

УДК: 323.14(450.323)
Примљено: 13. маја 2009.
Прихваћено: 20. јуна 2009.
Оригинални научни рад

Српска политичка мисао
број 2/2009.
год. 16. vol. 24.
стр. 233-244.

Нада Радушки

Институт друштвених наука, Београд

АУТОНОМИЈА ЈУЖНОГ ТИРОЛА КАО ПРИМЕР РЕШАВАЊА ПОЛОЖАЈА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА

Резиме

Положај и заштита мањина представљају једно од кључних политичких питања будући да националне мањине могу бити како фактор унапређења међусуседских односа, тако и стални “камен спотицања”. Положај и заштита мањина су један од показатеља ефикасности политике мултикултуралности, степена демократизације и политичке стабилности сваке државе. Етнички конфликти и мањински проблеми нашли су плодно тло на подручју Балкану, али нису непознати ни у развијеним демократским државама. Позитивна искуства неких од тих земаља могу представљати путоказ ка решавању мањинских проблема у другим државама. Из тог разлога посебну пажњу посветићемо анализи већинско-мањинских односа у Италији која је положај немачке националне мањине и заштиту мањинских права у области Јужног Тирола решила на ефикасан и успешан начин.

Кључне речи: етнички конфликти, националне мањине, аутономија, Италија, Јужни Тирол.

УВОД

Мањинско питање данас заузима кључно место на политичкој карти Европе. Са дезинтеграцијом бивших социјалистичких земаља (СССР, СФРЈ и ЧССР) и стварањем нових држава, процењује се да у Европи има између 90 и 100 милиона припадника националних и етничких мањина (око 12% укупног европског

становништва), што је највећи број забележен у новијој европској историји (Брунер, 1996). Крајем XX и почетком XXI века, у Европи су се одвијала истовремено два процеса: с једне стране, процес интеграције западноевропских земаља које су настојале да се кроз Европску унију што више међусобно интегришу и с друге стране, процес дезинтеграције на простору централно-источне Европе праћен бујањем национализма, сепаратизма, етничких конфликта и сукоба. Национални проблеми и етничке конфронтације нашли су најплодније тло на простору Балкана, али нису непознати ни у развијеним демократским земљама. Оживљавање етничитета (Италија, Шпанија, Француска и др.) јасно указује да анимозитети, етничка жаришта и сукоби нису само специфичности балканских, већ и развијених демократских земаља.

ПОЛОЖАЈ И ЗАШТИТА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА

Генерално је мишљење да су демократија и заштита људских права основна претпоставка за елиминисање или ублажавање етничких сукоба под условом да транзиција ка демократији не ствара плодно тло за конфликте, сукобе и политичке захтеве, што је био случај у бившим социјалистичким земљама. Зато се јавља дилема да ли је неопходно најпре развијати демократију и поштовање људских права или прво спречити и елиминисати етничке конфликте, јер чак и у високо развијеним демократским државама међуетнички сукоби утичу на редуковање људских права. То значи да демократски систем не искључује сам по себи национализам, неравноправност, асимилацију и дискриминацију, односно демократија је битан, али не и довољан услов за остваривање права, регулисање положаја и заштиту мањина (Раду, 1996).

Међуетнички конфликти условљени су бројним детерминишућим факторима економске, културне, политичке и историјске природе, при чему је генерално мишљење да је највећи број националних сукоба условљен историјским разлозима. Наиме, политичка решења после Првог светског рата, а наметнута од сила победница, учинила су да велики број припадника националних мањина остане у новим државама Европе, што је често узрок међунационалних тензија и конфликта.

После Другог светског рата положај националних мањина у Европи различито је регулисан у зависности од међународне политичке ситуације, али и од идеолошко-политичке поделе на Исток и Запад. У социјалистичким државама систем регулисања мањин-

