
Nacionalni fenomen i akomodacija interesa: pretpostavke postkomunističke tranzicije — II. dio

BRANKO CARATAN*

Sažetak

Autor polazi od konstatacije da, usprkos integrativnim tendencijama, broj nacionalnih država u svijetu raste. Suprotstavljeni nacionalni interesi i konflikti mogu se ublažiti ili izbjeći ako se znaju glavni pojmovi i problemi, način akomodacije interesa i specifičnosti postkomunističke tranzicije. Autor objašnjava pojmove i probleme, kao što su: nacija, etnička grupa, nacionalna država, nacionalizam, zaštita manjina, pravo na samoodređenje, decentralizacija, autonomija, federalizam, konsocijacijska demokracija, neteritorijalna autonomija. Posebnu pozornost posvećuje pitanjima koja reflektiraju aktualne kontroverze globalne i nacionalne politike. Zaključuje, između ostaloga, da su nacionalni problemi bitna pitanja tranzicije i ne mogu se ignorirati (jer su nacije realitet s kojim se treba suočiti), da postoje principi i mehanizmi regulacije konfliktnih nacionalnih interesa, da demokracija i izgradnja nacija nisu nespojivi nego protuslovni pojmovi, te da su demokratska društva nacionalno tolerantna, a rješavanje nacionalnog pitanja pretpostavka demokratske tranzicije.

Nacionalizam

Kontroverze oko nacija prate nesuglasice i terminološko nerazumijevanje pojma nacionalizma. Radi se o recentnoj riječi, koja se prvi put pojavila 1789., a Oxford English Dictionary ne poznaje pojam sve do 1844. Pojava nacionalizma nije bila prepoznata do kraja 18. stoljeća, a u masovnoj je upotrebi tek u 20 stoljeću. Mnogi prihvaćaju tezu da nacionalizam počinje s Francuskom revolucijom.⁷⁷ Nacionalizam kao pojam pokriva, prvo,

* Branko Caratan, redovni profesor Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu na predmetima Komparativna politika i Suvremeni politički sustavi.

⁷⁷ Friedrich, Carl J. *Trends of Federalism in Theory and Practice*. New York, Washington, London, Frederick A. Praeger, Publishers, 1968, str. 34; Hobsbawm se tu poziva na Rennera (Hobsbawm, Eric. J. *Nacije i nacionalizam: Program, mit, stvarnost*. Zagreb, Novi Liber, 1993, str. 113).

politički program i, drugo, pokret ili stranku s takvim programom.⁷⁸ Kako su pokret ili stranka definirani određenim programom, potrebno je odrediti što predstavlja osnovu nacionalizma kao političkog programa. Gellner smatra da je nacionalizam politički princip, koji drži da političke i nacionalne jedinice trebaju biti podudarne.⁷⁹ Za Smitha, nacionalizam je “ideološki pokret za postizanje i očuvanje autonomije, jedinstva i identiteta jedne nacije.”⁸⁰ Po Kellasu, nacionalizam “brani i promovira interese nacije”, a to se događa onda kad je blokirano uspostavljanje nacionalne države.⁸¹

Veoma često nacionalizam se koristi kao pejorativan pojam. Anderson navodi da čak i Tom Nairn, autor koji ima razumijevanja za nacionalne pokrete, smatra da “nacionalizam” spada u patologiju moderne razvojne povijesti, jednako tako neizbježan kao i ‘neuroza’ kod pojedinca, prati ga podjednaka dvosmislenost, posjeduje istu urođenu sposobnost da se sroza u mahnitost, čiji su korijeni u dilemama bespomoćnosti koje more veći dio svijeta (ekvivalent infantilnosti kod društva) i uglavnom je neizlječiv.”⁸² Anderson primjećuje da, usprkos velikoj političkoj moći, nacionalizam iskazuje ekstremno filozofsko siromaštvo. Seton-Watson smatra da je nacionalizam pogrdan izraz suprotan riječi patriotizam; da je to politika na štetu drugih, ignoriranje interesa drugih naroda; “politički pokret kojem je svrha da potpomogne navodne ciljeve i interese nacije”, a da su dva najčešća cilja nezavisnost i nacionalno jedinstvo.⁸³ Seton-Watson ipak razlikuje i pojam ekstremnog nacionalizma, koji s fanatičnom mržnjom istiskuje pobožnost. “Previše često njegovi su vođe frustrirani tipovi, neprilagođeni društvu i napuhani poluintelektualci. U svojim najgorim oblicima, ekstremni nacionalizam dovodi do pokolja i nasilnog izгона milijuna, uglavnom, neđužnih ljudi.”⁸⁴

⁷⁸ Smith smatra da se termin nacionalizam koristi na više načina: 1. za proces formiranja nacija i nacionalnih država, 2. za svijest o pripadnosti naciji, 3. za jezik i simbole nacije, 4. za ideologiju koja smjera na realizaciju nacionalnih aspiracija, 5. za pokrete koji žele realizirati ciljeve nacije. (Smith, *National Identity*, str. 72) Međutim, određenje pod 1 odnosi se na izgradnju nacije (nation-building) što može biti dio nacionalističkog programa, ali pojmovi nisu istovjetni. Odrednice 2 i 3 isto mogu biti dio programa kao i točka 4.

⁷⁹ Gellner, *ibid.*, str. 1, 43. Blackwellova enciklopedija ima isto određenje. Nacionalizam je doktrina koja podržava tezu da se politička i nacionalna jedinica trebaju prostorno podudarati. Bogdanor, ed. *The Blackwell Encyclopedia...*, str. 382.

⁸⁰ Smith, *National Identity*, str. 73-74.

⁸¹ Kellas, *ibid.*, str. 3-61. Robertsonov rječnik smatra slično da je nacionalizam politička doktrina, koja zahtijeva da zajednica treba živjeti u jednom političkom sustavu, koja brani ravnopravnu poziciju zajednice i koja inzistira da zajednica treba biti neovisna. (Robertson, *ibid.*, str. 333)

⁸² Anderson, *ibid.*, str. 16-18.

⁸³ Seton-Watson, *ibid.*, str. 26.

⁸⁴ Seton-Watson, *ibid.*, str. 35.

Razlikovanje predstavlja kategorizaciju tipova nacionalizma na zapadni i istočnoeuropski model nacionalizma. Zapadni nacionalizam je građansko-teritorijalni, unificirajući, liberalan, s građanima države kao pripadnicima nacije, a vremenski pripada 19. stoljeću. Istočnoeuropski je etničko-geneološki, balkanski po metodama, s nasilnim inženjeringom (razmjena stanovništva, izbacivanja, nasilne asimilacije, likvidacije, brutalnost), promovira partikularizam, djeluje razorno, traži etnički identitet za stjecanje svojstva građanina, vremenski je zakašniji tip, svojstven nepovijesnim nacijama.⁸⁵ Renner će dodati da je u takvim nacijama nacionalna obespravljenost bila prepreka za širenje socijalističkih ideja.⁸⁶

Istina je da je u današnjim zapadnim demokracijama napetost na nacionalnom planu znatno manja nego na istoku Europe i u Trećem svijetu. Na Zapadu su etničke granice bile jasne, a centralizirane države jake u vrijeme nastanka nacija, što je dijelom olakšalo čitav proces. Međutim, i tada je to bio proces na štetu slabijih etničkih zajednica, koje su bile asimilirane milom ili silom. Dimenzije njihove obespravljenosti su teško procjenjive, jer su tadašnji demokratski standardi bili puno niži od suvremenih, a i dostupnost informacija je neusporediva (nije bilo CNN-a). Tragovi te ranije diskriminacije vidljivi su u naknadnim nacionalnim i regionalnim aspiracijama, koje se javljaju i unutar okvira najstarijih nacionalnih država. Na Istoku se izgradnja nacija provodila na etnički puno teže definiranom prostoru, uz neprekidne promjene državnih entiteta i njihovih granica, te dobrih 100-200 godina kasnije. Ali danas su demokratski standardi puno stroži, i nepoštivanje prava slabijih etničkih zajednica i njihovih pripadnika, na žalost recentnih nacionalista, ne može se više tolerirati. Primjerice, u suvremenim balkanskim obračunima nije moguće pozivanje na temu “što su oni radili s crncima”. Istovremeno, treba reći da i na Zapadu postoje slučajevi zakašnjelog formiranja nacija (npr., irske, austrijske) i sasvim recentno etnički restriktivni zakoni o stjecanju državljanstva, ali i zapadni model na Istoku (češki, mađarski slučaj).⁸⁷

Nema nikakve sumnje da nacionalizam i danas izaziva konfliktne situacije. Konflikti su realistički ako su na crti racionalnih interesa. Ali, u međunacionalnim sporovima puno je utjecaja psiholoških stresova i posebno

⁸⁵ Smith, *National Identity*, str. 81; Gellner, *ibid.*, str. 99-100; Kellas, *ibid.*, str. 73-4; Bogdanor, Vernon. *Overcoming the Twentieth Century: Democracy and Nationalism in Central and Eastern Europe*. “The Political Quarterly” Vol. 66, No 1, Jan-March 1995, str. 85-86.

⁸⁶ Renner, *ibid.*, str. 120.

