

MAKRO-POLITIČKI INSTRUMENTI ZA REGULISANJE ETNIČKIH KONFLIKATA U CENTRALNOJ I ISTOČNOJ EVROPI: KRITIČKO PREISPITIVANJE

Macro-Political Means of Ethnic Conflict Management in Central and Eastern Europe: A critical examination

ABSTRACT Ethnic heterogeneity is a potential source of instability for contemporary societies, especially in case of new democracies of the Central and Eastern Europe. Scholarly literature recommends a number of institutional means for ethnic conflict management, especially federalism, consociationalism and proportional representation electoral systems. This paper analyzes to what extent these arrangements have been able to contribute to the peaceful coexistence of ethnic majorities and minorities. Factors that contributed to the choice of other, extra-institutional, means are also examined. Methodologically, the paper focuses on brief qualitative case studies of several Eastern and Central European countries with substantial proportion of minorities. The included countries are Moldova, Croatia and Yugoslavia. They experienced different degree and character of ethnic conflicts, and they applied different macro-political methods of ethnic conflict management. The results show that institutional arrangements are of generally secondary importance, and that more important are contending elite political culture, international factors, and power balance between conflicted sides.

KEY WORDS: ethnic conflict management, Central and Eastern Europe, Yugoslavia, Estonia, Moldova, Croatia, Kosovo

APSTRAKT Etnička heterogenost predstavlja potencijalni izvor nestabilnosti za savremena društva, posebno za nove demokratije Centralne i Istočne Evrope. Stoga se u akademskoj literaturi razvila intenzivna debata o pogodnim institucionalnim mehanizmima za regulaciju međuetničkih sukoba. Poseban značaj se pridaje federalizmu, proporcionalnim izbornim sistemima i konsocijacionizmu. U ovom radu se analizira u kojoj meri su te metode doprinele razvoju miroljubivijeg suživota između manjinskih i većinskih etničkih grupa. Pažnja je posvećena i faktorima koji su doprineli izboru van-institucionalnih načina rešavanja problema etničke heterogenosti. Metodološki, analiza je bazirana na kvalitativnoj studiji četiri Centralno i Istočno Evropske zemlje sa znatnom proporcijom etničkih manjina. Uključene su Estonija, Moldavija, Hrvatska i Jugoslavija. Ove zemlje su doživele etničke konflikte različitog stepena i karaktera, te su primjenjivane različite makro-političke metode regulisanja etničkih konflikata. Rezultati ukazuju na sekundarni značaj institucionalnih rešenja, a na primarnu ulogu suparničke političke kulture, međunarodnih faktora, i balansa sukobljenih snaga.

KLJUČNE REČI: regulacija etničkih konflikata, Centralna i Istočna Evropa, Jugoslavija, Estonija, Moldavija, Hrvatska, Kosovo

Uvod

Izvesno je da je nacionalistička mobilizacija, pored žeđi za demokratijom, uzrokovala slom Realnog socijalizma u Istočnoj Evropi (npr. Bollerup i Christensen, 1997). Prema viđenju Raana, disidentski i anti-komunistički pokreti u Sovjetskom Savezu bili prvenstveno posvećeni ljudskim pravima, ali su istovremeno pokazivali vrlo određene i jake "političke aspiracije" (Raanan, 1991: 114). Te aspiracije su obično bivale formulisane kao zahtevi za demokratizacijom i decentralizacijom. Nakon decentralizacije, međutim, na scenu je stupilo odvajanje novoformiranih *nacionalnih* država.

Prošlo je već više od jedne decenije od dezintegracije tri glavne multinacionalne socijalističke države, Sovjetskog Saveza, Čehoslovačke i bivše Jugoslavije, ali etnički i međunacionalni sukobi u regionu su još prilično daleko od konačnog razrešenja. Pokazalo se da je verovanje da su "secesije i prepravljanje teritorijalnih granica kroz osvajanja ili deobe fenomeni prošlog doba postalo zastarelo" (McGarry i O'Leary, 1993: 1).

Iako su se deobe i secesije duž etničkih granica pokazale kao prilično popularne i široko prihvaćene strategije 'rešavanja' problema multinacionalnih država, takve strategije ipak nisu uvek izvodljive. Na primer, neka etnička grupa može biti teritorijalno razučena, bez jasnih među-etničkih granica, druga etnička grupa može biti suviše mala za stvaranje funkcionalne države, ili je moguće da neka etnička manjina bude čak zadovoljna životom u zajedničkoj državi sa većinskim narodom. Šta god bili razlozi etničke i nacionalne heterogenosti, te države predstavljaju izazov kako za praktičare tako i za sociologe i politikologe da se razvije takav institucionalni okvir koji bi omogućio multi-etničkim državama opstanak, i štaviše, demokratski karakter.

Cilj ovog rada je pregled i evaluacija nekih, u naučnoj literaturi često preporučivanih a i primenjivanih u pojedinim zemljama Centralne i Istočne Evrope sa značajnom proporcijom etničkih manjina, institucionalnih i makro-političkih strategija za regulisanje etničkih sukoba. Biće ispitano u kojoj meri su institucionalna rešenja poput konsocijacionizma, federalizma, i proporcionalne reprezentacije, bila u stanju da doprinesu miroljubivom suživotu manjinskih i većinskih naroda, ili su zapravo više doprinela eskalaciji postojećih konflikata. Nastojće se da se ocrtaju mogući faktori koji su doprinosili izboru drugih, "pre-institucionalnih" sredstava za regulisanje konflikata ukoliko su se institucionalni pokazali kao neuspešni.

Metodološki, rad se sastoji od kraćih kvalitativnih analiza slučaja nekoliko Istočno i Centralno Evropskih zemalja sa znatnom proporcijom etničkih manjina u ukupnom stanovništvu, a koje su doživele različite stepene i karaktere među-etničkih

konflikata. U analizu su uključene Moldavija, Estonija, Hrvatska i Savezna Republika Jugoslavija.

Iako je osnovni akcenat na potezima *država*, ili većinskih naroda u 'posedu' države, dužna pažnja će biti posvećena i strategijama praktikovanim od strane manjina. Ovakav dvostrani analitički pristup izgleda neophodan, posebno imajući na umu međuzavisnost aktera uključenih u među-etničke sukobe. Nakon Brubejkerovog (Brubaker, 1996) osvetljavanja "neksusa" uzajamno isprepletanih aktera u nacionalističkim projektima, naime 'vanjske domovine' (external homelands), nacionalizujuće države (nationalizing states), i mobilizovane manjine, pristup koji bi se ograničio samo na jednu kategoriju aktera bi bio očigledno neadekvatan.

Prethodna istraživanja i teorijski okvir

Naučni autoriteti izgledaju podeljeni u mišljenju o održivosti multi-nacionalnih i demokratskih država. Pojedini autori su vrlo skeptični u tom pogledu: "etnički pluralno društvo ne predstavlja plodno tlo za demokratske vrednosti i stabilnost", tvrde Rabuška i Šipsl (Rabushka i Shepsle, 1972: 92). S druge strane, izražavana su i optimističkija mišljenja. Bose (Bose, 1995), na primer, veruje da je demokratija kompatibilna sa podeljenim društvom, ali jedino ako država uspe u uspostavljanju svoje legitimnosti. Taj autor sugerise da, na primer, federalizam može biti od pomoći u postizanju legitimiteta među stanovništvom etnički podeljenih društava.

