

Ivan Grdešić

Fakultet političkih znanosti

Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb

HRVATSKA POLITIKA I PROGNAJNICI

SAŽETAK

Jedna od najtežih posljedica srpske agresije na Republiku Hrvatsku i Bosnu i Hercegovinu velik je broj prognanika i izbjeglica. Više od pola milijuna ljudi našlo je smještaj i zaštitu u Hrvatskoj. Tako velik broj nasilno protjeranih ljudi iz svojih domova zahtijevao je hitno organiziranje njihova života i tako doveo do različitih pravnih, političkih, vojnih te ekonomskih posljedica i utjecaja na politički život u Hrvatskoj. Prognaničko-izbjeglički problem ima višestruke posljedice: političke (unutarnje i vanjske), ekonomske, socijalne, etničke, vojne, itd. U radu se opisuju i analiziraju politike odgovora na taj veliki problem, izgradnja institucionalnih sposobnosti, djelatnosti različitih aktera te njihovi politički prioriteti. Analiziraju se tri tradicionalne mogućnosti rješavanja prognaničke krize: transfer u treće zemlje, lokalna integracija i dobrovoljni povratak. Samo posljednja mogućnost donosi pravedno i trajno rješenje, ali zbog političkih i vojnih razloga nju nije moguće uspješno i u potpunosti provesti. Zbog toga ustanove i akteri u sferi prognaničke i izbjegličke politike svoju djelatnost često prenose u polje simboličkoga djelovanja, sekundarnih ciljeva i rješavanja posljedica dugotrajnoga prognaničkog stanja.

Počevši od svibnja 1991. godine, svjetskom problemu izbjeglištva pridružen je i problem prognanika i izbjeglica u Republici Hrvatskoj. Posljedica je to srpske agresije na Hrvatsku i Bosnu i Hercegovinu. Problem izbjeglica vratio se u Europu na najdramatičniji mogući način.*

* Rad je izložen na XVI. svjetskom kongresu Međunarodnog udruženja za političku znanost u Berlinu od 21. do 25. kolovoza 1994. Zahvaljujem na financijskoj pomoći Ministarstvu znanosti i tehnologije Republike Hrvatske, Institut "Otvoreno društvo", Zagreb i Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu. Posebnu zahvalnost dugujem Josipu Esterajheru, glavnom tajniku Ureda za prognanike i izbjeglice Vlade Republike Hrvatske za dragocijene komentare i statističke podatke.

RAZMJERI KRIZE

Uzroci prognaničko-izbjegličke krize

Progon Hrvata, Muslimana i drugih etničkih skupina od strane srpskih vojski uzrokovao je najveću izbjegličku i prognaničku krizu u središtu Europe nakon Drugog svjetskog rata. Srpska agresija ima prije svega za cilj ostvajanje teritorija, rat za zemlju, a ne pokoravanje drugih naroda. Riječ je, naravno, o proširenju teritorija za ekspanzionistički projekt "Velike Srbije". Takvi ratni ciljevi imaju kao neposrednu posljedicu "etničko čišćenje" - progon drugih etničkih i religijskih zajednica - kolektivna ubojstva, organizirana silovanja, masovne progone. Ali, isto tako, i uništavanje domova, škola, muzeja, bolnica, crkava i grobalja, kako bi se onemogućio povratak starosjedilaca i uništio svaki dokaz o životu drugih zajednica na osvojenim prostorima.¹ Takvo sustavno uništavanje zajednica odgovara definiciji genocida prema konvenciji UN (Croatia's the Crucible, 1992: 5). Prognanici i izbjeglice živi su spomenici takvu ratu.

Žrtve i štete

Najviše je žrtava agresije na Hrvatsku upravo među prognanima i izbjeglina. Ne samo da su morali napustiti svoje domove, najčešće razorene i oštećene, već je među njima i najveći broj poginulih, ranjenih i nestalih članova obitelji. Najveći broj njih izgubio je svoje najmilije i sav svoj posjed.