⁸⁷ Većina država preferira da njeni građani budu pripadnici homogene nacije, a njihovi imigracioni zakoni to reflektiraju. Britanski imigracioni zakoni ne daju automatsko pravo državljanstva nosiocima britanske putovnice, ukoliko nemaju roditelje ili praroditelje rođene u Britaniji. Ustav Zapadne Njemačke, za razliku od gostujućih radnika imigranata, davao je automatsko državljanstvo Nijemcima iz DDR-a, Poljske i povolškim Nijemcima iz Rusije, koji su tamo došli u 18 stoljeću. Kellas, *ibid.*, str. 150-151. Usp. i: Kellas, *ibid.*, str. 86-195; Smith, *National Identity*, str. 81.

osjećaja nesigurnosti.⁸⁸ Kao ideološke opreke nacionalizmu obično se smatraju liberalizam i marksizam, koji su oba zagovarali, svaki iz svojih razvojnih razloga, šire integracije nasuprot partikularizmu i nerijetko pokazivali malo razumijevanja za nacionalne probleme. Marksistički politički pokreti, kad su bili manje dogmatski, imali su više osjetljivosti za nacionalni fenomen, pa makar u instrumentaliziranom pristupu (npr., Lenjin versus Staljin), a liberalna demokracija tek recentno pokazuje da se uspijeva suočiti s kompleksnošću teme (primjer Belgije, europskog regionalizma i sl.).⁸⁹ Politički odgovor (i na razini institucija) na nacionalizam traži se u usklađivanju konfliktnih interesa, federalizmu, autonomijama, zaštiti manjina i ljudskih prava, multikulturalizmu i konsocijacijskoj demokraciji (nasuprot majoritarnoj). Općenito bi se moglo reći da je u kasnom industrijskom i postindustrijskom društvu nacionalizam manje virulentan (granice su stabilizirane, demokratski standardi i zaštita manjina znatno unaprijeđeni).

Usprkos tome, nacionalizam i dalje izaziva kontroverzne reakcije. Gellner navodi četiri tipične pogrešne teorije o nacionalizmu. Po prvoj, nacionalizam je prirodna i samogenerirajuća pojava (ako je odsutan, onda samo zbog represije). Druga teorija smatra da je nacionalizam umjetna konsekvencija ideja koje nisu ni trebale biti formulirane (žalosni povijesni incident bez kojeg se može biti). Treće, marksisti misle da je nacionalizam strašna pogreška povijesti — mobilizatorska (obnoviteljska) poruka upućena klasi bila je greškom uručena naciji. Četvrta teorija drži da je nacionalizam obnova atavističkih snaga krvi i tla (iako, kako komentira Gellner, čovjek doba nacionalizma nije ništa gori od ljudi ranijih razdoblja, možda čak malo bolji).⁹⁰ Problem s nacionalizmom je u tome, zaključit će Gellner, što je on inherentan određenom sklopu socijalnih uvjeta, a ti su uvjeti — “uvjeti našeg vremena”.⁹¹

⁸⁸ Kellas, *ibid.*, str. 162.

⁸⁹ Hobsbawm upozorava da su u početku upravo mnoge socijalističke stranke bile glavni nosilac nacionalnog pokreta svog naroda i da su mnogi borci za nacionalna prava malih naroda popunjavali redove lijevih stranaka (u Poljskoj, Finskoj, Gruziji, Armeniji, Nizozemskoj, Škotskoj, Velsu). I neke druge stranke spajale su socijalne i nacionalne programe, kao primjerice HSS u Hrvatskoj. Dominantni diskurs nacionalne emancipacije sve do 70-tih godina reflektirala je teorija ljevice (u početku socijalna demokracija, pa zatim kominternovski marksizam). Alternativni i izrazito naglašeni nacionalni diskurs bio je kompromitiran vezama s fašizmom. (Hobsbawm, *ibid.*, str. 136-7, 163). Mnogi su zato krivo zaključili da je svako aktualiziranje nacionalnih tema svojstveno desničarskom pristupu. Iako su i marksistički pokreti i režimi znali provoditi politiku diskriminacije i krajnje je okrutno realizirati, desno orijentirane politike češće su bile povezane s ekstremnim nacionalizmom. Ali to ne znači da je uključivanje nacionalnog elementa u programe izraz desne orijentacije. Nacionalne elemente u političkom programu kao bitne dijelove strategije imali su Lenjin i Tito, koje nitko razuman ne može uključiti u desnicu.

⁹⁰ Gellner, *ibid.*, str. 129-130.

⁹¹ Gellner, *ibid.*, str. 125.

Nacionalizam se, dakle, ne može izbjeći, posebno ne nojevskim guranjem glave u pijesak ili pukim apelima. Ako nacionalizam definiramo kao politički pokret u kojem se nacionalno pitanje nalazi u fokusu (rangirano kao isključivi ili primarni politički cilj), određivanje nacionalnog interesa i instrumenata implementacije pokazat će pozitivne ili negativne konotacije određenog nacionalizma. Tipični ciljevi nacionalističkih pokreta su izgradnja nacije (zaključno sa stvaranjem nacionalne države), borba protiv diskriminacije, nacionalna integracija u granicama nacionalne države, osvajački i obrambeni ratovi i sl. Nije teško zaključiti da između nacionalnih oslobodilačkih pokreta ili obrambenih ratova te onih koji žele osvajati i obespraviti druge postoji bitna razlika, iako svaki nacionalizam uvijek nosi sa sobom konfliktni potencijal.

Akomodacija interesa

Zaštita manjina

Osim građanskih i međudržavnih ratova, u političkoj praksi pojavio se niz modaliteta u rješavanju interesnih konflikata na planu nacionalnih odnosa. Neke od metoda su veoma grube. Interna eliminacija uključuje genocid, izbacivanje — razmjenu stanovništva, nasilnu asimilaciju. Genocid (grčki *genos* za rod, pleme i latinski *occidere* za ubiti) predstavlja politiku fizičkog uništenja rasne, etničke, religijske i druge slične grupe. Tursko istrebljivanje Armenaca 1915.-1916.⁹² i nacistički holokaust⁹³ tipični su primjeri, ali to su i pokušaji na prostoru bivše Jugoslavije u recentnom ratu. Nakon Prvog svjetskog rata Grčka i Turska dogovorile su se o uzajamnoj razmjeni stanovništva. Zapravo je to bio nehumani okrutni progon ljudi i “razmjena” se ne može braniti tezom da je humanija od masovnog ubijanja.⁹⁴ Nakon Drugog svjetskog rata pobjedničke su sile na konferenciji u Potsdamu odobrile plan izbacivanja Nijemaca iz Poljske, Čehoslovačke i bivše Jugoslavije, koji je realiziran protjerivanjem 12 milijuna Nijemaca.⁹⁵ Postojao je i plan za izbacivanje Mađara iz Jugoslavije, ali su to mađarski komunistički lideri uspjeli spriječiti

⁹² Po turskim izvorima broj armenskih žrtava nije veći od 200.000, a po armenskim ide do 1,5 milijun.

⁹³ Naziv za projekt fizičkog uništenja “židovske rase”. Holokaust od grčkog *hólos* za čitav i *kaustós* za spaljen. Smatra se da broj ubijenih u Hitlerovom planu Njemačke Judenrein (“čiste od Židova”) ili “konačnog rješenja” ide do 6 milijuna evropskih Židova. Usp.: Krieger, Joel ed. *The Oxford Companion to Politics of the World*. New York, Oxford, Oxford University Press, 1993, str. 396.

⁹⁴ Lijphart se, međutim, poziva na teze Louisa Wirtha i Normana J.G. Poundsa o preseljavanju stanovništva kao manjem zlu od proliferacije malih država i nasilnih konflikata. (Lijphart, *ibid.*, str. 52.)

⁹⁵ Prvi su namjeravali protjerati Nijemce iz Alzasa jakobinci još 1789. godine.

intervencijom kod Staljina. Od nasilne asimilacije treba razlikovati spontanu asimilaciju, a poseban slučaj predstavlja američki melting pot.⁹⁶

Poseban su problem nacionalne manjine i mogućnosti njihove zaštite. Uobičajeno je da se manjinama smatraju brojčano manje nedominantne grupe u državi, distinktivne po svojim etničkim, rasnim, religijskim ili lingvističkim karakteristikama. To su grupe s osjećajem solidarnosti i nastojanjem da se održe kao zasebne zajednice, sa željom da sačuvaju svoju kulturu, tradiciju, jezik, religiju i postignu stvarnu ravnopravnost. Manjine se sumarno određuju i kao distinktivne grupe s permanentnim osjećajem diskriminiranosti ili kao distinktivne grupe koje su pod dominacijom drugih grupa.⁹⁷ Manjine obično imaju stanovite političke i ekonomske karakteristične probleme s pristupom pozicijama u vlasti ili javnim službama, s pravom glasa, s regrutiranjem u vojsku i policiju, sa stvarnim mogućnostima političkog organiziranja, stvarnim pravima na legalnu zaštitu, jednakošću dohodaka, s pravima stjecanja vlasništva (posebno zemljišnog), s pristupom obrazovnim institucijama, mogućnostima obavljanja komercijalnih poslova, ulaskom u slobodne profesije ili javne službe. Nalazi Gurrovog projekta "Manjine u opasnosti" pokazuju, prvo, da je namjerna diskriminacija od dominantne grupe mnogo važniji izvor manjinskog problema nego kulturne razlike između manjina i većine, drugo, da su ekonomske nejednakosti mnogo rezistentnije na promjene nego političke nejednakosti te, treće, da je od 50-ih godina revolt manjina u stalnom porastu.⁹⁸ Treba napomenuti da postoje matematičke većine, koje se nalaze u položaju manjina (crno stanovništvo ranije u Južnoj Africi, Rodeziji), kao i da postoje manjine koje su u dominantnoj poziciji većine (Tutsi u Ruandi 1971., bijelci ranije u Južnoj Africi, Suni Arapi u Iraku)⁹⁹. Manjine mogu biti veoma brojne. Kurda ima 18-20 milijuna, ali u nekoliko država (Turskoj, Iraku, Iranu, Siriji, na Kavkazu).¹⁰⁰ U Kini manjine čine 6,7% populacije, ali zauzimaju više od 50% teritorija (1985.).¹⁰¹

⁹⁶ Engleski pojam za lonac za taljenje koristi se za naziv procesa u kojem su se imigranti različitog etničkog porijekla (koji su u SAD dolazili ne kao etničke grupe, već kao pojedinci) bili asimilirani i stvarali američku naciju. Sasvim su promašene procjene da bi se takav proces mogao ponoviti tamo gdje već postoje jasno formirane nacionalne zajednice. U bivšoj Jugoslaviji takva ideja bila je bliska unitarističkom diskursu.

