DÉLKELET EURÓPA – SOUTH-EAST EUROPE
INTERNATIONAL RELATIONS QUARTERLY, Vol. 2. No. 7. (Autumn 2011/3 Ősz)

MULTIETNIKUS ÁLLAMKIÉPÍTÉS ÉS AZ INTÉZMÉNYI REFORMOK A NYUGAT-BALKÁNON

DÉVAI BETTINA *

Abstract

Írásom célja, bemutatni a volt Jugoszlávia tagállamainak jelenlegi helyzetét a multietnikus állam kiépítése és az európai integráció viszonyában. Ehhez a következő kérdések szolgálnak alapul: Milyen előrelépések történtek eddig az üggyel kapcsolatban, és milyen akadályok blokkolják a további fejlődést? Mi az EU és más nemzetközi szervezetek szerepe és milyen a hozzáállása az európai integráció tekintetében? Milyen kilátásaik vannak az országoknak a jövőre nézve?

Kulcsszavaki: multietnikus állam kiépítése, EU integráció folyamata, a Balkán országok csatlakozása az EU-hoz, a békeegyezmények végrehajtása, biztonságkiépítés, békekiépítés, demokrácia kiépítése, kohézió

*

Bevezető

Az említett problémák tárgyalásának alapjául a Közép-európai Egyetem (CEU) 2011. november 21-én megrendezett konferenciája szolgál, melynek címe, *Supplementary approaches of multi-ethnic state building and intistutional reforms for EU integration*,[1] vendége pedig Veton Latifi[2], a tetovoi SEE egyetem nemzetközi kapcsolatok és politológia professzora volt, aki egy interaktív előadás keretein belül számolt be a volt jugoszláv tagállamok helyzetéről - Bosznia-Hercegovinára, Macedóniára és Koszovóra koncentrálva - a multietnikumú állam kiépítése és az EU integráció szempontjából.

A régió és Európa

A Nyugat- Balkán az egyetlen régió Európában, ahol a *multi-etnikai államkiépítés* az *európai uniós integráció* folyamatára utalna, és az egyetlen terület, ahol komoly multikulturális kérdések merülnek fel. Az országok többsége már tagja az Uniónak, míg a Nyugat-Balkán területe, − mely a kontinens határvonala is, így Európának egy geográfiailag is fontos területéről beszélünk – még mindig az intézményi reformok megvalósításának problémájával küzd, és esetében továbbra is kérdés, hogy mikor, és hogyan tud csatlakozni az Európai Unióhoz. A konferencia a régió három országára összpontosított: *Macedóniára, Bosznia-Hercegovinára és Koszovóra.*

Az előadásnak, Latifi professzor négy fő tárgyát különböztette meg:

1. A multi-etnikai államkiépítés kihívásai.
2. Intézményi és politikai *tájékoztatási folyamat* az EU integrációhoz, vagyis az intézményi szempontok és a multietnikai államkiépítés helyreállítására, melyet az EU igényel az országoktól (az EU szerepe a régióban).
3. A Nyugat- Balkán EU tagságának kiegészítő megközelítése, a többetnikumú állam-kiépítés kezdetétől.
4. Mi várhatóaz EU jövőjében? Hogyan fogja az EU tükrözni a csatlakozási folyamatot?

Az fenti három pont már eddig is jól ismert, és megvitatott kérdéseket takar, viszont az előadás újat nyújtott abban, hogy ezeket a negyedik, fő pontban összegezte. E kritikus pont a belföldi és rendszerbeli működésnek − annak kihívásainak és nehézségeinek − szempontjából vizsgálta, hogy mi történik jelenleg az EU-ban, hogy milyen irányultságai, milyen jövőbeli kilátásai vannak, továbbá azt, hogy hogyan fogja az EU a *csatlakozási folyamatot* tükrözni. Ismerteti továbbá az EU működési problémáit és a gazdasági válság okozta nehézségeit is.

---

* *Dévai Bettina* a *South-East Europe - Research Institution* fiatal kutatója.

[1] A multietnikus államkiépítés és az intézményesítési reformok az EU integrációhoz – kiegészítő megközelítések.

[2] 2007-ben az *Év legjobb fiatal tudósa/kutatója* díj első helyezettje, 2010-ben a macedón 'év személyisége' címet kapta.

Történelmi előzmények

Úgy gondolom, a jelenlegi problémák megértéséhez a tárgyalt országok történelmi-politikai hátterének ismerete – legalábbis ami az európai integrációt illeti – alapvető.

