

Brendan O’Leary

# AZ ETNIKAI KONFLIKTUSOK KILENC LEGFONTOSABB MEGOLDÁSI MECHANIZMUSA\*

**A**z alábbiakban röviden ismertetem az etnikai konfliktusok kilenc legfontosabb megoldási mechanizmusát. Igyekszem mindegyikre példát is felvázolni.

## **Népirtás és tömeges kitelepítés**

Akilencből ez a két megoldás morális szempontból teljesen elfogadhatatlan (bár alkalmazzák őket a kommunista tömbben), és szinte sohasem „sikeresek”. Csak arra jók, hogy a konfliktust a végleges megoldás helyett áthelyezzék térben és időben.

## **Hegemonikus elnyomás**

Elnyomó rendszerben a rivalizáló közösségek közötti konfliktust elfojtják. Jugoszláviában – mielőtt kitört volna a mostani polgárháború – még a kommunista rendszer fénykorában, a kommunista párt erőszakkal elfojtotta az etnikai konfliktusokat. Ugyanezt tette a Szovjetunióban is a kommunista párt (a népirtás és a tömeges kitelepítések mellett). A kommunisták kedvelt módszere, a konfliktusok elfojtása nem új, ők csak egyszerűen folytatták azoknak a birodalmaknak a gyakorlatát, amelyeknek a helyére léptek (a cári Oroszország és az Osztrák–Magyar Monarchia).

Etnikai elnyomó rendszert olyan államokban is létre lehet hozni, amelyek formálisan liberális demokráciák. Liberális demokrácián a legprimitívebb megközelítésben egyszerűen a többség uralmát értik. De ott, ahol két vagy több, régen kialakult etnikai közösség létezik, ott a többségi uralom végzetes következményekkel járhat. A Westminster-modellként is ismert brit kormányzási rendszer – amelyet a magyarok elég bután lemásoltak a 19. században – többségi uralmi rendszer, amelyben a választási szisztéma a kétpárti váltógazdálkodást van hivatva fenntartani. Ez a rend-

szer viszonylag jól működik, ha rendszeres a hatalomváltás. És jól is működött Nagy-Britanniában, de csak azért, mert a lakosság nagy része britnek tartja magát. De amikor az egyszerű Westminster-modellt olyan országokba exportálták, ahol a társadalom két vagy több etnikumból állt, és a népnek nem volt egységes etnikai vagy nemzeti azonosságtudata, a modell általában katasztrofálisan csődöt mondott. Afrikában és Dél-Ázsiában sok egykori brit gyarmaton a függetlenné válás után a Westminster-modellt építették ki, amely rövid idő alatt valamelyik etnikum dominanciájához vezetett, és – talán csak India és Sri Lanka kivételével – szinte különbség nélkül mindenütt diktatúrává fajult. Észak-Írországból egy liberális demokrata mini Westminster-modell létezett 1920 és 1972 között. A helyi lakosság két etnikai csoportra oszlott: a 60 százalékot kitevő ulsteri protestánsokra (a brit telepések leszármazottai), akik azt akarták, hogy Észak-Írország Nagy-Britannia része maradjon, s csaknem 40 százaléknyi, főleg katolikus ír nacionalistákra (az eredeti lakosság utódai), akik pedig azt akarták, hogy Írországgal független nemzetállamot alkothassanak. – Gondolom, az Erdéllyel való hasonlóságok és ellentétek nem fogják elkerülni a figyelmüket. – Az észak-írországi mini westminsteri rendszerben a többség arra használhatta fel a szabad választásokon aratott győzelmét, hogy elnyomja a kisebbséget. Kiszajátította a rendőrséget, a bírói rendszert, uralma megszilárdítása céljából manipulálta a választási szisztémát, diszkriminációt alkalmazott a foglalkoztatásban és az állami lakásépítési eszközök elosztásában, az oktatásban, s az elégedetlenséget pedig a többség kegyetlenül megtorolta. Az eredmény: a kisebbség soraiban aránytalanul gyakoribb volt az emigráció, mint a többségnél, és tagjai hol a polgári engedetlenséghez, hol a félkatonai lázadáshoz folyamodtak. A tanulság nyilvánvaló: *a liberális demokrácia önmagában nem garantálja az etnikai kisebbségek szabadságát*, s ahol két vagy több etnikai közösség van, s ezek különböző nemzetállamokhoz akarnak tartozni, ott a többségi elvű liberális demokrácia veszélyei még nyilvánvalóbbak. Sőt, még az eredetileg kisebbségvédelemre szánt liberális demokratikus modellek sem váltak be (lásd Izraelben a palesztinokkal, az Egyesült Államokban a négerekkel szembeni bánásmódot).

