
Etničke manjine i sigurnost

SINIŠA TATALOVIĆ*

Sažetak

Etničke manjine i konflikti u svezi s njima, oduvijek su jedan od značajnijih sigurnosnih problema međunarodne zajednice. Trajnost etničkih konflikata na određenim područjima i teškoće u njihovom rješavanju imale su za posljedicu izbijanje mnogih oružanih sukoba, raspade multietničkih država, promjene granica i demografskih odnosa. Unatoč sve većim sigurnosnim izazovima i potrebama, još se ne može govoriti o nekom do kraja ujednačenom i svuda prihvaćenom modelu rješavanja problema etničkih manjina. Očito je da će upravo u post-hladnoratovskom razdoblju to biti sve nužnija potreba međunarodne zajednice. Polazeći od takvih nastojanja, obrađuju se temeljni sigurnosni problemi koje uzrokuju neriješeni odnosi etničkih manjina i većine, kao i politike njihova rješavanja. Analizirajući model rješavanja etničkog konflikta u Južnom Tirolu, obrađuju se dvije skupine politike rješavanja etničkih konflikata: politike eliminacije razlika i politike upravljanja razlikama.

Uvod

Položaj i zaštita etničkih manjina jedno je od središnjih pitanja političkog razvoja svake zemlje, ali i mjesta te zemlje u međunarodnoj zajednici. Suvremeni međunarodni odnosi sve više pozornosti pridaju tim pitanjima, koja su iz čisto internog konteksta ušla u značajan dio sadržaja odnosa na međunarodnoj razini. Položaj etničkih manjina u nekim bi sredinama mogao biti značajan detonator sukoba, te je o pravodobnom rješavanju pitanja odnosa između većinskog naroda i etničkih manjina u velikoj mjeri ovisna nacionalna, ali i međunarodna sigurnost.

Međunarodni standardi, uz stalnu aktivnost međunarodnih organizacija: globalne UN i svih regionalnih, trebali bi biti središte napora da se izgradi svijet u kome će se stvoriti uvjeti za miran suživot većinskog naroda i etničkih manjina. To zahtijeva suvremeni život sa sve brojnijim komunikacijama, kao i potreba stvaranja stabilnih međunarodnih odnosa. Bez rješavanja toga unutarnjeg pitanja, za veliki broj današnjih zemalja nemoguće je

* Siniša Tatalović, docent Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu na predmetu Upravljanje nacionalnom sigurnošću i obranom.

govoriti o stabilnosti i sigurnosti, a od ugrožavanja sigurnosti jedne zemlje, pa do širih međunarodnih zapleta vrlo je kratak put.

U državama zapadne demokracije, formiranim na etničkom principu, većinski narod i etničke manjine koje u njima žive, svjesni složenosti odnosa većine i manjine, te opasnosti koje mogu iz toga proizaći, činili su i čine brojne međusobne ustupke i kompromise dolazeći do određenih modela koegzistencije. Međutim, niti su većinski narodi niti etničke manjine olako pristajali na kompromise i ustupke. Etničke manjine uglavnom inzistiraju na mogućnosti njegovanja kulturnog i etničkog identiteta, a ako je moguće, i na razmjernom sudjelovanju u središnjoj vlasti te lokalnoj samoupravi na područjima gdje žive u većem broju. Njegovanje kulture etničkih manjina u politološkom smislu ne mora značiti i želju za suverennošću. Međutim, briga za nacionalnu kulturu kod mnogih je etničkih manjina prethodnica zahtjeva za većom političkom autonomijom, federalnim statusom ili odcjepljenjem.

Većinsko-manjinski odnosi u zapadnoj demokraciji nisu u svim zemljama na istoj razini, a ne može se govoriti ni o jednom univerzalnom modelu odnosa etničkih manjina i većine. U svakoj od zemalja u kojima se mogu identificirati većinski narod i etničke manjine, izgrađuje se specifičan model njihove koegzistencije, uvjetovan ponajprije povijesnim naslijeđem i trenutnim međunarodnim okolnostima. Odnosi etničkih manjina i većine često su popraćeni i konfliktima koji se u različitim zemljama i okolnostima rješavaju primjenom različitih politika, od onih koje se temelje na sili, pa do onih koje se temelje na usklađivanju interesa i kompromisu.

Pojam etničke manjine

Brojni su problemi koje treba sagledati i dileme koje treba razriješiti da bi se što preciznije odredio pojam etnička manjina. Spomenimo samo neke. Jedan od problema je postojanje više skupina starosjedilaca koje su kolonijalisti 17. i 18. stoljeća potisnuli do negostoljubivih područja dviju Amerika, Sibira, Južne Azije ili starosjedilački narodi u Europi koji žive u višenacionalnim državama (Baski, Katalonci, Korzikanci Laponci...). Drugu vrstu problema stvaraju u sve tri Amerike razasuti potomci žrtava trgovine robljem, koji su još više zbunjeni nedavnim stjecanjem neovisnosti zemalja svojih afričkih predaka. Treću vrstu problema stvaraju umjetne manjine koje su stvorili kolonizatori: bez obzira na to misli li se na indijske trgovce ili zanatlije u Maleziji, Burmi, središnjoj ili istočnoj Africi; na Kineze u europskim kolonijama jugoistočne Azije; na Grke ili Ciprane u belgijskom Kongu. Četvrti problem povezan je s radnicima emigrantima 20. stoljeća: Pakistancima u Ujedinjenom Kraljevstvu, Meksikancima u Sjedinjenim Američkim Državama, Alžircima u Francuskoj, Turcima i Hrvatima u Njemačkoj, Grcima u Australiji. Peti problem u razumijevanju etničkih manjina potječe od činjenice da je u povijesti bilo teško povući međuna-

rodne granice tako da budu etničke, zbog čega su neki dijelovi pojedinih naroda morali ostati izvan teritorija države koju je stvorila većina tog naroda.

Dakle, jedna od glavnih poteškoća koja do danas otežava prihvaćanje općenito prihvatljive definicije etničke manjine jest raznovrsnost odnosnih situacija, koje su često potpuno suprotne od jedne do druge zemlje, kao i kriteriji od kojih se polazi. Prva promjenljiva veličina je vrlo subjektivan element: to je volja etničke manjine da preživi. Ta promjenljiva veličina može dovesti do velikog broja raznih situacija. Ako etnička manjina želi zadržati svoju posebnost, na primjer kulturnu ili vjersku, nastojat će izabrati politički pristup koji će je dovesti do neke vrste federalnog saveza u uzajamnoj toleranciji, gdje je dobro poznat primjer Švicarske. Nasuprot tome, ako manjinskoj skupini nije stalo do njezine posebnosti, ona se može stopiti s društvom koje je okružuje. Tada će prevladati društveni pristup, a nediskriminirajuće mjere će pridonijeti stapanju raznih elemenata društva. Može se, međutim, dogoditi da većina, prožeta svojim predrasudama, odbija prihvatiti integraciju koju manjina traži i želi je održati na odstojanju.

Druga promjenljiva veličina odnosi se na broj članova etničke manjine. No i ovdje se pojavljuju dva problema. Treba odgovoriti, prije svega, mora li, da bi bila priznata, etnička manjina imati minimalni broj članova. Očito je da se na ovo pitanje ne može dati matematički odgovor. U krajnjem slučaju broj uopće ne bi trebao biti važan. No, i tu postoje različita mišljenja. U raspodjeli javnih sredstava treba voditi računa, kao što naglašava F. Capotorti, "o razumnom odnosu nastojanja koja treba ispuniti i koristi koja iz toga proizlazi"¹. Da bi se opravdala službena potpora, etnička manjina ne smije, dakle, biti tako mala da bi odvušla dio javnih sredstava koja nisu u razmjeru s općom koristi koju bi društvo moglo imati iz toga izdatka. Treba općenito sagledati neko društvo, s raznih društvenih, gospodarskih, a naročito političkog motrišta. Ako je društvo raznorodno i jedna skupina mora živjeti pod strogom kontrolom druge skupine, nije uopće važan broj i tada podređenu skupinu treba smatrati etničkom manjinom. Klasični primjer koji ide u prilog ovoj tezi jest donekadni slučaj crne većine koja je bila podčinjena bijeloj manjini u Južnoj Africi. Na neki način to su i Valonci koji dominiraju nad brojnijim Flamancima u Belgiji.² U tom kontekstu važno je spomenuti i Memorandum nazvan "Definicija i svrstavanje manjina"³, gdje se u članku 61. navodi: "Normalno pojam manjina uključuje određeni pojam broja, uglavnom oz-

¹ Capotorti, Francesco, Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religions and Linguistic Minorities, United Nations, New York, 1979., str. 96. (Doc.E/CN:4/Sub.2/384, Rev.1)

² Tatalović, Siniša, *Manjinski narodi i manjine*, Prosvjeta, 1997., str. 69-72.