⁹⁷ Usp.: Halperin, Morton H. and David J. Scheffer, Patricia L. Small. *Self-Determination in the New World Order*. Washington D.C. Carnegie Endowment for International Peace, 1992, str. 54; Hannum, ibid., str. 50, 60-61; Duchacek, Ivo D. *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics*. New York, Holt, Rinehart and Winston, 1970, str. 96.

⁹⁸ Projekt "Minorities at Risk" (Centar za komparativnu politiku Sveučilišta Colorado 1986.) predstavlja globalni pregled i analizu 233 politički aktivne manjine nakon završetka Drugog svjetskog rata. (Gurr, Ted Robert. *Minorities at Risk: A Global View of Ethno-political Conflicts*. Washington DC, US Institute of Peace Press, 1995, str. VII-VIII, 40-41.)

⁹⁹ Gurr u tu grupu uključuje Srbe u bivšoj Jugoslaviji (Gurr, ibid., str. 8).

¹⁰⁰ Godine 1990. u Turskoj živi između 8-11 mil. Kurda (od ukupno 55 milijuna stanovnika), u Iranu 4-6 milijuna (od ukupno 50 milijuna stanovnika), u Iraku 3,5-4 milijuna

Zaštita prava manjina ne može se svesti na demokraciju i zaštitu prava pojedinaca. Demokratske zemlje jesu tolerantnije prema manjinama, ali demokracija ništa ne znači, ako su manjine trajno nadglasavane, što im se najčešće događa, jer u majoritarnom odlučivanju u pravilu nikada ne mogu skupiti više glasova od većine. Slično se događa i kulturno krajnje nerazvijenom starosjedilačkom stanovništvu.¹⁰² Zato je prava hipokrizija teza o svodenju zaštite manjine na zaštitu njihovih individualnih prava. Iza toga se ne krije ništa drugo do nacionalizam većine.¹⁰³

Od 17. st., kad se priznaju prava vjerskih zajednica, preko otomanskog millet-sustava s autonomijom religijskih zajednica, pa sve do sustava manjinskih ugovora nakon Prvog svjetskog rata nadgledanih od Lige naroda, provlači se ideja zaštite manjina kao grupe. Ustav Libanona iz 1926., primjerice, štiti sedam religijskih grupa na tragu otomanskog millet-sustava. Tek anglofonske imigrantske zemlje SAD, Australija i Kanada nose individualističku orijentaciju, tako da i UN s time započinju. Utjecaj SAD u UN nakon Drugog svjetskog rata nametao je zaštitu individualnih prava kao glavni pristup zaštiti manjina. U praksi SAD (i drugih imigrantskih zemalja) to je imalo smisla kao metoda asimilacije imigranata i stvaranja nove nacije. Međutim, sredinom 80-ih pojavljuje se unutar radnih tijela UN dilema o alternativni: individualna ili kolektivna zaštita manjina. Dokument Konferencije o sigurnosti i suradnji u Europi (Kopenhagen, 1990.) zaključuje da manjina kao cjelina mora uživati stanovita politička prava. Na tom tragu Vijeće Europe 1991. daje inicijativu za zaštitu egzistencije manjinskih grupa, njihova kulturnog identiteta, školovanja na materinskom jeziku, participacije u javnim poslovima, i traži uzdržavanje i od nenasilne asimilacije.¹⁰⁴

Zaštita manjina kao kolektiviteta nužna je, jer pripadnici manjina ne doživljavaju diskriminaciju na individualnoj osnovi, već upravo zato što su članovi manjinske zajednice. Oni nisu ugroženi u svojim pravima kao pojedinci, već kao grupa. Zato je besmisleno svoditi njihovu zaštitu na protekciju njihovih individualnih prava, jer se samo time ona ne mogu zaštititi od diskriminacije koja je usmjerena prema kolektivitetu. Duchacek smatra da je zaštita manjine kao grupe potrebna, prvo, da bi se održao identitet

(četvrtina ukupno populacije), manje od 1 milijuna u Siriji (10% stanovništva), oko 0,5 milijuna na Kavkazu. (Krieger, *ibid.*, str. 518)

¹⁰¹ Hannum, *ibid.*, str. 67.

¹⁰² Halperin, *ibid.*, str. 65.

¹⁰³ U bivšoj Jugoslaviji žalba manjih nacija federacije da su permanentno nadglasavane nailazila je na čuđenje kod srpske strane i tada je srpska politika uporno tvrdila da je liberalni princip "jedan čovjek, jedan glas" jedino demokratski. Kada su u novim državama, Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini Srbi ostali u poziciji manjine, srpski političari su veoma brzo shvatili što je to nadglasavanje i više nisu spominjali to liberalno načelo.

¹⁰⁴ Halperin, *ibid.*, str. 54-59; Hannum, *ibid.*, str. 50-60, 63-73.

grupe, drugo, jer je to garancija i individualnih prava i treće, jer većina može uvijek opstruirati individualna prava manjine. Ugledni politolozi Juan J. Linz i Alfred Stepan kritiziraju rigorozne sljedbenike političkog liberalizma, zagovornike prava pojedinaca i univerzalizma, koji se protive bilo kojoj formi kolektivnih prava manjina. Oni vjeruju da je “kombinacija kolektivnih prava nacionalnosti ili manjina u multinacionalnom, multikulturnom društvu ili državi, s pravima pojedinaca koje država potpuno štiti, vjerojatno (...) najmanje konfliktan put” artikulacije demokratske politike zaštite manjina.¹⁰⁵ Ljudi su organizirani u društvu i zaista malo se prava može zamisliti u čisto individualnom kontekstu. Ali i obrnuto, primjena kolektivnih prava stvarna je samo ako pojedinci mogu preko njih realizirati i zaštititi svoje interese.

Zaštita manjina obično uključuje obrazovanje na jeziku manjine, zaštitu njenih kulturnih ustanova, običaja, religije, financiranje njezinih djelatnosti, mogućnost stanovitog stupnja autonomije, posebnu zaštitu njenih ljudskih prava (jednake mogućnosti odnosno obranu od diskriminacije), pozitivnu diskriminaciju (prednosti za grupu), rezervirana mjesta (sustav kvota u vodstvima političkih stranaka i državnim organima).¹⁰⁶

Primjena različitih izbornih modela može pogodovati manjinama ili ih onemogućiti u zastupanju njihovih interesa. Razmjerni izbori omogućuju predstavljanje teritorijalno disperziranih pripadnika manjina, a većinski teritorijalno koncentriranih manjinskih grupa. Zaštiti manjina mogu pridonijeti i zasebni izborni spiskovi, kao i neki kompliciraniji sustavi izbora.¹⁰⁷ Izborni model ne može manjinu pretvoriti u većinu, ali može postići da manjina bude zastupljena i da se njezin glas čuje.¹⁰⁸ Općenito, parlamentarni režimi pogoduju manjinama, jer omogućavaju koalicije u kojima će i etničke stranke biti uključene, ali postoje instrumenti da se i kod predsjedničkih izbora osigura utjecaj raznih nacionalnih zajednica.¹⁰⁹

Status manjina ovisi i o općem odnosu manjine prema dominantnoj naciji i njezinoj nacionalnoj državi. Ako manjina polazi od osporavanja legitimnih prava većinske nacije i apriorno odbija lojalnost zajedničkoj državi, bez obzira na njen demokratski i tolerantni ili nedemokratski i netolerantni

¹⁰⁵ Usp.: Duchacek, *ibid.*, str. 98-9; Linz, Stepan, *ibid.*, str. 33-34.

¹⁰⁶ Finska priznaje bilingvizam lokalnih zajednica ukoliko manjinsko stanovništvo predstavlja 8% populacije (sve dok ne padne ispod 6%).

¹⁰⁷ Tu spadaju izbori gdje birač ima dva glasa tako da može oba koncentrirati na kandidata svoje nacionalne grupe (kumuliranje), mogućnost glasanja za kandidate s različitih stranačkih lista (panaširanje) i sl.

¹⁰⁸ Bogdanor, *Overcoming the Twentieth Century...*, str. 89-91.