Bez obzira na skeptičnost pojedinih autora, naučna i druga literatura obiluju različitim predlozima i savetima u vezi strategija za regulisanje etničkih konflikata. Od samog početka procesa dezintegracije socijalističkih multinacionalnih država nuđeni su mnogi 'korisni' saveti. Necak, na primer, je objavio da je "kompletni suverenitet svih naroda koji žive u Jugoslaviji *conditio sine qua non* budućeg postojanja Jugoslavije kao moderne multinacionalne države" (1991: 134). Dakle, da bi se intergisala, država mora prvo da se dezintegriše. Događaji tokom poslednje decenije, ipak, više podrške daju mišljenju, poput Konorovog (npr. Connor, 1994), da što veću autonomiju neka etnička grupa uživa to je generalno manja motivacija da se ostane u okviru zajedničke države.

Razvoj institucionalnog okvira koji bi bio u stanju da 'izdrži' etničku heterogenost je problem koji je još uvek otvoren i u fokusu mnogih istraživanja (npr. Ishiyama, 2000). Pošto je "kulturalni pluralitet trajna karakteristika savremenih društava" (Young, 1998: 3), potrebno je da se 'medicina' primenjavana na etničke konflikte bolje upozna.

Eliminacija nasuprot regulaciji etničke raznolikosti

Na opštijem nivou, moguće je razlikovati više strategija koje države mogu primeniti u cilju regulisanja ili eliminacije etnički zasnovanih konflikata. McGarry i O'Leary (1993) su formulisali sistematski pregled makro-političkih metoda regulisanja etničkih konflikata. Oni prvo razlikuju 1) metode *eliminacije* razlika, i 2) metode *regulisanja* (managing) razlika. Četiri specifične metode spadaju u prvu grupu. To su: a) genocid; b) prisilan masovni transfer stanovništva; c) deoba i/ili secesija; i d) integracija ili asimilacija. U drugu grupu spada a) hegemonijska kontrola; b) arbitracija (intervencija treće strane); c) kantonizacija i/ili federalizam; i d) konsocijacionizam ili podela vlasti. Prema navedenim autorima, sve te metode su primenjivane ili se i sada primenjuju na raznim mestima u svetu. Prema Šeflinu (Schopflin, 1993: 182 Table 8.2), na primer, sve pomenute metode su isprobane u raznim periodima Jugoslovenske istorije: genocid pod ustaškim režimom u Drugom svetskom ratu; prisilni transfer stanovništva nemačkog porekla posle Drugog svetskog rata; (pseudo)konsocijacionizam republičkih elita tokom 1980-tih; itd.

Metode eliminacije razlika, obično nazivane "pre-" ili "van-institucionalne" metode, ne spadaju u strategije koje se obično preporučuju. Prve dve iz etičkih razloga, treća jer lako prerasta u nasilne sukobe, dok je metod asimilacije vremenski zahtevan i često nije planski sprovodiv. Pride, asimilacija krši i savremeni ideal multikulturalizma.

Metode regulisanja razlika, s druge strane, imaju za cilj očuvanje multietničkog karaktera društva. Hegemonijska kontrola krši normu demokratičnosti, te se ne smatra prihvatljivim rešenjem. Arbitracija je metod koji se koristi kad su druga, poželjnija, rešenja neuspešna, te je stoga van fokusa ovog rada. Ostaju, dakle, kantonizacija/federalizam i podela vlasti. Ovo poslednje se odnosi za različite načine davanja "glasa" manjinama, kao što su, na primer, konsocijacionizam i proporcionalni izborni sistem. Federalizam, konsocijacionizam, i proporcionalni sistem ne samo da se često preporučuju nego su to i često primenjivani institucionalni aranžmani usmereni ka amelioraciji među-etničkih sukoba (Ishiyama, 2000, Horowitz, 1985).

Decentralizacija i federalizam

Često se tvrdi da decentralizacija političke moći, njeno prenošenje na niže nivoe institucionalne hijerarhije, može sprečiti ili umanjiti centrifugalne tendencije nacionalnih manjina. Veća politička moć, šira autonomija i veći stepen samouprave bi trebalo da doprinesu većem zadovoljstvu nacionalnih manjina zajedničkom državom, i stoga manjoj motivaciji da se preduzme radikalniji separatistički politički program. U slučajevima kada grupa koja zahteva veću autonomiju naseljava kopaktnu teritoriju,

zahtev za decentralizacijom obično dobija formu federalnog ili konfederalnog institucionalnog aranžmana. Gai (Ghai, 1998), na primer, razlikuje prostornu (federalizam) i grupnu decentralizaciju (kada segmenti nisu teritorijalno definisani).

Mnogi autori veruju da federalizam može biti dobro rešenje za etnički podeljena društva (npr. Ghai, 1998, Bose, 1995, Young, 1998, Cohen, 1997). Radi ilustracije optimističnijeg pogleda na federalizam dovoljno navesti mišljenje Bosea, koji kaže da “zdrava doza *i* razvijene višepartijske demokratije *i* robustnog, substantivnog federalizma predstavlja optimalno rešenje i najdemokratskiji aranžman u multietničkim zemljama” (1995: 110).¹

Vera u federalizam, međutim, zahteva objašnjenje zašto bivše socijalističke *federalne* države (donedavno zapravo među najupečatljivijim primerima i federalizma i istinski multi-nacionalnih država) nisu bile uspešne u sprečavanju etničkih konflikata.² Bose (1995), na primer, priznaje da su ustavotvorci u bivšoj socijalističkoj Jugoslaviji bili praktično opsednuti problemima federalizma pri pisanju sva četiri ustava. Poslednji od njih, onaj iz 1974. godine, je praktično definisao Jugoslaviju kao konfederalnu državu (*Ibid.*).

Po mišljenju Gaija (Ghai, 1998) federalizam Sovjetskog Saveza i bivše Jugoslavije nije bio takav da je mogao uskladiti međunacionalne odnose. Prema ovom autoru, od presudne je važnosti poreklo decentralizacije. U slučaju “liberalnog” federalizma, decentralizacija se postiže “agregacijom” ranije postojeće suverenosti, takav federalizam ‘gleda unapred’, usmeren je ka zajedničkim ciljevima u budućnosti, i stoga ima dobre šanse za uspeh. Ako je poreklo federalizma u “dis-ageregaciji”, tj. razdvajanju, kao što je to obično slučaj u zemljama Trećeg sveta i bivšem socijalističkom bloku, šanse za uspeh su slabije, smatra Gai. To je stoga što takav federalizam nije zasnovan na zajedničkim ciljevima u budućnosti, nego na želji da se otarasi ranijeg centra. Ishod te vrste federalizma je bio decentralizovani centralizam: moć federalnog centra je bivala smanjivana, dok su centri federalnih jedinica postajali sve moćniji. Nedostatak demokratije s jedne strane, i struktuiranje političke moći u skladu sa etno-nacionalnim granicama s druge strane, stvorilo je gotovo savršene uslove za nacionalističku mobilizaciju i separatizam (Olson, 1993).

¹ Analiza koju je sam taj autor sproveo, međutim, ne daje naročitu empirijsku podršku toj tvrdnji.

² Postoje autori koji čak veruju da je neuspeh tih zemalja doprineo opadanju popularnosti federalizma (Crawford i Lijphart, 1995).

Ovaj vrlo skraćeni pregled pokazuje da postoje naučni autoriteti koji veruju da, pod povoljnim uslovima, federalni aranžman može poslužiti kao rešenje za etnički podeljena društva. Potrebni povoljni uslovi, na žalost, izgleda da su retko raspoloživi. Na osnovu kvantitativne analize 21 "rizične manjine" u post-komunističkoj Istočnoj Evropi, Išijama (Ishiyama, 2000) je zaključio da je federalizam zapravo pogodio *maksimizaciju* zahteva koje su manjine postavljale. To potvrđuje Konorovo (Connor, 1994) mišljenje da čak i u federalnom uređenju veća nezavisnost grupe od centra umanjuje motivaciju za ostankom u okviru zajedničke države.