ског питања био је базиран на обезбеђивању високе аутономије на културном, језичком, па и територијалном плану бар за оне “политички подобне” мањине, мада је било и супротних примера (насилна асимилација, прогон мањина). У развијеним демократским државама правно регулисање положаја националних мањина дуго је било везивано за општу проблематику заштите људских права (пре свега индивидуалних) јер се сматрало да су тако аутоматски заштићена и права мањина. Поред тога, мањине су се могле позвати на начело недискриминације које је било прихваћено као једно од основних начела међународног права. Припадници националних мањина су се у извесној мери борили, поред права на једнакост, и за “право на различитост” у односу на већинско становништво. Државе су донекле обезбеђивале одређена права мањинама, али на то нису биле обавезне са међународно-правне тачке гледишта. Тек у новије време, крајем 1980-их година мења се став према регулисању положаја мањина захваљујући међународним институцијама (ОЕБС, СЕ, УН) и доношењем међународних аката која се искључиво баве мањинама. Међутим, регулисање положаја и права националних мањина још увек је првенствено политичка материја, зависи од историјско-политичке ситуације у којој се мањина налази, као и положаја те државе на светској економско-политичкој сцени (Wiberg, 1996).

Треба истаћи да је тешко сагледати проблем мањина као универзални проблем и наћи општеприхваћено решење као што је то учињено за људска права и слободе. Развојем међународних односа у овој области дошло се до схватања да основ заштите мањина не чини више само забрана дискриминације, већ и гарантовање права мањина на њихове особености, односно очување етничког, верског и културног идентитета. Полазећи од тога, државе настоје да реше мањинско питање, али на начин и у складу са сопственим интересима, тј. под претпоставком да се не угрожавају неке друге вредности (нпр. територијални интегритет државе). У многим демократским државама успостављени »modus vivendi« већинског и мањинског становништва последица је међусобних уступака и компромиса који су често били условљени и притисцима споља. Мањине се без обзира на демократско уређење тих држава увек залажу за већа сопствена права, док генерално “ниједна држава на воли мањине и настоји им дати што мање, па решавање односа већине и мањине у етничком смислу може спасити свет од будуће катастрофе” (Таталовић, 2001).

Мањинско питање, различито регулисано у европским државама, детерминисано је бројним чиниоцима, а пре свега бројношћу

и просторним размештајем, јер државе често одређена права признају само најбројнијој мањини. У зависности од конкретних околности и специфичности сваке државе, најчешћи начини заштите мањина су територијално-политичка, персонална и културна аутономије. Разлози за увођење територијално-политичке аутономије су првенствено захтеви оних мањина чији припадници чине већинско становништво на одређеном, географски компактном подручју. Функционисање оваквог облика аутономије подразумева велику самосталност у политичком и привредном животу. Међутим, такво решење заштите права мањина, не сме нарушавати суверенитет и територијални интегритет државе.

На нивоу државе, заштита мањинских права, посебно ако је реч о мањинама које одликује веома дисперзиван просторни размештај, може се организовати кроз персоналну аутономију или пропорционално учествовање у власти. То се може остварити на различите начине, а са основним циљем да се спречи њихова асимилација, остваре етничка права и омогући што боља интегрисаност у друштво. Положај мањина које су територијализоване (а већина припада овој групи) другачији је од просторно дисперзивних етничких заједница јер су боље политички организоване у својим захтевима за мањинским правима, па је и однос државе према њима другачији.

За мањине које партиципирају са релативно малим уделом у укупном становништву државе у којој живе (испод 1%), или су дисперзивно настањене, културна аутономија има посебан значај. То је једини начин заштите тзв. малих мањина без чега су осуђене на асимилацију. Културна аутономија подразумева право припадника неке националне мањине на изражавање, очување и развијање сопственог етничког, верског, језичког и културног идентитета, па зато свако плуралистичко и демократско друштво треба да настоји да путем културне аутономије ствара услове за заштиту и развој тог идентитета.

Међутим, природна и легитимна настојања мањина за побољшање свог положаја (шира аутономија, чвршће повезивање са матицом и слично) често воде ка конфликтима и сукобима. С тим у вези, посебан проблем представља повезивање мањинског и територијалног питања. Право мањина на самоопредељење и територијалну аутономију, као правни оквир за очување националног идентитета, може да значи у зависности од угла посматрања, пут ка пуној интеграцији, или ка независности мањина и аспирацијама за уједињењем са матичном државом. Зато је, како се не би подстигале сецесионистичке претензије, неопходно наћи праву равноте-

жу између заштите мањина и територијалног интегритета државе где се мањина налази. Треба имати у виду да су мањински проблеми специфични у свакој земљи и да у свакој од њих постоје специфични модели коегзистенције већинског и мањинског становништва условљени комплексом многобројних фактора, па се не може говорити о једном универзалном моделу. Такође, имајући у виду сложену детерминистичку основу узрока етничких конфликта, не постоји образац према којем би успешно решени национални проблеми и добри већинско-мањински односи могли да се «пренесу» на друго подручје, а посебно не на специфичан балкански простор. Ипак, позитивна искуства неких држава могу представљати добар путоказ за решавање етничких проблема и заштиту националних мањина у другим земљама.