¹⁰⁹ Multietnička Nigerija pokušala je kod predsjedničkih izbora s uvjetom da kandidat bude izabran tek ako dobije 25% glasova dvije trećine država federacije. (Linz, Juan J. and Arturo Valenzuela eds. *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore, London, John Hopkins University Press 1994, str. 44.)

karakter, tada se odnosi neminovno pogoršavaju i traženje mirnih solucija je otežano. Veoma često manjine traže uporište izvan države gdje žive, u svojoj matičnoj naciji i njenoj državi, ili inzistiraju na integraciji više razine (primjerice federaciji), kao jedinom osloncu svojih interesa. Takav pristup daje osnovu iredentizmu i pojačava nepovjerenje većinske nacije u integracije višeg stupnja.¹¹⁰ Prirodno je da se manjine okreću radi podrške svojoj matici i da spas traže u integracijama. Međutim, puno je jednostavniji pristup inzistiranje na demokratičnosti (i tolerantnosti) zajedničke države, kao osnovi zaštite manjinskih prava.¹¹¹

Pravo samoodređenja

Na razini načela najjači instrument zaštite nacionalnog identiteta predstavlja pravo nacije na samoodređenje. Princip samoodređenja daje pravo svakom narodu da sam odredi svoj politički status, uključujući pravo na svoju vlastitu državu. Koncept samoodređenja time postavlja nacionalni interes kao najviši princip političke legitimacije. Princip uključuje pravo naroda da bira formu vladavine unutar države, da redefinira granice, pravo političke jedinice unutar federacije na secesiju (odcjepljenje) i stvaranje nove nezavisne države, zaštitu manjina, pravo etničke grupe na veći stupanj kulturne i političke autonomije, te održanje i jaču zaštitu vlastitog identiteta. Princip samoodređenja u krajnjoj liniji daje pravo narodu da sam bira kojem će političkom entitetu biti lojalan.¹¹²

Još je Kant uveo kategoriju samoodređenja kao autonomiju, koja postaje etički imperativ pojedinca, a Fichte i drugi njemački filozofi proširili su princip na grupu, davši time poticaj filozofiji nacionalnog samoodređenja i borbi za ostvarenje vlastite države. U modernoj političkoj povijesti princip samoodređenja uveli su krajem Prvog svjetskog rata američki predsjednik Wilson i boljševički lider Lenjin u pripremi revolucije 1917. u Rusiji. Wilsonov liberalizam podrazumijevao je nerazdvojnost slobode pojedinca i nacije. Pretpostavljalo se da će države biti identične s nacijama, da će stanovništvo države biti istovjetno s nacijom, te da će svaki narod imati svoju državu. Realpolitički Wilsonov pristup trebao je omogućiti dekompoziciju uglavnom neprijateljskih država u Europi (Austro-Ugarske, Njemačke, Otomanske, Ruske imperije) i zato primjena principa nije išla dalje od toga. Prihvatilo se u mirovnim aranžmanima da neke od država

¹¹⁰ Iredentizam je pokret koji traži "ponovno" uključivanje tuđih teritorija u svoju državu (porijeklo u paroli *Italia irredenta* talijanskog političkog pokreta 19. st.) ili priključenje manjine svojoj nacionalnoj matici. Francuski revanšizam zahtjeva povratak izgubljenih Alsace i Lorraine, Hitler je tražio da svi Nijemci žive u jednoj zemlji, Milošević da svi Srbi žive u jednoj zemlji (Robertson, 1993, 250; Hitler, 1973, 329, 393, 398, 423).

¹¹¹ Činjenica da su finski Švedani podržavali finska nastojanja za odvajanje od Rusije, osigurala im je enormno visok stupanj zaštite manjinskih prava u samostalnoj finskoj državi.

¹¹² Usp.: Walter Connor prema Hannum, *ibid.*, str. 7; Halperin, *ibid.*, str. XI, 47.

sljedbenica ranijih multinacionalnih imperija budu mini mnogonacionalne države (Čehoslovačka, Kraljevina Jugoslavija).¹¹³ Na drugoj strani, kao i gotovo čitava socijaldemokracija njegova doba, Lenjin se zalagao za pravo naroda na samoodređenje, uključivo do odcjepljenja, jer mu je borba potlačenih naroda Ruske imperije predstavljala saveznika u njegovom revolucionarnom programu.¹¹⁴ Međutim, u Lenjinovu pristupu postoje i uočljive promjene stavova (u kojima je od klasičnog zagovaranja centralizma kao ideala došao do zastupanja federalizma u njegovoj naglašenoj formi), kao i limiti njegove interpretacije samoodređenja. Lenjin je zastupao princip samoodređenja na državnom planu, a kod organizacije Boljševičke stranke istovremeno je bio protivnik unošenja federalnih elemenata u njenu strukturu, jer je smatrao da je garancija uspjeha stranke koja diže revoluciju njezina unitarna organizacija za cijelu Rusku imperiju. I, drugo, realizaciju samoodređenja podredio je interesima pobjede komunističke revolucije. Ali i uza sve to, Lenjin je bio vjerojatno među najenergичnijim zagovornicima nacionalnih prava za sve narode i izraziti protivnik ruskog nacionalizma, a po nedogmatičnosti interpretacije nacionalnog pitanja još uvijek je daleko ispred dobrog dijela i suvremene ljevice, koji njegove stavove doživljavaju kao nacionalističku devijaciju. Za Lenjina su karakteristične njegove polemike protiv radikalno ljevičarskog podcjenjivanja uloge nacionalnog fenomena, koji je na klasičan način zastupala Rosa Luxemburg¹¹⁵, kao i protiv unitarističke velikoruske politike, koju je opet na klasičan način provodio Staljin. Do danas su zapravo negativizam, redukcionizam, podcjenjivanje i instrumentaliziranje nacionalnog fenomena ostali karakteristika dogmatske ljevice, a Lenjin se potkraj života približio shvaćanju o ulozi nacionalnog pitanja kao samostalnog, važnog i nezaobilaznog političkog problema, i nacionalnog samoodređenja kao univerzalnog prava.¹¹⁶

¹¹³ Usp.: Seton-Watson, *ibid.*, str. 19, 25.

¹¹⁴ Seton-Watson je konstatirao da je već u prvoj ruskoj revoluciji nacionalno pitanje djelovalo na strani pobune: "Ruska revolucija 1905. bila je isto toliko revolucija Nerusa protiv rusifikacije, koliko i revolucija radnika, seljaka i radikalnih intelektualaca protiv samodržavlja. Te su dvije pobune, dakako, bile povezane: društvena je revolucija zapravo bila najgorčeniya u neruskim područjima, među poljskim radnicima, litvanskim i gruzijskim seljacima." Seton-Watson, *ibid.*, str. 101.

¹¹⁵ Njene stavove o nacionalnom pitanju u predgovoru knjige Rose Luxemburg *Izabrani spisi* (Zagreb, Naprijed, 1974.) oduševljeno je podržao beogradski filozof Ljubomir Tadić, koji je posljednjih godina nekritički branio stavove srpskog nacionalizma u nacionalnim kontroverzama u bivšoj Jugoslaviji (str. 19-20).

¹¹⁶ Usp.: Lenjin, V.I. *O nacionalnom i kolonijalnom pitanju*. Zagreb, Naprijed, 1958; Lenjin, V.I. *Socijalizam i nacionalno pitanje*. Zagreb, Školska knjiga, 1977. (posebno tekstove *O pravu nacije na samoodređenje*, *Pismo Kongresu*, *Uz problem o nacionalnostima ili "autonomizaciji"*). Za interpretacije vidjeti: Liebman, Marcel, *Leninism under Lenin*. London, Merlin Press, 1980., i Meyer, Alfred G., *Leninism*. New York, Washington, London, Praeger Publishers, 1971. O sukobu sa Staljinom o nacionalnim problemima sovjetske države usp.: Lewin, Moshe. *Lenin's Last Struggle*. New York, London, Monthly Review Press, 1978; Pipes, Richard, *The Formation of the Soviet Union: Communism and Nationalism, 1917-1923*. Cambridge, Harvard

U poznate slučajeve uspješne primjene principa samoodređenja, izvan raspada multinacionalnih imperija, spada grčka pobuna protiv Otomanske imperije i nezavisnost postignuta 1830., zatim secesija Belgije od Nizozemske iste godine, razvrgnuće personalne unije Norveške sa Švedskom 1905., sporazumno odvajanje Finske od sovjetske Rusije 1918., uspostavljanje autonomije Švedanima naseljenih Aalandskih otoka u Finskoj 1920., Islanda od Danske 1944.¹¹⁷

U nekim slučajevima ustavi država predviđali su pravo samoodređenja, uključivo do odcjepljenja, i time je princip postao dio unutarnje ustavne regulative. Ustav Burme predviđao je i proceduru secesije, svi ustavi SSSR-a imali su pravo republika na odcjepljenje definirano u normativnom dijelu teksta, a posljednji ustav druge Jugoslavije (SFRJ) govorio je o pravu samoodređenja uključivo i odcjepljenja, u preambuli.¹¹⁸ Međutim, pravo na samoodređenje je i univerzalno političko načelo i pravilo međunarodnog javnog prava i kao takvo obveza je svih država svijeta. Još je Povelja Ujedinjenih naroda uključila princip samoodređenja kao univerzalno pravo (čl. 1, 55). Istina, u početku je primjena tog prava bila limitirana na kolonijalne narode, ali se postupno prihvatila njegova univerzalnost. U prilog tome govori i Završni akt Konferencije o europskoj sigurnosti i suradnji iz 1975., koja je u svoja načela uključila i pravo na samoodređenje. Pravo na samoodređenje može biti u kontradikciji s pravom država na integritet, ali se u praksi suprotnost između dva prava rješava u korist samoodređenja, ako država o kojoj se radi ne predstavlja sve građane (ako diskriminira bilo koji narod u svojim granicama). Pravo na samoodređenje može se zloupotrijebiti, ako služi kao alibi za agresiju i destabilizaciju države protiv koje se traži primjena tog prava, kao što se, primjerice, Hitlerova Njemačka poslužila Nijemcima u Sudetima (ČSR) 1938. za aneksiju teritorija i svojim sunarodnjacima u

University Press, 1964; Nahaylo, Bohdan, Victor Swoboda, *Soviet Disunion: A History of the Nationalities Problem in the USSR*. New York, The Free Press, 1990.

