

NEMZETKÖZI ÉS EURÓPAI TANULMÁNYOK

Nemzetközi biztonsági szervezetek



Szerkesztette:
MOLNÁR ANNA
MARSAI VIKTOR
WAGNER PÉTER

Dialog Campus

NEMZETKÖZI BIZTONSÁGI SZERVEZETEK

Vákát oldal

NEMZETKÖZI BIZTONSÁGI SZERVEZETEK

Szerkesztette:

Molnár Anna

Marsai Viktor

Wagner Péter

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”
címmű projekt keretében jelent meg.

Lektorálta:
Gazdag Ferenc
Tálas Péter

© Dialóg Campus Kiadó, 2019
© Szerkesztők, 2019
© Szerzők, 2019

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

Tartalom

Nemzetközi biztonsági szervezetek – bevezetés (<i>Marsai Viktor – Molnár Anna – Szenes Zoltán</i>)	9
Felhasznált irodalom	17
Az Egyesült Nemzetek Szervezete – kollektív biztonság (<i>Molnár Dóra</i>)	19
Bevezetés	19
Az ENSZ mint kollektív biztonsági szervezet	20
Az ENSZ mint kollektív biztonsági szervezet és a komplex biztonság fogalma	21
Az ENSZ és a humán biztonság	22
Szervezet és döntéshozatali folyamatok az ENSZ-ben	24
Stratégiai és elvi keretrendszer, kihívások	29
Az ENSZ globális tevékenysége: a Fenntartható Fejlődési Célok (SDGs)	31
A biztonsági feladatokkal kapcsolatos költségvetés, finanszírozás	32
Az ENSZ költségvetése	33
ENSZ-műveletek és -missziók	34
A békeműveletek elméleti alapjai	36
Az ENSZ missziói	40
A műveletek finanszírozása	40
Felhasznált irodalom	41
ENSZ-dokumentumok	42
Egyéb ENSZ-források	42
Az ENSZ Biztonsági Tanácsa – kollektív biztonság (<i>Lattmann Tamás</i>)	45
Az ENSZ Biztonsági Tanácsának feladata és szerepe	45
A Biztonsági Tanács hatáskörei	45
Befelé irányuló hatáskörök	45
Kifelé irányuló hatáskörök	46
A Biztonsági Tanács összetétele	47
Az állandó tagok	47
A választott tagok	47
A Biztonsági Tanács működése	50
Szavazás a Biztonsági Tanácsban	50
A nagyhatalmi vétójog a Biztonsági Tanácsban	50
A tartózkodás és a távolmaradás	51
A Biztonsági Tanács lehetséges intézkedései	53
Fő különbségek a VI. és VII. fejezet között	53
Lehetséges intézkedések a VII. fejezet alapján	53
Kényszerítő intézkedések elrendelése	54
Felhatalmazás a fegyveres erő alkalmazására	55

A Biztonsági Tanács által hozott határozatok	55
A határozatok kötelező ereje	55
A Tanács határozatainak jellege – rendezés vagy normaalkotás?	56
A Biztonsági Tanács kiválthatósága az ENSZ Közgyűlése által – az „Egyesülve a békéért” határozat	57
A Biztonsági Tanács és a Nemzetközi Bíróság viszonya	58
Felhasznált irodalom	59
A Nemzetközi Bíróság döntései (időrendi sorrendben)	60
NATO – kollektív védelem (<i>Szenes Zoltán</i>)	61
Bevezetés	61
Szervezeti felépítés, működés és döntéshozatal	62
A NATO 5. cikke	66
Kollektív védelem a gyakorlatban	70
Válságkezelés és kollektív biztonság	73
Partnerség és kooperatív biztonság	74
Következtetések	76
Felhasznált irodalom	77
Az Európai Unió – a biztonsági közösségtől a kollektív védelemig terjedő folyamat (<i>Molnár Anna</i>)	81
Bevezetés	81
Az EU biztonságfelfogása és annak jellege	82
A közös biztonsággal és védelemmel összefüggő intézményrendszer és döntéshozatali folyamatok	85
A biztonsággal és védelemmel összefüggő stratégiai és elvi keretrendszer, kihívások	87
Műveletek, missziók és a harccsoportok	89
Műveletek és missziók	89
Harccsoportok	90
Az állandó strukturált együttműködés (PESCO)	91
A külső tevékenységekkel és a válságkezelési feladatokkal kapcsolatos finanszírozás	92
Összegzés	92
Felhasznált irodalom	93
Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet –kooperatív biztonság (<i>Remek Éva</i>)	99
Bevezetés	99
Az EBESZ biztonsági jellege	99
Az EBESZ biztonsággal és védelemmel összefüggő stratégiai és elvi keretrendszere	101
Az EBESZ tevékenysége és szervezeti struktúrája	102
Az EBESZ szervezeti felépítése	104
Az EBESZ szerepe a válságkezelésben	107
Költségvetés	108

Összegzés	109
Felhasznált irodalom	110
A Kollektív Biztonsági Szerződés Szervezete – kollektív védelem (<i>Szenes Zoltán</i>)	115
Kollektív védelmi szerződések	117
Szervezeti felépítés, működés és döntéshozatal	119
A KBSZSZ működésének sajátosságai	123
Következtetések	126
Felhasznált irodalom	127
A biztonság közös fejlődése az afrikai kontinensen (<i>Marsai Viktor</i>)	129
Az Afrikai Unió és más regionális szervezetek	129
Az Afrikai Egységszervezettől az Afrikai Unióig	130
Az Afrikai Béke és Biztonsági Architektúra (APSA)	136
Az afrikai regionális integrációk és a biztonság	142
Az Arab Maghreb Unió (UMA)	142
A Száhel-szaharai Államok Közössége (CEN-SAD)	143
A Kelet- és Dél-afrikai Közös Piac (COMESA)	144
A Dél-afrikai Fejlesztési Közösség (SADC)	145
A Nyugat-afrikai Államok Gazdasági Közössége (ECOWAS)	147
A Kelet-afrikai Államok Gazdasági Közössége (ECCAS)	148
A Kelet-afrikai Közösség (EAC)	149
A Kormányközi Fejlesztési Hatóság (IGAD)	150
Rövid műveleti kitekintés	151
Összegzés	152
Felhasznált Irodalom	153
Az Öböl Menti Együttműködési Tanács: egy sosem volt katonai szövetség (<i>Wagner Péter</i>)	159
Bevezető	159
Az Öböl Menti Együttműködési Tanács megszületésének előzményei	160
A GCC megszületése	161
Szándékok a védelempolitikai együttműködésre	163
Egy megbízhatatlan szövetséges? Az Egyesült Államok reakciója az arab tavasz eseményeire	165
A katonai együttműködés vége? A katari válság(ok)	168
Konklúzió	170
Felhasznált irodalom	171
Az ASEAN és az ASEAN Regionális Fórum (<i>Bartók András</i>)	175
Bevezető	175
A Délkelet-Ázsiai Nemzetek Szövetsége (ASEAN) és az ASEAN Regionális Fórum (ARF)	181
ASEAN	181
Az ASEAN Regionális Fórum	185

Az ASEAN Regionális Fórum értelmezési megközelítései és kilátásai	188
Felhasznált irodalom	190
A Sanghaji Együtműködési Szervezet (SCO) <i>(Kiss Roland)</i>	193
Történeti áttekintés, célok és tagok	193
A szervezet jellege	194
Szervezet és döntéshozatal	195
Biztonság, védelem, kihívások	196
Költségvetés	201
Missziók	201
Összegzés	202
Felhasznált irodalom	204
Amerikai Államok Szervezete – kollektív védelem <i>(Hegedűs Barbara)</i>	205
Bevezetés	205
A nemzetközi szervezet biztonsági jellege	206
A biztonsággal és a védelemmel összefüggő szervezeti és döntéshozatali folyamatok	208
Stratégiai és elvi keretrendszer, kihívások	210
Az Amerikai Államok Szervezete a hidegháború alatt	210
A hidegháborút követő időszak stratégiai kérdései	211
A biztonsági feladatokkal kapcsolatos költségvetés, finanszírozás	213
Műveletek, missziók	213
Összegzés és jövőkép	215
Felhasznált irodalom	215
Riói szerződés – kollektív védelem <i>(Asqui Jorge Kristóf)</i>	219
Bevezetés	219
Az amerikai nagyhatalmiság	220
Az Egyesült Államok kontinentális hegemon szerepe	221
Az Amerika-közi védelmi rendszer dokumentuma: a riói szerződés	223
Kollektív védelem kollektív érdekek nélkül: a riói szerződés a posztbipoláris világrendben	226
Összegzés: egy védelmi közösség újradefiniálása felé?	228
Felhasznált irodalom	229
Nemzetközi fejlesztési szervezetek és a fejlesztés „biztonságiasodása” <i>(Szent-Iványi Balázs)</i>	233
Bevezetés	233
A nemzetközi fejlesztés biztonságiasodása és biztonságiasítása	234
A nemzetközi fejlesztési szervezetek fő jellemzői	237
Esettanulmány: az EU nemzetközi fejlesztéspolitikájának biztonságiasodása	241
Összefoglalás	244
Felhasznált irodalom	244

Nemzetközi biztonsági szervezetek – bevezetés

Marsai Viktor – Molnár Anna – Szenes Zoltán

Ma már aligha találkozunk olyan teoretikussal, szakemberrel vagy politikussal, aki megkérdőjelezné a nemzetközi szervezetek biztonságpolitikai szerepét a posztbipoláris korszakban. Befolyásuk mértékéről, pozitív vagy negatív szerepükről, függetlenségükről vagy részrehajlásukról ugyan hosszasan lehet vitatkozni, arról azonban aligha, hogy az ENSZ vagy a regionális nemzetközi szervezetek mára megkerülhetetlen aktorokká váltak a globális térben. Ez hazánk szempontjából is nyilvánvalóvá vált az elmúlt két évtizedben: Magyarország egyaránt tagjává vált a NATO-nak és az EU-nak, amelyek olyan mértékű változásokat idéztek elő mindennapi életünkben, amelyek korábban elképzelhetetlenek lettek volna. Hazánk napjainkban már számos szervezetnek és intézménynek tagja, amelyek valamilyen formában mind hatással vannak az ország életére, politikai és gazdasági folyamataira.¹

Nem véletlen tehát, hogy a nemzetközi szervezetekkel foglalkozó ismeretek a nemzetközi tanulmányok szerves részévé váltak. Ezek közül egyes területek önálló diszciplínává szerveződtek, mint például az EU-tanulmányok, és gyakran több egyetemi kurzusra lebontva váltak a tananyag részévé, míg más területeket a különféle elnevezésű „nemzetközi (biztonsági) szervezetek” tantárgy keretében oktatnak. Ehhez évek óta a legfontosabb szakirodalmat nemzetközi vonatkozásban a Karns–Mingst, hazai vonatkozásban pedig Blahó–Prandler szerzőpárosok kötete jelenti, amelyek górcső alá veszik a nemzetközi szervezetek általános jellemvonásait, a rájuk vonatkozó elméleti háttérrel, majd tárgyalják az egyes entitásokat.²

A Nemzeti Közszerzői Egyetemen oktató kollégák gyakran szembesülnek azzal, hogy a kitűnő munkák közvetlenül mégsem tudják a biztonság- és védelempolitikai képzést szolgálni, amely elsősorban a különböző megközelítésekre és eltérő nézőpontokra vezető vissza. A különféle szakokon és képzési formákban futó *Nemzetközi szervezetek* című kurzusok számára ezek az alapmunkák megfelelő kiindulópontot jelentenek, de hiányzik belőlük a biztonságpolitikai megközelítés, azon működési és tevékenységi perspektívák bemutatása, amelyek a lényegüket adják a nemzetközi békéhez és biztonságához való hozzájárulásuk szempontjából. A Nemzetközi és Európai Tanulmányok Karon folyó oktatás tapasztalatai szerint olyan tankönyvre lenne szükség, amely kifejezetten biztonsági szempontból taglalja az adott szervezetek tevékenységét. Különösen égető hiány mutatkozik az Európán kívüli intézmények tevékenységének alaposabb bemutatására, amelyre alig vagy egyáltalán nem létezik elérhető hazai szakirodalom. Így a jelen kötet szerkesztői és szerzői

¹ Magyarország 2018-ban 66 nemzetközi szervezet tagja. CIA World Factbook 2018.

² KARNS–MINGST 2010; BLAHÓ–PRANDLER 2014.

azt a célt tűzték zászlajukra, hogy pótolják ezt a hiányosságot, és olyan tankönyvet adjanak az olvasó kezébe, amely jól használható a különféle kurzusokon.

A kötet nem szeretné duplikálni a nemzetközi szervezetekkel foglalkozó munkákat, sokkal inkább biztonságpolitikai szempontból igyekszik vizsgálni az intézmények biztonsági felfogását, szervezeti és működési rendjét, kapcsolódó és eltérő jellemzőit. Bizonyos átfedések természetesen elkerülhetetlenek, de ez csak annyiban jelenik meg, amennyiben az feltétlenül szükséges az egyes fejezetek tanulhatósága és koherenciája miatt.

A kötet tizenhárom fejezetben tárgyalja a nemzetközi biztonsági szervezeteket. Az univerzális szervezet, az ENSZ hangsúlyos bemutatása után a könyv a regionális szervezetekre fókuszál. A hidegháború utáni tapasztalatok ugyanis azt mutatják, hogy az ENSZ és a regionális szervezetek közötti együttműködés nem átmeneti jelenségként jött létre, szerepe egyre inkább növekszik. A Stockholmi Nemzetközi Békekutató Intézet szerint ma a világon több mint félszáz regionális együttműködés létezik, amelyek lényegében a világ államainak többségét magukban foglalják.³ A szervezeti formák különbözők, tevékenységeik nemcsak a legszélesebb biztonsági spektrumot fedik le, de sokoldalúan kombinálják a biztonság kemény és puha eszközeit. A nemzetközi szervezetek működési hatékonysága állandó vita tárgyát képezi, különösen, ami a nagyhatalmi rivalizálás megakadályozását, az erőszakos konfliktusok kezelését, a terrorizmus elleni harc sikerességét vagy napjainkban a migráció okozta veszélyek kezelését illeti. Ugyanakkor kétségtelen tény, hogy néhány kulcsfontosságú intézmény (mint például a NATO, az EU, az ASEAN vagy a MERCOSUR) meghatározó szerepet játszott a tagok közötti konfliktusok leküzdésében, a térségi nemzetközi kapcsolatok békés kialakulásában, a fejlődés feltételeinek biztosításában, a demokrácia és az emberi jogok védelmében. A jól működő regionális szervezetek sok új tagot és partnert szereztek, segítették a regionalizáció „vírusának” elterjedését, hozzájárultak a konfliktusok megelőzéséhez és elhárításához. Az államok ugyanis meg tudják ítélni, hogy az adott regionális intézmény mennyire szolgálja az ország érdekeit, milyen előnnyel jár számukra, mennyire segíti a biztonsági kihívások, kockázatok és fenyegetések nemzeti és transznacionális kezelését. Azonban még a sikeresen működő regionális biztonsági szervezetek sem helyettesíthetik teljes mértékben a nemzeti fellépéseket és az ENSZ szükséges döntéseit és tevékenységét. Ugyanakkor a regionális szinten elért biztonságpolitikai eredmények segítik a globális biztonsági célok elérését, csökkentik az ENSZ kapacitásainak túlterheltségét, jó megoldásokat „szállítanak” a globális szintnek. Éppen ezért a tankönyv a kollektív biztonságon kívül nagy figyelmet fordít a regionális biztonsági szerveződésekre (a biztonsági közösségépítésre), a kooperatív biztonságra, illetve a kollektív védelem kérdéseire. Minden regionális eredmény ugyanis összességében a globális biztonságot erősíti.

A tankönyv terjedelmi okok miatt nem tudja valamennyi biztonsági szervezetet tárgyalni, ezért régióként csak a legfontosabbakkal foglalkozik. Az európai kontinens és Eurázsia vonatkozásában az EBESZ, az EU, a NATO és a Kollektív Biztonsági Szerződés Szervezetének biztonságelméleti feldolgozását végezzük el. Az amerikai régióból az Amerikai Államok Szervezetét és a riói szerződést mutatjuk be. A fekete kontinenst az Afrikai Unió biztonsági architektúrájának, illetve szubregionális szervezeteinek ismertetése képviseli. A Közel-Keletet az Öböl Menti Együttműködési Tanács, Ázsiát a Sanghaji Együttműködési Szervezet és az ASEAN Regionális Fórum tevékenysége reprezentálja.

³ BAILES–COTTERY 2006, 197.

A tankönyvben a kötet szerzői – az NKE-n folyó oktatás szellemiségének megfelelően – a koppenhágai iskola szektorális biztonságfelfogását követték munkájuk során.⁴ Nem csupán azt tartották szem előtt, hogy az adott szervezet a biztonság kemény (katonai) területén milyen tevékenységet fejt ki, hanem azt is vizsgálták, hogy a többi szektor – a politika, gazdaság, társadalom és környezet – területén is releváns szereplő-e. Bár ez a megközelítés olykor talán azt az érzést kelti, hogy a szerkesztők túl szélesre tárták a kaput az elemzés tematikájában, napjaink konfliktusai jól mutatják az egyes válságok komplex jellegét, amelyek valamennyi biztonsági szektor problémáinak szinte egyidejű megoldását igénylik a konfliktusok szereplőitől és a nemzetközi közösségtől. A tág megközelítés arra is lehetőséget ad, hogy az egyes regionális biztonsági szereplőknél a szerzők bemutathassák a szektorális biztonság további szélesedését (például energiabiztonság, kiberbiztonság), illetve egyes regionális szereplők jelentőségének változását.

Az átfogó biztonsági megközelítés azért is fontos, mert a regionális szervezetek is különböző mértékben foglalkoznak a biztonsággal. Vannak olyan intézmények, amelyek kimondottan és elsődlegesen biztonsági jellegű intézmények, mint például a NATO, az EBESZ vagy az ASEAN Regionális Fórum. Vannak általános célú regionális szervezetek (például Afrikai Unió, Amerikai Államok Szövetsége), amelyek feladatrendszerének erőteljes biztonsági dimenziója van. Nagyon sok regionális és szubregionális szervezet csak összekötő kapocs a biztonság és a biztonsághoz szükséges feltételrendszer formálása (a demokrácia fejlesztése, az emberi jogok javítása, a gazdasági vagy környezeti feladatok megoldása) között. Még az elsődlegesen gazdasági célú szervezeteknek (EU, AU, ASEAN) is van biztonsági küldetésük, hiszen az integrációs célok kitűzésével hallgatólagosan arra lettek tervezve, hogy erősítsék a stabilitást, az együttműködést, a konfliktusok békés megoldását, a közösségek életképességét. Mindezek pedig nélkülözhetetlen feltételei a biztonságnak.

A könyv bevezető fejezetei az Egyesült Nemzetek szerepét tárgyalják a nemzetközi béke és biztonság fenntartásában, a humán biztonság globális feltételrendszerének javításában, a kollektív biztonsági rendszer fejlesztésében. A kollektív biztonság koncepciója a 20. század terméke, még ha szellemi előfutárai – Pierre Dubois (1306), Maximilien de Béthune (1638), Jeremy Bentham (1789) és Immanuel Kant (1795) – a régmúltba is vezetnek vissza.⁵ A koncepció szerint az államok közötti biztonsági problémákra nem az önszegély erősítése vagy a hatalmi egyensúlyon alapuló szövetségi rendszerek a legjobb megoldások, hanem egy olyan közösségi kötelezettségeken alapuló intézményrendszer létrehozása, amely lehetőséget ad a mások politikai függetlenségét és területi integritását veszélyeztető renitens ország vagy országok elleni közös fellépéshez. A kollektív biztonsági közösség fókuszában tehát a tagok közti esetleges feszültségek, nézeteltérések vagy konfliktusok rendezése, kezelése áll. A kollektív biztonsági rendszer tagjai kötelezik magukat arra, hogy a rendszer egy tagjának egy másik (vagy több) tag általi fenyegetettsége vagy megtámadása esetén – katonai eszközök bevonásával – közösen segítséget nyújtanak. A kollektív biztonság befelé irányul, a potenciális „ellenség”, illetve a jog- vagy békeszegő kiléte eleve nincs meghatározva, működhet globális vagy regionális szinten is.⁶

⁴ BUZAN–WÆVER–WILDE 1998.

⁵ EVANS–NEWNHAM 1998.

⁶ GARTNER 2005, 118.

A kollektív biztonsági szervezet tagjai érdekeikben és értékeikben közel állnak egymáshoz, amelyet egy ennek megfelelő dokumentum (például alapokmány) aláírásával demonstrálnak. A szervezet kiépített mechanizmussal és intézményekkel rendelkezik a felmerülő belső konfliktusok rendezésére, amely legtöbbször a kényszerítő jelleget is magában hordozza. A klasszikus – és univerzalitása miatt egyben rendhagyó – példa erre az ENSZ, amelynek tagállamai az Alapokmány aláírásával alávetik magukat egy külső szereplő, a Biztonsági Tanács (a továbbiakban: Tanács) vagy a Közgyűlés döntéseinek, amelyek bizonyos kirívó esetekben akár fegyveres erő bevetéséről is dönthetnek a renitens tagállammal szemben. Ugyanakkor a kollektív biztonsági szervezet védőháló is jelent a benne levő kisebb országok számára, amelyek így – legalábbis elvileg – védve vannak a nagyobb tagországok agressziójával szemben.

A kollektív biztonságnak ez a koncepciója nemzetközi jogilag először a Népszövetség 1919-es egyezségokmányában, majd módosított formában az ENSZ 1945-ös Alapokmányában fogalmazódott meg. Az Egyezségokmány 10. cikke szerint: „A szövetség tagjai vállalják, hogy tiszteletben tartják és megvédik a szövetség valamennyi tagjának területi integritását és fennálló politikai függetlenségét. Egy ilyen agresszió vagy agresszió veszélye esetén a Tanács határoz a kötelezettség teljesítésének módjáról.” Az ENSZ Alapokmányának VII. fejezet, 39. cikke szerint: „A Biztonsági Tanács megállapítja a béke bárminő veszélyeztetésének vagy megszegésének, vagy bárminő támadó cselekménynek fennforgását és vagy megfelelő ajánlásokat tesz, vagy határoz afelett, hogy milyen rendszabályokat kell a nemzetközi béke és biztonság fenntartása vagy helyreállítása érdekében foganatosítani.” Az alapszerződések mindkét esetben felhatalmazzák a szövetséget kényszerintézkedések foganatosítására, azonban ezen intézkedése megtétele minden esetben a tagországoktól függ. A kollektív biztonságnak tehát mindig van elrettentő, büntető, szankcionáló eleme, még ha a koncepció maga a közösség nemzetközi összefogásának ideáján is alapul. A kollektív biztonság erejét azonban mindenkor tagállamok biztosítják – ezért fontos, hogy érdekeiktől függetlenül képesek-e egy adott helyzetben ígéretüknek megfelelően fellépni a jogsértő állam ellen, figyelembe véve azt az előfeltevést, hogy a hasonlóan gondolkodó államok mindig képesek fölényben lévő koalíciót alkotni a megjelöletlen agresszorral szemben. A Nemzetek Szövetsége azonban sikertelen volt e koncepció megvalósításában (Mandzsúria 1931, Etiópia 1935, Rajna-vidék 1936, Ausztria 1938, Csehszlovákia 1939, Finnország 1940), egyedül Olaszország ellen tudott gazdasági szankciókat életbe léptetni, amikor az megtámadta Etiópiát 1935–1936-ban. A kudarcok azt bizonyították, hogy a Nemzetek Szövetsége a nagyhatalmi tagállami érdekkülönbségek, valamint a közös perspektíva hiánya miatt nem tudott közös kül- és biztonságpolitikai fellépést megvalósítani, ami végül is hozzájárult a második világháború kitöréséhez és a szövetség megszűnéséhez.

Az ENSZ ennek ellenére tovább követte a kollektív biztonság koncepcióját. A döntés jogát és felelősségét a Biztonsági Tanácsnak (ezen belül is az öt, állandó tagsággal rendelkező nagyhatalomnak) adta, és a VII. fejezetben a kényszerítő intézkedések teljes repertoárját nyújtja a fenyegetettség kezelésére vagy a békét megtörő erőszakos cselekményekre. Ezekkel a jogosítványokkal azonban az ENSZ is a több mint hét évtizedes története során mindössze kétszer tudott élni, az 1950-es koreai háború, illetve az 1991-es első öbölháború idején. Az első esetben az ENSZ BT döntése igen szerencsés helyzetben történt, hiszen a Szovjetunió távolmaradt a szavazástól, a Kínai Népköztársaságot pedig kizárták a kínai képviselőből. A hidegháború alatt számos háborús konfliktus volt, de az ENSZ BT-nek

nem sikerült konszenzust elérni. Az 1991-es öbölháborúban nemzetközi koalíció „tanította mósresre” a Kuvaitot elfoglaló Irakot, és úgy tűnt, hogy a kollektív biztonság eszménye a nemzetközi kapcsolatok új érájába érkezik, és az ENSZ képes lesz a hidegháború időszakának akadályait leküzdeni. Ez az optimizmus azonban korainak bizonyult, hiszen később kiderült, hogy az öbölháború maga is kivételes megoldás volt a tekintetben, hogy az ENSZ két ország közötti háborúba avatkozott bele. Sőt magával a művelettel kapcsolatban is kérdésként merült fel, hogy ENSZ-művelet volt-e egyáltalán, hiszen vezetése a washingtoni Fehér Házból, nem pedig a New York-i ENSZ-központból történt. Az ENSZ fegyverrel történő beavatkozásainak többsége belpolitikai konfliktusokat kezelt, ami inkább fegyveres kényszerítést jelentett, mint erővel való elrettentést. Így aztán azt sem lehet pontosan megmondani, hogy ENSZ szankcióintézkedései mennyire jelentenek elrettentést a potenciális ellenszegülő államok és erők számára.

A kollektív biztonság elméletét csak akkor lehet hatékonyan alkalmazni, ha a biztonsági közösségben erős a szolidaritás, a kohézió, a kulturális viselkedési egység, amelyek a közös fellépés alapjainak tekintendők. Ha ezt nem lehet elérni, akkor a kollektív biztonság a politikai nagyhatalmak politikai preferenciáinak játékszerévé válik, amely nem az ENSZ tagságának egészét, hanem a fennálló status quo megőrzését szolgálja. Persze ez nem jelenti azt, hogy az ENSZ nem hasznos számos válság megoldásában (például Namíbia, Angola, Kambodzsa, Nicaragua, Irak, Irán), de a sikertelen beavatkozások kiábrándultságához és a kollektív biztonság eszményének megkérdőjelezéséhez vezettek.

A kollektív biztonság koncepcióját bírálják a realisták és a liberálisok is. A realista kritikák (Edward Carr, Hans Morgenthau, John Mearsheimer) általában három elemet tartalmaznak. Az első az, hogy a kollektív biztonság elmélete idealista konstrukció, amely hibásan értelmezi a nemzetközi rendszer működését. A második tévedés szerintük az, hogy a kollektív biztonság nem hajlandó előre meghatározni, hogy mit tart fenyegetésnek, ezért az államok nem tudnak felkészülni egy olyan helyzetre, amikor a fenyegetés valóságossá válik. „Ha a biztonság mindenki felelőssége, akkor senkinek sem a felelőssége.”⁷ Végül a realista kritikusok szerint irreális volt az a várakozás is, amely szerint a kollektív biztonság csökkenti az intervenciók és a háborús konfliktusok lehetőségét. „A biztonság oszthatatlan” jellegű liberális meggyőződésből fakadóan minden vita potenciálisan nemzetközivé válhat, ami megnöveli a nemzetközi intervencióért kiáltó incidensek számát. Ezt még a liberális gondolkodók (Inis L. Claude) is elismerik, akik szerint a kollektív biztonság koncepciójának doktriner alkalmazása helyett pragmatikus megközelítésekre van szükség.

A kollektív biztonság alternatívájaként a hidegháború időszakában inkább kollektív védelmi közösségek, a posztbipoláris világban pedig kooperatív biztonsági intézmények alakultak ki. A kollektív védelem esetében „egy szövetség tagállamai kötelezik magukat arra, hogy külön és együtt katonai eszközök bevonásával segítségére lesznek egy (vagy több) tagállamnak a szövetségen kívülről jövő fenyegetés vagy támadás esetén”.⁸ A kollektív védelem a kollektív biztonsággal ellentétben kifelé irányul. A kollektív védelmi szövetség modelljének a NATO tekinthető, amelynek tagjai biztonságpolitikai és katonai együttműködést folytatnak egy bármely tagot érő, világosan meghatározott külső veszélyforrással szemben. A katonai szövetségek azért népszerűek a realista felfogás szerint, mert

⁷ DANNREUTHER 2016, 145.

⁸ GARTNER 2005, 119.

a hatalmi egyensúly intézményi kifejeződésének tekinthetők, amelyek hatékonyan tudják megoldani feladataikat. A szövetségek ugyanis – ellentétben a kollektív biztonság felfogásával – világosan megfogalmazott hatalmi koncentráció vagy fenyegetések ellen jönnek létre, amely lehetővé teszi a katonai felkészülést és a védelmi képességek összehangolását (Arnold Wolfers, Stephen Walt). A szövetséghez való csatlakozásnak kétségtelen előnye, hogy a formális elkötelezettséggel elrettenti a potenciális ellenfeleket, így növeli a biztonságot. Ezenkívül az ilyen szervezeti megoldásoknak szimbolikus dimenziója is van, mint például az, hogy a NATO nélkülözhetetlen transzatlanti összekötő kapocs, nemcsak érdek-, hanem értékközösség is. A politikai-katonai szövetségek hatékonyságát az is erősíti, hogy a belső összetételében általában igazodik a szövetségen belüli hatalmi megoszláshoz. Ez megfigyelhető a NATO esetében az Egyesült Államok, illetve a Kollektív Biztonsági Szerződés Szervezete esetében Oroszország vonatkozásában. A hegemon tagállam ugyanis egyben megkönnyíti a szövetségesek közötti tehermegosztást is, mert kritikus helyzetben plusz erőket és eszközöket tud a szervezetbe „betolni” a szövetség egésze érdekében. Végül a védelmi szövetségeknek további előnye, hogy nagyobb „legitimációs” elfogadást kínál a nemzetközi rendszeren belül, különösen akkor, ha egy állam katonai akcióihoz hasonlítják.

A realisták szerint ugyanakkor a katonai szövetségek lényegüket tekintve ideiglenes és mulandó jelenségek, a nemzetközi rendszer hatalomváltozásaival együtt növekednek vagy enyésznek el. A hidegháború alatt például a NATO és a Varsói Szerződés (VSZ) különösen tartósnak és meggyőzőnek tűnt, de a hidegháború végével csak a VSZ tűnt el, a NATO képes volt alkalmazkodni a megváltozott biztonsági környezethez, a régi, közös ellenség helyett új biztonsági kihívásokat és veszélyeket keresni a továbbéléshez. Alkalmazkodásának egyik fontos irányát a kollektív biztonság feladatainak „felkarolása” jelentette a válságkezelés és a békefenntartás terén. A másik módját pedig a partnerség szélesítése képviselte, amelynek segítségével a szövetség ma már negyven országgal és egy fél tucat nemzetközi szervezettel működik együtt feladatainak megoldásában. A NATO 2010. évi stratégiai koncepciója – *Aktív együttműködés, modern védelem* elnevezéssel – három alapvető feladatot emel ki, amelyek szükségesek ahhoz, hogy képessé tegyék a szövetséget az új biztonsági kihívásokkal való szembenézésre:

1. Kollektív védelem a washingtoni szerződés 5. cikkével összhangban.
2. Válságkezelés, amely politikai és katonai eszközök keverékét tartalmazza a válságok megelőzésére, a meglévő konfliktusok megoldására, illetve a konfliktusok utáni stabilizációra.
3. Kooperatív biztonság partnerországokkal és más nemzetközi szervezetekkel.

A kollektív biztonság megvalósításának nehézségei a hidegháború után új biztonsági intézmények létrehozására ösztönözték a nemzetközi közösséget, és gomba módra jöttek létre a kooperatív biztonságot célul tűző nemzetközi intézmények. Látszólag a kooperatív biztonság a kollektív biztonság eszményének meghaladását jelenti, a valóságban azonban ezek a biztonságszervezeti megoldások támogatják egymást, nehéz regionális szinten elválasztani a kooperatív biztonsági működést a kollektív biztonsági akcióktól vagy az egyes kollektív védelmi tevékenységektől.

A kooperatív biztonság több állam fellépése olyan fenyegetésekkel szemben, amelyet minden állam annak tart. Intézményi jelleget akkor nyer el, ha a társult országok között egy politikai és jogi kapcsolatrendszer alakul ki, amely növeli biztonságukat, és ez egy közös

intézményrendszerben fejeződik ki. A kooperatív biztonság az államok közötti biztonságpolitikai együttműködés legáltalánosabb formája, azért jött létre, hogy más megközelítést mutasson a tradicionális felfogással szemben. Nem szükségszerűen szövetségen belül valósul meg, akár rivalizáló felek, potenciális ellenségek is tagjai lehetnek a biztonsági közösségnek. Kölcsönös, szerződésben rögzített segélynyújtási kötelezettségeket tartalmaz ugyan, de a tevékenysége ennél jóval szélesebb körű lehet. A fegyverzetkorlátozó megállapodások például általánosan a kooperatív biztonság megoldási lehetőségeit képviselik. Ezek az egyezmények azért működhetnek, mert a részt vevő országok felfogásuk szerint többet nyerhetnek azon, ha összedolgoznak, és korlátozzák a fegyvereket, mintha versenyeznének. A kooperatív biztonság a kollektív biztonságnál kevesebb, mert nem terjed ki a biztonság minden területére, és nem tartalmaz katonai segélynyújtási kötelezettséget. A kooperatív biztonság úgy különbözik a kollektív biztonságtól, mint a megelőző kezelés az akut terápiától.

A kooperatív biztonság fogalma az 1980-as években alakult ki, amikor kis államok egy csoportja egy alternatív nukleáris fegyverzetcsökkentés mellett érvelt a Szovjetunió és az Egyesült Államok által kialakított javaslattal szemben. A tárgyalásokba való beavatkozásuk logikája az volt, hogy egy esetleges nukleáris háború kitörése esetén nemcsak az atomfegyvert alkalmazó nagyhatalmak lennének érintve, hanem a kis államok is. Így az európai országoknak egy közös biztonsági környezetet kell kialakítani, amely valamennyi ország érdekeit figyelembe veszi. A kooperatív biztonság koncepciója is a biztonság oszthatatlan liberális felfogását vallja, ezért a közös biztonsági megközelítés kijelöli a kooperatív biztonság nélkülözhetetlen feltételeit.

A közös jövőkép jegyében lett létrehozva két kooperatív biztonsági szervezet, az EBESZ és az ASEAN is.⁹ Az EBESZ működésének célja, hogy a kooperatív biztonsági együttműködéssel fenntartsa a békét, segítse a részt vevő országok demokratikus fejlődését, elkerülje egy új politikai, gazdasági és szociális megosztottság létrejöttét, megoldja a vélt vagy valós biztonsági problémákat. A 70 éves ASEAN más körülmények között jött létre Dél-Kelet Ázsiában, egy olyan térségben, ahol alig voltak közös intézmények, nem volt közösségi érzés, nem létezett liberális demokrácia. Itt az elsődleges cél a háború kitörésének megakadályozása volt (a térségben 1964 óta nem volt háború), a kooperatív együttműködés területei csak fokozatosan alakultak ki. A kooperatív biztonsági intézmények kialakításának egyik fontos követelménye, hogy a tagországok a közös jövőképtől a közös identitás felé mozogjanak. Az ASEAN-nak sikerült ezt a célt elérnie, ma már a multilateralizmus, az „ASEAN-út” (normák, eljárások, intézmények), a regionális autonómia, a viták tárgyalások útján, konszenzussal való megoldása képezi az ASEAN kollektív identitásának alapját.

A kooperatív biztonság fejlődéséhez számos tényező együttes megvalósulása szükséges. Ezek közül talán a legfontosabb a közös jövőkép, amely azt fejezi ki, hogy a kooperálni kívánó ország a jövőjét a többi országgal együtt képzei el. A 21. század kölcsönös gazdasági függősége, illetve a transznacionális, regionális és globális biztonsági kihívások (például terrorizmus, szervezett bűnözés, természeti csapások elleni védelem, hibrid veszélyek) segítik a közös gondolkodást és fellépést, de az együttműködésnek közös értékek kialakulásával is együtt kell járnia. A közös kooperációs értékek és identitás kialakításában fontos szerepe van a mindenkori kormányoknak és nemzeti eliteknek.

⁹ Lásd bővebben: COHEN–MIHALKA 2001.

Ma már sok kooperatív biztonsági szervezet létezik, azonban nem egyformán sikeresek. Például a Független Államok Közössége csak részbeni sikereket ért el, mert nem sikerült kialakítania egy közös identitást. Mások, mint például a GUUAM (Grúzia, Ukrajna, Üzbegisztán, Azerbajdzsán és Moldova) vagy a Sanghaji Együtműködési Szervezet mutatott előrelépést, de működésük színvonala és minősége még nem érte el a „klasszikus” kooperációs szervezetek (EBESZ, ASEAN) szintjét, mennyiségi és minőségi jellemzőit. De a részleges sikerek is a kooperatív biztonság előretörését jelzik.

A kooperatív biztonsági közösségek létrejöttét számos szerző a kollektív biztonsági gondolkodás továbbélésének egyik példaként azonosítja, mert számos olyan „biztonsági közösség” jött létre szerte a világban, amely meghaladja a hatalmi egyensúly hagyományos logikáját. A biztonsági közösség definíció szerint olyan államok közössége, amelyek megállapodtak abban, hogy erőszakmentesen oldják meg a köztük felmerülő nézeteltéréseket. „A plurális biztonsági közösség olyan transznacionális, szuverén államokból álló régióban működik, amelyben az emberek a békés változás iránti megbízható elvárásokat tartanak fenn.”¹⁰ A biztonsági közösség ötlete Karl Deutsch munkásságára vezethető vissza, aki a NATO-ról írt írásában arról értekezett, hogy a transzatlanti biztonsági közösség egyre inkább intézményesített „értékközösséggé” vált. A biztonsági közösségnek két típusa van, az egyesült vagy összeforrott, illetve a pluralista biztonsági közösség. Az egyesült biztonsági közösség megteremtése politikai feltételekhez kötött. Közös kormányzati intézmények létrehozására és támogatására, a teljes politikai lojalitás biztosítására, valamint arra a megfelelő kölcsönös tiszteletre van szükség, hogy ezeket a közös intézményeket minden érintett egység nézeti és szükségletei iránti nyitottság szellemében működtetik. A pluralista biztonsági közösség létezésének feltételei egyszerűbbek, a fő cél a béke megőrzése képezi, amelynek megvalósításához három feltételre van szükség:

1. az alapvető politikai értékek összeegyeztethetősége;
2. a részt vevő államok kormányainak és politikai osztályainak a képessége arra, hogy a partnerek véleményére, szükségleteire és intézkedéseire gyorsan, megfelelő módon és erőszakmentesen reagáljanak;
3. a politikai, gazdasági és társadalmi ügyekben való cselekvés releváns aspektusainak kölcsönös prognosztizálhatósága.¹¹

A biztonsági közösség olyan világot fejez ki, ahol a különböző biztonsággal foglalkozó nemzetközi szervezetek együtt élnek különféle biztonsági együttműködési formákban, ahol általában nem válik szét világosan a kollektív biztonság, a kooperatív biztonság és a kollektív védelem logikája, és a fő hangsúly az együttműködésre helyeződik.

A 2018. évi világgazdasági fórum Davosban *A közös jövő építése egy széttagozott világban* címet viselte. Egyetértés volt abban, hogy a közös jövő építésében a nemzetközi szervezeteknek fontos szerepe lesz. A kötet szerzői bíznak abban, hogy a nemzetközi biztonsági intézményeket bemutató tanulmányok hozzájárulnak e fontos cél megvalósításához.

¹⁰ ADLER–BARNETT 1998, 30.

¹¹ GARTNER 2005, 43–44.

Felhasznált irodalom

- ADLER, Emanuel – BARNETT, Michael (1998): *Security Communities*. Cambridge, Cambridge University Press.
- AZ ENSZ Alapokmánya (1945. 07. 26.). Grotius, BCE. Elérhető: www.grotius.hu/publ/displ.asp?id=HBJFWJ (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- BAILES, Alyson J. K. – COTTEY, Andrew (2006): Regional Security Cooperation in the Early 21st Century. In *SIPRI Yearbook 2006: Armaments, Disarmament and International Security*. 195–223. Elérhető: www.sipri.org/sites/default/files/YB06ch04.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- BLAHÓ András – PRANDLER Árpád (2014): *Nemzetközi szervezetek és intézmények*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- BUZAN, Barry – WEVER, Ole – DE WILDE, Jaap (1998): *Security. A New Framework for Analysis*. London, Lynne Rienner Publisher.
- COHEN, Richard – MIHALKA, Michael (2001): Cooperative Security. New Horizons for International Order. *George C. Marshall Center Papers*, No. 3. Elérhető: www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a478928.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- DANNREUTHER, Roland (2016): *Nemzetközi biztonság*. Budapest, Antall József Tudásközpont.
- EVANS, Graham – NEWNHAM, Jeffrey (1998): *The Penguin Dictionary of International Relations*. Penguin Books.
- GARTNER, Heinz (2005): *Nemzetközi biztonság. Fogalmak A-tól Z-ig*. Budapest, Zrínyi Kiadó.
- Hungary International Organization Participation (2018). *CIA World Factbook*. Elérhető: www.indexmundi.com/hungary/international_organization_participation.html (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- KARNS, Margaret P. – MINGST, Karen A. (2010): *International Organizations. The Politics and Processes of Global Governance*. 2nd edition. Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- The Covenant of the League of Nations* (2008). Elérhető: http://avalon.law.yale.edu/20th_century/leagcov.asp#art11 (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)

Vákát oldal

Az Egyesült Nemzetek Szervezete – kollektív biztonság

Molnár Dóra

Bevezetés

Az ENSZ az egyetlen olyan nemzetközi szervezet, amelyet világszervezetként emlegetnek a világ minden táján. Ezt univerzális mivoltának köszönheti, amely nemcsak a tagságát illetően, hanem a funkcióit tekintve is megnyilvánul. Ez utóbbi kérdéskör az, amelynek köszönhetően az ENSZ működésének tárgyalása is helyet kaphatott e biztonsági szervezetekről szóló kötetben. A világszervezet tevékenysége ugyanis a biztonság valamennyi területére kiterjed, beleértve a hagyományos, katonai biztonsági területet ugyanúgy, mint a biztonság egyik legújabb szektorát, a kiberbiztonságot. Míg az előbbi leglátványosabb megnyilvánulása a szervezet által évtizedek óta folytatott békefenntartó tevékenység, az utóbbi biztonsági szegmensben a tágabb értelemben vett ENSZ-család egyéb szervezetei segítségével végzi eredményesen munkáját a világszervezet.

Látható tehát, hogy egy olyan szervezetről van szó, amely napjainkban lényegében egyetlen világpolitikai kérdés megoldásában sem nélkülözhető. Elegendő az olyan súlyos válságokra gondolnunk, mint a koreai válság vagy napjainkban a szíriai konfliktus, de említhető a szervezet világjárványok megfékezésében játszott szerepe vagy a harmadik világbeli országok megsegítése. Teszi mindezt annak ellenére, hogy évek óta nem tud eleget tenni az egyre sürgetőbbé váló megújítása iránti követeléseknek. Ezek az igények az ENSZ megalakulásakor még befolyással nem rendelkező, mára azonban jelentős hatalmi potenciállal rendelkező államok részéről jelennek meg, jogosan, és ha a következő években, évtizedekben a világszervezet nem lesz képes adaptálódni a változó nemzetközi környezethez, az diszfunkcionális működéshez, súlyosabb esetben pedig akár a megszűnéséhez is vezethet.

A tanulmány célja, hogy átfogó képet nyújtson az Egyesült Nemzetek Szervezetét érintő alapvető biztonsági kérdésekről, rávilágítva az elért sikerek mellett a fejlesztendő területekre is. A tanulmány követi az egységes, a kötet más nemzetközi szervezeteket bemutató fejezeit jellemző tematikus felépítést. Ennek megfelelően előbb a szervezet működésének elvi keretét jelentő modellt, a kollektív biztonság modelljét ismerteti, majd felvázolja az ENSZ legfőbb szerveinek struktúráját és a döntéshozatali folyamatokat. Ezt követően ismertetjük azokat a főbb kihívásokat, amelyekkel a szervezetnek szembe kell néznie, majd rögzíti, hogy mindezen feladatai elvégzéséhez milyen költségvetési források állnak a rendelkezésére. A zárófejezet a világszervezet legnagyobb volumenű tevékenységének, a békefenntartás elméleti és gyakorlati kérdéseit vázolja fel, rávilágítva a problémás területekre is.

Az ENSZ mint kollektív biztonsági szervezet

A kollektív biztonság elméleti modell a háborúk elkerülését és az államok közötti konfliktusok békés rendezését tűzte zászlajára. Létrejöttéhez nagymértékben hozzájárult a hatalmi egyensúly politikájának kudarca általában az agresszió, de különösen az első világháború kitörésének megakadályozásában. A kollektív biztonság rendszerének kiépítésében nagy szerepet játszott Wilson amerikai elnök, aki a liberális és idealista alapokra támaszkodva nagymértékben hozzájárult a történelem első kollektív biztonsági intézménye, a Nemzetek Szövetségének létrejöttében. Bár a Nemzetek Szövetsége nem tudta betölteni a neki szánt szerepet, és megakadályozni a második világháború kitörését, mégis lerakta a kollektív biztonsági rendszer intézményi és működési alapjait, amelyekből kiindulva egy életképesebb modell létrehozására nyílt lehetőség 1945 után.

A kollektív biztonság elméleti modellje nagy hangsúlyt helyez az államok közötti konszenzus kialakítására és a nemzetközi jog szabályaira. Schloming a rendszer működésének hat feltételét nevesítette:¹

1. Alakuljon ki széles körű egyetértés az államok között a *status quo* fenntartására vonatkozóan.
2. A rendszernek olyan túlerő létrehozására kell képesnek lennie, amely bármely potenciális agresszort eltérít azon szándékától, hogy a status quót megváltoztassa.
3. A háborúval mint reális opcióval számolni kell, amely arra szolgál, hogy a potenciális agresszor számára fenyegetést jelentsen.
4. Egyértelműen meg kell határozni mind az agresszió fogalmát, mind az agresszor személyét.
5. Az államokat azon elv kell, hogy vezérelje, miszerint a béke megőrzése fontosabb, mint a partikuláris nemzeti érdekek.
6. A nemzetközi rendszer valamennyi jelentős szereplőjének részt kell vennie a kollektív biztonsági rendszerben.

Ha ezt a feltételrendszert összevetjük a Nemzetek Szövetsége alapvető sajátosságaival, láthatjuk, hogy több pontban sincs átfedés. A leginkább feltűnő hiányosság a tagság kérdésköre esetében a legegységesebb. A nemzetközi rendszer jelentős szereplői közül az Egyesült Államok kezdettől fogva távol maradt a szervezet működésétől, Szovjet-Oroszország csak később vált taggá, majd 1939-ben kizárták, valamint az egyéb jelentős államok, amelyek az évek folyamán agresszív támadásokat hajtottak végre a rendszer más államai ellen, kiléptek a szervezeten (úgy mint Olaszország, Japán, Németország vagy Spanyolország). Ezt és az egyéb hiányosságokat kellett kiküszöbölni az 1945-ben felállított új kollektív biztonsági rendszernek, amelynek központi fóruma az Egyesült Nemzetek Szervezete (a továbbiakban: ENSZ) lett.

¹ SCHLOMING 1990, 112.

Az ENSZ mint kollektív biztonsági szervezet és a komplex biztonság fogalma

A kollektív biztonság kezdeti elméleti modellje az idők folyamán kisebb-nagyobb átalakuláson ment keresztül. Charles Kupchan és Clifford Kupchan szerint az ideális kollektív biztonság koncepcióját a nemzetközi rendszer adott hatalmi viszonyaival kellene egyesíteni, amely növelné a koncepció realitását. A bipoláris világrend megszűnését követően a leg-hatékonyabb mechanizmusnak a kollektív biztonság és a hatalmi koncert kombinációját tartották. Történelmi példaként az Európai Koncertet nevesítik, amely hatékonyan volt képes biztosítani a kontinens stabilitását 1815 és 1853, a krími háború kitörése közötti időszakban. Az ehhez szükséges következő három alapfeltételt pedig biztosítottak látták:

1. A nemzetközi rendszer valamennyi államának meg kell éreznie, ha velük szemben kollektív akciókat foganatosítanak.
2. A nemzetközi rendszer vezető hatalmainak összeegyeztethető nézeteket kell vallaniuk a stabil nemzetközi rendről.
3. A nagyhatalmak közötti viszonyban dominánsan meg kell jelennie a politikai szolidaritásnak és a közösségi érzés minimumának.²

Bár a kilencvenes években e feltételek valóban adottak voltak a nemzetközi rendszerben, az azóta eltelt negyed évszázadban azonban a nemzetközi hatalmi viszonyok jelentősen megváltoztak, új hatalmi pólusok alakultak ki, amely folyamatok gyakran ellene hatnak a kollektív biztonság hatékony érvényesítésének.

Ez a módosított kollektív biztonsági modell több szempontból is előnyösebb, mint az anarchikus viszonyok közötti nemzetállami egyensúlyozás. Egyrészt hatékonyabban képes megakadályozni a háborút, mint a hatalmi egyensúlyi politika, azáltal, hogy csökkenti az agresszor elleni koalícióformálódás bizonytalanságát, mivel a rendszer tagjai elkötelezték magukat a közös fellépés mellett, és ugyanakkor az államok is nagyobb erő létrehozására képesek, mint a hatalmi egyensúly rendszerében. Másrészt a kollektív biztonság rendszerében az államok együttműködésre való hajlandósága nő, ezáltal pedig csökken közöttük a rivalizálás. Végezetül megemlítendő, hogy a kollektív biztonság a biztonsági dilemma csökkentéséhez is hozzájárul, ugyanis az intézményi keretek között megszerzett több és több információ következtében nő az államok közötti bizalom, csökken a bizonytalanság érzése, amelyek így egyre kisebb késztetést éreznek erejük demonstrálására, és a félreértések száma is lecsökken.

Ezen elvek mentén működik az ENSZ mint kollektív biztonsági szervezet. A tagállamokat kettős kötelezettségvállalás terheli. Egyrészt le kell mondaniuk az erő alkalmazásáról mint az egymás között viták rendezésének eszközéről, ugyanakkor a kollektív biztonsági rendszer azon tagjai ellen, amelyek megsértik a rendszer szabályait, késznek kell lenniük az erő alkalmazására a lefektetett szabályok mentén.³

Az ENSZ mint kollektív biztonsági rendszer feladata, hogy a rendszeren belül tartsa fenn a békét, ezért nem tartozik a feladatai közé, hogy a rendszer tagjait a kívülről érkező

² KUPCHAN–KUPCHAN 1995, 52–61.

³ A kollektív biztonság ENSZ Alapokmányában található szabályrendszerét és annak gyakorlati megvalósulásával Lattman Tamás foglalkozik a könyvben.

fenyegetésekkel szemben megvédje. Ezáltal azt mondhatjuk, hogy a tagok közötti kapcsolatok szabályozásával a rendszer működése befelé irányul. A cél az, hogy minél több állam csatlakozzon a rendszerhez, és a biztonság különböző területein így kialakuló formális és informális kapcsolatok köztük azok, amelyek megfelelő alapot jelentenek a biztonság garantálásához és növeléséhez.

Az ENSZ a biztonságot mint komplex fogalmat értelmezi, amely – összhangban a koppenhágai iskolai szektorális biztonságmodelljével – magában foglalja nemcsak a hagyományos politikai és katonai területeket, hanem a gazdasági, társadalmi és környezeti biztonság szektorait is.⁴ Mára ezt a hagyományos ötszektoros felosztást túlhaladta az idő, és olyan további szektorok váltak ki – alapvetően a gazdasági szektorból –, mint az energiabiztonság, a kiberbiztonság vagy a humánbiztonság. Az ENSZ globális tevékenységét valamennyi szektort érintően kifejti részben a fő szervein keresztül, részben egyéb kapcsolódó szervezetek, programok és hivatalok segítségével. Az utóbbi időben az ENSZ tevékenységében különösen dominánsan jelenik meg a humán biztonság kérdése, ezért ezen új biztonsági területtel részletesebben is foglalkozunk.

Az ENSZ és a humán biztonság

A humán biztonság koncepciójának alapjait az ENSZ Fejlesztési Programja (*United Nations Development Program*) által 1994-ben kiadott *Jelentés a Humán Fejlődésről* című dokumentum rakta le (a továbbiakban: jelentés). Az új biztonsági terület létrejöttét nagymértékben indokolta a hidegháborút követően kialakult újfajta biztonsági környezet, amelyben a hagyományos állam–állam közti konfliktus helyét más jellegű fenyegetések vették át.

A koncepció ezzel több területen hozott újítást. Egyrészt – ellentétben a biztonság korábbi szektoraival – a humán biztonság már nem a nemzetállamok szintjén vizsgálja a biztonság meglétét, hanem az egyes egyének relációjában, tehát a koncepció középpontjában az egyének állnak. Másrészt a koncepció már olyan, széles körben jelentkező fenyegetésekkel szemben igyekszik megvédeni az egyéneket, mint a világszinten terjedő környezetszennyezés vagy a járványok, és nem korlátozódik a klasszikus biztonságfelfogás külső agresszióval szembeni, államot védő jellegére. Az egyén biztonságának garantálásában részt vevő szereplők köre is kibővül, és az állam mellé felsorakoznak a nemzetközi szervezetek, a helyi közösségek és a nem kormányzati szervezetek (*non-governmental organizations*, a továbbiakban: NGO) is, akik már nemcsak a bekövetkezett eseményekre reagálnak, hanem igyekeznek az egyént fenyegető veszélyeket megelőzni, elhárítani.

Az 1994-ben kiadott dokumentum kiemeli a hidegháború időszaka és az azt követő korszak közötti alapvető különbségeket. Hangsúlyozza, hogy a korábbi, területi alapú és katonai dominanciájú biztonságfelfogást mára felváltotta az egyénközpontú megközelítés, amelynek középpontjában a fenntartható fejlődés áll. A fenntartható fejlődés mindhárom dimenziója (a gazdasági, szociális és környezeti dimenziók) vonatkozásában biztosítani kell az egyént megillető jogokat és választási lehetőségeket biztonságuk garantálása érdekében. A jelentés rámutat a humán biztonság koncepciójának négy alapvető jellemzőjére:⁵

⁴ Bővebben: BUZAN–WÆVER–WILDE 1998.

⁵ *United Nations Development Programme. Human Development Reports.*

1. A humán biztonság *univerzális* kérdés: minden egyént érint szegény és gazdag államokban egyaránt, mivel az olyan fenyegetések, mint a környezetszennyezés, a kábítószer-kereskedelem vagy a munkanélküliség országhatárokat nem ismerő kihívások.
2. A humán biztonság összetevői *kölcsönösen függenek egymástól (interdependensek)*. A világ egyik pontján az egyént ért fenyegetések kihatnak más államban élő egyénekre is.
3. A humán biztonságot korai megelőzés révén könnyebb garantálni, mint később a következményeket beavatkozással orvosolni. Egyúttal a megelőzés költséghatékony megoldás is.
4. A humán biztonság emberközpontú koncepció. Központi kérdése az, hogy az egyének hogyan, milyen körülmények között élnek, mennyire tudják gazdasági és szociális lehetőségeiket kihasználni.

A jelentés szerint a humánbiztonságot fenyegető kihívásokat hét nagy kategóriába lehet sorolni: gazdasági biztonság, élelmiszer-biztonság, egészségügyi biztonság, környezeti biztonság, személyes biztonság, közösségek biztonsága és a politikai biztonság.⁶ E kategóriákon belül hat olyan konkrét fenyegetés van, amelyek közvetlenül veszélyt jelentenek a humán biztonságra. Ezek a következők: kontrolálatlan népességnövekedés, gazdasági egyenlőtlenségek, nemzetközi migráció, környezeti rombolás, kábítószer-termelés és -kereskedelem, valamint nemzetközi terrorizmus.⁷ Ez a kezdeti koncepció azóta tovább cizellálódott, és napjainkra már a humán biztonságnak három koncepcionális megközelítése létezik:

- az egyik az erőszakos konfliktusok emberi „költségeit” helyezi a középpontjába,
- a másik a fenntartható fejlődés koncepciójából kiindulva az emberi szükségletekre fókuszál,
- a harmadik pedig a humán biztonság emberi jogi vetületeit vizsgálja.

