

---

# NEMZETI TUDAT, NEMZETI ÉS ETNIKAI FOLYAMATOK

---

## Fogalmi keret a de facto államokkal való érintkezéshez

*Ker-Lindsay, James – Berg, Eiki (ed): Introduction: A Conceptual Framework for Engagement with de facto States = Ethnopolitics, Vol. 17, 2018, No. 4, 335–342. p.*

A James Ker-Lindsay és Eiki Berg által szerkesztett különszám az Institut für Ost- und Südosteuropaforschung (IOS) 2016-os konferenciáján elhangzott előadásokból született meg. A konferencia témája a befagyott konfliktusok lehetséges megoldása volt, elsősorban Kelet- és Délkelet-Európa területi konfliktusaira koncentrálna. A különszám elé írt bevezetőben a szerkesztők röviden bemutatják a szerzők alap gondolatait.

Az önkényesen elszakadt, de facto államok természetesen a nemzetközi rendszeren kívül helyezkednek el, és elutasítás az osztályrészek. Mivel egyoldalúan nyilvánították ki függetlenségüket az anyaállamtól, nem csatlakozhatnak az ENSZ-hez, és nem foglalhatják el helyüket az egyetemesen elismert országok közösségében. Habár az elszakadás jelenlegi politikai és jogi megközelítése alapján ezeknek a büntetőeszközöknek van létjogosultságuk, az is elfogadott tény, hogy az elszigeteltségnek lehetnek káros mellékhatásai. A megőrzés nemcsak a konfliktus megoldásának esélyeit és az elszakadók rendezési kedvét csökkentheti, hanem még egy patrónus államhoz is közelebb sodorhatja őket. Éppen ezért egyre nagyobb a tudományos és politikai érdeklődés az „elismerés nélküli érintkezés” iránt. Ez a mechanizmus különböző mélységű interakciót tesz lehetővé a de facto államok viszonylatában, de fenntartja azt az álláspontot, hogy ezek az államok nem független és szuverén szereplői a nemzetközi rendszernek. Persze ennek a megközelítésnek is vannak buktatói, mégis új lehetőségeket nyit meg a konfliktuskezelés területén.

Az utóbbi időkben a de facto (más néven vitatott, el nem ismert vagy részben elismert) államok kérdése előtérbe került a nemzetközi kapcsolatokban. A megnövekedett figyelem annak köszönhető, hogy az elmúlt 30 évben egyre több terület vált le az anyaországról. 1990 előtt gyakorlatilag egyetlen de facto állam létezett (az Északi-ciprusi Török Köztársaság), manapság azonban rengeteg ilyen terület van. A hidegháború végén a volt Szovjetunió területén számos térség kivált, köztük a Dnyeszter-menti Moldáv Köztársaság, a Hegyi-Karabah Köztársaság, Abházia és Dél-Oszétia. A volt Jugoszlávia területén Koszovó egyoldalúan kiáltotta ki függetlenségét, Szomáliföld pedig talán az Európán kívüli de facto államok legismertebb példája. Az orosz-ukrán konfliktus nyomán a Donyecki Népköztársaság és a Luhanszki Népköztársaság állt be a de facto államok sorába.