³ Memorandum je glavni tajnik Ujedinjenih naroda predstavio 27. prosinca 1949. godine Potkomisiji za sprečavanje diskriminacije i zaštitu manjina Ujedinjenih naroda.

načava broj pojedinaca koji je manji od broja ostalog dijela stanovništva. Ima, međutim, slučajeva gdje je brojčana većina stanovništva, bila ona ujednačena ili sastavljena od skupina koje se međusobno razlikuju u situaciji manjine, jer u državi prevladava brojčano manja skupina koja nameće svoj jezik, kulturu, itd⁴. I Potkomisija za sprečavanje diskriminacije i zaštitu manjina sugerirala je Komisiji za prava čovjeka definiciju u kojoj su se etničke manjine određivale kao “nedominantne skupine stanovništva, koje imaju i žele očuvati etničke, vjerske ili jezične tradicije ili osobine po kojima se razlikuju od ostalog stanovništva”. Prema tome, etničkom manjinom bi se mogla smatrati i brojčana većina, jer je bitan utjecaj skupine, a ne brojčani odnos skupina. Zahtijevalo se, međutim, da etnička manjina obuhvaća dovoljan broj osoba da bi se mogle očuvati njezine tradicije i osobine. Komisija nikad nije prihvatila definiciju koju je predložila Potkomisija.⁵

Za definiranje manjine bitno je uočiti postoji li opći pojam manjine ili više vrsta manjina. Pri tome je važno poći od ovlasti nadležnih tijela Ujedinjenih naroda, koje se temelje na članku 27. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. Manjine spomenute u ovom članku jesu etničke, vjerske i jezične manjine, dok se nacionalne ne spominju. O kojima se, dakle, manjinama točno radi: etničkim, vjerskim, jezičnim, nacionalnim, nekima drugim ili svima zajedno? Poteškoća nastaje zato što pojmovi nisu definirani. Uglavnom se zna što obuhvaća “vjerska manjina” ili “jezična manjina”, no razlika između “etničke manjine” i “nacionalne manjine” nije odmah uočljiva.

F. Capotorti, tumačeći članak 27. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, kaže: “U kontekstu članka 27. Pakta, zamjena izraza ‘rasne manjine’ izrazom ‘etničke manjine’ i nepozivanje na riječ ‘nacionalne manjine’ pokazuje da se htjelo rabiti izraz najšireg smisla, te da se mora smatrati da su rasne i nacionalne manjine obuhvaćene kategorijom etničkih manjina.”⁶

B. Vukas u pokušaju definiranja manjine ističe kako u europskim okvirima, gdje je formiranje nacija gotovo okončan proces, izraz “nacionalne manjine” ne odgovara u potpunosti svojoj svrsi. Prema njegovom mišljenju, Slovenci u Austriji i Danci u Njemačkoj su nacionalna manjina, jer predstavljaju dio slovenske, odnosno danske nacije. Međutim, kako navodi, i u Europi su brojne manjine koje se po mnogim svojim osobinama razlikuju od nacije ili nacija s kojima zajedno žive u jednoj državi, ali same ne predstavljaju dio jedne nacije. Kao primjere za takve manjine navodi La-

⁴ E/CN.4/Sub.2/85.

⁵ E/CN.4/Sub.2/119, par. 32; E/CN.4/sub.2/140, annex I, draft resolution II; E/CN.4/Sub.2/149, par. 26.

⁶ Capotorti, Francesco, Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religions and Linguistic Minorities, United Nations, New York, 1979., str. 33.

dine u nekoliko država srednje Europe, Bretonce u Francuskoj ili Rome u brojnim državama. Međutim, bez obzira na to o kojoj se od tih manjina radi, problemi u vezi s njom uglavnom su isti, jer se razlikovanje između pripadnika većine i manjine u svim slučajevima temelji na njihovim etničkim osobinama (jezik, običaji, kultura). Zato bi kao zajednički naziv za sve manjine koje postoje zbog etničkih osobina svojih pripadnika trebalo koristiti naziv “etničke manjine”, kao što je to danas uobičajeno u Ujedinjenim narodima.⁷

J. Deschenes je ponudio i konkretnu definiciju etničke manjine: “Skupina građana jedne države, koja je brojčano manja i u nedominirajućem položaju u toj državi, a koja ima etničke, vjerske ili jezične osobine različite od osobina većine stanovništva, koji su međusobno solidarni i poticani, što je samo po sebi razumljivo, kolektivnom voljom za preživljavanjem, smjerajući za tim da *de facto* i *de iure* imaju ista prava kao i ta većina”.⁸

Etničke manjine kao sigurnosni problem

Poveljom Organizacije UN prvi put su stvoreni temelji novim međunarodnim odnosima te zaštititi prava i sloboda čovjeka. Detaljnije utvrđivanje i razrada ljudskih prava, sloboda i dužnosti sadržano je u Općoj deklaraciji o ljudskim pravima. Da bi se u tome otišlo i dalje, Organizacija UN je predložila zemljama članicama potpisivanje i Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.⁹ U ovom se dokumentu države potpisnice, između ostalog, obvezuju da će: “poštovati i osigurati svim pojedincima na svojem području, i podvrgnutima njezinoj sudbenosti, prava priznata u Međunarodnom paktu, bez obzira na razlike kao što su one o rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom mišljenju, nacionalnom ili socijalnom porijeklu, rodu ili kojoj god drugoj okolnosti”.¹⁰ Bitno je istaknuti kao vrlo važan i članak 27. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima koji utvrđuje da “u državama gdje postoje etničke, vjerske ili jezične manjine, ne smije se uskratiti pravo osobama koje pripadaju takvim manjinama da zajedno s ostalim članovima svoje skupine imaju svoje

⁷ Vukas, Budislav., *Etničke manjine i međunarodni odnosi*, Školska knjiga, Zagreb, 1978., str. 17.

⁸ Deschenes, Jules, *Definicija riječi “manjina”*, UN, Gospodarsko i društveno vijeće, Komisija za ljudska prava, Potkomisija za borbu protiv diskriminirajućih mjera i za zaštitu manjina, 38. zasjedanje od 14. svibnja 1985., točka 181.

⁹ Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima stupio je na snagu 23. ožujka 1976. godine.

¹⁰ Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, članak 2. točka 1., prema Tatalović, Siniša: *Manjinski narodi i manjine*, Prosvjeta, Zagreb, 1997., str. 188-189.

vlastiti kulturni život, da ispovijedaju i održavaju vlastitu vjeru, ili da se služe vlastitim jezikom”.

Reguliranje prava i sloboda čovjeka bilo je predmet i zajednice europskih država i njihovih integracija. Među prvim takvim dokumentima kojima su regulirali prava i slobode čovjeka na europskom kontinentu bila je Konvencija za zaštitu prava čovjeka i temeljnih sloboda koju su 1950. godine u Rimu potpisale članice Vijeća Europe. Dakle, reguliranje prava etničkih manjina kao sastavnog dijela ljudskih prava i sloboda, nalazi se na dnevnom redu međunarodne zajednice već desetljećima. Ona su istovremeno i unutarnji problem za velik broj država, koje su ga morale, ili ga moraju rješavati rjeđe iz vlastitih političkih razloga, a mnogo češće pod pritiskom izvana. Kad se pregleda prilično obilna literatura o tome, dolazi se do zaključka, s jedne strane, da je pitanje etničkih manjina u biti ostalo neriješeno na međunarodnoj razini, a s druge strane, da se vrlo malo zemalja može pohvaliti kako je u svojoj povijesti lijepo postupalo s etničkim manjinama. Poznato je da se država raznim instrumentima međunarodne zajednice može prisiliti da korektno regulira položaj etničkih manjina, ali s tim problemi nisu riješeni. Često se govori da država i njezina tijela uskraćuju ili krše prava pripadnicima etničkih manjina. Time se obično previđa bitan dio problema, jer kršenje prava pripadnika etničkih manjina u većoj mjeri mogu činiti ljudi, skupine, organizacije, stranke i pokreti, pod utjecajem predrasuda i tradicija. Može se dogoditi da je vlada spremna štititi i unapređivati prava etničkih manjina, ali joj to onemogućava pritisak iz društva.

U današnjem svijetu etničke manjine susreću se s brojnim problemima, koje možemo podijeliti u nekoliko skupina, ovisno o intenzitetu i ciljevima pritiska na etničku manjinu. U osnovi, to su sljedeće skupine problema:

- diskriminacija — provodi se u obliku postavljanja pripadnika etničke manjine u položaj podređenosti samo zbog njegove pripadnosti drugoj etničkoj, kulturnoj ili jezičnoj skupini,

- kulturna podređenost — izražava se u negiranju prava etničkih manjina na školovanje na materinskom jeziku, prava na korištenje suvremenih sredstava javnog komuniciranja i na negiranje prava na sudjelovanje u kulturnom životu uopće,

- ekonomska podređenost — sustavno se zanemaruju interesi etničkih manjina i potiču migracije većinskog naroda na teritorije gdje žive pripadnici etničke manjine,

- genocidna politika — pokušaj uništenja neke etničke manjine u cjelini, različitim nasilnim mjerama ili na drugi način.

Polazeći od navedenih skupina problema, etničke se manjine mogu nalaziti u različitim situacijama u državi gdje žive. Prva je situacija kad je etnička manjina uglavnom zadovoljna svojim položajem (Danci u Njemačkoj i Nijemci u Danskoj, Nijemci u Južnom Tirolu, Šveđani u Finskoj...).

Druga situacija je karakteristična za etničke manjine čiji su pripadnici u manjim skupinama razasuti u većem broju država i teško mogu iskazati nezadovoljstvo svojim položajem i asimilacijskom politikom. Treća je situacija kad je etnička manjina nezadovoljna svojim položajem:

- zbog diskriminacije i nepriznavanja elementarnih prava,
- zbog traženja većih (kolektivnih) prava,
- zbog instrumentaliziranosti od matične države,
- zbog želje da se priključi matičnoj državi.