A három országban három békeegyezmény állította és kezelte a konfliktusokat, melyek ma is a multietnikus államkiépítés vezérfonalainak tekinthetőek. Jó jel, hogy ezeket mindhárom országban a háború lezárásának jelképeinek tekintették. Az egyezmények olyan feladatokat fogalmaznak meg, mint az emberi jogok fejlesztése, hatásosabb politikai berendezkedés és tevékenység, az állami szervezetek korszerű működtetése, vagy a hatalom decentralizálása.

A *Daytoni Szerződés* Bosznia- Hercegovina béke-megállapodása, mely egy három és fél éve tartó boszniai háborút zárt le, 1995-ben. Tartalmazta az ország mai politikai felosztásának és kormányzati felépítésének meghatározását, (változó állami elnökség, központi bank, alkotmányos bíróság), továbbá felrajzolta a belső etnikai határvonal vázlatát is. Az országot, mint teljes jogú államot definiálta, melytől semmilyen entitás nem választható le. A szerződés egyúttal olyan külső, nemzetközi szerveket nevezett ki végrehajtásának felügyeletére, mint a *Végrehajtó Haderő* (a szerződés katonai szempontjainak végrehajtása), a *Főképviselő Iroda* (polgári végrehajtás) és a *Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet* (az első, 1996-os szabad választások megrendezését végezte el).(Summary of the Dayton agreement)

Az *Ohridi Egyezmény* Macedónia békeszerződése, melyet 2001-ben írtak alá az albán képviselők, valamint a Macedón Köztársaság kormánya. Az egyezmény a *Nemzeti Felszabadító Hadsereg* és a macedón biztonsági erők közötti háborús konfliktusnak vetett véget, és talajt biztosított az albán etnikum jogainak fejlesztéséhez. Azonban az egyezmény végrehajtásához további felülvizsgálatra is szükség van: alapvető törvényeket kell még elfogadtatni és megigényelni, különösen a nyelvhasználathoz kapcsolódóakat, azon belül is az albán nyelvre vonatkozóakat. Megoldatlan etnikai probléma még, hogy továbbra sem meghatározott az albánok aránya a közigazgatásban. Az egyezményben megfogalmazottaknak eddigi végrehajtása sem jöhetett volna létre a nemzetközi szövetségek közvetítése és elrendelései nélkül. Intézményi és politikai szinten való teljesítése alapvető ahhoz, hogy Macedónia több *etnikumú társadalomból, több etnikumú állammá* válhasson.

Koszovó státuszának rendezésére is született egy javaslat, *Ahtisaari-terv* néven. Azonban sem akkor, sem azóta nem hangzott el a *függetlenség* fogalma az országra vonatkozóan. 2008-ban az EU tudomásul vette függetlenségét (elfogadta a függetlenségi nyilatkozatot), de ki nem jelentette azt. A függetlenség kérdéséről, az ország státuszáról és így elnevezéséről a világ országai megosztottan vélekednek.

Mindhárom egyezmény jegyzi a *Nemzetek Közösségének* részvételét a megvalósításban. A Nemzetek Közösségének eszköze az EU integráció folyamatának elősegítésére a három szerződés végrehajtásának fejlesztése.

Bár jelentős fejlődés figyelhető meg a fenti dokumentumok aláírása óta, a három ország működése továbbra sem megfelelő, a belső etnikai csoportok között pedig az egymástól való eltávolodás egyre csak nő. Ennek oka a szerződések végrehajtásának késleltetésében és mellőzésében keresendő. Az továbbra sem kérdés, hogy a multietnikus állam kiépítésének lehetősége fennáll e, hiszen ahhoz minden feltétel megvan mindhárom ország esetében, és ha sikerülne a figyelmet a békeegyezmények szellemére irányítani, azok végrehajtása akadálytalanul megtörténhetne. Márpedig az út, ami az EU csatlakozáshoz vezet, a békeegyezmények végrehajtása nélkül nem járható. Az akadályok ellenére a három szerződés látványos eredményeket is elért mindhárom ország esetében, és feljebb emelte azokat a fejlődés lépcsőfokain. A következőkben választ adok arra, milyen változások következtek be eddig, és melyek szükségesek még, hogy a régió fejlődési folyamatokban való továbbjutásához.