Približno 54% hrvatskoga teritorija, 34% stanovništva, 30% ekonomske proizvodnje pod utjecajem je agresije i rata. Ratne štete procjenjuju se na preko 22 milijuna dolara. Prema podacima Ministarstva zdravstva, 6892 ljudi je poginulo, a 26 590 ranjeno. Do 10. veljače 1994. 7827 osoba smatrano je nestalima. (Nacrt nacionalnog programa..., 1994: 2-4.)

Prvi slučajevi progona i nasilne migracije dogodili su se u svibnju 1991. Bili su to Hrvati protjerani s područja na kojima je lokalno srpsko stanovništvo bilo u relativnoj većini. Čak su i hrvatske vlasti vjerovala da je riječ o privremenom stanju i da će se ti ljudi moći uskoro vratiti kućama. Nije bilo još nikakva planiranja ni priprema za prognaničku krizu. Eskalacijom sukoba od kriminala i terora do rata na kopnu, moru i zraku broj prognanika rastao je dnevno u tisućama. Prognanici su smješteni gdje god je bilo mjesta, u hotele, sportske dvorane, škole, napuštene vojarne, vlakove, itd., ali ponajviše ih je našlo utočište u svojih obitelji i prijatelja. Vrhunac

¹ "Kada se provodi progon, oni koji su za njega odgovorni imaju namjeru trajnih promjena: novo stanje se smatra stalnim i nepovratnim" (Rystad, ur., 1990: 62).

krize dosegnut je u siječnju 1992. godine s više od 700 000 protjeranih ljudi na teritoriju Hrvatske. To je činilo 15% hrvatskog stanovništva. Približno 60 000 ljudi smješteno je u drugim zemljama Europe.

U travnju 1992. bilo je u Hrvatskoj nešto manje od 300 000 izbjeglica iz Bosne i Hercegovine, od njih 47% bili su Hrvati. U toj kriznoj situaciji jedini povoljan čimbenik bila je činjenica da su dvije trećine prognanika i izbjeglica mogli biti smješteni u domovima obitelji, prijatelja ili u privatnom smještaju. Pokazat će se uskoro da se najveći dio problema pojavljuje u uvjetima organiziranog, kolektivnoga smještaja u kampovima i prognaničkim naseljima.

Stanje u ljetu 1994.

Dvije godine nakon prvoga popisa prognanika i izbjeglica, Vladin ured za prognanike i izbjeglice proveo je novi popis kao temelj za novu registraciju. Promjene u populaciji prognanih i izbjeglih, stalna promjena i tok izbjeglica zahtijevali su novo, preciznije stanje. Novi je informacijski temelj bio potreban kako bi se pravednije distribuirala humanitarna pomoć, učinkovitije koristila raspoloživa sredstva, bolje koristile smještajne mogućnosti, brže dijelila financijska pomoć, izradili novi osobni dokumenti, kao i zbog sprečavanja zlouporabe statusa prognanika i/ili izbjeglica. Novi je popis pokazao smanjenje u ukupnim brojevima: 56 000 manje prognanika nego prema popisu iz 1992, odnosno 190 816. Oko 100 000 manje izbjeglica iz Bosne i Hercegovine, odnosno oko 180 000. Broj građana srpske nacionalnosti koji su napustili Hrvatsku nije poznat. U mnogim slučajevima riječ je bila o evakuaciji, prisilnoj ili dobrovoljnoj, od strane srpskih vojski i bivše Jugoslavenske narodne armije iz budućih ratnih poprišta. Međunarodno izbjegličko pravo jasno razlikuje prisilnu migraciju (izbjeglice) od evakuacije.²

Razlozi smanjenja broja prognanika su različiti: mlađi i bolje naobraženi uspjeli su nastaviti život i rad u novoj sredini, neki su otputovali u treće zemlje, neki su se uspjeli vratiti svojim kućama, a oko 6% nije željelo obnoviti svoj prognanički status iz različitih osobnih razloga (Popis i preregistracija prognanika..., 1994).