ЈУЖНИ ТИРОЛ - ПРИМЕР УСПЕШНЕ АУТОНОМИЈЕ

Један од таквих примера је Италија која је захваљујући дугогодишњим политичким преговорима са Аустријом успешно решила питање статуса италијанске провинције Јужни Тирол и заштиту немачке мањине која на том подручју живи. Такође, показало се да је до решења мањинског проблема могуће доћи мирним, односно политичким и дипломатским путем.

Етнички проблеми везани за Јужни Тирол (званичан италијански назив је Alto Adide) настали су његовим припајањем Италији после Првог светског рата, као резултат одлуке сила победница, а противно жељи његовог већинског становништва германског порекла.¹⁾

Убрзо је кренуо интензиван процес насилне асимилације немачке мањине, италијанизација, забрана употребе немачког језика, фаворизовање италијанског становништва приликом запошљавања и друго, што је све допринело стварању јаког антииталијанског расположења, “катастрофалном економском и социјалном положају немачке мањине и њиховој жељи за уједињењем са Аустријом” (Добрковић, 1998). Ово је посебно добило на интензитету доласком и јачањем фашизма када је Немцима из ове области, на осно-

1) Тирол је регион који је некада представљао аутономну целину, а који је током 18. и 19. века стекао одређене специфичне карактеристике, због чега је становништво тог подручја стекло свест о припадности Тиролу, као и о постојању свог посебног идентитета. После распада Аустроугарске монархије, територија области Тирол подељена је између две државе: један део припао је новој држави Аустрији, а други део (Јужни Тирол) Италији. У Јужном Тиролу, који територијално припада Италији од 1918. године, живи претежно немачко становништво и у малом броју Ладини, припадници етничке групе који говоре посебним језиком.

ву споразума Хитлера и Мусолинија (1939. године), био омогућен избор између немачког држављанства уз обавезу емигрирања или остајање у Италији и задржавање италијанског држављанства, али уз губљење свог етничког идентитета.²⁾ Тај политички споразум имао је за последицу иселјавање око 75 хиљада јужнотиrolских Немаца за само неколико месеци. Етнодемографска слика Јужног Тирола у том периоду радикално је промењена чему су допринела, поред емиграција, и стална досељавања италијанског становништва са југа Италије.

После Другог светског рата победничке силе нису дозволиле припајање Јужног Тирола Аустрији, па је остао у саставу Италије, али с друге стране, више се није могло избећи давање аутономије овој области. Аспирације припадника немачке националне мањине да буду припојени матичној држави - Аустрији биле су резултат не само историјских фактора, већ и њиховог веома лошег социо-економског и културног положаја. Присилна асимилација, забрана употребе немачког језика, дефаворизовање немачког становништва приликом запошљавања и друго, довели су до великог незадовољства и осећаја бесперспективности ове етничке заједнице у Италији. Због свега тога, положај немачке мањине у области Јужног Тирола био је стални извор тензија и конфликта у италијанско-аустријским односима. Треба истаћи да је у периоду после Другог светског рата третман националних мањина у међународним односима био знатно повољнији, али то није значајније утицало на побољшање положаја Јужног Тирола и немачке националне мањине.