¹¹⁷ Usp.: Seton-Watson, *ibid.*, str. 81, 88-9, 124; Halperin, *ibid.*, str. 19. Kod secesije se interni pluralizam prenosi na internacionalnu razinu. Secesije su moguće i kod istog naroda: separacija tri njemačka kantona Uri, Schwyz, Unterwalden iz Njemačke imperije stvorila je nukleus buduće Švicarske; tu spada i odvajanje Sjedinjenih Država od Engleske 1776. te južne konfederacije od Sjevera 1861. Problem secesije je u stvaranju novih manjina i novog iredentizma. Secesija i particija moguće su samo kada su etničke grupe teritorijalno koncentrirane. Usp.: Duchacek, *ibid.*, str. 68-9, 80-81.

¹¹⁸ Duchacek izričito tvrdi da su sovjetski, jugoslavenski i burmanski ustavi priznavali federalnim jedinicama (republikama SSSR-a i SFRJ) "pravo teritorijalnog samoodređenja i secesije." Usp.: Duchacek, *ibid.*, str. 217-221. U debatama krajem 80-tih u bivšoj Jugoslaviji srpski politolozi i pravnici tvrdili su da nigdje na svijetu osim u SFRJ nema ustavnog teksta, koji govori o samoodređenju i, drugo, da je u Jugoslaviji to pravo "konzumirano" ulaskom u federaciju. Hrvatski i slovenski stručnjaci dokazivali su da je bit prava apstraktna norma, koja se u pravilu ne može odnositi na jednostruku konzumaciju, i da nigdje ne postoje takve pravne norme. (O pobijanju teze o konzumiranom pravu vidjeti prilog Ivana Kristana, *Pravo na samoodređenje*, u zb. E. Pusić ur., *Francuska revolucija — ljudska prava i politička demokracija nakon dvjesto godina*, Zagreb, Globus, 1991.)

Poljskoj za početak agresije na tu zemlju.¹¹⁹ Međunarodno pravo nije reguliralo proceduru korištenja prava samoodređenja i to može biti politički problem, jer su nasilne solucije veoma vjerojatne.¹²⁰ Teorijsko iskustvo zato smatra da zahtjev za samoodređenjem ne može biti olako ignoriran. Iako u većini slučajeva poštivanje individualnih prava i prava manjina može biti dostatno za rješavanje problema, u nekim slučajevima dolazi do uspostave novih država usprkos svim opasnostima. U interesu osiguranja mirnog procesa u takvim slučajevima, međunarodna zajednica mora biti rano involvirana.¹²¹

Decentralizacija i autonomija

Dio tenzija u međunacionalnim odnosima može se riješiti decentralizacijom unitarnih država. Pojam decentralizacije podrazumijeva delegiranje ovlasti s centralne vlasti na niže razine, pri čemu centralna vlast odlučuje koliko će prava delegirati, a zadržava i pravo opoziva takve odluke. Cilj decentralizacije može biti administrativna efikasnost ili amortizacija subnacionalnih pritisaka (regionalnih ili etničko-nacionalnih). Delegacija prava može biti simbolična i marginalna, ali i značajno velika. U ovom drugom slučaju približava se po sadržaju učincima federalizacije. Ostavimo li po strani decentralizacije velikih multinacionalnih imperija i kolonijalnih sila iz prošlosti, te federacije čija se praksa svodi na decentralizaciju uz samo formalne atribute federacije (npr., SSSR), kao primjeri decentralizacije mogu poslužiti Italija po Ustavu iz 1947. (uz oklijevanje implementacije autonomije za većinu provincija), Španjolska nakon Franca, te Britanija. U Velikoj Britaniji pojam je poznat pod imenom devolucije, koja se, slično decentralizaciji, definira kao prenošenje legislativnih i egzekutivnih funkcija na niže razine vlasti.¹²² Škotska je imala svoju crkvu i legalni sustav, kao i par-

¹¹⁹ Dobru godinu dana prije pokušaja secesije tzv. Krajine od Republike Hrvatske po istom receptu govorilo se još u proljeće 1989. o diskriminaciji Srba u Hrvatskoj, kada još nije ni bila uspostavljena samostalna hrvatska država, niti je diskriminacija uopće bila realno moguća zbog odnosa snaga unutar političke elite u Hrvatskoj i federaciji.

¹²⁰ O pravu na samoodređenje usp.: Hannum, *ibid.*, str. 506; Halperin, str. XI-XII, 4, 16, 20, 28-31; Ibler, V., *Pravo naroda za samoodređenje i zloupotreba tog prava*. Politička misao br. 2, 1992.

¹²¹ Halperin, *ibid.*, str. 7. Posljednja teza očito je inspirirana zakašnjelom intervencijom međunarodne zajednice u ratu na prostorima Hrvatske i Bosne i Hercegovine. Ranija preventivna involviranost s definiranom procedurom samoodređenja mogla je spriječiti izbijanje rata, materijalne štete i ljudske žrtve i patnje.

¹²² O decentralizaciji i devoluciji usp.: Duchacek, *ibid.*, str. 111-147; Punnett, R.M., *British Government and Politics*, Aldershot, Hampshire, Dartmouth Publishing Company, 1994, 176-8, 435-443; Theen, Rolf H.W. and Frank L. Wilson, *Comparative Politics: An Introduction to Seven Countries*. Upper Saddle River, New Jersey 07458, Prentice Hall, 1996, str. 36-38; Sharpe, L.J. *Recent Trends in Territorial Politics in the UK: The Case of Regionalism*. U *zb.*: Bibič, Adolf

lamentarni komitet za škotsko zakonodavstvo. Laburistička vlada je 1979. pokušala limitiranu devoluciju nekih prerogativa vlasti na škotsku i velšku skupštinu, ali na referendumu u Škotskoj prijedlog nije dobio kvalificiranu većinu, a u Walesu je prijedlog odbijen. Laburistička vlada Tony Blaira pripremila je prijedloge za devoluciju, koji su 1997. prošli na referendumima u Škotskoj i Walesu. Škotska će dobiti svoj parlament i egzekutivnu vlast. Parlament koji će se izabrati 1999. bit će odgovoran za politiku zdravstva, obrazovanja, lokalne uprave, za socijalne poslove, ekonomski razvoj i transport, dio sudskih i unutarnjih poslova i sl. Moći će unutar limita donositi i odluke o visini poreza. Parlament Walesa dobiva gotovo iste kompetencije, osim prava porezne regulative.¹²³

Federalizam

Unitarne države mogu biti odgovarajuće rješenje za nacionalno homogena društva, ali ne i za multinacionalne zemlje. U tim se slučajevima međunacionalni problemi mogu rješavati stvaranjem multinacionalnih struktura u obliku konfederacija i federacija. Porijeklo i konfederacije i federacije je zajedničko.¹²⁴ Konfederacija je relativno labava unija suverenih i ravnopravnih država trajne naravi. Povijesne konfederacije najčešće su stvarane u obrambene svrhe. Na savez su prenosile dio vojnih i vanjskopolitičkih kompetencija. Zajednički organ bile su skupštine konfederacije, koje su zapravo bile oblik diplomatske konferencije. Njihove odluke odnosile su se na države članice, a nisu bile neposredno primjenjive na njihove građane. Konfederacije nisu bile države i njihove bitne odluke ovisile su o jednoglasnosti država članica. Historijske konfederacije sličile su suvremenim međunarodnim organizacijama. Nedostatak centralne vlade, nemogućnost donošenja i provođenja zakona, odsustvo poreznog sustava, nemogućnost regulacije tržišta — bile su osnovne slabosti starih konfederacija. Zato nije slučajno da su se konfederacije pretvarale u federacije ili raspadale. Koji put su konfederalne forme poslužile i kao modus koji je ublažavao napetosti pri izlasku iz federacija.¹²⁵ Najpoznatije

and Gigi Graziano eds. *Civil Society, Political Society, Democracy*. Ljubljana, The Slovenian Political Science Association, 1994, str. 192-208.

¹²³ Zapravo se u oba slučaja u osnovi radi o proširenim dosadašnjim kompetencijama državnih sekretara za Škotsku i Vels, odnosno ureda za te dvije zemlje. Značajno je napomenuti da se oba nova parlamenta biraju izbornim modelom, koji za razliku od britanske tradicije većinskih izbora, kombinira većinske i proporcionalne izbore. (*Scotland's Parliament*. London, The Stationery Office Ltd., 1997; *A Voice for Wales: The Government's Proposals for a Welsh Assembly*. London, The Stationery Office Ltd., 1997.)

¹²⁴ Obje riječi dolaze od latinskog *foedus*, što je izvorno značilo pakt, savez. Distinkcija između dvije riječi u anglosaksonskoj literaturi postoji tek nakon 1870., i stara je kao ustav SAD od 1789. U Njemačkoj pravnici od 1815. razlikuju pojmove Staatenbund (savez država) od Bundesstaat (savezna država). Bogdanor, ed. *The Blackwell Encyclopedia...*, str. 129-130.