Financijski troškovi

Ekonomski i financijski troškovi, posredni i neposredni, golemi su za ratom opterećeno hrvatsko gospodarstvo. Najveći dio troškova pokriven je novcem iz

² O toj razlici vidjeti i u: Rystad, ur., 1990: 62.

državnog proračuna: troškovi stanovanja, hrane, novčane pomoći, školske potrebe, zdravstvena zaštita, prijevoz, distribucija humanitarne pomoći, itd. Troškovi za 1993. godinu iznosili su 344 milijuna njemačkih maraka. Od toga je 70% bilo plaćeno iz državnog proračuna, a ostatak od strane međunarodnih humanitarnih organizacija.

Prognanička kriza stvara i mnoge posredne troškove: izgubljena porezna dobit (većina zaposjednutih hrvatskih krajeva gospodarski su razvijena područja, a mnogi prognanici smatrali su se dobrostojećim obiteljima), izgubljena ekonomska dobit koju bi prognanici sami ostvarili, preeksploatirana infrastruktura u mjestima njihova smještaja, nenamjensko korištenje proizvodnih objekata poput hotela, itd.

Odgovor državnih ustanova

Prve prognane osobe prihvaćene su od lokalnih centara za socijalni rad i skrb, katoličkih humanitarnih organizacija i Crvenog križa. Tijekom krize tim su se prvim organizacijama pridružile i međunarodne humanitarne organizacije, UNHCR i druge. Nova hrvatska vlast nije imala iskustva s problemima izbjeglica, nije postojala valjana institucijska izgrađenost i pripremljenost za njihov prihvata. U to vrijeme još nije postojala pravna regulacija statusa prognanika ni njihovih prava. Pod stalnim pritiskom sve većega broja prognanih, stvoreno je prvo koordinacijsko tijelo u srpnju 1991. Taj je centar zamijenjen za nekoliko mjeseci novim državnim tijelom, Uredom za izbjeglice pri Ministarstvu rada i socijalne skrbi. Stvarani su lokalni uredi tvoreći tako prvu organiziranu mrežu za pomoć prognanicima. U najtežim danima rata hrvatska je vlada donijela odluku o stvaranju samostalnoga tijela na razini vlade, Vladina ureda za prognanike i izbjeglice u studenom 1991.

Istovremeno je donijeta i Uredba o statusu i pravima prognanika i izbjeglica kojom je prvi put pravno regulirana ta hitna građa. Mnoge stvari u životu prognanika na taj su način dobile svoje pravne okvire, a vlast je dobila pravni temelj za budući rad s prognanicima i izbjeglicama. U studenom 1993. Uredba će biti zamijenjena obuhvatnim zakonom koji će trajnije regulirati prava i obveze svih strana tog teškog problema.

Vladin ured dobit će mnoge ovlasti i dužnosti: skrb za izgradnju smještajnih kapaciteta, zdravstvena pomoć, prijevoz pomoći, dozvole i dokumenti, podaci i izvještavanje javnosti, itd. Osim toga Ured je preuzeo i svu koordinaciju s UNHCR i drugim organizacijama.

Tijekom posljednje četiri godine prognaničke i izbjegličke krize silno je porastao i broj aktera i subjekata koji sudjeluju u zbrinjavanju i rješavanju toga problema.

Glavni domaći akter Vladin je ured za prognanike i izbjeglice, različita druga ministarstva (policija, Hrvatska vojska, zdravstvo, vanjski poslovi), Crveni križ, Zajednica prognanika Hrvatske, političke stranke, masovni mediji, nevladine organizacije, itd. Od međunarodnih subjekata na prvom je mjestu UNHCR, UNICEF, UNPROFOR, Europska unija, Međunarodni Crveni križ, nevladine organizacije, predstavnici stranih država, itd.