U međunarodnoj zajednici sve više su prisutni procesi koji dovode do intenziviranja međusobnog utjecaja neriješenih etničkih problema i nacionalne, odnosno međunarodne sigurnosti. Neriješeni etnički problemi, nakon završetka hladnog rata i raspada socijalističkih država na istoku Europe, izbili su u prvi plan, suprotno svim očekivanjima političke i stručne javnosti. Danas se neriješena etnička pitanja smatraju vrlo opasnim za međunarodnu sigurnost, a napose za nacionalnu sigurnost velikog broja zemalja. Etnička okupljanja i stvaranje novih identiteta, vjerojatno će tražiti putove svojega šireg izražavanja: bilo na temelju početnih autonomija kulturnoga ili političkog karaktera, ili pak kasnijeg zahtjeva za samoodređenjem naroda.¹¹

Ležernost u dosadašnjem rješavanju problema etničkih manjina može se pronaći u mišljenjima stručnjaka i političara s početka 90-ih godina, prema kojima narastanje aspiracija etničkih manjina ne može dovesti do globalne političke krize i do globalnog sukoba. Međutim, otvaranjem ruskog nacionalnog problema ovaj stav je doveden u pitanje. To nikako ne znači da kolektivna prava naroda, bili oni u većini ili manjini, nisu legitimna i da mogu biti zamijenjena čak i najdosljednijim prihvatanjem individualnih prava. Iskustvo pokazuje da jedno nije nužno posljedica onoga drugog, a da su čak i države s dugom demokratskom tradicijom prisiljene definirati posebno kolektivna u odnosu prema individualnim pravima. Pri tome se ponajprije misli na autonomiju Švedana u Finskoj, belgijsku političku praksu u reguliranju odnosa između Valonaca i Flamanaca i široko rasprostranjene političke, jezične i kulturne autonomije za Kataloniju, Baskiju i druge regije u Španjolskoj. Modeli reguliranja kolektivnih prava u navedenim zemljama, bez obzira na pozitivna iskustva, na žalost, bez reguliranja u međunarodnim obvezujućim dokumentima nisu dovoljni za novonastale zemlje koje tek rješavaju položaj svojih etničkih manjina.

Model demokracije koji ne bi dovoljno uvažavao prava etničkih manjina, mogao bi, bez obzira na razumljivo sprječavanje diskriminacije i segregacije, poticati asimilaciju i tako stvarati tenzije u društvu. Poznato je da zapadni model demokracije nije dovoljno osjetljiv prema pitanju nasilne asimilacije. To je posebno karakteristično za američki kontinent gdje je svatko, barem

¹¹ Vukadinović, Radovan, *Međunarodni politički odnosi*, Barbat, Zagreb, 1998., str. 254.

donedavno, želio postati Amerikancem. Tradicija Srednje i Istočne Europe u tome je suprotna i u njoj se nasilna asimilacija promatra kao velika opasnost za etničke manjine, što često dovodi do sukoba i ugrožava međunarodnu i nacionalnu sigurnost pojedinih zemalja.

Analiza koju je 1971. godine izvršio C. Walker na uzorku od 132 države pokazala je kako samo njih 12 (9,1%) možemo smatrati etnički homogenima. U 25 država (18,9%) jedna nacionalna skupina predstavlja više od 90% stanovništva, a u drugih 25 država najveća skupina čini 75 do 89% stanovništva. U 31 državi najveća etnička skupina čini 50 do 74% stanovništva, a čak u 39 država (29,5%) najveća skupina nema više od polovine stanovništva.¹² R. G. Wirsing je o tome napisao: “Na našoj planeti ima malo zemalja gdje ne bi živjele manjine i gdje ne bi u povijesti na tom osnovu iskrsele konfliktne situacije. U nekim područjima etnički konflikti su dobili epidemijske dimenzije, s izrazitim tendencijama k nasilju.”¹³ Može se konstatirati da je pitanje etničkih manjina, te usko s tim povezano pitanje njihove zaštite i slobodnog razvoja, bez ulaženja u konfliktne s većinskim narodom, trenutno jedan od najvećih problema međunarodne zajednice, koji svakako zaslužuje detaljnije istraživanje i utvrđivanje opasnosti za nacionalnu i međunarodnu sigurnost. Za razmatranje mogućih politika reguliranja etničkih konfliktata u svrhu jačanja nacionalne i međunarodne sigurnosti, važno je analizirati i upoznati brojne većinsko-manjinske etničke sukobe. Od etničkih sukoba koji su opterećivali ili još uvijek opterećuju demokratske države, kao što su, na primjer, švedsko-finski odnosi u Finskoj, njemačko-danski odnosi u Schleswig-Holsteinu, španjolsko-baskijski odnosi u Španjolskoj, valonsko-flamanski odnosi u Belgiji i grčko-turski konflikt na Cipru, detaljnije ćemo objasniti talijansko-njemački sukob u Južnom Tirolu. Dakle, konflikt koji je nakon dugo godina riješen i u čijem su rješavanju primjenjivane različite politike, od genocida i prisilnog preseljavanja stanovništva, do autonomije i sporazumne podjele moći.

Južni Tirol — postupno reguliranje etničkog konflikta

Jedan od značajnih primjera rješavanja problema zaštite prava pripadnika etničkih manjina svakako je Južni Tirol (Alto Adige). Problem Južnog Tirola nastao je 1918. godine kada je to područje, do tada u sastavu Austro-Ugarske, pripalo Kraljevini Italiji i time odvojeno od Sjevernog Tirola¹⁴, koji je ostao u Austriji. Ponuđen Italiji Londonskim ugovorom

¹² Walker, Connor, Nation — Building of Nation — Destroying, *World politics*, 24, 1/1972., str. 34.

¹³ Wirsing, R. G., *Protection of Ethnic Minorities, Comparative Perspectives*, New York, Pergamon Press, 1981.

¹⁴ Ima 620.000 stanovnika, a glavni grad je Innsbruck.

1915. godine kao nadoknada za njezino stupanje u rat na strani zapadnih saveznika, Saint-Germainskim mirovnim ugovorom 1919. godine Južni Tirol je nakon gotovo šest stoljeća pripadanja carstvu Habsburgovaca pripojen Italiji.¹⁵ Od tada je većinsko njemačko stanovništvo sistematski tlačeno s ciljem da se iskorijeni Tirolce i ovaj prostor etnički ujedini s Italijom. U tu svrhu vlasti ne priznaju etničku pripadnost Južnim Tirolcima, zabranjuju njemački jezik, ukidaju njemačka kulturna društva i udruženja, potiču iseljavanje južnotirolskih Nijemaca i organiziraju naseljavanje stanovnika Palerma na to područje.

Fašistički režim nije želio sporazumijevanje. Naprotiv, 15. lipnja 1923. godine senator Ettore Tolomei, najgorljiviji pobornik nemilosrdne talijanizacije Južnog Tirola, objavio je sigurno najširi program asimilacije etničkih manjina koji je ikad javno proklamiran.¹⁶ Obuhvaćao je od zabrane korištenja pojma "Južni Tirol", do zabrane školskih predavanja na njemačkom jeziku; od otpuštanja Južnih Tirolaca, službenika državnih/javnih službi, do talijanizacije gradova, planina, cesta, rijeka i porodičnih imena.

Međutim, postignuto je suprotno. Ove mjere su Južni Tirol lišile političke elite, a obustavljanje nastave na njemačkom jeziku u školama dovelo je do širenja nepismenosti među širokim slojevima mlade populacije. Pritisak kojem su Južni Tirolci bili odjednom izloženi imao je za posljedicu stvaranje identiteta koji je prije vodio razdvajanju nego integraciji. Povjesničar Gaetano Salvemini opisao je vrlo značajnu ulogu jezika u ovom kontekstu: "Južni Tirolci su ranije koristili svoj jezik bez svijesti o činjenici da je on njemački. Pod pritiskom fašizma oni su stekli svijest da govore vlastitim jezikom. Imena gradova i druga imena dobivala su novo značenje, značenje koje su im dale fašističke zabrane. Fašisti su usadili njemački jezik mnogo dublje u njihova srca nego ikad prije. I oni koji su odlučili da uče talijanski po svojoj želji, sada nisu osjećali ništa drugo nego mržnju prema Talijanima koji su ih prisiljavali da uče njihov jezik."¹⁷

Unatoč svim nastojanjima, navedenim se metodama Južni Tirol nije mogao pretvoriti u talijansku zemlju. Zbog toga središnja vlast u Rimu izdaje 1935. godine naredbu velikim talijanskim tvrtkama da u Južnom Tirolu grade svoje pogone u koje se nisu smjeli zapošljavati južnotirolski Nijemci. Tisuće talijanskih obitelji doseljeno je i zaposleno u njima. Međutim, i to nije bilo dovoljno, pa je Hitler 1939. godine, da bi pridobio Mussolinija kao ratnog saveznika, inicirao potpisivanje njemačko-talijanskog sporazuma o preseljavanju južnotirolskih Nijemaca u Austriju i Njemačku.

¹⁵ Peterlini, Oskar, *Autonomy and the Protection of Ethnic Minorities in Trento-South Tyrol*, Trento, 1997., str. 69.