Macedónia, Bosznia Hercegovina és Koszovó helyzete

Macedónia, Bosznia Hercegovina és Koszovó helyzete három folyamat, az EU integráció, a *demokrácia megteremtése*, és a *békülés folyamata* mentén vizsgálandó, melyek közül az első csak a kezdeti szakaszában van, a második pedig még mindig a demokratizálás alapvető problémáival küzd, és a „soha véget nem érő történet" bélyegét viseli, míg a harmadik, már sikeresen befejeződött. E folyamatok mind kölcsönös kapcsolatban állnak a multietnikus államkiépítéssel. A régió jelenleg szociális átalakuláson megy keresztül, mely – a többi integrációs folyamathoz hasonlóan – csupán az EU, a *NATO*, és más nemzetközi szervezetek nyomására halad.

A régióban komoly ellentétek élnek a különböző etnikumok csoportjai között, melyet nem csupán a mindennapi politika idézett elő, sőt ezt inkább egy valamilyen módon természetszerű, alapértelmezett jelenségként kell felfognunk. A többség – kisebbség kapcsolatokat még mindig nem sikerült *stabilizálni*, és mivel az etnikai probléma egyedül ebben a régióban van jelen ilyen mértékben, semmilyen már bevált algoritmust nem ismerünk annak megoldására. Olyan mechanizmusok azonban léteznek, melyek sikeresen megállíthatják a konfliktusokat (pl. hatalommegosztás elve).

A békeegyezmények végrehajtásának folyamata – bár az késedelmes, és akadályozott – zajlik. Ez viszont még mindig nem jelenti azt, hogy a létrehozott demokrácia az európai intézmény-követelményeknek megfelelően szerveződött. A politikai és demokratizálási reformfolyamatokban továbbra is több olyan töltet van, ami a multi etnikai államkiépítés eljárásának *lassú dinamikáját* tükrözi. Az etnikai politika például még mindig egyike a politikai élet főbb alapelveinek. Etnikumok mentén alakult pártrendszerek uralkodnak az országokban, melyek ugyanakkor gyakran törékenyek és a nyertes politikai vonal értékeit tükrözik. Stratégiájukban semmi nemű multi-etnikai államkiépítésre való hajlam nem érzékelhető, az anticipáció és a kormányokkal való együttműködés annál inkább.

A multi etnikai államkiépítés alapvető problémája, hogy nem eléggé támogatott, sem nemzeti, sem helyi szinten, és a fő segítséget a Nemzetek Közösségétől kapja, nem pedig a nemzeti politikai elittől, mely nyilvánvalóan maga sem látja annak fontosságát.

A megoldáshoz olyan problémák megcélzására van szükség, mint a parlamenti többség kérdése, mivel ezekben az országokban nincs állandó többség. Hiányzik továbbá egy *multi etnikai párt* létezése is, mely elengedhetetlen, ha módszert akarnak találni a faji és kisebbségi csoportoknak ahhoz, hogy egy jelentőségteljes, és ne csak hamis képviseletük legyen. E problémán az Ohrid egyezmény már segített Macedóniában, Koszovó pedig sokat fejlődött képviseletet, azon belül is a minisztereket és a parlamentet tekintve.

Mint az a fent tárgyaltakból is jól látszik, az Európai Unió szerves része a régió fejlődési folyamatainak, de ahhoz, hogy megértsük, milyen szerepet játszik a régió az EU jövőjében, meg kell tudnunk, hogy pontosan milyen szerepet is tölt be az EU a régióban. Ezt szolgálja a következő fejezet.

Az EU szerepe a régióban

Az európai integráció folyamata egy olyan fontos tényező kell, hogy legyen, amely segíti e több etnikumú társadalmakat egy multi-etnikai állam kiépítésében, hogy így azok megfelelhessenek az EU-s követelményeknek. Az országok integrációja tehát átmeneti állapot, mely hozzájárul több alapvető fejlődési folyamathoz is. E folyamatok egyike egy *fenntartható, belföldi - és technikai kohézió*, valamint a *multikulturális kohézió*, melyek tekintetében a régió még mindig komoly problémákkal küzd, és amelyeknek az elérése még jelenleg is szinte lehetetlennek látszik, bár a belső kohézió kérdése újra az EU napirendjét képezi. Az integráció segíti továbbá a stabilizáció, és egy modern, jól funkcionáló állam kiépítésének folyamatát. Az integráció folyamata tehát hozzájárul a Nyugat-Balkán országaiban a belső összhang elérésében, és a politikai rendszer valamint az intézmények megszilárdításában, más szóval a demokrácia megteremtésének folyamatában.