¹²⁵ I povijesno su konfederacije ublažavale unutrašnje sukobe, jer su se članice konfederacije odricale od upotrebe sile u internim sporovima članica. Zato su bile fleksibilnije i

konfederacije bile su ona američka konfederacija (1777.-1789.), švicarska (od 1291., te od 1813.-1848.), te njemačka (1815.-1866.). U konfederacije *sui generis* nerijetko se ubrajaju i međunarodne organizacije, kao što su Frankofonska zajednica (od 1858.), Britanski Commonwealth (1831.), Arapska liga (1945.), Liga naroda (1919.), Ujedinjeni narodi (1945.), NATO (1949.), Europska unija u svojim ranijim razdobljima (od 1952.), Zajednica nezavisnih država nastala iz većine zemalja bivšeg SSSR-a s funkcijama koordinacije (1991.).¹²⁶

Za razliku od konfederacije, federacija predstavlja državu u kojoj je vlast konstitucionalno teritorijalno podijeljena između zajedničkih organa i organa na razini jedinica federacije. Suverenitet je podijeljen između zajedničke države i država članica federacije, građani su subjekti obaju entiteta, koji mogu propisima regulirati svoja prava, pisani ustav definira raspodjelu ovlasti, a ustavni sud posreduje u sporovima oko nadležnosti centralne i decentralizirane razine vlasti. U federacijama se u pravilu nastoji osigurati jednako predstavništvo nejednakih jedinica u zajedničkim tijelima (posebno dvodomnim parlamentom). Federacija predstavlja institucionaliziranu koegzistenciju različitosti pomoću akomodacije konstitutivnih jedinica savezne države u proceduri donošenja odluka na ustavno utvrđenoj osnovi.¹²⁷

Duchacek je definirao deset kriterija za procjenu federalizma: 1. kontrolira li centralna vlast diplomaciju i obranu; 2. je li federacija imuna protiv disolucije ili separacije; 3. jesu li odluke centralne vlasti neposredno obvezne za građane; 4. tko ima pravo promjene federalnog ustava; 5. jesu li jedinice federacije osigurane od ugrožavanja identiteta i prava; 6. jesu li jedinice, bez obzira na veličinu, predstavljene u federaciji s jednakim pravima (posebno u gornjem domu skupštine); 7. postoje li dvije mreže sudova (za federalne i ostale zakone); 8. postoji li sud koji može odlučivati o sporu nadležnosti između federalnih tijela i organa jedinica; 9. imaju li jedinice rezidualnu vlast (nakon taksativno određenih kompetencija zajedničke države) i je li ona značajna; 10. je li teritorijalna podjela nadležnosti jasna.¹²⁸ Naravno, ovdje

amortizirale sporove bolje od unitarnih država i federacija u društvima s podjeljenim konfliktnim interesima. Usp.: Degan, Vladimir Đuro, *Konfederalizam, Politička misao*, vol. XXVIII, br. 2, 1991, str. 30-42.

¹²⁶ Usp.: Friedrich, *ibid.*, str. 11-12; Duchacek, *ibid.*, str. 158-162; Bogdanor, ed., *The Blackwell Encyclopedia...*, str. 130; Hague, Rod and Martin Harrop, Breslin Shaun. *Comparative Government and Politics: An Introduction*, Basingstoke, London, Macmillan, 1992., str. 268-9. Ovdje nismo govorili o nekim drugim, danas već potpuno skoro zaboravljenim povijesnim oblicima međunacionalnih državnih struktura, kao što su to personalna unija (nezavisne države povezane s osobom vladara, koji je imao i velike ovlasti) te realna unija (koja je sličnija federaciji, jer je osim vladara imala i zajedničke organe i poslove). Usp.: Degan, *ibid.*

¹²⁷ O definiranju pojma federacije usp.: Burgess, Michael. and Gagnon Alain G. eds. *Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Directions*, London, New York, Harvester Wheatsheaf, 1993., str. 4-5; Hague, *ibid.*, str. 270, 272-3; Duchacek, *ibid.*, str. 192, 194.

¹²⁸ Duchacek, *ibid.*, str. 207-8.

treba dodati da su federacije veoma različite i da nemaju iste elemente, a da se njihov federalizam ne može zbog tog dovesti u pitanje.

Federacije su nastajale da bi se pomirili ili zajednički riješili problemi multinacionalnih društava, ili (i) da bi se zajednički zaštitilo od vanjske opasnosti, ili (i) da bi se moglo uspostaviti jedinstveno tržište. Graham Smith, pozivajući se na klasičnu knjigu Whearea, svrhu federacije vidi u istovremenom pomirenju potrebe za različitošću i uvođenjem stanovite mjere jedinstva.¹²⁹

Moderna federacija američki je izum. Prototip je bila unija stvorena 1787. na konvenciji u Filadelfiji. Konfederacija nije mogla zadovoljiti potrebe ekonomije, jer nije imala mogućnost oporezivanja i reguliranja tržišta. Građanski rat će u dobrovoljno nastaloj federaciji donijeti kasnije prevagu centralne vlasti.¹³⁰ Švicarska će u Europi postati model multinacionalne federacije. Danas je u svijetu manje od 20 federacija (1970. od 130 država, 21 je bila federacija), ali pokrivaju polovicu teritorija globusa. Pet od šest najvećih država svijeta su federacije: Australija, Brazil, Kanada, SAD i Rusija (do 1991. SSSR) — izuzetak je unitarna Kina. Federacije bi se povijesno mogle podijeliti u pet grupa: 1. SAD kao model moderne federacije (u biti unikat); 2. bivše britanske kolonije Australija, Kanada, Indija, Nigerija; 3. zemlje Latinske Amerike pod utjecajem SAD; 4. europske federacije Austrija, Njemačka, Švicarska; 5. komunističke federacije SSSR, ČSR i Jugoslavija (i sadašnja).

Komunističke federacije su osiguravale kulturnu, ali ne i političku autonomiju, ali su održale živu nacionalnu svijest i u biti formalnom federalizmu ipak osigurale, s pravom na samoodređenje, pretpostavke kasnije disolucije. Kako je integrativna snaga komunističkih federacija bila u partijskom centralizmu i u komandnoj centraliziranoj ekonomiji, kraj komunističkog poretka bio je ujedno i kraj komunističkih federacija. Demokratizacija koju je donio kraj komunizma omogućila je realizaciju prava nacija na samoodređenje.¹³¹ U novijoj literaturi sve se više govori o Europskoj uniji kao federaciji. Elementi federalizma u EU već se danas vide: Sud pravde i legalni sustav, većinsko glasanje u Europskom vijeću, direktni izbori za Europski parlament i neka prava parlamenta, jačanje pozicije Europske komisije kao egzekutive. Maastrichtski ugovor iz 1991. pojačao je federalne komponente EU, a konačna realizacija

¹²⁹ Usp.: Wheare, K. C., *Federal Government*. 4th ed., London, Oxford University Press, 1963, str. 244-5; Smith, Graham. *Federalism: The Multiethnic Challenge*. London, New York, Harlow, Essex, Longman, 1995., str. 301; Hague, *ibid.*, str. 270-271.

¹³⁰ Friedrich, *ibid.*, str. 11, 17-18, 22; Hamilton, Aleksander, Džems Medison, Džon Džej. *Federalistički spisi*. Beograd, Radnička štampa, 1981.

¹³¹ U svim demokratskim reformama još unutar komunističkih režima dolazilo je do decentralizacije. Demokratizacija je i drugdje donosila mogućnost realizacije samoodređenja. Eric. J. Hobsbawm je to registrirao i u slučaju odnosa Britanije i Irske: "Ujedinjeno je kraljevstvo, kao što je Gladstone shvatio, izgubilo Irsku čim je demokratizacijom prava glasa 1884.-1885. postalo jasno da će praktički sva katolička mjesta u parlamentu na irskom otoku od tada na dalje pripadati nekoj od irskih (tj. nacionalističkih) stranaka..." (Hobsbawm, *ibid.*, str. 94.)

ekonomske i monetarne unije (EMU) više ili manje dovršit će EU kao federalističku uniju.¹³²

Federacije se dijele u dvije bitne grupe. Multinacionalni federalizam postoji u Indiji, Burmi, Nigeriji, Švicarskoj, Belgiji, Kanadi te ranije u SSSR-u, Jugoslaviji (i danas sasvim formalno u SRJ) i Čehoslovačkoj (od 1968.). Mononacionalni federalizam na djelu je u SAD, Australiji, zemljama Latinske Amerike, Njemačkoj i Austriji.¹³³ Nije teško uočiti da su mononacionalne federacije politički stabilnije — izuzev Švicarske, koja je stabilna demokracija usprkos kompliciranom nacionalnom sastavu.¹³⁴

Uspješne federacije podrazumijevaju dobrovoljnost i sporazum između konstitutivnih jedinica. Nametnute federacije u pravilu nisu stabilne. Demokracija je zato preduvjet federalizma. Federacije su inkompatibilne s nedemokratskim režimom. Sve demokracije nisu federacije, ali sve prave federacije jesu demokracije.¹³⁵ Na federalizam imaju utjecaj i stranački sustav i organiziranost. U federacijama stranke imaju tendenciju paralelnog praćenja državne strukture — logično jer se stranke bore da dobiju kontrolu nad tom strukturom.¹³⁶ U Belgiji, Kanadi, Škotskoj, Velsu podjele na nacionalnom planu utjecat će i na istovrsnu podjelu stranaka. U komunističkim režimima centralizirajući utjecaj stranke na federaciju bio je presudan — sovjetski i čehoslovački federalizam bio je samo formalan. U bivšoj Jugoslaviji 1969. komunistička stranka (SKJ) bila je federalizirana i to je ojačalo stvarni federalizam ustava iz 1974. te omogućilo više od bilo kojeg drugog elementa političkog sustava kasniju disoluciju federacije.¹³⁷ Dominantna pozicija Kongresne stranke jačala je unitarne tendencije u Indiji, a labava struktura stranaka u SAD, Švicarskoj i Kanadi utječe na jačanje federalizma.¹³⁸ Na stvarni federalizam utječe i

¹³² Burgess, *ibid.*, str. 59-64.

¹³³ Duchacek, *ibid.*, str. 293-297; Forsyth, *ibid.*, str. 3-4.

