republic of Macedonia
Ivan Damjanovski	Iustinianus Primus Faculty of Law, Ss. Cyril and Methodius University, Republic of Macedonia
Goce Drtkovski	“Љubovta e pettiot element” Publishing House, Republic of Macedonia
Sandra Koljačkova	Konrad Adenauer Foundation, Republic of Macedonia
Alexandar Burka	CIVIC – Institute for international Education, Austria
Sara Barbieri	Istituto per l'Europa Centro-Orientale e Balcanica, Italy
Dejan Pavlović	Faculty of Political Science, University of Belgrade, Republic of Serbia
José Raimundo de Araújo Carvalho Júnior	Faculty of Economics, Federal University of Ceará, Brasil
Ivars Ijabs	Faculty of Social Sciences, University of Latvia, Latvia
Lidia Puka	The Polish Institute of International Affairs, Poland

**Address:**

KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG ul. Maksim Gorki 16/3  
MK - 1000 Skopje Phone: 02 3231 122; Fax: 02 3135 290;  
E-mail: Skopje@kas.de; Internet: www.kas.de  
INSTITUTE FOR DEMOCRACY “SOCIETAS CIVILIS”  
SKOPJE ul. Kraguevačka 2 MK - 1000 Skopje; Phone/  
Fax: 02 30 94 760; E-mail: contact@idscs.org.mk;  
Internet: www.idscs.org.mk  
MACEDONIAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION;  
E-mail: map@yahoogroups.com

**Printing:** Vinsent Grafika

**Design:** Dejan Kuzmanovski

**Technical preparation:** Pepi Damjanovski

**Translation:** Perica Sardžoski

**Macedonian Language Editor:** Elena Sazdovska

**English Language Editor:** Rajna Koška

The views expressed in the magazine are not the  
views of Konrad-Adenauer-Stiftung and the Institute  
for Democracy “Societas Civilis” Skopje. They are  
personal views of the authors. The publisher is not  
liable for any translation errors. The magazine is  
published 4 times a year and it is distributed to  
political subjects, state institutions, universities,  
and foreign representatives in the Republic of  
Macedonia.

Year 11, No. 44, December  
Skopje 2013  
ISSN 1409-9853