Elmondhatjuk, hogy az EU főszerepe a régióban a demokrácia megteremtésében, és az újjáépítési folyamatokban keresendő. Folrian Bieber szerint konfliktus áll fent az EU minimalista állam - kiépítése és az EU-tagságért folytatott államkiépítés között, mivel a minimalista állammodell nem felel meg minden funkciónak, melynek az uniós tagállamok megfelelnek, így hogy azok elérhessék az európai uniós színvonalat, a minimalista működés bővítésére van szükség. Ezt azonban nehezíti a demokratikus együttműködés hiánya. (Bieber, 2011)

Az EU jelentős erőket fordított az országok multietnikus államkiépítésére. Felmerülhet a kérdés, miért fontos az Európai Uniónak a folyamat előrehaladása? A válasz a *multietnikus állammodell* fogalmában rejlik. Ha ugyanis ez létrejön ezen, jelenleg etnika konfliktusokkal küzdő országokban, az bebizonyíthatja, hogy különböző etnikumok között létrehozható egy békés, kiegyensúlyozott és jól működő kapcsolat. Az államkiépítés folyamata azonban felőrölt minden energiát, így a demokrácia megerősítése háttérbe szorult. Márpedig Európának ugyanúgy dolgoznia kell a Nyugat- Balkán stabilizációján, ahogy a régió országainak dolgoznia kell etnikai koncepcióján.

A demokrácia fogalmához három komoly elméleti problémát kapcsolhatunk az etnikumok intézményesítéséből adódóan, melyeket az országok nagy része még nem kész megoldani:

1. A megosztott társadalmak komoly kihívásokkal állnak szemben: nehéz megalapozni a demokráciát, amikor inkább nemzetek közösségeinek államáról, mint multi-etnikumú államról beszélünk.

A folyamat építéséhez legalábbis így kevesebb a hozzájárulás. Egy megosztott társadalom esetében az első feladat a belső összhang elérése, és a demokrácia kiépítése lenne. Ha mindeközben sikerülne tekintetbe kell venni az etnikai kultúrák határvonalait is, végeredményként a megosztott demokrácia fogalmáról beszélhetnénk.

2. Az érdeklődés alacsony szintje a demokrácia iránt.

3. Fontos hogy a multi etnikai államot kiépítsük, ne pedig a multi etnikai társadalmat újítsuk fel.

A *nyugati liberális ideológiák* alkalmazása nem tartozik bele az EU követeléseibe, de ahhoz, hogy e multi etnikai társadalmak előbbre juthassanak a fejlődési folyamatokban, ezeket az ideológiákat szem előtt kell tartaniuk, és mind a fogalmi problémák esetében, mind a gyakorlati folyamatok során alkalmazniuk kell.

Az EU szemmel láthatóan módszeri hiányosságokkal küzd. Nevezetesen: bár egy kifejlett stratégiája van az EU-s tagság eléréséhez, a multi etnikai államkiépítéshez semmilyen mechanizmussal nem tud szolgálni, márpedig a Nyugat- Balkán országok esetében ez az EU tagság elérésének egyik, ha nem a legfőbb feltétele. Az EU úgy próbálja kezelni a problémát, hogy az *EU- tagsági stratégiát* használja fel a multi etnikai államkiépítés folyamatához, de fontos látni, hogy bár e két folyamat kiegészítheti egymást, mégis különbözőek, így szeparációjuk fontos ahhoz, hogy megvalósíthassuk azokat. Hogy a vizsgált folyamatoktól milyen eredmények várhatóak a közeljövőben, azt a következő fejezet mutatja be.

A vizsgált folyamatok a jövőben

A Nyugat- Balkán országainak politikusai közül csak kevesen gondolják, hogy a multi etnikai államkiépítés lenne országuk jövője, még is úgy tűnik, hogy a régió országainak egyetlen választási lehetősége, hogy békésen elérjék az EU-sztenderd által megrajzolt államodellt. Persze további lehetőségek is vannak, (mint a határok megváltoztatásáért folytatott küzdelem) de ezek életképességét, és ésszerűségét Latifi professzor kizárja.

Jelenleg a *geo-stratégia* a vezető erő a Nyugat- Balkán országok tagként való tekintésében, és többek között ennek is köszönhető, hogy az országok nyilvánvalóan az EU-s napirend részét képezik. Ennél viszont többre van szükség a továbbhaladáshoz: magasabb kritériumokra a következő időszakban, főleg a multi etnikai társadalmak országai felé. Erre azonban még várni kell, mivel az EU maga is nehéz időkön megy keresztül, és nem kész még kinyitni a kapuit, mivel már így is összetett, és nehézségekkel küzd, és jelen problémái mellett a geo-politika, és geo-stratégia melyen a Nyugat-Balkán országok csatlakozása alapulhatna, háttérbe szorul.