## Az önrendelkezés és elszakadás

Az önrendelkezés alapján az etnikai közösség szavazással döntheti el, hogy melyik államhoz akar tartozni, s ennek megfelelően húzzák fel a határokat. A fő probléma az, hogy három kérdést kell megválaszolni:

- Kik alkotják a népet?
- Területileg hol valósuljon meg az önrendelkezés?
- Kik képezik a többséget?

Jugoszlávia esetéből láthatjuk, hogy ezek nem akadémikus kérdések. Arról nem is igen van vita, hogy kik a szlovénok, és mindenki tud válaszolni arra a kérdésre, hogy hol van Szlovénia, de mindez már nem érvényes Horvátországra és Szerbiára. Erdélyben két népes populáció él egymással keveredve, akárcsak Írországban, és az érintett kisebbségek erősen vitatnák azokat a területeket, amelyeket egy esetleges népszavazáshoz kijelölnének. Mindkét etnikai közösség azt tartja, hogy része egy másik nemzetnek, így az önrendelkezés elve nem lehet döntő.

*Az önrendelkezés alkalmazása csak ott egyszerű, ahol nincs népes kisebbség, vagy ahol az érintett kisebbség területileg eléggé elkülönítve él. Ahol az önrendelkezés megvalósítása nem egyszerű, ott az érintett állam nagy valószínűséggel sovíniszta vagy harcias módon fog viselkedni. Bár igaz, hogy a nemzetközi hidegháború megszűntével jóval nagyobb lehetőség van a sikeres területi elszakadásra és a szuperhatalmi stratégiai érdekekből mesterségesen befagyasztott határok megváltoztatására. Ez a módszer nagy valószínűséggel továbbra is erőszakot szül, és csak nagyobb problémákat okoz annál, mint amilyenek megoldására akarják felhasználni.*

## **Asszimiláció vagy integráció**

Ez a módszer megpróbálja az etnikai közösségeket egy új, absztrakt identitástudat köré asszimilálni. Az integráció hívei szeretnék csökkenteni az etnikai közösségek közti különbségeket, ezért támogatják, hogy rivalizáló közösségek gyermekei ugyanabba az iskolába járjanak, az állami és magán-lakásépítés ösztönzésével elejét akarják venni az etnikai elkülönülésnek, biztosítják, hogy a munkahelyeken integrálódjanak a különböző közösségek tagjai. Van, amikor ez a módszer beválik. A kanadai új bevándoroltaknál például a saját nemzettudatukon felül kanadai identitás is kialakult. Az Egyesült Államok „olvasztótégelyében” is végbement bizonyos etnikai asszimiláció (eltekintve a feketékkel és az indiánokkal szembeni bánásmódtól). Ezekben a sikeres esetekben azonban imigrációról van szó, amikor is a bevándorlók – elvben legalábbis – szeretnék saját kultúrájukat hozzáigazítani új hazájukhoz, a befogadó országhoz. De arra már sokkal nehezebb példát találni a modern történelemben, amikor az etnikai integráció, illetve asszimilálódás feltételei tényleg megvolnának. *Ha az egyik közösség nyelve, kultúrája, vallása elsőbbséget élvez, akkor nem asszimilációról vagy integrációról van szó, hanem annexióról, amit gyakran nevezhetünk kulturális népirtásnak.*

## **Kantonok létrehozása**

Ez az egyik eleme az etnikai konfliktusok svájci megoldásának. Ennél a módszernél az adott területet mikro-részekre osztják fel, és a politikai hatalmat új és nagyon ki-

csi egységekre ruházzák át, melyek mindegyike mini-szuverenitást élvez. *A kantonok határát vagy úgy húzzák meg, hogy etnikailag és vallásilag homogén területi egységek jöjjenek létre, amelyekben a többségi elvű kormányzás gyakorlatilag egyet fog jelenteni az adott közösség önkormányzatával, vagy úgy, hogy a rivalizáló közösségek közötti hatalommegosztáson alapuló kormányzásnak helyi formája alakuljon ki.*

A kantonizálás a konfliktusterületet kicsi, kezelhetőbb egységekre osztja. A kantonokat a központi kormányzat hozza létre, de kantonizáció megvalósulhat az etnikai konfliktusokban leginkább érdekelt külső államok közös egyetértésével is. Persze mindig fennáll annak a veszélye, hogy a hatalom és az igazságszolgáltatás kantonizálását félkatonai szervezetek arra használják ki, hogy ellenőrzésük alá vonják a terület részét, és „felszabadított övezetként” kezeljék. Ezzel együtt is kantonizálás legalább annyira reális dolog, mint a hagyományos nacionalizmus vagy irredentizmus. Az is a kantonizálás mellett szól, hogy fokozatosan is megvalósítható, szemben az államhatárok megváltoztatásával, ami mindig drasztikus, és lehetővé teszi a kormányok számára, hogy bármilyen kísérletet visszacsináljanak, ha rossz felé mennek a dolgok.