Konsocijacionizam

Tipičan primer političko-institucionalnog uređenja namenjenog akomodaciji etničkih razlika predstavlja konsocijacionli aranžman sa etničkim grupama kao ključnim akterima tj. segmentima (Lijphart, 1977). Nasuprot federalnom uređenju, ovaj model nije zasnovan na teritorijalnom principu. Suštinske karakteristike konsocijacionizma su prvenstveno manjinski *veto* (tj. mogućnost bilo koje manjine da spreči odluke sa kojima se ne slaže), i vladavina 'velike koalicije' ("grand coalition rule"), tj. zastupljenost svih relevantnih društvenih segmenata.³

Prema viđenju Lejpharta (Lijphart, 1977), ovakvo uređenje je primenjivo na relativno mala društva, sa relativno malim brojem zajednica u sukobu (tri do pet), i sa političkim elitama čija je politička kultura pre akomodativna nego suparnička. Pod takvim okolnostima, konsocijacionizam može biti pogodan institucionalni okvir za uspešno održanje etnički (ili drugačije) podeljenih, segmentisanih društava.

Vrednost ovog institucionalnog modela je teško proceniti jer nema mnogo primera primene striktno konsocijacionnog uređenja u 'novim demokratijama'. Među starim ne-demokratijama, bivša Jugoslavija nakon ustava iz 1974. se dosta bila približila ovakvom rešenju. Rezultat je bio, ipak, potkrepljenje centrifugalnih težnji.

Očigledno, upotrebljivost ovog modela je prilično ograničena. I pored teško ostvarivih uslova koje je Lejphart naveo da su neophodni za konsocijacionli sistem, postoje i drugi potencijalni problemi. Na primer, bitni su i unutar-segmentni uslovi - suparnička politička kultura može da oteža ili spreči pregovare između elita, ili pravo određene političke elite da predstavlja zajednicu može da bude osporeno. Podeljenost samih segmenata na sub-segmente među kojima postoje više ili manje radikalne struje,

³ Naravno, to se ne odnosi baš na sve manjine, nego samo na politički priznate manjine.

podržuje unutar-segmentnom suparništvu i pojavi sve radikalnijih grupa.⁴ Ipak, najveći problem sa konsocijacionim uređenjem je to što da bi bilo upotrebljivo potrebno je da već postoji relativno visok stepen slaganja između sukobljenih strana. U izvesnom smislu, takav sistem postaje upotrebljiv jedino kad su konflikti već u glavnom razrešeni, ili kad ne izgleda da postoji neka druga mogućnost.⁵

Proporcionalna Reprerzentacija

Proporcionalna reprezentacija je prilično manje zahtevno institucionalno rešenje. Nema teritorijalne autonomije, niti je zaštita manjina institucionalizovana u vidu prava veta ili vladavine 'velike koalicije'. Osnovno opravdanje smisla proporcionalne reprezentacije manjina u političkim institucijama je u tome da manjine treba da imaju uticaj proporcionalan svojoj brojčanoj veličini. I pored toga što taj uticaj može ostati vrlo mali, ipak se osigurava da manjina nije pod potpunom dominacijom većine. Kraford i Lejphart (Crawford i Lijphart, 1995), na primer, veruju da je pozitivan efekat PR sistema⁶ i u tome što može znatno doprineti "osećaju pripadanja", tj. može pomoći manjinama da se osećaju integrisani u društvo. Slične je prirode i Jangova opšta preporuka da manjine treba da budu "uravnoteženo predstavljane u nacionalnim institucijama" (Young, 1998: 13). Ovakvo rezonovanje je nesumnjivo doprinelo da se izborni sistem smatra vrlo bitnim institucionalnim faktorom za uređenje odnosa u etnički heterogenim društvima.

Opšta popularnost PR sistema i Istočnoj i Centralnoj Evropi je barem delimično odraz želje da se prilagodi etničkoj raznolikosti (Benoit-Rohmer i Hardeman, 1994). Toj popularnosti je doprinela svakako i jednostavnija primena PR sistema u odnosu na zahtevnije i složenije metode konsocijacionalizma i federalizma.

⁴ Primera radi, istorija Albanske nacionalističke mobilizacije na Kosovu je prožeta povremenim ostrim unutar-albanskim sukobima pri čemu su se sve agresivnije frakcije bivale pobedničke (Lutovac, 1998).

⁵ Dagestanski eksperiment sa konsocijacionalizmom bi se mogao pokazati kao uspešan, ako ne zbog drugog ono zato što izgleda da nema drugog rešenja za nekih tridesetak relevantnih etničkih grupa, kako sugerišu Ware i Kisriev (1998).

⁶ Izbroni sistem proporcionalne reprezentacije.

Što se tiče efikasnosti proporcionalne reprezentacije manjina, rezultati su inkonzistentni (Cohen, 1997). Na osnovu kvantitativne analize, uključujući 100 država i 223 etničke grupe, u vremenskom periodu od 1945. do 1989. godine, Koen je zaključio da različite institucije proporcionalnog zastupanja manjina (npr. federalizam, proporcionalni izborni sistemi, višepartijnost) pogoduju etničkim konfliktima niskog intenziteta (ali veće učestanosti), dok većinska institucionalna rešenja imaju suprotan efekat - konflikti su ređi ali zato intenzivniji (Cohen, 1997).⁷

Izražavana su, međutim, i skeptičnija viđenja efikasnosti PR sistema (npr. deSilva, 1998). Nakon pregleda evidencije o ulozi izbornog sistema u smirivanju etničkih konflikata, deSilva je zaključio da "izborni sistemi sami po sebi nisu dovoljni u tom pogledu osim ako su praćeni demokratskim etosom i političkim sistemom zasnovanom na regularnoj miroljubivoj kompetitivnoj politici [....] U svakom slučaju koliko postoji primera PR sistema koji su doprineli ublažavanju posledica etničkih razlika toliko je i slučajeva PR sistema koji u tome upadljivo nisu uspehli" (deSilva, 1998: 102). Išijama (2000) izveštava o u osnovi sličnim nalazima: "iako promocija proporcionalnosti za pojedinačne etničke grupe ublažuje etnički zasnovane političke proteste, opšti stepen proporcionalnosti izbornog sistema ne vodi tome" (str. 62), dok su "izborni sistemi koji ističu 'grupnost' (kao u slučaju PR sistema sa izbornim listama) povezani sa izraženijim političkim zahtevima za nezavisnošću, sistemi u kojima birači glasaju za pojedinačne kandidate nasuprot partijskim listama su povezani sa manje ekstremnim političkim zahtevima" (str. 63).

Četiri analize slučaja

Ovaj rad se bavi problemom upotrebe i posledica različitih makro-političkih metoda regulacije etničkih konflikata. Osnovno pitanje je da li su federalizam, konsocijacionizam, i proporcionalna reprezentacija uspešni u sprečavanju grubljih metoda "eliminacije etničkih razlika" kao što su masovni transfer stanovništva ili ukidanje građanskih prava.

Analiza je usmerena na specifičan uzorak bivših socijalističkih zemalja sa znatnom proporcijom nacionalnih manjina u ukupnom stanovništvu. Odnosi između većinskih i manjinskih grupa su analizirani u sledećim zemljama: SR Jugoslavija, Hrvatska, Estonija i Moldavija.

⁷ Njegovi rezultati takođe ukazuju i na značaj vaninstitucionalnih faktora, kao što je geografska koncentracija ili veličina manjinske grupe.