¹³⁴ Švicarska je poseban slučaj. Švicarskoj je trebalo preko 600 godina da stvori, nakon razdoblja ratova i konflikata, stabilnu multietničku federaciju. Pomogla su joj geografija (nepristupačnost kantona, posebno u ranom razdoblju), činjenica da religijske, etničke i stranačke podjele nisu koincidirale, interes susjednih država za tampon državom kao elementom balansa sila, te politika neutralnosti. Usp.: Duchacek, *ibid.*, str. 328-9.

¹³⁵ Usp.: Duchacek, *ibid.*, str. 335; Burgess, *ibid.*, str. 6, 17, 39; Hague, *ibid.*, str. 271; Linz, Stepan, *ibid.*, str. 19. Friedrich upozorava da je i u socijalističkom pokretu Marx sa centralističkim stavom bio suprotavljen anarhističkom demokratizmu Proudhonovog federalizma (*ibid.*, str. 26).

¹³⁶ I u Europskom parlamentu stranke se organiziraju po ideološkim grupacijama, tako da bi mogle utjecati na politiku EU.

¹³⁷ Savezni stranački organi birali su se stvarno u republikama, republičke partije imale su kontrolu nad bitnim imenovanjima i izborima na federalnoj i republičkoj razini, savezni organi SKJ bili su sastavljeni od paritetno zastupljenih predstavnika republičkih organizacija.

¹³⁸ Usp.: Duchacek, *ibid.*, str. 329-341; Hague, *ibid.*, str. 273; Friedrich, *ibid.*, str. 47-51. Epstein upozorava da tamo gdje su stranke nastale prije razdoblja centralizacije države, kao u SAD, one ostaju relativno decentralizirane i na centralnoj razini se javljaju kao labava

odluka o službenom jeziku ili jezicima federacije, koja može pridonijeti dominaciji jedne nacije (ruski u sovjetskoj federaciji, srpski u vojsci bivše Jugoslavije) ili stvarnoj ravnopravnosti članica federacije (švicarski, kanadski slučaj, pa i indijski).¹³⁹ Naravno, i ekonomska pozicija federalnih jedinica i prava u tom području bitno određuju stvarni ili samo formalni karakter federalizma u svakom konkretnom slučaju. U gotovo svim federacijama jačaju fiskalna prava centra. Ratovi, ekonomski i socijalni intervencionizam jako su proširili u cjelini prava centralne vlasti, a ona ta prava, kao i svaka druga organizacija, želi zadržati. Usprkos tome, federalizam je uspostavio uzajamnu ovisnost jedinica i centra, omogućio autonomiju manjina, ojačao demokratičnost odlučivanja i smanjio političke napetosti, posebno uspješno ako teritorijalna podjela ne korespondira s drugim podjelama u društvu.

Konsocijacijska demokracija

Ideju konsocijacijske (konsenzualne, konsocijetalne) demokracije u opreci prema demokraciji koja funkcionira isključivo na osnovama postignute većine (majoritarna demokracija, Westminsteri model) razvio je posebno politolog Arend Lijphart.¹⁴⁰ Konsocijacijska demokracija posebno je primjenjiva na društva u kojima su etničke, religijske, regionalne, kulturne, političke podjele takve da formiraju zasebne segmente (tzv. pluralno društvo, segmentirani pluralizam). Politički inženjering konsocijacijske demokracije ima četiri glavna elementa. Prvi je koalicija političkih elita segmenata (tzv. velika koalicija), drugi predstavlja uzajamni veto u bitnim pitanjima, treći je proporcionalnost u raspodjeli političke zastupljenosti i javnih fondova (uz nadzastupljenost manjih i slabije razvijenih segmenata), a četvrti autonomija (federalizam, devolucija, samouprava) svakog segmenta u njegovim unutarnjim pitanjima. Model konsocijacijske demokracije može se uspješno primijeniti ako postoje neke pogodne okolnosti, kao što su to: podjele koje se križaju, umjesto onih koje se podudaraju; mnogostruka ravnoteža moći, umjesto bipolarnosti; odsutnost dominantnog segmenta, segmenti iste veličine bez ekonomskih nejednakosti, mali broj segmenata (3-5), ako su segmenti homogeni i izolirani i ako se ne mijenjaju po veličini i snazi, ako se radi o malim zemljama, ako postoji vanjska opasnost za sve, ako postoji tradicija političke

federacija organizacija federalnih jedinica (tako u SAD i Kanadi). U Švicarskoj stranke, koje izvorno djeluju na kantonalnoj razini, na saveznom planu skoro da su konfederalno organizirane. U Njemačkoj je stranačka struktura nastala u doba kada današnji federalizam kao poslijeratna kreacija još nije bio uspostavljen i zato stranke imaju jak općenacionalni karakter. (Epstein, Leon D. *Political Parties in Western Democracies*. New Brunswick, Transaction Books, 1982., str. 31-33.)

¹³⁹ Duchacek, *ibid.*, str. 298-309; *The Emergent World Language System, International Political Science Review*, Vol. 14, No 3, July 1993., str. 219-308.

¹⁴⁰ Lijpharth je prvi koristio termin konsocijacijska demokracija u svojoj studiji političkog sistema Nizozemske: Lijphart, A., *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*, Berkeley, Univ. of California Press, 1968.

akomodacije i tolerancije, te svijest o opasnostima od sukoba, ako postoji suradnja među elitama i stabilna podrška masa, ako su elite sposobne kontrolirati mase, ako postoji lojalnost prema zajedničkoj državi. Najvažnije je svakako prihvaćanje modela od strane segmenata — bez toga nema konsocijacijske (konsenzuske) demokracije. Odustajanje od konsenzusa kraj je primjene tog modela.¹⁴¹

Švicarska predstavlja najuspješniji slučaj primjene modela (od 1970. na dalje). Jedino tamo stabilno funkcionira. U svim ostalim državama načelo konsocijacije bilo je samo prolazna faza. U Europi elementi su modela pokušavani još u Nizozemskoj (1917.-1967.), u Luksemburgu u sličnom razdoblju, Libanonu (od 1943. do izbijanja građanskog rata 1975.), na Cipru (od nezavisnosti 1960. do 1963.), u Belgiji, Austriji, Kanadi (1977.), Izraelu, Maleziji, Šri Lanki, Indiji, Nigeriji, te u bivšoj Jugoslaviji (rješenja Ustava iz 1974.). U Libanonu su kršćani maroniti, muslimani suniti, muslimani šiiti, pravoslavni, te još oko 10 manjih sekti uspješno dijelili vlast u konsocijacijskom modelu. Do sukoba i građanskog rata došlo je kad su se brojčani odnos i balans promijenili u korist muslimana. Na Cipru su većinski Grci željeli odustati od konsocijacije, jer su, po njihovu mišljenju, manjinski Turci imali previše prava (tj. ravnopravnost), što je navodno smetalo efikasnosti političkog sustava.¹⁴² Naravno, konsocijacijskom modelu može se zamjeriti: sporost u donošenju odluka, opasnost zastoja, kao i loša efikasnost. Ali to je sve neusporedivo s cijenom odustajanja od modela: nestabilnošću, odsutnošću socijalnog mira i izbijanjem konflikata. Konsocijacijska demokracija ne može riješiti sve probleme, ali neke sigurno može.

Postoje i drugi modeli rješavanja konfliktnih nacionalnih i etničkih situacija, ali oni, za razliku od konsocijacije, nisu u cjelini bili praktično isprobani i predstavljaju čisto akademske projekte. U takve se, npr., može svrstati Horowitzov oblik političke akomodacije. Horowitz predlaže za redukciju konflikata primjenu proporcionalnosti u izborima i distribuciji, autonomiju, interesničku kooperaciju (elektoralno poticanje koalicijske) i unu-

¹⁴¹ O ustavnom inženjeringu konsocijacijske demokracije usp.: Lijphart, *ibid.*, str. 9-10, 32, 56-60, 149-152, 159-163; Kellas, *ibid.*, str. 77, 135-139, 144; Duchacek, *ibid.*, str. 105-6; kao i monografske studije: Barry B., *The consociational model and its dangers*, *European Journal of Political Research*, v. 3, br. 4, 1975., str. 393-412; Daalder H., *The consociational democracy theme*, *World Politics*, v. 26, br. 4, 1974., str. 604-621; McRae, Kenneth ed., *Consociational Democracy: Political Accommodation in Segmented Societies*, Toronto, McClelland and Stewart, 1974.; Steiner, Jurg. *Amicable Agreement Versus Majority Rule: Conflict Resolution in Switzerland*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1974. Kad se na osnovama konsocijacijskog modela predlagalo "kantonalno" rješenje za Bosnu i Hercegovinu i na tom tragu Daytonski sporazum, domaće elite ga ustvari nisu prihvaćale. Problem modela koji u Švicarskoj uspješno funkcionira, bio je u tome da u Bosni nije bilo Švicaraca.