¹⁶ Objavljen u Schloh, Bernhard, *Italiens Politik in Südtirol*, u: Huter, Franz (ed.), *Südtirol — Eine Frage des europäischen Gewissens*, München, Oldenbourg, 1965., str. 303.

¹⁷ Villgrater, Maria, *Katakombenschule — Faschismus und Schule in Südtirol*, Bolzano, Athesia, 1984., str. 102.

Po tom sporazumu oni su se mogli slobodno izjasniti za njemačko državljanstvo uz obvezu iseljavanja, ili pak zadržati talijansko državljanstvo uz prijetnju da ne mogu više tražiti etnička prava. Kad se pročula vijest o potpisivanju ovog sporazuma, regijom se proširio val pobuna protiv vlasti, ali i sukoba unutar manjinske zajednice južnotirolskih Nijemaca, na jednoj strani onih koji su se opredijelili za njemačko (212.000), a na drugoj strani onih koji su se opredijelili za talijansko državljanstvo (34.000). Taj sporazum je uzrokovao iseljenje 75.000 južnotirolskih Nijemaca u roku od svega nekoliko mjeseci. Do kraja Drugog svjetskog rata demografska slika Južnog Tirola se bitno izmijenila.¹⁸ Tek u demokratskoj Italiji, nakon 1945. godine, njemačka manjina je mogla ponovo podići svoj glas i tražiti zaštitu ljudskih, građanskih i etničkih prava. Pariškim sporazumom iz 1946. godine Italiji su nametnute međunarodne obveze o pružanju stanovitih prava njemačkoj manjinskoj zajednici u Južnom Tirolu, kao što su: potpuna ravnopravnost s Talijanima; održavanje nastave u osnovnim i srednjim školama na materinskom jeziku; ravnopravna uporaba njemačkog i talijanskog jezika u javnim službama i službenim ispravama, kao i u dvojezičnim imenima mjesta; pravo ponovnog stjecanja njemačkih prezimena koja su godinama talijanizirana; ravnopravnost u zapošljavanju u javnim službama, kako bi se postigla razmjerna zastupljenost; te pravo na provođenje autonomne, regionalne, zakonodavne i administrativne vlasti.

Već 1948. godine talijanska država usvojila je prvi "Statut o autonomiji" u kojem su tek dijelom provedene odredbe iz Pariškog sporazuma. Svrstavanjem Južnog Tirola u uvjerljivo većinsku talijansku regiju Trento uspostavljena je politička kontrola nad njemačkom manjinskom zajednicom. Južni Tirolci nisu se mirili s takvim stanjem i pokrenuli su političku borbu za svoja prava i autonomiju, u čemu se posebno isticala *Südtiroler Volkspartei* (SVP — Narodna stranka Južnog Tirola). U nemogućnosti da ostvari interese južnotirolskih Nijemaca, unatoč dugotrajnoj političkoj borbi, Narodna stranka Južnog Tirola je 1957. godine organizirala velike demonstracije pred dvorcem Sigmundskron, na kojima je više od 35.000 ljudi odlučno tražilo odvajanje od Trenta, dakle odcjepljenje od tutorstva regije i vlastitu, pravu autonomiju Južnog Tirola. Kako ni to nije dovelo do pomaka u rješavanju problema Južnog Tirola, krajem pedesetih godina oformile su se skupine ljudi koji su potpuno izgubili povjerenje u talijansku državu i bili uvjereni da se svjetskoj javnosti može skrenuti pozornost na nepravdu koju Italija nanosi južnotirolskim Nijemcima samo provođenjem terorističkih akcija. Došlo je do niza bombaških napada koji su imali snažan odjek u cijelom svijetu. Iako je talijanska policija vrlo brzo uhitila počinitelje terorističkih akcija koji su osuđeni na stroge kazne, Italija je

¹⁸ Do 1910. godine u Južnom Tirolu je živjelo 7339 Talijana, 1961. godine već ih je bilo 120.271, a 1971. godine 137.759. Početkom ovog stoljeća u Južnom Tirolu bilo je oko 186.000 Nijemaca, a 1971. godine njihov broj je narastao na svega 260.351., Peterlini, Oskar: *Autonomy and the Protection of Ethnic Minorities in Trento-South Tyrol*, Trento, 1997., str. 163.

bila prisiljena priznati da uskraćuje prava etničkim manjinama i pod pritiskom rezolucija Ujedinjenih naroda pristati na pregovore o Južnom Tirolu. Pregovori su se odvijali interno, u sklopu Povjerenstva devetnaestorice, gdje su zastupnici Južnog Tirola talijanskim članovima Vlade mogli iznijeti svoje zahtjeve. Na međunarodnoj razini pregovori su se odvijali kao niz sastanaka ministara vanjskih poslova Austrije i Italije.¹⁹ Nakon dugih pregovora i priprema donesen je takozvani paket mjera koje su trebale bitno povećati autonomiju Južnog Tirola. On je bio temelj da talijanski Parlament donese Ustavni zakon, koji je 20. siječnja 1972. godine stupio na snagu i predstavljao temelj novog Statuta o autonomiji. U Specijalnom statutu za Trento Alto Adige navodi se da "Trento — Alto Adige, što obuhvaća teritorij Trenta i Bolzana, konstituira se u autonomnu regiju, koja ima pravnu posebnost unutar političke cjeline Republike Italije" ... "U regiji se priznaje ravnopravnost građana bez obzira na jezičnu skupinu kojoj pripadaju, a zagantirane su odgovarajuće etničke i kulturne posebnosti".²⁰ Od 1972. godine Statut o autonomiji stupa na snagu korak po korak, za što je bilo potrebno više izvršnih uredaba, zakona i odredbi, što ih je izdala talijanska vlada na temelju detaljnih prethodnih rasprava. Danas je Statut najvećim dijelom proveden. U aktima o autonomiji sadržano je opsežno autonomno zakonodavstvo i autonomna uprava na svim područjima, izuzev područja obrane i vanjske politike. Detaljno je razrađen porezni sustav koji osigurava dovoljno financijskih sredstava za funkcioniranje autonomije.

Aktima o autonomiji Južnog Tirola ponajprije su zajamčena kulturna i gospodarska prava južnotirolskih Nijemaca. Tako je osigurano održavanje nastave na materinskom jeziku od vrtića do mature, a u gospodarskom pogledu Južni Tirol se može brže razvijati i unapređivati svoj lokalni razvoj zbog povećanih sredstava iz proračuna koje izdvaja država. Posebno težište novog Statuta o autonomiji stavljeno je na bilingvizam, ravnopravnost uporabe njemačkog jezika u javnom životu i na stavljanje veće važnosti ladino jeziku u retoromanskim područjima. Ovi elementi ravnopravnosti počeli su se ostvarivati tek 1989. godine, nakon vrlo teških pregovora i velikog protivljenja, posebno nacionalističkih talijanskih krugova u Južnom Tirolu, i predstavljaju jedno od najvažnijih dostignuća njemačke etničke manjine. Dana 22. travnja 1992. godine austrijskoj vladi konačno je dostavljena nota kojom je potvrđeno ispunjavanje "paketa", odnosno donošenje svih dogovorenih propisa kojima se regulira autonomija Južnog Tirola. Nakon što je "paket" i formalno zaključivanje pregovora o Južnom Tirolu prihvatila vlada Južnog Tirola 1. lipnja 1992. godine i Regionalna

¹⁹ U pregovorima su značajan doprinos dali nekadašnji talijanski državnik Aldo Moro i austrijski diplomat Kurt Waldheim.

²⁰ Unificirani tekst Zakon o Specijalnom statutu za Trento-Alto Adige, prihvaćen dekretom predsjednika Republike Italije 31. kolovoza 1972. godine, opće odredbe, točke 1. i 2., prema: Peterlini, Oskar: *Autonomy and the Protection of Ethnic Minorities in Trento-South Tyrol*, Trento, 1997., str. 242.

skupština 4. lipnja 1992. godine, austrijski Nacionalni savjet je dao svoju suglasnost dan kasnije. Formalni završetak uslijedio je 11. lipnja 1992. godine donošenjem Deklaracije o rješavanju spora oko Južnog Tirola. Austrija je tada naglasila da se njezina funkcija sile zaštitnice Južnog Tirola nastavlja i da će tražiti pristup Međunarodnom sudu u slučaju teških povreda sporazuma. Tako je i službeno bio zaključen sukob koji je trajao desetljećima.²¹

Samosvijest južnotirolskih Nijemaca znatno je porasla zadnjih godina i više se ne može govoriti o njihovom “posmrtnom maršu”. Zanimljivo je da stanovnici Južnog Tirola sebe smatraju prethodnikom europskog ujedinjenja, modelom zajedničkog života različitih etničkih zajednica u miru i slozi. Stanovnici Južnog Tirola u rješavanju svojih međuetničkih problema koristili su iskustva skandinavskih zemalja, koje su to riješile još početkom ovog stoljeća. Stvorivši pretpostavke za zaštitu etničke manjine u formi neke vrste teritorijalne, političke i kulturne autonomije, Južni Tirol postaje poučan model za etničke manjine, posebno na istoku Europe i na Balkanu.