Bár Horvátország helyzete mindenképpen más volt, mint a fent tárgyalt három országé, mégis pozitív példának tekinthetjük a volt jugoszláv tagállamok európai integrációjának szempontjából, és tapasztalatai feltétlenül tanulságosak lehetnek. Az Európai Bizottság közleménye szerint ezek a tapasztalatok az alábbiak:

„1. Az EU teljesíti kötelezettségvállalásait, amint teljesülnek a feltételek

2. A csatlakozási kritériumok és feltételek szigorúak, végrehajtásukat pedig egyre nagyobb figyelemmel követik nyomon. Ez […] azt eredményezi, hogy a tagjelölt állam magasabb fokú felkészültséget ér el, ami saját maga és az EU számára egyaránt előnyös lesz a csatlakozás időpontjában.

3. A szomszédokkal fennálló kétoldalú vitákat ajánlatos és lehetséges párbeszéd és kompromisszumok útján kezelni, a megállapított alapelvek mentén." (Európai Bizottság, 2011:4)

A siker nem csak a csatlakozni kívánó országokon múlik. Az EU-nak többet kell ajánlania a régió országainak, mint amennyit az etnikai pártok ajánlanak, hogy valódi támogatást kapjon a multi etnikai államkiépítés belföldről is, ne csak a nemzetközi szervezetektől, a gazdasági válság pedig nem megfelelő kifogás arra, miért nem ajánl eleget. A fejlesztési folyamatok lassú előrehaladása egyébként sem következtethető a gazdasági válságból.

Összefoglalás

Beszámolóm elsődleges célja az volt, hogy a történelmi előzményekről is tájékoztatást adva feltérképezze a volt jugoszláv tagállamok – azon belül is Bosznia-Hercegovina, Macedónia és Koszovó – multi etnika államkiépítésének és európai uniós integrációjának aktuális helyzetét, Veton Latifi 2011. november 21-i előadása mentén, felhasználva a bevezetőben megfogalmazott kérdéseket. Kutatásom végeredményeként levonható, hogy a bemutatott államok európai uniós csatlakozásának lehetősége a közeljövőt illetően még nem merülhet fel, mind az EU jelenlegi helyzete, mind a bennük továbbra is dúló belső konfliktusok miatt.

Az integráció, és az ahhoz elengedhetetlen reformok folyamatában szignifikáns előrelépések tapasztalhatóak a Jugoszlávia felosztása utáni időszakhoz képest, és bár mindez többnyire külső, nemzetközi szervezetek nyomására történt, mégis bizonyítja a régió fejlődését. A politikai elitréteg egy része azonban még mindig nem ismerte fel, hogy az előbbre jutáshoz vezető út csakis egy stabil, jól funkcionáló, állam kiépítésén, és az *etnikai konfliktusok megszüntetésén* át vezethet.

*

Bibiliográfia

Latifi, Veton, *Supplementary approaches of multi ethnic state building and institutional reforms for EU integration* (conference in CEU), 21, november, 2011.

Latifi, Veton, The process of the multi- ethnic state building and the political reform process for the EU integration. the complementary and supplementary dimensions, *International Relations,* Vol 10. no. 2. (2011) 237-246.

Bieber, Florian: Challenges of Institutionalizing Ethnicity in the Western Balkans – Managing change in deeply divided societies, *European Yearbook of Minority Issues* Vol 3, 2003/4.

A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak – Bővítési stratégia és a legfontosabb kihívások 2011-2012, Európai Bizottság, Brüsszel, COM(2011)666 végleges.

Summery of the Dayton agreement http://www.state.gov/www/regions/eur/bosnia/dayton.html (2011. 12. 01.)

www.southeast-europe.org
dke@southeast-europe.org

© DKE 2011

Figyelem! Kedves kutató! Ha erre az írásunkra hivatkozik, vagy idézi annak egy részét, kérjük, küldjön erről egy email-t a főszerkesztő részére a dke@southest-europe.org címre. A cikket a következőképpen idézze: Dévai Bettina: Multietnikus államkiépítés és az intézményi reformok a Nyugat-Balkánon. *Délkelet-Európa – South-East Europe International Relations Quarterly*, Vol. 2. No. 7. (2011 ősz) pp 1-5. Együttműködését köszönöm. *A főszerkesztő.*

.