A humán biztonság koncepciójával kapcsolatban számos kritika jelent meg. A fogalomnak nem létezik általánosan elfogadott definíciója, ezért egy globális stratégiát sem lehet megfogalmazni. Ehhez hozzájárul az is, hogy nem tisztázottak a prioritások. Továbbá nem létezik olyan nemzetközi szervezet, amelynek feladata a humán biztonság megvalósítása volna, ezért a koncepció gyakorlati megvalósítása is problémás. Bár az ENSZ egyre szélesebb körű tevékenységet végez ezen a területen is, elsődleges felelőssége mégsem a humán biztonság garantálása.

A gyakorlati kérdéseknél maradván pedig még mindig megoldatlan, hogy miként garantálható a humán biztonság úgy, hogy eközben ne okoznánk kárt. A korábbi humanitárius intervencióknál ugyanis az érintett felek gyakran jelezték, hogy a beavatkozások több kárt okoztak, mint amennyi hasznot hoztak számukra.

A problémák orvoslására az ENSZ egy új elméleti megközelítés kidolgozásába kezdett a kétezres évek elején, amely a nemzetközi közösség beavatkozásának lehetőségeit vizsgálja különösen súlyos nemzetközi bűncselekmények elkövetése esetén. Ilyen esetekben azt kell mérlegre tenni, hogy a nemzetközi beavatkozás által szükségesszerűen előidézett

⁶ *United Nations Development Programme. Human Development Reports, 24.*

⁷ *United Nations Development Programme. Human Development Reports, 34.*

szuverenitás megsértését igazolja-e az adott államban élők védelme, akik ellen igen súlyos bűncselekményeket követtek el.

A koncepció a *védelem felelőssége* elnevezést kapta (*Responsibility to Protect, R2P*). Tényleges fejlődését 2009-től kezdve datálhatjuk, amikor Ban Ki-moon akkori ENSZ-főtitkár ismertette a koncepció három alappillérét.⁸ Eszerint az elsődleges felelősség az államot terheli a tekintetben, hogy megvédje lakosságát a nemzetközi bűncselekmények elkövetésével szemben. (A jelentés a bűncselekmények körében a népirtást, a háborús és emberiség elleni bűncselekményeket, valamint az etnikai tisztogatást nevesíti.) A koncepció a második pillérében a nemzetközi közösség felelősségét rögzíti azért, hogy az államot bátorítsa és támogatja az előbbi feladatainak ellátásában.

A nemzetközi közösség tényleges szerepe a harmadik pillérben rajzolódik ki, kimondva, hogy a nemzetközi közösség felelős azért, hogy megfelelő diplomáciai, humanitárius és egyéb eszközöket használjon annak érdekében, hogy a lakosságot megvédje a fenti bűncselekményektől. Ha az állam láthatóan nem képes lakosságát megvédeni, akkor a nemzetközi közösségnek késznek kell lennie kollektív intézkedések megtételére, biztosítva ezzel az – akár fegyveres – beavatkozás lehetőségét. 2009-et követően a főtitkár minden évben kiadja jelentését, amelyben a koncepció fejlődése nyomon követhető.

Szervezet és döntéshozatali folyamatok az ENSZ-ben

Az ENSZ Alapokmányának III. fejezete rögzíti, hogy a szervezet hat fő szervvel rendelkezik, de lehetőség van további, úgynevezett segédszervek létesítésére. A továbbiakban a hat fő szervet és azok biztonságformáló tevékenységét mutatjuk be. *Az Egyesült Nemzetek Szervezete Közgyűlése* (a továbbiakban: Közgyűlés)⁹ az ENSZ azon fóruma, ahol valamennyi tagállam képviselteti magát. A megkötés mindössze annyi, hogy egy tagállam legfeljebb 5 képviselőt delegálhat az ülésekre.¹⁰ 2017-ben 193 tagország képviselői vesznek részt a Közgyűlés különböző ülésein, akik évenkénti rotációban foglalnak helyet a padosorokban.

A Közgyűlés működésével kapcsolatos alapvető kérdéseket az Alapokmány IV. fejezete tartalmazza. A 10. cikk értelmében a Közgyűlés általános vitafórumként működik, minden kérdést megvitathat, és azok rendezésére ajánlásokat tehet. A nemzetközi béke és biztonság témakörébe tartozó kérdések vonatkozásában két esetben korlátozható a Közgyűlés működése. Az egyik eset,¹¹ ha a Biztonsági Tanács már foglalkozik az adott kérdéssel: ekkor annak rendezésére vonatkozóan a Közgyűlés nem tehet ajánlást (kivéve, ha a BT ezt kifejezetten kéri).

Míg a Biztonsági Tanács korábbi gyakorlata értelmében elegendő volt az ügy napirenden tartása, jelenleg azonban már megkövetelik azt is, hogy a BT érdemben foglalkozzon az adott kérdéssel. A másik eset pedig azon kérdések köre,¹² amelyekben cselekvésre van szükség, e kérdéseket ugyanis a Közgyűlésnek – a vita előtt vagy után – a BT elé kell utalnia.

⁸ *Implementing the Responsibility to Protect* 2009.

⁹ General Assembly.

¹⁰ A Nemzetek Szövetségének közgyűlésére a tagállamok még csak három képviselőt delegálhattak.

¹¹ 12. cikk (1) bekezdés.

¹² 11. cikk (2) bekezdés.

A közgyűlés fő nevesített feladatai a biztonság valamennyi területét érintik. Ezek az alábbiak:

- ajánlást tehet olyan helyzetek békés rendezésére, amelyek a nemzetek közötti baráti kapcsolatok gyengítésére vezethetnek – kiemelve tehát a politikai-katonai biztonság területeit;
- tanulmányozást kezdeményezhet és ajánlást tehet, hogy a nemzetközi együttműködést politikai téren előmozdítsa, és támogassa a nemzetközi jog fejlődését, nevesítve ezzel a politikai biztonság területét;
- tanulmányozást kezdeményezhet és ajánlást tehet, hogy a nemzetközi gazdasági, szociális, kulturális, nevelésügyi és egészségügyi téren előmozdítsa és elősegítse az emberi jogok diszkriminációmentes megvalósulását, ily módon konkretizálva tehát a biztonságban az úgynevezett *soft* területeit;
- továbbá megválasztja a Biztonsági Tanács nem állandó tagjait, az ECOSOC tagjait, és a BT-vel együtt a Nemzetközi Bíróság bíráit;
- a BT javaslatára kinevezi a főtitkárt, valamint dönt a tagsággal kapcsolatos kérdésekről;
- megvizsgálja az ENSZ-szervek jelentéseit, és
- jóváhagyja a világszervezet költségvetését.

Látható tehát, hogy a Közgyűlés feladatkörei igen szerteágazók, valamennyi biztonsági szektort érintik, és ezt a gyakorlat is igazolta. Részben ez is hozzájárult ahhoz, hogy a Közgyűlés szerepe az évtizedek folyamán igen megerősödött, de a tényezők között még megemlíthető egyrészt az, hogy a Biztonsági Tanácsot a vétőjog erőtlenné tette, és gyakran képtelen volt konfliktusok rendezésére, másrészt pedig a tagállamok száma közel négyszeresére nőtt az elmúlt bő 70 évben, amely megnövekedett legitimitást biztosított a Közgyűlés által elfogadott döntéseknek.

A Közgyűlés évente egyszer rendes ülészakot tart, de emellett lehetőség van rendkívüli (vagy sürgős rendkívüli) ülések összehívására is. Az éves rendes ülészak minden év szeptemberének harmadik keddjén veszi kezdetét, és a tagállamok a felvázolt menetrendnek megfelelően tárgyalják végig az aktuális kérdéseket. Minden ülészakon vannak kiemelt témák, amelyek az ENSZ működése szempontjából kiemelkedő jelentőségűek.

A 2017-es 72. ülészak az elnök által megfogalmazott mottója az emberekre fókuszál, és megjelenik benne a békevágy és a mindenkit megillető, emberhez méltó élet a fenntartható módon működő világban.¹³ Emellett az ülészak kiemelten foglalkozik a Fenntartható Fejlődési Célkitűzések programmal is. (A 70. ülészakon például ilyen különleges figyelem kísérte a Millenniumi Fejlesztési Célkitűzések 15 évének értékelését vagy a 71. ülészakon a főtitkárválasztást.)

A Közgyűlés ülészakonként elnököt választ. Ezt a tisztséget jelenleg a szlovák Miroslav Lajcák tölti be. Rendkívüli ülés főtitkár általi összehívására – a 20. cikk értelmében – a Biztonsági Tanács vagy az ENSZ tagjainak többségi kérelmére kerülhet sor.¹⁴ Ilyen esetekben 15 napon belül meg kell tartani az ülést. Külön lehetőségként létezik a sürgős rendkívüli

¹³ UN 2017a.

¹⁴ A világszervezet történetében eddig 30 alkalommal hívott össze a főtitkár rendkívüli ülést. Legutóbb 2016 áprilisában a világ kábítószerhelyzetéről. A rendkívüli ülésekről részletesen lásd: UN 2017b.

ülés, amelynek jogi alapját nem az Alapokmány, hanem az 1950. november 3-án elfogadott *Uniting for Peace* elnevezésű határozat jelenti. Ilyen ülést akkor lehet összehívni, ha a BT a vétójog miatt akadályoztatva van olyan kérdés rendezésében, amely az Alapokmány VII. fejezete értelmében a béke veszélyeztetésének, a béke megszegésének vagy támadó cselekménynek minősül. Ilyenkor a Közgyűlést bármely hét BT-tag vagy a tagállamok többsége kérelmére 24 órán belül össze kell hívni.¹⁵

A Közgyűlés a munkáját a hat főbizottságon keresztül látja el, de lehetősége van további kisegítő szervek létesítésére is.¹⁶ Valamennyi főbizottságba minden tagállam egy képviselőt delegálhat. A hat főbizottság, amelyek üléseit az ENSZ web TV élőben közvetíti, a következők:¹⁷

1. *Leszerelési és nemzetközi biztonsági főbizottság*: a főbizottság hatáskörébe tartozik valamennyi fegyverkezéssel, leszereléssel kapcsolatos kérdéskör, csakúgy mint a nemzetközi közösséget és a nemzetközi biztonságot érintő globális kihívások és fenyegetések köre. Ülésein három szinten vitatja meg a felmerülő kérdéseket: előbb egy általános vita keretében, majd tematikus tanácskozásokon, végül ez alapján megfogalmazza a cselekvési tervet.
2. *Gazdasági és pénzügyi főbizottság*: a főbizottság a gazdasági fejlődés és növekedés alakulásával, a fejlesztések pénzügyi hátterének megteremtésével, a fenntartható fejlődéssel, a szegénység felszámolásával és élelmiszer-biztonsági kérdésekkel foglalkozik. Kiemelt térségként kezeli a legkevésbé fejlett államokat,¹⁸ valamint az állandó szuverenitás kérdéskörét az elfoglalt palesztin területeken.
3. *Szociális, humanitárius és kulturális főbizottság*: a főbizottság olyan kérdésekkel foglalkozott az elmúlt években, mint a női egyenjogúság, a gyermekek védelme, a menekültekkel való bánásmód, valamint az öregedés kérdésköre, a fogyatékkal élők helyzete, a családok, a bűnmegelőzés, a nemzetközi kábítószer-kereskedelem ellenőrzése.
4. *Speciális politikai és dekolonizációs főbizottság*: a főbizottság kezdeti feladatköre mára igen kibővült, és magában foglalja a palesztin menekültek és emberi jogok kérdéskörét, a békefenntartást, az aknák elleni fellépést, az atomsugárzás és a világűr biztonsági kérdéseit.
5. *Adminisztrációs és költségvetési főbizottság*: a főbizottság felel a világszervezet pénzügyi működtetéséért, munkájában számos alárendelt szerv segíti. Munkáját három ülészak keretei között végzi (lásd még az ENSZ költségvetését tárgyaló alfejezetet).
6. *Jogi főbizottság*: a főbizottság a jogi kérdések elsődleges fóruma.

A Közgyűlési döntéshozatal – amelyről az Alapokmány 18. cikke rendelkezik – során érvényesül a szuverén egyenlőség elve: minden tagállamnak – függetlenül annak méretétől,

¹⁵ Sürgős rendkívüli ülést tíz konfliktust érintően hívtak össze. Legutóbb 1997-ben az arab–izraeli konfliktus miatt, amely keretében 2009-ig tárgyalták a helyzet megoldását közgyűlési keretek között. A sürgős rendkívüli ülészakokról részletesebben lásd: UN 2017c.

¹⁶ A kisegítő szervek között megtalálhatók testületek, bizottságok, tanácsok, gyűlések, munkacsoportok. Részletesen lásd: UN 2017d.

¹⁷ UN 2017e.

¹⁸ Least Developed Countries (LDCs).

súlyától – egy szavazata van. A döntések általában egyszerű többséggel születnek, tehát a jelen lévő és szavazó tagok 50 százalék plusz egy szavazata szükséges azok elfogadásához.

Kiemelt kérdések esetében viszont az Alapokmány kétharmados többséget ír elő. Ide tartoznak a nemzetközi béke és biztonság körébe eső kérdések, a főszervek tagjainak megválasztása (a BT nem állandó tagjai, a Nemzetközi Bíróság bírái, a Gazdasági és Szociális Tanács és a Gyámsági Tanács tagjai), a tagsággal kapcsolatos kérdések (új tag felvétele, tagság felfüggesztése, tag kizárása), a korábbi gyámsági rendszer működtetésére vonatkozó kérdések és a költségvetés elfogadása.

Különálló kategóriát képez az Alapokmány módosítása, amelyhez az Alapokmány 108. cikke értelmében a tagállamok kétharmadának, köztük az öt állandó BT-tag hozzájárulása (majd a döntés ratifikálása) szükséges. Fontos hangsúlyozni, hogy a Közgyűlés általános hatáskörében eljárva egyszerű többséggel meghozott döntései ajánlásjellegűek, a tagállamokra nézve – a szó klasszikus értelmében – nem kötelezők (ellentétben a Biztonsági Tanács határozataival).

A *Biztonsági Tanács*¹⁹ az a fő szerv, amely a kollektív biztonságot mint eszmerendszert megtestesíti a világszervezet működésében. Ezt fejezi ki az Alapokmány 24. cikk (1) bekezdése is, amely kimondja, hogy „a tagok a nemzetközi béke és biztonság fenntartásáért a fő felelősséget a Biztonsági Tanácsra ruházzák és elismerik, hogy a Biztonsági Tanács e felelősségből folyó kötelességeinek teljesítésekor az ő nevükben jár el”. Ez a megoldás egyedi a nemzetközi rendszerben, és nem jelent mást, mint a tagállami szuverenitás átruházását az ENSZ-re mint nemzetközi szervezetre. A tagállamok nemzetközi szerződéses kötelezettségként vállalják, hogy egymás közötti viszonyaikban és harmadik államokkal szemben kizárják a támadó háborút (agresszió), támadás esetén egymásnak segítséget nyújtanak, és vitáikat békés úton rendezik. A BT működésének tárgyalását lásd Lattmann Tamás fejezetében.

A *Gazdasági és Szociális Tanács* (ECOSOC)²⁰ működésében tükröződik a komplex biztonságfelfogás, ugyanis ez az a fő szerv, amely a világszervezet gazdasági, szociális, kulturális, nevelésügyi, emberi jogi és egészségügyi tevékenységét szervezi, összehangolja, irányítja. Más megközelítésben azt is mondhatjuk, hogy a fenntartható fejlődés mindhárom dimenzióját átöleli, így a gazdasági, szociális és környezeti biztonság alapvető feltételeinek megteremtéséért felel. Felépítéséről, feladat- és hatásköréről az Alapokmány X. fejezete rendelkezik.

A tanács kezdeti 27 fős taglétszámát 1971-ben emelték fel 54 főre. A tagokat három évre választják úgy, hogy évente egyharmaduk, tehát 18 fő lecserélődik. A tanács ülésein a tagállamok miniszteri delegáltjai vesznek részt. Rendes üléseket évente kétszer tartanak: ősszel egy öthetes ülészakot rendeznek meg a tartalmi kérdések megvitatására hol New Yorkban, hol Genfben, tavasszal és ősszel pedig a szervezeti kérdéseket tárgyalják meg New Yorkban. A tanács a határozatait mindig egyszerű többséggel hozza meg, minden tagnak egy szavazata van.

Az ECOSOC hatáskörébe tartozik a tanulmányok, egyezménytervezetek elkészítése, jelentéstétel vagy -kezdeményezés, illetve ajánlások készítése a Közgyűlésnek, a tagállamoknak vagy a szakosított intézményeknek. Emellett nemzetközi értekezleteket hív össze,

¹⁹ Security Council.

²⁰ Economic and Social Council, ECOSOC.

valamint az ENSZ és a szakosított intézmények közötti egyezményeket kidolgozza. A Biztonsági Tanács számára tájékoztatást adhat, valamint a BT kérelmére köteles számára tájékoztatást nyújtani. Látható tehát, hogy milyen sok szállal kapcsolódik az ECOSOC az ENSZ struktúrájához, amely egyúttal jelzi a biztonság különböző szektorainak elválaszthatatlanságát is. Mindez abban is megtestesül, hogy számos ENSZ-szervezetet, -programot összekapcsol, és számukra a fenntarthatóság vonatkozásában koordináló és irányító testületként funkcionál.

A *Gyámsági Tanácsot*²¹ mint az egyik fő szervet 1945-ben létesítette az ENSZ Alapokmánya azzal a céllal, hogy a gyámsági területek segítségét, igazgatását és felügyeletét intézményesítse. Az alapvető rendelkezéseket a XIII. fejezet tartalmazza. Mivel azonban 1994 októberére az utolsó gyámsági terület, Palau szigete is elnyerte függetlenségét, a továbbiakban feleslegessé vált a szerv működése, ezért 1994. november 1-jén a tevékenységének felfüggesztéséről döntöttek. Ez annyit jelent, hogy mint fő szerv továbbra is létezik, az Alapokmány ilyen irányú módosítása nem történt meg, azonban ténylegesen nem működik.

A *Nemzetközi Bíróság*²² mint az ENSZ legfőbb bírói szerve a biztonság formálása terén nem játszik olyan közvetlen és nyilvánvaló szerepet, mint a fenti fő szervek, mégis a konfliktusok eszkalálódásának megakadályozásához nagymértékben képes hozzájárulni. Az ENSZ Alapokmányának XIV. fejezete szabályozza a bírósággal összefüggő alapvető kérdéseket. Munkájában 15 bírót vesz részt, akiket 9 évre választ a Közgyűlés, és a Biztonsági Tanács választja meg őket. Hasonlóan a BT összetételéhez, 5 bírót a BT öt állandó tagja adja, a maradék 10 helyet pedig az arányos földrajzi megosztásnak megfelelően osztják fel az államok egymás között.²³

A hat fő szerv közül ez az egyetlen, amelynek székhelye nem New Yorkban található. A hágai székhelyű bíróságnak – amellet, hogy ellátja a hagyományos döntőbírói funkciókat az államok között felmerült vitákban – lehetősége van úgynevezett tanácsadó vélemény kibocsátására. Ez utóbbi az, amely a nemzetközi biztonság szempontjából különösen jelentős, ugyanis bár a bírósági dokumentumban foglaltak nem kötik a feleket, mégis a nemzetközi bírói fórum véleményét az esetek többségében elfogadják az érintett felek, és ezáltal sikerül elejét venni a további ellenségeskedésnek. Tanácsadó véleményt elsősorban a Közgyűlés és a Biztonsági Tanács kérhet a Nemzetközi Bíróságtól bármely felmerülő jogi kérdésben, azonban közgyűlési felhatalmazás birtokában erre lehetősége van a többi ENSZ-szervnek és szakosított intézménynek is a tevékenységi körükben felmerülő jogi kérdésekben.

A titkárság²⁴ a főtitkárt és a több tízezer fős tisztviselői kart foglalja magában, amely a világ 72 központjában végzi a világszervezethez köthető napi munkáját. Kezdetben ezek főleg adminisztratív funkciók voltak, mára azonban ez szerteágazó feladatrendszerre nőtt ki magát, amely magában foglalja többek között a politikaformálást vagy a médiával való aktív kapcsolattartást és tájékoztatást is.

A főtitkár a világszervezet legemblematikusabb alakja. Részt vesz a Közgyűlés, a BT és az ECOSOC valamennyi ülésén, és minden olyan feladatot elvégez, amellyel e szervek megbízzák őt. A főtitkár köteles felhívni a BT figyelmét minden olyan eseményre, amely

²¹ Trusteeship Council.

²² International Court of Justice.

²³ A fennmaradó tíz helyből ötöt afrikai–ázsiai, kettőt latin-amerikai, kettőt nyugat-európai és egyéb térségekből származó és egyet kelet-európai bíró tölt be.

²⁴ Secretariat.

megítélése szerint a nemzetközi békét és biztonságot veszélyeztetheti. Ez gyakran nagy médiaérdeklődést kiváltó nyilatkozatok formájában ölt testet.

A főtitkárt a Biztonsági Tanács javaslatára a Közgyűlés választja meg 5 évre kétharmados többséggel azzal, hogy újraválasztható. Bár arra vonatkozóan nincs megkötés, hogy a főtitkárt hányszor lehet újraválasztani, mégis a gyakorlat ezt kétféleképpen limitálta. Legutóbb 2016 őszén volt főtitkárválasztás, mert 2016. december 31-án lejárt Ban Ki-moon korábbi főtitkár második öt éves mandátuma. Szakmai körökben női főtitkárt vártak a kelet-európai régióból, és bár akadtak is jelöltek, akik e kritériumoknak megfeleltek, a támogatottság mégis António Guterres korábbi portugál miniszterelnök, az UNHCR vezetője oldalán volt legnagyobb, így 2017. január 1-jétől ő a világszervezet 9. főtitkára.²⁵

Stratégiai és elvi keretrendszer, kihívások

Az ENSZ univerzalitása nemcsak a széles körű tagságában ölt testet, hanem az általa felölelt és ellátott területeket illetően is. Manapság már azt mondhatjuk, hogy nincs olyan kérdés, amellyel az ENSZ ne foglalkozna. Évről évre napirendjén található a *hard power* (elsősorban a békeművelésben ellátott katonai-rendészeti) feladatok mellett a *soft power* területen jelentkező feladatok szerteágazó köre is. Ide sorolhatók a gazdasági, környezeti, szociális, társadalmi, egészségügyi, élelmezési, kulturális élet területén felmerülő kérdések.

Az e területeken jelentkező kihívások számaránya mára annyira megsokasodott, hogy a feladatokat az ENSZ már képtelen egyedül ellátni, ezért segítségére van számos egyéb intézmény, alap, program, amelyeken keresztül az egyes rész kérdéseket részletekbe menően tudja támogatni. Így alakult ki az úgynevezett *ENSZ-család*, amely mára 16 szakosított intézményt, 10 alapot és programot, 3 további hivatalt és 4 kapcsolódó szervezetet foglal magában a világszervezeten kívül.

A szakosított intézmények a nemzetközi szervezetek egy speciális formáját alkotják, ugyanis bár önálló szervezetként jönnek létre és léteznek, mégis az ENSZ-szel intézményesített kapcsolatok miatt speciális státuszuk van. Ehhez az alapokmányi bázist egyrészt az 57. cikk teremti meg, amely amellett, hogy kimondja, hogy e szervezetek kormányközi megállapodás útján jönnek létre speciális (gazdasági, szociális, kulturális stb.) feladatok ellátása érdekében, rögzíti szakosított intézményként történő nevesítésüket is.

A világszervezethez való kapcsolódási pontot a Gazdasági és Szociális Tanács jelenti, ugyanis – a 63. cikknek megfelelően – ezzel a fő szervvel kell a szakosított intézményeknek a szükséges megállapodást megkötniük, amelyben rögzítik az együttműködés feltételeit. A szakosított intézmények jellemzői közé tartozik, hogy önálló nemzetközi jogalánysággal rendelkeznek (lévén, hogy államközi szerződés által létesített nemzetközi szervezetek), amelyek tisztségviselőit, képviselőit megilletik a diplomáciai kiváltságok és mentességek. Ha valamely állam bármely szakosított intézmény tagjává kíván válni, ennek nem előfeltétele az, hogy az ENSZ-tagállama legyen.²⁶

²⁵ Korábbi főtitkárok: Trygve Halvdan Lie (1946–1952), Dag Hammarskjöld (1953–1961), U Thant (1961–1971), Kurt Waldheim (1972–1981), Javier Perez de Cuellar (1982–1991), Boutros Boutros-Ghali (1992–1996), Kofi Annan (1997–2006), Ban Ki-moon (2007–2016). UN 2017f.

²⁶ Svájc például 2002 előtt, tehát ENSZ-taggá válását megelőzően is már számos szakosított intézmény tagja volt.

A szakosított intézmények tevékenységét az ECOSOC koordinálja két alárendelt szerv segítségével.²⁷ Megállapodás keretében rögzítik, hogy egymás ülésein kölcsönös képviselési lehetőséget biztosítanak, összehangolják a statisztikai, költségvetési és technikai szolgáltatukat, valamint információt és kiadványokat cserélnek. A szakosított intézmények évente kötelesek jelentést készíteni az ECOSOC-nak az éves tevékenységükről. Az ENSZ-szel fennálló kapcsolatok fontosságát jelzi, hogy a szakosított intézmények költségvetését közvetlenül maga az ENSZ Közgyűlése hagyja jóvá. Az ENSZ 16 szakosított intézményét az alábbi nemzetközi szervezetek alkotják:

- Világbank-csoport; benne az alábbiak:
- Nemzetközi Újjáépítési és Fejlesztési Bank (IBRD)
- Nemzetközi Pénzügyi Társaság (IFC)
- Nemzetközi Fejlesztési Társaság (IDA)
- Multilaterális Befektetési Garanciaalap (MIGA)
- Befektetési Vitákat Rendező Nemzetközi Központ (ICSID)
- Nemzetközi Valutaalap (IMF)
- Egészségügyi Világszervezet (WHO)
- Az ENSZ Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete (UNESCO)
- Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO)
- Az ENSZ Élelmezési és Mezőgazdasági Szervezete (FAO)
- Nemzetközi Mezőgazdaság-fejlesztési Alap (IFAD)
- Nemzetközi Tengerészeti Szervezet (IMO)
- Meteorológiai Világszervezet (WMO)
- Szellemi Tulajdon Világszervezete (WIPO)
- Nemzetközi Polgári Repülési Szervezet (ICAO)
- Nemzetközi Távközlési Egyesület (ITU)
- Az ENSZ Iparfejlesztési Szervezete (UNIDO)
- Egyetemes Postaegyesület (UPU)
- Idegenforgalmi Világszervezet (UNWTO)
- Nemzetközi Atomenergia Ügynökség (IAEA)

Terjedelmi korlátok miatt az egyes szervezetek bemutatására nincs lehetőség, azt azonban valamennyi szervezet vonatkozásában rögzíthetjük, hogy egy-egy specifikus terület ellátásáért felelnek, és feladataik ellátásához minden szervezetnél megteremtették a szükséges szervezeti, doktrinális és pénzügyi kereteket. Bár a szervezetek többsége egyidőben az ENSZ-szel, több esetben 1945 előtt létrejött szervezeteket kapcsoltak be az ENSZ struktúrájába (mint például az ILO, az UPU vagy az ITU esetében), de akad kifejezetten fiatal szervezet is (mint például a UNWTO).

Az egyéb *ENSZ-alapok, -hivatalok és -programok* között igen neves és nagy múltú kezdeményezések találhatók.²⁸ Ezek az ENSZ Gyermekalapja (UNICEF), az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (UNHCR), az Élelmezési Világprogram (WFP), az ENSZ Kábítószert- és Bűnügyi Hivatala (UNODC), az ENSZ Népesedési Alapja (UNFPA), az ENSZ

²⁷ A két alárendelt szerv a Koordináció Adminisztratív Bizottsága (Administrative Committee on Coordination, ACC), valamint a Program- és Koordinációs Bizottság (Committee for Programme and Coordination, CPC).

²⁸ UN 2017g.

Kereskedelmi és Fejlesztési Konferenciája (UNCTAD), az ENSZ Környezetvédelmi Programja (UNEP), az ENSZ Palesztin Menekülteket Segélyező és Munkaközvetítő Hivatala a Közel-Keleten (UNRWA), az ENSZ Nemek Közti Egyenlőséggel és a Nők Felemelkedésével Foglalkozó Egysége (UN Women) és az ENSZ Emberi Települések Központja (UN Habitat). Ezek mellett 10 szakosított intézmény működteti a Közös ENSZ HIV/AIDS Programot (UNAIDS), de létezik az ENSZ nemzetközi katasztrófamegelőzési stratégiával foglalkozó irodája (UNISDR) és az ENSZ Projekt Támogatási Hivatala (UNOPS) is. Végül megemlítendő négy kapcsolódó szervezet: a Kereskedelmi Világszervezet (WTO), az Átfogó Atomcsend-szerződés Szervezetének Előkészítő Bizottsága (CTBTO), a Vegyi Fegyverek Betiltásának Szervezete (OPCW) és a Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM).

Az ENSZ globális tevékenysége: a Fenntartható Fejlődési Célok (SDGs)²⁹

A fejlődő országok megsegítésére már az 1960-as évektől kezdve készültek ENSZ-programok, ezek azonban meglehetősen korlátozott eredménnyel zárultak. Az első áttörést a 2000–2015 közötti időszakra elfogadott Millenniumi Fejlesztési Célkitűzések jelentették, amelyek elsődleges célja a szegénység és az éhezés radikális csökkentése volt.

Ennek keretében nyolc fő célkitűzést fogalmaztak meg, amelyek vonatkozásában bár sikerült részeredményeket elérni, a kívánt fejlesztési mértéktől azonban elmaradt a világszervezet. Ezzel párhuzamosan – már a hetvenes évektől kezdve – kezdett előtérbe kerülni a nemzetközi fejlesztés környezetvédelmi vetülete, és ezt a kérdéskört fokozatosan beemelték a különböző ENSZ-programokba. A világszervezet így jutott el 2015-re oda, hogy a 2015. szeptember 25. és 27. között megrendezett „ENSZ-csúcson” elfogadta a következő 15 évre szóló programját, amely ötvözi mind a fejlődő világ országainak megsegítése, mind a fenntarthatósági követelmények gondolatát.

A program a *Világunk átalakítása: a fenntartható fejlődés 2030-ig* címet viseli. Ennek keretében 17 fő célkitűzést fogalmaztak meg 169 alcéllal³⁰ (lásd a 3. ábrát). Ezek nagymértékben támaszkodnak a Millenniumi Fejlesztési Célkitűzésekre, azonban azokon a területeken, ahol nem sikerült eredményt elérni, azokat kiegészítik, valamint további területekkel bővítik. Ez a bővítés annak köszönhető, hogy nem titkoltan a világszervezet immáron a fenntartható fejlődés mindhárom dimenzióját egyenlő hangsúllyal kívánta szerepeltetni a következő 15 év prioritásai között. Így az új területek között kiemelhető a környezeti fenntarthatóság és biztonság kérdésköre, amely témakör beemelésének szükségességét az elmúlt években-évtizedekben bekövetkezett nagymértékű környezeti pusztulás és pusztítás indokolta.

²⁹ A Fenntartható Fejlődési Célokról részletesen lásd: UN 2017h.

³⁰ UN 2017i.

A biztonsági feladatokkal kapcsolatos költségvetés, finanszírozás

Az ENSZ szervezeti egységei közül a *Közgyűlés 5. főbizottsága* felel az adminisztratív és költségvetési kérdések rendezéséért. A főbizottság által előterjesztett jelentések alapján az ENSZ Alapokmányának 17. cikkének megfelelően a Közgyűlés kétharmados többséggel dönt a szervezet költségvetésének elfogadásáról, de döntési jogkörrel rendelkezik a szakosított intézményekkel kötendő pénzügyi és költségvetési megállapodások vonatkozásában is.

A főbizottság az ENSZ éves rendes közgyűlési időszakában ülésezik minden év szeptembere és decembere között, azonban a megnövekedett munkateher következtében minden év márciusában is összeülnek, valamint májusban is rendeznek egy ülészakot külön a békeműveletek költségvetési kérdései megvitatása céljából.³¹ A főbizottságot munkájában további testületek is segítik. Nevezetesen:³²

- Tanácsadó Bizottság Adminisztratív és Költségvetési Kérdésekben (*Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions, ACABQ*): az 1946. február 13-án felállított bizottság az egyetlen olyan tanácsadó szerv, amely az ENSZ tervezett kétéves költségvetését szakértői szemmel megvizsgálja, és arról jelentés formájában érdemi véleményt mond.
- Program és Koordinációs Bizottság (*Committee on Programme and Coordination, CPC*): az 1962. augusztus 3-án felállított bizottság eredetileg a Gazdasági és Szociális Tanács munkáját segítette tervezési, programozási és koordinálási feladatok elvégzésével, majd tevékenysége kiegészült a Közgyűlés támogatásával is.
- Könyvvizsgálói Testület (*Board of Auditors*): az 1946. december 7-én felállított testület az ENSZ számlái, alapjai és programjai külső auditját végzi, és tevékenységéről jelentés formájában számol be a Közgyűlésnek.
- Tagdíjbizottság (*Committee on Contributions*): az 1946. február 13-án felállított bizottság a Közgyűlés számára javaslatot tesz arra vonatkozóan, hogy a szervezet kiadásait a tagállamok között hogyan osszák meg teherviselési képességüknek megfelelően.

A költségvetési kérdések tárgyalásához hozzátartozik még egy, külön erre a célra 2003-ban felállított hivatal.³³ Ez a Programtervezési, Költségvetési és Számlázási Iroda (*Office of Programme Planning, Budget and Accounts*, a továbbiakban: OPPBA). A hivatalt egy főtitkárhelyettes vezeti, aki az ellenőri funkciókat is ellátja. A hivatal felelős a világszervezet valamennyi erőforrásának pénzügyi menedzseléséért, a költségvetési és elszámolási irányvonalak és eljárásmodok meghatározásáért, a kincstári és pénzügyi információk műveletekért, valamint a Közgyűlés költségvetési és pénzügyi döntéshozatalának támogatásáért.

³¹ A kialakult üléskezési rendről részletesebben lásd az 1994. december 23-i közgyűlési határozatot (A/RES/49/233 A).

³² Részletesebben lásd: UN 2017j.

³³ A hivatal alapvető feladatairól részletesen lásd: UN 2003.

Az ENSZ költségvetése

Az ENSZ Titkársága a költségvetését mindig két esztendőre határozza meg, bár egy teljes tervezési ciklus mintegy öt évet ölel fel. A kétéves ciklust megelőzően két évvel ugyanis már a kezdeti fázisba lép a tervezés, majd a ciklus lejártát egy hosszas értékelési periódus követi.

Amikor költségvetésről beszélünk, meg kell említeni azt is, hogy az ENSZ-nek nem csupán az általános költségvetése létezik, hanem a tagállamokat külön fizetési kötelezettség terheli a békeművelési költségvetés és a nemzetközi törvényszékek költségvetése vonatkozásában is. Jelen fejezet kizárólag az általános költségvetéssel kapcsolatban tartalmaz ismereteket, a missziós költségvetéssel kapcsolatos kérdésekkel a békeműveleteknél foglalkozom.

Az elfogadott általános költségvetés a *Strategic Framework* elnevezést viseli (korábban Biennial Programme Plannek hívták). Jelenleg a 2016–2017-es évre vonatkozó költségvetés van hatályban, amelyet 2015. december 23-án fogadott el a közgyűlés 70/249. számú határozatával. A két évre tervezett kiadások összesen 5,4 milliárd USD-t tesznek ki.³⁴

A világszervezet költségvetése kötelező és részben önkéntes befizetésekből tevődik össze. A kötelező hozzájárulás mértékét, azaz a tagállamok tagdíját a 18 tagú Tagdíjbizottság (*Committee on Contributions*) határozza meg elsősorban a tagállamok GNP-mutatója alapján, de figyelembe vesznek egyéb olyan mérőszámokat is, mint a külső államadósság mértéke vagy az egy főre eső GDP. Ez alapján a hozzájárulás mértéke az ENSZ költségvetésének 0,01 százalékától 22 százalékáig (a legkevésbé fejlett országok esetében 0,001 százalékáig) terjedhet. A számarányokat háromévente felülvizsgálják; jelenleg a 2016–2018-as évek vonatkozásában hatályosak a mutatók.

A legnagyobb befizető az Egyesült Államok, amely a világszervezet költségvetésének 22 százalékát adja annak köszönhetően, hogy valamennyi tagállam GNP-jét összeadva annak 27 százalékát teszi ki az USA GNP-je. Öt követi Japán 9,68 százalékkal, majd Kína (7,921 százalék), Németország (6,389 százalék), Franciaország (4,859 százalék) és az Egyesült Királyság (4,463 százalék) mint az öt legnagyobb befizető ország. (A 10 legnagyobb befizető hozzájárulási mértékéről lásd az 5. ábrát.) A tagországok több mint fele, mintegy 135 ország csak kevesebb, mint 1 százalékkal járul hozzá az ENSZ költségvetéséhez, míg 20 legnagyobb befizető a költségvetés 83,78 százalékát állja, tehát a maradék 173 ország mindössze a költségvetés 16,22 százalékát fizeti be. Magyarországot 0,161 százalékos tagdíjfizetési kötelezettség terheli, amely 2017-ben 4 060 886 dollárt, 2018-ban pedig 3 913 439 dollárt jelent.³⁵

A kötelező befizetések mellett a tagállamok mérlegelésén múlik, hogy önkéntesen mennyivel járulnak hozzá a világszervezet működéséhez. Ezen önkéntes forrásokból finanszírozzák az ENSZ humanitárius tevékenységét és a fejlesztési ügynökségek munkáját, amelyek segítségével olyan kritikus – nagyrészt amerikai külpolitikai – prioritásoknak tudnak érvényt szerezni, amelyeknek az Egyesült Államok egyedül minden bizonnyal nem volna képes. Ezek között megemlíthető

- az AIDS-vírus elleni küzdelem,
- segítségnyújtás mintegy 60 millió embernek világszerte, akik fegyveres konfliktus következtében kényszerültek otthonuk elhagyására,

³⁴ UN 2017k.

³⁵ UN 2017l.

- védőoltáskampány világszerte a fertőző gyermekbetegségek ellen,
- a demokratikus intézmények és a civil társadalom megerősítése a feltörekvő országokban,
- élelmiszersegélyek 80 millió ember számára 75 országban.³⁶

Az önkéntes hozzájárulás mértéke igen változó lehet, és ez a kiszámíthatatlanság gyakran okoz tervezési nehézségeket. Ráadásul e forrásokért a versengés is megindul – nemcsak az ENSZ szervei között, hanem más szervezetek és NGO-k között is. Ennek ellenére olyan növekvő mértékű forrásról beszélhetünk, amelyre egyre nagyobb mértékben tud támaszkodni a világszervezet.³⁷

ENSZ-műveletek és -missziók

A világszervezet bő 70 éves történetében a békefenntartó tevékenysége meghatározó szerepet játszott a nemzetközi béke és biztonság fenntartásában – bár a sikerek mellett számos kudarcral is szembe kellett nézni. A békefenntartás az évek során nagy ívű átalakuláson ment keresztül, és mára a konfliktusok eredményes rendezésének egy igen komplex, sokrétű, számos szereplő bevonását igénylő eszközévé vált. Ezért amikor az ENSZ-ről és biztonsági kérdésekről beszélünk, ez a témakör központi szerepet kell, hogy kapjon.

Az ENSZ-békefenntartással kapcsolatos kérdések a fogalmi tisztázásnál kezdődnek. Annak ellenére, hogy a *békefenntartás* fogalmának megalkotása a világszervezethez köthető, maga az ENSZ sem definiálja azt a szervezet Alapokmányában. Annak ellenére, hogy a fogalom explicit módon nem szerepel a dokumentumban, a jogintézmény működtetésének kereteit már 1945-ben megteremtették a Közgyűlés és a Biztonsági Tanács feladat- és hatásköreit tartalmazó általános rendelkezések, amelyet ezt követően a gyakorlat töltött meg tényleges tartalommal. A vonatkozó rendelkezéseket az Alapokmány VI. és VII. fejezeteiben találjuk, bár a VI. fejezetben szereplő békéltető eszközökön túlmege a békefenntartás, míg a VII. fejezet szerinti kényszerítő intézkedéseket nem feltétlenül alkalmazzák. Ezért – Dag Hammarskjöld, az ENSZ korábbi főtitkárának találó szavaival élve – az ENSZ békefenntartó tevékenysége az Alapokmány hat és feledik fejezete.³⁸ (Megjegyzést érdemel, hogy a VIII. fejezet alkalmazásával lehetőség van regionális szervezetek békeműveletekbe történő bevonására is, ezért ilyen esetekben jogi alapul szolgálnak ezek a rendelkezések is. A gyakorlatban a NATO, az EU és az Afrikai Unió azok a regionális szervezetek, amelyek a leggyakrabban vesznek részt ENSZ-békeműveletekben.)

A fogalmi kérdéseken túlmenően problémákat vet fel a békeműveletek osztályozása is. Az időrendben történő csoportosítást illetően az első három korszak vonatkozásában egyetértés van a szakértők között, ezért ezt alapul véve a továbbiakban a békefenntartás generációs felosztása mentén ismertetem a békeműveletek fejlődésének és átalakulásának folyamatát.

³⁶ Better World Campaign.

³⁷ Az önkéntes forrásokkal kapcsolatos elemzést lásd: YUSSUF–LARRABURE–TERZI 2007.

³⁸ PRANDLER 1993, 32.

Az úgynevezett első generációs műveletek a hidegháború sajátjai voltak, már akkor jelentős biztonságformáló szerepre tettek szert. A műveleteknek két típusa alakult ki: a megfigyelő missziók és a békefenntartó missziók. Az előbbi esetben kisszámú kéksisakos tevékenykedett a szemben álló felek között minimális fegyverzettel, és szerepük elsősorban a megfigyelés, az események, béke- vagy tűzszüneti egyezmények követése volt.

A békefenntartó missziókban már nemcsak a megfigyelést kellett végezni, hanem ütközőzónákat kellett létrehozni, vagy szükség esetén az erőket szét kellett választani. Fegyverhasználat azonban ez utóbbi esetben is csak önvédelemből volt megengedett (olyan kivételtől eltekintve, mint például Kongóban 1960 és 1964 között), a békefenntartó erőket ugyanis ebben a kezdeti időszakban általában még csak passzívan használták fel.

Valamennyi misszió a BT-alárendeltségben működött (amelyet a mandátumot is tartalmazó BT-határozat biztosított), a szemben álló felek beleegyezésével és hozzájárulásával létesültek, a kéksisakosok a tevékenységüket a függetlenség, pártatlanság és a belügyekbe való be nem avatkozás elvei mentén végezték. Mivel ezekben a műveletekben kis létszámú katona (néha rendőr) vett részt, és a feladataik elvégzéséhez szükséges eszközmennyiség is minimális volt, ezért ezek a műveletek kis költségvetésűek voltak, így a pénzügyi alapjuk mindig biztosított volt.

Gyökeres változást hozott a bipoláris világrend felbomlása. A hagyományos állam-állam közti konfliktusok helyét átvették az államokon belül zajló polgárháborúk, etnikai és vallási konfliktusok. Ebben a megváltozott biztonsági környezetben az ENSZ kéksisakosaira háruló feladatok is átalakultak, sokkal komplexebbé váltak. Most már ugyanis nem volt elegendő olyan, alapvetően katonai feladatok elvégzése, mint a harcoló erők szétválasztása vagy a békemegállapodásban foglaltak betartása, hanem egyéb, jellemzően nem katonai feladatokkal is meg kellett birkózniuk.

A második generációs műveletek időszakában megnőtt a nem katonai szereplők részvétele a missziókban. Ezek a műveletek már többdimenziósak voltak, mert nem elsősorban vagy nemcsak a katonai feladatokat hajtottak végre, hanem részt vettek választások megszervezésében és lebonyolításában vagy humanitárius feladatokban. E feladatok biztosítása érdekében egyre nagyobb számban vettek részt rendőrök, jogászok, közigazgatási és más civil szakemberek a missziókban.

A harmadik generációs műveletekkel kapcsolatban azok kialakulásában ugyan egyetértés van, ám a szakértők más-más korszakhatárt jelölnek meg valahol az ezredforduló tájékán. Az ténynek tekinthető, hogy az új típusú műveletek kialakulását a kilencvenes évek kudarcot vallott ENSZ-missziói (Szomália, Bosznia-Hercegovina, Ruanda) ihlették, ahol az ENSZ-missziók az erőszak alkalmazásának korlátozott jellege miatt nem tudták hatékonyan megakadályozni a civil lakosságot ért támadásokat.

A harmadik generációs műveleteket úgynevezett kétfázisú erőalkalmazás jellemzi. Az első fázisban ugyanis katonai erőt szükséges alkalmazni a béke „kikényszerítéséhez”, tehát ekkor tényleges háborús állapotok uralkodnak a fenyegetés megszüntetése érdekében.

A fegyveres műveletek lezárulta után lehet végrehajtani a második fázist domináló béke- és államépítési feladatokat, amelyeket egyes szakértők már a negyedik generációs műveletekként tipologizálnak. Ebben a békeépítési szakaszban gyakorlatilag egy olyan térségben kell megteremteni az állami működési alapjait, ahol ilyen korábban nem volt, és ahol ideiglenesen maga az ENSZ-misszió birtokolja a végrehajtói jogköröket, mint az UNMIK

1999 és 2008 között vagy az UNTAET 1999 és 2002 között.³⁹ A műveletek komplexitása és a fogadó állami struktúrák hiánya miatt ezeknél a misszióknál még nagyobb szerep jutott a humanitárius szervezeteknek, a NGO-öknek, illetve más nemzetközi (elsősorban regionális) szervezeteknek.

Az ENSZ-békefenntartás utolsó generációjának (negyedik vagy ötödik, szakirodalomtól függően)⁴⁰ az úgynevezett hibrid műveleteket tekintjük, bár ennek pontos és egységes definíciója is kérdéses. A szakirodalom rendszerint a *hibrid* kifejezés alatt azt érti, hogy a békefenntartásban bevett erők nemcsak az ENSZ, hanem egy másik, vele együttműködő (a békefenntartó erők jelentős részét is biztosító) szervezet irányítása alatt is működnek. Az első ilyen misszió, amelyet a hibrid jelzővel illettek, az ENSZ és az Afrikai Unió közös, hibrid missziója volt, az UNAMID. A hibridizációt valójában a komplex feladatok egyes részeinek kiszervezése, illetve a regionális szervezetek bevonása jelenti. Bár a koszovói misszió korábban indult, mint az UNAMID, mégis néha ezt is a hibrid műveletek közé sorolják, mivel a békefenntartás katonai részét a NATO, a rendészeti-bűnüldözési részét az EU vállalta magára.

A békeműveletek elméleti alapjai

A hidegháború alatt a békeműveletek fejlődéstörténetét, jellemzőit vizsgáló ENSZ-dokumentum nem született. Ekkor az ENSZ ez irányú tevékenysége még gyerekcipőben járt – bár érdekességképp megemlítendő, hogy a világszervezet mégis már 1988-ban megkapta a Nobel-békedíjat a sikeresnek ítélt missziós tevékenységéért.

Áttörést a hidegháború vége és a megváltozott viszonyok hoztak. Ezt felismerve Boutros Boutros-Ghali akkori ENSZ főtitkár 1992-ben kiadta akkor korszakalkotó jelentőségű írását *Agenda for Peace*, azaz *Békeprogram* címmel.⁴¹ Ebben a főtitkár elemzi a kialakult helyzetet, levonja a korábbi műveletek tanulságait, és felállít egy lineáris modellt, amely a műveletek egymást követő fázisait és az azokban teljesítendő feladatokat írja le a konfliktus életgörbéjével összhangban. Négy szakasz követi egymást: a megelőző diplomácia, a béketeremtés, a békefenntartás és a békeépítés.

A megelőző diplomáciai lépések azért fontosak, mert sikeres közvetítés, tárgyalás esetén elkerülhető a konfliktus eszkalációja. Ennek keretében lehet a tényeket megállapítani, megtenni egyes bizalomerosztó intézkedéseket, figyelmeztetni előzetesen a feleket, információcserét létrehozni, szükség esetén pedig lehetséges a megelőző felvonulás, csapattelepítés és demilitarizált övezet létrehozása.

A második fázisként megjelölt *béketeremtés* során az ENSZ továbbra is az első fázisra jellemző békés, tárgyalásos eszközöket veszi igénybe, a két szakasz között nagy különbség azonban az, hogy a megelőző diplomácia sikertelensége okán a szemben álló felek közötti konfrontáció tovább élesedett és fegyveres konfliktus robbant ki.

³⁹ A szakirodalom tipikusan Koszovó és Kelet-Timor példáját hozza fel, amelyek önálló államisággal korábban nem rendelkeztek, ott csak az ENSZ beavatkozásának hatására teremtődött meg az állami intézmények létrehozásának szükségessége.

⁴⁰ SZENES 2013; KENKEL 2013.

⁴¹ BOUTROS-GHALI 1992.

A konfliktus életgörbéjét tekintve látható, hogy a háborús viszonyok közt fordulópontot a tűzszüneti megállapodás megkötése jelent, ezt követően tudja ugyanis az ENSZ a *békefenntartás* komplex feladatait ellátni és megteremteni a feltételeket a negyedik fázishoz.

A *békeépítés* mint a műveletek záró fázisa a polgárháború utáni állapotok rendezését jelenti, amely olyan struktúrák kialakítását és működtetését feltételezi, amelyek képesek a békés állapotokat hosszabb távon biztosítani és megakadályozni a konfliktus újbóli ki-robbanását. Ebben a fázisban sor kerül a menekültek visszatelepítésére, az állami gazdasági, társadalmi funkciók ellátásához szükséges személyi és intézményi feltételek megteremtésére, a korábbi ellenfelek és a társadalom reintegrációjára és még számos, igen szerteágazó feladat elvégzésére.

A dokumentumra vonatkozóan – nem sokkal elkészítését követően – éles bírálatok jelentek meg. Szakértők ugyanis a kezdettől fogva túl elméletinek tartották azt, mert az egyes fázisok nem kezelhetők vegytisztán elkülöníthetőnek, azok a konfliktus életciklusa során összefonódnak, átfedik egymást. Emellett a konfliktus utáni lehetséges következményekkel valamennyi fázisban, tehát a konfliktus során mindvégig számolni kell.

A főtitkár 1995-ben kiegészítő mellékletben nyújtotta be javaslatát a világszervezet égisze alatt zajló műveletek hatékonyságának növelése érdekében.⁴² Ennek részeként javasolta, hogy a békeépítést érintő döntések meghozatalának illetékes fóruma ne a Biztonsági Tanács legyen, hanem a Közgyűlés és az egyéb ENSZ-szervezetek.⁴³ Emellett a lineáris modelljét kiegészítette egy további lépcsőfokkal, amely a békekikényszerítés nevet kapta. Ennek jellemzője, hogy az erő alkalmazása nemzetközi szinten zajlik, azt stratégiaszinten vizsgálja, és a felek nem adják hozzájárulásukat az ilyen típusú műveletek államterületükön történő telepítéséhez.

Ezt követően a kilencvenes években felerősödtek a világszervezet békeműveleti tevékenységét bíráló hangok. Ezek közül megemlítendő Erskin Barton Childers vezető ENSZ-tisztviselő, aki négy fő okát nevesítette annak, hogy a *Béketervezés* lefektetettek miatt nem valósultak meg: a megfelelő eszközök és személyzet hiányát, az elvégzendő feladatok téves felmérését, a megkésett és rosszul időzített akciókat és a missziók céljának és mandátumának helytelen meghatározását.⁴⁴ Továbbá Childers kitért arra, hogy szükséges volna növelni a Közgyűlés szerepét – a Biztonsági Tanács gyakori cselekvésképtelensége miatt, amelyet a nagyhatalmi vétó idéz elő –, és hangsúlyozta, hogy a konfliktust követő feladatokra sokkal nagyobb figyelmet kellene fordítani.

Childers kemény kritikája volt a közvetlen előzménye annak, hogy Kofi Annan, akkori ENSZ-főtitkár megbízta egyik helyettesét, Lakhdar Brahimit egy olyan jelentés kidolgozásával, amely átfogó változásokat képes eredményezni a világszervezeti békeműveleti gyakorlatában. A munka eredményeként megszületett Brahimi-jelentés⁴⁵ mindmáig a legátfogóbb dokumentum ebben a témában.

A volt algír külügyminiszter által vezetett Brahimi-bizottság 2000-ben adta ki jelentését, amely a szervezeti és műveleti változtatásokra vonatkozóan jóval realisabb elvárásokat

⁴² A honlap elérhető: www.securitycouncilreport.org (A letöltés dátuma: 2019. 03. 19.)

⁴³ Bár a javaslat széles körű támogatást élvezett, a megvalósításáról csak két évvel később született döntés, és a tényleges megvalósulása egészen 2006-ig váratott magára, amikor is felállították a Békeépítő Bizottságot (Peacebuilding Commission).

⁴⁴ SIMAI 2013, 37.

⁴⁵ UN 2000.

fogalmazott meg, mint a korábbi dokumentumok, köszönhetően annak, hogy a megváltozott szükségletekből indult ki, és sikerült egy egészséges egyensúlyt megtalálnia a korábbi békeműveletek pozitív hozadékai és hiányosságai között. A jelentés részletesen kitért a mandátum kérdéskörére. Alapkövetelmény, hogy a mandátum legyen tisztán megfogalmazott, hiteles és érthető. Nagyon fontos a világos politikai cél rögzítése, a mandátumban megszabott feladat- és időbeosztás betartása, valamint a koherencia a nemzetközi humanitárius joggal és az adott műveletben a fegyverhasználat alkalmazásának szabályaival (*rules of engagement*, ROE).

Fontos továbbá, hogy a mandátumban foglalt feladatok illeszkedjenek a helyi viszonyokhoz, és a ROE szilárd jogi alapokon álljon. A dokumentum szerint lehetővé kell tenni a fegyverhasználatot, de nemcsak önvédelemből, hanem akkor is, ha a polgári lakosságot fenyegeti veszély. A jelentés felhívja a figyelmet arra is, hogy az 1990-es évektől kezdve a műveletek igen alulfinanszírozottak, és szükséges volna a helyi adottságokhoz illeszkedő, konkrét prioritások helyszínen történő felmérése és megállapítása ahelyett, hogy központilag vezérelve jelölik ki azokat.

A jelentés javaslatot fogalmazott meg arra vonatkozóan, hogy az ENSZ rendelkezzen olyan készenléti egységekkel, amelyek nemzeti keretekben működnek és BT-döntés esetén egy hónapon belül telepíthetők – bár hozzátette, hogy erre nincs reális siker a politikai akarat és a pénzügyi fedezet hiánya miatt. Ugyanakkor ehhez kapcsolódóan felvetette egy olyan személyi adatbank létrehozását, amely a szükség esetén bevethető katonák, rendőrök és civil szakemberek speciális felkészültségét és elérhetőség tartalmazza, hogy a mobilizálásukhoz szükséges időt ezáltal jelentősen le lehessen rövidíteni. Célként rögzítette, hogy kisebb műveleteket a döntéstől számított 30 napon belül, összetettebb missziókat pedig 90 napon belül telepíteni tudjon az ENSZ.

A jelentés elfogadását követően szervezeti építkezés zajlott az ENSZ-ben a reformfolyamat keretében: 2007-ben létrehozták a Békefenntartó Műveletek Főosztályát (*Department of Peacekeeping Operations*, DPKO), valamint a Műveleti Területeket Támogató Főosztályt (*Department of Field Support*, DFS). Az 1992-ben megindult folyamat 15 éve alatt bár sikerült részeredményeket felmutatni, azonban a javaslatokat a kritikus területeken nem sikerült a gyakorlatba átültetni, és az ENSZ rendelkezésére álló eszközök száma is még mindig igen korlátozott volt, holott egyre több missziót létesített a szervezet. Ez szükségessé tette más nemzetközi szervezetek válságkezelési folyamatokba történő aktív bevonását.

A kétezres évek vége felé ismét a reformok elméleti hátterét igyekeztek tisztázni az ENSZ berkein belül. 2008-ban a Capstone-doktrínát, majd 2009-ben az Új Horizont-jelentést fogadták el. A Capstone-doktrína⁴⁶ néven elhíresült dokumentum főként stratégiai és műveleti kérdésekkel foglalkozik, és az ENSZ békefenntartó tevékenységének alapelveit és céljait összegzi, ezért szokták az „ENSZ-békefenntartás metapolitikájának” is nevezni. A dokumentum első alkalommal elemzi és értékeli a világszervezet válságkezelési gyakorlatának elmúlt 60 évét, amelynek köszönhetően téziseket fogalmaz meg, és rögzíti a folyamatos felülvizsgálat kívánalmát. A többdimenziós műveletekkel kapcsolatosan hármass feladatrendszerrel rögzít: a biztos és stabil környezet megteremtését, a politikai folyamatok és a koherencia biztosítását.