Želja da se vode vlastiti poslovi na bazi neovisne odgovornosti i preko neovisnih predstavnika može se smatrati općim temeljnim ciljem etničkih manjina. Autonomija Južnog Tirola u praksi potvrđuje taj zahtjev kroz autonomiju zakonodavstva i administracije, razmjerno etničko predstavljanje i obveznost na dvojezičnost. Ono što je posebno važno u modelu Južnog Tirola za druge etničke sukobe u kojima sudjeluju manjine, odnosi se na uspješan proces internacionalizacije, deeskalaciju sukoba i transformaciju konflikta, čiji je tok bio vrlo negativan uz pozitivan proces koji je doveo do mira i stabilnosti kao direktnih i održivih rezultata. Usprkos povremenom širenju konflikta, metoda dolaženja do autonomije primijenjena na Južnom Tirolu bila je uspješna. Postignuto je ono o čemu veliki broj etničkih manjina u Europi može samo sanjati, a to je siguran opstanak i razvoj u budućnosti. Uspjeh u Južnom Tirolu značajan je i za povećanje stupnja sigurnosti u ovom uvijek osjetljivom dijelu Europe.

Procedura konsenzusa između predstavnika etničke manjine, većinskog naroda i strane države, na kojima se zasniva autonomija i mogućnost kontrole, predstavljaju specifičan karakter autonomije dan Južnom Tirolu. On osigurava da proces zaštite etničkih manjina s dugoročnom orijentacijom nije uništen u posljednoj karici lanca, u njegovoj konkretnoj implementaciji “majorizacijom” etničke manjine. Pristup odabran u slučaju Južnog Tirola oduzeo je mnogo vremena — više od 20 godina — ali,

²¹ U posljednjih dvadeset godina od uspostave autonomije Južni Tirol se privredno i društveno znatno izmijenio. Od pretežno poljoprivrednog područja do šezdesetih godina, nije puno preostalo. Industrija, turizam, trgovina, zanatstvo i pružanje usluga, uz proizvodnju zdrave hrane doveli su do općeg blagostanja, koje nije omogućeno samo izdvajanjem znatnih državnih sredstava.

kako stručnjaci kažu, “nije tekuće zamjenjiv nekom drugom procedurom”.²² Ovaj pristup dozvoljava fleksibilno prilagođavanje i ne sprječava daljnji razvoj autonomije. Kao što je šef regionalne vlade u Južnom Tirolu svojevremeno rekao: “Naša autonomija ne treba se promatrati kao nešto statično, već kao nešto dinamično i zato na *paket zaključaka* završen 1992. godine treba gledati kao na garanciju naših prava, a ne kao na odricanje od daljnjih pregovora, koji su posebno važni upravo u današnje vrijeme”.²³

Autonomija Južnog Tirola pokazuje da reguliranje autonomije, želi li se njime ispuniti svoje ciljeve, zahtijeva prilagođavanje promijenjenim uvjetima i novim prilikama. Isto tako, postojanje etničkih manjina može se podnositi samo ako na bazi konkretnog iskustva europski narodi prihvaćaju shvaćanje da je djelotvorno reguliranje autonomije uvjetovano okolnostima i interesima svih strana kojih se tiče, a ponajprije etničkih manjina i većinskog naroda, te da to služi dobrobiti međunarodne zajednice kao cjeline i njezinoj sigurnosti.

Politike reguliranja etničkih sukoba i sigurnost

Sve veći negativni utjecaj etničkih sukoba na nacionalnu sigurnost pojedinih država, ali i na međunarodnu sigurnost uvjetuje intenzivno traganje za odgovarajućom politikom njihova reguliranja. Politikom reguliranja etničkih sukoba bave se brojni autori²⁴, koji obrađuju različite metode (politike) reguliranja etničkih sukoba uglavnom podijeljene u dvije skupine: metode eliminacije razlika i metode upravljanja razlikama. *Metode eliminacije razlika* podrazumijevaju: genocid; prisilna masovna preseljavanja stanovništva; razdvajanje i/ili secesiju (samoodređenje); integraciju ili asimilaciju i negativno utječu na nacionalnu i međunarodnu sigurnost. Za razliku od njih, *metode upravljanja razlikama* podrazumijevaju: hegemonističku kon-

²² Fajler, Mihael, Južni Tirol — model za rešavanje konflikata manjina?, *Međunarodna politika*, broj 1053, str. 5-11.

²³ Durnwalder, Luis, “Interview in the supplement of the *Süddeutsche Zeitung*” on 18. October 1994.

²⁴ Na primjer, John McGarry i Brendan O’Leary svoje su poglede iznijeli u knjizi “The politics of Ethnic Conflict Regulation”. Osim teoretski vrlo vrijednog uvoda o klasifikaciji politika reguliranja etničkog konflikta, prikazuje se jedanaest etničkih sukoba i različitih politika njihova reguliranja na različitim kontinentima. Obraduju se etnički konflikti u: Belgiji, Burundiju, Fidžiju, Indiji, SFRJ, Južnoj Africi, Kanadi, Maleziji, Sjevernoj Irskoj, SSSR-u i Španjolskoj. Uz analizu povijesnih uzroka nastanka i razvoja sukoba te obrade političkih događaja vezanih za konkretne etničke odnose, pokušalo se identificirati koja se od politika reguliranja primjenjuje ili se primjenjivala u reguliranju konflikta u promatranom državi. Vidi: *The Politics of Ethnic Conflict Regulation — Case Studies of Protracted Ethnic Conflicts* (edited by John McGarry and Brendan O’Leary), Routledge, London and New York, 1995. Sličnu kasifikaciju politika reguliranja etničkih konflikata iznosi i Ružica Čičak-Chand u članku: Etnički konflikti i načini njihovog rješavanja, *Migracijske teme*, 11, broj 1/1995., str. 7-35.

trolu; arbitražu (intervencija treće strane); autonomiju; federalizaciju; kon-socijativizam ili podjelu moći. To su politike koje uglavnom podižu razinu nacionalne i međunarodne sigurnosti.

Metode eliminacije razlika

Prva dva radikalna “reguliranja” etničkog sukoba ujedno su i najstravičnija: *genocid i prisilno preseljenje stanovništva*. Oni, međutim, često idu zajedno. Genocid je sistematsko masovno ubijanje etničkog kolektiviteta, ili posredno uništenje etničke zajednice namjernim eliminiranjem uvjeta koji omogućavaju njezinu biološku i socijalnu reprodukciju²⁵. Prema ovoj definiciji, tridesetih i četrdesetih godina dvadesetog stoljeća, strašan genocid provodili su nacisti i njihovi pomagači u mnogim europskim zemljama. Europski kolonizatori u objema Amerikama i Turci u Osmanlijskom Carstvu također su, prema ovoj definiciji, prakticirali genocid, kao što je to i danas slučaj u Burundiju prema plemenu Hutu; Iraku prema Kurdima; Indoneziji prema Kinezima; Nigeriji prema pripadnicima plemena Ibo. Politika genocida suprotna je međunarodnom pravu i direktno ugrožava međunarodnu sigurnost, zbog čega su države nositelji ovakve politike sve više izložene međunarodnim pritiscima.

Do prisilnog preseljenja stanovništva dolazi kad je jedna (ili više) etnička manjina fizički protjerana iz svoga zavičaja i primorana da živi na drugom području. Prisilno masovno preseljenje stanovništva treba razlikovati od dogovorenih “razmjena stanovništva”, odnosno razmjene koja je rezultat sporazuma o razdvajanju, kao što je bio onaj između Grčke i Turske nakon Prvog svjetskog rata. Preseljenje stanovništva, kao rezultat sporazuma između država, ne može se smatrati dobrovoljnim, iako se sudbina tako preseljenih ljudi razlikuje od sudbine onih jednostrano prisiljenih na preseljenje. Iako masovno prisilno preseljenje stanovništva može dovesti do preseljenja milijuna ljudi, ono uvijek ne dovodi do okončanja etničkog sukoba. Najbolji primjer za to su Palestinci koji su protjerani iz Izraela u vrijeme rata nakon kojeg je stvorena država Izrael. Kao posljedica protjerivanja, palestinske izbjeglice pomogle su ubrzanju destabilizacije Jordana, Libanona pa čak i Kuvajta, dovodeći time u pitanje regionalnu sigurnost.