SR Jugoslavija je zanimljiv slučaj jer pokazuje kako je moguće da u osnovi istom institucionalnom okviru različite manjine, tj. Albanci na Kosovu, sandžački Muslimani, i Mađari u Vojvodini, izaberu potpuno različite strategije etničke politike. Na taj način, formalno-institucionalni aranžman je konstanta dok rezultat (stepen i karakter konflikta) varira drastično. Estonija je vredna pažnje zbog naročite upotrebe prava državljanstva kao van-političkog tretmana problema nacionalnih manjina. Hrvatska predstavlja poseban izazov zbog uspešnog transfera srpske populacije, ali takođe i zbog učestanih varijacija u izbornom sistemu. Moldavija zaslužuje pažnju zbog, sa jedne strane, napola uspešno rešenog problema etničkih manjina, a sa druge jer predstavlja redak primer gde je većinska grupa učinila značajne ustupke manjinama (barem nekima od manjina).

Estonija nasuprot Rusa

Nacionalni preporod Estonaca (oko 60% ukupnog stanovništva) je u početku praćen jakom nacionalističkom mobilizacijom ruskog stanovništva (oko 30% stanovništva) (Bollerup i Christensen, 1997).⁸ Iako je od početka Estonija bila nepopustljiva u zahtevu za potpunom nezavisnošću od Sovjetskog Saveza, a i nakon postizanja nezavisnosti je zadržala izrazito anti-rusku orijentaciju, ruska manjina je ipak bila prilično fleksibilna i umerena u svojim zahtevima. Kada je postalo izvesno da je nezavisnost Estonije svršeni čin, kojem se Rusija neće suprotstaviti, vođstvo ruske manjine se opredelilo za generalno pomirljivu strategiju. U osnovi, teritorijalno odeljivanje ili separacija, čak ni federalna autonomija, nisu se javljali među osnovnim zahtevima ruske manjine.⁹ Ono što se smatralo problematičnim su pitanja poput prava državljanstva i jezičke politike. S druge strane, međutim, vođstvo Estonije se držalo svog anti-ruskog kursa. Među najpoznatije praktikovane diskriminatorne metode spadaju negacija prava državljanstva a time i isključenje iz političkog života (osim što na lokalnim izborima u Estoniji, ali ne i Latviji, stanovnici bez državljanstva imaju pravo učešća), otpuštanja državnih službenika ruskog porekla, diskriminacija ruskih kandidata pri upisu na fakultete, i slično (vidi Karatnycky et al., 1997, 1998; Bollerup i Christensen, 1997).

⁸ Zbog velike sličnosti, većina ovde rečenog se može primeniti i na slučaj Latvije.

⁹ Osim donekle u vezi Narva regiona (vidi Bollerup i Christensen, 1997).

Bez obzira kakav je izborni sistem u Estoniji, to nema nikakvog značaja za manjine dokle god ne uživaju potpuno pravo državljanstva. Stoga nema puno smisla diskutovati taj pristup regulisanju etničkih odnosa. Problem je jednostavno 'rešen' jednim potezom - ukidanjem državljanstva pripadnicima nacionalne manjine. Slično tome, većina drugih pravnih normi koje su se odnosile posebno na rusku manjinu su imale za cilj ograničavanje njihove političke (i druge) moći (Bollerup i Christensen, 1997, Karatnycky et al., 1998).

Međunarodno okruženje je generalno povoljno reagovalo na politiku koju je sledila Estonija. Sa jedne strane, zapadne sile su pružale opštu podršku estonskoj vladi, dok s druge strane Rusija nije uzimala naročito aktivnog učešća u zaštiti interesa ruske manjine (osim povremeno emocionalne retorike; vidi Bollerup i Christensen, 1997). Iako su u Estoniji kao i u druge dve pribaltičke zemlje, "u većoj meri nego gotovo bilo gde drugde u SSSR-u, Rusi bili ne samo neomiljeni nego takođe prezirani" (Lieven i McGarry, 1993: 72), ta manjina je ipak zadržala svoj pomirljivi stav. Uprkos svemu, "lokalna ruska manjina nije preduzela nikakve organizovane korake radi uspostavljanja saradnja sa sovjetskim trupama u cilju intervencije na njihovoj strani" (Bollerup i Christensen, 1997: 205).

Naravoučenije slučaja Estonija je u tome da u povoljnim okolnostima, uključujući pomirljiv stav manjine i njihove 'matične države', zatim podršku većinskom narodu od strane relevantnih međunarodnih aktera, i široku prihvaćenoist isključive politike prema manjinama među većinskim stanovništvom, jedan od jednostavnih načina za 'rešenje' problema etničke heterogenosti je da se relevantna manjina politički isključi. U takvim slučajevima, pouke o institucionalnim aranžmanima prilagođenim multi-etničkim društvima se mogu u glavnom ignorisati.

Moldavija nasuprot Gagauza i Slovena

Raspad Sovjetskog Saveza je praćen sa tri 'nacionalna preporoda' u Moldaviji - među Moldavcima rumunskog porekla, među Ukrajinacima i Rusima (14% odnosno 13% od ukupnog stanovništva; u kontekstu Moldavije ovi se obično označavaju kao "Sloveni"), i među Gagauzima (3.5% od ukupne populacije) (Bollerup i Christensen, 1997). Kako je većinski narod (Moldavci) počeo sprovoditi nacionalističku politiku (npr. jezičku politiku) tako je usledila etnička mobilizacija među manjinama. Ubrzo nakon Moldavske deklaracije o nezavisnosti 1990. godine, Sloveni u Dnjestarskoj oblasti, i Gagauzi na svojoj teritoriji, su objavili otcpljenje od Moldavije (zapravo, više su se opredelili za ponovno pripajanje onome što je ostalo od bivšeg Sovjetskog Saveza nego za stvaranje potpuno nezavisnih država; vidi Bollerup i Christensen, 1997).

Proporcionalni izborni sistem je jedan od primenjenih institucionalnih mehanizama koje je Moldavija usvojila.¹⁰ Međutim, takav sistem je imao vrlo određen cilj. Pošto je cela država definisana kao jedna izborna jedinica, krajnji rezultat je pod-reprezentacija manjina. No, pošto su Sloveni i Gagauzi objavili otepljenje, nije ni bilo prilike da se testira korisnost takvog izbornog sistema.

Vlada Moldavije je zatim isprobala i druga sredstva. Vojna intervencija u Dnjestarskoj oblasti se, međutim, pokazala kao neuspešna. Relativan odnos snaga je bio u korist Slovena, a iz Rumunije nije dolazila značajnija konkretna pomoć (Bollerup i Christensen, 1997). Što se tiče međunarodnog okruženja, osim odsustva konkretne podrške od strane Rumunije, vlada Moldavije nije pomagana naročito ni od strane zapadnih sila. S druge strane, Sloveni su uživali značajniju podršku od strane Rusije. U slučaju Gagauza, prevaga vojne moći je bila na strani vlade Moldavije, ali, uprkos tome, odlučeno je da se uzdrži od masivnije vojne intervencije. Bitno je, međutim primetiti da je "moldavsko vođstvo sa pomirljivijim stavom prevagnulo jedino nakon eskalacije konflikta i kad se ne-pomirljiva strategija pokazala uzaludna s obzirom na ciljeve Moldavije" (Bollerup i Christensen: 190), tj. nakon propasti vojne kampanje.