⁴⁶ UN 2008.

A békeműveletek eredeti három alapelvét (tudniillik a felek beleegyezése, pártatlanság, erőalkalmazás önvédelemből vagy a mandátum megvédése céljából) kiegészíti a legitimitás és a sikeresség követelményeivel. A 2009 júliusában kiadott Új Horizont-jelentés⁴⁷ a békefenntartást a komplex politikai folyamat részeként kezeli, amely egységes missziótervezést és -menedzsmentet igényel a világosan megfogalmazott és teljesíthető mandátum alapján. A jelentés megfogalmazza a regionális szervezetekkel történő szorosabb együttműködés igényét, az anyagi terhek igazságosabb megosztásának és az erők gyorsabb telepítésének kívánalmát és a civilek minél kiterjedtebb védelmét.

A fenti dokumentumok nem hozták meg a várt fordulatot a békeműveletek hatékonyságát illetően, ezért 2014 októberében Ban Ki-moon ENSZ-főtitkár egy 16 tagú független szakértői bizottságot állított fel, amelynek az volt a feladata, hogy konzultációk, tematikus workshopok, a szakirodalom feldolgozása, célzott interjúk és külföldi látogatások során a békeműveletek megreformálásának irányait meghatározzák.

A bizottság elnöki tisztségét Kelet-Timor volt Nobel-békedíjas elnöke, Jose Ramos-Horta töltötte be. A bizottság a *High-Level Independent Panel on Peace Operations* elnevezést kapta, az általa 2015. június 16-án elkészített jelentést – a bizottság nevéből eredően – Hippo-jelentésként⁴⁸ tartjuk számon. A jelentés féléves munka eredménye. Elkészítéséhez nagymértékben hozzájárult az a 80 javaslat is, amelyet 50 ország készített el. A jelentés 14 területet érintően összesen 43 javaslatot fogalmaz meg,⁴⁹ valamint négy területet érintően rögzíti a változtatás igényét:

- A politika elsődlegessége: a tartós béke elérése politikai megoldások segítségével lehetséges, de önmagában nem elegendők a katonai és technikai eszközök. Valamennyi ENSZ-műveletet a politikai megoldásoknak kell vezérelniük.
- Felelős műveletek: a missziókat a feladatot és a környezetet alapul véve kell meghatározni. A *békeműveletek (peace operations)* terminológia használata a kívánatos a teljes feladatspektrum érdekében.
- Erősebb partnerség: egy rugalmasabb globális és regionális rendszert kell felépíteni, amelyben az ENSZ feladata a vízió meghatározása és a partnerek segítése feladataik ellátásában.
- Műveletorientált és emberközpontú: a szemlélet és gyakorlat megváltoztatása szükséges, elősegítve ezzel az emberállomány megvédését.

Végezetül, újszerű eseményként megemlíthető, hogy 2015. március 27-én első alkalommal rendezték meg az ENSZ vezérkari főnökeinek konferenciáját 107 tagország vezérkari főnökének részvételével.⁵⁰ A konferenciát a főtitkár, Ban Ki-moon nyitotta meg, és az egységes fellépést és akarat kialakítását hangoztatta. A tanácskozáson szó esett a mandátum kérdé-

⁴⁷ UN 2009.

⁴⁸ Lásd *Global Peace Operations Review* (é. n.). Elérhető: <https://peaceoperationsreview.org/> (A letöltés dátuma: 2019. 03. 19.)

⁴⁹ Az érintett területek: a konfliktusok megelőzése, a civilek védelme, az erők használata és gyors telepítése, megvalósítható mandátum, fenntartható béke, a nők és a béke-biztonság, az emberi jogok integrációja, az erőszak csökkentése és az elszámoltathatóság javítása, műveletorientált támogatás, afrikai uniók műveletek finanszírozása, az ENSZ-műveletek vezetése, képességek és teljesítmények, a politikai missziók finanszírozása, valamint a műveletorientált és emberközpontú ENSZ-központok kialakítása.

⁵⁰ UN 2015.

séről, a költséghatékonyság elősegítéséről, a békefenntartók kiképzésbeli és felszerelésbeli hiányosságairól és egyéb, a missziókkal kapcsolatban megoldásra váró kérdésekről.

Összességében megállapítható, hogy bár a világszervezet érzi, hogy a missziós tevékenységével kapcsolatban számos probléma merült fel az elmúlt évtizedekben, lehetőségeihez mérten még próbálkozik is ezek megoldásával, érdemi előrelépés azonban nem igazán figyelhető meg. Mind nagyobb számú kéksisakos áll nap mint nap a szervezet rendelkezésére, akiknek egyre bonyolultabb biztonsági környezetben egyre komplexebb feladatokkal kellene sikeresen megbirkózniuk, ám erre gyakran nem képesek. Az ENSZ válságkezelése maga is válságban van. Ugyanakkor mára ez vált az ENSZ fő feladatává, tevékenysége ily módon válik legláthatóbbá a világ lakossága számára. Ennek is köszönhető az, hogy 2002-ben az ENSZ Közgyűlése május 29-ét a békefenntartók napjává nyilvánította, és azóta minden évben ezen a napon ünneplik az ENSZ-békefenntartást.⁵¹ Tematikus rendezvényeket szerveznek ezen a napon, minden évben egy központi mottót választva. 2017-ben a *Befektetés a békébe világszerte (Investing in peace around the world)* mottót választották, ezt megelőzően: *Hősök tisztelete* (2016), *Együtt a békéért* (2015), de volt, hogy a nők békefenntartásban játszott szerepét emelték ki központi témának (2009).

Az ENSZ missziói

1948 óta az ENSZ összesen 71 műveletet létesített. Jelenleg 15 misszió működik világszerte (lásd a 9. ábrát) 110 000 kéksisakos részvételével. Közülük 94 100-an egyenruhásként teljesítenek szolgálatot 128 különböző tagállam katonájaként, rendőreként vagy katonai megfigyelőjeként, 14 800-an civilként és 1500-an önkéntesként.⁵² A műveletek során összesen 3826 alkalmazott veszítette életét.⁵³

A legnagyobb hozzájáruló államok között az első helyeket évek óta Banglades, Pakisztán és Etiópia foglalják el. Nincs ez másképp a legfrissebb, 2016. novemberi adatok szerint sem, amely szerint ezen államok körbelül 7000-8000 fővel járulnak hozzá a misszió 112 000-es összlétszámához (lásd a 10. ábrát). Magyarország jelenleg 84 katonával, 10 katonai megfigyelővel és 3 rendőrrel, tehát összesen 97 fővel vesz részt a békeműveletekben.⁵⁴

A műveletek finanszírozása

A műveletek finanszírozására a tagállamok kötelesek az Alapokmány 17. cikke értelmében. Az államok maguk állították fel azt a mechanizmust, amely alapján az egyes tagállami hozzájárulási kötelezettség mértékét pontosan kiszámítják. Ennek során meghatározó az országok gazdasági jóléte, valamint az, hogy a Biztonsági Tanács öt állandó tagját speciális felelősség terheli a nemzetközi béke és biztonság fenntartása terén, és ez tükröződik a magasabb befizetési kötelezettségükben is.

⁵¹ UN 2017m.

⁵² 2017. május 31-i adatok.

⁵³ UN 2017n.

⁵⁴ UN 2017p.

A műveleti költségvetési ciklus mindig egy év, adott év július 1-jétől a következő év június 30-ig tart. Jelenleg a 2017. július 1. és 2018. június 30. közötti időszakra meghatározott költségvetés mértéke 6,8 milliárd USD,⁵⁵ amelyből fedezik a missziók műveleti és személyzeti kiadásait.⁵⁶ A legnagyobb befizető tagállamok az Egyesült Államok (28,47 százalék), Kína (10,25 százalék), Japán (9,68 százalék), Németország (6,39 százalék), Franciaország (6,28 százalék), az Egyesült Királyság (5,77 százalék), Oroszország (3,99 százalék), Olaszország (3,75 százalék), Kanada (2,92 százalék) és Spanyolország (2,44 százalék). Látható tehát, hogy az öt állandó tag esetében ezen hozzájárulási mértékek jóval magasabbak, mint az általános költségvetésbe történő befizetési kötelezettség mértéke. Az Egyesült Államok már számos alkalommal jelezte elégedetlenségét ezzel kapcsolatban, és a költségek arányosabb megosztására szólította fel az államokat. Bár ez idáig változás nem történt, azonban az új Trump-adminisztráció ebből a szempontból is újdonsággal szolgálhat, ugyanis a következő, 2017 októberében kezdődő költségvetési évre a tervek szerint már sokkal alacsonyabb ENSZ-hozzájárulással fognak számolni az amerikaiak – nagy kérdés egyelőre, hogy a többi tagállam erre miképp fog reagálni.

Felhasznált irodalom

- BOUTROS-GHALI, Boutros (1992): *An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping*. Június 17. Elérhető: www.un-documents.net/a47-277.htm (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- BUZAN, Barry – WEVER, Ole – DE WILDE, Jaap (1998): *Security. A New Framework for Analysis*. London, Lynne Rienner Publisher.
- KUPCHAN, Charles A. – KUPCHAN, Clifford A. (1995): The Promise of Collective Security. *International Security*, Vol. 20, No. 1. 52–61. Elérhető: www.uio.no/studier/emner/hf/iakh/HIS4421/h11/undervisningsmateriale/HIS4421_KupchanCollectiveSecurity.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- PRANDLER Árpád (1993): Az ENSZ szerepe a konfliktus-kezelésben és a békefenntartásban: a Biztonsági Tanács. In DÉRER Miklós szerk.: *ENSZ-akadémia, 1993*. Budapest, Magyar ENSZ Társaság. 29–38.
- SCHLOMING, Gordon Clark (1990): *Power and Principle in International Affairs*. New York, Harcourt Brace Jovanovich.
- SIMAI Mihály (2013): A „Teendők a békéért” (Agenda for Peace) mai szemmel. In SZENES Zoltán szerk.: *Válságkezelés és békefenntartás az ENSZ-ben*. Budapest, Nemzeti Közszerkeleti Egyetem. 33–41.
- SZENES Zoltán (2013): ENSZ-békefenntartás és a nemzetközi képzés. In SZENES Zoltán szerk.: *Válságkezelés és békefenntartás az ENSZ-ben*. Budapest, Nemzeti Közszerkeleti Egyetem. 4–18.

⁵⁵ Elérhető: <http://undocs.org/a/c.5/71/24>. (A letöltés dátuma: 2019. 04. 08.)

⁵⁶ A jelenlegi szabályok értelmében a 15 folyamatban levő ENSZ-misszió közül 13 misszió költségvetését fedezik ebből a büdzséből, két másik művelet (az UNTSO és az UNMOGIP) finanszírozása az ENSZ általános költségvetéséből történik. E missziós költségvetésből fedezik továbbá az AMISOM-misszió logisztikai támogatását és valamennyi művelet technológiai és logisztikai ellátását a különböző globális és regionális központokon keresztül.

YUSSUF, Muhammad – LARRABURE, Juan Luis – TERZI, Cihan (2007): *Voluntary Contributions in United Nations System Organizations. Impact on programme delivery and resource mobilization strategy*. Geneva, UN Joint Inspections Unit. Elérhető: www.unjju.org/en/reports-notes/archive/jiu_rep_2007_1_english.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)

ENSZ-dokumentumok

Human Development Report 1994 (1994). New York, Oxford University Press. Chapter 2: New dimensions of human security. Elérhető: http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)

Implementing the Responsibility to Protect. Report of the Secretary-General. A/63/677, 2009. január 12. Elérhető: <http://responsibilitytoprotect.org/implementing%20the%20rto.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)

Supplement to An Agenda for Peace: position paper of the Secretary-General on the occasion of the fiftieth anniversary of the United Nations. 1995. január 25. Elérhető: www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/UNRO%20S1995%201.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)

UN 2000. *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*. S/2000/809: 2000. augusztus 21. (Brahimi-jelentés) Elérhető: www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/55/305 (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)

UN 2008. *United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines*. UN DPKO and DFS. 2008. Elérhető: www.un.org/en/peacekeeping/documents/capstone_eng.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)

UN 2009. *A New Partnership Agenda. Charting a New Horizon for UN Peacekeeping*. UN DPKO and DFS, 2009. július. Elérhető: www.un.org/en/peacekeeping/documents/newhorizon.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.) A jelentés fő elemeiről részletesen lásd a Spec. Bizottság jelentését (A/64/573): www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/64/573 (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)

UN 2015. *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Az ENSZ-közgyűlés, A/RES/70/1. sz. határozata (2015. október 21.) www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)

Uniting Our Strength for Peace. Politics, Partnership and People. Report of the High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations (2015). Elérhető: http://peaceoperations-review.org/wp-content/uploads/2015/08/HIPPO_Report_1_June_2015.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)

Egyéb ENSZ-források

Approved resources for peacekeeping operations for the period from 1 July 2017 to 30 June 2018. A/C.5/71/24. ENSZ-közgyűlési határozat, 2017. június 30. Elérhető: <http://undocs.org/a/c.5/71/24> (2017. 10. 14.) (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)

Better World Campaign. Elérhető: <https://betterworldcampaign.org/> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)

- Contributions received for 2018 for the United Nations Regular Budget.* Elérhető: www.un.org/en/ga/contributions/honourroll.shtml (2018. 01. 24.) (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- UN 2003. A 2003. november 21-i ENSZ-főtitkári értesítő (ST/SGB/2003/16). Elérhető: www.un.org/en/hq/dm/pdfs/oppba/oppba_mandate.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- UN 2015. *Secretary-General calls on Defense Chiefs for 'unity and backing' on UN peacekeeping.* 2015. március 27. Elérhető: www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=50437#WUossHpTJwg (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- UN 2017a. *Striving for peace, decent life for all, 'very pertinent' UN Assembly theme says Ugandan president.* Elérhető: www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=57575#WeHVVHwd-Zwg (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- UN 2017b. Az ENSZ rendkívüli üléseiről. Elérhető: www.un.org/en/ga/sessions/special.shtml (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- UN 2017c. Az ENSZ a sürgős rendkívüli ülésszakokról. Elérhető: www.un.org/en/ga/sessions/emergency.shtml (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- UN 2017d. Az ENSZ kiegészítő szervei között megtalálhatók szervezeti egységekről. Elérhető: www.un.org/en/ga/about/subsidiary/index.shtml (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- UN 2017e. Main Committees. Elérhető: www.un.org/en/ga/maincommittees/index.shtml (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- UN 2017f. ENSZ-főtitkárok. Elérhető: www.un.org/sg/en/content/former-secretaries-general (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- UN 2017g. *Funds, Programmes, Specialized Agencies and Others.* Elérhető: www.un.org/en/sections/about-un/funds-programmes-specialized-agencies-and-others/ (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- UN 2017h. A Fenntartható Fejlődési Célokról. Elérhető: <https://sustainabledevelopment.un.org/> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- UN 2017i. Sustainable Development Goals Kick off with Start of New Year. Elérhető: www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2015/12/sustainable-development-goals-kick-off-with-start-of-new-year/#prettyPhoto (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- UN 2017j. UN Documentation: Regular Budget. Elérhető: <http://research.un.org/en/docs/budget/bodies> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- UN 2017k. A/RES/70/249 A-C. Elérhető: www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/res/70/249 (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- UN 2017l. A 2016. december 28-i titkársági dokumentum a tagdíjbefizetésekről ST/ADM/SER.B/955. Elérhető: www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=ST/ADM/SER.B/955 (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- UN 2017m. Elérhető: www.un.org/en/events/peacekeepersday/background.shtml (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- UN 2017n. Elérhető: <https://peacekeeping.un.org/en/fatalities> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- UN 2017o. Elérhető: <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)

Vákát oldal

Az ENSZ Biztonsági Tanácsa – kollektív biztonság

Lattmann Tamás

Az ENSZ Biztonsági Tanácsának feladata és szerepe

Az ENSZ Biztonsági Tanácsának feladata a legfelsőbb szintű politikai egyeztetés a nagyhatalmak és a tagállamok között, valamint a nemzetközi béke és biztonság fenntartásával kapcsolatos döntéshozatal, emellett felelős a döntések végrehajtásának ellenőrzéséért, szükség esetén azok kikényszerítéséért. Feladatai ellátása érdekében vizsgálódhat, javaslatokat tehet, adott esetben szankciókat, végső esetben pedig akár fegyveres erő alkalmazásával járó szankciókat is alkalmazhat.¹ Utóbbival kapcsolatban ki kell emelni, hogy az ENSZ létrehozásával is eleve az egyik fő cél az volt, hogy két esetre szűkítsék az erő alkalmazásának lehetőségét a nemzetközi kapcsolatokban: nevezetesen az önvédelem esetére, valamint a nemzetközi közösség olyan közös fellépéseinek eseteire, amelyeket a nemzetközi béke és biztonság fenntartása vagy helyreállítása érdekében hajtanának végre – utóbbinak letéteményese a Biztonsági Tanács.

A Biztonsági Tanács hatáskörei

A Biztonsági Tanács hatásköreit *belső és külső hatáskörökre* oszthatjuk attól függően, hogy az adott feladat ellátása az ENSZ saját belső céljai vagy a nemzetközi kapcsolatok rendszerének fenntartása érdekében végzi a testület.

Befelé irányuló hatáskörök

A belső hatáskörök többnyire a szervezet működtetésével kapcsolatos, így például az adott pozíciók, az ENSZ különböző intézményei tagjainak megválasztásában való közreműködést jelentenek. Ezek közül a legfontosabb a Biztonsági Tanács tagfelvételi eljárásban betöltött egyfajta előzetes szűrőszerepe. Azzal, hogy ő tesz az új tag felvételére javaslatot az ENSZ Közgyűlésének, lényegében fenntartja az előzetes politikai döntést magának, hiszen javaslat nélkül a Közgyűlés nem is dönthet a kérdésben. És mivel az állandó tagok e kérdésben is élhetnek vétőjogukkal, ez komoly befolyást biztosít számukra. Ugyan a Nemzetközi Bíróság

¹ Bővebben lásd például: JOYNER 2005; SHAW 2014.

egyik legelső korai értelmezésében, a tagságügyben elfogadott tanácsadó véleményében² úgy foglalt állást, hogy a tagfelvétel során történő szavazás során a tagállamok nem érvényesíthetnek az Alapokmány által megfogalmazottaktól eltérő szempontokat, mégis ez a gyakorlat alakult ki.

Hasonló befolyást biztosít az ENSZ Biztonsági Tanácsa (a továbbiakban: Biztonsági Tanács, Tanács, BT) és tagjai számára az, hogy a BT tesz javaslatot a Közgyűlésnek az ENSZ Főtitkárának személyére. Bár a főtitkár intézményével, annak szerepével és különösen politikai jelentőségével kapcsolatban nemcsak a szakirodalmi források megosztottak, de meghatározó az e posztot betöltő személy hozzáállása, ambíciói és elképzelései is, így a Tanács számára ez is egy meghatározó befolyásolási lehetőség.

A Tanács feladata továbbá, hogy a Közgyűléssel együtt megválassza a bírókat a Nemzetközi Bíróság soraiba.

A nemzetközi kapcsolatok, különösen a nemzetközi béke és biztonság fenntartása szempontjából fontos jogosítvány, hogy a Tanács hívhatja össze a Közgyűlés rendkívüli ülészakát, amennyiben azt szükségesnek ítéli meg. Ezzel a Tanács fenntart egy nagyon fontos kezdeményező szerepkört magának a nemzetközi politikában, hiszen a rendkívüli ülészak – még akkor is, ha eredménytelen – komoly politikai figyelmet jelent.

Kifelé irányuló hatáskörök

Az ENSZ Biztonsági Tanácsa külső hatáskörei közül az első és legfontosabb a fő feladatként megjelölt cél, nevezetesen a nemzetközi béke és biztonság fenntartása. Ennek érdekében a Tanács több mindent megtehet, amit a szervezet tagjai kötelesek megfontolni, azaz nem zárkozhatnak el azoktól kategorikusan, nem tekinthetik azokat a belügyeikbe való beavatkozási kísérletnek. Így például a Tanács felhívhatja a tagállamokat a köztük esetlegesen kialakuló viszály békés eszközökkel való rendezésére, ennek érdekében pedig annak bármely szakaszában ajánlhat vitarendezést, alkalmas eljárásokat. Ezeket az érintett államok nem kötelesek megfogadni, de meg kell fontolniuk.

Az Alapokmány két külön fejezetbe rendezte az államközi vitákat. A VI. fejezetben foglalt rendelkezések azokra vonatkoznak, amelyek nem jelentik a nemzetközi béke és biztonság közvetlen veszélyeztetését, a VII. fejezet pedig akkor válik alkalmazhatóvá, amikor fennáll a béke veszélyeztetése vagy megszegése, illetve ha tényleges erőalkalmazásra kerül sor. A két helyzet között a különbség nyilvánvalóan a nemzetközi békére és biztonságra vonatkozó veszélyességben rejlik, és ennek megfelelően a Tanács is szélesebb eszköztárral rendelkezik. Csak a VII. fejezet alkalmazása esetében bír azzal a joggal, hogy a vizsgálódáson, közvetítésen és javaslatok megtételén túl kötelező határozatok formájában rendszabályokat hozzon, szankciókat, adott esetben akár fegyveres erőt alkalmazzon, vagy arra felhatalmazza a tagállamokat.

² *Admission of a State to the United Nations (Charter, Art. 4)*, Advisory Opinion. I.C.J. Reports 1948, 57.

A Biztonsági Tanács összetétele

A Biztonsági Tanács összetételének struktúrája jól mutatja az intézmény politikai jellegét. Az 1965-ig még tizenegy, majd utána tizenöt tagú testületben öt állandó és tíz választott tag foglal helyet. Utóbbiakat a Közgyűlés választja két évre.

Az állandó tagok

Állandó tagi státuszt a második világháborúban győztes, az ENSZ-t létrehozó nagyhatalmak kaptak, akik a világegés után, az új világrend kiépítéséhez politikai-katonai súlyuknak és erejüknek megfelelő pozíciót igényeltek maguknak: az Egyesült Államok, az Egyesült Királyság, Franciaország, Kína és a Szovjetunió. Az intézmény létrehozása óta nem történt változás az állandó tagok körében, csupán „cserék” történtek. Egyszer 1971-ben, amikor az ENSZ Közgyűlése a 2578 számú határozatával úgy döntött, hogy az addig a szervezet által nem, csak az egyes tagállamok által elismert Kínai Népköztársaság foglaljon helyet a tanácsban a Kínai Köztársaság jogutódjaként ott ülő tajvani delegáció helyett (a háttérrel lásd bővebben később, a távolmaradásnál), másodszor pedig 1991-ben, amikor a megszűnt Szovjetunió jogutódjaként az Orosz Föderáció lett állandó tagja a BT-nek.

Az állandó tagság, vele a Biztonsági Tanács reformja folyamatosan napirenden van, ám az államok egymással konkuráló politikai érdekei okán a kérdésben nehezen dolgozható ki konszenzus. Az állandó tagok körének esetleges bővítése indokoltnak tűnhet, ám több szempontból problematikus. Egyrészt mert a tagság növelése devalválhatja az intézmény politikai súlyát, másrészt pedig komoly feszültségeket válthat ki az új állandó tagállamok körének meghatározása, feloldhatatlan politikai és geopolitikai feszültségeket kiváltva.³

A választott tagok

A Biztonsági Tanács választott tagjait az ENSZ általános, legmagasabb szintű döntéshozó testülete, a Közgyűlés választja egy kétéves időszakra, kétharmados többséggel. A szavazás titkos, amennyiben pedig több szavazási körre van szükség, azok közé szüneteket iktatnak be, amelyek alkalmasak lehetnek az államok közötti egyeztetésekre. Előfordulhat, hogy egy nap alatt nem is születik döntés (mint a későbbi példán láthatjuk). Annak céljából, hogy biztosítható legyen a Tanácsban az egyenlő földrajzi eloszlás, a tíz nyitva álló helyet felosztották az ENSZ regionális csoportjai szerint:

- Afrika Csoport (*African Group*): 3 tag,
- az Ázsia és Csendes-óceán Csoport (*Asia–Pacific Group*): 2 tag,
- a Nyugat-Európa és Egyéb Csoport (*Western European and Others Group*): 2 tag,
- Latin-Amerika és Karibi Csoport (*Latin American and Caribbean Group*): 2 tag,
- Kelet-Európa Csoport (*Eastern European Group*): 1 tag.

³ A témáról bővebben: SULLYOK 2009.

A Tanács működőképessége fenntartásának érdekében rotáció érvényesül, azaz a tíz választott tagból egyszerre ötnek jár le a mandátuma, így bár a tagság kétéves, minden évben öt helyre új tagot választanak.

A tagság a választott államok számára fontos politikai pozíciót jelent, ami a nemzetközi kapcsolatok rendszerében a politikai alkufolyamatokban való részvétel céljából értékes. Ennek jó példajaként említhető a 2011-ben kirobbant líbiai politikai válság, amelynek során a Tanácsban választott tagként jelen lévő Libanon valós erejét meghaladóan fontos politikai szerephez jutott azzal, hogy muszlim többségű államként előterjesztői szerepet vállalt a krízist rendezni kívánó BT-határozatok elfogadásakor.⁴

Nem véletlen, hogy az államok töreksenek a tagság elnyerésére. Ennek érdekében a jelöltséget vállaló államok kampánnyal és átfogó külpolitikai stratégiákkal futnak neki a választásoknak, amelyek során a saját támogatásukat szeretnék biztosítani – elsősorban persze a saját regionális csoportjukon belül, hiszen ha nincs más induló abból a körből, akkor egyetlen jelöltként könnyebben biztosítható a kétharmad szavazatnyi támogatás a Közgyűlésben.

Magyarország mind ez ideig két alkalommal, 1968 és 1969, valamint 1992 és 1993 között volt választott tag a Tanácsban. Pályázott a 2012–2013 időszakra is: a 2011 októberében tartott választásra több elemből álló stratégiával készült. Ennek elemei többek között: az emberi jogok védelme iránti fokozottabb érdeklődés kinyilvánítása (például a Budapest Human Rights Forum rendezvény megindításával, amelyet azóta is évente megszerveznek) és az afrikai térség problémái iránti határozottabb nyitás (például a Nemzetközi Népi-irtás-megelőzési Központ létrehozása) volt. A 2011 első felében esedékes európai uniós soros elnökség során lehetett volna biztosítani az európai államok támogatását is. Végül ez az utolsó elem nem valósult meg. Nem sikerült elérni, hogy a jelöltségét korábban bejelentő Szlovénia visszalépjen (továbbra is számított az európai államok támogatására), így a 2011. októberi választási versenyben Azerbajdzsán mellett Szlovénia is részt vett. A leadott szavazatok titkosak, így csak következtetni lehet, de Magyarország a 193 tagú Közgyűlésben csupán 52 szavazatot kapott a 67 szavazatot elért Szlovénia, illetve a 74 szavazatot begyűjtő Azerbajdzsán után, így az első szavazási kör után visszalépett a további versenytől, hogy ne rontsa közép-európai, európai uniós tag szövetségének további esélyeit, és hogy támogatói a következő körben a szomszédos államra szavazhassanak. Ám Szlovénia a Magyarországra leadott szavazatok nem mindegyikét kapta meg, majd ezután Szlovénia és Azerbajdzsán versenye még tizenöt (sic!) további szavazási fordulón keresztül sem tudott kétharmados többségi eredménnyel véget érni, amelynek során a 6. és 7. fordulóban egy-egy, újra Magyarországra leadott szavazat is született. Az alábbi táblázat mutatja az egyes fordulóknban elért eredményeket.

⁴ Erről lásd bővebben: LATTMANN 2011, 116–130.

1. táblázat

Szavazási eredmények az ENSZ Közgyűlésben fordulónkénti bontásban

		Azerbajdzsán	Magyarország	Szlovénia	Tartózkodott	Érvénytelen	Összes	2/3
2011. október 21.	1	74	52	67	–	–	193	129
	2	90	–	97	1	5	193	125
	3	93	–	99	1	–	193	128
	4	93	–	98	1	–	192	128
	5	93	1	98	1	–	193	128
	6	96	–	95	1	-(1)	193	128
	7	100	–	91	1	-(1)	193	128
	8	110	–	80	1	–	191	127
	9	113	–	77	1	–	191	127
2011. október 24.	10	110	–	83	–	–	193	129
	11	110	–	82	1	–	193	128
	12	111	–	81	1	–	193	128
	13	111	–	80	1	–	192	128
	14	110	–	81	1	–	192	128
	15	117	–	76	–	–	193	129
	16	116	–	77	–	–	193	129
	17	155	-(1)	-(13)	24	–	193	113

Forrás: a szerző szerkesztése a nyilvánosságra hozott szavazatszámok alapján

A folyamat két napon keresztül húzódott, közte egy hétvégével, ami lehetőséget biztosított az ilyenkor szokásos, a nyilvánosság számára nem látható politikai egyeztetésekre. Mivel a folyamatos azeri fölény egyszer sem érte el a megválasztáshoz szükséges kétharmados többséget, patthelyzet alakult ki, amelyet Szlovéniának a tizenhatodik forduló után bejelentett visszalépése oldott fel. Így a tizenhetedik fordulóban a már egyedül induló Azerbajdzsán

számára elérhetővé vált a megválasztáshoz szükséges többség. Tanulságos – és részben komolytalan is – ugyanakkor, hogy ebben az utolsó körben a korábbi visszalépéseik ellenére Szlovénia még kapott tizenhárom, Magyarország pedig egy szavazatot, valamint egyet az az Észtország is, aki magát nem is jelölte, illetve a korábbi választási fordulók során sem játszott szerepet.⁵

A Biztonsági Tanács működése

Szavazás a Biztonsági Tanácsban

A Biztonsági Tanács tagjai egy-egy szavazattal rendelkeznek. Alapvetően kétfajta kérdésben dönt a Tanács: eljárási kérdésekben, valamint érdemiakban. Eljárási kérdésekben a Tanács érvényes határozatához arra van szükség, hogy legalább kilenc tag támogassa az előterjesztést. Minden más kérdés érdemi kérdésnek minősül, ilyen esetekben válik jelentőssé az állandó tagok vétójoga. Ilyenkor nem elég a legalább kilenc szavazat, hanem arra is szükség van, hogy a kilenc szavazat magában foglalja a Tanács állandó tagjainak igen szavazatát is. Ez azt jelenti, hogy érdemi kérdésekben egy állandó tag könnyen megakadályozhatja egy határozat elfogadását. Ezt a vétójogot erősíti az is, hogy annak eldöntése is érdemi kérdésnek minősül, hogy mi minősül érdemi vagy eljárási kérdésnek, ez pedig az ilyen kérdésekben gyakorlatilag kettős vétójogot biztosít az állandó tagoknak.

A nagyhatalmi vétójog a Biztonsági Tanácsban

Az állandó tagok számára biztosított vétójog azt jelenti, hogy egy állandó tag nemleges szavazata esetén a VII. fejezet szerinti kötelező határozat nem fogadható el. Ez egyértelműen a nagyhatalmak számára biztosított eszköz, amellyel *ultima ratio*-jelleggel tudnak élni érdekeik veszélyeztetése esetén.

A Tanács állandó tagjai számára biztosított vétó olyan politikai eszközzé vált, amellyel nem egyforma gyakorisággal éltek, és egyértelmű trendeket is azonosíthatunk, ahogy a bipoláris világrend alakulásával, majd feloldódásával párhuzamosan alkalmazásának dinamikája is változott. 2017 decemberéig összesen 276 esetben alkalmaztak vétót.⁶

A hidegháború időszakának első felében, Kína helyzetének rendezéséig többnyire a Szovjetunió, majd az ENSZ taglétszám-növekedése és a Szovjetunióval szövetségi vagy támogatására hajlandó államok számának növekedése mellett később az Egyesült Államok is egyre gyakrabban kényszerült ehhez az eszközhöz nyúlni. Összességében a hidegháború alatti vétók többségével a Szovjetunió élt.

Utána úgy tűnt, hogy a nagyhatalmak közötti együttműködési hajlandóság megnőtt, és csökkenni kezdett a vétók száma. Ezzel párhuzamosan más trendek is megfordultak, egyrészt azzal, hogy az Egyesült Államok vált domináns szereplővé a vétóval operáló államok között, valamint 1997 után Kína is elkezdte gyakorolni azt (korábban erre egyetlen alkalommal került

⁵ Azerbajjan Wins Final Vacancy on Security Council 2011.

⁶ Az adatok forrása: *Security Council: Veto List Dag* (2019).

sor, 1972-ben), általában Oroszországgal párhuzamosan. A látszólagos kínai visszafogottság oka, hogy a teljes jogú tagságot 1971-ben elnyert Kínai Népköztársaság sokáig nem volt hajlandó olyan határozatoknak a tárgyalásában sem részt venni, amelyek meghozatalában még 1971 előtt a Kínai Köztársaság, azaz Tajvan vett részt.⁷

A vétók számának elemzése során ugyanakkor számolni kell a tényezővel, hogy a statisztikák csak a szavazások eredményét rögzítik. Nagyon sok esetben történik meg, hogy eleve nem is kerül sor szavazásra, mert az előzetes tárgyalások során nyilvánvalóvá válik az adott határozat előterjesztője számára is, hogy egy vagy több állandó tag biztosan megvétózza majd azt. Emiatt pedig inkább napirendre sem tűzik azt, megelőzendő a vétót, inkább további egyezkedésekkel próbálkoznak.

A tartózkodás és a távolmaradás

A kialakult gyakorlat az, hogy a nemleges szavazatnak kifejezettnek kell lennie, azaz az egyik állandó tag távolmaradása vagy tartózkodása nem jelent automatikus vétót. Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy az Alapokmány 27. cikkének eredeti szövegezése nem ezt az értelmezést, hanem egy épp ezzel ellentétet támogatót, hiszen azt mondja ki, hogy „az összes állandó tagok egybevágó szavazatait magában foglaló kilenc igenlő szavazat” szükséges, ami a két eset egyikében sem lehet adott. Ám az állandó tagok – nyilván a konkrét helyzetekben politikailag motivált – gyakorlata viszonylag gyorsan ellentétes értelmezéssel és tartalommal töltötte fel ezt a szabályt, amely *contra legem* értelmezésből kialakult gyakorlatot végül a Nemzetközi Bíróság is elfogadta jogszerűnek a Namíbia-ügy során hozott tanácsadó véleményében.⁸ Érdeemes lehet hozzátenni, hogy ezt az értelmezést amúgy alátámasztja az a tény is, hogy – mint látni fogjuk a következőkben – az Alapokmány a VII. fejezet szerinti döntések esetében nem igényli az érintett fél tartózkodását a szavazástól, szemben a VI. és a VIII. fejezetek szerinti szavazásokkal. Ha az Alapokmány eredeti értelmezése vétóerőt biztosított volna a tartózkodásnak, akkor a VI. és VIII. fejezetek esetében ennek elvárása értelmetlen lett volna, hiszen az akkor automatikus vétót jelentene, és a Tanács nem tudna döntést hozni. Így végül ez a helyzet a nemzetközi jog egyik érdekes jelenségévé alakult, arra nyújt példát, hogy egy nemzetközi szerződést vagy annak értelmezését is módosíthatja a részes felek utólagos, szokásjogi erőt eredményezett gyakorlata.

A szavazástól való tartózkodás nem jelent vétót. Akár az történik, hogy a meghatalmazott állami képviselő nem szavaz, vagy bármilyen oknál fogva fizikailag nincs jelen, a tartózkodás, illetve a nem szavazás mellett elfogadott határozat érvényessé válik, annak ellenére, hogy az Alapokmány fent idézett szövege nem ezt az értelmezést támasztja alá. A tartózkodás így egyfajta politikai üzenetként értelmezhető jelenséggé vált, amellyel az adott BT-tag azt fejezi ki, hogy bár nem ért egyet teljes mértékben a határozattal, nem áll szándékában azt ellehetetleníteni. 1946-ban első alkalommal a Szovjetunió tartózkodott egy szavazás alkalmával, kimondva, hogy ezt azzal a céllal teszi, hogy ne akadályozza a határozat elfogadását.⁹ Később 1973 októberében tartózkodás volt, amikor a Kínai Népköztársaság

⁷ Sulyok 2009, 123.

⁸ *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, Advisory Opinion, 21 June 1971, I.C.J. Reports 1971.

⁹ Sulyok 2009, 118.

képviselője (Tajvant végül 1971-ben váltotta fel Kína helyén a Kínai Népköztársaság, miután az ENSZ Közgyűlése így döntött)¹⁰ nem vett részt egy szavazásban, és ezután az a gyakorlat alakult ki, hogy a tartózkodás mellett elfogadott határozat érvényesen elfogadottnak minősül. A Nemzetközi Bíróság végül ekként ismerte el érvényesként a kialakult gyakorlatot a Namíbia-ügyben hozott, fentebb hivatkozott tanácsadó véleményében.

Bizonyos esetekben maga az Alapokmány is tartózkodási kötelezettséget ír elő, amennyiben a BT egyik tagja érintettje egy olyan helyzetnek, amelyet a Tanács tárgyal. Fontos tisztázni ugyanakkor, hogy ez csak a VI. (illetve a VIII.) fejezet alá tartozó esetekben érvényes, a VII. fejezet esetében nem. Ez egyértelműen arra utal, hogy a nagyhatalmak a vétőjog alkalmazásának lehetőségét fenntartották maguknak a politikailag igazán éles helyzetekre nézve. Ez politikai szempontból érthető is. Ugyanakkor sajnálatos, hogy a VI. fejezet esetében létező tartózkodási kötelezettséget sem sikerült maradéktalanul betartani, hiszen volt már rá példa, hogy ilyen esetben sem tartózkodtak az érdekeltek. Ez történt 1992-ben, a 731. számú határozat elfogadásakor. Ez Líbiát szólította fel fokozottabb együttműködésre olyan korábbi légi terrorista merényletek kivizsgálásában, amelyek esetében az érintettsége kezelhető volt, és a határozat megalkotása során szavazott az egyébként érintett Egyesült Államok, az Egyesült Királyság és Franciaország.

Kezdetben komoly vitákat váltott ki a Tanácsban tagsággal bíró nagyhatalom szándékos távolmaradásának kérdése. Erre eddig csak egyszer, a szervezet működésének a kezdetekor került sor, amikor a Szovjetunió 1950-ben hét hónapig nem vett részt a testület munkájában. Ezt azzal szembeni tiltakozásnak szánta, hogy a Biztonsági Tanácsban (és általában az ENSZ intézményeiben) az Alapokmány szövegezése szerinti „Kínai Köztársaságként” a többi állam nem volt hajlandó elismerni és engedni az 1949. október 1-én kikiáltott Kínai Népköztársaság részvételét, ehelyett az állam helyét Tajvan, azaz a szigetre visszaszorult Csang-Kaj-sek vezette kormány töltötte be. Nemzetközi jogi értelemben ezt az álláspontot az támasztotta alá, hogy az államot továbbra is a korábbi, legitimnek tekintett kormányzat képviseli, míg a szovjet álláspont az új, kommunista kormányzatot ismerte el Kína legitim képviselőjeként, és természetesen szívesen látott volna egy potenciális szövetségest a szervezetben. Érdemes megjegyezni ugyanakkor, hogy a távolmaradás ténye is aggályos volt nemzetközi jogi szempontból, mivel az Alapokmány 28. cikke a Biztonsági Tanács működőképessége érdekében kimondja, hogy „a Biztonsági Tanácsot úgy kell megszervezni, hogy feladatait folyamatosan elláthassa. Ebből a célból a Biztonsági Tanács mindegyik tagjának a Szervezet székhelyén állandóan képviselve kell lennie.”

A kialakult helyzetet végül úgy oldották meg, hogy a Tanács tagjai az üléstől távol maradó Szovjetuniót a szavazás során nem vették figyelembe, és így fogadták el a koreai háborúval kapcsolatos határozatokat.¹¹ Az akkori nyugati értelmezés a szovjet magatartást amellelt, hogy a fenti kötelezettség megsértése miatt elítélte, egyszerűen önkéntes tartózkodásként értékelte, amit nem tekintett vétónak,¹² már csak a fentebb bemutatott, 1946-os eset okán sem. A szovjet jelenlét amúgy jó eséllyel vétóra vezetett volna, de akkor még a Szovjetunió nem akarta megfizetni a vétó politikai árát – az eset után ugyanakkor visszatért a Tanácsba, és a következő időszakban már folyamatosan vétózta meg az érdekeinek

¹⁰ A/RES/2578 (XXIV).

¹¹ S/RES/83 (1950); S/RES/84 (1950).

¹² SÚLYOK 2009, 120.

nem megfelelő határozatokat, amennyiben szükségesnek tartotta. A fenti egyedülállóan fura politikai helyzet vezetett oda, hogy formálisan ENSZ-jóváhagyással ENSZ-csapatok kerültek háborús helyzetbe egy állammal, amely látszólag az ENSZ Biztonsági Tanács tagállama volt. Sajátos történeti helyzetként maradt fenn, hogy a koreai háború során ENSZ-lobogó alatt tevékenykedő amerikai csapatok ütköztek meg kínai népi alakulatokkal.

A helyzet tanulságait levonva, 1950 után az állandó tagok nem maradtak távol a Biztonsági Tanács üléséről.

A Biztonsági Tanács lehetséges intézkedései

Az ENSZ Alapokmányának legfontosabb kitűzött célja a nemzetközi béke és biztonság fenntartása, amelynek fő felelősségét a Biztonsági Tanácsra ruházza. Annak alapján minden állam köteles tartózkodni az erő alkalmazásától, illetve az azzal való fenyegetéstől. Az önvédelem esetét kivéve az erő alkalmazásának monopóliumát az ENSZ-re ruházza, hogy azzal a nemzetközi béke és biztonság fenntartása érdekében éljen.

Ennek első lépése a helyzet meghatározása, azaz annak eldöntése, hogy a Biztonsági Tanács az Alapokmány VI. vagy VII. fejezete alapján járjon-e el.¹³ Ezután dönthet ideiglenes rendszabályok alkalmazásáról, ajánlásokról vagy kötelező intézkedésekről.

Fő különbségek a VI. és VII. fejezet között

Az Alapokmány két fejezete mind az alkalmazási esetkör, mind pedig az alkalmazható intézkedések körében komoly különbségeket mutat.

A VI. fejezetet akkor alkalmazzák, amikor egy nemzetközi viszály elhúzódása a béke veszélyeztetésére vezethet, de nem biztos, hogy ez megtörténik. Ehhez képest a VII. fejezet alkalmazására a béke veszélyeztetése, a béke megszegése vagy agressziós cselekmény esetén van lehetőség, azaz azokban helyzetekben, amikor a nemzetközi békét és biztonságot kézzelfogható veszély fenyegeti, vagy azt már vissza kell állítani.

A VI. fejezet alkalmazása esetén a Tanács kísérleteket tehet a viszály békés rendezésére, de ezek a kísérletek nem léphetnek túl az ajánlásokon, szemben a VII. fejezet szerinti helyzetekkel, ahol már kényszerintézkedések is alkalmazhatók, végső esetben akár fegyveresek is. A VI. fejezet alapján elfogadott határozatok ajánlásjellegűek, jogilag nem kötelezőek. Ezzel szemben a VII. fejezet alkalmazása során már lehetséges kötelező határozatok elfogadása is. Fontos eljárási különbség, hogy a VI. fejezet alapján az érintett állam a szavazás során tartózkodni köteles, ám a VII. fejezet alapján nincs ilyen kötelezettsége.

Lehetséges intézkedések a VII. fejezet alapján

Mint fentebb láttuk, a Biztonsági Tanács egyik legfontosabb jogosítványa a helyzet meghatározásának joga, amire kizárólag neki van lehetősége. Ez érdemi döntésnek minősül, ami

¹³ Bővebben lásd: SHAW 2014, 898.

azt jelenti, hogy az állandó tagokat vétőjog illeti meg. A döntési helyzetet az Alapokmány 39. cikke a következőképpen határozza meg: „A Biztonsági Tanács megállapítja a béke bárminő veszélyeztetésének vagy megszegésének, vagy bárminő agressziós [az eredeti szövegben: »támadó«] cselekménynek fennforgását és vagy megfelelő ajánlásokat tesz, vagy határoz afelett, hogy milyen rendszabályokat kell a nemzetközi béke és biztonság fenntartása vagy helyreállítása érdekében a 41. és 42. cikkek alapján foganatosítani.”

A Tanács a helyzet meghatározása során alkalmazott mérlegelési joga a kialakult gyakorlat alapján rendkívül széles, az elmúlt évtizedekben sokféle helyzetet minősített olyannak, amely kiváltja a VII. fejezet alkalmazhatóságát.

A 39. cikk által említett három kategória közül a béke veszélyeztetése foglalja magában a legtöbb lehetséges cselekményt. Legelső alkalommal e minősítést a Biztonsági Tanács 1948-ban alkalmazta, amikor a létrejöttét deklaráló Izrael állammal szemben az arab államok támadást indítottak.¹⁴ A későbbiekben már sok más olyan esetre is alkalmazták ezt a kategóriát, amelyek nem minősültek nemzetközi konfliktusnak, többek között olyan humanitárius válságok során, amelyek az emberi jogok súlyos és tömeges megsértését jelentették: erőszakos helyzetek egy államban, menekültválságok, illetve a nemzetközi terrorizmus jelensége.

A béke megszegése azt a helyzetet jelenti, amikor valamiféle állami cselekmény eredményeképpen az államok között fegyveres ellenségeskedések alakulnak ki. Az eddigi gyakorlat azt mutatja, hogy állami cselekményre van szükség, szemben a béke veszélyeztetésével, aminek kiváltására nem állami szereplők cselekménye is alkalmas lehet. Eddig a béke megszegését a tanács 1950-ben a koreai háborúval, 1982-ben a Falkland-szigetek argentin megszállásakor, az iraki–iráni háború során, illetve Kuvait Irak általi 1990-es megszállásakor állapította meg.

Az agressziós cselekmény megállapításával kapcsolatban (amire idáig kevésszer került sor) nyitott kérdés volt annak pontos tartalma, tekintettel arra, hogy maga a 39. cikk, de az Alapokmány sem tartalmazza az ilyen cselekmények meghatározását, ami miatt a ki-fejezés pontos tartalma sokáig vitatott volt. Ezen a helyzeten az segített, amikor az ENSZ Közgyűlése 1974-ben elfogadta el az agresszió definíciójáról szóló 3314. (XXIX) számú határozatát, amely példálózó jelleggel meghatározta az agressziós cselekmények fogalmát, hozzátéve, hogy maga a Biztonsági Tanács is annak minősíthet adott cselekményeket.

Kényszerítő intézkedések elrendelése

Amennyiben a Tanács megállapította a VII. fejezet alkalmazhatóságát, dönthet bizonyos kényszerítő intézkedések elrendeléséről. Az Alapokmány 41. és 42. cikkei határozzák meg az alkalmazható intézkedések két fő kategóriáját, nevezetesen a fegyveres erő alkalmazásával nem járó és az azzal járó intézkedések csoportját.

A 41. cikk alapján a Tanács elrendelheti például a gazdasági vagy a diplomáciai kapcsolatok megszakítását, embargót, az adott állam kapcsolattartási lehetőségeinek teljes vagy

¹⁴ S/RES/54 (1948).

részleges felfüggesztését vagy bármilyen olyan lépést, amit alkalmasnak lát a nemzetközi béke és biztonság fenntartásához vagy helyreállításához.¹⁵

A Tanács a 42. cikk alapján fegyveres erők felhasználásával járó kényszerítő intézkedéseket rendelhet el, így rendelkezhet fegyveres erők bevetéséről, amely erők lehetnek az ENSZ rendelkezésére bocsátott központi haderő vagy az egyes tagállamok saját egységei.

Felhatalmazás a fegyveres erő alkalmazására

A fegyveres erővel járó kényszerítő intézkedések alkalmazására a Tanács részéről mindig kifejezett felhatalmazásra van szükség. Ennek megjelenítésére a Biztonsági Tanács általában a „minden lehetséges eszközt” vagy a „minden szükséges eszközt” kifejezéseket alkalmazza.¹⁶

Logikus elvárás, hogy a felhatalmazás kifejezett legyen. Az Alapokmány és a Tanács gyakorlata sem ismeri el a hallgatólagos vagy az utólagos felhatalmazás intézményét. Ez már csak amiatt is fontos szempont, mert miután az ENSZ Alapokmánya egy igen hosszú jogi-politikai fejlődés eredményeképpen, a világ békéje biztosításának szándékával általánosságban betiltotta a nemzetközi kapcsolatokban a bármilyen mértékű erő alkalmazását, valamint az azzal való fenyegetést, e tilalom erejének megőrzéséhez gondoskodni kell annak védelméről is. Ezzel szembenenne, ha az államok számára túl könnyen kihasználható kiskapuk maradnának nyitva. Az erő alkalmazása a mai nemzetközi jogrendben csak az egyéni vagy kollektív önvédelmi helyzetben (az Alapokmány 51. cikke szerint) vagy a fenti 42. cikk alapján adott felhatalmazás alapján lehetséges, így nem csoda, hogy az államok megpróbálkozhattak a biztonsági tanácsi határozatok kiterjesztő értelmezésével, hogy fegyveres cselekményeiket legitimálni próbálják. Ennek tipikus formája, hogy a Tanács határozataiban foglalt állítólagos hallgatólagos vagy utólagos hozzájárulásra próbálnak hivatkozni, vagy amikor több határozatot összevonva értelmezve próbálják igazolni a Tanács felhatalmazását.¹⁷

A Biztonsági Tanács által hozott határozatok

A határozatok kötelező ereje

Az Alapokmány VI. fejezete alapján – tehát hogy a viták békés rendezése körében nem lehet kötelező határozatot hozni – csupán a VII. fejezet, azaz a nemzetközi békét és biztonságot komolyan veszélyeztető helyzetekben hozhat kényszerítő intézkedéseket tartalmazó, jogilag kötelező erejű határozatokat. A helyzet meghatározása, azaz az alkalmazott fejezet megállapítása a Biztonsági Tanács joga, ám sok esetben a határozataiban nem jelöli meg egyértelműen azok pontos jogalapját sem cikk, sem pedig fejezet szintjén. Emiatt előfordul, hogy az adott határozat szövegéből, szóhasználatából kell megállapítanunk azt.

¹⁵ GRAY 2010, 634–636. További példákért lásd: JOYNER 2005, 184.

¹⁶ Ezekre példák: S/RES/678 (1990); S/RES/794 (1992); S/RES/816 (1993); S/RES/929 (1994); S/RES/940 (1994); S/RES/1973 (2011).

¹⁷ Bővebben lásd: JOYNER 2005, 186.

Ez szerencsétlen fejlemény, hiszen minden szempontból kívánatos lenne a fogalmi tisztaság, de ez szinte természetes és sajnálatos következménye a Tanács átpolitizált működésének. A kialakult gyakorlat szerint a Tanács a VII. fejezetre való kifejezett utalás nélkül is fogadhat el kötelező erejű határozatokat, azaz egy határozat elemzése során szükséges a szöveg alapos vizsgálata.

Az eddig kialakult gyakorlat alapján a következő szóhasználatok utalhatnak a határozat kötelező jellegére, ha nem látjuk az „Alapokmány VII. fejezet alapján eljárva” kitélt: „a helyzet veszélyt jelent a nemzetközi békére és biztonságra”, „felhatalmazza a tagállamokat”. Amennyiben a határozat nem hivatkozik az Alapokmány VII. fejezetére, és a „megállapítja”, „ajánlja”, „felhívja”, „felszólítja” kifejezéseket használja, az jogilag nem kötelező erejű határozat. Óvatosnak kell lenni az Alapokmány 25. cikkére való esetleges hivatkozással is, az ugyanis azt tartalmazza ugyan, hogy a részes államok végrehajtják a Biztonsági Tanács határozatait, de azzal a kitéttel, hogy „az Alapokmány előírásai szerint”, ami azt jelenti, hogy a VI. fejezet esetében azok nem kötelezők, azaz ez a hivatkozás még nem elegendő a határozat kötelező erejének megállapításához.

A Tanács határozatainak jellege – rendezés vagy normaalkotás?

A Biztonsági Tanács általában egyedi esetekben hoz döntéseket, adott helyzetekre nézve állapít meg rendelkezéseket, azaz a határozatok térben és időben, valamint tárgyukban is egy helyzethez kötődnek. Előfordult már a gyakorlatában, hogy két állam konkrét jogvitáját döntötte el, így például amikor megállapította a Kuvait és Irak közötti határt, illetve állást foglalt a két állam közötti konfliktus során okozott károkkal kapcsolatos felelősségről és azok megtérítéséről.¹⁸ A kilencvenes évek első felében, a Tanács egyesek szerint a nemzetközi jogalkotás felé kezdett sodródni, amikor felállította az eseti büntető törvényszéket a volt Jugoszlávia, illetve Ruanda területén elkövetett bűncselekmények kivizsgálása és megbüntetése céljából,¹⁹ de tisztázni kell, hogy ezek a bírói testületek nem teremtettek új anyagi jogi kötelezettségeket, az általuk büntetett cselekmények a nemzetközi jog más forrásai (például az 1949-ben elfogadott genfi egyezmények vagy az 1948-ban elfogadott népiirtás elleni egyezmény) alapján a Tanács határozatai nélkül is bűncselekménynek minősültek, e bírói fórumok pedig a bűnösség megállapítása esetén az érintett államok saját jogát alkalmazták a büntetések kiszabása tekintetében. Emiatt ezekben az esetekben nem beszélhetünk nemzetközi jogalkotásról.

Ugyanakkor láthatunk példákat – igaz, elenyésző mennyiségben – arra is, amikor a Biztonsági Tanács általános érvényű normaalkotásba kezdett.²⁰ A nemzetközi terrorizmus felszámolását célzó határozatai²¹ alkalmasak általános és absztrakt jogalkotásra: jogi kötelezettségeket teremtenek, amelyek alapján az államok büntetőjogi normákat kell, hogy alkotásanak, anyagi forrásokat kell, hogy befagyasszanak, konkrét személyekkel kapcsolatban kell fellépniük. Ez az egyelőre nem túl széles gyakorlat komoly aggályokat keltett, és élesen veti fel

¹⁸ S/RES/687 (1991); S/RES/692 (1991).

¹⁹ S/RES/827 (1993); S/RES/955 (1994).

²⁰ Erről a témáról bővebben lásd: ALVAREZ 2005, 184–216.

²¹ S/RES/1373 (2001); S/RES/1540 (2004).

azt a kérdést, hogy a Tanács működése felett nem szükséges-e valamiféle bírói ellenőrzés, különösen, ha tevékenysége közvetlenül irányulhat emberi jogok korlátozására.

A Biztonsági Tanács kiválthatósága az ENSZ Közgyűlése által – az „Egyesülve a békéért” határozat

A hidegháború kezdetén, a koreai háború esetéből okulva, a Szovjetunió a kudarcot vallott távolmaradási taktika helyett inkább ahhoz folyamodott, hogy egyre gyakrabban élt vétőjogával, amivel lényegében megakadályozta a Tanács érdemi működését. Ám ezzel az nem tudta betölteni azt a feladatát, amelyet az Alapokmány 24. cikkének (1) bekezdése testált rá, miszerint az ENSZ „gyors és hathatós cselekvésének biztosítása érdekében a tagok a nemzetközi béke és biztonság fenntartásáért a fő felelősséget a Biztonsági Tanácsra ruházzák”.

A kialakult helyzet feloldására megoldást kellett találni, amihez a politikai támogató háttérrel az adott időszakban a nyugati államok kényelmesnek tűnő többsége biztosíthatta a Közgyűlésben. Ez a felállás látszólag felértékelte a „demokratikus” megközelítést a nemzetközi kapcsolatokban, hiszen a Közgyűlésben minden ENSZ-tagállam rendelkezik egy szavazattal, és egyiknek sincs vétőjoga. A Közgyűlés az Alapokmány fenti passzusával kapcsolatban kialakított álláspontjává az vált, hogy a „fő felelősség” azt jelenti, hogy a Biztonsági Tanács felelőssége e kérdésben elsődleges ugyan, de nem kizárólagos, azaz más ENSZ-intézmények is foglalkozhatnak a kérdéssel. Ennek következményeképpen a Közgyűlés 1950. november 3-án elfogadta az *Egyesülve a békéért (Uniting for Peace)* címet viselő, 377. számú határozatot.

A határozat mögötti hidegháborús logikából fakadó politikai motivációkról hűen árulkodik, hogy a Közgyűlés tagságában a szavazásnál nagyon szépen kirajzolódtak a politikai törésvonalak. Az 52-5-2 arányban elfogadott határozat ellen szavazott a Szovjetunió, két kommunista szövetségese, Csehszlovákia és Lengyelország, két önálló ENSZ-tagsággal rendelkező szovjet tagállam, Fehéroroszország és Ukrajna. A szavazáskor tartózkodott két „el nem kötelezett állam”, Argentína és India. Az ellenszavazók nyilvánvalóan a Szovjetunió vétőjogának legyűrésének potenciális eszközeként tekintettek az előterjesztésre.