Први споразум између Италије и Аустрије, закључен 1946. године, имао је велики политички значај јер су постављени оквири за решавање проблема немачке мањине и третмана Јужног Тирола, али и због тога што је по први пут на међународном плану решаван положај једне мањине. Тај споразум (познат као Париски споразум) поставио је темеље за каснији третман јужнотиrolског питања, као и правни оквир за даље решавање положаја немачке етничке заједнице у Јужном Тиролу. Заправо, дате су генералне смернице на основу којих Италија треба да обезбеди заштиту и просперитет немачке националне мањине. Предвиђена су одређена мањинска права са циљем равноправног третмана немачког у

2) Један од најватренијих поборника немилосрдне италијанизације Јужног Тирола за време фашистичког режима био је Еttore Толмеи који је објавио 1923. године сигурно најшири програм асимилације мањина који је икад јавно прокламован. Обухватио је мере од забране назива Јужни Тирол, до забране коришћења немачког језика у школама, отпуштања са посла, италијанизацију градова, планина, река и породичних имена. Све ово у наредних пет година је и реализовано (Таталовић, 2001).

односу на италијанско становништво. У циљу очувања културног идентитета предвиђена је равноправност оба језика у друштвеним и јавним службама, двојезичко обележавање топографских назива, настава на матерњем језику у основним и средњим школама, враћање немачких презимена која су у време италијанизације била забрањена, равноправност приликом запошљавања и слично. Међутим, један од главних недостатака тог споразума јесте што је аутономија додељена италијанској провинцији у целини (Trentino-AltoAdige), па је немачко становништво концентрисано, иначе, у северном делу ове области (Болзано), практично опет имало статус мањине. Поред тога, великом незадовољству немачке мањине и извођењу првих терористичких акција допринела су и стална досељавања Италијана са југа Италије због вишег животног стандарда и веће економске развијености тог подручја. Италија је и даље одбијала да призна посебну регионалну аутономију за област где је већинско немачко становништво, па је Јужни Тирол постао главно питање на европској политичкој сцени и предмет забринутости међународне јавности.

На крају је Италија била принуђена признати да ускраћује мањинска права и од 1960-их година, под притиском Уједињених нација, започиње процес преговарања о Јужном Тиролу. Преговори су се одвијали интерно (између представника Јужног Тирола и чланова Владе Италије), а на међународном нивоу између тадашњих министара иностраних послова Аустрије (Курт Валдхајм) и Италије (Алдо Моро). Дугогодишњи процес изналажења решења резултирао је доношењем споразума у Копенхагену 1969. године (тзв. Пакет мера) који је првенствено требао да обезбеди већу аутономију Јужног Тирола на разним нивоима и у различитим областима економског живота, већу језичку равноправност, аутономију у култури, финансијама и друго. Предвиђене су и интерне гаранције под контролом једне сталне, специјалне комисије задужене за проблеме Јужног Тирола, односно области Болзано. Иначе, мере су представљале основу новог Статута о аутономији који је ступио на снагу 1972. године, а у оквиру кога је, између осталог, детаљно разрађен порески систем који осигурава довољно финансијских средстава за успостављање и функционисање аутономије Јужног Тирола. Такође, јасно је дефинисана аутономна управа у свим областима, изузев у домену одбране и спољних послова. Обезбеђена су културна права немачке мањине, право на коришћење матерњег језика, при чему је тежиште стављено на билингвизам у друштвеном и јавном животу тј. на равноправну употребу оба језика, затим издвајање финансијских средстава из државног буџета за

бржи привредни развој Јужног Тирола, итд. Значај овог документа је и политичке природе јер илуструје чињеницу да је у том периоду остварено битно побољшање италијанско-аустријских односа (Добрковић, 1996).

Остварење предвиђених конкретних мера трајало је готово две деценије, да би коначно 1992. године италијанска влада обавестила аустријску о испуњењу предвиђених обавеза, као и Уједињене нације, с обзиром на њихову укљученост у решавање тог питања (донета је тзв. декларација о решењу спора око Јужног Тирола). Тиме је завршен процес који је трајао нешто мање од пола века, започет Париским уговором 1946. године, а који је данас од посебне важности с обзиром на актуелизовано питање права и заштите националних мањина и турбулентне односе на светској међународној политичкој сцени. После успостављања аутономије, Јужни Тирол је остварио значајан друштвено-економски напредак што је омогућено издвајањем државних финансијских средстава, али и сопственим успешним привредним развојем.³⁾

Почетком 1990-их година, услед крупних политичких промена и дезинтеграције бивших социјалистичких држава, дошло је до поновних дискусија о статусу Јужног Тирола и до буђења идеје о уједињењу оба Тирола (аустријски и италијански) у једну независну регију. Радикални представници сепаратистичких идеја сматрали су да у Европи влада повољна клима за захтеве етничких група наводећи као пример стварање нових држава на простору бивше СФРЈ, па су се залагали за примену права на самоопредељење и стварање европске тиролске регије у оквиру Европе. Међутим, представници умереније политике сматрали су да је то неоствариво јер је немогуће направити паралелу са ситуацијом у земљама Источне Европе и Балкана (Bockler, 1996).