Bár az elmúlt 70 év során a de facto államokat egyértelműen kiközösítették a nemzetközi rendből, nem volt ez mindig így. Az alapvető változás a II. világháború végén állt be a nemzetközi közösség viselkedésében, amely azóta egyhangúlag utasítja el az egyoldalúan elszakadó területeket – egyedül Banglades volt ez alól kivétel, amely az 1970-es évek elején szakadt el Pakisztántól. Koszovó viszont, amelyet ugyan már az ENSZ 110 tagja elismer, egyelőre hiába küzd a teljes ENSZ-tagságért. Más elszakadt területeknek még halványabbak az esélyeik a nemzetközi elfogadásra. Abházia és Dél-Oszétia csupán maroknyi támogatót tudhat maga mögött, míg Észak-Ciprust egyedül Törökország ismeri el. Szomáliföld, a Dnyeszter-menti Köztársaság és a Hegyi-Karabah Köztársaság létezését pedig egyetlen ENSZ tagállam sem ismeri el. A nemzetközi közösség tehát alapvető problémákba ütközik a de facto államok kezelését illetően, hiszen ha túl aktív kapcsolat alakul ki egy-egy ilyen állammal, az azt a benyomást keltheti, hogy hallgatólagosan mégiscsak elfogadják, ha viszont teljesen elszigetelik a nemzetközi közösségtől, egy külső támogató karjaiba sodorhatják a de facto államot. Fontos tehát valamilyen egyensúlyi helyzetet teremteni, amely a kiválás elítélése mellett nyitva hagyja a rendezés lehetőségét.

Éppen ezért övezi akkora érdeklődés az „elismerés nélküli érintkezés” gondolatát. A fogalom szakpolitikai kidolgozása Peter Semneby nevéhez fűződik, aki egykor az EU dél-kaukázusi különleges képviselője volt.

lőjeként azt szorgalmazta, hogy az EU regionális szinten gyakoroljon befolyást, és ne vonuljon a háttérbe, hogy így a kommunikációs csatornák nyitva maradhassanak. A kérdés az, hogy az anyaállam és a harmadik országok hogyan tudnak anélkül érintkezni egy szeparatista entitással, hogy olybá tűnne, mintha független és szuverén államként ismernék el azt. A konfliktuskezelés eszközeként az „elismerés nélküli érintkezés” rendkívül hatékony tud lenni. Egyaránt tartalmaz gazdasági (kereskedelem, segély, hitel) és politikai (az elismerés és a tagság mézesmadzagja) ösztönzőket, és megnyithat hivatalos kommunikációs csatornákat vagy megmaradhat a személyes kapcsolati szinten. Általános vélekedés, hogy az efféle kapcsolattartás alternatívát jelenthet a büntető jellegű politikával szemben, sőt tulajdonképpen ez az egyetlen politikai keret, amely alapján a de facto államokat kezelni lehet. Az „elismerés nélküli érintkezést” azonban a gyakorlatban egyáltalán nem egyszerű megvalósítani – ahogyan ez a jelen különszám cikkeiből is kiderül.

Az első szerző, Bruno Coppieters a de facto államiság jelentését járja körül. Az, hogy egy állam „de facto” létezik, nem csupán egy helyzet leírása, hanem alapvetően normatív kifejezés, hasonlóan a „de facto hatóság” és a „megszállás” megjelölésekhez. Ezen kifejezések használata megkérdőjelezi az adott állam függetlenségét és államisági törekvéseit. A nemzetközi közösség többféle módon reagálhat a de facto államok létezésére, attól függően, hogy milyen terminológiát használ velük kapcsolatban, és hogyan cselekszik. A cikk azt vizsgálja, hogy az Európai Unió miként jár el konkrét de facto államokkal szemben. Az „elismerés nélküli érintkezés” talán egy jóindulatúbb változat, mint az „érintkezés és el nem ismerés”. (Ez utóbbi arra utal, amikor egy de facto államot kollektívan nem ismernek el, de a nemzetközi közösség belátja, hogy több-kevesebb interakció mégiscsak jótékony lehet.)