## Föderalizmus

Föderalizmuson nem azt az álföderalizmust értem, ami a Szovjetuniót jellemezte mostanáig. A valódi föderációban mind a központi kormánynak, mind a helyi kormányoknak megvan a maguk hatalma, bár az is előfordulhat, hogy bizonyos kérdésekben osztoznak a hatalmon, és a központi kormány nem változtathatja meg egyoldalúan az alkotmányt. A föderáció fogalma automatikusan magában foglalja a kétkamarás törvényhozást, amelyben a föderatív kamarában a legkisebb egységek általában létszámukhoz képest nagyobb képviselést élveznek.

A föderalizmus hívei azt állítják, hogy ha a föderáción belüli határok megfelelnek az illető etnikai, vallási vagy nyelvi közösségek közötti határoknak, akkor a föderalizmus hatékony konfliktusmegoldó eszköz, mivel az etnikailag heterogén társadalmat kevésbé heterogén egységekre bontja. De a hosszabb ideje fennálló liberális demokráciában meglévő hét valódi föderáció közül csak három érte el a célt: Belgium, Kanada és Svájc. A másik négyben (Ausztrália, Ausztria, Németország, Egyesült Államok) ez a cél nem valósult meg. Abban a három országban, ahol a föderáció bevált, ez annak a szerencsés véletlennek köszönhető, hogy az érintett etnikai közösségek földrajzilag élesen elkülönültek egymástól. Mivel Romániában nincsenek megbízható népszámlálási adatok, így nehéz felbecsülni, hogy földrajzilag a föderalizmus szóba jöhető megoldás volna-e, de az a gyanúm, hogy az erdélyi feltételek nem alkalmasak föderációra.

Mindenesetre a föderalizmus mint konfliktusmegoldó módszer nem sok eredményt tud felmutatni. A Szovjetuniót és Jugoszláviát most félretéve, a föderációk Ázsiában és Afrikában mindenütt összeomlottak, s ez alól talán csak India a kivétel. És ami még fontosabb: *Belgium kivételével sehol nincs példa olyan sikeres föderációra, amely két egységből állna.*

## Az arbitrázs

A döntőbíráskodás azt jelenti, hogy a rivális szubkultúrák fölött egy semleges, illetve a két (vagy több) érintett képviselő hatóság lép közbe. Különbözik a többi stabilizáló módszertől, mert a konfliktusmegoldásban olyanok vesznek részt, akik nincsenek érintve a vitában. Az elfogulatlanság (vagy állítólagos elfogulatlanság) lehetővé teszi a döntőbíráskodó személynek vagy államnak, hogy megnyerje a vitázó etnikai csoportok hallgatóságos jóváhagyását vagy akár támogatását is. (A döntőbíráskodás megkülönböztetendő a közvetítéstől. A döntőbíró meghozza a megfelelő döntéset, míg a közvetítő csak elősegíti azt. Jugoszláviában például az Európai Közösségek csak közvetítenek, de nem döntőbíráskodnak.)

Az arbitrázsnak előfeltétele, hogy a szembenálló felek széles körben elfogadják a döntőbíró semlegességét. Mivel hazai és nemzetközi fogyasztásra mindig könnyebben el lehet adni azt az állítást, hogy valaki semleges. Nem sok megfigyelő hiszi el, hogy pártatlan volna Szíria libanoni intervenciója vagy a szovjet szövetségi beavatkozás Karabahban.

A döntőbíráskodásnak két alapvető formája van: a belső és külső, mindkettőt különböző típusú ügynökök valósíthatják meg.