A határozat lényege, hogy lehetővé teszi, hogy egy olyan helyzetben, amikor a Biztonsági Tanács az állandó tagok valamelyikének vétője miatt nem tud dönteni, a Közgyűlés egyfajta mögöttes felelősségként átvehesse hatásköreit. Azaz a béke veszélyeztetése, megszegése vagy agressziós cselekmény elkövetése esetén a Tanács helyett a Közgyűlés vitathassa meg a helyzetet, és az erő alkalmazásával járó válsághelyzetben (azaz a béke megszegése vagy agresszió esetében) akár a fegyveres erő alkalmazásával járó kollektív intézkedések végrehajtásáról is dönthessen. A határozat erősítette is a Közgyűlést azzal, hogy megteremtette az úgynevezett „sürgős, rendkívüli ülészek” intézményét, amely alapján az amúgy nem állandóan ülésező testület saját maga is összeülhetett, hogy dönthessen, megkerülve a Biztonsági Tanácsot, amely összehívhatta a Közgyűlés rendkívüli ülészekét.

A Közgyűlés ilyen helyzetekben kétharmados többséggel eljárva hozhatja meg a nemzetközi béke és biztonság fenntartására vagy helyreállítására irányuló határozatait. Fő szabály szerint a határozathozatalhoz a jelen lévő és szavazó tagok egyszerű többsége elegendő, de ezekben az esetekben nyilvánvalóan indokolt a nagyobb konszenzuskényszer. A Közgyűlés által megalkotott határozatoknak nincs közvetlen kötelező ereje, csak

ajánlásjellegűek, ugyanakkor nagyon komoly jelentőségük lehet. Ahogy a Nemzetközi Bíróság az 1996-ban elfogadott, a nukleáris fegyverek alkalmazásának jogszerűségéről szóló tanácsadói véleményében²² is leszögezte, lehet normatív értékük, így például bizonyítékául szolgálhatnak egy norma szokásjogi erejének meglétére.

Az „Egyesülve a békéért” határozatot ritkán alkalmazták, eddig a Közgyűlés ezt tíz esetben gyakorolta, a legtöbb esetben érdemi, komoly politikai siker vagy eredmény nélkül. Alkalmazták a szuezi válsággal (1956) és a magyarországi forradalommal (1956) kapcsolatban, több alkalommal a Közel-Kelet válságai során (1958, 1967, 1982, 1997), valamint Kongóval (1960), Afganisztánnal (1980) és Namíbiával (1981) összefüggésben. Összességében megállapíthatjuk, hogy olyan esetekben volt használatos, amikor a Biztonsági Tanács működésképtelenné vált, de a Közgyűlésben még kialakítható volt domináns, többségi álláspont az adott kérdésekben.

E sajátos megoldásnak utólag nem csupán a politikai hasznosságát tudjuk megkérdőjelezni, de nemzetközi jogi szempontból is aggályos megoldással állunk szemben. Bár a Közgyűlés eredeti jogértelmezését a „fő felelősség” tekintetében a Nemzetközi Bíróság megerősítette később, illetve a *Bizonyos kiadások*-ügyben,²³ valamint az első ránézésre az Alapokmány szövegével és szellemével is összhangban állónak látszik, számos probléma következhet belőle. Az ugyanis ellentétes az Alapokmány 11. és 12. cikkeiben foglaltakkal és azzal, hogy hatáskört von el a Biztonsági Tanácstól, felborítja az ENSZ struktúráján belül a fő szervek közötti hatáskörmegosztást és működési egyensúlyt. Alkalmas arra, hogy nemzetközi feszültségeket eredményezzen, és amennyiben módszeresen arra alkalmazzák, hogy megkerüljék a Biztonsági Tanács egy állandó tagjának vétőjét, végső soron a szervezet egységét is veszélyeztetheti, ezzel megismételve azokat a történelmi hibákat, amelyek látszólag éppen szükségessé tették a megalkotását.

A Biztonsági Tanács és a Nemzetközi Bíróság viszonya

Az írott nemzetközi jogi szabályozók, valamint az eddig kialakult gyakorlat sem igazít el abban a kérdésben, hogy létezik-e valamiféle hierarchikus viszony a Nemzetközi Bíróság és a Biztonsági Tanács között. Az alapvető kérdés, hogy vajon a Nemzetközi Bíróság rendelkezik-e olyan hatáskörrel, hogy állást foglaljon a Tanács valamely döntésének jogszerűsége tekintetében – megjegyezve ugyanakkor, hogy a bíróság lehetséges eljárásait nehéz kiterjeszteni e kérdés vizsgálatára.

A peres eljárásban ugyanis a bíróság az államok közötti jogvitát, a tanácsadó vélemény iránti eljárásban pedig a nemzetközi jog valamely elméleti problémáját vizsgálhatja, és egy biztonsági tanácsi határozat jogszerűségének vizsgálata ezekben csak áttételesen képzelhető el. Ám ez nem lehetetlen, hiszen elvileg a bíróság az ügy vizsgálata során akár még azt is találhatja, hogy a Tanács egy határozata a nemzetközi joggal való ellenessége okán érvénytelen, és ezért nem veszi figyelembe.

²² *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996, 226.

²³ *Certain expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter)*, Advisory Opinion of 20 July 1962, I.C.J. Reports 1962, 151.

Ilyenre idáig nem került sor, azaz a bíróság még egyszer sem állapította meg egy biztonsági tanácsi határozat jogellenességét vagy emiatti érvénytelenségét. Ugyanakkor soha nem mondta még ki, hogy ne is rendelkezne ilyen hatáskörrel, sőt, néhány döntésében közvetett módon utalt annak meglétére. Ezen értelmezések vizsgálata egyelőre két területen rajzol ki formálódó gyakorlatot: egyszer a biztonsági tanácsi határozatoknak az ENSZ Alapokmányával (a továbbiakban: Alapokmány), másodsor pedig egyéb nemzetközi szerződésekkel való vélt vagy valódi ütközés esetében. Az első esetben könnyebb helyzetben volt, mert nem talált normaütközést. A Namíbia-ügyben alkotott tanácsadó véleményben²⁴ vizsgált több biztonsági tanácsi határozatot, és kimondta azokról, hogy megfelelnek az Alapokmány rendelkezéseinek. Ez arra utal, hogy a bíróság fenntartja magának a jogot az ilyen vizsgálatra, ugyanakkor hallgatott arról, hogy mi lenne a következménye, ha nem erre a következtetésre jutott volna. A BT határozatai és az egyéb nemzetközi szerződések közötti összeütközésekkel a bíróság a Lockerbie-ügyben hozott joghatósági ítéletben²⁵ foglalkozott, amely eljárás során azt mondta ki, hogy a nemzetközi szerződéssel ellentétes normatartalmú BT-határozat is érvényes, azaz a montreali egyezményvel ellentétes 748. számú BT-határozat elsőbbséget élvez az ENSZ Alapokmányának 103. cikkében foglaltak szerint. A döntés jelentősége, hogy bár a bíróság kifejezetten nem mondta ki, de a vizsgálat ténye ebben az esetben is arra utal, hogy a bíróság fenntartja magának a jogot erre. Persze az lett volna igazán érdekes, ha a nemzetközi szerződéssel való ütközés okán a bíróság a határozatot tekinti érvényesnek, de nem ez történt.

Ugyanakkor, ahogy a Biztonsági Tanács aktivizmusa az elmúlt időszakban folyamatosan növekedett, várhatóan lesznek olyan esetek, amikor a Nemzetközi Bíróság hasonló szerepvállalása kívánatosá válik. Már csak azért is, mert a BT nem csupán több, de tartalmát tekintve is újszerű határozatokat fogad el (lásd például a terrorista szervezetekkel és egyénnel szemben célzottan elfogadott, jogaikat közvetlenül befolyásoló úgynevezett „intelligens” szankciós határozatokat), emiatt pedig szükségessé válhat a nemzetközi jog szintjén megjelenő jogi ellenőrzés a tevékenysége felett. E kérdés megoldása várhatóan az egyik komoly kihívás lesz a következő évtizedekben.

Felhasznált irodalom

- ALVAREZ, José E. (2005): *International Organizations as Law-makers*. Oxford, Oxford University Press.
- Azerbaijan wins final vacancy on Security Council (2011). *UN News Centre*, 24 October. Elérhető: www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=40174 (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- GRAY, Christine (2010): The Use of Force and the International Legal Order. In EVANS, Malcolm D. ed.: *International Law*. 3rd edition. Oxford, Oxford University Press. 615–650.

²⁴ *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, Advisory Opinion, 21 June 1971, I.C.J. Reports 1971, 113–116. bekezdés.

²⁵ *Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United States of America)*, Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 1998, 115.

- JOYNER, Christopher C. (2005): *International Law in the 21st Century. Rules for Global Governance*. Lanham, Rowman & Littlefield Publishers.
- LATTMANN Tamás (2011): A líbiai válság és az egyes nemzetközi intézmények tevékenységének értékelése. In KAJTÁR Gábor – KARDOS Gábor szerk.: *Nemzetközi jog és európai jog: új metszéspontok. Ünnepi tanulmányok Valki László 70. születésnapjára*. Budapest, Saxum Kiadó. 116–130.
- Security Council: Veto List Dag* (2019). Hammarskjöld Library. Elérhető: <http://research.un.org/en/docs/sc/quick/veto> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- SHAW, Malcolm N. (2014): *International Law*. 7th edition. Cambridge, Cambridge University Press.
- SULYOK, Gábor (2009): *Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Biztonsági Tanácsa: összetétel, szavazás, reform*. Budapest, Complex Kiadó.

A Nemzetközi Bíróság döntései (időrendi sorrendben)

- Admission of a State to the United Nations (Charter, Art. 4)*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1948.
- Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, Advisory Opinion, 21 June 1971, I.C.J. Reports 1971.
- Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United States of America)*, Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 1998.
- Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996.
- Certain expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter)*, Advisory Opinion of 20 July 1962, I.C.J. Reports 1962.

NATO – kollektív védelem

Szenes Zoltán

Bevezetés

A hetvenéves Észak-atlanti Szerződés Szervezete (a továbbiakban: NATO) a szakirodalomban klasszikus kollektív védelmi szervezetnek számít,¹ még ha az elmúlt negyed évszázadban bővültek is biztonsági funkciói. A NATO hatályos stratégiai koncepciója három alapvető feladatot határoz meg az észak-atlanti szervezet számára: 1. *kollektív védelem*, 2. *válságkezelés* és 3. *kooperatív biztonság*.² Már a három különféle rendeltetésből is kiderül, hogy a szövetségnek csak az egyik funkciója, a kollektív védelem adja a NATO „márkajegyét”.

A kollektív védelem a katonai biztonság megszerzésének katonai szövetséghez való csatlakozás útján történő megszerzése.³ A szövetséghez tartozást az államok sokféle ok miatt választhatják, például ha úgy gondolják, hogy saját katonai képességeik korlátozottak egy lehetséges fenyegetéshez képest, vagy hisznek abban, hogy a csatlakozással növelik a szövetség erejét, elrettentő képességét, amely egy katonai konfliktus esetén garantálja az ország biztonságát. A szövetségi formáció különösen akkor fontos, amikor egy potenciális hegemon hatalom más államokat fenyeget a nemzetközi rendszerben. Nem véletlen, hogy napjainkban is az Oroszország nyugati határán fekvő országok fokozott katonai védelmet kérnek a NATO-tól. A szövetségalkotást a biztonságelméletek gyakran összekapcsolják az erőegyensúly elméletével, ugyanis az „automatikus” szövetségre lépéssel ellensúlyt akarnak képezni egy fenyegető állammal szemben (lásd például a NATO megalakulását).⁴ Más vélemények szerint a kis államok akkor is csatlakoznak a térségi katonai szövetséghez, ha nincs fenyegető hatalom, csupán a követő magatartást (*bandwagoning*) alkalmazzák előnyök reményében, vagy attól félnek, hogy valamit elmulasztanak. Ez tetten érhető a NATO esetében is, ugyanis egy transzatlanti tagság jó „ajánlólevél” az uniós tagság eléréséhez is. Egy jól működő katonai szövetség kétségkívül hasznos megoldás az államoknak, hiszen nem kell erőn felül hadsereget fenntartani, a haderőfejlesztésnél figyelembe vehetik a szövetségi munkamegosztás előnyeit. Azonban a szövetségi tagságnak vannak problémái is, amelyek az eltérő érdekekben, a döntéshozatalban, a tehermegosztásban, a szövetségkonform

¹ VALKI 1999; MATUS 1999; GYARMATI 2011; GAZDAG 2011.

² NATO Strategic Concept 2010.

³ Napjainkban 14 két- és többoldalú katonai szövetségi megállapodás létezik, a legismertebb a NATO, az ANZUS, a riói szerződés, az Amerikai Államok Szervezete (AOS) és a Kollektív Biztonsági Szerződés Szervezete. A kétoldalú védelmi szerződéskötésben legaktívabb az Egyesült Államok, amely több országgal írt alá megállapodást (például Japán, Dél-Korea, Fülöp-szigetek).

⁴ WALT 1997, 320–329.

haderőfejlesztésben (a nagy országok másolásában) érhetők tetten. A szövetségen belüli elvi és konkrét eseti vitákat azonban nem szabad eltúlozni, hiszen ezek hozzátartoznak a szövetségi együttműködés problémaköréhez. A biztonságelméleti irodalom⁵ már a nyolcvanas években feltárta a biztonsági dilemma összefüggéseit a szövetségi működés bonyolult érték- és érdekrendszerében. A kollektív védelmi szövetség működését mindig is a szövetségi feladatokban való részvétel (*entrapment*) és a szövetségi ígéretek be nem tartása (*abandonment*) közötti egyensúlyozás jellemezte, közösségi és egyes tagországi szinten egyaránt. Ha a szervezet nem nyújt megfelelő segítséget annak a tagországnak, amely veszélyeztetve érzi magát, akkor az érintett állam elhagyatottnak, „árvának” érzi magát, amely felveti a szolidaritás és a hitelesség kérdését. Inffalódnak a kollektív védelem garanciái akkor is, ha a segítséget kérő szövetségi tag nem kapja meg a biztonságát garantáló segítséget, gondoljunk például a Délkelet-ázsiai Szerződés Szervezetének (SEATO) vagy a Központi Szerződés Szervezetének (CENTO) a megszűnésére. Másik oldalról a biztonsági fenyegetésben vagy egy biztonsági probléma megoldásában konkrétan nem érintett állam pedig azt mérlegeli, hogy mennyire bonyolódik bele egy szövetségi szempontból fontos, de saját nemzeti érdeke szempontjából marginálisnak tűnő konfliktusba. Lehet, hogy sikerül elkerülnie a csapdahelyzetet, nem delegal erőket a konfliktuskezelésbe, nem vesz részt a kívánt műveletben, de nem biztos, hogy amit nyer ennek révén, azt nem veszíti el a vámon. Ha a szövetség ugyanis nem találja meg az egyensúlyt a probléma megoldására, akkor könnyen hiteltelenné válik, elveszítheti relevanciáját, végső soron kockáztatja saját jövőjét. Ilyen okok miatt szűnt meg például a Varsói Szerződés 1991-ben.⁶

A kollektív védelem rendeltetése, fontossága és tartalma sokat változott a NATO története során. A hidegháború alatt a klasszikus – erőegyensúlyon alapuló – kollektív védelem volt a jellemző, hiszen az észak-atlanti szövetség tagjait (különösen a nyugat-európai tagországokat) kellett megvédeni a Szovjetunió és a Varsói Szerződés nukleáris és hagyományos fenyegetései ellen. A hidegháború után a szövetség rendeltetése megváltozott, az ellenség „elvesztése” után a NATO-nak alkalmazkodnia kellett a megváltozott világhoz. Ezt a folyamatot nevezi a szakirodalom a NATO transzformációjának,⁷ napjainkban pedig a NATO adaptációjának.⁸

Szervezeti felépítés, működés és döntéshozatal

A NATO-t 1949. április 4-én 12 alapító ország (Belgium, Dánia, Egyesült Királyság, Egyesült Államok, Franciaország, Hollandia, Izland, Kanada, Luxemburg, Norvégia, Olaszország, Portugália) hozta létre a Washingtonban aláírt Észak-atlanti Szerződéssel. A NATO nemzetközi jogi legitimitációját az Egyesült Nemzetek Alapokmányának 51. pontjából nyeri, amely szerint az ENSZ tagjainak természetes joga egyéni vagy kollektív önvédelem megszervezése egy esetleges fegyveres támadás ellen. Az alapító országok azt is szerződésbe foglalták, hogy a NATO tagjai egyedülálló értékközösséget alkotnak az egyéni szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és a jogállamiság elvei mellett (ezen a címen utasította

⁵ SNIDER 1984, 313–319.

⁶ SZENES 2017, 73–83.

⁷ Bővebben: CEBROWSKI 2003.

⁸ Bővebben: GLOBSEC 2017.

el a NATO a Szovjetunió tagsági felvételi kérelmét 1954-ben). A 14 cikkből álló, rövid dokumentum a szövetség működési alapjait fogalmazta meg, amelynek tartalmi kérdései az alapítástól kezdve változatlanok. A NATO tevékenységének központjában a kollektív védelem fenntartása áll, amelyet a hidegháború után válságkezelési és partnerségi feladatok egészítenek ki. A szövetség működése konszenzuson (egyhangú döntéseken) nyugszik.

A NATO szervezeti felépítését és működését a szövetség célja (a kollektív védelem és a demokratikus béke fenntartása az észak-atlanti térségben), jellege (politikai és katonai szövetség) és változó feladatrendszere (a jelenlegi három fő feladat) határozza meg. A NATO intézményrendszerének kialakítását a Washingtoni Szerződés 9. cikke tette lehetővé, amely kimondja: „A Felek ezennel egy Tanácsot állítanak fel, amelyben mindegyikük képviselve lesz, és amelynek feladata, hogy a jelen Szerződés alkalmazásával kapcsolatos kérdésekkel foglalkozzék. A Tanácsot úgy kell megszervezni, hogy bármely pillanatban gyorsan összeülhessen. A Tanács a szükséghez képest segédszerveket állít fel; nevezetesen azonnal felállít egy védelmi bizottságot, amely a szerződés 3. és 5. cikkei alkalmazásaként teendő intézkedésekre fog javaslatot tenni.”⁹ A NATO működése a tagállamok nemzeti szuverenitásának tiszteletére és az együttműködés közös működési mechanizmusán alapul.

A NATO legfőbb döntéshozói szerve az Észak-atlanti Tanács (*North Atlantic Council*, NAC), a Nukleáris Tervező Bizottság (*Nuclear Planning Group*, NPG) és a Katonai Bizottság (*Military Committee*). A bizottságokat a tagországok megfelelő szintű képviselői alkotják. A konszenzuson alapuló döntéshozatali bizottságok széles köre (például politikai, partnerségi, védelempolitikai és tervezési, fegyverzeti, szabványosítási, lég- és rakétavédelmi, logisztikai, erőforrások, műveletek és gyakorlatok, hírszerzési és elhárítási stb.) támogatja. A döntéshozók munkáját nemzeti szakértők, illetve a NATO-központ (Brüsszel) polgári (*International Staff*, IS) és katonai (*International Military Staff*, IMS) apparátusa támogatja. De a NATO-központban dolgoznak a nemzeti és partnerségi delegációk is.

A vezető szervezetnek polgári szervek és katonai hatóságok vannak alárendelve. A működéshez szükséges nem katonai feltételeket négy ügynökség (szabványosítási, támogató és beszerzési, híradó és információs, tudományos és technológiai) biztosítja. A NATO integrált katonai struktúrája két szövetséges hadászati szintű parancsnokság vezetése alá tartozik. A szövetségi katonai műveletekért, az alárendelt parancsnokságok irányításáért, az integrált lég- és rakétavédelemért, az állandó és alárendelt erők vezetéséért a Szövetséges Műveleti Parancsnokság (*Allied Command Operations*, ACO, Mons, Belgium) felelős. A Szövetséges Transzformációs Parancsnokság (*Allied Command Transformation*, ACT, Norfolk, Virginia, USA) a NATO átalakítását tervezi, koordinálja és irányítja, amely feladatokhoz tervezési, kiképzési és oktatási szervezetekkel, kiválósági hálózattal rendelkezik (amelyből az egészségügyi kiválósági központ Budapesten működik).

A NATO-nak nincs saját hadserege, a szövetség – néhány állandó készenlétű, az európai főparancsnoknak (*Supreme Allied Commander in Europe*, SACEUR) alárendelt erő kivételével – a tagországok által felajánlott katonai erőkkel és képességekkel hajtja végre feladatait. A szövetségnek ugyanakkor unikális előnye, hogy bár nem rendelkezik saját haderővel, kiépítette az erők vezetéséhez szükséges állandó parancsnoksági hálózatát (*NATO Command Structure*, NCS), amely mindig készen áll az alárendelt nemzeti erők vezetésére békében, válságban vagy háborúban. A NATO a többi nemzetközi szervezethez képest kis

⁹ Észak-atlanti Szerződés, 9. cikk. GAZDAG 2011, 47.

szervezet: a NATO-központban 1600 fő (hasonló nagyságrendet képviselnek a nemzeti delegációk is), az ügynökségeknél 5000 fő, a NATO integrált katonai struktúrájában (parancsnokságok, állandó alárendeltségű erők, például légtérelenőrzés, flottaerők) 8800 fő szolgál.¹⁰

A NATO működése konszenzuson alapuló döntéshozatalon nyugszik, amely a demokratikus működés talán legfontosabb alapelve. Az egyhangúságon alapuló működést a washingtoni szerződés 10. cikkéhez lehet visszavezetni, amely a bővítéssel kapcsolatban mondja ki „az egyhangú megegyezéssel” kapcsolatos határozati követelményt. A konzultáció mindaddig folytatódik, amíg mindenki számára elfogadható döntés születik, bár még így is előfordulnak olyan esetek, amikor valamelyik tagország megvétózza az előkészített döntést (például 2009-ben a bukaresti csúcson Görögország ellenezte Macedónia NATO-tagságát). Az egyhangúsági döntési alapelv biztosítja valamennyi tagország egyenlőségét, és megtestesíti a közös akaratot.

A NATO rendkívül tapasztalt a konszenzusos döntéshozatal kialakításában, gazdag informális eljárásrendet, konzultációs módszertant alakított ki, de a konszenzus elérése gyakran nem könnyű és időigényes. A NATO hidegháború utáni transzformációjáról szóló döntés stratégiai koncepcióként történő megfogalmazása 16 hónapot igényelt. Az orosz fenyegetettség ellensúlyozásához szükséges kollektív védelmi rendszabályok kialakítása és bevezetése három évig (2014–2017) tartott. A NATO malmai lassan örölnek. Ezért terjedtek el a NATO rövidítés tréfás változatai: a No Action Talk Only (Semmi aktivitás, csak szöveg), Not Able To Organize (Képtelen bármit is megszervezni), Now Almost Totally Obsolete (Mára majdnem teljesen elavult) kifejezések. Viszont a szövetség azt is megmutatta, hogy kritikus helyzetekben gyorsan tud dönteni (például 9/11 után egy nap alatt döntött az 5. cikk életbeléptetéséről). Am ha megszületik a döntés, és beindul a „gépezet”, a szövetség messze jobb hatékonysággal tud működni, mint más nemzetközi szervezetek.

A NATO működését a tagországok finanszírozzák, megfelelő erőforrásokat biztosítva a működéshez (stratégiai koncepció, 37. pont), amelyeket a lehető leghatékonyabb módon kell felhasználni. Az alapszerződés 3. cikke kimondja, hogy a „Felek külön-külön és együttesen, folyamatos és hathatós önszegély és kölcsönös segítség útján fenntartják és kifejlesztik egyéni és kollektív védelmi képességüket fegyveres támadással szemben.”¹¹ Ezért a NATO időről időre meghatározza a tagországok védelmi kiadásainak nagyságát (GDP százalékos arányban), amely a NATO műveleti ambíciószintjétől, a szövetségi feladatoktól és a védelmi tervezési követelményektől függ. Legutóbb Walesben (2014) született döntés arról, hogy 10 éven belül minden tagországnak el kell érni a GDP 2 százalékát, a kiadások 20 százalékát pedig a haderők modernizációjára kell fordítani. Bár a döntések mindig közösen születnek, a nagyságrend, illetve a megvalósítás állandóan viták tárgyát képezi. A tehermegosztással (*bargaining*) kapcsolatos diskurzus végigkíséri a szövetség történetét, amely egyrészt az Egyesült Államok és az európai tagországok, másrészt a különböző európai államok között folyik.¹² A szövetségi működésnek ugyanis egyik kísérő jellemzője a potyautasság (*free riding*), amikor is egyes tagállamok a védelem, az átalakulás, a háborúra való felkészülés fő terhét az Egyesült Államokra vagy néhány európai nagyhatalomra (Egyesült

¹⁰ NATO 2012.

¹¹ Észak-atlanti Szerződés, 3. cikk. GAZDAG 2011, 45.

¹² MARTON 2014; MATTELAER 2016.

Királyság, Franciaország) próbálják ráterhelni. A vita legújabbán Donald Trump amerikai elnök hatalomra kerülésével lobbant fel újra, amikor Washington azzal fenyegette meg a NATO-t, hogy az 5. cikk alapján nem nyújt segítséget a kiadási előírásokat nem teljesítő, potyautas tagországoknak. A védelmi erőforrásokról szóló vitáknak azért van jelentősége, mert ha egy tagország tartósan keveset fordít védelemre, akkor a haderejének állapota, képességei, működési lehetőségei nem teszik lehetővé a közös teherviselésen alapuló nemzeti hozzájárulását. Az elvártnál kisebb nemzeti hozzájárulás pedig hiányzik a megtervezett erőcsoportosításból, képességekből, közös fellépésből, amit aztán a nagyobb országoknak (többségében az Egyesült Államoknak) kell „betenni” a potyautas tagország helyett. Ezt a helyzetet láttuk 2014-ben is, amikor a walesi csúcson döntöttek a tagországok a védelmi képességek növeléséről.¹³

A szövetséget terhelő erőforrásvitáknak – a negatív hatások (feszültségek, a szolidaritás gyengülése, belső konfliktusok) mellett – mindig vannak pozitív eredményei is, hiszen nemcsak a kitűzött célok valósulnak meg, hanem egy magasabb szinten újra helyreáll a szolidaritás. A NATO 2017. évi adatai¹⁴ például azt mutatják, hogy a szövetség védelmi kiadásai már elérték az 1,31 százalékos (ez 45,8 milliárd eurós többletforrást jelent), a fejlesztés területén pedig a 19,37 százalékos átlagot. Öt ország tagja a kétszázalékos klubnak, a 20 százalékos modernizációs határt pedig már fél tucat tagország ostromolja. Az előrejelzések szerint 2020-ra a NATO-tagországok fele teljesíteni fogja a walesi kritériumokat. Magyarország e téren a tagországok között csak a hátsó harmadban helyezkedik el, ezért a kormány a varsói csúcstól döntött a védelmi költségvetés 2024-ig elérendő növeléséről.¹⁵ A védelmi kiadásoknak azért van nagy jelentősége, mert a szövetség működésének első számú alapelve alapján minden tagországnak magának kell finanszíroznia kiadásait (személyi állomány, technika, működés). A főelv ugyanis azt mondja ki, hogy a költségeket ott kell elszámolni, ahol keletkeznek (*costs lie where they fall*).

A NATO működésének biztosításához a szervezet három pénzügyi mechanizmussal rendelkezik: nemzeti finanszírozás, közös finanszírozás és többnemzeti finanszírozás.¹⁶ A nemzeti finanszírozás keretében a tagállamok lényegében minden költséget maguk állnak, amely a szövetségi összkiadások (mindennek a költsége, amit a NATO csinál) mintegy 90 százalékát jelenti. A közös finanszírozás biztosítja a NATO saját szervezeti működését, amelyet a tagállamok közös befizetéseiből finanszíroz egy elfogadott költségmegosztás alapján. A többnemzeti finanszírozás a szervezet hatáskörén kívül történik, de a szövetség érdekében valósul meg, amikor például két vagy több tagállam megállapodik, hogy közösen old meg egy-egy feladatot. Ilyen finanszírozással történik például a pápai légibázison működtetett hadászati szállítási képesség fenntartása. De ide tartoznak a támogatott országok (Afganisztán, Irak, Ukrajna stb.) segítésére létrehozott bizalmi alapok (*Trust Fund*) vagy más pénzügyi konstrukciók és eljárások is.

A NATO közös költségvetésének költségmegosztási formuláját évente állapítják meg az alapításkor/csatlakozáskor elfogadott nagyságrend alapján. A legnagyobb hozzájáruló országok az Egyesült Államok (21,7 százalék), Németország (14,5 százalék), az Egyesült

¹³ SZENES 2014.

¹⁴ NATO 2017a.

¹⁵ 1273/2016. (VI. 7.) Korm. határozat.

¹⁶ SZENES 2008.

Királyság (10,9 százalék), Olaszország (8,7 százalék) és Kanada (6,1 százalék).¹⁷ A befizetésekből három költségvetést működtet a NATO: civil költségvetést (a civil alkalmazottak bére, fejlesztések, a NATO-központ működése), katonai költségvetést (a szövetségi katonai struktúra működésének és katonai tevékenységének kiadásai) és a biztonsági beruházások költségvetését. A civil költségvetési befizetést a külügyminisztériumok, a katonai és infrastrukturális hozzájárulásokat pedig a védelmi minisztériumok teljesítik. Magyarország a mindenkori védelmi költségvetés 0,69 százalékát fizeti be mindhárom büdzsébe. A HM „tagsági díja” 2018-ban 8,6 milliárd Ft, amelyből 4,5 milliárd Ft megy a katonai költségvetésbe, 4,1 milliárd Ft pedig a biztonsági beruházási büdzsébe. A NATO-költségvetés nagysága 2014-ben a tagországi összesített katonai kiadásainak 0,28 százalékát (3,3 milliárd euró) tették ki. Ezen kívül a NATO termelési és logisztikai fejlesztési programjai is közös finanszírozásban valósulnak meg, de itt csak a programban részt vevő országok fizetnek be a projektköltségvetésbe (például a NATO földfelszíni felderítő rendszert menedzselő iroda munkájában 15 ország vesz részt). A NATO törekvéseit jól mutatja, hogy a fejlesztési programok nagyságrendje a közös működési költségvetésnek többszörösét teszik ki (14,3 milliárd euró).

A NATO tevékenységét háromágú rendeltetése határozza meg. A tagországok katonai biztonságát a külső fenyegetésekkel szemben a kollektív védelem feladatai determinálják. Ezek: a szövetség a hidegháború után részt vesz a nemzetközi válságkezelésben, a nemzetközi együttműködéssel, a partnerségi kapcsolatok fejlesztésével, a biztonsági közösség építésével pedig tovább növeli saját lehetőségeit.

A NATO 5. cikke

A kollektív védelem lényegét – a kölcsönös segélynyújtás ígérését – a washingtoni szerződésben a híres 5. cikk fogalmazza meg, amely így a biztonsági szerződés lelke (NATO-terminológiával: „szíve”)¹⁸ és legfontosabb pontja. Az 5. cikk kimondja: „A Felek megegyeznek abban, hogy egyikük vagy többjük ellen, Európában vagy Észak-Amerikában intézett fegyveres támadást valamennyiük ellen irányuló támadásnak tekintenek. Ennél fogva megegyeznek abban, hogy ha ilyen támadás bekövetkezik, mindegyikük az Egyesült Nemzetek alapokmányának 51. cikke által elismert jogos egyéni vagy kollektív védelem jogát gyakorolva, támogatni fogja az ekként megtámadott Felet vagy Feleket azzal, hogy egyénileg vagy a többi Féllel egyetértésben, azonnal megteszi azokat az intézkedéseket – ideértve a fegyveres erő alkalmazását is –, amelyeket a békének és biztonságának az észak-atlanti térségben való helyreállítása és fenntartása érdekében szükségesnek tart. Minden ilyen támadást és ennek következtében fogantatott minden intézkedést azonnal a Biztonsági Tanács tudomására kell hozni. Ezek az intézkedések véget érnek, ha a Biztonsági Tanács meghozta a nemzetközi békét és biztonság helyreállítására és fenntartására szükséges rendszabályokat.”¹⁹

¹⁷ NATO 2015.

¹⁸ NATO Founding Act 2017b.

¹⁹ Észak-atlanti Szerződés, 5. cikk.; GAZDAG 2011, 45.

Az 5. cikk nem egy automatikus segélynyújtási előírás, nem elég, ha egy ország ki nyilvánítja, hogy megtámadták, és akkor a többiek mennek segíteni (mert akkor például már többször aktíválni kellett volna az 5. cikket a Görögország és Törökország között kitört katonai konfliktusok miatt), hanem a tagországok egyhangú egyetértése kell az életbeléptetéséhez. A szövetség a tagország jogának tartja annak megítélését, hogy egy támadás valóban fegyveres támadás-e, és valóban a szövetség ellen irányul-e. Amikor ez a megközelítés a szövetség létrehozása időszakában kialakult, nemcsak a NATO döntéshozatali demokráciájának megteremtését tartották szem előtt, hanem azt is figyelembe vették, hogy a szerződést a tagországoknak is jóvá kell hagyni. Ez fontos szempont volt, hiszen egy automatikus, kötelező érvényű megfogalmazás elfogadása még az Egyesült Államok kongresszusi jóváhagyásánál is problémát jelenthetett volna. De hasznos volt ez az alapelv a NATO történetének bonyolult politikai és biztonsági helyzeteiben is. A tagországok egyéni döntésének kialakításához az alapszerződés intézményes segítséget nyújt. A szerződés 4. pontja lehetőséget biztosít a tagországoknak a szövetséggel való politikai konzultációra, ha az adott ország úgy érzi, hogy területi épségét, politikai függetlenségét vagy biztonságát veszély fenyegeti. A 4. cikk konzultációs lehetőségével többször élt Törökország (az iraki és szíriai háborúval összefüggésben) vagy például Lengyelország (az orosz–grúz ötnapos háború után vagy a 2014-es ukrán válság kapcsán). Az 5. cikk egyértelműen a szövetség egy vagy több országa ellen irányuló külső fegyveres támadásra utal, de nem definiálja az agresszió vagy külső támadás fogalmát. A szerződés előkészítése során ugyanis vita folyt arról is, hogy mennyire legyen „szókimondó” a megfogalmazás, utaljon-e a potenciális agresszorra, tartalmazzon-e a támadásra vonatkozó definitív megfogalmazást. Egy általánosabb kifejezés ugyanis nagyobb mozgásteret adhat a szövetségnek a válsághelyzetek kezelésére, a megfelelő katonai válaszok megfogalmazására. A rugalmas megfogalmazás előnye többször megmutatkozott a NATO története során. De hasznos napjainkban is, amikor a NATO – a 2016. évi varsói csúcson hozott döntés értelmében – a kibertérben ért támadásra már hagyományos katonai válaszcsoporttal is reagálhat. Az 5. cikk egyértelműen definiálja azt is, hogy a megtámadott ország vagy országok segítése kiterjedhet a fegyveres erő alkalmazására, amellyel különbözik például az Európai Unió kölcsönös segélynyújtási klauzulájától. Az Unió ugyanis szintén felszólítja a nemzetállamokat minden segítség és támogatás megadására, de nem nevesíti a katonai eszközöket.²⁰ Hasonlóképpen egyértelmű a megfogalmazás a tekintetben is, hogy ellenséges támadások esetén földrajzilag milyen területen kell a kollektív védelem követelményét érvényesíteni. Bár egyes országok részéről voltak törekvések, hogy a volt gyarmati területek is kollektív védelmet élvezzenek, a szerződés 6. cikke végül a tagországok területi védelmén túlmenően a Ráktérítőtől északra fekvő szigeteket, illetve az ott tartózkodó erőket, szövetségi hajókat és repülőgépeket jelölte ki oltalmazandó területként. Azonban a földrajzi behatárolás a hidegháború után, különösen az USA elleni 2001. szeptember 11-ei terrortámadást követően új értelmezést nyert, és előtérbe kerültek a védelmi felelősségi területen kívüli műveletek. A NATO külügyminiszteri értekezlete 2002 májusában döntött²¹ arról, hogy a terrorizmus elleni küzdelem keretében ott kell bevetni a NATO-erőket, ahol szükséges, olyan gyorsan, ahogy lehet, amihez a szövetségnek nagy távolságban alkalmazható és fenntartható haderőkre van szüksége. A reyjkjavíki értekezlet fontos fordulópontot jelentett

²⁰ Lisszaboni szerződés, 49.7. bekezdés.

²¹ NAC 2002. Final Communiqué.

a NATO történetében, mert ettől kezdve előtérbe kerültek a területen kívüli béketámogató műveletek és az expedíciós haderőfejlesztés feladatai. Az 5. cikk szerinti védelmi feladatok csak 2014 után kerültek vissza a NATO tevékenységének centrumába.

A kollektív védelemmel kapcsolatos indirekt és általános megfogalmazások nemcsak a megalakuláskori nehézségeket oldották meg, hanem a lehetséges alkalmazást tekintve megfelelő rugalmasságot teremtettek a NATO későbbi története során is. Amíg a „mindenki egyért, egy mindenkiért” kollektív védelmi formula egyértelmű prioritás volt a hidegháborús katonai szembeállítás idején, a közös ellenség elvesztése után (a Varsói Szerződés megszűnése, a Szovjetunió felbomlása) a NATO-ban előtérbe kerültek a válságkezelési és partnerségi feladatok. Az új biztonsági környezethez történő alkalmazkodás komoly kihívást jelentett a szövetségnek a tekintetben, hogy megőrizze a NATO alapkövének számító kollektív védelem fontosságát. Ezért a hidegháború utáni első két évtizedben az 5. cikk Csipkerózsika álmát aludta. Bár formálisan mindig az egyesszámú feladatot jelentette, az új típusú fenyegetések (terrorizmus) és biztonsági kihívások (aszimmetrikus hadviselés, rakétavédelem, kiberbiztonság, katonai technológiai verseny, leszerelési és proliferációs feladatok) bonyolultsága és tömeges feladatainak súlya alatt a konvencionális területvédelmi követelmények háttérbe szorultak. A kollektív védelmi feladatok fontosságának relativizálódásában az 5. cikk túl általános megfogalmazása is szerepet játszott (e tekintetben tehát hátrányt jelentett a konkrét definíció hiánya), mert így kevésbé tűnt fel a kollektív védelem versus expedíciós képességek körül zajló vita. Az pedig mindig világos volt, hogy a szövetség nem tud egyszerre két „készlet” fegyveres erőt fenntartani, egyet a hagyományos kollektív védelmi feladatokra, egyet pedig a válságkezelés „globális” feladataira. A szövetségi döntéshozatalt mindig befolyásolta a védelemre fordítható pénzügyi források szűkössége, a haderők csökkentése és a katonai képességfejlesztés nehézségei.

A kollektív védelem háttérbe szorulásához az is hozzájárult, hogy igazából nem voltak eljárások az 5. cikk életbeléptetésére, hiányoztak a döntéshozatal „kötelező” elemei, a konzultációs mechanizmusok, a nemzeti és szövetségi döntéshozatali eljárások. A hidegháború nagy katonai válságai (koreai háború, szuezi válság, berlini válságok, kubai válság, európai rakétatelepítések stb.) általában a szövetségen kívül zajlottak, amelyek ugyan érintettek egyes tagországokat, de nem közvetlen szövetségi megoldást igényeltek. A hidegháború befejezése utáni eufória, az ellenségkép megszűnése, a „béke osztaléka” pedig nem kimondottan kedvezett a klasszikus katonai védelmi feladatoknak. Az 5. cikket csak egyszer, a 2011. szeptember 11-i Egyesült Államok elleni terrorista támadást követően aktiválták, akkor is atipikus körülmények között. Az életbeléptetést például nem tagország, hanem maga a NATO-főtitkár kezdeményezte. Bár a NAC Állandó Tanácsa szeptember 12-én döntött az 5. cikk aktiválásáról, de az csak október 2-án lépett hatályba,²² miután az Egyesült Államok minden kétséget kizáróan bizonyította, hogy a támadás kívülről jött, a kabuli rendszer támogatását élvező, Oszama bin Laden vezette al-Kaida nemzetközi terrorista szervezettől. A NATO a terrorizmus elleni globális harchoz egy komplex csomagot dolgozott ki: átrepülési jogot biztosított az amerikai gépeknek a szövetségi légterben, két

²² NATO 2001, Invocation of Article 5.

antiterrorista műveletet indított októberben,²³ majd Prágában 2002-ben elfogadta a terrorizmus elleni művelet koncepcióját, terveit, intézkedéseit.

Bármennyire is sikertörténetnek értékelhető a NATO 5. cikk elsőként történő alkalmazása, használata mégis ellentmondásos megítélést kapott. Ennek oka elsősorban az, hogy a kollektív védelmi előírás elfogadása után öt nappal, 2001. október 7-én az Egyesült Államok – a NATO-val való konzultáció nélkül – háborút indított az afgán tálibrendszer ellen. Az akkori „cél határozza meg a koalíciót” amerikai politika megosztotta a szövetséget, hiszen az 5. cikk aktiválása a szolidaritás legerősebb politikai jele, ezért számos tagország kritikusan szemlélte Washington egyoldalú tevékenységét. A „hanyatlak a NATO” gondolat képviselői csak rövid ideig örülhettek, mert néhány hónap után kiderült, hogy Afganisztán a NATO-nak is adott feladatokat, nem kellett a partvonal mellől nézni a nemzetközi terrorizmus elleni harcot. A szeptember 11-i támadás visszafordíthatatlanul megváltoztatta a NATO-t, a szövetség politikai és katonai napirendjének témái már a jövőt formálták, a „létező” szövetség „cselekvő” közösséggé alakult át.²⁴ A szövetségeselek a közös önvédelem (5. cikk) értékelésénél nemcsak messze túlléptek a katonai invázióra adott hagyományos válaszon, hanem hatásosan véget vetettek annak a régóta fennálló vélekedésnek, miszerint a közös védelem kizárólag Oroszország ellen szól.

Az 5. cikk bevezetésének igénye a 2008. augusztusi ötnapos orosz–grúz háború után vetődött fel újra politikailag igen erőteljesen. Számos politikus, szakértő és elemző fejezte ki kételyeit a NATO elkötelezettségével kapcsolatban a tekintetben, hogy egy valóságos „háborús” konfliktusban kiállna-e egy szövetséges tagország, például a balti országok valamelyike mellett. Alexander Motyl amerikai professzor már a háború után egy hónappal megírta provokatív cikkét – *Megvédi-e a NATO Narvát?*²⁵ –, amelyre történelmi példák alapján azt a választ adta, hogy nem. A beavatkozás nélküli logika működne akkor is, ha Oroszország elfoglalná a NATO-tagország baltiakat, valamint Ukrajnát, Moldovát és Grúziát. „És akkor Európa, pontosabban a »régie« Európa, azt mondaná, hogy most már nem tudunk semmit sem tenni, hogy megvédjük őket.”²⁶ Azóta egy hagyományos orosz–NATO-háború kitörésének veszélye állandóan visszatérő téma a nemzetközi sajtóban, különösen az USA-ban és a NATO keleti határán fekvő országokban. Az 5. cikkről szóló viták ismét fellángoltak a NATO 2010. évi új stratégiai koncepciójának közel másfél éves előkészítése során.²⁷ A 2014-es ukrán válság után pedig a kollektív védelem egyértelműen visszakerült a NATO tevékenységének középpontjába, bár a döntések kapcsán nehéz diskurzusok zajlottak. Ugyan a 2014–2017-es időszakban született konszenzusok megbízható kollektív védelmi megoldásokat eredményeztek, a tapasztalatok azt is visszaigazolják, hogy a NATO 5. cikke hitelességének fenntartása folyamatos munkát igényel a szövetségtől.

²³ A *Sas segítsége* (*Eagle Assist*) elnevezésű légi ellenőrzési művelet az amerikai légtérben hét hónapig tartott, a földközi-tengeri antiterrorista művelet (*Aktív erőfeszítés/Active Endeavour*) pedig tizenöt év után, 2016-ban fejeződött be.

²⁴ RUHLE 2011.

²⁵ Narva – Komáromhoz hasonló fekvésű – ész-t város, amelyet a Balti-tengerbe torkolló Narva folyó választ el Oroszországtól az ország keleti határán. A folyó másik oldalán fekszik Ivangorod orosz ikerváros. Az 57 ezer fős lakosság többsége orosz nemzetiségű.

²⁶ MOTYL 2008. Az eredeti szöveg elérhető: www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/would-nato-defend-narva (A letöltés dátuma: 2019. 04. 08.).

²⁷ JONSON 2010.

Kollektív védelem a gyakorlatban

A szövetség az ukrán válságra válaszul intézkedéseket hozott a kollektív védelem megerősítésére a NATO keleti szárnyán. A transzatlanti szervezet vezetése ugyanis attól tartott, hogy Oroszország katonai intervenciók küszöb alatt végzett hibrid tevékenysége megosztja a NATO-tagállamokat, befolyásolja a szomszédos országok belpolitikáját, hitelteleníti a NATO biztonsági garanciáit. Nőtt az aggodalom a tekintetben is, hogy Oroszország egy meglepetés-szerű támadással elfoglalhatja a védtelen baltikumi területeket, amivel kész helyzet elé állítaná a NATO-t.²⁸ A balti tagállamok félelme nem volt megalapozatlan, hiszen országaikban számottevő orosz anyanyelvű lakosság él (főként Észtország és Lettország esetében), kiáltó az ellentét az állig felfegyverzett Kalinyingrád és a szövetség szárnyát képező Baltikum védtelensége között. A baltiak követeléseit felerősítette Lengyelország történelmi félelme és oroszellenessége, amelyhez később Románia és Bulgária nagyobb biztonságot sürgető politikája is csatlakozott.

A walesi csúcson a NATO jelentős ellenintézkedéseket mutatott be, amelyet készenléti akciótervnek (*Readiness Action Plan*, RAP) neveztek el (lásd az 1. táblázatot). A készenléti akcióterv kétféle intézkedéstípust tartalmazott: biztonsági (*assurance*) intézkedéseket, illetve alkalmazkodást (*adaptation*) szolgáló megoldásokat. A biztonsági intézkedések témakörében az Észak-atlanti Tanács (NAC) 2014–2015-ben elsősorban a közvélemény megnyugtatására törekedett, bevetette a NATO „megfogható” erőit (AWACS légtérellenőrző gépek, állandó haditengerészeti egységek), megerősítette a balti országok légvédelmét, nagyarányú gyakorlatokat szervezett a térségben és a határos tengereken. Emellett lehetőséget adott arra is, hogy a tagállamok kétoldalú alapon is erősítsék a veszélyeztetett országok védelmét, amelyben különösen az Egyesült Államok volt aktív. Az adaptációs döntések a NATO hosszú távú alkalmazkodását célozták meg a katonai vezetési és irányítási képességek, valamint a gyorsreagáló erők tekintetében. A 2002-ben létrehozott NATO Reagáló Erők (*NATO Response Force*, NRF) erejét megháromszorozták, 40 000 fős készenléti erővé fejlesztették. A megerősített NRF (*enhanced NRF*, eNRF) missziója kibővült a kollektív védelmi feladatok végrehajtásával.²⁹ A megerősítés miatt jelentősen megváltozott az NRF szerkezeti összetétele is, mivel a walesi csúcs létrehozta a nagyon gyors reagálását (2–7 nap) *VJTF* (*Very High Readiness Joint Task Force*, VJTF), dandár nagyságú (5000 fő) harccsoportot, amely egyfajta „mobil drótakadályként” komoly feltartóztató erővel rendelkezik.³⁰

A NATO Reagáló Erők irányítását a két hadműveleti parancsnokság (*Joint Forces Command*, JFC, Brunssum és Nápoly) végzi váltásokkal, 2018-ban a brunssumi parancsnokság a felelős vezető szerv (Hollandia). Az NRF-erőket a nemzetek felajánlása alapján (erőgenerálás) hozzák létre, amelyek a szükséges szerkezeti és képességi összetételben

²⁸ Az amerikai RAND Corporation kutatóintézet a 2015 végi katonai erőviszonyok alapján modellezte, hogyan lehetne megvédeni a balti országokat egy frontális orosz támadással szemben. A számítógépes hadijáték eredményei azt mutatták, hogy a támadó orosz erők 60 óra alatt Tallinban és Rigában lennének. Egy ilyen gyors előrenyomulás nehéz helyzetbe hozná a NATO-t, csak rossz és limitált cselekvési lehetőségei maradnának. A kutatók arra jutottak, hogy 7 dandár (plusz légierő-támogatás) térségbeli telepítésével megelőzhető lenne egy ilyen orosz támadás. SHLAPAK–JOHNSON 2016. Ezt a felfogást képviseli a brit Shirreff altábornagy, a NATO európai erőinek volt helyettes főparancsnoka (DSACEUR) is, aki 2017-re háborút vizionált Oroszországgal. SHIRREFF 2017.

²⁹ Az eNRF-koncepciót a védelmi miniszterek 2015. október 8-án hagyták jóvá. NAC 2015.

³⁰ GLATZ–MARTIN 2016, 3.

biztosítják a megfelelő parancsnokságokat és erőket. Az NRF parancsnoka a NATO európai főparancsnoka (*Supreme Allied Commander Europe*, SACEUR), de alkalmazásáról a NAC határoz. Bár a politikai viták során szó volt arról, hogy a gyors döntés érdekében a SACEUR felhatalmazást kap legalább a VJTF saját hatáskörben történő bevetésére vagy legalábbis felkészültségének váratlan tesztelésére, de a politikai szándék hiánya miatt ez a megoldás elmaradt. A szövetség még nem tudta kialakítani az elrettentéshez szükséges gyors döntési mechanizmusokat, politikai garanciákat, technikai megoldásokat. Az Észak-atlanti Tanács (NAC) nem szeretné elveszíteni az NRF/VJTF alkalmazása feletti politikai kontrollt.

1. táblázat

A NATO kollektív védelmi intézkedései (2014–2017)

Sorszám	Intézkedés	Megjegyzés
1.	NRF megerősítése (eNRF)	hadtesterő
2.	VJTF létrehozása	„lándzsahegydandár”
3.	NFIU-elemek létesítése	2015–2016, nyolc országban
4.	Új parancsnokságok fejlesztése	MNC–NE (Szczecin), MND–SE (Bukarest)
5.	Négy ZHCS előretolt elhelyezése	Balti országok, Lengyelország
6.	NATO többnemzeti dd felállítása	Románia
7.	Hadművelti tervezés kiterjesztése	lépcsőzetes válaszadási tervek (GRP)
8.	Légi és tengeri erők megerősítése	származások légtere és a határos tengerek
9.	Beruházások és előretolt készletek	Kelet-Közép-Európa országai
10.	Kibervédelem és ellenálló képesség	kibertér hadművelti térré deklarálása

Forrás: Warsaw Summit Communique 2016, SZENES 2016 alapján a szerző szerkesztése

A kollektív védelmi feladatok megerősítése, az északkeleti szárny védelme szükségessé tette a NATO parancsnoksági rendszerének módosítását is. A lisszaboni „reformcsúcsot” (2010) követően a szövetség vezetése tovább karcsúsította a vezetési rendszert (*NATO Command Structure*, NCS): a haderőnemi parancsnokságokból (szárazföld, légierő, tengeri) már csak egy-egy maradt, a többirányú és egyidőben végrehajtandó vezetési feladatokra nincs elég erő. Ezért a walesi csúcson a NATO „beemelte” a parancsnoksági struktúrába a Szczecinben működő hadtestparancsnokságot (*Multinational Corps Northeast*, MNC NE), amelyet 1999-ben állítottak fel a lengyel–német–holland hadtest vezetésére. Földrajzi elhelyezkedésénél fogva a HQ MNC NE-t közvetlenül a brunnsumi hadművelti parancsnokság (*Joint Forces Command Brunnsom*, JFCBS) alá helyezték. Az északkeleti többnemzeti hadtestparancsnokság (HQ MNC NE) feladata a VJTF/NRF erőinek vezetése a NATO északkeleti régiójában, a régió biztonsági helyzetének figyelemmel követése és a térségi katonai együttműködés szervezése. Ugyanakkor a szcczecini parancsnokság alá rendelték művelti vezetésre az északi térségben levő hat NATO integrációs vezetési pontot (*NATO Force Integration Unit*, NFIU), amelyeket Észtországban, Lettországban, Litvániában, Lengyelországban,

Magyarországon³¹ és Szlovákiában állítottak fel. A déli parancsnoksághoz (JFCN) tartozik a Romániában és Bulgáriában működő integrációs egység (NFIU). A vezetési elemek feladata a NATO-erők adott országba történő gyors telepítésének segítése, a kollektív védelmi tevékenység támogatása, szövetségi gyakorlatok és kiképzések koordinálásának segítése, a befogadó nemzeti támogatás követelményeinek meghatározása.

A délkeleti országokban (Románia, Bulgária) létrejött NFIU-elemeket a 2015 decemberében Bukarestben felállított többnemzeti NATO-hadosztály-parancsnokság (*Multinational Division Southeast*, MND-SE) alá rendelték, amely a szccenini parancsnoksághoz hasonló feladatokat fog ellátni a délkelet-európai térségben. Az új magas készenletű katonai vezetőszerző már a keleti szárnyon belüli egyensúlykeresés részeként jött létre román kezdeményezésre. A keletről és délről érkező fenyegetések miatt Románia és Bulgária is szeretné biztonságát erősíteni, különös tekintettel a Fekete-tenger térségére. Az MND-SE a nápolyi hadműveleti parancsnokság (*Joint Forces Command Naples*, JFCNP) alá tartozik, amely felügyeli az új szerv felkészítését. A tervek szerint 2018-ra kell elérni a parancsnokságnak a teljes készenletet 280 fővel, amelyből 75 fő NATO-katona lesz.

A kollektív védelem látványos megerősítését szolgálta 2017-ben a zászlóaljharccsoporok (ZHCS) elhelyezése az északkeleti szárnyországok területén.³² Az 1000 fős zászlóaljak nem állandó telepítésű erők lesznek, hanem rotációs jelenléttel lesznek fenntartva mindaddig, amíg arra szükség lesz. A tartós elhelyezés ugyanis (legalábbis betű szerint) nem sérti az 1997. évi NATO–oroszi megállapodást. A zászlóaljvezető „keretnemzetek” feladatait Lengyelországban az Egyesült Államok, Észtországban Nagy-Britannia, Litvániában Németország, Lettországban pedig Kanada vállalta. Hasonló elvek alapján fog létrejönni Romániában egy NATO-dandár 2020-ig, amelynek felállítását a románok kezdeményezték Bulgáriával és Lengyelországgal együtt.

A varsói csúcs azonban nemcsak a szárazföldi erőket fejleszti, hanem a tengeri biztonság (Balti-tenger, Norvég-tenger, Fekete-tenger, Földközi-tenger) javítása és a hibrid fenyegetések miatt növelni szeretné a haditengerészeti erők kapacitásait is. A szövetség vezetése egyelőre csak több hajót szeretne látni a NATO haditengerészeti erőkben (*Standing NATO Maritime Groups*, SNMGs), amihez a nemzetek egy része (Egyesült Államok, Egyesült Királyság, Kanada) már ajánlott is fel új hajókat a haditengerészeti parancsnokság (MARCOM) alárendeltségébe. De a szervezet – a déli terrorista és migrációs fenyegetések miatt – szeretne továbblépni a tengeri jelenlétben, új haditengerészeti stratégiát tervez kidolgozni, kutatásokat támogat *Tengeri Szövetség* címmel.³³

A készenletű akcióterv (RAP) megvalósítása és a NATO gyorsreagáló erők továbbfejlesztése már egy új NATO hadászati elképzelést, egy előretolt védelem (*forward defence*) koncepcióját vizionálja. Ennek megvalósulása esetén a NATO visszatér egy hidegháborús kollektív védelmi megoldáshoz, amely a közép-európai térségben elsősorban a határok védelmét célozza.

³¹ A „magyar” NFIU 2016 januárjában elérte az elsődleges készenletet, majd 2017-ben a teljes alkalmazási készséget.

³² TÁLAS 2016, 99.

³³ NORDENMAN 2015, 3.