A téma folytatásaként James Ker-Lindsay arra a kérdésre keresi a választ, hogy mi módon bélyegzi meg a de facto államokat a nemzetközi közösség, és ez milyen hatással van a külső szereplőkkel történő interakcióik intenzitására. Habár általánosságban a nemzetközi közösség elutasítja a de facto államokat, azok gyakorlatilag sokféle kapcsolatban állnak a külvilággal. Ez a változatosság a rendszerszintű, a kontextuális és a nemzeti tényezők szintjén is megjelenik. A rendszerszintű

tényezők az elszakadási aktusokat övező széleskörű elutasításhoz és a formális nemzetközi ellenállás kifejezéséhez kapcsolódnak. A kontextuális tényezők olyan történelmi adalékokat foglalnak magukba, amelyek árnyalhatják az elszakadást. Végül a nemzeti tényezők annak az államnak az aggályait veszik sorra, amely fontolgatja a kapcsolatfelvételt egy de facto állammal. A megbélyegzés szintjei, illetve az elismerés nélküli érintkezés mélysége idővel változhat is, ezért a stigmatizációt inkább egyfajta spektrumként, semmint éles válaszvonalként kell elképzelni.

Nina Caspersen azt vizsgálja, hogy a de facto államok és az anyaországok hogyan látják a kapcsolatfelvételt. Az anyaállam többnyire úgy gondolja, hogy az érintkezés megalapozhatja az elszakadt térség későbbi visszatérését. Ebből a megfontolásból inkább az elszakadt terület lakosságával való kapcsolatra összpontosít, nem pedig a de facto hatóságokkal való kommunikációra. Ezzel szemben a de facto állam gyanakvással szemléli az anyaország közeledését, és inkább a nemzetközi környezettel igyekszik kapcsolatot teremteni, ezzel is hangsúlyozva, hogy önrendelkezéssel bíró államról van szó, és arra törekszik, hogy idővel elfogadja és formálisan is elismerje a nemzetközi közösség.

Eiki Berg és Kristel Vits a de facto államok külpolitikájával foglalkozik. A de facto államok azzal igyekeznek marginális külpolitikai helyzetüket ellensúlyozni, hogy nagyhatalmú támogatókat keresnek maguknak. Ez azonban dilemmához vezet, hiszen miközben megerősíti a helyzetüket, alá is ássa a legitimitásukat. Többé nem önrendelkezésre vágyó államokként tekintenek rájuk, hanem egy másik nagyhatalom bábjaként. Ennek ellensúlyozására a de facto államok kénytelenek aktívabban forgolódni a nemzetközi színtéren. A szerzők megvizsgálják, hogy négy volt szovjet de facto állam miként igyekszik kapcsolatot teremteni a külvilággal, és rámutatnak, hogy a nemzetközi színtéren való megjelenés lehetőségek tárháza gyakorta sokkal nagyobb, mint a külső megfigyelők gondolnák. Bizonyos esetekben a de facto államok nemzetközi hivatalok kiterjedt hálózatát képesek kiépíteni, de támaszkodhatnak diaszpórában élő közösségekre is. Ugyanakkor erőfeszítéseiket behatárolja a nemzetközi közösség gyanakvása és ellenségessége.

A következő két cikk azt vizsgálja, hogy a nemzetközi szervezetek hogyan működnek együtt a de facto államokkal, illetve hogyan működ-

nek azok területén. Vera Axionova és Andrea Gawrich az Európai Unió és az EBESZ szerepét tekinti át a poszt-szovjet régióban. Először is rámutatnak a két szervezet működése közötti különbségekre, majd arra, hogy az adott konfliktus természete is fontos szerepet játszik egy ilyen helyzetben. Végül az egyes testületek felhatalmazását vizsgálják meg abból a szempontból, hogy a mandátumuk milyen hatással van az elszakadt területek hatóságaival való együttműködésre. A kapcsolat mélységét és kiterjedtségét befolyásolja a konfliktus időtartama és a konfliktus újbóli fellángolásának esélye. Minél tovább tart egy konfliktus, annál inkább befagy a helyzet, és annál valószínűbb, hogy a nemzetközi szereplők szóba állnak a kialakult de facto állammal.