A döntőbíráskodást megvalósíthatja például egy olyan személyiség, aki nem tagja a szemben álló fő etnikai csoportok egyikének sem: ilyen Kenneth Kaunda és Julius Nyerere a függetlenné vált Zambiában és Tanzániában. Alkalmasak erre olyan államférfiak is, akiknek megvan az erkölcsi tekintélyük, hogy felülemelkedjenek saját etnikai származásukon: például Mahatma Gandhi Indiában, Tito elnök Jugoszláviában. Eljátszhatja ezt a szerepet olyasvalaki is, akinek jó kapcsolatai vannak az összes főbb etnikai csoporttal: például Siaka Stevens Sierra Leonében. A belső döntőbíráskodást elláthatják hiteles elfogulatlan intézmények is. Sokan mondják például, hogy az Egyesült Államokban az ötvenes és a hatvanas években a Legfelső Bíróság Warren bíró vezetése alatt döntőbíróként lépett fel a feketék és a fehérek közötti konfliktusokban. A szövetségi kormányok is döntőbíráskodhatnak a föderációt alkotó egységeken belül az etnikai konfliktusokban, amint ez Kennedy és Johnson elnöksége alatt történt az Egyesült Államok déli államaiban, vagy történik rendszeresen Kanadában, ahol az ottawai kormány alkotmányjogi felelősséggel tartozik a tartományok bennszülött kisebbségeiért. Végül belső döntőbíró lehet egy politikai

párt is. Az egypártrendszerrel a vitatható tézissel szokták igazolni magukat (a marxista-leninista dogma mellett), hogy az állampárt magában tömöríti a rivalizáló etnikai közösségek legfontosabb tagjait, és kordában tartja törekvéseiket. Ezzel érvelt Nkrumah Ghánában a hatvanas években, Nimeri elnök Szudánban a hetvenes években és Mugabe Zimbabwében a nyolcvanas években. Többpártrendszerben a döntőbíró szerepét betöltheti egy olyan befolyásos párt is, amelyet elég elfogulatlanak ítélnék meg a vitázó felek ahhoz, hogy vezethessen egy etnikailag vegyes koalíciót.

*A külső döntőbíráskodás ezzel szemben azt sugallja, hogy az etnikai konfliktust nem lehet sikeresen megoldani az adott politikai rendszerben. A külső döntőbíró szerepét betöltheti egy kívülálló személy vagy egy más állam, egy bilaterális tényező vagy egy multilaterális erő. A multilaterális döntőbíráskodást – ami eredetileg az ENSZ békefenntartó erőinek lett volna a feladata – váltakozó sikerrel alkalmazták Cipruson vagy a Közel-Keleten és Afrikában. Ez a fajta döntőbíráskodás általában annak a jele, hogy az adott konfliktus megoldhatatlan és a nemzetközi élet biztonságát veszélyezteti. Ha megjelenik országodban az ENSZ, akkor már tudhatod, hogy a problémád soha az életben nem fog megoldódni!*

A bilaterális döntőbíráskodás érdekelheti legjobban ennek az előadásnak a hallgatóit. A bilaterális döntőbíráskodás teljes megvalósulása esetén két állam együttesen gyakorol szuverenitást egy vitatott terület fölött, vagy az egyik állam, amely az adott terület feletti szuverenitással rendelkezik, megállapodást köt, amelynek értelmében konzultál a másik érdekelt állammal arról, hogyan kormányozzák a kérdéses területet. Például az 1985-ös angol–ír megállapodás kormányközi konferenciát állított fel, amelyen a brit kormány az állami politikának minden olyan aspektusát, amely érinti Észak-Írországot, megvitatja Írország kormányával. A megállapodás lényegében elismerte, hogy az Egyesült Királyság kormánya nem tekinthető kellőképpen elfogulatlan döntőbíróknak Észak-Írországban. Az egyezmény nem tökéletes, de azért mégiscsak valamilyen gyógy mód, és elősegítheti a hosszú távú rendezést. Az olasz és az osztrák kormány hasonló megállapodást kötött 1946-ban Dél-Tirolról, a dél-tirolói német ajkú közösség jogainak, etnikai sajátosságainak védelméről, kulturális és gazdasági fejlődésének biztosításáról. *Ha a magyar kormány el akarja kerülni az irredentizmus veszélyeit és a Romániával való háborút, akkor a legtanácsosabb fontolóra vennie, hogy milyen megállapodást tudna kialakítani a román kormánnyal a romániai magyar kisebbségek érdekeinek biztosítására.*

## **Konszociáció vagy hatalommegosztás**

A hatalommegosztás elvei jellemzőek a stabil liberális demokrata államra, amelyek akkor is fennmaradnak, ha mély etnikai vagy vallási ellentétek osztják meg a lakos-

ságot. A hatalommegosztás megvalósulhat az egész állam vagy az etnikai konfliktus sújtotta régió területén, a központi vagy a helyi kormányzat szintjén.