Válságkezelés és kollektív biztonság

A NATO válságkezelési feladatai a hidegháború után kezdődtek, és fontos megjelenési formáját képezték az 1991. évi új stratégiai koncepciónak. Az első lépéseket a szövetség a Balkánon tette, de 9/11 katalizálta a NATO ez irányú tevékenységét. 25 év alatt a szövetség közel 40 műveletet és missziót vezetett, de napjainkra ez a tevékenység jelentősen lecsökkent. A feladatoknak csak kisebb hányada (8 művelet) szolgálta a védelmi és elrettentési célokat, a műveletek és missziók döntő többsége válságkezelési és békefenntartási jellegű volt. A NATO válságkezelése döntően az ENSZ BT felhatalmazása alapján valósult meg, ezért ezt a tevékenységet a kollektív biztonsághoz való hozzájárulásként jellemezzük.³⁴

Az észak-atlanti szövetség a sok-sok műveletben elfáradt, elhasználódott, különösen a több mint egy évtizedes afganisztáni művelet jelentett nagy terhet a tagállamoknak. Anders Fogh Rasmussen, a szövetség akkori főtitkára a 2013. évi müncheni biztonságpolitikai konferencián jelentette be, hogy a szervezet „elmozdul a műveleti alkalmazástól a műveleti készenléti, a hadműveleti tervezéstől a válságtervezésig, a műveleti NATO-tól a készenléti NATO-ig”.³⁵ A készenléti NATO koncepcióját felgyorsította a Krím annektálása, illetve Kelet-Ukrajna elszakítási kísérlete. A kiszámíthatatlan, nyugati értékeket negligáló, erőszakos orosz kül- és biztonságpolitika jelentősen módosította a szövetség orientációját, előtérbe helyezte a „keleti határ” védelmét. A háború Ukrajnában véglegesen hozzásegítette a NATO-t a 20 éves intenzív műveleti időszak lezárásához. A NATO napjainkban már csak négy nemzetközi műveletben vesz részt (lásd a 3. táblázatot). A műveletek és missziók helyszíne, jellege, a részt vevő erők és a tevékenység intenzitása világosan mutatja, hogy a szövetség újra a kollektív védelemre koncentrál, még ha a szervezet – az EU-val együttműködésben – egyre több figyelmet is fordít a délről jövő veszélyek és fenyegetések (terrorizmus, migráció, embercsempészet stb.) kezelésére.

2. táblázat

NATO-műveletek és -missziók (2018. január)

Sorszám	Megnevezés	Rendeltetés	Erők nagysága	Legitimáció	Kezdete
1.	RSM (Afganisztán)	Afgán erők segítése, kiképzés, tanácsadás	39 nemzet 12 813 fő	UNSCR 2018/2014	2015. január
2.	KFOR (Koszovó)	A béke és biztonság fenntartása	31 nemzet 4352 fő	UNSCR 1244/2014	1999. június
3.	Operation Sea Guardian (OSG)	Terrorizmus és más fenyegetések elleni harc	SNMG -1 4 hajó	5. cikk	2016. július
4.	AU támogatása (Szomália)	Légi és tengeri szállítás, kiképzés	igény szerint	AMISOM támogatása	2009

Megjegyzés: rövidítések: RSM: Resolute Support Mission (Eltökélt Támogatás Misszió); KFOR: Kosovo Force (Koszovó Erő); SNMG: Standing NATO Maritime Group (Állandó NATO Haditengerészeti Csoport); OSG: Operation Sea Guardian (Tengeri Őr Művelet); AMISOM: African Union Mission in Somalia (AU-művelet Szomáliában).

Forrás: *Operations and missions: past and present* (2018). www.nato.int/cps/en/natohq/topics_52060.htm (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)

³⁴ ROWBERRY 2012, 2.

³⁵ RASMUSSEN 2013.

A NATO műveleti szerepvállalása bizonyítja, hogy a szövetség képes az egyes műveleteket rövid idő alatt megtervezni, erőket nagy távolságban mozgatni, sokféle, egyidejű, változatos méretű és összetételű multinacionális erőket vezetni és irányítani. A műveletek magukban foglalták az összhaderőnemi és haderőnemi (szárazföldi, légi és haditengerészeti) tevékenységeket, az erők, eszközök, képességek különböző kombinációit. Az operációk és missziók típusai gyakorlatilag az egész válságkezelési spektrumot lefedik (Balkán, Afganisztán, Irak, Földközi-tenger, Kelet-Afrika), de kiterjednek a védelmi feladatokra, a humanitárius segítségnyújtásra (Albánia) vagy a természeti katasztrófák elleni védelemre is (Pakisztán). A feladatok többségét a NATO-erők viszonylag jóindulatú környezetben hajtottak végre, míg másokat (például Afganisztánban) ellenséges körülmények között kellett teljesíteni. A negyedszázad során a NATO azt is demonstrálta, hogy képes sikeresen együttműködni más nemzetközi szervezetekkel, mindenekelőtt az ENSZ-szel, az EU-val, az EBESZ-szel és az AU-val. A műveletek és missziók többségében nemcsak a tagországok vettek részt, hanem szövetségeseik és partnerek is a világ minden tájáról, amivel sikerült a NATO-nak egy globalizálódott regionális biztonsági szervezet képét kialakítani magáról.

Partnerség és kooperatív biztonság

A szövetség 1990. évi koncepcióváltásának fontos politikai célja volt a stabilitás kivetítése (*projecting stability*), amelyet a NATO partnerségi kapcsolatokkal, bővítéssel, nemzetközi szervezetekkel (ENSZ, EU, EBESZ, AU) való együttműködéssel és globális szövetségi hálózat építésével kívánt elérni (lásd a 3. táblázatot). A stabilitás kivetítése azt fejezi ki, hogy nem elegendő csak a NATO határainak és területének védelmére összpontosítani, hanem a kívülről jövő kihívásokat, veszélyeket és fenyegetéseket is kezelni kell. Ahogy Jens Stoltenberg NATO-főtitkár fogalmazott: „Ha meg akarjuk védeni területünket, stabilitást kell sugározniuk a határainkon túl is. Minél stabilabb helyzet van szomszédainknál, annál nagyobb biztonságban vagyunk.”³⁶ A volt Jugoszlávia szétesése, a keleti instabilitás, a terrorizmus elleni harc, a hibrid fenyegetések és a migráció arra ösztönözték a NATO-t, hogy foglalkozzon európai védelmi kérdésekkel is, erősítse meg a szervezet 360 fokos biztonságpolitikai megközelítését.

A stabilitás kivetítésének új politikai missziója³⁷ a kilencvenes években elsődlegesen az európai kontinens biztonságának megerősítésére irányult, és összefonódott a demokrácia terjesztésének politikai szándékával. A washingtoni szerződés 2. pontja hangsúlyozza: „A felek a békés és baráti nemzetközi kapcsolatok további kiszélesítésével járulnak hozzá, hogy megerősítik szabad intézményeiket, biztosítják azoknak az elveknek jobb megértését, amelyeken ezek az intézmények nyugszanak és kifejlesztik a stabilitás és jólét előmozdítására alkalmas körülményeket.”³⁸ A NATO arra törekszik, hogy az atlanti közösség ideái gyökeret eresszenek a partnerországokban is, mert így lehet legjobban megelőzni a katonai konfliktusok kitörését. De amíg a biztonság kivetítése az ezredfordulóig a balkáni és kelet-európai térséggel foglalkozott, a 9/11-es terrorista támadás után a figyelem a Kaukázus,

³⁶ STOLENBERG 2016, 2.

³⁷ MOORE 2007.

³⁸ Észak-atlanti Szerződés, 2. pont.; GAZDAG 2011, 45.

Közép-Ázsia és a Közel-Kelet irányába fordult. A szövetség a 2004-es isztambuli csúcson mondta ki, hogy a NATO kész megvédeni és terjeszteni közös értékeit és érdekeit az euroatlanti térségben és azon túl, ahol ez szükséges.³⁹ Ettől kezdve a NATO a felelősségi körzeten kívüli műveletekre (*out of area operations*) helyezte a hangsúlyt, amely maga után vont az expedíciós képességfejlesztést.⁴⁰

3. táblázat
NATO-partnerségi kapcsolatok

Sorszám	Partnerségi keret	Időpont	Országok száma	Mai jellemzők	Megjegyzés
1.	Békepartnerség (PFP)	1994–	29+21	Változó ambíciók, Euroatlanti Partnerségi Tanács (EAPC)	MAP-országok (Bosznia-Hercegovina, Macedónia)
2.	Mediterrán Dialógus (MD)	1994–	7	Inkább kétoldalú együttműködés	Fő partnerek: Jordánia és Tunézia
3.	NATO–Ukrajna Bizottság (NÜC)	1997–	29+1	Átfogó Támogató Csomag (2016)	Megkülönböztetett partnerség
4.	NATO–Oroszország Tanács (NRC)	2002–	29+1	A katonai együttműködés az ukrán válság miatt felfüggesztve	Jogelőd: Állandó Közös Tanács (PJC), 1997
5.	NATO–Grúzia Bizottság (NGC)	2008–	29+1	Tartós NATO–Grúzia Csomag (2016)	Cél a NATO-tagság
6.	Isztambuli Együttműködési Kezdeményezés	2004–	4	Terrorizmus elleni harc	Fő partner: Kuvait
7.	Globális partnerség (GP)	2006–	8	Kétoldalú megállapodások	A 2011. évi Berlini Partnerségi Csomag eszköztárának használata

Forrás: *Partnerships: projecting stability through cooperation* (2018). Elérhető: www.nato.int/cps/ua/natohq/topics_84336.htm (A letöltés dátuma: 2019. 08. 29.) alapján a szerző szerkesztése

Napjainkban a biztonság kivetítése témakörben a szövetség széles körű tevékenységet folytat. Ide sorolhatjuk a bővítést (Montenegro, 2017), az EU-val aláírt közös nyilatkozatot (2016), a két- és többoldalú megállapodásokat (Grúzia, Irak, Jordánia, Moldova), a Balkánon, Afganisztánban, a Földközi- és az Égei-tengeren folytatott műveleteket és missziókat, az ISIS ellen küzdő koalíció támogatását, a rakétavédelem kérdéseit, a kibervédelmet és az EU tengeri határai védelmének segítségét. Jelen időszakban a NATO nagy jelentőséget tulajdonít a gyengén működő államok (Afganisztán, Irak, Líbia) támogatásának, amely az afgán modell alapján a kiképzésre, a segítségnyújtásra és a tanácsadásra terjed ki. Ebbe

³⁹ NATO Summit 2004.

⁴⁰ KISS–SZENES–ZSOLT 2014.

a tevékenységbe a szövetség bevonja a térségi partnerállamokat (Jordánia, Kuvait, Tunézia), fejleszti a kapcsolatait az úgynevezett MENA (közel-keleti és észak-afrikai – *Middle East and North Africa*) országokkal is. Ezek a feladatok pedig újabb és újabb partnerek bevonását igénylik, amely állandó hajtóereje a szövetség biztonsági közösségépítésének.

Következtetések

A NATO – ahogy a stratégiai koncepció fogalmaz – a „történelemben egyedülálló biztonsági szövetség” (36. pont), amely 70 éves történetét átalakuló biztonságelméleti felfogásának köszönheti. Ha csak kollektív védelmi szövetség maradt volna, akkor a realista elmélet szerint a NATO-nak meg kellett volna szűnnie, hiszen elmúlt a létrehozását indokoló fenyegetés. A NATO megújulása azért volt sikeres, mert mindig megtalálta a fenyegetéseken és a katonai védelmen túlmutató valós célokat, amelyek értelmet adtak a további létezésének. A fennmaradásának az volt a záloga, hogy katonai szervezetből képes volt szélesebb biztonsági funkciójú intézményrendszerre átalakulni. Az institucionalista elmélet szerint csak az alkalmazkodó intézményeknek van lehetőségük fennmaradásra, a NATO pedig a hét évtized alatt bebizonyította, hogy rendkívül magas adaptációs képességekkel rendelkezik. A szövetség olyan erős intézményrendszert épített ki, amely képes volt a kritikus helyzetekben megújulni. A szervezet adaptációs mechanizmusa (rendszeres döntéshozó ülések, a napirendek kialakítása, a tagállamok képviselői, információmegosztás, ügyek késleltetése, moderációs és kooptáló képességek) a legnehezebb helyzetekben is biztosította a továbbélést jelentő legjobb döntések meghozatalát. A fennmaradáshoz az is hozzájárult, hogy egy esetleges megszűnés (a létrehozáskor 20 évben gondolkodtak az alapító nemzetek) a befektetett erőforrások elvesztésével járna, a ráfordított költségek teljesen veszendőbe mennének (*sunk costs*). Ezért a tagországok inkább a szövetségi adaptációt választották, amely a megváltozott biztonsági környezetben is olcsóbb, mint egy új biztonsági szervezet létrehozása. A tranzakciós költségek kalkulása jól bizonyítja a szövetség fennmaradásának és továbbélésének realista jellegét.

A NATO biztonságelméleti funkciói tehát „mozognak”, mindig az adott biztonsági környezet, a kihívások, veszélyek és fenyegetések, valamint a tagországok érdekei határozzák meg, hogy melyik funkció kerüljön előtérbe: a kollektív védelem, a kollektív biztonság vagy a kooperációs biztonság. A biztonságpolitikai „hármasság” arányai, egyensúlya vagy az elmozdulás az egyik vagy másik funkció irányába a maga teljességében a hidegháború után alakult ki. A hidegháború alatt a kollektív védelem dominált, a többi biztonsági funkció elemei fokozatosan jelentek meg a szövetség politikai működésében. 1991 után az új biztonsági funkciók megerősödtek, először a partnerség és együttműködés lendült fel, majd 9/11 után a kollektív biztonsághoz való hozzájárulás (béketámogató műveletek) erősödött meg. De amíg a biztonsági közösségépítés napjainkban is töretlenül folyik, a kollektív biztonság funkciója két évtized után „meggyengült”, a kollektív védelem feladatai viszont 2014 után újra az első helyre kerültek.

A NATO hetvenéves története ezt a biztonságelméleti dinamikát fejezi ki, amely a szövetség változó feladatrendszerében jelenik meg. Az elrettentésen alapuló klasszikus kollektív védelem után a szövetség egyre inkább a kollektív biztonság „szolgálójává” vált, miközben új feladatainak végrehajtási feltételeit a kooperatív biztonságon keresztül javította.

Az ukrán válság és az ISIS megjelenése azonban 2014-ben megváltoztatta ezt a folyamatot, ismét a kollektív védelem, a kelet-európai „frontországok” (az Oroszországgal határos baltiak, Lengyelország, Románia és Bulgária) katonai védelme vált elsődleges fontosságúvá. A NATO biztonságelméleti átalakulása a hegeli fejlődési logikát követi, ahol a tézist a transzatlanti szövetség mint kollektív védelmi szervezet képezi, az antitézist a kollektív és a kooperatív biztonság feladatainak felvállalása jelenti, a szintézist pedig a transzatlanti szövetség 2014 utáni kollektív védelmi feladatok felé történő visszafordulása szimbolizálja. Az átalakulások tapasztalatai azt mutatják, hogy a biztonsági funkcióváltások sohasem mentek könnyen, nézetkülönbségekkel, vitákkal és konfliktusokkal jártak. A nehézségek azonban a szövetségi létben léteznek, amivel reálisan számolni kell. Ahogy Winston Churchill megfogalmazta, „csak egy rosszabb dolog van annál, mint harcolni a szövetségesekkel, mégpedig az, hogy nélkülük harcolunk”. A változásról szóló diskurzusok, nehézségek, új megoldások biztosították a NATO tartós fennmaradását, működését, biztonsági funkcióinak helyzettől függő gyakorlását. Napjainkban éppen a kollektív védelem fontosságát.

Felhasznált irodalom

- 1273/2016. (VI. 7.) Korm. határozat a honvédelmi kiadások és a hosszú távú tervezés feltételeinek megteremtését szolgáló költségvetési források biztosításáról. Elérhető: https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A16H1273.KOR×hift=ffffff4&txrefere=0000001.TXT (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- CEBROWSKI, K. Arthur (2003): *Military Transformation. A Strategic Approach*. Washington, D.C., DOD Office of Force Transformation. Elérhető: www.iwar.org.uk/rma/resources/transformation/military-transformation-a-strategic-approach.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- Citatum.hu: www.citatum.hu/szerzo/Winston_Churchill (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- GAZDAG Ferenc szerk. (1994): *A változó NATO. Dokumentumok 1989–1994*. Budapest, Stratégiai és Védelmi Kutatóintézet. 45–47.
- GAZDAG Ferenc szerk. (2011): *Biztonsági tanulmányok – biztonságpolitika*. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem. 232–242.
- GLATZ, Rainer – ZAPFE, Martin (2016): NATO Defence Planning between Wales and Warsaw. German Institute for International and Security Affairs. *SWP Comments* 5. January 8th. Elérhető: www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2016C05_glt_Zapfe.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- GLOBSEC (2017): One Alliance. The Future Tasks of the Adopted Alliance. *GLOBSEC NATO Adaptation Initiative*. November 27. Elérhető: www.globsec.org/publications/one-alliance-future-tasks-adapted-alliance/ (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- GYARMATI István (2011): Az Észak-atlanti Szerződés Szervezete. In BLAHÓ András – PRANDLER Árpád szerk: *Nemzetközi szervezetek és intézmények*. 3. átdolgozott, bővített kiadás. Budapest, Aula Kiadó. 247–259.
- Implementing the Responsibility to Protect* 2009. Elérhető: [http://responsibilitytoprotect.org/SGRtoPEng%20\(4\).pdf](http://responsibilitytoprotect.org/SGRtoPEng%20(4).pdf) (A letöltés dátuma: 2019. 03. 19.)
- JONSON, Pal (2010): The debate about Article 5 and its credibility. What is all about? *NATO Defence College*, Research Paper No. 58. 1–12. Elérhető: www.files.ethz.ch/isn/116548/rp_58.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)

- KISS Petra – SZENES Zoltán – ZSOLT Melinda szerk. (2014): *NATO Partnerség 2014. A szövetségi partnerségi programok múltja, jelene és jövője. Tanulmányok*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Elérhető: <http://m.ludita.uni-nke.hu/repozitorium/bitstream/handle/11410/8591/Teljes%20sz%C3%B6veg%21?sequence=1&isAllowed=y> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- Lisszaboni szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:C2007/306/01> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- MARTON Péter (2014): A nemzetközi tehermegosztás alapvető kérdései és a NATO kilátásai. *Nemzet és Biztonság*, 7. évf. 4. sz. 93–103.
- MATTELAER, Alexander (2016): Revisiting the Principles of NATO Burden Sharing. *Institute for European Studies*, Brussels, Vrije Universiteit. Elérhető: www.ies.be/files/Mattelaer.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- MATUS János szerk. (1999): *A NATO mint politikai és katonai szövetség*. Egyetemi jegyzet. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem.
- MOORE, Rebecca R. (2007): *NATO's New Mission. Projecting Stability in a Post-Cold War World*. Connecticut–London–Westport, Praeger Security International.
- MOTYL, Alexander (2008): Would NATO Defend Narva. *Atlantic Council*, 8 September. Elérhető: www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/would-nato-defend-narva (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- NAC (2002): *Final Communiqué. Ministerial Meeting of the North Atlantic Council Held in Reykjavik on 14 May 2002. para 5*. Elérhető: www.nato.int/docu/pr/2002/p02-059e.htm (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- NAC (2015): *NATO Defence Ministers took further steps on Thursday*. Elérhető: www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/2015/NATO_Defence_Ministers_8oct2015.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- NATO (2001): *Invocation of Article 5 confirmed*. NATO Update, 2 Oct. Elérhető: www.nato.int/docu/update/2001/1001/e1002a.htm (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- NATO (2010): *Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization. Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Lisbon 19–20 November 2010*. Elérhető: www.nato.int/cps/en/natohq/topics_82705.htm (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.). A nem hivatalos magyar fordítást lásd az NKE Biztonságpolitikai Szakkollégium honlapján. (www.biztonsagpolitika.hu) (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- NATO (2012): *Mi a NATO? A Transzatlanti Szövetség bemutatása*. Székesfehérvár, A Honvédelem és Társadalom Baráti Kör. Elérhető: www.kempp.hu/userfiles/file/nato_kiadvany_2012.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- NATO (2015): *NATO Common Funded Budgets and Programs. Cost Share Arrangements* valid from 1/1/ 2014 to 31/12/2015. Elérhető: www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2014_06/20140611_20140601_NATO_common_funded_budgets_2014-2015.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- NATO (2017a): *Defence Expenditure of NATO countries (2010–2017)*. Press Release Communiqué, PR/CP (2017) 111. Elérhető: www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_06/20170629_170629-pr2017-111-en.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- NATO (2017b): *Founding Treaty*, 30 January. Elérhető: www.nato.int/cps/en/natohq/topics_67656.htm (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)

- NATO Summit (2004). *Istanbul Summit Communiqué*, 28 June. Elérhető: www.nato.int/docu/pr/2004/p04-096e.htm (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- NORDENMAN, Magnus (2015): The Naval Alliance. Preparing NATO for a Maritime Century. *Atlantic Council of the United States*, July 24. Elérhető: www.atlanticcouncil.org/blogs/natosource/the-naval-alliance-preparing-nato-for-a-maritime-century (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- RASMUSSEN, Anders Fogh (2013): „NATO after ISAF: staying successful together”. *Munich Security Conference*, Feb. 2. Elérhető: www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_94321.htm (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- ROWBERRY, Ariana (2012): The Evolution of NATO: A Collective Defence or Collective Security Organization? *PONI Conference*, Los Alamos, New Mexico, United States. Elérhető: <http://permalink.lanl.gov/object/tr?what=info:lanl-repo/lareport/LA-UR-12-22335> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- RUHLE, Michael (2011): NATO ten years after: learning the lessons. *NATO Review*, Autumn 2011. Elérhető: www.nato.int/docu/Review/2011/11-september/10-years-sept-11/EN/index.htm (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- SCLAPAK, A. David – JOHNSON, W. Michael (2016): Reinforcing Deterrence on NATO’s Eastern Flank. Wargaming the Defence of the Baltic. *Rand Corporation*. Elérhető: www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1200/RR1253/RAND_RR1253.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- SHIRREFF, Richard (2017): *Háború Oroszországgal. Sürgető figyelmeztetés egy magas rangú katonai vezetőtől*. Budapest, Athenaeum.
- SNYDER, H. Glenn (1984): The Security Dilemma in Alliance Politics. *World Politics*, Vol. 36, No. 4. 461–495.
- STOLTENBERG, Jens (2016): ‘Projecting Stability: Charting NATO’s Future’. Speech by NATO Secretary General Jens Stoltenberg to the Atlantic Council, Washington, D.C. Elérhető: www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_129758.htm?selectedLocale=en (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- SZENES Zoltán (2008): A NATO békeműveletek Afganisztánban (ISAF) és a védelemgazdaságtan kérdései. *Hadtudomány*, 18. évf. 3–4. sz. 10–14.
- SZENES Zoltán (2014): Előre a múltba? A NATO Wales után. *Külgügyi Szemle*, 13. évf. 3. sz. 3–26. Elérhető: <http://kki.hu/assets/upload/Szenes.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- SZENES Zoltán (2016): A stratégia újragondolása. A varsói NATO-csúcs értékelése. *Felderítő Szemle*, 15. évf. 3. sz. 48–76. Elérhető: www.knbsz.gov.hu/hu/letoltes/fsz/2016-3.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- SZENES Zoltán (2017): Katonai biztonság napjainkban. Új fenyegetések, új háborúk, új elméletek. In FINSZTER Géza – SABJANICS István szerk.: *Biztonsági kihívások a 21. században*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 73–83.
- TÁLÁS Péter (2016): A varsói NATO-csúcs legfontosabb döntéseiről. *Nemzet és Biztonság*, 9. évf. 2. sz. 97–101. Elérhető: www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/nb_2016_2_09_talas_peter_-_a_varsoi_nato-csucs_legfontosabb_donteseirol.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- VALKI László szerk. (1999): *A NATO. Történet, szerkezet, stratégia, bővítés*. Budapest, Corvina.
- WALT, M. Stephen (1997): Why alliances endure or collapse? *Survival*, Vol. 39, No. 1. 156–169.

Vákát oldal

Az Európai Unió – a biztonsági közösségtől a kollektív védelemig terjedő folyamat

Molnár Anna

Bevezetés

Tanulmányomban elsősorban azt a folyamatot vizsgálom, miként vált az Európai Közösségeket felváltó Európai Unió (a továbbiakban: EU, Unió) egyfajta kooperatív biztonsági struktúrára épülő biztonsági közösségből a tagállamok kollektív védelmét is megerősítő nemzetközi biztonsági szervezetté az európai integrációs folyamat eredményeképpen. Noha a Pleven-tervben már az ötvenes évek elején felmerült az Európai Védelmi Közösség (EVK) létrehozásának terve, az EVK 1954-es bukását követően az Európai Gazdasági Közösséget (EGK) létrehozó római szerződés közvetlenül még nem érintette a nemzetközi béke és biztonság alapvető kérdéseit. Mivel az integráció kiépülésének folyamata alapvetően gazdasági területen indult el, így a kül- és biztonságpolitikai kérdések végül egyáltalán nem szerepeltek a római szerződések (az EGK és az EURATOM) szövegében. Az aláírók tudomásul vették, hogy a második világháború után kialakuló hidegháborús korszakban Nyugat-Európa biztonságát a NATO-n keresztül gyakorlatilag az Amerikai Egyesült Államok szavatolja.¹

Mindennek ellenére az eredendően gazdasági integráció létrejöttét már kezdetektől biztonságpolitikai megfontolások is ösztönözték, hiszen létrehozásának alapvető céljai áttételesen mind a tagállamok közötti fegyveres konfliktusok és háborúk elkerüléséhez, mind pedig Nyugat-Európa külső fenyegetésekkel szembeni megerősítéséhez hozzájárultak. Nem feledkezhetünk meg arról sem, hogy az európai integrációs folyamatban korábban szinte „halálos ellenségeknek” tekintett szereplők vettek részt, így a kialakuló Európai Közösségek is egyfajta kooperatív biztonsági struktúrára épülő biztonsági közösségnek tekinthetők. Fontos azt is látnunk, hogy bár a nemzetközi közösség tagjai az Európai Uniót egyértelműen nemzetközi biztonsági szervezatként is számontartják, de valódi fegyveres konfliktusokat követő válságkezelés területén csupán másfél évtizedes tapasztalata van.

Az Európai Közösségek, majd a belőle létrejövő Európai Unió egyfajta civil, puha vagy normatív hatalomként a külkapcsolataival összefüggő „puha” politikáin – például a közös kereskedelempolitikán, a fejlesztés- és segélyezési politikán, illetve a bővítéspolitikán – keresztül már az EGK megalakulását követően is hozzájárult nem csupán saját,

¹ Lásd részletesebben: MOLNÁR 2018.

hanem környezete stabilitásának megerősítéséhez, a szélesebb értelemben vett biztonság előmozdításához, illetve kiterjesztéséhez.²

Az Európai Unióban az alapító szerződések többszöri módosításával nem csupán a közös kül- és biztonságpolitika (KKBP, *common foreign and security policy*, CFSP), hanem a kétezres évektől a közös biztonság- és védelempolitika (KBVP, *common security and defence policy*, CSDP) intézményrendszere és döntéshozatali folyamatai is fejlődtek. Valóban innovatív és jelentős változást hozott a lisszaboni szerződéssel 2009-ben létrehozott külügyi és biztonságpolitikai főképviselői pozíció és a 2011-ben felállított Európai Külügyi Szolgálat (lásd később).

A lisszaboni szerződésben szereplő kölcsönös segítségnyújtási klauzula hatálybalépésével, illetve az állandó strukturált együttműködésben (*Permanent Structured Cooperation*, PESCO) rejlő lehetőségek kiaknázásával megkezdődött az EU védelmi unióvá történő fejlődésének hosszú folyamata. Minderre alapvetően a biztonsági környezet romlása, az Uniót körülvevő instabil környezet (keleti és déli szomszédság), az új amerikai vezetéssel való ambivalens viszony, illetve a külső és belső biztonság határvonalának elmosódása miatt van szükség.³ A folyamatot felgyorsította az a tény, hogy a brexitről történő népszavazást követően, 2019-ben az Egyesült Királyság várhatóan elhagyja az Európai Uniót.

Az EU biztonságfelfogása és annak jellege

Az EU külső biztonságkonceptiója az államközpontú és területvédelemre hangsúlyt helyező hagyományos megközelítésektől eltérően kezdetben inkább az ENSZ humánbiztonság-konceptiójával⁴ mutatott rokonságot. A határokon átnyúló fenyegetéseknek kitett egyéneket középpontba helyező koncepció lényege a rövid távú válságkezelés mellett inkább a megelőzésben és a hosszú távú fejlesztéspolitikában (például az afrikai, karib-tengeri és csendes-óceáni országok számára indított fejlesztési programokban) ragadható meg. A hatvanas évektől az EU elődje, az EK az egyik legjelentősebb fejlesztéspolitikai donorszervezetté vált (lásd részletesebben Szent-Iványi Balázs tanulmányában).

A humán biztonsággal összefüggő megközelítés egyértelműen kimutatható az EU számos dokumentumában, így a 2003-as európai biztonsági stratégiában is, ami a határokon átnyúló fenyegetésekkel szemben elsősorban a puha biztonságpolitikai eszközök alkalmazására helyezte a hangsúlyt.⁵ A 2016-ban elfogadott globális stratégia (*Közös jövőkép, közös fellépés: Erősebb Európa. Globális stratégia az Európai Unió kül- és biztonságpolitikájára vonatkozóan*, a továbbiakban: globális stratégia) azonban egyértelműen lefektette, hogy napjaink kihívásaival szemben ezek a puha eszközök önmagukban már nem elegendők, és az EU-nak saját biztonsága és stratégiai önállóságának megerősítése érdekében a biztonság és védelem területén is mélyítenie kell az integrációt.⁶

A konstruktivista elmélettel összhangban az Európai Közösségek már megalakulása óta egyfajta biztonsági közösség, azaz a tagjai között létezik egy közös identitás, egy „mi”-tudat,

² MANNERS 2002, 2.

³ BAKKER et al. 2016.

⁴ UNDP 1994; PÉCZELI 2011. 1–5.

⁵ Consilium 2003a, 1.

⁶ EEAS 2016a, 4. 44.

és a tagok az egymás iránti bizalomnak és a szoros összefonódottságnak köszönhetően a közösségen belüli vitás kérdéseket békés úton rendezik.⁷ Az integrációs folyamatnak köszönhetően az EU tagjai nem érzik fenyegetettnek magukat egymástól, és ebből következően nem alakulhat ki az a biztonsági dilemmaként leírt folyamat, vagyis hogy egy esetleges egymás közötti háború elkerülése érdekében egymással szemben fegyverkezzenek, illetve előkészületeket tennének ennek érdekében. Az EU szerződéses keretek között közös értékeken alapuló biztonsági közösséget hozott létre, amelynek tagjai megfelelnek a liberális demokráciákkal szemben támasztott általános követelményeknek, és az 1993-as koppenhágai kritériumoknak megfelelően a csatlakozó országokkal szemben is elvárják, hogy teljesítsék a működő demokráciák alapvető feltételeit.⁸

Az Európai Unió – az európai biztonsági erőter és a transzatlanti biztonsági közösség integráns részeként – második pillérének, a közös kül- és biztonságpolitikának 1993-as létrejöttétől kezdve egy olyan biztonsági közösség is, amely nem csupán tagjainak biztonságát erősíti, de saját határain túl is előmozdítja a biztonságot és a stabilitást. A szervezet biztonságot közvetítő szerepe elsősorban a csatlakozás előtt álló országok esetében, és így főleg a Nyugat-Balkán térségében valósul meg. Esetükben az EU átfogó eszközrendszerrel, azaz többek között az egyértelmű feltételekhez kötött bővítéspolitikáján, a pénzügyi támogatásokon, illetve a közös biztonság- és védelempolitikai műveleteken és missziókon keresztül képes leghatékonyabban segíteni az adott térség biztonságát. Ennek fontos példája a volt jugoszláv térség háborúinak lezárulását követően, 1999-től újtárra indított stabilizációs és társulási folyamat, amellyel az Unió gyakorlatilag felelősséget és kiemelkedő szerepet vállalt a nyugat-balkáni térség stabilizálása terén.

Az EU ezt a fajta kiterjesztő biztonsági közösségi jelleget elsősorban a bővítési folyamat megvalósításával tudta érvényesíteni. Ezzel szemben a 2003-tól kialakuló szomszédsgpolitika alá tartozó térségekben (keleti és déli dimenzió) már csak igen korlátozott mértékben tudta megvalósítani a kitűzött célokat. Noha napjainkban kevés a valószínűség annak, hogy az EU bővítése a jelenlegi tagjelölt és potenciális tagjelölt országokon túl más – például az európai szomszédsgpolitika keleti dimenziója hatálya alá tartozó – országokra is kiterjed, de a rendelkezésére álló külkapcsolati eszközökkel, illetve más nemzetközi szereplőkkel (például az ENSZ-szel, az Európa Tanáccsal, a NATO-val és az EBESZ-szel) együtt, a kooperatív biztonság gyakorlatának megfelelően ezekben az országokban (például Ukrajnában) is igyekszik fellépni a biztonságot veszélyeztető hagyományos és új típusú fenyegetésekkel szemben.⁹

Robert Cooper 2002-es tanulmányában az Európai Uniót a kooperatív biztonság elméletével jellemezte. Véleménye szerint az EU keretein belül egy olyan posztmodern struktúra jött létre, amelyben az egyes tagok elutasítják az egymás közötti konfliktusok fegyverrel történő rendezésének lehetőségét, és a jogállamiság nem csupán a tagállamokban, hanem az államok közötti szinten is megvalósult. Az unióhoz csatlakozó tagok a kooperatív biztonság elméletével összefüggésben egyfajta kooperatív birodalom részesei lesznek, amelyben önként vállalják a demokrácia és a jogállamiság alkalmazását.¹⁰ A kooperatív biztonság keretein belül

⁷ KÖVÁRINÉ 2008, 11.; ADLER–BARNETT 1998; ADLER 2008.

⁸ MIHALKA 2004, 73.

⁹ ADLER 2008, 207.

¹⁰ COOPER 2002; COOPER 2003, 27–44.; MOLNÁR 2018, 19–20.

megvalósuló együttműködés azonban többnyire nem tartalmazza a tagok között rögzített segítségnyújtási kötelezettséget.¹¹

Az európai integrációs folyamat elindulásakor kialakuló szervezetek, az Európai Szén-és Acélközösség, az Európai Gazdasági Közösség és az EURATOM semmilyen kül- és biztonságpolitikai struktúrával nem rendelkeztek, és Nyugat-Európán belül a NATO mellett az 1954-ben létrejövő Nyugat-európai Unió (NYEU) jelentett kölcsönös segítségnyújtási intézményesített keretet. A NYEU jelentősége a NATO árnyékában csupán korlátozott maradt, nem véletlen, hogy a kilencvenes évek elejétől fokozatosan megkezdődött feladatainak és intézményeinek EU-ba történő átvétele. A volt Jugoszlávia háborúi egyértelműen rávilágítottak arra, hogy az EU megfelelő katonai eszközök hiányában katonai konfliktusok esetén nem képes a stabilitást elősegíteni. 1998-tól elindult a közös biztonság- és védelempolitika (kezdetben európai biztonság- és védelempolitika) és ennek céljaként a közös védelemhez vezető folyamat. A Nyugat-európai Unió feladatainak és részben intézményeinek beolvasásával megvalósuló többlépcsős folyamat eredményeképpen a tanácsi struktúrákon belül katonai szervezeti keretek és döntéshozatali folyamatok alakultak ki. Az úgynevezett petersbergi feladatokra építve 2003-tól az Európai Unió területein kívül elindultak a válságkezelést és a nemzetközi biztonság erősítését elősegítő közös biztonság- és védelempolitikai műveletek és missziók. Ezt követően a 2011-ben létrejövő Európai Külügyi Szolgálaton (EKSZ, *European External Action Service*, EEAS) belül újabb civil és katonai válságkezelési mechanizmusokat segítő intézményesített struktúrák jöttek léte. A NYEU feladatait és egyes intézményeit átvevő EU esetében csak a lisszaboni szerződés megszületésekor hangsúlyozták a kölcsönös segítségnyújtás lehetőségét. Az erről szóló klauzula (42.7 cikk) hatálybalépésével az Európai Unió végre szerepet kapott saját területének védelmében, így egyfajta „kollektív védelmi feladatot” is elláthat.¹²

A szerződés szövege azonban hangsúlyozza, hogy a NATO-tagok számára továbbra is a NATO marad a kollektív védelem elsődleges letéteményese.¹³ A területvédelem tekintetében a kölcsönös segítségnyújtási klauzula csupán kiegészíti a NATO 5. cikkéből fakadó kollektív védelmet. Az eredeti francia–német tervekhez képest a 42.7 cikk jóval „felvizezettebben” fogalmaz, nem mondja ki a katonai segítségnyújtási kötelezettséget, csupán azt, hogy a „tagállamok egyike területe elleni fegyveres külső támadás esetén előírja, hogy a többi tagállam köteles minden rendelkezésére álló segítséget és támogatást megadni ezen tagállamnak”.¹⁴

Az EU esetében a biztonság fogalmának egyre szélesebb körű alkalmazását mutatja a polgárvédelem és a katasztrófák, illetve válságok uniós szintű kezelését segítő politikák egységeként megvalósuló civil biztonsági kormányzás fogalmának megjelenése. Nem véletlen, hogy napjainkban – a külső és belső biztonság közötti választóvonal eltűnésével párhuzamosan – az EU hatáskörei folyamatosan növekednek, és a polgár- és katasztrófavédelem területén, illetve a civil (vagy polgári) biztonsági kormányzás területein is egyre nagyobb szerepet kap.¹⁵ Napjainkban azonban nem csupán e területek, hanem például a klíma- vagy energiabiztonság területei is egyre jelentősebb szerephez jutnak az uniós stratégiaalkotás keretein belül.

¹¹ Kislexikon 2012, 96.

¹² BAKKER et al. 2016, 2.

¹³ *Collective Defence* (Glossary of Summaries).

¹⁴ Lisszaboni szerződés 2010.

¹⁵ Lásd részletesebben: BOSSONG–HEGEMANN 2015; KIRCHNER 2015, 287–291.

A közös biztonsággal és védelemmel összefüggő intézményrendszer és döntéshozatali folyamatok

Az EU a kétezres évektől a válságkezelési eszközök széles skáláján (például a KBVP-műveletek és -missziók, a segélyezési és fejlesztéspolitika, a diplomácia és a közös kereskedelempolitika és a szankciópolitika) képes tevékenységeit kifejteni. Az összetett külpolitikai eszközrendszerrel összefüggésben bonyolult intézményrendszer és kormányközi (közös kül- és biztonságpolitika és közös biztonság- és védelempolitika), illetve közösségi (például szankciós politika) megoldásokat egyaránt tartalmazó döntéshozatali folyamatok alakultak ki. A KKBP integráns részeként kialakuló KBVP – azaz elsősorban az EU civil és katonai műveletei és missziói – csupán egyike az EU kül- és biztonságpolitikai céljait megvalósítani hivatott politikai, diplomáciai, kereskedelempolitikai, fejlesztési és segélyezési eszközrendszernek.¹⁶

A közös biztonság- és védelempolitika megvalósításának egyik legfontosabb szereplője az állam- és kormányfőket tömörítő Európai Tanács (*European Council*), amely a lisszaboni szerződéssel az EU formális intézménye lett, és állandó elnök vezeti. Az Európai Tanács egyik legfontosabb feladata, hogy politikai prioritásokat és iránymutatásokat fogalmazzon meg az EU előtt álló biztonság- és védelempolitikai kihívások kapcsán és válságok esetén is. Az ülések után kiadott Európai Tanácsi következtetések politikai súlya elsősorban abból fakad, hogy lehető legmagasabb szinten fejezi ki a tagállamok politikai akaratát, így lehetőséget nyújt a kihívások és a kül- és biztonságpolitikai prioritások közös, uniós szintű rendezésére.

A havonta egyszer ülésező, miniszteri szintű döntéshozatali szerv, az Európai Unió Tanácsa (a továbbiakban: Tanács), és annak kül- és biztonságpolitikai formációja, a Külügyek Tanácsa (*Foreign Affairs Council*) a KKBP-vel és a KBVP-vel kapcsolatban hoz döntéseket (határozatokat). Fontos hangsúlyozni, hogy a közös biztonság- és védelempolitika továbbra is a Tanács (és nem az Európai Bizottság) hatáskörébe tartozik. A külügyminiszterek ülésein évente kétszer a védelmi miniszterek vesznek részt.

A lisszaboni szerződés óta a Külügyi Tanács üléseit (kivéve a kereskedelmi szintűt) állandó elnök, a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő vezeti, aki egyben az Európai Bizottság (a továbbiakban: a Bizottság vagy EB) alelnöke is. Az ülések napirendi pontjait az Állandó Képviselők Bizottsága, azaz az Unió tagállamainak nagyköveteit összefogó COREPER készíti elő. A tanácsi döntéshozatali struktúra részét képezik a 2000-től létrejövő katonai és polgári válságkezelési döntéselkészítési testületek: a Politikai és Biztonsági Bizottság (*PSC*), az Európai Unió Katonai Bizottsága (*EUMC*), a Polgári Válságkezelő Bizottság (*CIVCOM*) és a Politikai-Katonai Csoport (*PMG*).

A nagyköveti szintű Politikai és Biztonsági Bizottság figyelemmel kíséri a nemzetközi helyzetet, ajánlásokat nyújt a Tanácsnak, és biztosítja a műveletek politikai ellenőrzését és stratégiai irányítását.¹⁷ Az Európai Unió Katonai Bizottsága az EU legmagasabb szintű katonai szerve, tagjai a tagállamok vezérkari főnökei. A bizottság katonai kérdésekben nyújt ajánlásokat a Politikai és Biztonsági Bizottságnak.¹⁸ A Polgári Válságkezelő Bizottság

¹⁶ LAUFFER–HAMACHER 2016, 31.

¹⁷ Consilium (a).

¹⁸ Consilium (b).

a válságkezelés civil vagy polgári (azaz nem katonai, elsősorban a jogállamisággal és a civil biztonsági ágazattal összefüggő területek) szempontjaival kapcsolatban nyújt tanácsokat a PSC részére.¹⁹ A Politikai-Katonai Csoport egyfajta köztes szervezeti formaként előkészítő munkát végez a válságkezelés katonai és polgári-katonai kérdéseivel kapcsolatban a PSC számára.²⁰

A külügyi és biztonságpolitikai főképviselő, aki egyben az Európai Bizottság alelnöke is (*High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*), az EU KKBP területén széles feladatkörrel rendelkezik. A Külügyek Tanácsa elnöki pozíciója mellett vezeti az EKSZ-et és az Európai Védelmi Ügynökséget. Emellett az Európai Bizottság alelnökeként az EB-n belüli külügyekkel kapcsolatos feladatokat is összefogja, vezeti a külső fellépésekért felelős biztosok csoportját (*Commissioners' Group on External Action*). Röviden összefoglalva, a legfontosabb feladata, hogy rajta keresztül a tagállamok közös akarátának képviselőjeként az EU képes legyen egy közös hangon megszólalni.

A 2011 óta működő Európai Külügyi Szolgálat (*European External Action Service*, EKSZ, EEAS) legfontosabb feladata, hogy az EU külső fellépései közötti összhangot megteremtse, segítséget nyújtson a külügyi és biztonságpolitikai főképviselőnek munkája ellátása érdekében. Az EKSZ munkatársai a Tanács főtitkárságáról, az Európai Bizottságtól és a tagállamokból érkeztek. Az EU küldöttségei (EU Delegations) jelenleg szervezeti szempontból az EKSZ részét képezik. Az Európai Külügy Szolgálat a válságkezelés különböző intézményesített struktúráit olvasztotta magába, illetve hozta létre: EU Katonai Törzse (EUMS), Válságkezelési és Tervezési Igazgatóság (CMPD), Polgári Tervezési és Végrehajtási Szolgálat (CPCC), Helyzetjelentési Központ (IntCen), és Katonai Tervezési és Végrehajtási Szolgálat (MPCC).²¹

Az EU végrehajtó testületének, az Európai Bizottságnak a feladata az Unió érdekek legmagasabb szintű képviselete és érvényesítése. Napjainkban az EB szerepe nem csupán a hagyományosan a Bizottsághoz tartozó uniós külső fellépéssel és a humán biztonság területeivel összefüggő területeken (például bővítés- és szomszédságpolitika, segélyezési vagy fejlesztéspolitika), hanem a 2016-os globális stratégia végrehajtása során a közös biztonság- és védelempolitika területein is erősödik, elsősorban az Európai Védelmi Alap (*European Defence Fund*, EVA) létrehozásával kapcsolatos előkészítő munka során.

Az Európai Bizottság által létrehozott EVA 2019-ig évente 90 millió eurós, majd a tervek szerint 2020-tól 13 milliárd eurós költségvetéssel a tagállamok védelmi kutatására, a prototípusok kifejlesztésére, valamint a védelmi felszerelések és technológia beszerzésére irányuló beruházásait koordinálja és egészíti ki.²² Az alap felállításának jelentősége, hogy először lesz lehetőség uniós költségvetésből katonai kiadások finanszírozására.

Az EB képviselője megfigyelőként a Politikai és Biztonsági Bizottság ülésein is részt vesz, javaslatokat tehet. Költségvetési területen hosszú idő óta meghatározó szerepe van, hiszen a KBVP költségvetésének végrehajtása a Bizottság feladata. Az EB-n belül a Külpolitikai Eszközökért Felelős Szolgálat (*Service for Foreign Policy Instruments*) az uniós külpolitika pénzügyi és operatív vonatkozásait hajtja végre, amelyet szervezeti értelemben a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő, a Bizottság alelnöke alá beosztott igazgató

¹⁹ Consilium (c).

²⁰ Consilium (d).

²¹ LAUFFER–HAMACHER 2016, 35–48.

²² Europa.eu 2017a.

vezeti. A szolgálat – amely gondoskodik a KKBP-költségvetés részeként megjelenő források megfelelő felhasználásáról – számos területen nyújt segítséget és pénzügyi támogatást az EU-n kívüli, válsággal küzdő országoknak. Segíti továbbá az uniós szankciók érvényesítését, a gyémántkereskedelem felügyeletén keresztül igyekszik felvenni a harcot például a konfliktusgyémántok (Kimberley-folyamat)²³ kereskedelmével szemben. A szolgálat emellett küzd a halálbüntetés végrehajtásához és a kínzáshoz használt eszközök és áruk kereskedelme ellen.²⁴ Emellett megfigyelőként részt vesz nem uniós országok választásain.²⁵

A közös kül- és biztonságpolitika megvalósításában szerepet játszanak a különleges képviselők is, akiknek feladata az uniós politika képviselése és az összehangolás (illetve az EU láthatóságának erősítése) az Unió számára stratégiai vagy biztonsági szempontból fontos térségekben.²⁶

A biztonsággal és védelemmel összefüggő stratégiai és elvi keretrendszer, kihívások

Az EU külpolitikájával összefüggő stratégiai keretet napjainkban az EU kül- és biztonságpolitikájára vonatkozó, 2016-ban elfogadott globális stratégiája foglalja össze. A dokumentum hangsúlyozza, hogy az EU-nak képessé kell válnia saját maga megvédésére, továbbá arra, hogy eleget tudjon tenni a kölcsönös segítségnyújtás (EUSZ 42.7 cikk) és a szolidaritás szerződésben rögzített kötelezettségének is (EUSZ 222. cikk). Az EU saját biztonságfelfogása kapcsán a külső és belső biztonság közötti kapcsolatot, a humán biztonság támogatását, az instabilitás kiváltó okainak felszámolását, illetve a válságok integrált és átfogó kezelését emeli ki.²⁷ A stratégia öt prioritást fogalmaz meg: 1. a biztonságot; 2. az állami és társadalmi ellenálló képesség (reziliencia) megerősítését a csatlakozás előtt álló országokban, a szomszédságban és a környező területeken; 3. a konfliktusok és válságok integrált megközelítését elsősorban a humán biztonság előmozdítása érdekében; 4. az együttműködésen alapuló regionális szerveződések és a regionális kormányzati formák támogatását; 5. a 21. századi globális kormányzás feltételeinek megerősítését.²⁸

A folyamatosan változó és egyre sűrűsödő biztonsági kihívásokkal terhelt nemzetközi környezetben az EU biztonságfelfogása és az ezzel kapcsolatban megfogalmazott elvi és elméleti hangsúlyok is folyamatosan eltolódnak. E változást jól mutatja, hogy a 2003-as Európai Biztonsági Stratégia még a korábban nem tapasztalt jólétet, a biztonság és szabadság vívmányait, illetve az EU-nak mindezek kialakításában betöltött központi szerepét hangsúlyozta. A szöveg közvetlenül ugyan nem utalt az EU-ra mint biztonsági közösségre, de hangsúlyozta a tagállamok elkötelezettségét a viták békés megoldása iránt és a közös intézményeken keresztüli együttműködéssel kapcsolatban. A 2003-as dokumentum a stabilitás kiterjesztésében is

²³ Az ENSZ, a gyémántipar képviselői és a gyémántkitermelő országok 2003-ban írták alá a Kimberley-egyezményt, amelynek célja igazolni a gyémántok származási helyét, és megakadályozni, hogy az eladott gyémántokból fegyveres konfliktusokat pénzeljenek.

²⁴ Európai Számvevőszék 2015.

²⁵ Europa.eu (s. a.); LAUFFER–HAMACHER 2016, 3.

²⁶ Európai Parlament 2011.

²⁷ TARDY 2017, 1–4.

²⁸ EEAS 2016b, 40.

a normatív megközelítést helyezte a középpontba. A keleti bővítés pozitív hatásaként hangsúlyozta: „A jogállamiság és a demokrácia fokozatos elterjedésével számos önkényuralmi rendszer alakult át biztonságos, stabil és dinamikus demokráciává. Az egymást követő bővítésekkel az egyesült és békés kontinens látomása valósággá válik.”²⁹

Ezzel a sok tekintetben optimista megközelítéssel szemben a 2016-os globális stratégia már jóval kedvezőtlenebb külső és belső biztonsági környezettel számol: „Jelenleg egzisztenciális válságban vagyunk, mind az Európai Unión belül, mind azon kívül. Az általunk létrehozott Uniót számos veszély fenyegeti. Többen megkérdőjelezzük az általunk létrehozott európai projektet, amely eddig példa nélkül álló békét, jólétet és demokráciát hozott. Keleten megsérült Európa biztonsági rendje, miközben a terrorizmus és az erőszak ragályként terjed Észak-Afrikában és a Közel-Keleten, valamint Európában is.”³⁰ Nem véletlen tehát, hogy az új stratégiában az első számú prioritásként a biztonság, míg másodikként az állami és társadalmi ellenálló képesség (reziliencia) megerősítése jelenik meg.

Fontos jelezni, hogy bár a rezilienciára való törekvés nem új keletű a nemzetközi szervezetek, így az EU céljai között sem – már korábban is jelen volt például az Unió fejlesztés- és szomszédságpolitikájában –, de a társadalmi ellenállóképesség stratégiai szinten most jelent meg először. És jóllehet, az EU e fogalmat is tágan értelmezi, de a *demokrácia és jogállamiság mindenekfelett álló terjesztésével szemben ez a megközelítés már a stabilitás kérdését helyezi előtérbe.*

Mindez természetesen összhangban van azzal a külpolitikai paradigmaváltással is, amelyet legérzékenyebben az *elvhű pragmatizmusnak (principled pragmatism)* nevezett megközelítés jelenít meg az EU globális stratégiájában.³¹ Az új alapelv gyakorlati alkalmazása, azaz a reálpolitikai megközelítés és az európai alapelvekhez és értékekhez való ragaszkodás egyidőben történő alkalmazása persze számos kérdést vet fel, hiszen az elvhű pragmatizmus akarva akaratlanul is hozzájárulhat ahhoz, hogy az EU politikája a sokszor bizonytalan kimenetelű demokratikus átmenetek támogatása helyett a stabilitást jelentő és az Unióval baráti kapcsolatokat fenntartó, de az európai alapelveknek és értékeknek nem megfelelő rendszerek fennmaradásához járul hozzá. Nem véletlen tehát, hogy az elvhű pragmatizmus mint új vezérlő elv megjelenését több elemző is a „kör négyzetesítése” vagy a „fából vaskarika” hasonlatokkal jellemezte.³²

A lisszaboni szerződéssel hatályba lépő kölcsönös segítségnyújtási klauzulával kapcsolatban a 2016-os stratégia a következőket hangsúlyozza: „A kollektív védelem elsődleges keretét a legtöbb tagállam számára továbbra is a NATO jelenti. Az EU–NATO kapcsolatok ugyanakkor nem érinthetik azon tagállamok biztonság- és védelempolitikáját, amelyek nem a NATO tagjai. Az EU ezért az Észak-atlanti Szövetséggel folytatott együttműködését a két szervezet egymást kiegészítő jellegére és a közöttük meglévő szinergiára tekintettel, az intézményi keretek teljes körű tiszteletben tartásával, valamint a két szervezet inkluzív jellegére és döntéshozatali autonómiájára figyelemmel fogja elmélyíteni. Ezzel összefüggésben meg kell erősíteni az EU-t mint biztonsági közösséget: az európai biztonság- és védelempolitikai törekvéseknek lehetővé kell tenniük, hogy az EU önállóan fel tudjon lépni, miközben a NATO erőfeszítéseivel is hozzájárul és intézkedéseket hajt végre azzal

²⁹ Consilium 2003b, 1.

³⁰ EEAS 2016b, 5.

³¹ JUNCOS 2017, 2.; MOLNÁR 2016, 76.; BISCOP 2016.; EEAS 2016b, 12.; MOLNÁR 2018, 43.

³² JUNCOS 2017, 2.; TOCCI 2016, 6.

együttműködésben. A hitelesebb európai védelem az Egyesült Államokkal fennálló egészséges transzatlanti partnerség szempontjából is elengedhetetlen.”³³

2016-ban már megkezdődött a globális stratégiában kitűzött célok (például az állandó strukturált együttműködés, PESCO) végrehajtása is. A tanácsi döntéshozatali folyamatokkal párhuzamosan az EB 2017 júniusában elkészítette a biztonság- és védelempolitikára vonatkozó tervét, amely három forgatókönyvet vázolt fel:

1. a jelenlegi kormányközi együttműködési formákon kevésbé túllépő biztonságot és védelmi együttműködést (*Security and Defence Cooperation*),
2. a megosztott biztonság és védelem (*Shared Security and Defence*) létrehozását,
3. a föderatív megközelítéshez közelebb álló közös uniós védelmi politika fokozatos kialakítását megelőzve a közös biztonság és védelem lehetőségét (*Common Defence and Security*).³⁴

Műveletek, missziók és a harccsoportok

A kilencvenes évek balkáni háborúi igen élesen világítottak rá arra a tényre, hogy az EU nem rendelkezett még a közvetlen közelében kialakuló fegyveres konfliktusok megfékezéséhez és a stabilitás biztosításához szükséges megfelelő eszközökkel sem. 1999-től az 1998-as Saint Malo-i brit és francia javaslat eredményeként megkezdődött a közös európai biztonság- és védelempolitika (a lisszaboni szerződéstől közös biztonság- és védelempolitika) kialakítása. Noha a brit–francia javaslat az önálló cselekvési képesség érdekében hiteles saját katonai erő létrehozását javasolta, ez a tagállamok politikai akaratának hiányából fakadóan mind a mai napig csupán nagyon korlátozott mértékben valósult meg. Az EU lassú reakcióját jól jelzi, hogy a lisszaboni szerződésben a teljes körű összefogás hiányára kidolgozott egyéb lehetőségeket (például a PESCO-t) is csupán napjaink biztonsági kihívásainak következtében alkalmazzák.

Műveletek és missziók

Napjainkban az EU KKBP civil (polgári) és katonai műveletek és missziók elindítását teszi lehetővé. Az EU-szerződés 43. cikke értelmében a műveletek és missziók „közös leszerelési műveleteket, humanitárius és mentési feladatokat, katonai tanácsadói és segítségnyújtási feladatokat, konfliktusmegelőzést és békefenntartást, harcoló erők válságkezelésben kifejtett feladatait – beleértve a béketeremtést is – és a konfliktusok lezárását követően a helyzet stabilizálására irányuló műveleteket foglalnak magukban. E missziók mindegyike hozzájárulhat a terrorizmus elleni küzdelemhez, ideértve a terrorizmus ellen saját területükön küzdő harmadik országok támogatását is.”³⁵

2003 óta az Európai Unió a világ számos pontján összesen 34 műveletet és missziót indított el a konfliktuskezelés és a nemzetközi biztonság előmozdítása érdekében. A napjainkban műkö-

³³ EEAS 2016b, 15.

³⁴ European Commission 2017a.

³⁵ Lisszaboni szerződés 2010.

dő 17 misszióból és műveletből 11 civil, 6 pedig katonai feladatokat lát el. Földrajzi értelemben ezek a műveletek és missziók elsősorban az EU közvetlen szomszédságára (Nyugat-Balkán, Kelet-Európa), illetve a Közel-Keletre és a közép-afrikai térségre koncentrálnak.