POLITIKA I PROGNAICI

Posve je jasno kako je problem prognanika ključni dio glavnoga hrvatskog problema i zadaće - uspostava punog suvereniteta nad međunarodno priznatima državnim teritorijem i granicama. Srpske pobunjeničke snage nadziru prostor progona i tako onemogućavaju povratak protjeranim obiteljima.

Problem prognanika i izbjeglica primjer je takvih situacija u kojima poznavanje uzroka, izvora krize, ima ograničeni učinak na njezino uspješno razrješenje. Usprkos očiglednim razlozima i uzrocima progona i bijede tisuća ljudi, vlade imaju ograničene mogućnosti da utječu na uzroke izbjegličke krize. To nije samo slučaj Hrvatske i njezinih zaposjednutih područja, nego je riječ o otežanoj poziciji zemlje prvoga prihvata izbjeglica da utječe na razloge njihova odlaska iz napadnutoga vlastitoga područja ili iz druge, susjedne države. Hrvatska je malo mogla učiniti da spriječi ili zaustavi bijeg izbjeglica iz Bosne i Hercegovine, baš kao što ni najveća sila na svijetu, Sjedinjene Američke Države, ne može učiniti mnogo na zaustavljanju izbjegličkoga vala s Haitija, Kube, iz Kine ili Meksika. Zemlje prvoga prijema, pa makar bile udaljene i odvojene tisućama milja mora i oceana, nalaze se u podređenu položaju naspram onih vlasti koje provode izgon stanovništva. Izgon ljudi njihovo je oružje. Tako su državni dužnosnici i političari suočeni s posljedicama problema, jer na uzrok ne mogu učinkovito djelovati. Takva situacija ne daje mnogo prostora za planiranje, nego samo za reagiranje.

Politika prema prognanicima i izbjeglicama složena je i s mnogo različitih lica: političkim, ekonomskim, socijalnim, moralnim, nacionalnim, vojnim, itd. To zahtijeva mnoge i različite instrumente djelovanja i koordinacije najrazličitijih subjekata. Jedna od važnih dimenzija izbjegličke krize u Hrvatskoj jest ekonomska. Nedostatak novca za zbrinjavanje tako velikoga broja ljudi utjecao je na odluku o neprimanju novih izbjeglica iz Bosne i Hercegovine. Suočena s financijskim i prostornim ograničenjima, nedovoljnom međunarodnom pomoći i suradnjom, Hrvatska je vlada bila prisiljena na takvu odluku koja je, načelno gledajući, suprotna međunarodnom humanitarnom pravu. Osim financijskih, riječ je i o političkim i sigurnosnim razlozima. Hrvatski je interes da se Hrvati i Muslimani zajednički suprotstave srpskim napadačima, a ne da

se povećava izbjeglička kriza i tako, na kraju krajeva, slabi obrambena sposobnost Hrvatske. (Croatia's the Crucible, 1992: 16.)

Izbjegličke krize velikih razmjera, poput hrvatske, snažno utječu na domaći politički život, kao i na međunarodnu politiku zemlje. U određenim pak situacijama vlasti su u mogućnosti da koristeći izbjeglički problem otklone pritisak i negativne posljedice koje dolaze iz političkog okruženja i da argumentiraju i opravdaju svoje odluke.

Takav je primjer i vanjskopolitička situacija nastala prijetnjom Ujedinjenih naroda i nekih europskih država ekonomskim sankcijama Hrvatskoj zbog navodne prisutnosti Hrvatske vojske u Bosni i Hercegovini. U takvim prijetećim okolnostima predsjednik Vladina ureda za prognanike izjavljuje: "Ako se Hrvatskoj nametnu sankcije, ona će biti prinuđena poslati izbjeglice u one zemlje koje podupiru takvu odluku. Hrvatska ni na koji način ne bi mogla izdržati financijski i ekonomski teret približno 280 000 izbjeglica, od kojih je 150 000 Muslimana, koliko danas štiti od rata u Bosni i Hercegovini." (Agence France Press, 5. veljače 1994.) Ta je izjava, premda je to teško provjeriti, imala velikoga utjecaja na buduće odluke međunarodne zajednice i na mnogo konstruktivniji pristup rješavanju stanja u Bosni i Hercegovini. Očigledno da već i sama prijetnja transferom izbjeglica u treće zemlje može biti važan element u općoj konstelaciji odnosa u regiji (Loescher, 1993: 19).