Za razliku od genocida i prisilnog preseljavanja stanovništva, *razdvajanje, odcjepljenje i secesija* u skladu su s liberalno-demokratskim vrijednostima Zapada. Razdvajanje etničkih zajednica, ukoliko je uspješno, rješava postojeći etnički konflikt. Unatoč sigurnosnim rizicima i oružanim sukobima nakon raspada SSSR-a i SFRJ, razdvajanje je postalo čest “način” rješavanja etničkih konflikata i sasvim je sigurno da će imati brojne nove

²⁵ McGarry, John and O’Leary, Brendan, *The Politics of Ethnic Conflict Regulation — Case Studies of Protracted Ethnic Conflicts*, Routledge, London and New York, 1995., str. 6-7.

sljedbenike na europskim i drugim prostorima.²⁶ Tako danas razdvajanje Quebeca od Kanade ostaje potencijalna mogućnost; ako se Kurdima prizna pravo na samoodređenje, uslijedit će i podjela Iraka. I u Europi postoje mnogi secesionistički i polusecesionistički pokreti među Baskima, Korzikancima, stanovnicima Sjeverne Irske, Škotima i Velšanima. U Zajednici Nezavisnih Država, Nagorni Karabah želi se odvojiti od Azerbejdžana, Krim od Ukrajine, Južna Osetija od Gruzije, dok se u Aziji, na primjer, Tibet želi odvojiti od Kine. Iskustva u dosadašnjim razdvajanjima i/ili secesijama etničkih zajednica pokazuju da je načelo samoodređenja provedivo samo u onom slučaju kad unutar regije, pogođene secesijom, nema veće ili nezadovoljne etničke manjine i kada takva regija uključuje veliku većinu onih koji se žele razdvojiti. U stvarnosti je malo slučajeva gdje su postojali takvi pogodni uvjeti, koji ne bi imali sigurnosni rizik. Secesija Norveške od Švedske bila je primjer uspješnog razdvajanja, dok je podjela Irske ostavila značajne manjine u Sjevernoj Irskoj koje uzrokuju stalne etničke i vjerske konflikte. Secesiji podjednako pribjegavaju ekonomski razvijene i ekonomski relativno zaostale etničke zajednice, a nalazimo ih u razvijenim i nerazvijenim zemljama.²⁷

Među svim pravima što ga moderno međunarodno i nacionalno ustavno pravo daju određenim manjinskim skupinama, pravo na samoopredjeljenje je u svakom slučaju najsloženije, s najviše različitih tumačenja i sigurnosnih rizika. U slučaju etničkih manjina naročito je važno znati mogu li nositelji prava na samoopredjeljenje biti i etničke manjine. Većina autora smatra da etničke manjine nemaju to pravo, a naročito ne krajnji oblik prava na samoopredjeljenje — pravo na secesiju i stvaranje vlastite države. Već je Liga naroda 1920. u svezi s landskim otočjem etničkim manjinama odričala pravo na samoopredjeljenje. Još rezolutnija u tom smislu je Deklaracija o davanju neovisnosti kolonijalnim zemljama i narodima iz 1960. godine, gdje se kaže: “Svaki pokušaj djelomičnog ili totalnog razaranja nacionalnog jedinstva i teritorijalnog integriteta zemlje je nekompatibilan s ciljevima i načelima Povelje UN”. Bivši glavni tajnik Ujedinjenih naroda Butros Butros-Gali u dokumentu Agenda za mir kaže: “Ujedinjeni narodi nisu zatvorili svoja vrata. Međutim, ako bi svaka etnička, vjerska ili jezična skupina tražila državnost, ne bi bilo granica podjelama, a postizanje mira, sigurnosti i ekonomskog blagostanja bilo bi još teže ostvarivo.”²⁸ Polazeći od primjera Čečenije, kao i nekih drugih unutarnjih sukoba na etničkoj osnovi može se zaključiti kako otvorena vrata koje spominje Butros Butros-Gali znače određenu mogućnost kompromisa u traženju ma-

²⁶ Vukadinović, Radovan, *Međunarodni politički odnosi*, Barbat, Zagreb, 1998., str. 254.

²⁷ Horowitz, Donald, *Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1985., p. 229.

²⁸ Mogući načini i sredstva olakšavanja miroljubivog i konstruktivnog rješavanja problema koji se tiču manjina, Komisija za ljudska prava — potkomisija za sprječavanje diskriminacije i zaštitu manjina, izvjestilac Asbjorn Ejde : E/CN.4/sub.2/1993/34.

njinske grupe da dobije status naroda i pravo na samoopredjeljenje. Neki takav kompromis nazivaju “unutarnjim samoopredjeljenjem”, a podrazumijeva da svi stanovnici države, bez obzira na razlike, biraju svoju vladu, te da manjinske grupe, ako je to tradicija, imaju pravo na neku vrstu lokalne samouprave ili autonomiju u okviru države. Ima i drukčijih mišljenja: R. Emerson je razvio teoriju da svaka skupina pojedinaca koja pripada rasnoj, jezičnoj ili religioznoj manjini može samu sebe smatrati narodom i prema tome u legitimnom ostvarenju prava na samoopredjeljenje izraziti stvaranje separatne države.²⁹

Ipak, činjenica je da dokumenti UN-a i OESS-a i dalje stoje na stajalištu suvereniteta država, a posljednjih godina se, posebno zbog rata u bivšoj SFRJ i krizi u Zajednici Nezavisnih Država, sve više ozakonjuje načelo OESS-a o nasilnoj nepromjenjivosti granica, što sa stajališta međunarodne zajednice onemogućava etničke manjine u njihovom nastojanju na odcjepljenju. Naravno, pod tim se misli na odcjepljenje nasilnim putem za koje se zalažu, na primjer, Albanci na Kosovu.

Integracija i/ili asimilacija kao metoda političkog reguliranja etničkog konflikta zasniva se na ideji eliminiranja etničkih razlika preko integracije, odnosno asimilacije jedne etničke zajednice u novi (etnički) identitet.³⁰ Dok integracija ima skromniji cilj — stvaranje zajedničkog građanskog ili etničkog identiteta, cilj je asimilacije uspostavljanje zajedničkog etničkog identiteta spajanjem i poništavanjem razlika. Integracija je službena politika zagovornika građanskih prava u SAD, Afričkog nacionalnog kongresa u Južnoj Africi, unionističkih integralista u Sjevernoj Irskoj i demokratske ljevice u onim europskim državama koje su izložene useljenicima. Politike integracije utječu na smanjenje razlika između etničkih zajednica preko socijalizacije djece u zajedničkim školama na istom jeziku i gradnjom zajedničkih stambenih naselja. Liberalna politika integracije donosi zakone koji osiguravaju jednaka prava pojedincima, a ne etničkim zajednicama kao takvima. Za razliku od toga, asimilacijske politike idu dalje i zagovaraju stapanje etničkih identiteta ili u već postojeći identitet (npr., francuski), ili u novi (npr., sovjetski) identitet. Asimilacija može biti prirodna i prisilna.³¹ Asimilacija je proces koji se ostvaruje u svim društvima i svim državama, ali različitom dinamikom. Pri tome je važno istaknuti da kad se radi o prirodnoj asimilaciji, bez provođenja posebnih mjera, ona ima veći

²⁹ Emerson, R., *From Empire to Nation*, Scientific Book Agency, Calcutta, Indian ed.

³⁰ McGarry, John and O’Leary, Brendan, *The Politics of Ethnic Conflict Regulation — Case Studies of Protracted Ethnic Conflicts*, Routledge, London and New York, 1995., str. 16-17.

³¹ Prisilna asimilacija je i kad se određenoj etničkoj manjini ne jamči zaštita, jer se jednostavno ne priznaje njezino postojanje. Ovakav način kršenja manjinskih prava konstantno je zastupljen u balkanskim zemljama: Rumunjskoj, Bugarskoj, Grčkoj i Albaniji, gdje je jedan od radikalnijih stavova onaj grčki, koji glasi kako Grčka ne može kršiti prava albanske ili makedonske manjine, jer one kao takve ne postoje.

intenzitet, što je država demokratskija i što je društvo otvorenije za sve vrste razlika među ljudima, uključujući i etničke, vjerske i jezične.³² Dokazom uspješne asimilacije smatra se veliki broj mješovitih brakova preko kojih se prevladavaju prijašnje etničke suprotnosti, što u prvo vrijeme dovodi do slabljenja starog etničkog identiteta, a zatim i do njegova postupnog nestajanja. Otpor prema neželjenim integracijama, a još više asimilacijama, kod pojedinih etničkih manjina može izazvati različite protumjere — od getoizacije, do secesije. Da bi onemogućile takve pojave, neke zapadne države u kojima živi veliki broj useljenika, umjesto politike integracije i asimilacije, vode politiku multikulturalizma.

Upravljanje razlikama

Najčešći oblik upravljanja etničkim sukobima, primjenjivan u višeetničkim državama, jest sistem *hegemonističke kontrole*.³³ Ona znači upravljanje državom uz veliki oslonac na institucije prisile (vojsku i policiju) kako bi se uspješno eliminirali svi etnički izazovi državnim poretku. U liberalnim demokracijama ovakva vrsta kontrole teže je provediva nego u autoritarnim režimima.

Arbitraža (intervencija treće strane) označava intervenciju “neutralnog” autoriteta i zbog toga podrazumijeva pristanak sukobljenih strana na dogovoreni kompromis radi smanjenja razine etničkog sukoba. Povijest međunarodnih odnosa pokazuje da arbitraža može stvoriti uvjete za dugoročno demokratsko rješenje etničkog konflikta kroz secesiju, podjelu političke vlasti ili čak mirnu integraciju rivalskih etničkih zajednica. Preduvjet za to je da neutralnost arbitra bude široko prihvaćena od etničkih zajednica koje se sukobljavaju. Dva su temeljna tipa arbitraže etničkih sukoba: unutarnji i vanjski. Unutarnju arbitražu može vršiti osoba koja nije pripadnik sukobljenih etničkih zajednica, kao što je bio Julius Nyerere u Tanzaniji, ili državnik velikog autoriteta, koji nije vezan za svoje etničko porijeklo, kao što su bili Mahatma Gandhi u Indiji ili Josip Broz Tito u SFRJ. Vanjska arbitraža znači da se etnički konflikt ne može riješiti unutar postojećeg državnog okvira, a ugrožava sigurnost šireg prostora. Vanjsku arbitražu može poduzeti jedna, dvije ili više zainteresiranih država, a u određenim situacijama može to učiniti čitava međunarodna zajednica preko Organizacije ujedinjenih naroda, kao što je to bio slučaj u brojnim mirovnim operacijama od Sinaja, preko Cipra, do Hrvatske i Bosne i Hercegovine. Organizacija za europsku sigurnost i suradnju uključuje se u rješavanje etničkih konflikata i posreduje otkad je Vijeće OEES-a u Stockholmu osnovalo

³² To pokazuje primjer Švedana u Finskoj, gdje je, na primjer, 1920. godine broj Švedana iznosio 11,0% ukupnog broja stanovnika Finske; danas se on kreće oko 6,2% ili 300.000 stanovnika.