Упркос повременим конфликтима и сепаратистичким тенденцијама генерално је мишљење да је дугогодишњи проблем Јужног Тирола веома успешно решен. Заштита мањинских права у етничком и културном погледу остварена је путем аутономије уз присуство међународног фактора. Процес интернационализације и трансформација етничких конфликата у преговарачки процес до-

3) Аутономију Јужног Тирола треба сагледавати у оквиру италијанског политичког система. Италија је формално унитарна држава у којој има 20 регија, од којих пет има посебан статус захваљујући специфичним историјским, географским, културолошким, етничким и лингвистичким особеностима. То су Сицилија, Сардинија, Трентино-Алто Адиде (већинско немачко становништво), Фриули-Венеција Ђулија, (већинско словеначко становништво) и Вал д'Аости (већинско француско становништво). У вези са самосталношћу ових регија велики нагласак се ставља на културну аутономију и језичку самосталност, при чему аутономија значи очување националног идентитета, али у складу са државним институцијама (Добрковић, 1996).

вео је до коначног решења проблема. Важно је истаћи да питање Јужног Тирола није био само предмет билатералних договора и споразума Италије и Аустрије, већ и међународно-правних докумената, односно немачка мањина је добила међународно-правну заштиту. Ангажовање и посредовање Уједињених нација свакако је допринело коначном позитивном успеху преговарања између две стране и решавању питања статуса Јужног Тирола.

Будући да је јужнотиролски проблем с једне стране био територијално питање, а с друге стране питање регулисања положаја немачке националне мањине, територијална аутономија је представљала прави начин заштите националног идентитета немачког становништва. У решавању међуетничких и мањинских проблема, становништво Јужног Тирола је користило и искуства скандинавских земаља, као што је модел аутономије Оландских острва у Финској (Радушки, 2008).⁴⁾ Истовремено, створивши претпоставке за заштиту мањина у оквиру територијалне, политичке и културне аутономије, Јужни Тирол је и сам постао поучан пример за решавање положаја мањина. Његово искуство може представљати путоказ за друге земље, али не као универзални модел, јер је увек неопходно имати у виду специфичне карактеристике неког подручја, историјске и културолошке особености, социјалне, економске и политичке околности и друго.

Јужни Тирол представља пример успешне аутономије која, како се оправдано претпоставља, чини трајну основу за стабилне међуетничке односе у овом региону. Ипак, не треба је посматрати статично као одрицање од свих даљих преговора, већ динамично условљену процесом сталних преговарања који су неопходни у данашње време у складу са промењеним условима и актуелним околностима.

Аутономијом Јужног Тирола постигнуто је оно што је крајњи циљ већини мањинских заједница у Европи и на Балкану, а то је њихов опстанак и гаранција мањинских права. Показало се да је заштиту мањина могуће остварити путем аутономије уз присуство међународног фактора и конструктивних билатералних односа између заинтересованих држава, као и већинско-мањинског станов-

4) Оландска острва (Алунд), која се налазе у саставу Финске, изазивају велико интересовање научне и шире јавности. Оландска аутономија је створена у циљу заштите етничког идентитета шведске националне мањине која чини преко 95% укупног становништва острва. Оландску аутономију одликују међународне гаранције, потпуна доминација шведског језика у свим сферама живота, врло високе компетенције у уређењу унутрашњих питања, регионално држављанство и друго, па се каже да представља "крајност у мањинској политици". Оландска аутономија се узима за пример најбоље регулисаног положаја једне националне мањине у свету. Зато има велики значај за развој теорије и праксе савремених облика аутономије у вишенационалним државама (Радушки, 2008).

ништва. Мада се често каже да се аутономија ”невољно нуди, а незахвално прима”, у савременом свету државе покушавају да на овај начин реше мањинско питање и етничке конфликти (Науклер, 2001).