Vremenski čimbenik ima u prognaničkom i izbjegličkom problemu, kao i u politici odgovora na njega, posebnu važnost. Prvo, u namjeri onih koji provode progon ljudi da trajno promijene demografsku strukturu nekoga područja. Tragično je kako prognanici i izbjeglice ne vjeruju, ili odbijaju vjerovati, u trajnost namjera agresora. Drugo, vrijeme je važna varijabla u dinamici unutarnje političke situacije i unutarnjih odnosa u prognaničkoj zajednici. Što vrijeme progona duže traje, to se jasnije pokazuje neuspjeh politike povratka. Nakon dvije do tri godine prognanici i izbjeglice počinju s redefiniranjem svoje situacije i ciljeva. Počinje njihovo okretanje vlastitim mogućnostima djelovanja. Neki među njima nastoje napustiti prognaničko stanje i odlučuju se za trajni život u novoj sredini. Oni se pretvaraju u stalno lokalno stanovništvo. Taj je proces sada u tijeku i u Hrvatskoj. Mnogi među njima dobivaju zaposlenje u vojsci, policiji ili drugim državnim tijelima, ili pak započinju s privatnim poslom i samozaposlenjem.

Druga, često mnogo veća skupina, započinje s artikulacijom svojih interesa na nacionalnoj razini i stvara svoje udruge i ustanove, katkada i političke stranke. Započínju djelovati kao skupina za pritisak. U početku je njihova pozornost usmjerena na uže interese, poput smještaja, kakvoće hrane, prijevoza, školovanja itd., ali uskoro

potiču inicijative na nacionalnoj političkoj pozornici. Hrvatski prognanici organizirali su se u Zajednicu prognanika Hrvatske i započeli djelovati kao partner na mnogim problemima koji su povezani s prognaničkom situacijom, UNPA-zonama, djelovanjem UNPROFOR-a, programom povratka, pa čak i u politici privatizacije (npr. opirući se procesu privatizacije i ekonomske eksploatacije hotela u kojima su prognanici smješteni). Pokazali su zavidnu sposobnost organiziranja i ostvarili političku moć na temelju moralnih načela i nacionalnih interesa povratka zaposjednutih područja. Zajednica prognanika uspjela je djelovati na nacionalni politički dnevni red i prioritete vlasti, stavljajući prognaničke interese na sam vrh, gradeći poziciju nezamjenjiva partnera u konačnom političkom rješenju.

Blokada UNPROFOR-a i komunikacija prema UNPA zonama ljeti 1994. godine, organizirana od Zajednice prognanika Hrvatske, pokazala je njihovu organizacijsku učinkovitost, disciplinu, te jasne političke ciljeve. Našavši potporu u hrvatskoj javnosti (ali ne i formalno od hrvatske vlasti) uspjeli su tom akcijom ukazati na UNPROFOR-ovu nedjelotvornost i mnoge slabosti te međunarodne operacije. Zahtijevajući potporu i pomoć u povratku svojim kućama prognanici su pokazali nisku razinu UNPROFOR-ove učinkovitosti, birokratiziranost, pa čak i otkrili njihovu ilegalnu trgovinu s drugom stranom.