S obzirom na sadašnji status ta dva otepljena regiona, situacija je u znatnoj meri stabilizovana. "Trans-Dnjestarski region je proglasio svoju nezavisnost u decembru 1995. godine, ali nije priznat kao nezavisna država od strane drugih država. Za sada, vodi svoju politiku" (Karatnycky et al., 1998). Pošto novi ustav Moldavije dozvoljava "specijalni status" za oblasti sa etničkim manjinama, u januaru 1995. godine je postignut sporazum o specijalnom autonomnom stautusu Gagauz-Jeri oblasti (Karatnycky et al., 1998), i čini se da bi to moglo biti trajno rešenje.

Primer Moldavije ukazuje prvenstveno na bitnost odnosa snaga između centralne vlasti i manjina, kao i na značaj međunarodnog konteksta. U slučaju male i relativno slabe manjine, bez ičije podrške sa strane, izvesno institucionalno prilagođavanje može biti od pomoći u ublažavanju nezadovoljstva te manjine. Slučaj Gagauza je konkretan primer. Međutim, kada se radi o 'snažnijoj' manjini, koja pri tome uživa određenu podršku spolja, a centralnoj vlasti nedostaje potrebna spoljna podrška i sredstva za prisilno sprovođenje svoje politike, manjina je uspešnija u svojim maksimalističkim zahtevima.

¹⁰ Proporcionalni sistem sa partijskim listama; 5-procentni prag; 101 zastupničko mesto.

Hrvatska nasuprot Srba

Odnos između hrvatske većine i srpske manjine je obeležen sa mnogo većim stepenom nasilja. Krajem 80-tih, izrazita nacionalistička mobilizacija na obe strane se međusobno potkrepljivala (npr. Bollerup i Christensen, 1997). Još u početnoj fazi konflikta, srpska manjina je reagovala na secesiju Hrvatske proglašenjem nezavisnosti teritorija pod svojom kontrolom. Konflikt je okončan praktičnim proterivanjem većine srpskog stanovništva početkom avgusta 1995. godine.¹¹

Iako je vođstvo Hrvatske bilo dobro upoznato sa jugoslovenskom verzijom konsocijacionizma tokom 70-tih i 80-tih, kao i primenom federalizma na problem međunacionalnih odnosa, njihova se politika kretala u potpuno suprotnom pravcu. Prema Šeflinu (Schopflin), Hrvatska je "usvojila politiku praktično sračunatu na mobilizaciju srpske javnosti protiv Zagreba" (1993: 201). Čak i prema ustavu su ne-Hrvati neravnopravno tretirani (vidi Crawford i Lijphart, 1995).¹²

Primer hrvatskog odnosa prema problemu manjina je posebno zanimljiv i s obzirom na moguće efekte institucionalne manipulacije. Prema Krafordu i Lejphartu, izborni zakoni u Hrvatskoj su kreirani sa jasnom namerom: "izborni zakoni su favorizovali dominaciju Hrvatske većine" (Crawford i Lijphart, 1995: 189). U celoj državi, više od polovine zastupničkih mesta je dodeljivano prema većinskom principu, dok je s druge strane, sistem proporcionalne reprezentacije primenjivan u oblastima gde su Srbi bili u većini. Iako se obično smatra da je PR sistem pogodan za manjine, ovi autori tvrde da bi u celini gledano "većinski princip obezbedio Srbima više predstavnika" (*Ibid.*: 189). Kako bilo, ovi zaključci se odnose ipak samo na jedan deo izbornih manipulacija. Prema Kasapoviću, "svi mogući izborni modeli su primenjivani na hrvatskim parlamentarnim izborima tokom tih izbornih procedura svi tipovi donošenja odluka, svi tipovi izbornih jedinica, razni tipovi kampanja, različiti tipovi glasanja, prirodnih i zakonskih pragova, i drugih procedura su isprobani" (1997: 77). Na primer, izborne jedinice su tako organizovane da ni u jednoj Srbi nisu bili u većini (*Ibid.*: 63), ali takođe i sa ciljem da se favorizuje pobeda tada vladajućeg HDZ-a. "Nije bilo ni najmanje šanse da politički predstavnici Srba uđu u parlament čak ni putem sistema proporcionalne reprezentacije" (*Ibid.*: 69). Štaviše, usled specifičnog zakona o

¹¹ Nije sasvim jasno koliko je srpskog stanovništva ostalo u Hrvatskoj. Izgleda ne više od 2%, dok je 1991. godine Srba bilo oko 12% od ukupnog stanovništva.

¹² Ustav nezavisne Hrvatske je definisao jedino "Hrvate" kao državljane Hrvatske, i to bez obzira da li žive u Hrvatskoj ili drugde (sledeći nemački recept *jus sanguinis*), dok "ne-Hrvati ne uživaju sva prava građanstva" (Crawford i Lijphart, 1995: 189).

državljanstvu, na izborima redovno učestvuje i preko 300,000 bosanskih Hrvata (Karatnycky et al., 1997), dok je izborni zakon tako revidiran da je povećavan broj mesta rezervisan za hrvatsku dijasporu a smanjivan za srpsku manjinu (*Ibid.*: 209).

Očigledno, manipulacije izbornim sistemom nisu bile usmerene na što adekvatnije predstavljanje manjina. Federalizam je još manje smatran prihvatljivim. Teritorijalnoj autonomiji, na primer u Slavoniji, su se suprotstavljali i prestavnici međunarodne zajednice (Karatnycky et al., 1997). Takozvana 'kulturna autonomija' je bila najvelikodušnija ponuda Srbima.¹³

Sprska je manjina, pak, prihvatila konfrontaciju od samog početka, uzdajući se u podršku (uključujući vojnu podršku) iz Srbije. S druge strane, hrvatske vlasti su osigurale ulogu 'pozitivaca' u očima relevantnih međunarodnih faktora. Na taj način, obe strane u konfliktu su se uporno držale svojih pozicija, dok je konflikt eskalirao uključujući sve nasilnija sredstva. Bezizlana situacija je razrešena vojnom silom. U avgustu 1995. godine, Hrvatska je započela vojnu ofanzivu na teritorije pod kontrolom lokalnih Srba. Za svega nekoliko dana, Hrvatska je postala etnički homogena država.

Priča o hrvatskom odnosu prema problemu srpske manjine sadrži dve važne pouke. Prvo, očigledno je da lakoća sa kojom se izborni sistem može manipulirati predstavlja mač sa dve oštice kad se radi o reprezentaciji manjina. Koliko god da je to sredstvo jednostavno primenjivo za pružanje proporcionalnog uticaja manjinama, toliko je lako upotrebljivo i u suprotnom cilju. Za adekvatan pristup predstavljanju manjina kroz izborni sistem neophodan uslov je spremnost većinskog vođstva na pomirljiviju politiku. Drugo, u pogodnim međunarodnim uslovima, pitanje suviše 'problematične' manjine se *može* jednostavno 'rešiti' pre-institucionalnim sredstvima, što u stvari znači masovnim proterivanjem.

Jugoslavija nasuprot kosovskih Albanaca, Muslimana i Mađara

Opšte mesto sa kojeg obično počinje priča o raspadu bivše Jugoslavije je ukidanje ranijeg stepena političke autonomije Kosova i Vojvodine. Međutim, otvoren sukob između Srbije i kosovskih Albanaca je bio vidljiv još krajem 70-tih. Albanci su zahtevali da Kosovo dobije status republike jer je to podrazumevalo pravo na otepljenje. Dakle, osnovni motiv nije bio nedostatak autonomije, jer su prema Ustavu iz 1974. godine pokrajine imale gotovo jednaka ovlašćenja kao i republike. Prema

¹³ Međutim, "vlada nije preduzela odlučne korake čak ni u pravcu kulturne autonomije" (Bollerup i Christensen, 1997: 102, naglasak u originalu).