³³ O tome u Lustic, Ian, Stability in deeply divided societies: consociationalism versus control, *World Politics*, vol. 31, br. 1, str. 325-44.

Visoki komesarijat za nacionalne manjine, čija je zadaća rano upozoravanje i interveniranje prilikom napetosti između etničkih manjina na teritoriju OEES-a³⁴. Tu se prvi put problemi etničkih manjina tretiraju u okviru područja sigurnosti, a ne u okviru ljudskih prava. Unatoč različitim pogledima, Europa je do Pariške povelje 1990. godine postigla velik napredak upravo na području poštivanja ljudskih prava. Ako je zaštita ljudskih prava u Helsinškom dokumentu bila regulirana izrazito individualno i nije bilo mehanizama za nadzor i provedbu, kontinuitet je OEES-a počeo naglašavati zaštitu kolektivnih prava, zaštitu prava etničkih manjina i razvijati tome primjerene mehanizme. Nakon Helsinške konferencije na Trećem produžnom sastanku u Beču, koji je trajao od 1986. do 1989. godine, prvi je put na dnevni red OEES-a došla ozbiljnija i konstruktivnija rasprava o problematici ljudskih prava s naglaskom na zaštiti etničkih manjina.³⁵

Autonomije

Najčešći su načini, ovisno o konkretnim uvjetima, posredstvom *teritorijalno-političke autonomije, personalne autonomije i kulturne autonomije*. Danas je u svijetu sve više država u kojima se u okviru lokalne samouprave uvode različiti oblici teritorijalno-političke autonomije, i to bez obzira na to jesu li one unitarno ili federativno uređene. Razlozi za uvođenje takvog oblika autonomije su različiti, ali su najčešći:

- učestali zahtjevi za autonomijom pojedinih manjinskih naroda i manjina koje čine većinu većinu stanovništva na određenom geografski zaokruženom području;
- sprječavanje iredentističkih težnji pripadnika određenih manjinskih naroda i manjina;
- miroljubivo rješavanje graničnih sporova između dviju ili više država;
- osiguranje zaštite etničkih prava manjinskom narodu ili manjini na zahtjev i uz arbitražu međunarodne zajednice.

Teritorijalno-političku autonomiju koja se može organizirati i posredstvom lokalne samouprave, može dobiti etnička manjina pod uvjetom da je u većini u odnosu prema pripadnicima većinskog naroda, na geografski zaokruženom prostoru, koji povijesno ima obilježje posebne regije.

Rješenja za funkcioniranje teritorijalne autonomije trebaju biti prihvatljiva za pripadnike etničke manjine zbog koje se ona i organizira, ali i za

³⁴ Simon, Jeffrey, Czechoslovakia's "Velvet Divorce", Visegrad Cohesion and European Faultlines, *European Security*, 3, 3/1994., str. 494.

³⁵ Grizold, Anton, *Međunarodna sigurnost*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 1998., str. 189.

pripadnike drugih manjina, posebno pripadnike većinskog naroda u dotičnoj državi. Utvrđena rješenja ne smiju narušavati suverenost i teritorijalnu cjelovitost države. Teritorijalno-politička autonomija trebala bi biti za pripadnike određene etničke manjine, na područjima gdje je u većini, zamjena za odcjepljenje i stvaranje vlastite države ili ujedinjenje s državom matičnog naroda.

U regionalnoj zajednici u kojoj određena etnička manjina ostvaruje pravo na teritorijalno-političku autonomiju, konstituira se primjeren sustav vlasti. Najviše tijelo vlasti je obično predstavničko tijelo (skupština), koje biraju građani kojima je stalno mjesto boravka u toj lokalnoj zajednici određeni broj godina, te predstavnik središnje vlasti. U nadležnosti skupštine u upravnom i zakonodavnom smislu mogu se naći poslovi poput: javne sigurnosti, obrazovanja, kulture, brige o spomeničkom blagu od nacionalne vrijednosti, trgovine, industrije, prometa, stambene politike i lokalne uprave na nižim razinama (općinama). U tim poslovima regionalna zajednica u kojoj se ostvari ovakav tip autonomije funkcionira više ili manje autonomno s vlastitim zakonodavstvom i administracijom, ne dovodeći time u pitanje suverenitet, teritorijalni integritet i cjelovitost države kojoj pripada, kao i njezino priznavanje. Skupština može imati i svoje izvršno tijelo, vladu čije bi članove birala prema izbornim rezultatima.

Nadzor središnje vlasti nad autonomnim djelovanjem skupštine regionalne zajednice, koja je organizirana kao teritorijalna autonomija, može se ostvariti putem mehanizma veta, koji može pokrenuti središnja vlast prema svim aktima što ih donosi skupština. Pri tome središnja vlast treba dobiti ograničenje da to može činiti samo u određenim slučajevima koji se trebaju precizno regulirati, kako ne bi mogla neopravdano gušiti autonomiju. Predstavnik središnje vlasti brine o obavljanju određenih poslova iz nadležnosti države, kao što su: vanjski poslovi; sudski poslovi; kazneno i građansko zakonodavstvo; obrana; državna sigurnost; državne financije; porezni sustav; nadzor obrazovnog sustava i zdravstva; socijalno osiguranje; pomorstvo; zračni saobraćaj; carinski i monetarni sustav; te PTT i državna informativna služba.

Na razini države, odnosno središnje vlasti, zaštita političkih prava etničkih manjina, posebno ako su disperzirane na većem području, može se organizirati *kroz personalnu autonomiju* ili razmjerno sudjelovanje u vlasti. Razmjerno sudjelovanje pripadnika svih etničkih manjina u tijelima vlasti u zemlji u kojoj žive može se ostvariti na različite načine, s osnovnim ciljem da se spriječi njihova asimilacija i omogući ostvarivanje etničkih prava, te da se osiguraju integracijski procesi kojima teži svaka država.

Omogućivanje sudjelovanja pripadnicima manjinskih naroda i manjina u zakonodavnoj vlasti (parlamentu) osigurava se propisima o izborima predstavnika u tijela vlasti. Moguće je i da pojedine etničke manjine zbog svoje veličine ne mogu imati svoga predstavnika u zakonodavnoj vlasti, zbog čega se može predstavnik tih manjinskih zajednica izabrati prema posebnoj proceduri, vodeći računa da oni imaju legitimitet većine pripad-

nika zajednice koju predstavljaju. Oni mogu imati sva prava i obveze kao i drugi zastupnici, a moguće je i da imaju samo funkciju govornika, bez prava glasa.

Što se tiče izvršne vlasti (vlade), u njoj je teško osigurati razmjernu zastupljenost pripadnika svih etničkih manjina. Ovo se ne može riješiti nikakvim propisima koji bi to garantirali. Ali bi se moglo osigurati u slučaju formiranja koalicijskih vlada ili uz postojanje preporuke mandataru za sastav vlade da prilikom njezina formiranja predloži stanoviti broj ministara, njihovih zamjenika i pomoćnika, koji su pripadnici određenih etničkih manjina, posebno onih koje predstavljaju značajan postotak u ukupnom stanovništvu.

Personalna autonomija etničkih manjina, osim razmjernog sudjelovanja u vlasti, može se dopunjavati i preko nacionalnih tijela, posredstvom kojih se može poticati državna vlast da donosi i provodi propise kojima se osigurava puna zaštita manjinskih interesa. Djelovanje ovih tijela može imati pravni ili samo konzultativni i savjetodavni učinak prema tijelima središnje vlasti u pitanjima koja se odnose na prava etničkih manjina.

Za zaštitu etničkih manjina, posebno ako one u nekoj zemlji žive u relativno malom postotku (ispod jedan posto) ili su disperzirane na velikom području, *kulturna autonomija* ima poseban značaj. Ona podrazumijeva pravo neke etničke manjine na izražavanje posebnosti i različitosti u višeetničkom okruženju, te pravo očuvanja i razvijanja vlastitog identiteta. Za etničke manjine koje su brojčano male, kulturna je autonomija i jedini način zaštite. Bez ovakva oblika zaštite, manje brojne etničke manjine osuđene su na asimilaciju i izumiranje. Zbog toga pluralističko i uistinu demokratsko društvo mora ne samo poštovati etnički, kulturni, jezični i vjerski identitet svake osobe koja je pripadnik neke etničke manjine već, također, stvoriti prikladne uvjete koji će im omogućiti izražavanje, zaštitu i razvoj tog identiteta. To se postiže kulturnom autonomijom.