Na domaćoj političkoj pozornici oni su tom operacijom vratili svoj problem na naslovne stranice masovnih medija, potaknuli parlament na glasovanje o posebnoj rezoluciji o prognanicima i izbjeglicama, hrvatsku vladu upozorili da više pozornosti obrati njihovim problemima. Moć i utjecaj prognaničke blokade, ali i samostalnost Zajednice u djelovanju, posebno su došli do izražaja u trenutku kada je vlada morala uporabiti snažan politički pritisak, čak prijetnjom ostavke predsjednika Vlade da bi Zajednica oslobodila komunikacije i da bi se udovoljilo zahtjevima UNPROFOR-a.³

S druge strane, blokada je pomogla hrvatskom diplomatskom nastojanju da se pokuša izmijeniti mandat UNPROFOR-a. Prvo, pokazujući nezadovoljstvo stanovništva, i to onoga dijela čije je interese međunarodna zajednica trebala primarno uzeti u zaštitu, drugo, na potrebno poboljšanje organiziranosti i učinkovitosti samoga UNPROFOR-a, i treće, činjenicom da humanitarna pomoć stanovništvu pod okupacijom pobunjenih Srba često ima vojni karakter u opskrbi gorivom i hranom srpskih vojnih snaga.

³ Prema Vjesniku, od 28. srpnja 1994. Nikica Valentić je izjavio: "Ako Vlada ne može osigurati normalno djelovanje Unprofora, Vlada će dati ostavku, a vi ćete morati preuzeti odgovornost pred vašom zajednicom i hrvatskim narodom."

Zajednica hrvatskih prognanika stekla je nacionalnu vidljivost i ugled, te političku platformu za sudjelovanje u budućem političkom životu zemlje. Njihov jasan i odlučan zahtjev za povratak koji bi označio kraj rata proizlazi prije svega iz moralnog ishodišta najteže žrtve agresije na Republiku Hrvatsku. Tijekom vremena njihov utjecaj vjerojatno će rasti i zadobit će dodatne političke saveznike u drugim udrugama nastalima kao posljedice ratnih stradanja, ratnih veterana, ratnih invalida, organizacija majki u potrazi za izgubljenim članovima obitelji, itd. Velika akcija blokade dala im je organizacijsko iskustvo, dinamično vodstvo, nacionalnu organizacijsku mrežu, visoku medijsku zastupljenost i ulazak u međunarodne i nacionalne političke pregovaračke procese. Prognanici su uspjeli odbaciti svoju ovisnost i stvoriti osjećaj samostalnosti i nadzora nad vlastitim životima. Njihov predsjednik izjavljuje: "Mi prognanici ne smijemo dopustiti da naši životi budu izvan naše kontrole, da netko drugi odlučuje o našoj sudbini, mi smo spremni preuzeti svoj dio odgovornosti." (Vjesnik, 20. ožujak 1994.)

Moguća rješenja

U izbjegličkim krizama postoje tri poznata i konvencionalna rješenja:

- 1) integracija u zemlji prvoga azila (ili u novim područjima iste zemlje progona);
- 2) preseljenje i odlazak u treće zemlje;
- 3) dobrovoljni povratak u stare domove, repatrijacija.

Lokalna integracija

Politika integracije prognanika u druga područja Hrvatske značila bi, prvo, da prognanici to žele i da su spremni napustiti svoje stare domove u zaposjednutim područjima, i drugo, da vlada podupire takvu mogućnost. Ali nijedan od tih uvjeta ne postoji u potpunosti, niti je opravdan. Najveći broj prognanika želi se vratiti svojim kućama. Samo manji dio, i to mlađih ljudi i bez dubljih korijena u svojem zavičaju spremno je na takvu odluku i trajno promijeniti prebivalište. Hrvatska vlada ne smije i neće podupirati politiku organizirane lokalne integracije u slobodnim dijelovima Hrvatske, jer bi to značilo odustajanje od zaposjednutih teritorija. Naprotiv, od posebne je važnosti problem povratnika stalno isticati kao nacionalni prioritet, kao dokaz srpske agresije i kao potrebu za reintegracijom okupiranog područja. Sve dok postoji problem povratnika i izbjeglica, napadač nije nagrađen.