Šeflinu, glavna posledica Ustava iz 1974. godine je bila “republikanizacija, proces kojim su republike sve više postajale stvarni centri moći na štetu centra” (Schopflin, 1993: 190). Dakle, u ‘starom’ sistemu su bili i elementi federalizma i konsocijacionizma, iako u okviru nedemokratskog, jednopartijskog političkog sistema.

Razvoj srpsko-albanskog¹⁴ sukoba tokom 90-tih je bio obeležen s jedne strane maksimalističkim zahtevima albanske strane, i donekle promenljivijom politikom srpske strane. Albanska strana je u početku u glavnom primenjivala nenasilne metode u sprovođenju svojih ciljeva. Paralelni sistem je organizovan u gotovo svim oblastima života (Lutovac, 1998), dok su službene političke institucije i procesi (uključujući sve izbore) jednostavno bojkotovani.¹⁵ Vremenom su sve radikalnije struje izlazile na površinu te je njihov otpor poprimao sve nasilniju formu, posebno tokom 1998. i kasnije.¹⁶

Službena srpska politika je odbijala svaki zahtev za otcepljenjem, a zatim je uvedeno i ‘vanredno stanje’ (Goati, 1998: 30). Postojao je čak i plan, donesen 1989. godine, o naseljavanju nekih 100,000 Srba na Kosovo, ali je plan propao zbog nedostatka sredstava, a verovatno i nedostatka Srba voljnih da se nastane na Kosovu (*Ibid.* str. 31). U pojedinim prilikama je režim pokušavao da ponudi kompromisna rešenja, na primer u formi “uspostavljanja pune autonomije Kosova” tokom 1995-6., ali je albanska strana odbijala te predloge (*Ibid.*: 31). Rezultat do kojeg je dovela takva politika obe strane je dobro poznat. Za sada još nije sigurno da će promena režima u Beogradu išta uticati na *de facto* otcepljenje Kosova.

Primer Kosova pokazuje upravo suprotno od onog što bi trebalo očekivati na osnovu zastupnika institucionalnih sredstava za regulisanje etničkih konflikata. Na primer, čak i nakon redukcije autonomije pokrajina prema ustavu iz 1990. godine, država je i dalje bila federalna, i pokrajine su ipak uživale određeni stepen autonomije. Kada je srpska vlast ponudila vraćanje ranijeg stepena autonomije, to je bojkotovano od strane vođstva Albanaca. Izgleda nesumnjivo da ni jedan stepen autonomije, osim konačne secesije, nije mogao zadovoljiti njihove zahteve. Dakle, federalistička terapija nije uspeła u ovom slučaju.

Što se tiče izbornog sistema i potencijalnog doprinosa proporcionalne reprezentacije ublažavanju sukoba, šanse su bile još manje. Objašnjenje je jednostavno: svi izbori su bojkotovani od strane većine albanskog stanovništva na Kosovu (Lutovac, 1998). Ovde je od krucijalne važnosti primetiti da su se druge manjine opredelile za

¹⁴ Radi se, naravno, o kosovskim Albancima.

¹⁵ Čak je i popis stanovništva 1991. bojkotovan, tako da se broj Albanaca morao proceniti (Varady, 1992).

¹⁶ NATO agresija i kasniji događaji su van domena ovog rada.

drugačiju strategiju. Vojvođanski Mađari su učestvovali na svim izborima, te se njihovi zastupnici nalaze na svim nivoima vlasti. Opštine gde je mađarska manjina u većini (ili relativnoj većini) su generalno pod kontrolom mađarskih partija praktično od uvođenja višepartijskog sistema (npr. u Subotici, Senti, Kanjiži). Sandžački Muslimani su u početku donekle krenuli primerom kosovskih Albanaca, ali se ubrzo pojavilo umerenije vođstvo te se i ta manjina bila uključila u regularan politički život (Lutovac, 1998).¹⁷

Iako nema diskusije o tome da proporcionalni izborni sistem u Jugoslaviji *nije* bio dizajniran sa ciljem da manjine budu što vernije predstavljene u političkim telima nego radije da se osigura pobeda tada vladajućoj partiji, *zainteresovane* manjine su bile u mogućnosti da osiguraju svoje političko predstavljanje. Dakle, primenjivani izborni sistemi su dozvoljavali reprezentaciju manjina, i kao takvi su očigledno doprineli sprečavanju zaoštavanja sukoba sa mađarskom i muslimanskom manjinom.

Pošto institucionalne i zakonske prepreke ne mogu u potpunosti objasniti ekstremnu eskalaciju konflikta na Kosovu, odgovor se mora potražiti na drugoj strani. Čini se da su dva međusobno povezana faktora bila odlučujuća: uporni maksimalistički zahtevi albanske strane, i sve veća podrška takvoj strategiji od strane 'međunarone zajednice' (vidi npr. Lutovac, 1998, Chomsky, 1999). Može se spomenuti da je poslednji predlog Jugoslovenske strane nakon pregovora u Rambujeu (Rambouillet) ali pre NATO agresije, zapravo bio baziran na konsocijacijskom uređenju za pokrajinu Kosovo. Naravno, uključenje prava 'manjinskog veta' i sličnih provizija je bilo namenjeno osiguranju položaja srpske i drugih etničkih manjina. Međutim, 'međunarodna zajednica' je odlučila da pruži podršku *čisto većinskom sistemu* bez bilo kakve zaštite za nealbansko stanovništvo, pride uključujući opciju secesije u budućnosti.

Slučaj Jugoslavije jasno pokazuje da razne zakonske i institucionalne provizije, koje su se barem privremeno pokazale prihvatljivim za *neke* manjine, nisu sprečile destruktivni sukob sa drugim manjinama. Pogodni uslovi za takav razvoj su, čini se, opresivni režim većinskog naroda, ekstremističko vođstvo manjine sa nepopustljivim maksimalističkim zahtevima, i jaka podrška barem jednoj strani u konfliktu od strane relevantnih međunarodnih aktera.

¹⁷ Naravno, to ne znači da su Mađari ili sandžački Muslimani bili naročito zadovoljni političkim sistemom u Jugoslaviji. Najbitnija je razlika u *sredstvima* koja su smatrana prihvatljivim i politički legitimnim.

Diskusija i zaključak

U analizirane slučajeve su bile uključene zemlje sa relativno visokom proporcijom etničkih manjina u ukupnom stanovništvu, sa različitim stepenima konfliktnih odnosa između manjina i većine, i sa priličnom raznolikošću upotrebljenih makro-političkih strategija i metoda usmerenih na rešavanje problema etničke heterogenosti. Složeni međudnosni manjinskih i većinskih grupa su rezultirali u: jednom masovnom transferu manjinskog stanovništva (Hrvatska), dve praktično završene secesije (Trans-Dnjestarska Republika i Kosovo), jedan slučaj političkog isključenja (Estonija), jedan slučaj semi-federalne solucije (region Gagauza), i jedan slučaj inkorporacije manjina baziran na principu proporcionalnosti (Mađari u Vojvodini i sandžački Muslimani).

Određena institucionalna rešenja su se pokazala efikasna u pojedinim slučajevima. U Moldaviji je problem Gagauza gotovo razrešen kroz semi-federalno uređenje, dok pitanje slovenske manjine još čeka na svoj konačan ishod. U Jugoslaviji, Muslimani i Mađari su aktivno uključeni u politički sistem, i njihov položaj će se verovatno dalje poboljšavati kroz razne institucionalne mehanizme uključujući aspekte federalizma i kulturne autonomije.