George Kyris az ENSZ és az Európai Unió szerepét elemzi az észak-ciprusi konfliktusban. Az ENSZ az elmúlt 50 év során meglehetősen kétkulacsosan viselkedett a ciprusi közösségekkel szemben. A rendezési folyamat keretein belül az ENSZ főtitkár nagyjából egyenlő alapon tud érintkezni Ciprus görög és török képviselőivel. Minden más kontextusban azonban szigorúan korlátozva van a török ciprusiakkal való interakciók mélysége. Az EU-ban ugyanakkor a Ciprus török részével való érintkezés sokkal egyenlőtlenebb feltételek mellett történik. A görög ciprióták érzékenysége ugyanis sok esetben erősen behatárolja az EU lehetőségeit, és ez akadályozza a ciprusi törökök EU-tagságra való felkészítését is egy esetleges rendezést követően.

A de facto államok kutatása valószínűleg még inkább megerősödik az elkövetkező években, hiszen már most is egyre több kutató szenteli figyelmét ennek a témának. Nemzetközi szinten az „elismerés nélküli érintkezés” változatait két különböző folyamatként lehet leginkább megragadni: az egyik eset az, amikor a nemzetközi közösség megosztott egy adott de facto állam megítélését illetően (ld. Koszovó), a másik pedig az, amikor a nemzetközi közösség gyakorlatilag egyként ítéli el egy terület egyoldalú kiválását. A szupranacionális szereplők egyre nagyobb szerepet töltenek be a nemzetközi ügyekben. A városi diplomácia is egyre fontosabbá válik, mivel utat nyit a nem állami szintű közeledésre, és elképzelhető, hogy a jövőben a formális érintkezés jelentőségét is csökkenti. Lehetséges, hogy egy harmadik paradigma is kialakul: az „elismerés szükségessége nélküli érintkezés”. Az, hogy a pozitív kicsengésű

„érintkezés” túlsúlyba tud-e kerülni a jövőben a negatív értelmű „el nem ismeréssel” szemben, olyan kérdés, amelyen mind a politikusok, mind a kutatók el tudnak töprengeni e különszám cikkeit olvasgatva.

*Pethő András*

## **Időtálló integrációpolitikát a Nyugat-Balkán európai felzárkóztatására!**

*Merđžanović, Adis: Eine nachhaltige europäische Integrationspolitik für den Westbalkan? = Südosteuropa Mitteilungen. 58. Vol. 2018. No. 3. 63-75. p.*

Az EU-szervek, a téma hosszabb pihentetése után, újra napirendre vették a nyugat-balkáni felzárkóztatás programját. Megfigyelők az orosz és kínai befolyás erősödésével hozzák összefüggésbe a fejleményt. Az EB 2018 februárjában vitatta meg a térséget érintő bővítési stratégia szempontjait, május folyamán pedig Szófia színhellyel sor került a témának szentelt EU-csúcs megrendezésére valamennyi érdekelt partner (hat állam: Albánia, Bosznia-Hercegovina, Szerbia, Montenegró, Macedónia, valamint – vitatott státusza ellenére – Koszovó) részvételével. A folyóiratban közölt, eredetileg a Südosteuropa Gesellschaft tudományos konferenciáján prezentált elemzés még a februári eseményre alapozva közelít a tematikához, és a keleti bővítés korábbi tapasztalataiból leszűrt tanulságok birtokában szemügyre veszi a nyugat-balkáni folyamatot kísérő kommunikáció néhány torzító kliséjét a tisztánlátás érdekében.

### *1. Nyugat-Balkán „válságát” csakis az EU-csatlakozás orvosolhatja?*

Posztkommunista országok átalakulási folyamatai során gyakran megfigyelhető torzulások, mint az intézményi struktúrák politikai kisajátítása, az intézményesített korrupció, autoriter tendenciák stb. Elterjedt sztereotípiák, hogy ezek kapcsán akár szakértők máris a „válság” szót használják. A jelzett tünetek önmagukban tehát nem válságjelenségek, hanem a múlt örökségét hordozó anomáliák, melyek az EU-keretekbe