A polgári és katonai missziók és műveletek politikai ellenőrzését, illetve stratégiai irányítását a tanácsi struktúrában belül a Politikai és Biztonsági Bizottság látja el. A végrehajtó mandátummal rendelkező (azaz valóban) katonai műveletek esetében a keretnemzet-konceptió értelmében a műveletet a vezető szerepet játszó tagállam (például az EUNAVFOR MED Sophia esetében Olaszország) parancsnoki struktúrája vezeti. Az EU és NATO között 2003-ban született Berlin Plusz megállapodás alapján az Európai Unió NATO-eszközöket is igénybe vehet (lásd például az Althea-műveletet Bosznia-Hercegovinában), ezt a lehetőséget azonban Ciprus Európai Unióhoz történő csatlakozása és ebből következően a török–görög ciprusi konfliktus uniós szinten történő megjelenése óta a gyakorlatban nem alkalmazták.

A nem végrehajtó mandátummal rendelkező (azaz elsősorban kiképző feladatokat ellátó) katonai missziók vezetési struktúrájának támogatására jött létre 2012-ben az Európai Unió Műveleti Központja (*EU Operation Center*, EU OPCEN) kezdetben azzal a céllal, hogy az EU Katonai Törzsen belül segítse az Afrika szarván folytatott KBVP-missziókat. A műveleti központot 2016 decemberében, a Katonai Tervezési és Végrehajtási Szolgálat (MPCC) létrehozásának előkészületeivel párhuzamosan deaktiválták. 2017 óta a nem végrehajtó típusú katonai műveleteket az EU Katonai Törzsen belül már az MPCC vezeti. A polgári missziók irányításával kapcsolatos feladatokat pedig a Polgári Tervezési és Végrehajtási Szolgálat (CPCC) látja el.³⁶

Harccsoportok

2004-től az EU válságkezelési eszközrendszerében fontos szerepet szántak a tagállamok egy-egy csoportja által létrehozott harccsoportoknak (*European Union Battlegroup*, EU BG). Az eredeti tervek alapján a legalább 1500 fős harccsoportok 10 napon belül bevethető multinacionális, integrált erőket jelentenek, amelyek akár hatezer kilométeres távolságban, 1–4 hónapig is fenntarthatók. Noha a harccsoportok alkalmazása eddig egyetlen esetben sem történt meg, a liszaboni szerződés adta keretek között lehetőség van felhasználásukra konfliktusmegelőzési, kezdeti stabilizációs, humanitárius intervenciók és mentési feladatok, válságkezelés és békefenntartó feladatok esetében.

Működésükkel kapcsolatban azonban komoly kételkedést és bírálatot váltott ki, hogy mindaddig a hat hónapos készenléti időszakon túl egyetlen esetben sem történt meg azok válságvezetbe történő kitelepítése. Noha napjainkban folyik a harccsoport-konceptió újragondolásának folyamata, mindaddig megnyugtató válasz nem született alkalmazhatóságuk elősegítése érdekében. Kitelepítésük eddigi legfőbb akadályát az abban részt vevő tagállamok politikai akarátának hiányán kívül elsősorban a finanszírozásuk megoldatlansága jelentette. Nem véletlen, hogy napjainkban folynak a KBVP katonai műveleteinek közös költségeit finanszírozó Athéné-mechanizmus harccsoportokra történő kiterjesztéséről szóló tárgyalások.³⁷

³⁶ EEAS 2017; lásd részletesebben: MOLNÁR 2018.

³⁷ Europa.eu 2017b.

Az állandó strukturált együttműködés (PESCO)

2017-ben a globális stratégia végrehajtásával megkezdődött az európai védelmi együttműködés elmélyítését szolgáló kezdeményezések gyakorlati megvalósítása: így az állandó strukturált együttműködés (PESCO) alkalmazása, a védelmi kiadások koordinált éves felülvizsgálata (*Co-ordinated Annual Review on Defence, CARD*), a Katonai Tervezési és Végrehajtási Szolgálat (MPCC) létrehozása, illetve az Európai Bizottság által készített Európai védelmi cselekvési terv (*European Defence Action Plan, EDAP*) alapján az Európai Védelmi Alap (EDF) felállításának előkészítése. Az első pillantásra kis lépéseknek tűnő javaslatok közül érdemes kiemelni, hogy például az EDF létrehozásával első alkalommal nyílik lehetőség a közös védelmi jellegű kutatási beruházások, illetve a védelmi eszközök és technológiák közös fejlesztésének uniós forrásból való támogatására.³⁸

A védelmi területen elindult intézményi szintű fejlesztések közül a legnagyobb várat okozás az állandó strukturált együttműködést (PESCO), azaz a differenciált integráció védelmi területen történő megvalósítását övezte.³⁹ A liszaboni szerződésben már szereplő, de mindaddig ki nem használt, így Jean-Claude Juncker bizottsági elnök által is „Csipkerózsikaként” jellemzett jogi lehetőség gyakorlati alkalmazásával a tagállamok egy csoportja a biztonság- és védelempolitika területén szorosabb integrációt hozhat létre.⁴⁰

2017. november 13-án 23 tagállam miniszterei együttes bejelentést írtak alá az állandó strukturált együttműködésről (PESCO). A biztonság- és védelempolitika területén megvalósuló szorosabb együttműködésről szóló dokumentumot átadták a főképviseletnek és a Tanácsnak. A bejelentést különböző okok miatt csupán öt ország – Dánia, Írország, Málta, Portugália és az Egyesült Királyság – nem írta alá.⁴¹ A bejelentés a következőket fogalmazza meg:

1. a „PESCO az EU területének és polgárainak biztonságába és védelmébe történő beruházások nagyratörő, kötelező erejű és inkluzív európai jogi kerete”, illetve
2. a tagállamok vállalt „nagyratörő és még fokozottabban kötelező erejű közös kötelezettségvállalások” jegyzéke (például a védelmi célú költségvetés reálértéken történő rendszeres növelése a kitűzött célok elérése érdekében), továbbá tartalmazza
3. a PESCO irányítására vonatkozó javaslatokat (a PESCO koherenciájának és ambíciószintjének megőrzése érdekében egy átfogó szintet, illetve a projektek szintjén konkrét irányítási eljárásokat).⁴² 2017 decemberében 8-án a tanács minősített többséggel döntött összesen 25 ország, köztük Írország és Portugália részvételével is a PESCO elindításáról.⁴³ Az integráció mélyebb formájában csupán az EU-t elhagyni készülő Egyesült Királyság, a KBVP-ből kimaradó (*opt out*) Dánia és Málta nem vett részt. Az elért eredmények ellenére a kritikusok szerint a PESCO-ban rejlő lehetőségekből a tagállamok a lehető legkevesebbet hozták ki. Mindebből következően az európai hadsereg megvalósításának elképzelése még mindig a távoli jövő kérdése.⁴⁴

³⁸ Europa.eu 2016.

³⁹ Biscop 2017.

⁴⁰ European Commission 2017b.

⁴¹ Europa.eu 2017c.

⁴² Europa.eu 2017c.

⁴³ Europa.eu 2017d.

⁴⁴ Franke 2017; Witney 2017.

A külső tevékenységekkel és a válságkezelési feladatokkal kapcsolatos finanszírozás

Az összetett eszközrendszerrel összefüggésben az Európai Unió bonyolult finanszírozási és költségvetési rendszert alakított ki, és a nemzetközi béke és biztonság elősegítése érdekében számos, közös politikáival összefüggő pénzügyi támogatási rendszert alkalmaz. A 2014 és 2020 közötti hétéves pénzügyi keret időszakában három tematikus eszköz (a demokrácia és emberi jogok európai eszköze, a stabilitás és béke elősegítését szolgáló eszköz, nukleáris biztonsági együttműködés eszköze) és hat földrajzi eszköz (európai szomszédsági támogatási eszköz, előcsatlakozási támogatási eszköz, a harmadik országokkal való együttműködésre vonatkozó partnerségi eszköz, grönlandi eszköz, fejlesztési együttműködési eszköz, európai fejlesztési alap) segíti a külső tevékenységek finanszírozását. Az Európai Fejlesztési Alap költségvetésen kívüli földrajzi eszköz, a fejlesztési együttműködési eszköz (DCI) pedig tematikus és földrajzi eszköznek is számít.⁴⁵

A válságkezelésben fontos szerepet játszó polgári és katonai missziók finanszírozása különböző módokon valósul meg. A polgári missziókat a KKBP-költségvetésből tartják fenn. A katonai műveletek költségeinek túlnyomó hányadát a tagállamok saját maguk finanszírozzák, az esetükben felmerülő közös költségeket pedig az úgynevezett Athéné-mechanizmuson keresztül biztosítják.

Összegzés

Noha az európai hadsereg létrehozása továbbra is csupán távoli terv marad, az EU globális kül- és biztonságpolitikai stratégiájában megfogalmazott célok végrehajtásával 2016-tól elindult az EU legfiatalabb politikájának, a közös biztonság- és védelempolitikának mélyítését elősegítő és így egy védelmi unió kialakítása felé vezető folyamat. A stratégia kiemeli az EU védelmi közösségként történő megerősítését, illetve saját védelmi képességeinek fejlesztését annak érdekében, hogy az Unió valóban képessé váljon saját magát megvédeni, azaz utal a kollektív védelem képességére is.⁴⁶

A jövővel kapcsolatos egyik legfontosabb kérdés, hogy az EU hogyan tud a szerződéses keretek adta lehetőségekre építve egy csupán a saját biztonságára koncentrálni és a többi nemzetközi biztonsági szervezet munkáját kiegészítő biztonsági közösségből, illetve a NATO árnyékában létező kollektív védelmi jellegű szervezetből egy valóban működő védelmi unióvá válni. Bár ez valószínűleg hosszán elnyúlik majd, az már most látszik, hogy az Európai Bizottság növekvő szerepével és a védelmi fejlesztéseket lehetővé tevő uniós források megjelenésével megkezdődött a közös biztonság- és védelempolitika közösségiesítésének hosszú folyamata. Ennek sikere azonban elsősorban az uniós tagállamok politikai akaratától függ, és amennyiben ez továbbra is hiányozni fog, igaz lesz az a Nick Witney által a PESCO-val kapcsolatban emlegetett régi kínai mondás, miszerint: „Dübörög a lépéső, és nem jön le rajta senki.”⁴⁷

⁴⁵ RAMET 2015, 2–3.; MOLNÁR 2018. 108–109.

⁴⁶ EEAS 2016a.

⁴⁷ WITNEY 2017.

Fontos azonban azt is látni, hogy az Európai Unió nem önmagában, hanem más nemzetközi szervezetekkel együtt igyekszik erősíteni Európa biztonságát. Jóllehet, külpolitikai értelemben számos esetben továbbra sem viselkedik egy egységes és koherens nemzetközi szereplőként, de napjainkra tevékenységeinek meghatározó része egyfajta átfogó és integrált megközelítés alapján kiterjed a nemzetközi békével és biztonsággal összefüggő területekre is. Ezzel kapcsolatban érdemes megemlíteni a 2015-től elmélyülő menekült- és migrációs válságot, amelynek kezelése érdekében az Európai Unió más nemzetközi szervezetekkel szorosan együttműködve diplomáciai eszközöket (EU–török megállapodás), segélyezési eszközöket (például Törökország, Jordánia, Libanon esetében) és KBVP-eszközöket (például EUNAVFOR MED) egyaránt felhasznált.

A jövőre vonatkozó, ajánlásként megfogalmazott tervek közül érdemes kiemelni az Európai Parlament (EP) 2016. októberi jelentését. A dokumentum szerint a KBVP alapos felülvizsgálatát követően az európai védelmi uniónak a tagállamok számára a lisszaboni szerződésben meglévő lehetőségek kiaknázásán és a tagállami képességeken túlmutató garanciákat és képességeket kell kínálnia. Mindezekkel összefüggésben az EP úgy véli, hogy az európai védelmi uniónak a védelem határozott kollektív elvén kell alapulnia. Mindezek megvalósításához egy hatékony finanszírozási háttér kidolgozását és a NATO-val való kapcsolatok tisztázását tartja fontosnak. Az EP javaslata alapján a KBVP-nek „túl kell lépnie a külső válságok kezelésén, hogy valóban biztosítsa a közös biztonságot és védelmet a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség egészében [...]”⁴⁸ Az integráció e területen való mélyítésének folyamatát ambivalens módon egyszerre gyorsítja és lassítja a sokszor szkeptikus, de az EU legnagyobb katonai erejével rendelkező Egyesült Királyság 2019-ben tervezett kilépése az EU-ból.

Felhasznált irodalom

- ADLER, Emanuel – BARNETT, Michael eds. (1998): *Security Communities*. Cambridge, Cambridge University Press.
- ADLER, Emanuel (2008): The Spread of Security Communities. Communities of Practice, Self-Restraint, and NATO's Post-Cold War Transformation. *European Journal of International Relations*, No. 14. 195–230. Elérhető: <http://ces.vse.cz/wp-content/emanuel-adler-the-spread-of-security-communities.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- AZ Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes keretbe foglalt változata. Az Európai Unió Alapjogi Chartája. (=Lisszaboni szerződés 2010). Elérhető: https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/eu_citizenship/consolidated-treaties_hu.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- BAKKER, Anne – BISCOP, Sven – DRENT, Margriet – LANDMAN, Lennart (2016): *Spearheading European Defence, Employing the Lisbon Treaty for a Stronger CSDP*. Clingendael Report. Elérhető: www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/Report_Spearheading_European_Defence.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)

⁴⁸ Európai Parlament 2016, 4. bekezdés.

- BISCOP, Sven (2016): *The EU Global Strategy. Realpolitik with European Characteristics*. Egmont Institute, Security Policy Brief, No. 75. Elérhető: www.egmontinstitute.be/content/uploads/2016/06/SPB75.pdf?type=pd (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- BISCOP, Sven (2017): *European Defence. What's in the CARDS for PESCO?* Egmont Institute Security Policy Brief, No. 91. Elérhető: www.egmontinstitute.be/content/uploads/2017/10/SPB91-Biscop.pdf?type=pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- BOSSONG, Raphael – HEGEMANN, Hendrik eds. (2015): *European Civil Security Governance, Diversity and Cooperation in Crisis and Disaster Management*. New York, Palgrave Macmillan.
- BREMBERG, Niklas (2015): The European Union as Security Community-Building Institution: Venues, Networks and Co-operative Security Practices. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 53, No. 3. 674–692.
- Collective Defence. Glossary of Summaries, EUR-lex. Elérhető: http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/collective_defence.html (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- Consilium (2003a): *A secure Europe in a better world* (2003). European Security Strategy, Council of the European Union, Brussels, 12 Dec. Elérhető: <https://europa.eu/globalstrategy/en/european-security-strategy-secure-europe-better-world> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- Consilium (2003b): *Biztonságosabb Európa egy jobb világban. Európai biztonsági stratégia. Biztonságosabb Európa egy jobb világban* (2009). Luxembourg, Az Európai Unió Kiadóhivatala. Elérhető: www.consilium.europa.eu/media/30811/qc7809568huc.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- Consilium (a): Politikai és Biztonsági Bizottság (PBB). *Az Európai Unió Tanácsának honlapja*. Elérhető: www.consilium.europa.eu/hu/council-eu/preparatory-bodies/political-security-committee/ (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- Consilium (b): Az Európai Unió Katonai Bizottsága (EUKB). *Az Európai Unió Tanácsának honlapja*. Elérhető: www.consilium.europa.eu/hu/council-eu/preparatory-bodies/european-union-military-committee/ (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- Consilium (c): Polgári Válságkezelő Bizottság (CivCom). *Az Európai Unió Tanácsának honlapja*. Elérhető: www.consilium.europa.eu/hu/council-eu/preparatory-bodies/committee-civilian-aspects-crisis-management/ (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- Consilium (d): Politikai-Katonai Csoport (PMG). *Az Európai Unió Tanácsának honlapja*. Elérhető: www.consilium.europa.eu/hu/council-eu/preparatory-bodies/politico-military-group/ (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- COOPER, Robert (2002): The New Liberal Imperialism. *The Guardian*, April 7th. Elérhető: www.theguardian.com/world/2002/apr/07/1 (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- COOPER, Robert (2003): *The Braking of Nations. Order and Chaos in the Twenty-First Century*. London, Atlantic Books.
- Defence cooperation. Council establishes Permanent Structured Cooperation (PESCO), with 25 member states participating (2017). *Az Európai Unió Tanácsának honlapja*. Elérhető: www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/12/11/defence-cooperation-pesco-25-member-states-participating/# (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- EEAS (2016a): *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*. Elérhető: www.eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- EEAS (2016b): *Közös jövőkép, közös fellépés: Erősebb Európa Globális stratégia az Európai Unió kül- és biztonságpolitikájára vonatkozóan*. Elérhető: www.eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_hu_.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)

- EEAS (2017a): *EU Battlegroups*. Bruxelles, 09/10/2017. Elérhető: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/33557/eu-battlegroups_en (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- EEAS (2017b): *EU Missions and Operations, as part of the EU's Common Security and Defence Policy*. Elérhető: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/csdp_missions_and_operations_factsheet.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- Európai Bizottság (2017): *Európai Védelmi Alap. Évi 5,5 milliárd euró Európa védelmi képességeinek a fokozására*. Brüsszel, június 7. Elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1508_hu.htm (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- Európai Parlament (2011): *Jelentés, 2011. április 19. a közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) fő szempontjairól és alapvető választási lehetőségeiről szóló, a 2006. május 17-i intézményközi megállapodás II. része G. pontjának (43) bekezdése alapján az Európai Parlamenthez intézett 2009-es éves tanácsi jelentésről*. PE 445.857v05-00 A7-0168/2011. Elérhető: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2011-0168+0+DOC+XML+V0//HU (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- Európai Parlament (2016): *Jelentés az európai védelmi unióról*. Október 31, 2016/2052(INI). Elérhető: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2016-0316+0+DOC+XML+V0//HU (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- Európai Számvevőszék (2015): *A kínzás és a halálbüntetés elleni küzdelem uniós támogatása*. Európai Számvevőszék, Luxembourg. Elérhető: www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_09/SR_TORTURE_HU.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- Europa.eu (s. a.). *Külpolitikai Eszközökért Felelős Szolgálat*. Elérhető: https://ec.europa.eu/info/departments/foreign-policy-instruments_hu#leadership (A letöltés dátuma: 2017. 11. 20.)
- Europa.eu (2016). *Európai védelmi cselekvési terv: Úton az Európai Védelmi Alap megteremtése felé*. Brüsszel, 2016. november 30. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0950&from=EN> (A letöltés dátuma: 2017. 10. 14.)
- Europa.eu (2017a): *Európai Védelmi Alap: évi 5,5 milliárd euró Európa védelmi képességeinek a fokozására*. Brüsszel, 2017. június 7. Elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1508_hu.htm (A letöltés dátuma: 2019. 08. 29.)
- Europa.eu (2017b): *EU Battlegroups*. Bruxelles, 09/10/2017. Elérhető: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/33557/eu-battlegroups_en (A letöltés dátuma: 2019. 08. 29.)
- Europa.eu (2017c): *Védelmi együttműködés: 23 tagállam együttes bejelentést ír alá az állandó strukturált együttműködésről (PESCO)*. Elérhető: www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2017/11/13/defence-cooperation-23-member-states-sign-joint-notification-on-pesco/ (A letöltés dátuma: 2017. 11. 13.)
- Europa.eu (2017d): *Defence cooperation: Council establishes Permanent Structured Cooperation (PESCO), with 25 member states participating*, 11/12/2017. Elérhető: www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/12/11/defence-cooperation-pesco-25-member-states-participating/# (A letöltés dátuma: 2018. 04. 08.)
- Európai védelmi cselekvési terv. Úton az Európai Védelmi Alap megteremtése felé* (2016). Brüsszel, november 30. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0950&from=EN> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- European Commission (2017a): *A Europe that defends. Commission opens debate on moving towards a security and defence union*. Brüsszel, június 7. Elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1516_en.htm (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)

- European Commission (2017b): *Speech by President Jean-Claude Juncker at the Defence and Security Conference Prague. In defence of Europe*. Prága, június 9. Elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-1581_en.htm (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- FRANKE, Ulrike Esther (2017): *Pesco, the impotent gorilla*. Elérhető: www.ecfr.eu/article/commentary_pesco_the_impotent_gorilla (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- JUNCOS, Ana E. (2017): Resilience as the new EU foreign policy paradigm. A pragmatist turn? *European Security*, Vol. 26, No. 1. 1–18.
- KIRCHNER, Emil J. (2015): Civil security in the EU. National persistence versus EU ambitions? *European Security*, Vol. 24, No. 287–303.
- Kislexikon (2012). *Nemzet és Biztonság*, 5. évf. 2. sz. 95–96. Elérhető: www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/nb12_02_kislexikon.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- KÖVÁRINÉ IGNÁTH ÉVA (2008): *Magyarország biztonsági portréja a dokumentumok tükrében. A Varsói Szerződés időszakától a NATO tagságig*. PhD-értekezés, tézisyűjtemény. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem, Nemzetközi Kapcsolatok Doktori Iskola. Elérhető: http://phd.lib.uni-corvinus.hu/353/2/ignath_eva_thu.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- Külpolitikai Eszközökért Felelős Szolgálat (s. a.). *Az Európai Bizottság honlapja*. Elérhető: https://ec.europa.eu/info/departments/foreign-policy-instruments_hu#leadership (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- LAUFFER, Silva – HAMACHER, Joannes eds. (2016): *In Control. New Handbook for Personnel Participating in Crisis Management Missions*. Berlin, Center for International Peace Operations. Elérhető: www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ENT-Ri_Handbook_In_Control.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- MANNERS, Jan (2002): Normative Power Europe. A Contradiction in Terms? *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 2. 235–258.
- MIHALKA, Michael (2004): A kooperatív biztonság. Háttér, követelmények, és perspektívák. *Nemzetvédelmi Egyetemi Közlemények*, 8. évf. 2. sz. 69–80. www.zmne.hu/dokisk/hadtud/Koperativ.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- MOLNÁR Anna (2016): Közös jövőkép, közös cselekvés: erősebb Európa. Az EU globális kül- és biztonságpolitikai stratégiája. *Nemzet és Biztonság*, 9. évf. 2. sz. 75–85. Elérhető: www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/nb_2016_2_07_molnar_anna_-_kozos_jovokep_kozos_cselekves_ero_sebb_europa_kozos_kul_es_biztonsagpolitikai_strategia.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- MOLNÁR Anna (2018): *Az Európai Unió külkapcsolati rendszere és eszközei. A külkapcsolatoktól a kül-, a biztonság- és védelempolitikáig*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- PÉCZELI Anna (2011): A humán biztonság elmélete és gyakorlata Kanada és Japán példáján. *Grotius*. Elérhető: www.grotius.hu/doc/pub/ESLRKT/2011_243_peczeli_anna_a_human-biztonsag_elmelete_es-gyakorlata.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- PRODI, Romano (2002): *A Wider Europe. A Proximity Policy as the key to stability Peace, Security And Stability International Dialogue and the Role of the EU*. Sixth ECSA-World Conference. Elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-02-619_en.htm (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- RAMET, Valerie (2015): *A fejlesztési politika általános áttekintése*. Elérhető: www.europarl.europa.eu/atyourservice/hu/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.3.1.html (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- TARDY, Thierry (2017): The EU. From Comprehensive Vision to Integrated Action. *European Union Institute for Security Studies (EUISS)*, No. 5. Elérhető: www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief_5_Integrated_Approach.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)

- TOCCI, Nathalie (2016): Interview with Nathalie Tocci on the Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. *The International Spectator*, Vol. 51, No. 3. 1–8.
- UNDP (1994): *Human Development Report. New Dimensions of Human Security*. New York, UNDP.
- Védelmi együttműködés. 23 tagállam együttes bejelentést ír alá az állandó strukturált együttműködésről (PESCO) (2017). *Az Európai Unió Tanácsának honlapja*. Elérhető: www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2017/11/13/defence-cooperation-23-member-states-sign-joint-notification-on-pesco/ (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- WITNEY, Nick (2017): *EU Defence Efforts Miss the Open Goal Again*. 15th November. Elérhető: www.ecfr.eu/article/commentary_eu_defence_efforts_miss_the_open_goal_again (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)

Vákát oldal

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet – kooperatív biztonság

Remek Éva

Bevezetés

A nemzetközi rendszerben a különböző szereplők számára sok és sokféle együttműködési keret létezik a biztonság- és védelempolitikában. Ebben a sokszínűségben az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ – *Organization for Security and Co-operation in Europe*, OSCE) a kooperatív biztonság egyedi tulajdonságokkal rendelkező szereplője. Ez teszi a szervezetet számos válsághelyzet megoldásáért a választás fórumává. A tanulmány rövid, adott szempontok szerinti összefoglalóval járul hozzá ennek a bemutatásához.

A tartalmi egyértelműség megkívánja a téma bemutatásának keretet adó elméletek, illetve az értelmezést segítő fogalmak áttekintését. Az EBESZ-t a Barry Buzan, Ole Wæver és Jaap de Wilde által képviselt kibővített *biztonság* fogalmának elméletén keresztül vizsgálom.¹

További vizsgálati lehetőséget ad a regionális biztonsági komplexumokról szóló elmélet is, miszerint a nemzetközi biztonság a szereplők közötti kapcsolatokon vagy éppen azok hiányán alapul.² Ezek a szereplők érdekeit, illetve értékeit jelentősen befolyásoló, például földrajzi, politikai, katonai, gazdasági, energetikai tényezők, amelyekre figyelemmel regionális együttműködési formákat, alrendszereket, úgynevezett biztonsági komplexumokat alkotnak.³

Az EBESZ biztonsági jellege

Az EBESZ a világ legnagyobb regionális (páneurópai) szervezete (Észak-Amerika, Európa, Ázsia). Területén több mint egymilliárd lakos él.⁴ Az EBESZ-re az észak-amerikai regionális

¹ Katonai, politikai, gazdasági, társadalmi és a környezeti szektorok. A tanulmányban az egyes szektorok utalásszerűen, csak a releváns részeket kapcsán jelennek meg. Részletek: GAZDAG 2011, 22–26.

² BUZAN–WÆVER–WILDE 1998, 11.

³ Részletek: VIDA 2007, 30–40.

⁴ OSCE: *Who We Are?* 2.

komplexum és az európai szuperkomplexum együtteseként, általános komplexumként tekinthetünk (bizonyos részletek esetében a szubkomplexum⁵ kategória is megjelenik).⁶

A biztonsági komplexumok⁷ a kollektív biztonság rendszerének részei. A kollektív biztonság „hatékony működését nehezíti a semlegesség, az egyedi érdekek elsődlegességét szemmel tartó önkéntes részvétel, az önerőre való támaszkodás”.⁸ Az ENSZ Alapokmány VIII. fejezet, 52. cikke azonban támogatja „a helyi jellegű viszályoknak akár az érdekelt Államok kezdeményezése, akár pedig a Biztonsági Tanács útmutatása alapján regionális megállapodások vagy regionális szervezetek útján történő békés rendezését”,⁹ mert ez a nemzetközi békéhez, biztonságához való hozzájárulás.

Regionális szervezetekről akkor beszélünk, ha a „tagállamokat a közös földrajzi, szociális, kulturális, gazdasági és politikai háttéren alapuló célok kötik össze egymással, és kormányközi szerződéssel létesített szervezetük van”.¹⁰ A regionális szervezeteket alkotó vagy konkrét megállapodásokban részt vevő államok ezen túlmenően önálló biztonsági közösségek¹¹ is, tudniillik a kooperációjuk mélyülésével fokozatosan biztonsági közösséggé válnak. A biztonsági közösségek definíciója szerint olyan államok közösségéről van szó, „amelyek megállapodtak abban, hogy erőszakmentesen oldják meg a köztük felmerülő nézeteltéréseket”.¹² Ebben az összefüggésben a normák szerepe is felértékelődik.

A normák szerepe az EBESZ esetében kiemelendő tényező, különösen a szervezet biztonságfelfogásának kooperatív jellege miatt. Eszerint a kooperatív biztonság az államok közötti olyan együttműködési forma, amely alacsonyabb szintű a kollektív biztonságnál, és a kollektív védelemnél is, ugyanis nem rendelkezik katonai segítségnyújtási kötelezettséggel. „A kooperatív biztonság az államok biztonságpolitikai együttműködésének legáltalánosabb formája, ahol több állam együtt lép fel a fenyegetéssel szemben, amelyet minden résztvevő annak tart. [...] szélesebb értelemben az államok közötti [...] politikai és jogi kapcsolathálózat. Magában foglalja a nemzetközi szervezetekben való tagságot éppúgy, mint a konkrét, a haderő-korlátozás betartásának ellenőrzésére született megállapodásokat és a multi- és bilaterális egyezményeket.”¹³ Kooperatív biztonsági szervezetként ismert például a Délkelet-ázsiai Nemzetek Szövetsége (*Association of Southeast Asian Nations*, ASEAN) is, de a koncepció klasszikus példája az EBESZ. Az EBESZ, csakúgy mint más regionális szervezet, „[...] hatékony szerepet játszhat az ENSZ normáinak és elveinek fenntartása érdekében, illetve az ENSZ-határozatok végrehajtásához szükséges nemzeti kapacitások kiépítésében [...] és a biztonsági kérdések regionális konszenzus kialakításában is, mielőtt azok globális szintre kerülnének”.¹⁴

⁵ Ennek oka az általános regionális biztonsági komplexum sok állama, a földrajzi különbségek, a nagy távolságok vagy az eltérő egyéb jellemzők.

⁶ A regionális-biztonsági komplexumelmélet más biztonsági kérdések elemzésénél is jól használható. Lásd: REMEK 2017a, 129–131.

⁷ Részletes bemutatását lásd: BUZAN 1991, idézi: MATUS 1999, 193–231.

⁸ TISOVSZKY 1997, 9.

⁹ MENSZT 1993. 37–38.

¹⁰ BLAHÓ–PRANDLER 2014, 345.

¹¹ DEUTSCH 1957, idézi: MATUS 2005, 179.

¹² DANNREUTHER 2016, 146.

¹³ Kislexikon 2012, 95–96.

¹⁴ ZANNIER 2015, 109.

Az EBESZ biztonsággal és védelemmel összefüggő stratégiai és elvi keretrendszere

A hidegháborút követő időszak új kihívásai, válságai új típusú megoldásokat kívántak a nemzetközi szereplőktől. A kilencvenes években a konfliktusok száma összességében csökkent, ugyanakkor az államokon belüli konfliktusok száma nőtt az államok közötti konfliktusok számához képest.¹⁵ Az új kihívások jellegükből adódóan új feladatok elé állították a konfliktusok megoldását kereső szereplőket. Az EBESZ jogelődje, az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (EBEÉ, *Conference on Security and Co-operation in Europe*, CSCE) is vállalt új feladatokat, hosszú távú missziói¹⁶ révén például már 1992-től bekapcsolódott a nemzetközi feladatokba (például Koszovóban, Szandzsákban, Vajdaságban, Macedóniában, Észtországban, Lettországban voltak missziói).

A szervezet stratégiai keretrendszerében a régi-új elemek kiegészítették, erősítették egymást. Miközben Biztonsági Stratégiájában azonosította a 21. századi kihívásokat,¹⁷ tagjainak és környezetének biztonságához a régi elvek mentén (Helsinki Alapelvek – dekalóg)¹⁸ járult hozzá, a biztonságot átfogó és kooperatív módon értelmezve.¹⁹ Bár a hidegháborús időszakban a Helsinki Alapelvek jól szolgálták a Kelet és Nyugat közötti érintkezést, ám a hidegháborút követő időszakban nem mindenben feleltek meg a megváltozott körülményeknek. Bizonyos térségekben „feloldhatatlan ellentmondás keletkezett az államok szuverenitásának, területi épségének (határok sérthetlensége elve), illetve a népek önrendelkezésére vonatkozó elv között”.²⁰

A kilencvenes évek elején az EBEÉ tevékenysége intézményesült, és 1994-ben Budapesten Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezetté alakult. A szervezet továbbra is a résztvevők közötti politikai párbeszéd fóruma maradt mint „az inkluzív és a közös fellépés platformja, amely sajátos eszközökkel, hosszú távú helyszíni jelenlétével tette különlegessé a pártatlan megfigyelő, hiteles és közvetítő szerepét”.²¹ A konszenzusos döntéshozatal pedig nemcsak, hogy megmaradt, hanem napjainkban az államok felelősségérzetének hangsúlyos mércéje is lett.

Az EBESZ a konfliktusok kialakulásának megakadályozására és a meglévők tartós politikai rendezésére, illetve az azutáni rehabilitációra törekszik, amelyek elérésében a szervezet

¹⁵ FRIEDMANN 2007, 78.

¹⁶ Válságkezelési vagy megelőzési feladataik voltak, a kétezres évekre fejeződtek be. DUNAY 2010, 26.

¹⁷ Az *OSCE Strategy to address threats to security and stability in the twenty-first century* című dokumentum 2003-ban Maastrichtban született. Nevesíti a biztonsági fenyegetéseket, és a határbiztonság és az azzal kapcsolatos kapacitásbővítésre, a kölcsönös előnyökre épülő államok közötti kapcsolatok alakítására ad felhatalmazást. OSCE Conflict Prevention Centre.

¹⁸ Az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet Záróokmánya.

¹⁹ Átfogó, mert a biztonság minden (gazdasági, katonai, társadalmi, politikai, környezeti) szektorát górcső alá veszi. Kooperatív, mert minden részt vevő állam egyenlő jogokkal rendelkezik. A jogelőd EBEÉ már a hidegháború idején jelentős munkát végzett. Említésre méltók a bizalom- és biztonságerősítő intézkedések a stockholmi konferencián 1984–1986-ban, az Európai hagyományos fegyveres erőkről szóló szerződés 1990-ben, illetve az ugyanebben az évben aláírt Párizsi Charta az új Európáért. Az utóbbiban a NATO és a Varsói Szerződés tagországai rögzítették, hogy már nem tekintenek egymásra ellenségként. NAGY 2010, 20.

²⁰ NAGY 2010, 21.

²¹ IAI 2016, 21.

alapvető válságkezelési eszköze a korai előrejelzés, a konfliktus megelőzése vagy megoldása, a válságkezelés, illetve a rehabilitáció. Mindezt konfliktusciklusnak nevezzük.²²

Az EBESZ válságkezelésének sajátos arculata intézményi struktúrájában (lásd később), elveiben, mechanizmusában ölt testet és biztosít cselekvési keretet számára. Az elvek és a mechanizmusok a kilencvenes évek elején születtek, és a konszenzusos döntéshozattal járó nehézségeket voltak hivatottak ellensúlyozni. Idetartozik például a „konszenzus mínusz egy” és a „konszenzus mínusz kettő” elvének bevezetése. Ezen elvek szerint az EBEÉ-kötelezettségek megsértése esetén az érintett országok beleegyezése nélkül is születhettek döntések (az első esetben az érdekelt állam nem vehetett részt a szavazásban, a második esetben a két vitás felet megegyezésre szólították fel).²³

A mechanizmusokat illetően a bécsi, a berlini, a moszkvai és a La Valetta-i mechanizmusokról beszélhetünk. A bécsi mechanizmus alapján bármely részt vevő állam információt kérhet egy másik államtól, ha szokatlan katonai cselekményeket észlel, és erre 48 órán belül választ kell kapnia. Nemleges vagy elfogadhatatlan válasz esetén az EBESZ segítségével lehet a másik országgal tárgyalni. Kérés esetén az EBESZ sürgősségi találkozót is elrendelhet. A berlini mechanizmust kell alkalmazni, amennyiben egy állam sejtí, hogy egy másik államban vészhelyzet van kialakulóban. Ez esetben is információt kérhet a másik államtól. Itt is van lehetőség a sürgősségi találkozóra. A moszkvai mechanizmus lényege, hogy az információcsere és a kétoldalú találkozó lebonyolítása után a kezdeményező fél kérheti a másik felet egy szakértői misszió fogadására. Elutasítás esetén a kezdeményező fél öt másik országgal együtt „jelentést adó missziót” kérhet. A La Valetta-i egy békéltető mechanizmus, amelynek keretén belül bármely részt vevő állam felkérhet egy harmadik részt vevő államot arra, hogy avatkozzon be a vitás kérdés rendezésébe.²⁴

Az ENSZ Alapokmányának VIII. fejezete lehetőséget ad arra, hogy a megelőzés terén a nemzetközi szereplők között mélyebb együttműködés legyen. A kilencvenes évek végéig bevett gyakorlatnak számított, hogy a helyi viták békés rendezésében a legtöbb erőfeszítés elsősorban a „reakció kultúrájára” összpontosított (békefenntartás, békeépítés, rehabilitáció), nem pedig a „megelőzés kultúrájára” (korai figyelmeztetés, korai fellépés). Az EBESZ törekvése ma egyértelműen az utóbbi, de tény, hogy már az EBEÉ idején is megjelent a konfliktusok megelőzésnek a szándéka.

Az EBESZ tevékenysége és szervezeti struktúrája

A kilencvenes évektől kezdődően az EBESZ integráns része lett az euroatlanti intézmények rendszerének. Az európai intézmények közötti munkamegosztás alapján a „puha biztonság” regionális szervezeteként a „puha hatalom” eszközeit használja,²⁵ azokat

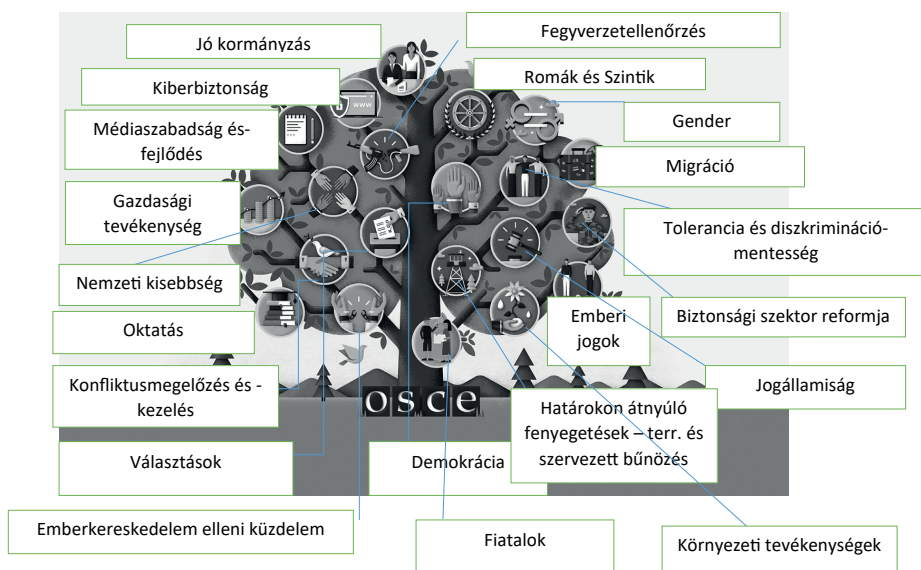
²² Conflict Prevention And Resolution 2017.

²³ REMEK 2017c, 159–160.

²⁴ Nem közismert mechanizmus például a „kockázatsökkentés mechanizmusa”, „konzultáció és együttműködés a szokatlan katonai tevékenységekkel kapcsolatban”, „látogatók önkéntes fogadása” (ez utóbbi mechanizmus például soha nem volt aktív). Részletek OSCE Mechanisms and Procedures, 1–14.

²⁵ „A puha erő (soft power) egy ország kultúrájából, politikai eszményeiből, kül- és belpolitikájából származik. A puha erő általában válik mind jelentősebbé, hogy a kemény erő lehetőségei egyre korlátozottabbak.” SALÁT 2010.

egységesen kezeli, hagyományosan²⁶ három dimenzióban:²⁷ a politikai-katonai, a gazdasági-környezeti és a humán dimenzióban. A szervezet tevékenysége széles körű, sokféle feladatra kiterjedő (1. ábra).



1. ábra
Az EBESZ feladatai

Forrás: *What is the OSCE?* 2018, 5.

Az első dimenzió például biztonságpolitikai és katonai kérdéseket, fegyverzet-ellenőrzést, határellenőrzést, konfliktusok megelőzését és kezelését, a biztonsági szektor reformját, a terrorizmus elleni küzdelmet, bizalomerősítő intézkedéseket tartalmaz. A második a jó kormányzást, a gazdasági, technológiai, környezetvédelmi együttműködéssel kapcsolatos területeket öleli fel. A harmadik a humanitárius és emberi jogi kérdések, a kisebbségek jogai, a tolerancia, a diszkriminációmentesség, a jogállamiság és a sajtószabadság területét foglalja magában.²⁸ A három dimenzió túl vannak olyan feladatok, amelyek „dimenziókon átívelő”, több dimenzió feladataiba is beleérthető tevékenységek, például a globális kihívások, a kiberbiztonság, az emberkereskedelem, az oktatás és a fiatalok helyzete, a nemek közötti egyenlőség kérdése.²⁹

Az EBESZ-nek a „nemzetközi jogban nincs törvényes státusza, s minden döntése politikai jellegű. Legtöbb eszköze, döntése, állásfoglalása jogi nyelvezetű keretbe foglalt,

²⁶ Az EBEÉ még a Helsinki Záróokmány előkészítése során a semleges európai államok javaslatára úgynevezett „kosarakba” rendezte a feladatokat, amelyekből három volt. Ez a hármas felosztás megmaradt.

²⁷ The Helsinki Final Act 1975, 2.

²⁸ OSCE: *Who We Are? What We Do?*

²⁹ OSCE: *Who We Are? What We Do?*

és értelmezésükhöz a nemzetközi jog alapelveinek és a nemzetközi egyezmények állandó technikai ismerete szükséges.³⁰ A nemzetközi szervezetekre jellemző jegyei azonban megvannak.

A szervezet állásfoglalásai a legmagasabb politikai szinten születtek/születnek, és kellő súlyuk van. Példaként említhető a Párizsi Charta az új Európáért, amelyet állam- és kormányfői szinten írtak alá 1990. november 21-én.³¹ Ez volt az első olyan multilaterális egyezmény, amely kimondta a hidegháború befejezésének jelentőségét, továbbá az EBEÉ intézményesítésének szükségességét is.³²

Az intézményesülés a szervezet megváltozott biztonsági környezethez való alkalmazkodását, illetve a válságkezelésben, a konfliktusok megelőzésében játszott szerepének megerősödését jelezte. 1990-ben jött létre a *Konfliktusmegelőző Központ (Conflict Prevention Centre)*, amelynek a konfliktusok kockázatának csökkentése és az EBEÉ intézményei munkájának segítése volt a feladata. Ma a központ korai figyelmeztető központként működik, segíti a tárgyalásokat, a közvetítést a misszió és a döntést hozó szervek között, a regionális együttműködési kezdeményezéseket. Segíti továbbá az EBESZ katonai biztonsággal foglalkozó, önálló döntéseket hozó *Biztonsági Együttműködési Fórumát (Forum for Security Cooperation)* is.³³

Összegezve elmondható, hogy „[a] Párizsi Chartával az EBEÉ klasszikus, látványos korszaka lezárult, azóta történetét a lassú evolúció jellemzi”.³⁴ Ennek a fejlődési folyamatnak kézzel fogható eredménye a ma ismert EBESZ szervezeti struktúra, amelynek egyes szervei az alábbiak:

Az EBESZ szervezeti felépítése

A Csúcstalálkozókon (*Summit Meetings*) gyűlnek össze az állam- és kormányfők, testületük a legmagasabb politikai fórum. A csúcstalálkozók feladata az EBESZ-régió általános értékelése, majd a szervezet stratégiai céljainak kijelölése. A találkozók előkészítő munkáját a Felülvizsgálati Konferencia (*Review Confernces*) keretében végzik.³⁵

A Csúcscok közötti időben a döntéshozatali és az irányítói feladatok a Miniszteri Tanács (*Ministerial Council*) hatáskörébe tartoznak (legfelső politikai irányító szerv). Ezt a szervet a részt vevő államok külügyminiszterei alkotják, akik évente találkoznak az elnökséget adó országban. A találkozók egyes országok kifogása miatt, akár eredménytelenül is zárulhatnak,³⁶ mert „a Tanács ülésein ritkán alakul ki egyetértés, annak hiányában pedig nincs döntés”.³⁷ E szerv fontossága ellenére ilyen módon nem kedvez az EBESZ válságkezelő tevékenységének.

³⁰ SZABÓ 2000.

³¹ Charter of Paris for a New Europe 1990, 2.

³² 1992-ben a Helsinki Csúcson született intézmények: a Biztonsági Együttműködési Fórum, a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos, a Gazdasági Fórum, a Vezető Tisztségviselők Bizottsága.

³³ OSCE Secretariat.

³⁴ NYUSZTAY 1997, 21.

³⁵ OSCE: *Who we are? Summits*.

³⁶ BLAHÓ–PRANDLER 2014, 366.

³⁷ Külügyminisztérium.

A Vezető Tanács (*Senior Council*) feladata a Miniszteri Tanács üléseinek előkészítése, illetve a döntések végrehajtása. Tagjai a részt vevő államok külügyminisztériumaiból delegált politikai igazgatók testülete. Szerepe mára megszűnt, mert 1997 óta az Állandó Tanács keretén belül működik.

A bécsi székhelyű nagykövetekből álló Állandó Tanács (*Permanent Council*) hetente ülésezik, amelyet a soros elnök képviselője irányít. Az Állandó Tanács az EBESZ területén zajló konfliktusokkal, kihívásokkal, kockázatokkal foglalkozik, és ezzel kapcsolatosan különböző nyilatkozatokat tesz, döntéseket hoz.³⁸ E szerv létrehozása javított az EBESZ korai előrejelző képességén, továbbá döntéshozóként nagy szerepe van a konfliktusok megelőzésében is (mindehhez megfelelő eszközökkel rendelkezik, például tényfeltáró, adatgyűjtő, hosszú távú missziókkal). Az utóbbi azért is fontos, mert az Állandó Tanács adja a műveletek mandátumát, és a meghosszabbításukért is felel.³⁹ Továbbá „a konfliktusmegelőzés politikai kezdőpontjának a hatékonysága azon múlik, hogy mennyire tudja befolyásolni az államokat abban, hogy a válságkezelésre rendelkezésre álló eszközeiket mind vessék be a cél érdekében”.⁴⁰

A katonai biztonság és stabilitás megteremtése, ahogyan erről már szó volt, a Biztonsági Együttműködési Fórum területe. 1992-ben hozták létre, tagjai az EBESZ részt vevő államainak állandó képviselői. Feladata az államok közti katonai információk cseréjében, a bizalom- és biztonságerősítő, valamint a biztonsági erők demokratikus ellenőrzését biztosító intézkedések megvalósításában van. Központja Bécs, üléseit hetente tartja.⁴¹

A Soros Elnökség (*Chairmanship*), azon belül a soros elnök (*Chairperson-in-office*), illetve a Trojka⁴² intézménye a legláthatóbb intézmények.⁴³ A Soros Elnök felelősséggel tartozik a részt vevő országokkal, a nemzetközi szervezetekkel fenntartott kapcsolatok koordinálásáért, a konzultációkért, és nagy szerepet vállal a konfliktusmegelőzési és a válságkezelési feladatokban is.⁴⁴ Munkáját nagyban segíti a Különleges Megbízott (Képviselő) intézménye (*Personal Representatives of the Chairperson in Office*).⁴⁵ Több különleges megbízott (képviselő) is van, de az adott személyt „az Elnök saját belátása szerint nevezheti ki, s szabhat neki feladatot”.⁴⁶ A megelőzésben és a válságkezelésben van tennivalójuk, de olyan területeken is biztosítják az EBESZ „jelenlétét”, mint a gender, a fiatalok vagy a tolerancia kérdése.⁴⁷

Az intézményesülés első intézményeinek egyike, a válságkezelésben nem közvetlenül részt vevő szerv a Koppenhágában székelő Parlamenti Közgyűlés (*Parliamentary Assembly*).

³⁸ Permanent Council.

³⁹ „Itt nincs meghatározó általános mandátum. Inkább minden mandátum (megbízás) az Állandó Tanácsban folytatott konzultációk útján fogalmazódik meg. Ennek következtében nincsenek olyan általános kirekesztési záradékok, amelyek megakadályozzák a misszió szerepvállalását bizonyos körülmények között. A rendszer rugalmas, mint az Állandó Tanács.” COHEN 1999, 91.

⁴⁰ COHEN 1999, 23.

⁴¹ OSCE Factsheet: *What is the Forum for Security Cooperation?*

⁴² Az előző, az aktuális és a következő soros elnökök csoportja.

⁴³ 2018-ban a soros elnöki ország, Olaszország. Az elnök Angelino Alfano külügyminiszter volt. 2019-ben Szlovákia tölti be e feladatot, Miroslav Lajčák külügyminiszter vezetésével.

⁴⁴ COHEN 1999, 23–25.

⁴⁵ COHEN 1999, 27–30.

⁴⁶ COHEN 1999, 28.

⁴⁷ OSCE: *Who we are? How we work?*

1990-ben hozták létre, feladata, hogy tartsa a kapcsolatot a részt vevő államok országgyűlései között, de ez kiterjed a nemzetközi szervezetek hasonló szerveire is.⁴⁸ Feladatai például a konfliktusok megoldására szolgáló mechanizmusok fejlesztése, a demokratikus intézmények erősítése az EBESZ-régióban, az EBESZ-szervek együttműködésének fejlesztése.⁴⁹

Az eddig felsorolt szervek a döntéshozó szervek voltak. A végrehajtásért felelős szervek pedig a következők. A végrehajtás adminisztrációs teendőiért, a pénzügyekért az EBESZ-főtitkár⁵⁰ (*Secretary General*, 1992 óta) és a Titkársága (*Secretariat*, 1990-ben jött létre) felel. A Főtitkárnak jelentős feladatai vannak a válságkezelés kapcsán, például tájékoztatja az Állandó Tanácsot a növekvő feszültségről vagy a mélyülő válságról az EBESZ műveleti területén, konzultál az érintett részt vevő államokkal, lehetséges megoldási javaslatokat ad, felügyeli az EBESZ-missziók vezetését, illetve koordinálja a feladatokat a missziók és az EBESZ szervei között.⁵¹

A konfliktusmegelőzés kapcsán meg kell említeni a hágai központú Nemzeti Kisebbségi Főbiztos (*High Commissioner on National Minorities*) intézményt is, amely 1992-ben jött létre. Szerepe a válságok kezdeti észlelési szakaszában, illetve a válságok megelőzésében van. Mivel szinte az összes részt vevő állam területén található egy vagy több nemzetiségi csoport, ezért feladatán keresztül „egy integrált, multikulturális társadalom kialakításában [...] a kisebbségi jog védelme hozzájárulhat a térség stabilitásához”,⁵² ez pedig összhangban van az EBESZ célkitűzéseivel.

A Nemzeti Kisebbségi Főbiztos a konfliktusok megelőzésének meghatározó eszköze, ezért „korai riasztást ad, és szükség szerint a legkorábbi szakaszban korai intézkedéseket tesz. [...] A Főbiztos felveszi a kapcsolatot a varsói központú Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatalával (*Office for Democratic Institutions and Human Rights*)”.⁵³ Ez utóbbi operatív szerv az EBESZ emberi jogi dimenzióját képviseli. Fontos feladata például a választások megfigyelése, ellenőrizve, hogy az EBESZ-alapelvek és -kötelezettségvállalások érvényesülnek-e a választás alatt.⁵⁴

A bécsi központú Médiaszabadság-képviselő (*Representative on Freedom of the Media*) a média függetlenségének⁵⁵ és pluralitásának megőrzéséért felelős intézmény. „A szabad és független média a demokratikus társadalmak sarokköve”, ezért „az EBESZ komoly figyelmet fordít többek között a szabad véleménynyilvánításra, a nyitott újságírásra”.⁵⁶

A fenti szerveken túl egyéb szervek is kapcsolódnak az EBESZ-hez. Így például a Nyitott Égbolt Konzultatív Bizottság (*Open Skies Consultative Commission*), amely a 2002 óta hatályos Nyitott Égbolt Szerződés megvalósításáért felel. Az Egyesített Konzultatív Csoport (*Joint Consultative Group*) az Európai Hagyományos Fegyveres Erőkről szóló szerződés végrehajtását ellenőrzi.⁵⁷ S végül: a genfi székhelyű Békéltető és Választott Bíróság (*Court*

⁴⁸ OSCE PA.

⁴⁹ OSCE PA.

⁵⁰ Thomas Greminger 2017. júliustól.

⁵¹ OSCE Secretary General.

⁵² UN Guide for Minorities, 2.

⁵³ CSCE: *Helsinki Document* 1992, 8.

⁵⁴ OSCE ODIHR 2010, 61.

⁵⁵ REMEK 2017b, 8.

⁵⁶ OSCE: *What We Do? Media Freedom and Development*.

⁵⁷ OSCE: *Related Bodies*.

of Conciliation and Arbitration) a részt vevő államok közötti viták rendezésére hivatott, ám szolgáltatásait még sosem vették igénybe.

Az EBESZ szerepe a válságkezelésben

A kilencvenes évek változásai szükségessé tették az EBESZ részéről is missziók állítását. Hivatalosan 1992-ben a Helsinki Csúcstalálkozó alkalmával fogalmazták meg a felállítható missziók feladatait (például adatgyűjtő, tényfeltáró, békefenntartó) és típusait (rövid távú, például adatgyűjtő tevékenység, hosszú távú, például békefenntartás ellenőrző feladattal).⁵⁸

Az EBESZ válságkezelési profiljába vágó feladatok: a korai riasztás, a konfliktusok megelőzése, a válságkezelés és a konfliktus utáni békeépítés, amelyet a szakirodalom *konfliktusciklusnak* nevez.⁵⁹ Ezek megvalósítása helyszíni műveletek hálózatán (missziókon) keresztül és a Konfliktusmegelőző Központ már említett közreműködésével történik. A válságkezelés az Állandó Tanács mellett a Biztonsági Együttműködési Fórum felelősségi területe is. Ez utóbbi szerv legfontosabb feladatai között vannak a fegyverzetkorlátozásról, leszerelésről szóló rendszeres konzultációk mellett a Bizalom- és Biztonságépítő Intézkedések végrehajtásában nyújtott segítség, amelyhez elengedhetetlen a részt vevő államok közötti katonai információk cseréjének szabályozása, illetve kölcsönös ellenőrzése.⁶⁰

Az EBESZ már emlegetett sajátosságát jelentik, illetve egyediségét hangsúlyozzák a különböző munkát végző kihelyezett missziói, helyszíni tevékenységei.⁶¹ Jelenleg tizenhat⁶² misszió működik négy térségben: Délkelet-Európában, Kelet-Európában, Dél-Kaukázusban és Közép-Ázsiában.

A misszió felállításához szükséges a fogadó állam beleegyezése, illetve a részt vevő államok konszenzusa. A megbízatást az Állandó Tanács határozza meg, a misszióvezetőt a Soros Elnök nevezi ki. A misszióvezetők mandátuma évente meghosszabbítható. A missziókhöz a polgári vagy a katonai szakértőket a részt vevő államok delegálják.⁶³ A missziók az adott válság bármelyik szakaszába bekapcsolódhatnak, így a preventív diplomáciától a válság utáni békeépítéséig sokféle feladatot végeznek.

Az EBESZ-nek különböző eszközök állnak rendelkezésre feladatai ellátására, amelybe beletartoznak a ténymegállapító és jelentő missziók, a Soros Elnök személyes képviselőjétől az ad hoc munkacsoportokig ívelő feladatok (amelyek eseti alapon „születnek”), a viták rendezésére szolgáló mechanizmusok, a békefenntartó tevékenység stb.⁶⁴

A missziók nagyon eltérnek egymástól akár mandátumban, méretben, feladatban. Ez egyfajta rugalmasságot feltételez az EBESZ részéről, illetve a sok misszió adta tapasztalat egyedülálló lehetőséget ad az EBESZ-nek a válságok kezelésében. Korábban már szó esett arról, hogy az Állandó Tanácsnak meghatározó szerepe van a missziók irányításában,

⁵⁸ CSCE Helsinki Document 1992, 13–14. A missziók indítása feltételekhez kötött.

⁵⁹ OSCE Secretariat.

⁶⁰ Ehhez ad segítséget az 1994-ben készült Magatartási Kódex (*Code of Conduct*). OSCE: Code of Conduct.

⁶¹ Angol szakirodalmi megnevezések: *field operations, field missions, field activities* vagy *missions*. Magyarul általában *misszióknak, műveletnek* fordítjuk.

⁶² OSCE: *How We Work? OSCE in the Field*.

⁶³ OSCE Newsroom.