Federalizam se generalno pokazao kao ne naročito popularna strategija kod većinskih grupa, ali ni kod pojedinih manjina (recimo kosovski Albanci). Ipak, zapaženi su i uspešniji primeri. Vlada Moldavije je učinila dobar potez odobravajući određen stepen teritorijalne autonomije Gagauzima. Uopšte uzev, međutim, ako je federalno uređenje i bivalo predlagano, ili formalno na snazi, radilo se redovno o 'dis-agregativnom' federalnom uređenju po Gaijevoj terminologiji (Ghai, 1998). Drugim rečima, takav federalizam nije bio motivisan zajedničkim interesima potencijalnih konstituenata i stoga bez naročitih šansi za uspeh.

Što se tiče konsocijacionizma, nije bilo ozbiljnih pokušaja da ga se primeni. Čak i ako konsocijacionalni predlog srpske delegacije za uređenje Kosova predložen u Rambujeu i nije bio naročito iskren, predlog je bio glatko odbačen. Po svemu sudeći, političke elite u analiziranim slučajevima su se pokazale kao daleko manje akomodativne nego što je potrebno da bi se konsocijacijsko uređenje barem diskutovalo.

Sistem proporcionalne reprezentacije formalno funkcioniše u sva četiri analizirana slučaja. Međutim, nije naročito potkrepljeno viđenje da takav sistem znatno doprinosi usklađivanju međuetničkih odnosa. Povoljno svedočanstvo dolazi prvenstveno iz Jugoslavije gde su mađarska i muslimanska manjina uzele aktivnog učešća u političkom životu. U drugim slučajevima, relevantnim manjinama su ili ograničena politička prava (Estonija), ili su manjine radije izabrale 'izlaz' nego 'glas' (Sloveni u Trans-Dnjestarskoj Republici, Albanci na Kosovu). Ne samo da su se

diskutovana institucionalna sredstva bazirana na proporcionalnosti pokazala kao ne uvek uspešna, nego se pokazalo da ih je (bilo) moguće namerno manipulirati u cilju pooštrenja etničkih trvenja. Po pravilu, princip proporcionalnosti je tako manipulisan da su u konačnim rezultatima manjine bile manje zastupljene nego što bi bile u slučaju primene većinskog sistema (posebno u slučaju Hrvatske, ali i Jugoslavije i Moldavije). Dakle, ako je sfera politike već toliko zasnovana na etničkim podelama proporcionalnost izgleda nije dovoljna da bi se međuetnički odnosi poboljšali.¹⁸

Ako su se institucionalni načini regulisanja etničkih konflikata pokazali kao neefikasni i neiskreno primenjivani, ne može se izbeći pitanje koje su to zapravo metode koje vode trajnijim rešenjima i kojima su sukobljene strane sklonije. Odgovor koji sledi iz prikazane analize je donekle obeshrabrujući. Problemi etničkih razlika se najlakše 'rešavaju' *brisanjem* tih razlika. Drugim rečima, manjine treba izbrisati, bilo simbolično (Estonija), bukvalno (Hrvatska), ili transformacijom manjine u većinu (Kosovo). U ovim slučajevima postignuta rešenja izgledaju trajna.

Koji faktori pogoduju izboru takvih destruktivnih strategija? Jasno, *conditio sine qua non* je konfrontirajuća strategija političkih elita. Srećom, u ovom delu sveta ne nedostaju političari te vrste (Bollerup i Christensen, 1997), jednako među manjinama kao i većinama. U svim analiziranim slučajevima političke elite su se pokazale sklone konfrontirajućim strategijama, mada se posebno ističu primeri Miloševićevog i Tuđmanovog režima. Nije stoga iznenađujuće da najtragičniji sukobi nose njihove otiske. Među manjinskim liderima, konfrontacijsku strategiju je zastupalo srpsko vođstvo u Hrvatskoj, Albanci na Kosovu, kao i vođstvo Slovena u Moldaviji. Primeri pomirljive strategije su vidni u slučaju Gagauza, ali i mađarske i muslimanske manjine u Srbiji.

Izgleda da opšta strategija sukobljenih strana određuje kako će se konkretna institucionalna sredstva upotrebiti, da li za ublažavanje ili za dalju eskalaciju sukoba. I manjinske i većinske političke elite su se pokazale zainteresovane za eskalaciju konflikta kada se verovalo da će takva strategija maksimalizovati njihovu dobit. Osim kada je barem jedna strana smatrala da bi dalja eskalacija sukoba posebno ugrozila njene interese, nijedna opcija institucionalnog uređenja nije smatrana poželjnom. U pojedinim

¹⁸ ^ak i kad se proporcionalnost primenjuje sa najboljim namerama, moguće su razne nenameravane a neželjne posledice. Primera radi, konsocijacionalizam može da oteža razvoj koalicija koje se ukrštaju sa segmentalnim podelama i da tako petrificira granice između segmenata (vidi Brass, 1991).

slučajevima se desilo da je raspoloživi manevarski prostor pogrešno procenjen. Na primer, srpska manjina u Hrvatskoj je pokazala zainteresovanost za kompromis kad je već bilo prekasno. "Hrvatske snage su započele operaciju 'Oluja' iste noći kada su krajiški Srbi prihvatili plan Z-4" (Grubiša, 1998: 98). Događaji na Kosovu se uklapaju u ovu sliku, osim što su u tom slučaju lideri većinskog naroda pogrešno procenili verovatnoću 'intervencije' treće strane.

Opseg mogućih strategija koje sukobljene političke elite mogu usvojiti je, međutim, ograničen određenim faktorima. Jedan je procenjeni odnos snaga između većine i manjine. Ovo naravno uključuje balans vojnih snaga, ali takođe i faktore kao što su brojčani odnos i geografska koncentracija (Ishiyama, 2000). Moglo bi se tvrditi da je nepovoljan odnos snaga upravo taj faktor koji je sprečavao pojedine elite od postavljanja maksimalističkih zahteva. U Moldaviji se pristupilo institucionalnoj akomodaciji jedino nakon što je postalo očigledno da vojna kampanja nema velikog izgleda na uspeh. Slično, snaga određene manjine određuje njene zahteve. Na primer, da su Gagauzi bili nešto brojniji i bolje opremljeni, mogli su dalje slediti primer Trans-Dnjestarske Republike.

'Intervencija treće strane', međutim, može nenadano promeniti odnos snaga. Iz toga sledi da je međunarodno okruženje sledeći faktor koji bitno ograničava moguće poteze aktera u konfliktu. Iako izgleda da je to jedna od najodlučnijih determinanti razvoja etničkih sukoba u post-komunističkom kontekstu, njena uloga je generalno zanemarena. Među izuzecima je studija Emizetija i Heslija koja je pokazala da "što neka grupa ima bolje veze sa spoljnim svetom, ranije će se otcepiti" (Emizet i Hesli, 1995: 500).¹⁹ Iako su međunarodni odnosi van fokusa ove analize, rezultati pokazuju da njihova uloga verovatno ne može biti precenjena. Očigledno je da sukobljene strane permanentno imaju na umu moguće reakcije relevantnih međunarodnih aktera. Strana koja osigura podršku dovoljno moćnog spoljnog aktera može (a obično to i čini) da se odluči za maksimalističke beskompromisne zahteve. Estonija se može uzeti kao primer gde je većinski narod osigurao takvu podršku, a Albanci na Kosovu kao podržana manjina.