Smještaj u trećim zemljama

Za hrvatske prognanike transfer i smještaj u neke druge države nije moguće rješenje. Hrvatska ima mogućnosti brinuti se za svoje prognane građane i vlasti koje će to provesti u djelo. Zbog toga hrvatski prognanici ne mogu dobiti međunarodni status izbjeglica. Dapače, u posljednje vrijeme vlasti Njemačke, Švedske i Švicarske započele su s povratom hrvatskih izbjeglica u tim zemljama. Vladin ured za prognanike i izbjeglice procjenjuje da u inozemstvu ima samo oko 60 000 hrvatskih građana.

Dobrovoljni povratak

Dobrovoljni povratak, kao jedino pravedno i trajno rješenje, za sada nije moguće u potpunosti ostvariti. Hrvatska je vlada u svojem programu povratka postavila tri uvjeta: dobrovoljnost odluke o povratku, sigurnost, organiziran i dostojanstven povratak. Odlučni element u politici organizirana povratka prognanika jest njihova sigurnost, a ona u sadašnjim uvjetima nije dovoljna ili je nije moguće osigurati. Protivno je međunarodnom pravu vraćati nasilno protjerane osobe i obitelji u istu opasnu situaciju iz koje su izbjegli. Samo nekoliko tisuća ljudi vratilo se u ona područja koja su pod kontrolom Hrvatske vojske. UNPROFOR je učinio malo ili ništa u smislu osiguranja povratka prognanika. Ako se sadašnje stanje produži, postoji velika vjerojatnost da će prognanici poduzeti neovisnu akciju povratka i pokušati ući u UNPA područja bez dozvole UNPROFOR-a i hrvatskih vlasti. To bi mogla biti visokorizična i očajnička odluka bez jamstva na uspjeh, ali s opasnošću da dovede do novih žrtava.

Politika bez važnijih promjena

Utopljena u glavni hrvatski problem reintegracije okupiranih područja, uspješnost politike povratka prognanika ovisi o rješenjima toga državnoga problema. Kada i kako će se oni vratiti svojim domovima, u velikoj je mjeri ovisno i uvjetovano time kako i kada će Hrvatska uspostaviti suverenitet nad cjelokupnim svojim teritorijem.

U takvoj situaciji mnoge aktivnosti simboličke su naravi i bez stvarnih učinaka. Programi se ne mogu provoditi ili pak samo u vrlo ograničenim razmjerima. Datumi i rokovi se odgađaju, obećanja zaboravljaju, emocije se teško svladavaju. Takva je situacija plodno tlo za neodgovorne političke i stranačke vođe da manipuliraju nezadovoljstvom i frustracijama ljudi u cilju svojih posebnih političkih ciljeva.

Ustanove koje su stvorene za prihvat i privremenu brigu prognanika i izbjeglica sučeljene su s novim izazovima i problemima na koje ne mogu zadovoljavajuće

odgovoriti. Kako ne mogu organizirati povratak i reintegraciju, moraju se baviti novonastalim problemima produžene prognaničke krize - preseljenjima, zdravstvenim problemima, izobrazbom djece, dosadom nezaposlenih, pojavama kriminala, administracijom, itd.

Problem prognanika i izbjeglica poput povećala otkriva probleme društva, čak i onda kada oni nisu neposredno povezani s prognaničkim teškoćama. On otkriva moralne vrijednosti, razinu solidarnosti, postojanje primarnih socijalnih mreža i povezanosti te snagu obitelji. Na političkoj strani prognanički problem ukazuje na vladine prioritete, kakvoću socijalne sigurnosti i brige, odgovornost političkog vodstva, intenzitet sudjelovanja javnosti u poslovima zajednice. Borba s prognaničkim problemima otkriva stupanj i razvijenost demokracije, snagu i fleksibilnost ustanova, otvorenost društva, standarde zaštite ljudskih prava, spremnost na suradnju i poštivanje međunarodnoga prava i kriterija.