⁶⁴ OSVÁTH 2002, 26–29.

de a misszió felállításának minden részlete elfogadható kell, hogy legyen a részt vevő országok számára is.⁶⁵ A fogadó országnak is aktívan részt kell venni a misszió mandátumának kidolgozásában azt elkerülendő, hogy később a belügyeibe történő beavatkozásnak tekintse a cselekményt. Azaz „a [misszióknak] a fogadó kormányok által üdvözölt tevékenységnek kell lenni, s három területen kell az egyetértésük: a mandátumban, a költségvetésben és az Egyetértési Megállapodásban”.⁶⁶

Eljárási rend szerint az adott misszió vezetőjét a Soros Elnök kiválasztja a részt vevő országok előzetes konzultációja után, majd ezt az Állandó Tanács döntése megerősíti.⁶⁷ A misszióvezetők jelentései a korai előrejelzés elsődleges eszközei, illetve visszacsatolást is jelentenek a feladatok végrehajtásával kapcsolatban. A jelentések fontosak, nem nyilvánosak, és segítséget jelentenek az EBESZ politikai szerveinek összehangolásában, amelyek befolyásolhatják a megbízatás teljesítését.⁶⁸

Összességében az EBESZ misszióinak három előnye van a többi nemzetközi szervezet-hez képest a puha eszközökkel történő válságok kezelésében. Ezek az inkluzivitás, a szakértelem és a gyors reakció. Ez egyúttal a bevezetőben megfogalmazott tétel magyarázata is, amiért a szervezet számos válsághelyzet megoldásáért végül a választás fórumává válhatott.

Költségvetés

Az EBESZ költségvetésének mintegy 70 százalékát⁶⁹ az EU 28 tagországa biztosítja. A kilencvenes években az EBESZ „elhanyagolta a politikai-katonai és gazdasági környezetet”,⁷⁰ így elsősorban az emberi jogok és a demokrácia kelet felé történő exportálására összpontosított. A katonai terület elhanyagolásának egyenes következménye lett, hogy például az EBESZ fegyverzet-ellenőrzési rendszere elavulttá vált.⁷¹ Ezenkívül a NATO és az EU egyre inkább „versenyeztek” a szervezettel az európai biztonság megteremtésében, de sokkal több forrással rendelkeztek, mint az EBESZ,⁷² amelynek éves költségvetése 25 százalékkal csökkent az elmúlt 10 évben.⁷³

A 2016-os 141 millió eurós költségvetés például az ENSZ költségvetésének mintegy 3 százalékát tette ki. Az összeg hatvan százaléka hat nemzettől származott, amely országok egyúttal G7-tagok: Kanada, Franciaország, Németország, Olaszország, Egyesült Királyság és az Egyesült Államok. Elgondolkodtató, hogy miközben az államok az EBESZ-t a soha véget nem érő párbeszédnek színpadaként használják, Örményország és Azerbajdzsán 2016-

⁶⁵ OSCE Network 2014, 12.

⁶⁶ OSCE Network 2014, 12.

⁶⁷ COHEN 1999, 88.

⁶⁸ COHEN 1999, 89.

⁶⁹ NÜNLIST–SVARIN 2014, 14.

⁷⁰ NÜNLIST–SVARIN 2014, 14.

⁷¹ A német külügyminiszter már 2016 nyarán új fegyverzetellenőrzési rendszer létrehozását javasolta. Oroszország például már 2007-ben moratóriumot hirdetett, majd 2015 tavaszán „kilépett” a CFE-szerződésből. KORZUN 2016.

⁷² Példa a nominális értékbeli csökkenésre: 2001-ben 209, majd 2011-ben már csak 150 millió euró az éves költségvetés. OSCE: *Kazakh Chairmanship Welcomes 2011*.

⁷³ NÜNLIST–SVARIN 2014, 14.

ban mindössze 45 000 eurót fizetett a szervezetnek. Ezt az összeget a Vatikán befizetése is meghaladta.⁷⁴

Az EBESZ tehát az 57 részt vevő államának hozzájárulásából finanszírozza működését. 2017. június 1-jén az EBESZ Állandó Tanácsa a 2017-es esztendőre elfogadta a szervezet egységesített költségvetését, összesen 138 982 600 eurót.⁷⁵ Az EBESZ mintegy 550 embert foglalkoztat a saját intézményeiben, és mintegy 2330 embert foglalkoztat „terepen” (field operations). A szervezettel szerződésben álló helyi munkavállalók száma meghaladja a nemzetközi kirendeltségben dolgozókéét (mintegy háromszorososa).⁷⁶

Az EBESZ-en belüli átláthatóság és elszámoltathatóság erősítésére, valamint a csalás és a rossz gazdálkodás megelőzése érdekében a független belső és külső könyvvizsgálók csoportja rendszeresen vizsgálja és értékeli a szervezet költségvetési és finanszírozási tevékenységét. A szervezetet érintő állítólagos vagy vélt pénzügyi visszaélések esetén a főtitkárnak tesznek jelentést. Minden ellenőrzést, értékelést és vizsgálatot a nemzetközi szabványoknak megfelelően végeznek.⁷⁷

A jövő feladata az EBESZ részt vevő államok költségvetési hozzájárulásának növelése, hogy a működésből származó feladataikat maradéktalanul el tudják végezni. A 2017 nyarán hivatalát elfoglaló új főtitkár, Thomas Greninger is elismerte, hogy az elmúlt néhány évben az EBESZ költségvetése csökkent. Véleménye szerint ez a tendencia nem folytatható, mert ha „azt akarjuk, hogy az EBESZ alkalmas legyen céljai elérésére, szükségünk van arra, hogy a részt vevő államok erőforrásokat keressenek”.⁷⁸ Ezzel egyidejűleg ígérte az EBESZ hatékonyságának növelését és bizonyos eljárások felülvizsgálatát.⁷⁹

Összegzés

Az EBESZ saját tevékenységi körében alapvető kérdésként foglalkozik a biztonság különböző aspektusaival. Más nemzetközi szereplőkkel szemben komparatív előnyei vannak politikai és intézményi inkluzivitása, regionális szakértelme, gyakorlata és a gyors reakcióképessége okán. Mindemellett tervezési és végrehajtási hiányosságai, főleg az egyes műveletek finanszírozási fenntarthatóságának terhe megnehezíti működését.⁸⁰

Az EBESZ fontos tényezője az európai biztonsági rendszernek és „jó politikai hőmérő”.⁸¹ Didier Burkhalter svájci külügyminiszter szavaival leírva „az EBESZ vált a nemzetközi közösség szemévé és a fülévé”.⁸²

⁷⁴ DE WALL 2017.

⁷⁵ Az Állandó Tanács 1252. számú határozata. A határozatban a jelenleg folyó (16) misszió költségvetése.

⁷⁶ OSCE: *Funding and Budget* (s. a.).

⁷⁷ OSCE: *Funding and Budget* (s. a.).

⁷⁸ LIECHTENSTEIN 2017.

⁷⁹ LIECHTENSTEIN 2017.

⁸⁰ OSCE Network 2014, 3.

⁸¹ DUNAY 2010, 24.

⁸² GÜNTHER 2016, 22–23.

Felhasznált irodalom

- “Finance” and Annex I “The OSCE 2001 Unified Budget”, SEC. DOC/3/01. 26 November 2001.
- ACKERMANN, Alice (2009): OSCE Mechanisms and Procedures Related to Early Warning, Conflict Prevention, and Crisis Management. In IFSH ed.: *OSCE Yearbook 2009. Yearbook on the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE)*. Hamburg, Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg. 223–228. Elérhető: <https://ifsh.de/file-CORE/documents/yearbook/english/09/OSCEYearbook2009Gesamt.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- Az 1992. évi Helsinki-dokumentum: „A változás kihívásai”. II. Helsinki-döntés. In Erdélyi Magyar Adatbank: *Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) keretében elfogadott dokumentumok*. Elérhető: http://adatbank.transindex.ro/html/alcim_pdf10880.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- Az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet Záróokmánya* (s. a.). Elérhető: www.magyar-kollegium.hu/pdf/torveny_int3.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- BLAHÓ András – PRANDLER Árpád szerk. (2014): *Nemzetközi szervezetek és intézmények*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- BUZAN, Barry – WEVER, Ole – DE WILDE, Jaap (1998): *Security: A New Framework for Analysis*. London, Lynne Rienner Publisher.
- BUZAN, Barry (1991): *Peoples, States and Fear. Introduction*. Harvester Wheatsheaf, Hertfordsire. Elérhető: <http://press.ecpr.eu/documents/sampleChapters/9780955248818.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.) *Charter of Paris for a New Europe* (1990). Elérhető: www.osce.org/mc/39516?download=true (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- COHEN, Jonathan (1999): *Conflict Prevention in the OSCE. An Assessment of Capacities*. The Hague, Netherlands Institute of International Relations ‘Clingendael’. Elérhető: www.clingendael.org/sites/default/files/2016-02/20000900_cli_study9.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- Conference on Security and Co-operation in Europe Final Act* (1975). Elérhető: www.osce.org/helsinki-final-act?download=true (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- Conflict Prevention and Resolution* (2017). Elérhető: www.osce.org/conflict-prevention-and-resolution (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- CSCE (1992): *The Challenges Of Change. Conference for Security and Co-operation in Europe*. Elérhető: www.osce.org/mc/39530?download=true (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- CSIKI Tamás (2010): *A NATO biztonságfelfogásának új elemei a 21. században. Reflexió a magyar stratégiai kultúrára*. Elérhető: http://old.biztonsagpolitika.hu/documents/1367571723_CSIKI_Tamas_A_NATO_biztonsagfelfogasanak_uj_elemei_-_biztonsagpolitika.hu.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- DANNREUTHER, Roland (2016): *Nemzetközi biztonság*. Budapest, Antall József Tudásközpont.
- DE WALL, Thomas (2017): The Battered OSCE Is Needed More Than Ever. *Carnegie Europe*, 04. 25. Elérhető: <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/68760> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- DUNAY Pál – GAZDAG Ferenc szerk. (1995): *A helsinki folyamat. Az első húsz év*. SVKI, MKI, Budapest, Zrínyi Kiadó.
- DUNAY Pál (2010): Takaréklágon. Az EBESZ hozzájárulása a nemzetközi biztonsághoz a következő években. In *Biztonságpolitikai prognózis 2015-ig*. BHKK. 14–36. Elérhető: http://docplayer.hu/25351775-Biztonsagpolitikai-prognozis-2015-ig-biztonsagpolitikai-prognozis-2015-ig.html#show_full_text (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)

- Factsheets on OSCE Partners for Co-operation* (s. a.). Elérhető: www.osce.org/partners-for-cooperation (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- Forum for Security Cooperation* (s. a.). Elérhető: www.osce.org/forum-for-security-cooperation (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- FRIEDMAN Viktor (2007): A konfliktuskezelés új terepei. Az államon belüli konfliktusok regionális, inter- és transznacionális dimenziói. *Kül-Világ*, 4. évf. 3–4. sz. 75–99. Elérhető: www.kul-vilag.hu/2007/0304/friedmann.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- GAZDAG Ferenc szerk. (2011): *Biztonsági tanulmányok – biztonságpolitika*. Budapest, ZMNE.
- GÜNTHER, Mirco (2016): *The OSCE's importance for peace and security in Europe*. Elérhető: https://nefia.org/sites/default/files/zeitschrift/artikel/adhoc_15_EN_17_Guenther_NEU.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- Istituto Affari Internazionali (2016): *The EU, the OSCE and the Future of European Security*. Elérhető: www.osce.org/secretariat/232846?download=true (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- Kislexikon (2012). *Nemzet és Biztonság*, 5. évf. 2. sz. 95–96. Elérhető: www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/nb12_02_kislexikon.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- KISSINGER, Henry (2016): *Világrend*. Budapest, Antall József Tudásközpont.
- KORZUN, Peter (2016): *Germany Calls for New Arms Control Deal with Russia, Strategic Culture, Foundation*. Elérhető: www.strategic-culture.org/news/2016/08/31/germany-calls-new-arms-control-deal-with-russia.html (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- Külgyminsztérium, összefoglaló (s. a.): www.mfa.gov.hu/kulkepviselet/AT_EBESZ/hu/az+E-BESZ+szervezeti+strukturaja/EBESZ+szervezeti+struktura.htm?printable=true (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- LIECHTENSTEIN, Stephanie (2017): *New OSCE Secretary General sets out main priorities*. Elérhető: www.shrmonitor.org/new-osce-secretary-general-sets-main-priorities/ (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- MATUS János szerk. (1999): *Biztonságpolitikai szöveggyűjtemény*. Budapest, ZMNE.
- MATUS János (2005): *A jövő árnyéka. Nemzetközi hatások biztonságunkra és jólétünkre*. Pesti Csoport Kft.
- MENSZT (1993): *Az Egyesült Nemzetek Alapokmánya és a Nemzetközi Bíróság Alapszabályai*. MENSZT.
- MÉSZÁROS Margit (2000): Az Európai Biztonsági Charta. *Hadtudomány*, 10. évf. 3. sz. 114–119.
- NAGY László (2010): Integráció, dezintegráció. *Hadtudomány*, E-szám, 20. évf. 3. sz. 1–40. Elérhető: http://mhtt.eu/hadtudomany/2010/2010_elektronikus/2010_e_3.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- NÜNLIST, Christian – SVARIN, David eds. (2014): *Perspectives on the Role of the OSCE in the Ukraine Crisis*. CSS, ETH Zurich. Elérhető: www.foraus.ch/satisfaction/downloads/5 (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- NYUSZTAY László (1997): *Nemzetközi szervezetek az új világrendben*. Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ). In MAJOROS Pál szerk.: *Külkereskedelmi Főiskolai Füzetek 7*. Budapest.
- OSCE (2010): *Kazakh Chairmanship Welcomes 2011 OSCE Budget Approval*. Elérhető: www.osce.org/cio/74722 (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- OSCE (2014): *Military, civilian experts from OSCE states to stay in Ukraine until 20 March*. Elérhető: www.osce.org/fsc/116486 (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- OSCE Annual Reports (s. a.). Elérhető: www.osce.org/node/66000 (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)

- OSCE Conflict Prevention Centre (2014): *Comparative Analysis of Crisis Response Capabilities. The OSCE Position*. Elérhető: www.osce.org/cpc/39621?download=true (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- OSCE Network (s. a.): *The Future of OSCE Field Operations (Options)*. Elérhető: http://osce-network.net/file-OSCE-Network/documents/The_Future_of_OSCE_Field_Operations__Options_.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- OSCE ODIHR (2010): *Election Observation Handbook*. Elérhető: www.osce.org/odihr/elections/68439?download=true (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- OSCE Publications (s. a.). Elérhető: www.osce.org/resources/publications (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- OSCE Secretariat Conflict Prevention Centre Operations Service (2009): *The OSCE Concept of Comprehensive and Co-operative Security. An Overview of Major Milestones*. Elérhető: www.osce.org/secretariat/37592?download=true (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- OSCE: *Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security* (s. a.). Elérhető: www.osce.org/fsc/41355?download=true (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- OSCE: *Employment* (s. a.). Elérhető: <https://jobs.osce.org/> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- OSCE: *Funding and Budget* (s. a.). Elérhető: www.osce.org/funding-and-budget (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- OSCE: *Mechanism and Procedure* (s. a.). Elérhető: www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/071212_oess_pregled.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- OSCE: *Media freedom and development* (s. a.). Elérhető: www.osce.org/media-freedom-and-development (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- OSCE: *Ministerial Councils* (s. a.). Elérhető: www.osce.org/ministerial-councils (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- OSCE: *OSCE Factsheet. What is the Forum for Security Co-operation?* (s. a.). Elérhető: www.osce.org/fsc/77535?download=true (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- OSCE: *OSCE Strategy to address threats to security and stability in the twenty-first century* (s. a.). Elérhető: www.osce.org/mc/17504?download=true (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- OSCE: *Parliamentary Assembly* (s. a.). Elérhető: www.oscepa.org/documents/factsheet/669-factsheet-english/file (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- OSCE: *Permanent Council decision, No. 1252*. (s. a.). Elérhető: www.osce.org/permanent-council/321931 (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- OSCE: *Permanent Council* (s. a.). Elérhető: www.osce.org/permanent-council (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- OSCE: *Related-bodies* (s. a.). Elérhető: www.osce.org/related-bodies (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- OSCE: *Secretary General* (s. a.). Elérhető: www.osce.org/sg (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- OSCE: *Secretariat* (s. a.). Elérhető: www.osce.org/secretariat/conflict-prevention (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- OSCE: *What is the OSCE?* (s. a.). Elérhető: www.osce.org/whatistheosce/factsheet?download=true (A letöltés dátuma: 2019. 03. 24.)
- OSCE: *What we do* (s. a.). Elérhető: www.osce.org/what-we-do (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- OSCE: *Where we are* (s. a.). Elérhető: www.osce.org/where-we-are (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- OSCE: *Who we are? How we work?* (s. a.). Elérhető: www.osce.org/whatistheosce (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- OSCE: *Who we are? Summits* (s. a.). Elérhető: www.osce.org/summits (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)

- OSVÁTH Szabolcs – OSVÁTH Krisztina – IMRE Lajos (2002): *Az EBESZ szerepe az európai biztonsági rendszerben*. Budapest, HM SVKH.
- Párizsi Charta az Új Európáért (részletek) (1999). *Regio – Kisebbségtudományi Szemle*, 2. évf. 2. sz. Elérhető: <http://epa.oszk.hu/00000/00036/00006/pdf/142.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- REMEK Éva (2017a): Az EBESZ I. Világrend, biztonság, nemzetközi szervezetek, elméletek. *Hadtudományi Szemle*, 10. évf. 2. sz. 126–142. Elérhető: http://uni-nke.hu/downloads/kutatas/folyoiratok/hadtudomanyi_szemle/szamok/2017/2017_2/17_2_bp_remek_1.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- REMEK Éva (2017b): A német EBESZ-elnökség (2016) értékelése. *Hadtudomány*, 27. évf. elektronikus szám, 1–14. Elérhető: http://mhtt.eu/hadtudomany/2017/2017_elektronikus/remek_eva.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- REMEK Éva (2017c): Az EBESZ II. története, helye, szerepe és jellemzői a nemzetközi szervezetek rendszerében. *Hadtudományi Szemle*, 10. évf. 2. sz. 143–162. Elérhető: http://uni-nke.hu/downloads/kutatas/folyoiratok/hadtudomanyi_szemle/szamok/2017/2017_2/17_2_bp_remek_2.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- SALÁT Gergely (2010): Kína puha ereje. *Kommentár*, 6. sz. Elérhető: http://kommentar.info.hu/iras/2010_6/kina_puha_ereje (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- SZABÓ Attila (2000): Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE). *Győri Paragrafus*. Elérhető: <http://rs1.szif.hu/eltegyor/paragrafus/az%20ujtag/oktober/osce.htm> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- TISOVSZKY János (1997): *AZ ENSZ és a békefenntartás*. Budapest, Magyar ENSZ Társaság.
- ULOSAY Hasan (2012): *Revisiting Security Communities After the Cold War. The Constructivist Perspective*. Elérhető: <http://sam.gov.tr/wp-content/uploads/2012/01/Hasan-Ulusoy3.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- UN Guide for Minorities. High Commissioner on National Minorities of the OSCE. Pamphlet No. 9. Elérhető: www.ohchr.org/Documents/Publications/GuideMinorities9en.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- VASS Mária Éva (2002): *Nemzeti érdekvényesítés a multilaterális diplomáciában*. PhD-értekezés, Budapest, BKÁE. Elérhető: http://phd.lib.uni-corvinus.hu/146/1/vass_maria.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- VIDA Csaba (2007): A regionális biztonsági komplexum elmélete és alkalmazása Közép-Európára. *Hadtudomány*, 17. évf. 1. sz. 30–40.
- ZANNIER, Lamberto (2015): The OSCE and Chapter VIII of the United Nations Charter. Contributing to Global Peace and Security. In IFSH ed.: *OSCE Yearbook 2014*. Baden-Baden. 97–109. Elérhető: https://ifsh.de/file-CORE/documents/yearbook/english/14/Zannier-en_S.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)

Vákát oldal

A Kollektív Biztonsági Szerződés Szervezete – kollektív védelem

Szenes Zoltán

A Kollektív Biztonsági Szerződés Szervezete (KBSZSZ) nem tartozik a legjelentősebb regionális szervezetek közé. A Blahó–Prandler-féle tankönyv¹ nem említi, a Karns–Mingst-féle könyv² egy oldalt szánt a szervezetnek, a magyar szakirodalom szegényes,³ egyedül az orosz és a FÁK-térségi szakértők foglalkoznak részletesebben a szervezettel.⁴ A kollektív biztonsági szerződést a Szovjetunió utódállamai a Független Államok Közössége (FÁK)⁵ politikai szervezet katonai „szárnyának” szánták, amelyet 1992. május 15-én írt alá a hat alapító ország (Kazahsztán, Kirgizisztán, Oroszország, Örményország, Tádzsikisztán, Üzbegisztán) Taskentben. A szövetséghez három ország csatlakozott egy évvel később (Azerbajdzsán, Grúzia, Belarusz). A szerződést öt évre tervezték meghosszabbítási lehetőséggel, hiszen a Szovjetunió megszűnése utáni politikai és katonai „káoszban” nem lehetett tudni, hogyan alakul a posztsovjet térség országainak jövője. A kollektív biztonsági szerződés ratifikációja is 1994. április 20-ára fejeződött be, az ENSZ 1995. november 1-jén regisztrálta mint nemzetközi szervezetet. Oroszország jelentős erőfeszítéseket tett új regionális, két- és többoldalú együttműködési formák létrehozására politikai, gazdasági és katonai területen egyaránt. A Varsói Szerződés 1991. évi felbomlása után egy egységes védelmi térség létrehozására törekedett (később az orosz külpolitika ezt „közelkülföldnek” nevezte el), aminek egyik eszköze a taskenti szerződés volt. Ezekben az években súlyos katonai biztonsághiány volt a térségben, ami arra ösztönözte a posztsovjet tagállamokat, hogy továbbra is Oroszországban találják meg a biztonság garanciáját. A hatalmas szovjet hadseregben jelentős erőket csak Belarusz, Kazahsztán és Ukrajna örökölt. A nukleáris fegyverek örököse – az Egyesült Államok sikeres közreműködésének eredményeképpen – Oroszország lett, amely ettől fogva a nukleáris védőernyő egyedüli letéteményesévé vált a posztsovjet térségben. Több országban polgárháború zajlott (Grúzia, Tádzsikisztán), Örményország és Azerbajdzsán között folyt a harc Hegyi-Karabahért, Oroszország pedig „ott felejtette” erőit több konfliktusos zónában. Ekkor még nem lehetett látni, hogy mi lesz a posztsovjet térség meghatározó integrációs tényezője, nem volt még eurázsiai fejlődési alternatíva, mint

¹ BLAHÓ–PRANDLER 2011.

² KARNS–MINGST 2010, 177–178.

³ GERGICS 2009; LIPUSZ 2013.

⁴ RAHIMLI 2015; MUBASHAR 2015.

⁵ A Független Államok Közössége (oroszul: *Содружество Независимых Государств [СНГ]*, angolul: Commonwealth of Independent States [CIS]) 1991. december 21-én jött létre Minszkben, 11 posztsovjet ország csatlakozásával.

napjainkban. Maga a taskenti szerződés is megengedő volt, hiszen előre rögzítette, hogy ha Európában vagy Ázsiában kollektív biztonsági rendszer jön létre, akkor a részes államok csatlakozhatnak a regionális szerveződéshez.⁶ Talán ennek is köszönhető, hogy a térség tagországai 1994-ben csatlakoztak a NATO békepartnerségi programjához, részt vesznek az EBESZ tevékenységében, és megpróbálták erősíteni kapcsolataikat a Nyugattal. Ázsiai vonatkozásában pedig Oroszország, a három közép-ázsiai ország (Kazahsztán, Kirgizisztán és Tadzsikisztán) és Kína megalakította a Sanghaji Ötök csoportját a határproblémák megoldására, amely 2001-ben a Sanghaji Együttműködési Szervezetté (*Sanghai Cooperation Organization, SCO*) nőtte ki magát. A kedvező biztonsági környezet megteremtése mellett a nemzeti haderők létrehozása (a kilencvenes évek közepére gyakorlatilag minden ország létrehozta saját fegyveres erejét), a kollektív biztonság ideája, illetve a „renitens” nemzeti megoldások (Türkmenisztán, a GUAM-országok)⁷ dominálták a térség biztonságpolitikai napirendjét. Az új évezredben Oroszország megerősödésével a biztonsági együttműködés intézményesült, és 2002-ben létrejött a Kollektív Biztonsági Szerződés Szervezete (oroszul Организация Договора о Коллективной Безопасности, ODGB, angolul *Collective Security Treaty Organization, CSTO*).

A KBSZSZ elnevezésileg kollektív biztonsági, nem pedig kollektív védelmi szervezet. A terminológiai ellentmondásnak több magyarázata is lehet. A biztonsági tanulmányokból tudjuk, hogy a két biztonsági koncepció között különbség van. A kollektív biztonság befelé irányuló tevékenység, amikor a rendszer tagjai arra kötelezik magukat, hogy a szövetség egy vagy több tagjának egy másik vagy több tag általi fenyegetettsége vagy megtámadása esetén katonai eszközök bevonásával közösen segítséget nyújtanak. A taskenti szövetséget eredendően multifunkcionálisra tervezték,⁸ külső és belső biztonságra egyaránt, ahol a külső biztonság egyértelműen kollektív védelmi funkciót jelent (taskenti szerződés 4. pont), a belső biztonság fenntartását pedig egyfajta „mini ENSZ”-szervezet módjára képzelték el. A kilencvenes években például segítették a polgárháborús helyzetek megoldását (Tádzsikisztánban például kirgiz ENSZ-békefenntartók próbálták a polgárháborús helyzetet kezelni, vagy orosz békefenntartók működtek az ezredforduló után Grúziában), de a szervezeti intézményesülés időszakában felvették az új fenyegetések (terrorizmus, drogkereskedelem, migráció, természeti csapások) elleni harc feladatait is. A KBSZSZ kollektív védelmi fel fogása megegyezik a NATO-éval, katonai védelmet ígér tagjainak külső beavatkozás ellen (például 1997-ben kiépítette a szövetségi integrált lég- és rakétavédelmet a tagországok részére). Az Oroszország vezette katonai szervezetnél is hasonló biztonságelméleti átváltozásokat látunk, mint a NATO-nál. A szervezet elsődleges célja – az elnevezés ellenére –

⁶ Abban az esetben, ha Európában és Ázsiában kollektív biztonsági rendszer jön létre, és ebből a célból kollektív biztonsági megállapodásokat kötnek, amelyek betartására a szerződő felek következetesen törekednek, a részt vevő államok azonnali konzultációt folytatnak egymással az e szerződésben szükséges változtatások megtétele érdekében. SZENES Zoltán fordítása. Kollektív Biztonsági Szerződés 1992, 1. cikk (3) bekezdés.

⁷ GUAM: Grúzia, Ukrajna, Azerbajdzsán és Moldova alkotta regionális szervezet, amelyet a demokrácia erősítéséért és a gazdasági fejlődésért hozta létre 1997-ben a négy ország. A tagországok célja a nyugati integráció erősítése, az orosz politikai, gazdasági és katonai erőfölényének ellensúlyozása, Közép-Ázsia, a Kaukázus és Európa gazdasági-kereskedelmi összekapcsolása. A GUAM-országok (és Örményország) az EU keleti partnerségi programjának kedvezményezettjei. 1999–2005 között Üzbegisztán is tagja volt a csoportnak, amit akkor GUUAM-nak neveztek. GUAM szerepe és jelentősége időszakra időszakra változik, de ma is működő szervezet.

⁸ RAHIMLI 2015.

a kollektív védelem biztosítása valamennyi tagország részére. A kilencvenes években azonban a KBSZSZ számos belső békefenntartási missziót valósított meg, amelyek már kollektív biztonsági feladatokként értékelhetők. Az intézményüléskor (2002) a szervezet fő biztonsági funkciója a külső és belső katonai fenyegetettség elleni harc lett, a kollektív védelem kiegészült kollektív biztonsági feladatokkal.⁹ A szervezeti működés során azonban egyre világosabbá vált, hogy ez a funkció nem működik belső válságok esetén, egyetlen egyszer sem vetették be a szövetségi katonai erőket. 2010-ben például a KBSZSZ nem avatkozott be a kirgizisztáni eseményekbe, amikor a tüntetők elnök- és kormányváltást követeltek (a kirgiz elnök kérése ellenére). Hasonlóképpen elutasította a moszkvai központ az átmeneti kirgiz kormány kérését 2010 végén, amikor KBSZSZ-erőket kért a határon kitört kirgiz–üzbég összecsapások elfojtására. Nem kapott feladatokat a szervezet 2015-ben sem, amikor kiújultak a katonai összecsapások Azerbajdzsán és Örményország között a vitatott területek miatt.¹⁰ A NATO keleti kiterjesztésével, a Nyugat és Oroszország kapcsolatának romlásával a KBSZSZ egyre inkább kollektív védelmi szervezetté, egyfajta „mini NATO-vá” vált. A közép-ázsiai tagországok és Örményország a KBSZSZ-tagsággal nemcsak katonai biztonsági „pajzsot” kaptak Oroszországtól, hanem számíthatnak arra is, hogy a szövetséghez tartozás hozhat előnyöket más területen is az Oroszországgal való kapcsolatrendszerben. Például erősíti az Eurázsiai Unióhoz tartozás esélyeit (jelenleg az Uniónak Oroszország, Belorusz és Kazahsztán a tagja, Tadzsikisztán, Kirgizisztán és Örményország jelöltek), vagy további támogatást jelenthet Jerevánnak a Hegyi-Karabah megtartásáért folyó harcban. A szövetségalkotás követő magatartást megvalósító (bandwagoning) elemei tehát a KBSZSZ esetében is tetten érhetők, hiszen a tagországoknak nincs más reális alternatívája a hegemon Oroszországgal szemben.

Végül, a szervezet biztonságelméleti besorolásának bizonytalanságait terminológiai problémák is okozzák. Az orosz nemzetközi kapcsolatok elméletének nyugati vonaltól eltérő fejlődése, terminológiai különbsége, a nemzetközi szerveződések sajátosságai eltérő besorolást adhatnak a KBSZSZ-nek. De az is lehet, hogy Moszkva a szerződés elnevezésével nem akart a szervezetnek azonnal NATO-ellenes jelleget adni, mint ahogyan a Varsói Szerződést sem nevezték katonai szövetségnek, hanem „barátsági, együttműködési és kölcsönös segélynyújtási” szervezetnek (Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи). Pedig az orosz nyelvben is megvan a biztonságra (безопасность) és a védelemre (защита) vonatkozó külön kifejezés.

Kollektív védelmi szerződések

A taskenti szerződés a kollektív védelmen kívül más feladatokat nem határoz meg a szerződésnek, de rögzíti a működés legfontosabb elveit. Előírja a legfőbb döntéshozó szerv, a Kollektív Biztonsági Tanács összetételét (az államelnökök és a szövetséges erők főparancsnoka), a szervezeti építkezést (5. cikk), a döntéshozatal rendjét (az államelnökök döntenek), a katonai erők, létesítmények elhelyezésének szabályait (7. cikk). A szerződés 2011. évi módosításával Oroszország vétőjogot kapott a tagországok területén telepítendő

⁹ BUZAN–WÆVER–WILDE 1998, 50.

¹⁰ HERSZENHORN 2015; KEANEY 2017.

külföldi bázisokkal összefüggésben. Katonai erőt a részes államok területein kívül is lehet alkalmazni, összhangban az Egyesült Nemzetek Alapokmányával és a szerződésben részes államok jogaival. A dokumentumban kétszer is szerepel (2. cikk, 9. cikk) a tagországok közötti konzultáció fontossága, valószínűleg Oroszország domináns politikai, gazdasági és katonai erőfölénye miatt. „A részt vevő államok között e Szerződés bármely rendelkezésének értelmezésével vagy alkalmazásával kapcsolatban felmerülő kérdéseket közösen, a barátság, a kölcsönös tisztelet és a kölcsönös megértés szellemében fogják megoldani.” (9. cikk) Bár ez egy nagyon udvarias jogi megfogalmazásnak tűnik, azonban a szerződés története (csatlakozások és kiválások, visszalépések és végleges távozások) „élettel tölti meg” ezt a formulát. A biztonsági szerződés nyitott más tagországok felé is, amit ugyanúgy a 10. cikk rögzít, mint az Észak-atlanti Szerződésben. A szerződést 1999. április 2-án meghosszabbították Moszkvában, a következő áttekintés pedig önálló szervezeti megalakulást eredményezett 2002-ben. A kollektív biztonsági szerződés első évtizedét tehát az alapító nemzetek hasznosnak ítélték, és majdnem ugyanolyan összetételben határoztak az intézményesítésről, mint az 1992-es induláskor. A hat aláíró ország közül egyedül Törökmenisztán hiányzott, helyét Belarusz foglalta el. A szervezeti átalakulásról szóló dokumentumokat (alapokmány, jogi státusz) a tagországok 2003. szeptember 8-ig ratifikálták, az ENSZ Közgyűlése pedig „megfigyelői státuszt” adott a szervezetnek 2004. december 2-án.

A KBSZSZ szervezeti megalakulásáról az Alapokmányt (Устав Организации Договора о коллективной безопасности) aláíró országok határoztak 2002. október 7-én Kisinyovban (Belarusz, Kazahsztán, Kirgizisztán, Oroszország, Örményország, Tadzsikisztán).¹¹ Az aláírás a Független Államok csúcstalálkozóján történt meg, amikor a tagállamok biztonsági kérdéseket is megtárgyaltak. A kisinyovi szerződés jóval hosszabb, mint az észak-atlanti dokumentum: 10 fejezetből és 29 cikkből áll, és régióközi biztonsági szervezetként definiálja a KBSZSZ-t. A dokumentum I. része a szervezet létrehozását nyilváníti ki, a II. fejezet a célokat és az elveket határozza meg. A tevékenységi területek (III. fejezet) felsorolása a kollektív védelem mellett kiegészül a transznacionális belső biztonsági feladatokkal. A IV–VIII. fejezet a szervezeti felépítéssel és a tagsággal foglalkozik. A IX. fejezet tárgyalja a finanszírozás kérdéseit, a X. fejezet pedig a záró rendelkezéseket ismerteti.

A preambulum a taskenti szerződésnél szélesebb „felvezetést” alkalmaz, már nemcsak a tagállamok biztonságának, szuverenitásának és területi integritásának védelme a cél, hanem biztosítani kell a fejlődés biztonsági feltételeit is. A részes államok közötti együttműködés már nemcsak katonai, hanem politikai területre is kiterjed. A kül- és biztonságpolitika és a katonai biztonság mellett a kooperáció fejlesztése felöleli a katonai technológia területét, továbbá tárgyalja a transznacionális kihívások, veszélyek és fenyegetések elleni küzdelmet is. A szerződés szerint a tagállamok kollektív alapon biztosítják a biztonságukat. A szerződés 2. cikke szerint: „Ha egy vagy több tagállam biztonságát, területi integritását és szuverenitását vagy a nemzetközi békét és biztonságot veszély fenyegeti, a tagállamok haladéktalanul alkalmazzák az egységes konzultációs mechanizmust annak érdekében, hogy tisztázzák a kialakult helyzetet, és közös intézkedéseket hozzanak a felmerült fenyegetés kiküszöbölésére.” A 3. fejezet viszont már a kollektív védelem feladatait rögzíti. „A Szervezet célja a béke, a nemzetközi és regionális biztonság és a stabilitás megerősítése, valamint a tagállamok függetlenségének, területi integritásának és szuverenitásának kollektív

¹¹ A Kollektív Biztonsági Szerződés Szervezetének Alapokmánya.

védelve, amelynek megvalósítása során a tagállamok elsőbbséget biztosítanak a politikai intézkedéseknek” (II. fejezet, 3. cikk). A KBSZSZ céljai közé tartozik továbbá az igazságos és demokratikus világrend kialakulásának előmozdítása a nemzetközi jog általánosan elismert elvei alapján (4. cikk).

A szervezet feladatai a taskenti szerződésnél átfogóbban vannak megfogalmazva, a IV. fejezetben tulajdonképpen megtalálható a NATO feladatrendszere majdnem stratégiai koncepció szintű kibontással, amelyből egyedül a kooperatív biztonság feladatai maradnak ki. A kollektív védelem fontos intézkedései közé sorolja a regionális szintű katonai erők létrehozását, megfelelő civil támogató szervezetek felállítását, közös katonai infrastruktúra létesítését, személyi állomány és a civil szakértők kiképzését és felkészítését, az erők fegyverekkel és felszerelésekkel való ellátását. A második feladatcsoportba a nemzetközi terrorizmus és a szélsőséges elleni harc, a tiltott kábítószer, anyagok és fegyverek kereskedelme, a nemzetek közötti szervezett bűnözés, az illegális bevándorlás és a tagállamok biztonságát fenyegető egyéb veszélyek elleni küzdelem feladatai tartoznak, amelyet a tagállamoknak összehangolt tevékenységgel kell elérni. Az alapvető feladatokat a nemzetközi térben érdekelt államokkal, nemzetközi szervezetekkel való együttműködéssel kell végezni, elsősorban az ENSZ égisze alatt. Itt a partnerség nem cél, mint ahogyan ezt láttuk a NATO 1990-es években készült stratégiai koncepcióinál, hanem inkább eszköz a KBSZSZ rendeltetés szerinti feladatainak megvalósításához. A szerződés sokatmondóan hallgat más regionális szervezetekkel való kooperációról, közös fellépésről, még akkor is, ha tudjuk, hogy van ilyen (például az EBESZ, a Sanghaji Együttműködési Szervezet, de még a NATO keretében is). A KBSZSZ is nyitott szervezet, a céljaival azonosulni tudó országok beléphetnek a szövetségbe. A kilépést tekintve viszont sokkal rugalmasabb, mint a NATO: elég egy féléves előjelzés a szervezet elhagyására, ami a Tanács tudomásulvételével megvalósul (a NATO-ban erre egy évre van szükség) (19. cikk). A kisinyovi szerződés viszont lehetővé tesz megfigyelői státuszt is (2013-tól Afganisztán és Szerbia megfigyelő ország), amely inkább a kooperatív szervezetek sajátja, mint a kollektív védelmi szervezeteké. A szerződés szigorú a tagok teljesítményértékelését tekintve, mert ha egy tagállam nem hajtja végre a szervezet döntéseit, a Tanács felfüggesztheti részvételét a KBSZSZ munkájában, tartós kötelezettségzegés esetén pedig ki is zárhatja a soraiból (20. cikk). A kisinyovi szerződés egy példányban, oroszul készült, és a szervezet Titkársága tárolja.

Szervezeti felépítés, működés és döntéshozatal

A KBSZSZ tevékenységének központjában a kollektív védelem biztosítása áll, amelyet a szervezetté alakulás után határokon átnyúló belbiztonsági és válságkezelési feladatok egészítettek ki. A szövetség működése konszenzuson (egyhangú döntéseken) nyugszik.

A KBSZSZ szervezeti felépítését és működését a szövetség célja (kollektív védelem és az igazságos és demokratikus világrend kialakulásának elősegítése), jellege (politikai és katonai szövetség) és változó feladatrendszere (a jelenlegi három fő feladat) határozza meg. A szövetség intézményrendszerének kialakítására a kisinyovi szerződés „két lépcsőben” intézkedik, először létrehozza (megerősíti a már korábban is létező) vezető szerveket (IV. fejezet), majd felállítja a szervezet munkaszervezetét, a titkárságot (VI. fejezet). A KBSZSZ működése a tagállamok nemzeti szuverenitásának tiszteletére és az együttműködés közös működési

mechanizmusán alapul, amelyben Oroszország még erősebben dominál (a szövetség katonai kiadásainak 95 százalékával Oroszország rendelkezik), mint az Egyesült Államok a NATO-ban (az amerikai védelmi költségvetés csak 67 százaléka a NATO összköltségvetésének). A demokrácia, a nemzetek akarata azért működik, hiszen a szervezeti tagságban jelentős mozgások voltak a kilencvenes években (5. táblázat). Napjainkban hat ország (a FÁK-államok fele) alkotja a szervezet állandó tagságát, majdnem olyan összetételben, mint a kollektív biztonsági szerződés 1992. évi aláírásakor. Belarusz, Kazahsztán, Kirgizisztán, Oroszország, Örményország és Tádzsikisztánon kívül a KBSZSZ már két megfigyelő taggal (Afganisztán, Szerbia) és egy potenciális új taggal, Iránnal rendelkezik. A kis létszámú tagságnál azonban azt is figyelembe kell venni, hogy a FÁK biztonságpolitikájának (20 bizottság működik a biztonság legáltalánosabb felfogása szerint) alakításában és gyakorlásában valamennyi posztsovjet ország részt vesz valamilyen szinten, így a katonai együttműködésben is, ahol minden ország megtalálhatja a katonai biztonsággal kapcsolatos számítását, még ha nem is tagja a KBSZSZ-nek.

1. táblázat

A FÁK-országok biztonságpolitikai orientációja

Sorszám	Ország	FÁK-tagság	KBSZSZ-tagság	SESZ-tagság	Megjegyzés
1.	Azerbajdzsán	1993	1994–1999		Tagja a FÁK katonai szerveinek
2.	Belarusz	1991	1993		Oroszország–Belarusz Államszövetség (1999)
3.	Grúzia	1993–2009	1994–1999		A 2008-as orosz háború után kilépett, nyugati integrációs törekvések
4.	Kazahsztán	1991	1992	1996	Eurázsiai Gazdasági Unió (EGU) tagja
5.	Kirgizisztán	1991	1992	1996	EGU-tagságra aspirál
6.	Moldova	1994			A GUAM tagja, nyugati orientációt folytat
7.	Oroszország	1991	1992	1996	Az EGU vezető tagja
8.	Örményország	1991	1992		EGU-tagságra aspirál
9.	Tádzsikisztán	1991	1992	1996	EGU-tagságra aspirál
10.	Türkmenisztán	1991–2005			2005-től FÁK megfigyelő tag, biztonsági hintapolitika
11.	Ukrajna	1991			FÁK megfigyelő tag, euroatlanti integrációs törekvések
12.	Üzbegisztán	2000	1992–1999 2006–2012		Változó biztonságpolitika

Forrás: a szerző szerkesztése a <http://cis.minsk.by/> és a www.odkb-csto.org/ alapján

A KBSZSZ legfőbb döntéshozó szervei a Kollektív Biztonsági Tanács (a továbbiakban: Tanács), a Külügyminiszterek Tanácsa, a Védelmi Miniszterek Tanácsa és a Biztonsági

Tanácsok Titkárainak Bizottsága.¹² A vezető szervek feladatkörét, jog- és hatáskörét az Alapokmány és a Tanács határozatai szabályozzák. Valamennyi tanácsban konszenzusos döntéshozatal van, minden tagállam egy szavazattal rendelkezik. A szavazási eljárásokat a Tanács által jóváhagyott eljárási szabályok rögzítik. A döntések a tagállamokra nézve kötelezők, amelyeket a nemzeti jogszabályokkal megállapított eljárásokkal adaptálni kell. A KBSZSZ-nél hiányzik az a rugalmasság, ami a NATO-ban van, hogy a döntést követően a tagállamok dönthetnek a hozzájárulás mértékéről.

A Kollektív Biztonsági Tanács (KBT) a szervezet legmagasabb szintű vezető szerve, amely a tagországok vezetőiből áll. A Tanács a szervezet stratégiai kérdéseivel foglalkozik, meghatározza a legfontosabb célokat, döntéseket hoz a végrehajtásról, biztosítja a tagállamok közötti koordinációt és a közös fellépést. Az üléseket mindig a vendéglátó ország elnöke vezeti (ez eltér a NATO-tól), a folyamatos munkát a KBSZSZ Állandó Tanácsa biztosítja. A KBT ülésein részt vesznek a külügyminiszterek, a védelmi miniszterek, a tagállamok Nemzetbiztonsági Tanácsainak titkárai, a szervezet főtitkára, a tagállamok meghatalmazott állandó képviselői, illetve a meghívott vendégek. A Tanács – mint a NATO-ban – többféle formátumban ülésezik, tarthat zárt (titkos) megbeszélést is.

A Külügyminiszterek Tanácsa (KMT) és a Védelmi Miniszterek Tanácsa (VMT) tanácsadó szervként (a Tanács felé) és végrehajtó szervként működik egyidejűleg. A KMT hangolja össze a tagállamok külpolitikáját, a VMT pedig a védelempolitikai koordinációt végzi, biztosítja a tevékenységek összehangolását a katonai struktúrákban és a katonai technológia területén. Az Állandó Tanácsot (ÁT) a tagállamok által kinevezett meghatalmazott képviselők (a továbbiakban: meghatalmazottak) alkotják, akik a nemzeti eljárásoknak megfelelően és a Tanács által elfogadott rendeletekkel összhangban tevékenykednek.

A KBSZSZ fő szerveinek felépítése tehát teljesen azonos a NATO döntéshozó szerveinek struktúrájával, ez alól egyedül a Biztonsági Tanácsok Titkárainak Bizottsága (BTTB) a kivétel. Ez valószínűleg azzal magyarázható, hogy valamennyi országot – az azonos politikai berendezkedés következtében – államelnök képviseli, akinek a munkáját – mint a biztonságért felelős első számú vezetőnek – nemzetbiztonsági tanácsok (NBT) segítik hazájukban. Így az oroszidentikus államirányítási modell átvétele e területen is azonosságot biztosít, amely lehetőséget ad valamennyi tagország NBT-titkárainak a KBSZSZ munkájában való részvételre, a meghozott döntések nemzeti szintű szervezésére.

A vezető szervek munkáját – az Alapokmány V. fejezetének értelmében – a titkárság segíti, amely szervezeti, tájékoztatási, elemzési és tanácsadási támogatást nyújt a tagországoknak. A Titkárság az Állandó Tanáccsal közösen szervezi és végrehajtja a vezető szervek határozatait, elkészíti a szükséges dokumentumokat. A Titkárság a tagállamok tisztviselőiből áll, összetételét tagarányosan határozzák meg. A működés finanszírozása a NATO-hoz hasonló, a KBSZSZ-központ és a szervezeti apparátus költségeit közös költségvetésből finanszírozzák, amelynek felét Oroszország állja, a többi tagország pedig 10-10 százalékban járul hozzá a kiadásokhoz. A Titkárság funkcióit, működési feltételeit és feladatait a Tanács által elfogadott, vonatkozó rendeletek határozzák meg. A NATO-hoz hasonlóan két részből áll: polgári titkárságból és egyesített katonai törzsből. A titkárság Moszkvában található, de nagyságáról a szervezet honlapja nem ad tájékoztatást. Az egyesített katonai törzs valószínűleg az orosz védelmi minisztériumban van elhelyezve,

¹² A KBSZSZ hivatalos honlapja.

2012. május 12-én döntöttek a főnöki beosztásról, amelyet a tagországok vezető tábornokai rotációs alapon látnak el. A KBSZSZ-központban dolgoznak a nemzeti meghatalmazottak delegációi is. A Titkárság jelenlétének feltételeit az Orosz Föderáció területén a megfelelő nemzetközi megállapodás szabályozza.

A Titkárság vezetője a szervezet főtitkára, aki a KBSZSZ legmagasabb szintű polgári képviselője. Bár a főtitkár a szervezet arca, szóvivője, súlya, szerepe, politikai befolyása gyengébb, mint a NATO főtitkáráé: nem elnöklí a vezető szervek munkáját, bár részt vesz rajtuk, nem miniszteri vagy miniszterelnöki szintről választják ki a jelöltet. A főtitkár személyére a Külügyminiszterek Tanácsa tesz javaslatot, és a Tanács nevezi ki három évre, amely egy alkalommal hosszabbítható. A főtitkár pozíciójának érzékenységét mutatja, hogy a legutóbbi alkalommal (2016) – Nikolai Bordyuzs lemondása után – nem sikerült első alkalommal civil főtitkárt választani, pedig a szándék megvolt rá.¹³ Az új főtitkár végül az örmény Juri Hacsaturov vezérezredes, volt örmény vezérkari főnök és szovjet afgán veterán, amely nemcsak az „alulról” történő kiválasztást mutatja, hanem a főtitkári pozíció militarizálását is jelenti. A főtitkár – a Tanács határozataival összhangban – koordinálja a szervezet működésével kapcsolatos javaslatokat, előterjesztéseket, felelős a meghatározott dokumentumok kidolgozásáért, valamint együttműködik más nemzetközi kormányközi szervezetekkel. A főtitkár a Tanácsnak tartozik felelősséggel, de az Alapokmány, a szervezet keretében megkötött más nemzetközi megállapodások és az elfogadott jogi aktusok letéteményese.

A konszenzuson alapuló döntéshozatalt a KBSZSZ-ben is bizottságok segítik, minden tanács „mögött” egy-egy bizottság tevékenykedik. A védelmi minisztereket a Katonai Bizottság (vagyis szerepe jóval kisebb, mint a NATO-ban), a külügyminisztereket az Afganisztánnal foglalkozó munkacsoport, a nemzetbiztonsági titkárokat az Információs Biztonsági Munkacsoport támogatja. A titkárság és a Nemzeti Biztonsági Titkárok Tanácsának munkáját közvetlenül több koordinációs tanács szolgálja, amelyek az államok közötti hadiipari együttműködéssel, a kábítószer-kereskedelem elleni harccal, a törvénytelen migráció visszaszorításával, illetve a rendkívüli helyzetek közös kezelésével kapcsolatos tevékenységeket hangolják össze, fejlesztik a tagországok ez irányú képességeit. A titkárságnak nincsenek olyan alárendelt támogató ügynökségei, mint a NATO-ban, mindössze egy kutatóintézet és a tagországi szakembereket tömörítő Információs Társaság segíti az elemző-értékelő munkát. Hasonlóképpen a KBSZSZ nem rendelkezik állandó parancsnoksági rendszerrel sem, valószínűsíthető, hogy a katonai vezetési feladatokat válságban és háborúban – mint ahogyan az a Varsói Szerződésben is volt – az orosz katonai vezetési pontokról valósítják meg.

A KBSZSZ-nek nincs saját hadereje, de 2009-ben létrehoztak néhány állandó készenléttű katonai erőt azonnali beavatkozási feladatokkal. Felállítottak egy 20 ezer fős gyorsreagáló erőt a váratlanul kitört fegyveres konfliktusok és a határ menti összecsapások leszerelésére, amelynek van egy 3000 fős „belügyi” komponense is a terrorizmus és a drogkereskedelem elleni harc feladatainak kezelésére. A gyorsreagáló erők összetétele állandó nemzeti hozzájáruláson alapul, amelyből 8000 főt Oroszország, 4000 főt Kazahsztán, 1000–1000 főt pedig Belarusz, Kirgizisztán, Örményország és Tadzsisztán biztosít. A KBSZSZ is ugyanazon problémával küzd, mint a NATO, a reagáló erőket még egyszer sem vetették be,

¹³ CHAUSOVSKY 2017.

pedig voltak erre tagállami kérések. Ezenkívül Oroszország a szövetség katonai képességének fenntartása érdekében állandó erőket és bázisokat tart fenn a tagországokban, de nehéz megállapítani, hogy ezek szövetségi keretekben működnek-e, vagy kétoldalú szerződések alapján. Moszkva továbbá támogatja a nemzeti haderőreformokat is közösségi és orosz finanszírozással (például határvédelmi erők, különleges erők, légideszant erők). Általában igaz, hogy nehéz rekonstruálni, mi történik szövetségi szinten, mi zajlik két- és többoldalú megállapodások alapján, mely katonai feladatok zajlanak a FÁK égisze alatt.

A KBSZSZ működését a tagországok finanszírozzák, amelynek érdekében évente költségvetést állítanak össze. Bár a szakirodalom nem közöl részleteket a finanszírozásról, az tudható, hogy a Titkárság működését külön büdzsé biztosítja (olyan, mint a NATO-ban a civil költségvetés), a katonai költségvetés pedig a tagállamok hozzájárulásából tevődik össze. A szervezet éves költségvetésének nagysága a feladatoktól függ, a nemzetek hozzájárulási aránya állandó (Oroszország 50 százalék, a többi tagország 10-10 százalék), de hiány nem lehet. A költségvetést a Tanács hagyja jóvá. A szervezet konferenciáin és ülésein való részvétel kiadásait, valamint a szervezeten belül végzett egyéb tevékenységekben részt vevő képviselők és szakértők részvételével kapcsolatos költségeket, továbbá a meghatalmazottak tevékenységével kapcsolatos költségeket a tagállamok viselik. E tekintetben a finanszírozás elve megegyezik a NATO-éval.

Bár a belső szövetségi pénzügyi vitákról nincsenek híradások, de a szakirodalom szerint a KKBSZ-ben is léteznek tehermegosztási viták, különben az Alapokmány nem foglalkozna a finanszírozás fontosságának kérdéseivel. Abban az esetben, ha egy tagállam két éven keresztül elmulasztja a szervezet költségvetéséhez való hozzájárulás kötelezettségének teljesítését, a Tanács határozatot hoz az adott állam állampolgárainak a szervezeten belüli kvótahelyekre történő kinevezésére vonatkozó jog felfüggesztéséről. Súlyosabb esetben a büntetés a szervezeten való szavazati jog megszüntetését is eredményezheti, amíg a díjak teljes összegét meg nem fizetik. A döntések betartásában Oroszország a legszigorúbb, mert a potyautas országok a működés és felkészülés terhét az orosz nagyhatalomra próbálják ráterhelni. Ilyen kísérletekről főleg Oroszország és az egyes tagállamok kétoldalú kapcsolatait vizsgáló elemzésekből lehet hírt kapni.¹⁴

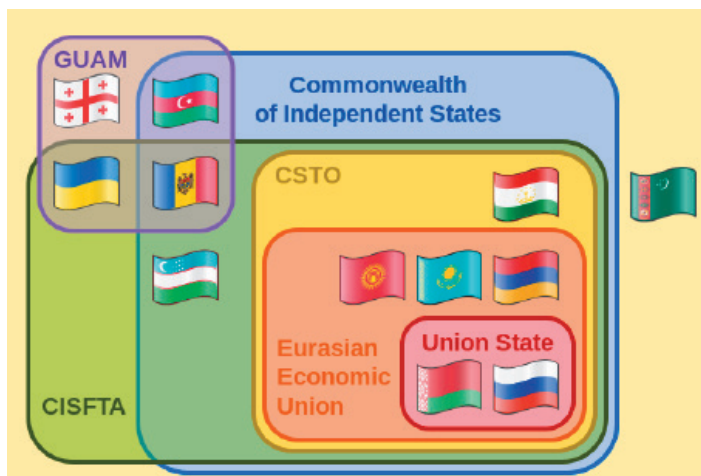
A KBSZSZ működésének sajátosságai

A szervezet mindennapi működését nem könnyű megérteni, mert a KBSZSZ honlapja¹⁵ nem annyira informatív, hogy követni lehessen egyes határozatok, programok, illetve tervek sorsát. A megértést nehezíti, hogy katonai együttműködés nemcsak a KBSZSZ keretében, hanem a FÁK-tevékenység részeként is (különösen 2002 előtt) megvalósul. Tovább bonyolítja a képet, hogy gyakran még a regionális szervezetek is csak keretként szolgálnak az orosz politikának, és a valóságos együttműködés multilaterális és bilaterális keretekben történik (2. ábra). Oroszország valamennyi integrációs formát használja saját érdekeinek és céljainak megvalósítására, de ha ez nem lehetséges, akkor multi- és bilaterális alapon erősíti vezető szerepét. 2016-ban például Moszkva a Nyugat válságjeleit (brexit, amerikai

¹⁴ JÓJÁRT 2016, 105.

¹⁵ A KBSZSZ hivatalos honlapja.

elnökválasztás, migrációs válság, szélsőséges pártok megerősödése) a KBSZSZ-kapcsolatok elmélyítésére használta fel kétoldalú szerződések megkötése révén. Az új bilaterális megállapodásokkal (Belarusszal, Örményországgal, Kazahsztánnal és Tádzsikisztánnal) ugyanis az orosz vezetés a tagországok individuális katonai igényeit jobban ki tudta elégíteni, mint a szövetség egészén keresztül. Ez a „játéktér” Oroszországnak mindig előnyt jelent, úgy alakítja és formálja a regionális, többoldalú és kétoldalú kapcsolatokat, hogy összességében megerősödve kerüljön ki a változó helyzetből. Az erőfeszítéseket pedig a nemzetközi közösség, főleg az ENSZ felé úgy kommunikálja, mint orosz hozzájárulást a béke és a stabilitás fenntartásához a hatalmas kiterjedésű Eurázsiaiban, különösen a közép-ázsiai régióban.