A konszociációs demokráciáknak általában négy jellemzőjük van:

- Nagykoalíciós kormány, amely magában foglalja a megosztott társadalom fő réseit képviselő politikai pártokat, vagy az egyszerűbb többségnél nagyobb többségű kormányzás, amely garantálja az etnikai kisebbségek képviseletét.
- Az arányossági szabályok érvényesülnek az egész közéletben, vagyis minden etnikai közösség arányosan van képviselve a törvényhozásban, a végrehajtói hatalomban, a bírói rendszerben, a közhivatalokban és a rendőrségben, vagyis a liberális demokrata állam alapintézményeiben. Az arányosság érvényesül az állami foglalkoztatási politikában, a közkiadásokban (mindegyik közösség igazságosan részesül a közkiadásokból, például az oktatási és tömegtájékoztatási szükségleteire). Az arányosság vonatkozhat még a magánfoglalkoztatásra is: megkövetelik a munkaadótól a munkaerő arányos összetételét, hogy megelőzzék vagy korrigálják a foglalkoztatásbeli diszkriminációt és a közösségek közötti robbanásveszélyes gazdasági egyenlőtlenségek kialakulását. A legfontosabb az arányos választási rendszer, a többiről meg lehet egyezni.
- A közösségek autonómiája. Minden etnikai közösség önállóságot élvez a számára legfontosabb kérdésekben. A legtöbb esetben ezek a kérdések a nyelvvel, az oktatással, a vallással, a kultúrával kapcsolatosak. Elméletileg a közösségi autonómia különbözik a föderatív rendszeren belüli autonómiától, mivel a közösség minden tagja élvezi az autonómiát, függetlenül attól, hogy hol lakik és dolgozik.
- A konszociációs rendszerek alkotmányos vétőjogokat biztosítanak a kisebbségek számára. Ezek a vétőjogok különböző formákban jelennek meg. Belgiumban például bizonyos politikai kérdésekben a törvénytervezetből csak több lépésben válhat törvény, s a legtöbb lépésnél az elfogadáshoz nem elég az egyszerű többség.

*A konszociációs elvek alapja az etnikai pluralizmus elfogadása. Ezek az elvek az egyenlőség előnyeit jelentik erőszakos asszimiláció nélkül.*

A konszociációs megoldásokhoz nem kellene tudós szakemberek, ezeket az elveket újra és újra feltalálják a politikusok. Az a lényeg, hogy a politikusoknak legyen a kellő önállóságuk és képzelőerejük az ilyen kompromisszumokhoz. Konszociációs elveket alkalmaztak a holland politikusok 1917-ben, a libanoniak 1943-ban, a brit és ír politikusok 1972–73-ban. Nem mindegyik kísérlet bizonyult sikeresnek (mint ezt Libanon és Észak-Írország példája is mutatja), de a legjobban sikerült változatok mutatják, hogy jobb ez, mint a kisebbségi etnikumok elnyomása, a véres területfelosztások, a szakadár háborúk, vagy ami a legrosszabb, a kitelepítés és a népiirtás.

De a konszociációs rendszerek működéséhez négy feltételnek kell meglennie:

- A rivális etnikai szegmenseknek nem szabad zabolátlanul azonnali vagy középtávú integrációra vagy asszimilációra törekedniük „saját” nemzettükkel. Az emberek az „egy nemzet–egy állam” miatt képesek ölni. Ha a románok ragaszkodnak ahhoz, hogy minden erdélyi egyszerűen román, akkor ez nem sok jót ígér a liberális demokrácia számára. Ha a magyarok ahhoz ragaszkodnak, hogy a magyaroknak – bárhol éljenek is – a magyar államhoz kell tartozniuk, az a románokat nemigen fogja kompromisszumra ösztönözni.
- A politikai vezetőknek megfelelő motivációval kell rendelkezniük, hogy elkötelezzék magukat a konfliktuskezelés mellett. A rivális etnikai közösségek vezetőinek félniük kell az etnikai háború következményitől.
- Az érintett etnikai közösségek politikai vezetőinek maguknak is bizonyos politikai autonómiát kell élvezniük, mert csak így köthetnek kompromisszumokat, anélkül, hogy az árulás vádja érné őket. Ha nincs irántuk ilyen bizalom – például mert túlcitálják őket a külső irredenták vagy a fővárosi vezérek –, akkor nem fogják vállalni a kemény tárgyalásokat. Mérsékletre nemcsak a kérdéses területen kívüli elítéltek, hanem az adott közösség részéről is szükség van.
- Minden etnikai közösségnek, amely érintve van valamilyen konfliktusban belsőleg és politikailag stabilnak kell lennie. Ha mindegyik közösség meg van osztva ultranacionalistákra és megalkuvókra, akkor a kompromisszum nem lehetséges.

*Fordította: Blénesi Éva*

## **Jegyzetek**

- \* Elhangzott a Bálványosi Nyári Szabadegyetemen 1991-ben.