Hrvatska kao zemlja tranzicije i demokratizacije dijeli s drugim zemljama središnje i istočne Europe mnoge slične probleme, ali osim njih ona je izložena ratu i njegovim posljedicama. Konačne ocjene o njihovu rješavanju, na žalost, još nije moguće donijeti, ali prognanička kriza nedvosmisleno pokazuje da građani Hrvatske i njihove političke ustanove mogu odgovoriti na kvantitativno i kvalitativno neočekivano velike teškoće. Primjerice, smještaj više od dvije trećine prognanika u domove prijatelja i obitelji pokazuje visok stupanj solidarnosti ljudi i neokrnjenu snagu obitelji.

U protekle tri godine bilo je nepotrebnih odluka i narušavanja prognaničkih i izbjegličkih prava, ali u obzoru težine problema i stotina tisuća spašenih ljudi nema nikakve dvojbe da bi i nedobronamjerni morali Hrvatskoj odati priznanje na dosadašnjoj politici prema prognanicima i izbjeglicama.

Socijalni i politički problemi, osim što zahtijevaju mobilizaciju sredstava, energije i vremena, osim što crpe snagu narodu, katkada donose i neočekivanu političku dobit. Hrvatski politički vrh znao je iskoristiti i takve situacije. Možda se moglo učiniti više na promociji vrijednosti koje je hrvatski narod u ratu i rješavanju njegovih posljedica pokazao. Možda je trebalo jasnije pokazati svijetu hrabrost, solidarnost, inicijativnost, spremnost na požrtvovanje i pomoć koji su građani demonstrirali u proteklim trima godinama. Dokazi su to da je hrvatski narod očuvao svoju duhovnu snagu i da katkada vrijeđaju zahtjevi za njegovom korjenitom duhovnom obnovom.

LITERATURA

- Croatia's the Crucible: Providing Asylum for Refugees from Bosnia and Hercegovina*. U.S. Committee for Refugees, October 1992.
- GORDENKER, Leon. *Refugees in International Politics*. New York: Columbia University Press, 1987.
- GORMAN, Robert F. *Refugee Aid and Development*. Westport: Greenwood Press, 1993.
- LOESCHER, Gil. *Beyond Charity*. New York: Oxford University Press, 1993.
- Nacrt nacionalnog programa povratka prognanika i izbjeglica*. Zagreb: Vlada Republike Hrvatske, Ured za prognanike i izbjeglice, 1994.
- NEWLAND, Katheel. "Refugees: The Rising Flood", *World Watch*, god. 7, 1994, br. 3.
- Popis i preregistracija prognanika, povratnika i izbjeglica u Republici Hrvatskoj 1994* (prvo izvješće). Zagreb: Vlada Republike Hrvatske, Ured za prognanike i izbjeglice, srpanj 1994.
- RYSTAD, Goran (ur.). *The Uprooted: Forced Migration as an International Problem in the Post-War Era*. Lund University Press, 1990.
- STEIN, Barry N. i Fred C. CUNY. *Repatriation under Conflict*. World Refugee Survey 1991, U.S. Committee for Refugees.

CROATIAN POLITICS AND DISPLACED PERSONS

SUMMARY

One of the most difficult results of the Serb aggression against the Republic of Croatia and against Bosnia-Herzegovina had been a very large number of displaced persons and refugees. Over a million persons have found shelter and protection in Croatia. Such a large number of persons forcefully expelled from their homes required immediate organization of their life needs and thus brought about various juridical, political, military and economic effects in the political life of Croatia. The displacee-refugee problem had multifaceted effects: political (internal and external), economic, social, ethnic, military, etc. The paper describes and analyzes the policy of response to this great problem - the creation of institutional abilities, the functioning of various actors and their political priorities. Three traditional possibilities of resolving the displacee crisis are examined: transfer to third countries, local integration and voluntary return. Only the last possibility brings about a just and permanent solution, but due to political and military reasons it cannot be completely implemented. Therefore institutions and actors in the field of displacee and refugee policy often transfer their activity to the sphere of symbolic action, secondary goals and to solving the problems of a long-term displacee status.