ЗАКЉУЧАК

За трајно и ефикасно решење мањинских проблема, може се закључити, неопходна је правна и демократска држава, с једне, као и етничка толеранција, дијалог и компромис, с друге стране. Потребно је обезбедити свим лицима без дискриминације иста права и слободе, као и поштовање етничких, верских, језичких и културних особености припадника сваке националне мањине. Генерално, може се рећи да је добро свако решење мањинских проблема које доприноси равноправном положају припадника мањина у односу на већински народ и њиховом активном учешћу у друштвеном и политичком животу државе у којој живе. Све државе треба да настоје да успоставе систем мањинске заштите који би се заснивао на одредбама Уједињених нација, стандардима ОЕБС-а, различитим облицима регионалне заштите (Савет Европе и др.), као и на билатералним споразумима. Данас се све више говори о културној сфери у којој се налази суштина етничких сукобљавања, као и о изградњи поверења између већинског и мањинског становништва будући да само међуетничка и политичка толеранција представља праву алтернативу другим видовима етничке политике. Мањинско питање је несумњиво круцијално за унутрашње и међународне одnose, за стабилност сваке државе, као и за глобалну безбедност.

ЛИТЕРАТУРА

- Alcock A (1970). *History of the South Tirol Question*, Michael Joseph, London.
- Brunner, G (1996). *Nationality Problems and Minorities Conflicts in Eastern Europe*, Besterlemann Foundation Publishers, Gutersloh.
- Bockler, S (1996). "The South Tyrol: 75 Years of Ethnic Conflict and Peaceful Coexistence" у: *Положај мањина у Савезној Републици Југославији*, САНУ-Одељење друштвених наука, Београд, књига 19.
- Добрковић, Н (1998). "Алто Адије (Јужни Тирол) - модел решавања статуса националних мањина?" у: *Међународни проблеми*, Институт за међународну политику и привреду, Београд. Год L, Vol. 1, No. 3-4.
- Добрковић, Н (1996). "Искусство Јужног Тирола и решавање положаја националних мањина", у: *Положај мањина у Савезној Републици Југославији*, САНУ-Одељење друштвених наука, Београд, књига 19.

Науклер, Е (2001). "Аутономија Аландских острва – модел за узор или извор инспирације",

Аландска острва – пример успешне аутономије, Институт за упоредно право, Форум за етничке односе, Београд.

Радушки, Н (2008). "Европски модели остваривања права националних мањина – пример Финске", *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, год. 15, vol. 20, No. 1-2.

Rady, M (1995). "Minorities Right and Self-Determination in Contemporary Eastern Europe", *Nationalism and Minorities*, Center for Human Rights of University of Essex, Forum for Ethnic Relations, Institut of Social Sciences. Belgrade.

Таталовић, С (2001). *Мањински народи и демократија*, Центар за толеранцију и дијалог, Подгорица.

Таталовић, С (2001). "Права јужнотирољских Немаца", у: *Мањински народи и демократија*, Центар за толеранцију и дијалог, Подгорица.

Wiberg, H (1996). "Ethnicity, Identity, Conflict" *Ethnicity in Postcommunism*, Institute of Social Sciences, Forum for Ethnic Relations, Europe and the Balkans, Belgrade.

Nada Raduški, PhD

**Demographic Research Centre
Institute of Social Sciences Belgrade**

SOUTH TYROL AUTONOMY AS EXAMPLE OF SOLVING OF MINORITY STATUS

Summary

The status and protection of minorities represents one of the key political questions having in mind that national minorities could be a factor of promoting relations between neighboring countries, as well as a constant "stumbling block". The position and protection of minorities are a good indicator of the efficiency of multicultural politics, degree of democratization and political stability of every country. Ethnic conflicts and minority problems have found suitable grounds in the Balkan region, although they are not uncommon in developed democratic countries as well. The positive experience of some of those countries may give an example on how to solve the minority problems in other countries. For that reason we will pay special attention to the analysis of the majority-minority relationships in Italy, one of the countries of South Europe which has solved the minority matter in an efficient and successful way in the region of South Tyrol.

Key words: ethnic conflicts, national minorities, autonomy, Italy, South Tyrol