Može se zaključiti da nikakve institucionalne varijacije ne mogu popraviti međuetničke odnose ukoliko nema konstruktivne saradnje na obe strane. Proporcionalni ili većinski karakter političkih institucija je od sekundarnog značaja za regulaciju etničkih konflikata. To postaje bitno tek kada se pojedine pre-institucionalne makro-političke metode, kao što je transfer stanovništva, oružani obračun, ili otcepljenje, ili isključe ili primene. Odnos snaga 'rentijerskih'²⁰ sukobljenih elita, i njihov

¹⁹ Vidi takođe Crawford i Lijphart, 1995; Chomsky, 1999.

²⁰ "Rent-seeking", Pagano, 1996.

odnos prema mogućim 'trećim stranama' u sukobu, je od presudne važnosti za izbor pravca kojim će se krenuti.

Očigledno, ova analiza se ne može smatrati konačnim testom predlaganih institucionalnih modela za interetničku akomodaciju. Glavni cilj je u stvari bio da se pokaže koliko je stvarnost ponekad daleko od predloga koji naširoko cirkulišu u akademskim krugovima. Iako to možda nije naročito popularno viđenje, izgleda da se u stvarnom životu veći deo politike koji se tiče etničkih manjina odvija po principima koji su uživali veći ugled u ranijim vekovima. Jangova pouka da su "osnovni principi za akomodaciju jednostavni: garancija kulturne autonomije i bezbednosti, regionalna samouprava, adekvatna reprezentacija u centralnim institucijama, osiguranje očuvanja jezika" (Young, 1998: 19), izgleda ne samo teška za realizaciju nego i preterano pojednostavljena. U najmanju ruku, vredelo bi izbeći samozavaravanje da je multi-etnički suživot lako ostvariti putem manipulacije političkih institucija, i da se razumevanje konkretnih događaja može postići bez uzimanja u obzir balansa snaga i međunarodnih faktora.

Reference:

- Benoit-Rohmer, F. i Hardeman, H. (1994). The Representation of Minorities in Parliaments of Central and Eastern Europe. *International Journal of Group Rights*, 2, 2, 95-111.
- Bollerup, S.R. i Christensen, C.D. (1997). *Nationalism in Eastern Europe: Causes and Consequences of the National Revival and Conflicts in Late-Twentieth-Century Eastern Europe*. London: Macmillan Press.
- Bose, S. (1995). State Crises and Nationalities Conflict in Sri Lanka and Yugoslavia. *Comparative Political Studies*, 28, 1, 87-116.
- Brass, P. R. (1991). *Ethnicity and Nationalism: Theory and comparison*. Newbury Park, CA.: Sage.
- Brubaker, R. (1996). *Nationalism Reframed: Nationhood and the national question in the new Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Chomsky, N. (1999). *The New Military Humanism: Lessons from Kosovo*. London: Pluto Press.
- Cohen, F. S. (1997). Proportional Versus Majoritarian Ethnic Conflict Management in Democracies. *Comparative Political Studies*, 30, 5, 607-630.
- Connor, W. (1994). *Ethnonationalism: The Quest for Understanding*. Princeton: Princeton University Press.
- Crawford, B. i Lijphart, A. (1995). Explaining Political and Economic Change in Post-Communist Eastern Europe: Old Legacies, New Institutions, Hegemonic Norms, and International Pressures. *Comparative Political Studies*, 28, 2, 171-199.
- de Silva, K.M. (1998). Electoral Systems. In C. Young (ed.), *Ethnic Diversity and Public Policy: A Comparative Inquiry* (pp. 72-109). UNRISD, Macmillan Press.
- Emizet, K.N. i Hesli, V.L. (1995). The disposition to Secede: An Analysis of the Soviet Case. *Comparative Political Studies*, 27, 4, 493-536.
- Ghai, Y. (1998). Decentralization and the Accommodation of Ethnic Diversity. In C. Young (ed.), *Ethnic Diversity and Public Policy: A Comparative Inquiry* (pp. 31-71). UNRISD, Macmillan Press.
- Goati, V. (1998) (ed.). *Elections to the Federal and Republican Parliaments of Yugoslavia (Serbia and Montenegro) 1990-1996: Analyses, Documents and Data*. Berlin: Ed. Sigma.
- Grubiša, D. (1998). The 'Peace Agenda' in Croatia: The UN Peacekeeping Operation Between Failure and Success. In S. Bianchini i R. C. Nation (eds.), *The Yugoslav Conflict and its Implications for International Relations*. Ravenna: Longo Editore.
- Horowitz, D. L. (1985). *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Ishiyama, J. (2000). Institutions and Ethnopolitical Conflict in Post-Communist Politics. *Nationalism and Ethnic Politics*, 6, 3, 51-67.

- Karatnycky et al. (1997). *Freedom in the World: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties, 1996-1997*. New York: Freedom House.
- Karatnycky et al. (1998). *Nations in Transit 1998*. New York: Freedom House.
- Kasapović, M. (1997). Parliamentary Elections in Croatia: Electoral Models and their Effects. In I. Šiber (ed.), *The 1990 and 1992/93 Sabor Elections in Croatia: Analyses, Documents and Data* (pp. 50-79). Berlin: Ed. Sigma.
- Lieven, D. i McGarry, J. (1993). Ethnic Conflict in the Soviet Union and its Successor States. In: J. McGarry i B. O'Leary (eds.), *The Politics of Ethnic Regulation* (pp. 62-83). London and New York: Routledge.
- Lijphart, A. (1977). *Democracy in Plural Societies*. New Haven, CT: University of California Press.
- Lutovac, Z. (1998). The Participation of Minorities in Political Life. In V. Goati (ed.), *Elections to the Federal and Republican Parliaments of Yugoslavia (Serbia and Montenegro) 1990-1996: Analyses, Documents and Data* (pp. 126-139). Berlin: Ed. Sigma.
- McGarry, J. i O'Leary, B. (1993). Introduction: The macro-political regulation of ethnic conflict. In J. McGarry i B. O'Leary (eds.), *The Politics of Ethnic Regulation* (pp. 1-40). London and New York: Routledge.
- Necak, D. (1991). The Yugoslav Question: Past and Future. In U. Raanan, M. Mesner, K. Armes, i K. Martin (eds.), *State and Nation in Multi-Ethnic Societies: The Breakup of Multinational States*. Manchester: Manchester University Press.
- Olson, D. (1993). Political Parties and the 1992 Election in Czechoslovakia. *Communist and Post-Communist Studies*, 26, 301-314.
- Pagano, U. (1996). Can economics explain nationalism? In A. Breton, G. Gaeloti, P. Salmon, i R. Wintrobe (eds.), *Nationalism and Rationality*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Raanan, U. (1991). The End of the Multinational Soviet Empire. In: Raanan, U., Mesner, M., Armes, K., i Martin, K (eds.) *State and Nation in Multi-Ethnic Societies: The Breakup of Multinational States*. Manchester: Manchester University Press.
- Rabushka, A. i Shepsle, K. (1972). *Politics in Plural Societies: A Theory of Democratic Instability*. Columbus, OH: Charles E. Merrill.
- Schopflin, G. (1993). The rise and Fall of Yugoslavia. In J. McGarry i B. O'Leary (eds.), *The Politics of Ethnic Regulation* (pp. 172-203). London and New York: Routledge.
- Varady, T (1992). Collective Minority Rights and Problems in Their Legal Protection: The example of Yugoslavia. *East European Politics and Societies*, 6, 3, 260-282.

- Ware, R.B. i Kisriev, E. (1998). *Ethnicity and Democracy in Dagestan: A Consociational Approach*. Paper presented at the 94th Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, MA, September 3-6, 1998.
- Young, C. (1998). Ethnic Diversity and Public Policy: An Overview." In C. Young (ed.), *Ethnic Diversity and Public Policy: A Comparative Inquiry* (pp. 1-30). UNRISD, Macmillan Press.