Sadržaj kulturne autonomije može biti različit i ponajviše ovisi o zahtjevu etničke manjine te financijskim mogućnostima države da ga ispuni. U osnovi se kulturna autonomija sastoji od sljedećih elemenata: načina korištenja jezika i pisma manjine u službenoj upotrebi; načina upotrebe manjinskih simbola (grba i zastave) i toponima — naziva mjesta; osnivanja odgojnih i obrazovnih ustanova, kulturnih i etničkih društava, izdavačkih poduzeća, knjižnica i čitaonica, medija (radija, TV, novina); načina zaštite kulturne baštine i slično.

Federalizacija — federalizam, kao oblik funkcioniranja multietničkih država, sličan je, ali ne i identičan s teritorijalno-političkom autonomijom. U federaciji su federalne jedinice teritorijalno veće od autonomnih područja, a imaju i više političke moći. Zagovornici federalizma smatraju da federalizam, ukoliko se granice sastavnih dijelova federacije poklapaju s granicama relevantnih etničkih, vjerskih i lingvističkih zajednica, odnosno ako postoji “federalno društvo”, može biti učinkovit način reguliranja et-

ničkih konflikata. U slučajevima Belgije, Kanade i Švicarske uspjeh federalizma temelji se, između ostalog, na historijskim okolnostima “razumne” prostorne razdvojenosti pojedinih etničkih (jezičnih) zajednica. Osim toga, čini se da kanadska vlada ide i u kantonizaciju, nakon što je nedavno priznala “inherentno pravo domorodačkom stanovništvu na samostalnu upravu unutar kanadskog federalizma.”³⁶

Federalizam je, međutim, manje poželjan među onim etničkim zajednicama koje ne mogu adekvatno upravljati svojim federalnim jedinicama zbog njihove teritorijalne disperzije ili malobrojnosti. To je problem Anglofona u Quebecu, Flamanaca u Valoniji, crnaca u SAD te domorodačkog stanovništva u obje Amerike. To je i jedan od bitnih razloga neuspjeha federalizma u SFRJ.

Zbog sprječavanja sukoba politički odnosi između etničkih zajednica mogu biti organizirani na načelima *podjele moći, odnosno konsocijativizma*. Ta se načela mogu koristiti na razini cijele države ili na određenim lokalnim razinama koje su izložene etničkim konfliktima. Konsocijacijske demokracije, prema Lijphartu³⁷, karakteriziraju četiri odlike: velika koalicijska vlada, načelo proporcionalnosti, etnička samouprava i pravo ustavnog veta za manjine. Da bi bili efikasni, konsocijacijski sustavi traže da se ispunje barem tri osnovna uvjeta. Prvo, suprotstavljene etničke zajednice moraju odustati od ambicije za brзом integracijom ili asimilacijom druge(ih) zajednice(a) u vlastitu zajednicu, odnosno odustati od stvaranja nacionalne države. Drugo, politički vođe etničkih zajednica moraju imati visoku motivaciju za rješavanje sukoba i očuvanje konsocijacijskog sustava dugi godina te se plašiti posljedica mogućeg etničkog nasilja ili rata. I, treće, političke vođe suprotstavljenih etničkih zajednica moraju imati stanovitu političku autonomiju, kako bi mogli pregovarati i sklapati kompromise, bez straha da će biti optuženi za izdaju naroda.

Zaključak

Trajnost etničkih sukoba na određenim područjima i teškoće u njihovom rješavanju imale su za posljedicu izbijanje mnogih oružanih sukoba, raspade multietničkih država, promjene granica i demografskih odnosa s nesagledivim sigurnosnim posljedicama za čovječanstvo. Zbog toga etničke manjine, kao sigurnosni problem suvremenog svijeta, privlače sve veću pozornost međunarodne zajednice. Međunarodni standardi uz stalnu aktivnost

³⁶ Noel, S. J. R., Canadian responses to ethnic conflict: consociationalism, federalism and control, u *The Politics of Ethnic Conflict Regulation — Case Studies of Protracted Ethnic Conflicts* (edited by John McGarry and Brendan O’Leary), Routledge, London and New York, 1995., str. 41-61.

³⁷ Lijphart, A., *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, New Haven, Yale University Press, 1977a.

međunarodnih organizacija: globalne UN i svih regionalnih, sve više postaju središte napora da se izgradi svijet u kojem će se stvoriti uvjeti za miran suživot većinskih naroda i etničkih manjina.

U tom sklopu etničke manjine uglavnom inzistiraju na mogućnosti njezgovanja kulturnog i etničkog identiteta, a ako je moguće, i na razmjernom sudjelovanju u središnjoj vlasti te lokalnoj samoupravi na područjima gdje žive u većem broju. Nisu usamljeni niti primjeri vođenja secesionističke politike. To je često popraćeno protivljenjem etničke većine, što dovodi do sukoba, koji se u različitim zemljama i okolnostima rješavaju primjenom različitih politika, od onih koje se temelje na sili, do onih koje se temelje na usklađivanju interesa i kompromisu. U državama zapadne demokracije formiranim na etničkom principu, većinski narodi i etničke manjine koje u njima žive, svjesni složenosti odnosa većine i manjine, te opasnosti koje mogu iz toga proizaći, činili su i čine brojne međusobne ustupke i kompromise dolazeći do određenih modela koegzistencije.

U praksi se politike reguliranja etničkih sukoba, a u funkciji mira i sigurnosti u pojedinoj državi i međunarodnoj zajednici, često pojavljuju u kombinaciji, ili je nekoliko njih usmjereno na istu etničku zajednicu ili se, alternativno, različite metode primjenjuju na različite etničke zajednice unutar jedne države. Sve navedene politike imaju za cilj reguliranje etničkog konflikta. Jedne su usmjerene na ukidanje etničkih razlika, dok druge predviđaju upravljanje tim razlikama. U dosadašnjoj povijesti, provođenje ovih politika teško je dovodilo do rješavanja etničkih sukoba, a mnogo češće ih je samo prikrivalo ili odgađalo, da bi se opet pojavili u još radikalnijem obliku, ugrožavajući nacionalnu i međunarodnu sigurnost.

Literatura

- Asbjorn, E., *Mogući načini i sredstva olakšavanja miroljubivog i konstruktivnog rješavanja problema koji se tiču manjina*, Komisija za ljudska prava — potkomisija za sprječavanje diskriminacije i zaštitu manjina: E/CN.4/sub.2/1993/ 34
- Alcock, A., *History of the South Tyrol Question*, Michael Joseph, London, 1970.
- Capotorti, F., *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religions and Linguistic Minorities*, United Nations, New York, 1979.
- Čičak-Chand, R.: Etnički konflikti i načini njihovog rješavanja, *Migracijske teme*, 11, 1/1995., str. 7-35
- Degen, V. Đ., *Međunarodno pravo i međunarodna sigurnost*, Svjetlost, Sarajevo, 1982.
- Deschenes, J., *Definicija riječi "manjina"*, UN, Gospodarsko i društveno vijeće, Komisija za ljudska prava, Potkomisija za borbu protiv diskriminirajućih mjera i za zaštitu manjina, 38. zasjedanje od 14. svibnja 1985. godine

- Fajler, M., Južni Tirol — model za rešavanje konflikta manjina?, *Međunarodna politika* broj 1053, str. 5-11
- Grizold, Anton, *Međunarodna sigurnost*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 1998.
- Grupa autora, *Minorities and Autonomy in Western Europe*, Manchester, 1991.
- Horowitz, Donald, *Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1985.
- Lustic, Ian, Stability in deeply divided societies: consociationalism versus control, *World Politics*, 31, 1, pp. 325-44
- McGarry, J. — O'Leary, B., *The Politics of Ethnic Conflict Regulation — Case Studies of Protracted Ethnic Conflicts*, Routledge, London and New York, 1995.
- Modeen, T., *The International Protection of National Minorities in Europe*, Abo, 1969.
- Peterlini, O., *Autonomy and the Protection of Ethnic minorities in Trento-South Tyrol*, Trento, 1997.
- Simon, J., Czechoslovakia's "Velvet Divorce", Visegrad Cohesion and European Faultlines, *European Security*, 3, 3/1994., str. 494
- Tatalović, S., *Manjinski narodi i manjine*, Prosvjeta, Zagreb, 1997.
- Villgrater, M., *Katakombenschule — Faschismus und Schule in Südtirol*, Bolzano, Athesia, 1984.
- Volgger, F., *South Tyrol — an Introduction, Provincial Government Publication*, Bolzano, 1989.
- Vukadinović, R., *Međunarodni politički odnosi*, Barbat, Zagreb, 1998., str. 254
- Vukas, B., *Etničke manjine i međunarodni odnosi*, Zagreb, Školska knjiga, 1978, str. 251

Siniša Tatalović

ETHNIC MINORITIES AND SECURITY

Summary

Ethnic minorities and minorities-related conflicts have always been one of the most important security issues for international community. The durability of ethnic conflicts in certain regions and the difficulties in their resolution, have resulted in the outbreak of many armed conflicts, the collapse of multi-ethnic states, the changes of borders and of demographic relations. Despite the increasing number of security challenges and needs, it is still not possible to talk about a certain uniform and universally accepted model of solving the problems among ethnic minorities. It is obvious that in the post-coldwar period this is going to be an increasingly pressing need of international community. The paper deals with most basic security problems which are caused by the unsettled relationships between ethnic minorities and majority; it also covers the policies of their resolution. By analysing the model of resolving ethnic conflicts in South Tyrol, two groups of ethnic conflicts' resolution policies are looked into: the policy of the elimination of differences and the policy of managing differences.