¹⁴² To je bio glavni argument i beogradske politike protiv konsocijacijskih elemenata ustava SFRJ iz 1974. Rezultat srbijanskog odustajanja od modela bio je isti kao i na Cipru: oružani sukob i podjela zemlje.

taretničku kompeticiju (npr., stranačka natjecanja za mjesta u administraciji), proliferaciju centara moći, ohrabriranje udruživanja interesa koji nisu etnički, reduciranje dispariteta.¹⁴³

Neteritorijalna autonomija

Kad ne postoji teritorijalna koncentracija pripadnika neke nacionalne grupe, soluciju za njezine interese može osigurati koncept tzv. neteritorijalne (personalne ili kulturne) autonomije. Povijest neteritorijalne autonomije započinje srednjovjekovnim pravima vjerskih zajednica i feudalnih staleža. U finskom parlamentu 19. stoljeća četiri doma parlamenta osiguravala su takva prava za švedsko plemstvo i građanstvo, te za finski kler i seljake. U Poljsko-Litvanskoj državi do 1764. značajna prava uživala je židovska zajednica. U Otomanskoj imperiji millet-sustav još je od petnaestog stoljeća omogućavao autonomiju vjerskim zajednicama, koje su mogle same uređivati svoje obrazovne, vjerske i obiteljske poslove unutar svog mileta (u početku za pravoslavne, armenijsku katoličku crkvu, te u 19. st. i za rimokatolike, protestante, i unijate; muslimani su isto tako imali svoj millet). U Austro-Ugarskoj imperiji u Transilvaniji u 19. st. tri etničke grupe bile su predstavljene u lokalnoj skupštini i same su mogle voditi svoju kulturnu politiku. Neuspješno je isto neteritorijalno načelo pokušano 1871. za njemačko-češke odnose u Bohemiji. U Moraviji je 1905. to načelo uvedeno za Čehe i Nijemce u izborima (separate liste i glasanje) i za zasebne obrazovne uprave. U Bukovini 1910. omogućena je neteritorijalna participacija u lokalnoj vlasti po etničkim grupama.¹⁴⁴ Otto Bauer i Karl Renner pokušali su na osnovama personalne neteritorijalne autonomije naći rješenje za probleme negermanskih naroda u Austro-Ugarskoj monarhiji. Polazeći od slobodnog izbora pojedinaca za nacionalnu grupu, formirale bi se autonomne kulturne zajednice.¹⁴⁵ Između dva svjetska rata u Litvi je uspostavljena neteritorijalna autonomija manjina u obrazovnom sustavu, a u Irskoj je isti princip primijenjen za protestante. U Estoniji su zakonom od 1925. etničke grupe veće od 3000 članova dobile pravo obrazovne i kulturne neteritorijalne autonomije (zasebna kulturna vijeća i samostalni porezni resursi za te djelatnosti). Nijemci i Židovi su iskoristili tu mogućnost. Potkraj apartheida u Južnoj Africi ustanovljeni su posebni parlamentarni domovi za bijelce, obojene, azijate i crne stanovnike, da bi se održala rasistička vlast bijele manjine.

¹⁴³ Kellas, *ibid.*, str. 143-144.

¹⁴⁴ Coakley, John, *Approaches to the Resolution of Ethnic Conflict: The Strategy of Non-territorial Autonomy*, *International Political Science Review*, Vol. 15, br. 3, July 1994., str. 298-300.

¹⁴⁵ Prijedlog kulturne autonomije razrađen je u knjizi Springer, R. (pseud. Karla Rennera). *Der Kampf der oesterreichischen Nation um den Staat*. Leipzig, Wien, Franz Deuticke, 1902. Za Bauera usp. bilj 26. Lenjin je 1913. ideju kulturne autonomije kritizirao s tezom da nije moguće odvajati kulturne djelatnosti od cjeline državne politike, dodajući da bi to u praksi vodilo segregaciji na štetu slabije razvijenih nacija. (Lenin, V.I. *O "kulturno-nacionalnoj" avtonomii*. *Sochinenia*. 4. izd., Moskva, OGIZ, 1948., str. 455-458.)

Danas staro domicilno stanovništvo na Novom Zelandu (Maori — 13% populacije) ima mogućnost izjašnjavanja za zasebne izborne spiskove i vijeća kao tijela neteritorijalne autonomije. U Norveškoj postoje konzultativna vijeća za Saame (1% populacije) na istim osnovama. Na Fijiju postoje odvojene izborne liste za Melaneze i indijske doseljenike (odnos 50:50).¹⁴⁶ Međutim, najozbiljniji slučaj primjene neteritorijalnog načela uveden je nakon 1970. ustavnim izmjenom u Belgiji. Novostvoreni belgijski federalizam (1992.) podrazumijeva kombinaciju teritorijalnih i neteritorijalnih jedinica. Belgija je podijeljena na tri teritorijalne regije (Flandriju, Valoniju i Bruxelles), tri zajednice (francusku, flamansku i njemačku) odgovorne za kulturu, obrazovanje i osobna pitanja (zdravstvo, socijalu), te četiri lingvističke regije (regiju francuskog jezika, nizozemskog, bilingvalnu regiju Bruxelles, te regiju njemačkog jezika). Regije (teritorijalne) i zajednice sudjeluju u formiranju senata i imaju vlastite predstavničke i egzekutivne organe.¹⁴⁷

Neteritorijalni pristup imao je u praksi uglavnom prolazni karakter, ali za teritorijalno disperzirane nacionalne grupe ili manjine pokazao se i te kako važnim. Belgijski primjer dokazuje da dugotrajno prilagođavanje i usklađivanje interesa može dati uspješna institucionalna rješenja.

Tranzicija i akomodacija interesa

1. Pojava nacija nije povijesna devijacija, već normalna i neodvojiva prateća pojava pozitivnog povijesnog razvitka.

2. Međunacionalni konflikti jesu potencijalno opasni i bremeniti nasiljem.

3. Konflikti se ne mogu izbjegavati osporavanjem nacionalnih identiteta i nacionalnih prava, ignoriranjem stvarnih ili izmišljenih problema, već suočavanjem s njima.

4. Nacionalni problemi se ne mogu ukloniti, već regulirati. Politička teorija i praksa razvili su brojne mehanizme akomodacije konfliktnih prava. Njihovo poznavanje i primjena može samo pomoći nenasilnom rješavanju sporova. Neznanje ne samo da škodi, već može biti i opasno, jer stimulira pretjerana i pristrana očekivanja, koja mogu proizvesti eksplozivne razorne efekte.

¹⁴⁶ Coakley, *ibid.*, str. 307-312.

¹⁴⁷ Organi flamanske regije integrirani su s vijećem flamanske zajednice. Usp.: Fitzmaurice, John. *The Politics of Belgium: A Unique Federalism*. London, C. Hurst and Co., 1996., str. 122-123; Blaustein Albert P. & Gisberg H. Flanz, *Constitutions of the Countries of the World, Belgium*, New York, Oceana Publications, Inc. Dobbs Ferry, 1994., čl. 1-5, 67, 115-134; Smith, Graham. *Federalism: The Multiethnic Challenge*, London, New York, Harlow, Essex, Longman, 1995., str. 87-88.

5. Konkretna solucija uvijek će ovisiti o odnosu političkih snaga u svakom pojedinom slučaju. Međunarodno iskustvo, općeprihvaćeni principi, pritisak međunarodne zajednice i njezino rano neposredno involviranje mogu pomoći u pronalaženju rješenja i izbjegavanju nasilnih varijanti.

6. Nekritičnost, jednostranost i traženje više prava nego što razumni standardi podrazumijevaju znači potezanje vruga za rep, traženje kavgje, koja se može obiti o glavu objema sukobljenim stranama. Ekstremni nacionalizam i šovinizam opasni su ne samo prema drugoj strani već proizvode negativne posljedice i onoj naciji koja ga generira. Ovo pravilo vrijedi, kako za dominantnu naciju u nekoj državi tako i za manjinske nacije.

7. Demokracija i tolerantnost pozitivan su okoliš za uspješno reguliranje međunarodnih sporova. Nasilno i jednostrano nametanje solucija samo pogoršava situaciju i na dulji je rok čini eksplozivnom. Nije moguće demokratsko društvo limitirano na dominantnu naciju, ukoliko se ne priznaju i implementiraju nacionalna prava za druge koji u toj državi žive. Demokratska su društva nacionalno tolerantna društva. I obrnuto.

8. Demokracija i izgradnja nacionalne države nisu nespojivi pojmovi, već protuslovni. Oni su imanentni postkomunističkim društvima. Stvaranje nacionalnih država, unatoč svemu, stvara pretpostavke nastanka stabilnih država, koje jedine mogu biti okvir političke i ekonomske tranzicije.¹⁴⁸

9. Neriješeni i otvoreni nacionalni problemi bitno otežavaju demokracizaciju konkretnog društva. Zemlje u tranziciji nisu suočene samo s problemom prelaska na demokraciju i tržišnu ekonomiju već i s potrebom rješavanja međunarodnih pitanja u redefiniranoj posthladnoratovskoj i postkomunističkoj situaciji. Izbjegavanje rješavanja nacionalnih problema predstavlja kamen obješen o vrat tranzicijskih društava. Solucija za nacionalno pitanje pretpostavka je demokratske tranzicije.¹⁴⁹

¹⁴⁸ Usp.: Jahn, *ibid.*, str. 68.

¹⁴⁹ Usp. poglavlje *Nacionalne države i demokracizacija: neugodne činjenice* knjige Linza i Stepana (*ibid.*, str. 24-33).

Branko Caratan

*THE NATIONAL PHENOMENON AND INTEREST
ACCOMMODATION: THE PREREQUISITES OF POST-
COMMUNIST TRANSITION (PART II)*

Summary

The author's starting point is the claim that, despite integrative tendencies, the number of national states in the world is on the increase. The opposing national interests and conflicts may be mitigated or avoided if the central concepts and issues, the ways of the accommodation of interests and the features of the post-communist transitions are known. The author explains the concepts and issues such as nation, ethnic group, national state, nationalism, protection of minorities, the right to self-determination, decentralisation, autonomy, federalism, consociational democracy, non-territorial autonomy. He focuses on the issues that reflect the current controversies of the global and the national policies. He concludes that, among other things, the national issues are central to the process of transition and that they cannot be ignored (since nations are a reality which must be coped with), that there are principles and mechanisms of the regulation of the conflicting national interests, that democracy and nation-building are not incompatible but contradictory notions, that democratic societies are nationally tolerant, that the resolution of the national question is a prerequisite for democratic transition.