2. ábra

A FÁK-országok regionális szerveződései

Megjegyzés: rövidítések: GUAM (Georgia, Azerbajdzsán, Ukrajna, Moldova), CISFTA (Commonwealth of Independent States Free Trade Area): FÁK Szabadkereskedelmi Övezet, Eurasian Economic Union: Eurázsiai Gazdasági Unió; Union State: Államszövetség (Oroszország és Belarusz)

Forrás: Concept Paper 2016

2018-ban például a KBSZSZ csatlakozott ahhoz az ENSZ-felhíváshoz, hogy a tagországok növeljék hozzájárulásukat a világszervezet békefenntartó és konfliktusmegoldó műveleteihez.¹⁶ A katonai együttműködés fejlődése a részes államok között 1995-ben (tehát a kollektív biztonsági szerződés ratifikációja után) kezdődött, amikor az államfők biztonságpolitikai együttműködés fejlesztéséről határoztak. Ennek részeként elfogadták *A katonai együttműködés elmélyítésének alapvető irányai* című dokumentumot, valamint a *Terv a kollektív biztonság koncepciójának realizálására* című munkaokmányt. 2000-ben a Kollektív Biztonság Tanácsa (KBT) – miután 1999-ben újból meghosszabbították a kollektív biztonsági együttműködést – kiadta *A Kollektív Biztonsági Szerződés hatékonyságának javításáról és az új geopolitikai helyzethez való adaptációjáról* című memorandumot, amellyel meg-

¹⁶ GORKA 2018.

kezdődött az együttműködés intézményrendszerének kialakítása. A jóváhagyott dokumentumcsomagban felvázolták az együttműködés szervezeti modelljét, illetve megfogalmazták a szervezet koalíciós stratégiáját. A kétéves előkészítő munka során a részes államok elfogadták a területükön tartózkodó fegyveres erőkről és eszközökről szóló megállapodást. 2001-ben megkezdődött a gyorsreagáló erők létrehozása Közép-Ázsiában. 2006-ban a KBT újabb döntést hozott az immár szervezatként működő szövetség hatékonyságának növelésére. A *Nyilatkozat a szervezeti tevékenység további tökéletesítéséről, illetve hatékonyságának javításáról* című határozattal megkezdődött a KBSZSZ megújítása. A döntések (Dusanbe, 2007. október 6.) négy fejlesztési területet céloztak meg: 1. a békefenntartást, 2. a katonai-gazdasági együttműködést, 3. a katonai-technikai kooperáció fejlesztését, illetve 4. közös katonai formációk erősítését. 2008 után pedig a szövetség a nem kimondottan katonai veszélyek és fenyegetések ellen fordult: a terrorizmus és az illegális fegyver- és drogerkedelem elleni harc, valamint az információs biztonság kérdései kerültek fel a politikai napirendre, amelynek fontos kulminációs pontja volt a KBSZSZ Válságreagáló Központjának (Moszkva) létrehozása 2016-ban.¹⁷ 2009-ben a már létrejött állandó bázison létrehozták a Szövetségi Gyorsreagáló Erőket, amelyben azonban Belarusz és Üzbegisztán nem képviseli magát állandó csapathozzájárulással.¹⁸ 2015-ben pedig egy tízéves biztonsági stratégiát fogadtak el, amely a szövetség fejlesztésének irányítójaként szolgál. Érdekes viszont, hogy bár 2014 óta állítólag napirenden van a két szervezet, a KBSZSZ és a Sanghaji Együttműködési Szervezet (SESZ) összeolvadása, a stratégiai dokumentum nem tartalmazza ezt a hosszú távú alternatívát.

Bár a döntéseket mindig a Kollektív Biztonsági Tanács (KBT) vagy a külügy- és védelmi miniszteri tanácsok hozzák meg, mégsem lehet azt mondani, hogy az elért legfontosabb eredmények „tisztá” KBSZSZ-produktumok. Például az egyesített légvédelmi rendszer (OSZPVO) a FÁK keretében jött létre kilenc ország részvételével, és bár KBSZSZ katonai elemnek számít, fenntartása és működtetése jórészt Oroszországra hárul. Rendszeresen tartanak közös légvédelmi rendszergyakorlatokat, azokon azonban nem minden ország vesz részt (Türkmenisztán rendszeresen távol marad), illetve több ország (Ukrajna, Üzbegisztán, Kazahsztán, Belarusz) a kétoldalú megoldásokat részesíti előnyben. Hasonló a helyzet a békefenntartó missziókkal kapcsolatban is. Bár volt néhány KBSZSZ békefenntartó misszió (Georgiában 2008-ban ENSZ-mandátummal, illetve bilaterális alapon Moldovában, Georgiában és Hegyi-Karabahban), a közös tevékenység finanszírozása és technikai kérdései mindmáig nem megoldottak. A nem katonai veszélyek és fenyegetések elhárításában jelentős szerepet töltenek be a titkos szolgálatok, de a kooperáció e területen is FÁK-keretekben, a Szövetségi Biztonsági Szolgálat (FSZB) vezetése mellett valósul meg. A biztonsági szervek és speciális szolgálatok vezetőit tömörítő tanács irányítása alatt működik a FÁK Antiterrorista Központja (ATC), amelyet 2000-ben hoztak létre az államfők a közép-ázsiai terrorizmus ellen. A biztonságpolitikai együttműködés fontos dimenziója a határőrizeti és idegenrendészeti szervek munkájának összehangolása, amely azonban egyre erősebb szupranacionális együttműködést igényel a részes államoktól. Nem véletlen, hogy az illegális migráció, az ember- és kábítószer-kerkedelem, a határokon átnyúló bűnözés elleni harc a FÁK-térségből egyre inkább KBSZSZ-keretek között zajlik, mert az országhatárok

¹⁷ MUSIKHIN 2017.

¹⁸ TOLIPOV 2018.

közös felügyeletével kapcsolatos szuverenitási kérdéseket könnyebb a szorosabb katonai integráció keretében kezelni. Hasonlóképpen a katonai szövetség keretén belül zajlik a 20 ezer fős gyors telepítésű erők (KSZBR) fejlesztése, amely a szövetség azonnal „megfogható” erejét jelenti. A napjainkban az állandó készenlétű szövetséges haderő rendszeres gyakorlatokkal tartja fel harckészültségét (2017-ben a Combat Brotherhood gyakorlaton 12 ezer fő, 1500 szárazföldi harci technika és 90 repülőgép vett részt), demonstrálja a KBSZSZ katonai beavatkozásra való felkészültségét. Moszkvának azonban nem sikerült elérni, hogy ezeket az erőket a tagországok felelősségi körzetén kívül, például Szíriában is alkalmazzák.¹⁹ Ezért inkább marad a szerényebb politikai cél, arra kell törekedni, hogy a szövetség a NATO ellensúlyát képezze az eurázsiai térségben.

Következtetések

A KBSZSZ 2017. november 30-án ünnepelte a kollektív biztonsági szerződés aláírásának 25. és a szervezet létrehozásának 15. évfordulóját. Az ünnepi államfői nyilatkozat²⁰ megerősítette a szervezet szövetségi politikáját, aláhúzta kollektív védelmi és kollektív biztonsági jellegét, deklarálta a szövetség tevékenységének fontosságát a nemzetközi béke és biztonság globális és regionális rendjének fenntartásában. A szervezet fenntartja nyitottságát bármilyen ország és nemzetközi szervezet iránt, amely elfogadja a kollektív biztonsági szerződést. A nemzetközi szereplők közül azonban csak az ENSZ-t, az EBESZ-t, a FÁK-ot és a SESZ-t jelölte meg elsődleges partnernek. Ez kifejezi a szövetség azon szándékát, hogy a KBSZSZ a jövőben is Oroszország vezette, multifunkciós regionális biztonsági szervezet marad. A KBSZSZ biztonságelméleti karaktere ugyanolyan változó jellegű, mint a NATO-é. Bár kollektív védelmi katonai szervezet, feladatrendszerében hangsúlyosan megjelennek a kollektív biztonság feladatai, különösen Közép-Ázsiában és a Dél-Kaukázusban. A regionális szerveződés hosszú távú jövője ugyanis azon a felismerésen alapszik, hogy a tagországok biztonsági kockázatai sokkal eredményesebben csökkenthetők a szervezet keretei között, mint önállóan. A moszkvai központú szervezet megítélése vegyes a szakirodalomban, attól függően, hogy egy transzatlanti együttműködés-ellenes anti-NATO-t vagy egy káoszosan működő, zavaros regionális szerveződést kívánnak-e bemutatni. A valóság az, hogy a KBSZSZ a posztszovjet térség egyik sikeresen működő regionális szervezete, amelynek létét és munkáját az ENSZ elismeri, a titkárságok között szervezett együttműködés folyik, a világszervezet a válságkezelés és a békefenntartás területén egyre jobban szeretne az eurázsiai szervezetre támaszkodni. Kétségtelen, hogy a KBSZSZ Oroszország vezetésű regionális szervezet, de Moszkva hegemon szerepét csökkenti a szervezet nemzetközi standardoknak megfelelő jellege, a tagsági kényszer hiánya. Mindenesetre a vezető orosz szerepvállalás ugyanolyan fontos a szövetségben, mint az amerikaiaké a NATO-ban. Bár a szervezet adaptációs készsége látványosan megmutatkozott az elmúlt negyedszázadban, „éles helyzetben” egyetlen egyszer sem alkalmazták, a nemzetközi béke és biztonság ügyéhez való hozzájárulása is szerénynek mondható. A KBSZSZ-nek a jövőben is folyamatosan szembe kell nézni kohéziós és hatékonysági kihívásokkal, bár a sokszereplős regionális,

¹⁹ Bordyuzha rules out CSTO participate in ground operations in Syria 2016.

²⁰ ДЕКЛАРАЦИЯ 2017.

két- és többoldalú szerveződések Oroszországnak nagy mozgásteret adnak céljaik eléréséhez. A tagállamok közötti feszültségek, az európai és a közép-ázsiai tevékenységi irányok közötti különbségek várhatóan a jövőben sem teszik lehetővé a szövetség egyesített erőinek külföldi konszenzusos alkalmazását, így a KBSZSZ hatóköre és képességei korlátozottak maradnak. Mindazonáltal a szövetség továbbra is életképes platform lesz a közös katonai gyakorlatok, valamint a nem katonai jellegű biztonsági veszélyek és fenyegetettségek kezelésében.

Felhasznált irodalom

- BLAHÓ András – PRANDLER Árpád szerk. (2011): *Nemzetközi szervezetek és intézmények*. 3. kiadás. Budapest, Aula Kiadó.
- Bordyuzha rules out CSTO participate in ground operations in Syria (2016). *Vestnik Kavkaza*, 02. 12. Elérhető: <http://vestnikkavkaza.net/news/Bordyuzha-rules-out-CSTO-participation-in-ground-operations-in-Syria.html> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- BUZAN, Barry – WEVER, Ole – DE WILDE, Jaap (1998): *Security. A New Framework for Analysis*. London, Lynne Rienner Publisher.
- CHAUOSVSKY, Eugene (2017): Why Russia's Military Alliance is Not the Next NATO. *Stratfor*, 01. 10. Elérhető: <https://worldview.stratfor.com/article/why-russias-military-alliance-not-next-nato> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- Cooperation between the United Nations and regional and subregional organizations in the maintenance of international peace and security: Collective Security Treaty Organization, Shanghai Cooperation Organization and Commonwealth of Independent States* (2016). Concept Paper by the Russian Presidency. Security Council Meeting of October 28th, 2016. Voltaire Network, New York (USA). Elérhető: www.voltairenet.org/article193873.html (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- ДЕКЛАРАЦИЯ глав государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности в связи с 25-летием Договора о коллективной безопасности и 15-летием Организации Договора о коллективной безопасности. Elérhető: http://odkb-csto.org/documents/detail.php?ELEMENT_ID=12030 (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- GERGICS Gábor (2009): Az orosz dominanciájú integrációk fejlődése. *Nemzet és Biztonság*, 2. évf. 8. sz. 16–23. Elérhető: www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/gergics_gabor-az-orosz-dominancijau-integraciok-fejl-des.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- GORKA, Alex (2018): CSTO Sets up Peacekeeping Force. *Strategic Culture*, 11. 02. Elérhető: www.strategic-culture.org/news/2018/02/11/csto-sets-up-peacekeeping-force.html (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- GUAM (2013): *Organization for Democracy and Economic Development*. Elérhető: <http://guam-organization.org/en/> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- HERSZENHORN, David M. (2015): Clashes Intensify Between Armenia and Azerbaijan Over Disputed Land. *The New York Times*, 01. 31. Elérhető: www.nytimes.com/2015/02/01/world/asia/clashes-intensify-between-armenia-and-azerbaijan-over-disputed-land.html (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- JÓJÁRT Krisztián (2016): A fehérorosz-orosz katonai kapcsolatok. *Nemzet és Biztonság*, 9. évf. 2. sz. 102–110. Elérhető: www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/nb_2016_2_10_jojart_krisztian_-_a_feherorosz-orosz_katonai_kapcsolatok.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)

- KARNS, Margaret P. – MINGST, Karen A. (2010): *International Organizations. The politics and processes of global governance*. 2nd edition. Boulder–London, Lynne Rienner Publishers. 177–178.
- KBSZSZ honlapja. Elérhető: www.odkb-csto.org/structure/ (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- KEANEY, John (2017): CSTO. A Military Pact to Defend Russian Influence. *American Security Project* (ASP), 02. 01. Elérhető: www.americansecurityproject.org/prospects-for-us-russian-cooperation/ (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- Kollektív Biztonsági Szerződés Szervezetének Alapokmánya. SZENES Zoltán ford. Elérhető: www.odkb.gov.ru/start/index_aengl.htm (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- LIPUSZ Éva (2013): A Kollektív Biztonsági Szerződés Szervezete. *Hadtudomány*, elektronikus szám, 14–24. Elérhető: http://mhtt.eu/hadtudomany/2013/2013_elektronikus/2013_e_lipusz_eva.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- MUBASHAR, Myar Ansar Ali (2015): *Collective Security Treaty Organization*. Elérhető: www.slideshare.net/emmkhb/collective-security-treaty-organization-csto (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- RAHIMLI, Rustam (2015): *Challenging the West. Russia's New Eurasian Union Integration Project*. Baku Skavic University. Elérhető: www.slideshare.net/rustamrahimli/russian-euroasian-union (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- Организации Договора о коллективной безопасности в связи с 25-летием Договора о коллективной безопасности и 15-летием Организации Договора о коллективной безопасности. Elérhető: http://odkb-csto.org/documents/detail.php?ELEMENT_ID=12030 (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- MUSIKHIN, Viacheslav (2017): Statement by Mr. Viacheslav Musikhin, Secretariat Councillor of the CSTO at the 2017 Annual Security Review Conference. Vienna, 28 June 2017. PC/DEL/926/17. 4 July 2017. Elérhető: www.osce.org/chairmanship/327666?download=true (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- ТОЛІПОВ, Farkhod (2009): Collective Security or Collective Confusion? *The Central Asia-Caucasus Analyst*, 09. 01. Elérhető: www.cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/11896-analytical-articles-caci-analyst-2009-9-1-art-11896.html (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)

A biztonság közös fejlődése az afrikai kontinensen

Marsai Viktor

Az Afrikai Unió és más regionális szervezetek

Az afrikai kontinens országai az elmúlt évtizedekben nem csupán az impozáns gazdasági növekedés miatt tarthattak számat az érdeklődésre, hanem a biztonság területén tett erőfeszítéseik és az elért sikerek miatt is. Ennek legfőbb keretét olyan regionális szervezetek adták, mint az Afrikai Unió (AU), a Kormányközi Fejlesztési Hatóság (IGAD) vagy a Közép-afrikai Gazdasági Közösség (ECCAS). A 2002 óta folyamatosan kiépülő Afrikai Béke és Biztonsági Architektúra (*African Peace and Security Architecture*, ASPA) az első évek „papírtigris” állapota után folyamatosan telt meg tartalommal és konkrétumokkal.¹ 2017 nyarán a somáliai AMISOM keretében egy 22 000 fős AU-művelet tevékenykedett Afrika szarván, miközben a Darfúrban tevékenykedő ENSZ–AU hibrid művelet létszáma megközelíti a 20 000 főt.² 2015 derekán Etiópia 7800, Ruanda 5600, Szenegál 3600, Ghána 3000 békefenntartót telepített különféle ENSZ-műveletekbe a kontinensen.³ Ez különösen annak fényében figyelemre méltó, hogy például Franciaország részéről összesen nem egészen 5 000 fő vesz részt különféle műveletekben a kontinensen,⁴ vagy hogy az Európai Unió hat katonai és kilenc civil – nem csak afrikai – válságkezelő missziójának összesített állománya 5000 ember.⁵ Bár a külső támogatások – felszerelés, logisztika – nélkül az AU-műveletek nem lennének fenntarthatók, az általuk eddig elért eredmények – a kudarok és fogyatékoságok ellenére – impozánsak. De nemcsak a szűk értelemben vett katonai szintéren látunk eredményeket: az afrikai kontinentális és regionális integrációk a biztonság más szektoraiban is – a politika, a gazdaság, a társadalom, a környezet – látványos fejlődést produkáltak. Az elmúlt évtizedek azt mutatták, hogy az afrikai államok egyre öntudatosabbak. Tisztában vannak azzal, hogy miközben folyamatosan igyekeznek segítséget szerezni külföldről, valójában leginkább magukra számíthatnak. Ennek legjobb fórumai pedig a különféle közös szervezetek, mivel ezek képesek azt az erőt és potenciált felvonultatni, amely szükséges a sikeres fellépéshez.

¹ Peaceau.org 2012.

² UN Peacekeeping 2017a.

³ RENWICK 2015.

⁴ Defence.gouv.fr 2016.

⁵ EEAS 2016.

Az Afrikai Egységszervezettől az Afrikai Unióig

A dekolonizáció időszakában a frissen függetlenné váló államok számára központi kérdés volt a kontinens egysége. Ahogy már a 19. században az Egyesült Államok felszabadított rabszolgaközösségeiben megjelenő eszme, a pánafricanizmus rámutatott, az afrikai államok életképességét és a nemzetközi szintéren való érdekérvényesítését egyfajta Afrikai Egyesült Államok tudta volna a legjobban szolgálni. Nem véletlen tehát, hogy a függetlenségi küzdelem aranyparti (mai Ghána) élharcosának, Kwame Nkrumahnak jelmondata az volt: „Afrikának egyesülnie kell!”⁶ A politikus, illetve országa által vezetett úgynevezett Casablanca-csoport⁷ ezért a minél előbbi politikai unió mellett tört lándzsát. Nagyon hamar világossá vált azonban, hogy számos új afrikai vezető nem érdekelt egy ilyen egység megteremtésében, amit a külső hatalmak is igyekeztek hátráltatni. Mivel a pánafricanizmus olyan meghatározó gondolat volt az afrikai értelmiség és politikusok körében, hogy nyíltan kevesen mertek felszólalni ellene, az úgynevezett Monrovia-csoport tagjai (például Libéria, Nigéria, Szenegál, Kamerun) azt hangsúlyozták, hogy a politikai integráció helyett először a gazdasági összekapcsolódást kell erősíteni, ami hosszú távon majd más területeken is érezteti hatását. A hatvanas évek első éveiben egyértelmű lett, hogy utóbbi álláspont diadalmaskodott az Afrikai Egyesült Államok eszméje fölött. Egyes államok ugyan kísérleteztek egyes föderatív megoldásokkal – Mali Föderáció Mali és Szenegál között; Afrikai Államok Uniója Mali, Ghána és Guinea között; Száhel-Benin Szövetség Elefántcsontpart, Dahomey (Benin), Felső-Volta (mai Burkina Faso) és Niger részvételével –, de ezek hamar a történelem süllyesztőjébe kerültek.⁸

A pánafricanizmus eszméje így nem államszövetségekben, hanem a kontinens országait összefogó regionális szervezet, az Afrikai Egységszervezetben (AESZ) élt tovább. Az 1963-ban megalakult intézmény döntő hatással volt a kontinens történelmére. 1964-ben ugyanis a szervezet kairói csúcstalálkozóján a részt vevő tagállamok megállapodtak abban, hogy tekintettel a földrész rendkívül bonyolult etnikai viszonyaira, elfogadják a fennálló gyarmati határokat, és azok keretein belül igyekeznek lefolytatni a modern kori nemzetépítés folyamatát. Bár számos szereplő hajlamos a kontinens minden bajáért az európai gyarmatosítást vádolni, és ennek bőséges valóságalapja van, az európaiak által meghúzott határokat a legtöbb esetben tiszteletben tartották az afrikai szereplők, és a körülményekhez képest meglepően kevés esetben alakult ki emiatt államok közötti konfliktus.⁹ Ez nem csoda, hiszen a kontinens közel 2000 népcsoportját aligha lehetett volna etnikailag homogén határok közé rendezni. Az afrikai vezetők valószínűleg helyesen ismerték fel, hogy a határok átrajzolása ilyen körülmények között olyan földindulásszerű folyamatot indítana el, amelyet nem lehetne kordában tartani. 1963 óta ezért mindössze két esetben, Eritrea Etiópiától való 1993-as elszakadásakor, illetve Dél-Szudán függetlenségének 2011-es kikiáltásakor változtattak a fennálló állami kereteken. Ugyanakkor ezek kapcsán is érdemes kiemelnünk, hogy a hasadás valójában már korábban létező, szintén az európaiak, illetve az arab kereskedők és más helyi csoportok által kijelölt határok mentén történt.

⁶ BÚR 2002, 316.

⁷ A csoport tagjai Algéria, Egyiptom, Ghána, Guinea, Mali, Líbia, Marokkó voltak.

⁸ BÚR 2002, 314–316.

⁹ FAGE–TORDOFF 2004, 418.

Az Afrikai Egységszervezet a hidegháborús körülmények között valójában nem volt képes érdemi feladatokat ellátni. A belügyekbe való be nem avatkozás elve, illetve az egyes tömbök iránti elkötelezettség gátat szabott minden ilyen típusú erőfeszítésnek, sőt egyes esetekben az afrikai országok belekeveredtek a külső nagyhatalmak proxyháborúiba (lásd az angolai konfliktust vagy a szomáli–etióp háborút).¹⁰ Bár teljes impotenciáról nem beszélhetünk, hisz a szervezet kereteiben történtek sikeres közvetítések (például Szomália és Kenya között), ezek inkább az egyes államok elkötelezettségén múltak: a nagyobb, nagyhatalmak részvételével zajló konfliktusok esetében az AESZ tehetetlen volt. Ugyanez mutatkozott meg olyan területeken is, mint például a dél-afrikai apartheid elleni küzdelem vagy az olajárrobbanás gazdasági következményeinek kezelése.

Az Afrikai Egységszervezet igazi gyengeségeire és hiányosságaira azonban a poszt-bipoláris korszak hívta fel a figyelmet. A szuperhatalmi támogatás visszaszorulásával a kontinens autoriter rezsimejei sorra omlottak össze, megfelelő gazdasági és politikai bázis, társadalmi konszenzus és közigazgatás hiányában azonban ezeket zömében nem demokratikus rezsimek, hanem elhúzódó polgárháborúk követték. A nyolcvanas évek végét és a kilencvenes évek elejét jellemző hurraóptimizmus hamar elpárolgott, és a nemzetközi szereplők a kezdeti kudarcok után (Szomália 1993) magára hagyták a kontinentet. A folyamat dinamikáját jól mutatja, hogy míg 1994-ben 40 000 kéksisakos állomásozott a földrészen, az évtized végére a számuk 2000 főre csökkent.¹¹ Az érdektelenség legszembetűnőbb megnyilvánulása a ruandai népirtás volt, amikor a nemzetközi szereplők lényegében ölbe tett kézzel nézték végig a genocídiumot.¹²

A belügyekbe való be nem avatkozás elvének korlátai is ekkor nyilvánultak meg a leginkább. A hidegháborús államok közti konfliktusok után a kilencvenes években zömében államokon belüli válságok ütötték fel a fejüket, amelyek esetében a hatalmon levő csoportok nem kérték, sőt sok esetben ellenezték a külső szerepvállalást (ami ennek ellenére többször is megtörtént). A kialakuló krízisek azonban nem csupán az adott országoknak, hanem általában szomszédaiknak is komoly kihívást jelentettek. Ez megmutatkozott például az afrikai Nagy Tavak esetében is, amikor a ruandai, burundi, kongói, ugandai konfliktusok lényegében akadály nélkül gyűrűztek át egyik államból a másikba, aláásva az egész térség békéjét.¹³ A sort hosszasan lehetne folytatni Sierra Leonétól és Libériától kezdve Elefántcsontparton és a Kongói Demokratikus Köztársaságon át Szudánig, Szomáliáig vagy Burundiig. A válságok óriási menekülthullámokat generáltak, de tanúi lehettünk a radikális dzsihadista csoportok térnyerésének csakúgy, mint a környezeti erőforrások pusztításának (orvvadászat, erdőirtás) vagy a szervezett bűnözés előretörésének is.

A kilencvenes évek végére alapvetően két dolog érlelte meg az igényt az Afrikai Egységszervezet megújítására. Egyrészt a kontinens vezetői felismerték, hogy önmagukon kívül érdemben senkire sem számíthatnak a földrész problémáinak orvoslásában, ami nem csupán a mérhetetlen emberi tragédiákban, de az elmaradt befektetésekben is tetten érhető volt. Másrészt elemi érdekük volt, hogy valamilyen formában kezeljék a felmerülő kihívásokat.¹⁴ Ennek legfontosabb feltétele pedig egy hatékony nemzetközi szervezet megalakítása volt,

¹⁰ BÚR 2011.; LEWIS 2002, 231–241.

¹¹ BÚR 2005, 4.

¹² SÚLYOK 2004, 283.

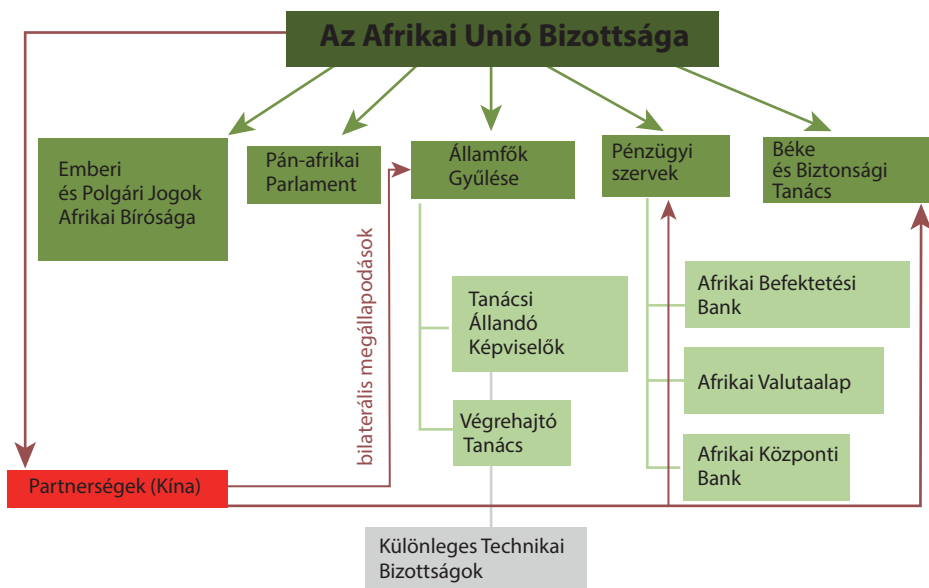
¹³ Erről magyarul lásd: BIEDERMANN 2015.

¹⁴ HANSON 2008.

amely feladva a belügyekbe való be nem avatkozás elvét, nyíltan hajlandó beavatkozni a kontinens válságaiba – még akkor is, ha erre mérsékelt igény mutatkozik az éppen hatalmon levő hatalom részéről. Így lényegében a megalakuló Afrikai Unió lett az első nemzetközi szervezet, amely – legalábbis az elvek szintjén – nyíltan előnyben részesítette a regionális stabilitást a szuverenitással szemben, hitet téve a kollektív biztonság megerősítése mellett.¹⁵

Mindehhez azonban egy katalizátor is kellett, amit az afrikai államok Muammár al-Kaddáfi személyében találtak meg. A diktátor, miután az arab államok „árulása” miatt (Líbia elleni szanciók megszavazása az ENSZ-ben) kiábrándult a pánarab eszmékből, az afrikai kontinens felé fordult. Politikai erőfeszítéseinek és a líbiai olajdollároknak köszönhetően ez a fordulat vezetett el az Afrikai Egységsszervezet megújulásához. Bár a szubszaharai térség két vezető hatalma, Nigéria és Dél-Afrika gyanakvással figyelték az eseményeket, és több területen is korlátozták Kaddáfi erőfeszítéseit, összességében maguk is hozzájárultak az AESZ reformjához.¹⁶ Az „ezredes” dollármilliárdokkal támogatta a pánafrikai projektet, és – nem feledkezve el olyan bűneiről, mint a líbiai ellenzék ellen elkövetett atrocitások és likvidálások – elvülhetetlen érdemeket szerzett az afrikai egység megerősítésében.¹⁷

Az Afrikai Unió szervezeti ábrája



1. ábra

Az Afrikai Unió intézményei és működése

Forrás: TERREFE, Biruk (2015): *China and the African Union*. Elérhető: www.slideshare.net/birukterrefe/china-and-the-african-union (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)

¹⁵ COHEN–O’NEILL 2006.

¹⁶ ADEBAJO 2011.

¹⁷ VANDEWELLE 2012, 198.

1999-ben a szirti deklarációban az afrikai államok megállapodtak az AESZ utódszerve, az Afrikai Unió létrehozásában, illetve ennek szervezeti és döntéshozatali rendszerének kidolgozásában.¹⁸ A szirti csúcstalálkozót újabbak követték Loméban, Lusakában és Addisz Abebában. Az Afrikai Unió keretében történő első találkozóra 2002 júliusában a dél-afrikai Durbanban került sor, ahol a tagállamok elfogadták az AU-ra vonatkozó fő dokumentumokat.¹⁹

A régi-új Afrikai Unió felelősségi területei ugyan rendkívül széles palettát öleltek fel, de ezekben máig meghatározó a biztonsági elem: nem véletlen, hogy az unió jelmondatában (*Towards an Integrated, Prosperous and Peaceful Africa* – „Egy integrált, prosperáló és békés Afrika felé”) kiemelt helyen szerepel a biztonság.²⁰ Ha röviden áttekintjük az AU célkitűzéseit, akkor azok közt olyan elemeket találunk, mint a „béke, a biztonság és a stabilitás elősegítése a kontinensen” vagy „a tagállamok szuverenitásának, területi integritásának és függetlenségének megvédése”.²¹ Emellett a szervezet nagy hangsúlyt fektet a földrész gazdasági és társadalmi fejlődésének elősegítésére, az integrációs folyamat elmélyítésére, a demokratikus normák és alapelvek védelmére, terjesztésére, a fenntartható fejlődés és a környezetvédelem támogatására, illetve a nemzetközi partnerekkel való együttműködésre, az AU-n belüli egységes vélemények kialakítására és azok kifelé történő képviseletére. Így az Afrikai Unióval a kontinensen egy olyan kollektív biztonsági szervezet jött létre, amelynek tagjai fokozott erőfeszítésekkel igyekeznek orvosolni az egymás közötti feszültségeket, illetve a kontinens internacionális és állam alatti problémáit.²²

Az Afrikai Unió struktúrájában egyszerre másolja az Európai Uniót és az Egyesült Nemzetek Szervezetét. Ennek kapcsán érdemes azonban óvatosnak lennünk, mivel gyakran az azonos nevű intézmények teljesen más feladatot látnak el, mint az EU-n vagy az ENSZ-en belüli mintájuk.

Az Afrikai Unió legfontosabb döntéshozó testülete a Közgyűlés. Ez valójában a tagállamok állam- és kormányfőinek találkozója, amelyet leginkább az Európai Tanácshoz lehet hasonlítani. A Közgyűlés meghatározza az AU fő politikáját, prioritásait, elfogadja éves programját, és felügyeli annak megvalósulását. A Közgyűlés feladatokat szabhat ki a Végrehajtó Tanácsnak vagy a Béke és Biztonsági Tanácsnak. Tagjai választják meg a bizottság elnökét és az elnökhelyetteseket, a biztosokat, elfogadják az AU költségvetését, új szervezeteket, bizottságokat hozhatnak létre.²³ A Közgyűlés elnöki posztja az öt nagy afrikai régió között rotálódik a következő sorrendben: Kelet-, Észak- Dél-, Közép- és Nyugat-Afrika. Az elnököt egy évre választják az Afrikai Unió rendes év eleji Közgyűlésén (csúcstalálkozóján), amelyet rendszerint a szervezet székhelyén, Addisz-Abebában tartanak minden év januárjának végén. 2017. január 30-ától a guineai elnök, Apha Condé tölti be a posztot, amely zömében protokolláris feladatokkal jár. Az elnök munkáját az Iroda segíti, amely három elnökhelyettesből és egy riportórból áll, akik általában szintén állam- és kormányfők.²⁴

¹⁸ AU 1999.

¹⁹ AU 2002.

²⁰ AU 2017a.

²¹ AU 2017b.

²² AU 2017b.

²³ AU 2017c.

²⁴ AU 2017d.

A 2004-es csúcstalálkozó döntése alapján az AU évente két Közgyűlést tart, a már említett januári, addisz-abebai mellett minden év júliusában általában valamely tagállamban, amely vállalja a rendezvény befogadását. A tagállamok kérésére rendkívüli közgyűlés is összehívható.²⁵

A Közgyűlésnek – és így az Uniónak – jelenleg 55 tagja van, 2017. január 1-jétől ugyanis az évtizedekig páriának számító Marokkó ismét csatlakozott a szervezethez.²⁶ Az 54 afrikai ENSZ-tagállamhoz képest a plusz egy tagot a Szaharái Arab Demokratikus Köztársaság, közismert nevén Nyugat-Szahara jelenti, amelyet a világszervezet nem, a regionális integráció azonban elismer önálló állami entitásként.²⁷ A Közgyűlés megfigyelői státuszt kínál a külső szereplőknek is, illetve különféle magas szintű bizottságokat, paneleket működtet (például a 2015 utáni fejlesztési stratégiára, a klímaváltozás elleni küzdelemre vagy a kontinensen belüli kereskedelem elősegítésére).²⁸

A Közgyűlés munkáját a Végrehajtó Tanács (*Executive Council*) segíti, amelyben a tagállamok általában külügyminiszteri szinten képviseltetik magukat. A Végrehajtó Tanács készíti elő a Közgyűlés számára a különféle dokumentumokat, itt történik az egyeztetés és a szövegezés. Ugyanakkor a Tanács kiterjedt döntéshozó szerepköre is van olyan területeken, mint a külkereskedelem, a mezőgazdaság, az energiapolitika, az egészségügy, a társadalmi biztonság vagy a fogyatékkal élők védelme. A Tanács a Közgyűlés által hozott rendelkezések végrehajtását és felügyeletét, illetve a tagállamok közti konszenzus megteremtését segíti. A Tanácsot általában annak a tagállamnak a minisztere elnöklí, amely a Közgyűlés elnöki posztját is betölti. A Tanács általában évente kétszer ülésezik, közvetlenül a Közgyűlést megelőzően.²⁹ A Végrehajtó Tanács munkáját is különféle bizottságok és albizottságok segítik (ezek például a tagállami hozzájárulásokkal, illetve a nemzetközi szervezetekben elfoglalt AU-posztok betöltésével foglalkoznak).³⁰

Az AU harmadik szerve a Pán-afrikai Parlament (PAP). A hosszú távú cél az, hogy ez váljon az Unió fő jogalkotó szervévé, jelenleg azonban tevékenysége csupán tanácsadásra és konzultációra korlátozódik. A tervek szerint minden tagállam 5 hellyel rendelkezne a PAP-ban, eddig azonban csak 50 tagállam ratifikálta a szükséges protokollt, így a tagok száma 250. A tagokat nem az állampolgárok, hanem a tagállamok törvényhozása választja. A Parlament a dél-afrikai Midrandban ülésezik.³¹ A PAP évente legalább kétszer gyűlik össze, és tíz állandó bizottsággal rendelkezik (többek között Oktatási, Kulturális, Turisztikai és Emberi Erőforrások Bizottság; Kooperáció, Nemzetközi Kapcsolatok és Válságkezelés Bizottsága; Monetáris és Pénzügyi Bizottság stb.).³²

Az Afrikai Unió Bizottsága – hasonlóan az Európai Bizottsághoz – a szervezet fő adminisztratív egysége, amely felelős az AU egységéért, a rendelkezések, vállalatok végrehajtásáért, illetve a napi ügymenet lebonyolításáért. A Bizottság kezdeményező jogkörrel rendelkezik a Végrehajtó Tanács, illetve a Közgyűlés felé, képviseli az AU

²⁵ *African Union Handbook* 2014, 14.

²⁶ QUINN 2017.

²⁷ *African Union Handbook* 2014, 13.

²⁸ AU 2017c.

²⁹ AU 2017e.

³⁰ *African Union Handbook* 2014, 20–21.

³¹ AU 2017f.

³² *African Union Handbook* 2014, 69–70.

érdekeit a nemzetközi fórumokon, javaslatokat szövegez meg, illetve kezeli a szervezet költségvetését. A Bizottság az elnökből, helyetteséből és nyolc biztosból, illetve adminisztratív támogatásukból áll. Az intézmény Addisz-Abeában székel. A Bizottság elnökét – amely a szervezet talán legfontosabb posztja – a Végrehajtó Tanács választja a Közgűlés jóváhagyásával négyéves időtartamra.³³ A posztot 2017 januárjától a korábbi csádi miniszterelnök, illetve külügyminiszter, Músza Fakí tölti be. Abban, hogy az elnöki helyet egy frankofón ország politikusa kapta, valószínűleg nagy szerepe volt a 2016-os brexit-szavazásnak, amely után ismét a frankofón országokhoz tért vissza a vezetés (a dél-afrikai Nkosazana Dlamini-Zumát a tervek szerint a kenyai külügyminiszter, Amina Mohamed követte volna).³⁴ Ez azért is fontos, mert a bizottság elnöke személyében az afrikai egység megtestesítője. A nyolc biztos az AU által lefedett különféle területeket gondozza (például a békéért és biztonságért felelős biztos; politikai ügyekért felelős biztos; infrastrukturális és energetikai ügyekért felelős biztos; szociális ügyekért felelős biztos stb.). A Bizottság munkáját különféle irodák, szakértői testületek segítik.³⁵

Az AU egyéb szervei között meg kell említenünk a Gazdasági, Társadalmi és Kulturális Tanácsot (ECOSOCC), amely az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsának regionális megfelelője. Az ECOSOCC az AU-n belül elsősorban tanácsadó jelleggel tevékenykedik, kifelé viszont fontos szerepe – ENSZ-beli nagytestvérehez hasonlóan – az afrikai civil szervezetekkel való kapcsolattartás és munkájuknak elősegítése. Az ECOSOCC segíti, támogatja és ellenőrzi a civil társadalom erősítését célzó különféle AU-programokat, és azon munkálkodik, hogy az Unió stratégiai célkitűzéseit közelebb vigye a kontinens lakosságához. A Tanács 152 tagból áll: minden tagállamból 2–2 szervezet képviselheti magát; emellett 10 regionális és nyolc kontinentális szervezet, 20 a diaszpórából és végül hat a Bizottság elnökének ajánlásával.³⁶

Az Állandó Képviselők Tanácsa (PRC) foglalkozik az AU napi ügyvitelével a Közgűlés és a Végrehajtó Tanács oldaláról. Minden tagállam képviselteti magát a PRC-ben, amelynek elsődleges feladata a Végrehajtó Tanács üléseinek előkészítése, a javaslatok meg-szövegezése, az AU költségvetésének felügyelete. Hasonlóan a többi kormányközi szervhez, a PRC-t is egy elnök, három helyettes és egy raportőr alkotja. Az Állandó Képviselők Tanácsa havonta egyszer ülésezik, de tagállami kérésre rendkívüli üléseket is tarthat. Döntéseit kétharmados többséggel hozza.³⁷

Az AU jogi szervei az Emberek és Népek Jogainak Afrikai Bizottságából, illetve az Emberek és Népek Jogainak Afrikai Bíróságából állnak. Előbbi Gambiában, míg utóbbi Tanzániában székel. A két szervezet működését hátráltatja, hogy a tagállamok csatlakozása az intézményekhez meglehetősen lassú tempóban folyik.³⁸

Az AU pénzügyi szerveit az Afrikai Központi Bank, az Afrikai Befektetési Bank, illetve az Afrikai Valutalap jelentik. Fő céljuk az 1991-ben megszülető, a kontinens egészére kiterjedő Afrikai Gazdasági Közösség megerősítése és fejlődésének elősegítése. Az Afrikai Központi Bank célja egy közös afrikai monetáris politika megteremtése (hosszú távon közös

³³ *African Union Handbook* 2014, 46–48.

³⁴ Interjú Máthé László kenyai magyar nagykövettel, Nairobi, 2017. január.

³⁵ *African Union Handbook* 2014, 48–50.

³⁶ *African Union Handbook* 2014, 104–105.

³⁷ AU 2017g.

³⁸ AU 2017h.

valutával, amely elmélyíti a gazdasági integrációt). Ennek elérése azonban még beláthatatlan távolságokban van. Az Afrikai Befektetési Bank (AIB) fő célja a fejlesztések elősegítése, illetve az integráció mélyítése. Ennek keretében a bank igyekszik minél nagyobb arányú külföldi tőkét a kontinensre vonzani, és tanácsokkal, közös programokkal segíteni az afrikai államokat a befektetések megfelelő kezelésében. A Befektetési Bank létrehozásáról a megállapodást 2014-ben írták alá az AU tagállamai, a bank Líbiában székelne, azonban a polgárháborús körülmények miatt ez egyelőre nem valósulhat meg, így az AIB egyelőre nem végez érdemi tevékenységet. Végül, de nem utolsósorban meg kell említenünk az Afrikai Valutalapot, amely elsősorban a kontinens államainak pénzügyi stabilitása, makroökonómiai folyamatai felett őrködne. Ehhez azonban szükség lenne arra, hogy a tagállamok ratifikálják az alapító protokollt, ami eddig nem történt meg.³⁹

Ezen állandó intézmények mellett az AU munkáját különféle Különleges Technikai Bizottságok (STCs) segítik, amelyek a Végrehajtó Tanács ellenőrzése alatt állnak. Ezek különböző szektorális miniszteri szintű találkozókából, „konferenciákból” állnak, amelyeken a tagállamok az adott területért felelős tárcavezetőkkel képviseltetik magukat (ilyenek például a Halászati és Mezőgazdasági Ügyekért Felelős Miniszterek Konferenciája vagy az Oktatásért Felelős Miniszterek Konferenciája).⁴⁰

Az Afrikai Béke és Biztonsági Architektúra (APSA)

A fentebb felsorolt, meglehetősen széles spektrumot felölelő szervek mellett külön érdemes tárgyalni azokat az intézményeket, amelyek a béke és biztonság fő letéteményesei a kontinensen, és feladatkörük is erre a területre koncentrálódik. Mindezt azért is fontos megvizsgálni, mert a szervezet kilencvenes évek végétől kezdődő átalakulási folyamatát elsősorban a biztonsági dimenzió hajtotta előre: ha megvizsgáljuk, hogy az Afrikai Unió milyen struktúrát hozott létre a földrész stabilitásának elősegítésére, látni fogjuk, hogy az önmagában kiteszi az elmúlt évek intézményépítésének zömét, és – szemben több más szervvel – nem csupán az elmélet szintjén, hanem a gyakorlatban is érdemi eredményeket produkált.

Az APSA alapvetően két nagy pillérre támaszkodik. Az egyik a 2002-es durbani találkozón megszülető Béke és Biztonsági Tanács (PSC), illetve a hozzá kapcsolódó alapító protokoll, amely az ENSZ Biztonsági Tanácsának regionális megfelelőjeként a kontinens válságainak megelőzésében és kezelésében játszik meghatározó szerepet. A másik a 2004-ben elfogadott Közös Afrikai Védelem- és Biztonságpolitika (CADSP), amely további célokat és mechanizmusokat foglal magában.⁴¹ Az APSA nagy ernyője alatt intézményi szinten a PSC-t, a Korai Előrejelző Rendszert, a Bölcsék Bizottságát, az Afrikai Készenléti Erőket, illetve a Békealapot találjuk.⁴²

A Béke és Biztonsági Tanács az AU legfőbb szerve vizsgálta területünkön. Fő feladata a konfliktusok megelőzése, kezelése és megoldása a kontinensen. Ennek eszközei a megelőző diplomácia, a béketeremtés, ha kell, békétámogató műveleteken keresztül is, illetve

³⁹ AU 2017i.

⁴⁰ AU 2017j.

⁴¹ ENGEL–PORTO 2013, 16.

⁴² *African Union Handbook* 2014, 28.

szükség esetén a tagállamok cselekvésre, sőt intervencióra buzdítása is. A PSC megvalósítja a közös afrikai védelem- és biztonságpolitikát, koordinál a különféle regionális intézmények között, illetve támogatja a segítségnyújtást humanitárius és természeti katasztrófák esetén.⁴³ Mindezek az Afrikai Uniót egy kollektív biztonsági szervezetté teszik, amely komoly mechanizmusokkal rendelkezik a kontinens belső kihívásainak kezelésére.

A PSC az Afrikai Egységszervezet konfliktusmegelőzési, -kezelési és megoldási mechanizmusának központi szervéből alakult ki, amely kezdetben kilenc, majd tizennégy, a Tanács formájában pedig már tizenöt tagot foglalt magában. A tagokat a Végrehajtó Tanács választja, ötöt három évre, tízet pedig kettőre. A tagállamokat regionális kvóta szerint választják. Az AU gondolkodása szerinti felosztásban Afrika északi része kettő, a keleti három, a középső és a déli szintén három-három, a nyugati rész pedig négy hellyel képviselteti magát. A tagok korlátozás nélkül újraválaszthatók.

A Tanács állandóan ülésezik az AU központjában, Addisz-Abeában. A PSC három formációban ülésezhet: az állandó képviselők, a felelős miniszterek, illetve az állam- és kormányfők szintjén.⁴⁴ A PSC alapvetően igyekszik konszenzust kialakítani döntéseiben. Amennyiben erre nincs lehetőség, egyszerű többséggel, illetve súlyos esetekben – például intervenció esetén – kétharmados többség kell a határozathoz. Azok az államok, amelyek érintettek az adott konfliktusban, nem vehetnek részt a döntés-előkészítési és döntéshozatali folyamatokban.⁴⁵

A PSC munkáját különféle szakértői munkacsoportok és bizottságok segítik. A 15 fős Szakértői Bizottság felelős a szövegtervezetek előkészítéséért és a döntés-előkészítési folyamatokért. A szintén 15 fős, tanácsadói feladatokat ellátó Katonai Bizottság feladata a Tanács munkájának támogatása a védelempolitikai ügyekben, különös tekintettel a válságreakgáló műveletekre. A Tanács további bizottságai (terrorizmusellenes, szankciós, konfliktus utáni újjáépítési és fejlesztési stb.) még nem érték el teljes működőképességüket.⁴⁶

A PSC felügyelete alá tartozik az ASPA másik fontos eleme, a Kontinentális Korai Előrejelző Rendszer (CEWS), amelynek fő feladata a konfliktusok megelőzése. A CEWS folyamatosan figyelemmel kíséri a kontinens politikai és biztonságpolitikai folyamatait, információkat gyűjt a tagállamoktól. Munkáját helyi összekötő irodák, tényfeltáró missziók és külön CEWS-hivatalnokok segítik. A CEWS 24 órás felügyeletet ellátó központja Addisz-Abeában található, míg regionális irodái megoszlának az öt nagy afrikai régió között. A CEWS napi, illetve heti jelentéseket készít a kontinens politikai helyzetéről.⁴⁷

A PSC felügyelete és az APSA ernyője alá tartozó másik fontos szerv a Bölcsék Bizottsága (*Panel of Wise, PoW*). A PoW elsődleges feladata a tanácsadás a PSC és a Bizottság Elnöke számára. Emellett törekszenek arra, hogy támogassák a konfliktusmegelőzést, a konfliktusok békés rendezését és a párbeszédet. A PoW öt tagját a kontinens régióiból választják ki. Ők általában veterán politikusok (többnyire volt állam- és kormányfők, illetve miniszterek), akik személyes befolyásukkal, kapcsolataikkal, tapasztalataikkal igyekeznek elősegíteni a válságok békés rendezését. A 2014–2017-es Bölcsék Bizottságának tagja volt Albina Faria de Assis Pereira Africano, az angolai elnök volt különleges tanácsadója;

⁴³ *African Union Handbook* 2014, 29.

⁴⁴ AU 2017k.

⁴⁵ AU 2017k.

⁴⁶ AU 2017k.

⁴⁷ AU 2017k.

Speciosa Wandira Kazibwe, a volt ugandai államminiszter; Lakhdar Brahimi, volt algír külügyminiszter, illetve az Arab Liga és az ENSZ szíriai különleges megbízottja, Luisa Diogo, korábbi mozambiki miniszterelnök; Edem Kodjo, a korábbi togói miniszterelnök, illetve AESZ-főtítká.⁴⁸

A Béke és Biztonsági Tanács felügyelete alá tartozó Afrikai Készenléti Erők (ASF) célja, hogy az AU olyan gyorsreagálású képességekkel rendelkezzen, amelyekkel reagálni tud a kialakult válságokra. Az ASF számára a mintát az EU harccsoport-konceptiója, illetve a NATO Reagáló Erői jelentették. Az ASF mögött álló általános koncepció az, hogy a kialakuló válságokat sokkal könnyebb egy határozott fellépésű gyorsreagálású erővel még a konfliktusok kezdetén megfékezni, mint hosszú hónapok elteltével egy robosztusabb, de jóval lassabban beérkező ENSZ-misszióval megbirkózni a már eszkalálódott helyzettel. Az ASF telepítéséről a PSC hoz döntést. A missziókat alapvetően a következő mandátumokkal lehet ellátni: megfigyelő, béketámogató, humanitárius, békeépítő műveletek, konfliktus utáni lefegyverzési és demobilizációs beavatkozások, illetve a tagállam kérésére a béke és biztonság helyreállítását célzó feladatok elvégzése, végül a PSC által meghatározott egyéb célkitűzések teljesítése. Az AU az öt régiónak megfelelően öt készenléti erő felállítását tervezi egyenként, dandárerővel. A dandároknak rendelkezniük kell saját parancsnoksággal, logisztikai támogatással, saját tervezési kapacitásokkal, illetve egyéb speciális elemekkel (például tűzszerész-képességek, MEDEVAC-képességek).⁴⁹ A Készenléti Erők főparancsnoksága az APSA többi eleméhez hasonlóan Addisz-Abeában található. 2011-ben a PSC a kameruni Doualát választotta az ASF fő logisztikai központjának. A dandárok egyenként ötezer főnyi katonai erővel rendelkeznének, kiegészítve civil komponenssel. Mindegyik dandáron belül kialakítanának egy gyorsreagálású megerősített zászlóalj 1500 fővel, amelyet a döntéstől számított 14 napon belül telepíteni lehetne. A teljes dandár telepítésére 30 napon belül kerülne sor maximum kilencven napos időtartamra. Ez jól mutatja, hogy a koncepcióra jelentős hatással volt az EU harccsoport-konceptiója (14 napon belül telepítés 1500 fővel), illetve a Helsinki Célkitűzésekben megfogalmazott, elsősorban „papíron” realizálódott európai szintű, gyorsreagálású hadtest elképzelése.⁵⁰

Az ASF megvalósulása esetén jelentősen hozzájárulhatna a kontinens biztonságának növeléséhez. A 2003-ban megszülető koncepció értelmében a dandároknak 2010-re el kellett volna érniük műveleti képességüket. Azonban hasonlóan a mintának tekintett EU-képességekhez, itt is felemás eredmények születtek. A 2010-es határidő elmúlt érdemi eredmények nélkül, amikor is 2015-öt adták meg új céldátumnak. A kontinens politikai folyamatai azonban jórészt ezt is ellehetetlenítették. A 2017-es állapotok alapján az Észak-afrikai Regionális Képesség (NARC) még a parancsnokság felállításáig sem jutott el: az eredeti tervek szerint ezt Kairóban hozná létre egy algíri és egy kairói logisztikai központtal. Az együttműködést nehezítik a felek közti politikai viták: a hat tagállamból négy nem fogadja el a Szaharávi Arab Demokratikus Köztársaság létét.⁵¹ 2011 után pedig az arab tavasz miatt a tagállamoknak a legkisebb bajuk is nagyobb volt annál, hogy a NARC-cal foglalkozzanak.

A Nyugat-afrikai Államok Gazdasági Közösség (ECOWAS) Készenléti Ereje (ESF) valamennyivel messzebbre jutott a NARC-nál. Ennek oka, hogy a régió vezető katonai ereje,

⁴⁸ AU 2017k.

⁴⁹ *African Union Handbook* 2014, 37–38.

⁵⁰ BURGESS 2011.

⁵¹ APSA 2010, 46–47.

Nigéria elkötelezettebb a gyorsreagálású képességek kialakítására. Az ECOWAS-nak eleve széles körű tapasztalatai voltak a válságkezelésben, hiszen a szervezet – részben katonai erővel – részt vett például a Sierra Leone-i, libériai, elefántcsontparti, Bissau-guineai válságok kezelésében. 2005-ben a tagállamok külső donorok segítségével elkészítették a fő keretdokumentumokat, amelyek szükségesek a dandár létrehozásához. A tervek szerint egy 6500 fős erőt állítottak volna fel két fázisban: 2009-ig egy 2773 fős haderő állt volna fel két gyalogos zászlóaljjal, illetve egy logisztikai zászlóaljjal Szenegál, valamint Nigéria vezetésével, majd 2010-ig a maradék 3727 fő is csatlakozott volna az ESF-hez. A dandár kiképzéséhez három bázist jelöltek ki Ghánában, Nigériában és Maliban.⁵² Ugyanakkor, hasonlóan az északi próbálkozásokhoz, a nyugati integráció erőfeszítéseit is blokkolják a napi események: a mali polgárháború, illetve a Boko Haram felemelkedése Északkelet-Nigériában leköti azokat a katonai képességeket, amelyek elengedhetetlenek lennének az ESF felállításához. Ezért honlapja alapján az ESF eleddig a civil komponens létrehozásáig jutott el,⁵³ illetve különféle képzéseket indított el a részt vevő nemzetek katonái számára, például az emberi jogok területén.⁵⁴ Azt azonban, hogy az ECOWAS – ha nem is feltétlenül az ESF formájában – képes a cselekvésre, jelzi például a 2013-as mali válság megoldásában történt szerepvállalás vagy a 2017-es gambiai beavatkozás.⁵⁵

A Kelet-afrikai Készenléti Erő (EASF) – eredetileg Készenléti Dandár (EASBRIG) – felállítása 2004-ben vette kezdetét. A dandár főparancsnoksága és logisztikai központja Addisz-Abeában van, miközben az etióp főváros közösen osztozik Nairobival a tervező részleg elhelyezésében. 2009-re a dandár elérte az első szintű készenléti állapotot, és megtartotta első harctéri gyakorlatát Dzsibutiban. 2010-ben ezt egy logisztikai gyakorlat követte, majd 2013-ban *Mashariki Salam 2013* néven Ugandában, Jinjában 1290 fő részvételével egy újabb terepgyakorlatot tartottak.⁵⁶ Azóta szinte minden évben gyakorlatokat szerveznek, rendszeresek a különféle workshopok, rendezvények.⁵⁷ Ugyanakkor az EASF továbbra is leginkább papíron létezik, nem áll rendelkezésre olyan képesség, amely azonnali telepítést tenne lehetővé. Ennek egyik fontos oka, hogy a részt vevő államokban vagy polgárháborús körülmények uralkodnak, vagy – hasonlóan az ESF-hez – a potens katonai hatalmak hadereje már részt vesz a különféle válságok kezelésében, így nincsenek szabad kapacitások.

A Közép-afrikai Államok Gazdasági Közösségének (ECCAS) Készenléti Erejét (francia rövidítéssel: FOMAC) 2006-ban hozták létre, és az ECCAS regionális béke és biztonsági tanácsa alá rendelték. 2008-ban a tagállamok Libreville-ben megállapodtak arról, hogy 4800 katonával és 6 szállító repülőgéppel járulnak hozzá a gyorsreagálású erő felállításához.⁵⁸ A FOMAC azon kevés formáció közé tartozik, amely konkrét válságkezelő műveletben is részt vett: a Közép-afrikai Köztársaságba telepítették. A jelenlét azonban évekre elhúzódott, így az ECCAS valójában nem rendelkezik bevethető, gyorsreagálású erőkkel.⁵⁹

⁵² APSA 2010, 44–45.

⁵³ ECOWAS 2016a.

⁵⁴ ECOWAS 2016b.

⁵⁵ PETESCH 2017.

⁵⁶ EASF 2017.

⁵⁷ EASF Newsletter 2017.

⁵⁸ APSA 2010, 50–51.

⁵⁹ VECSEY 2014b, 131.

A Dél-afrikai Fejlesztési Közösség Készenléti Erejének (SSF) megalakulásáról 2007-ben döntöttek Lusakában. A kiképzési központokat Dél-Afrikában és Zimbabwében hozták létre, míg az SSF logisztikai központját Gabronében alakították ki. A többi regionális integrációhoz hasonlóan a SADC is számos dokumentumot dolgozott már ki és fogadott el az SSF-fel kapcsolatban, hadgyakorlatokat, tréningeket szerveznek, amelyek tapasztalatait igyekeznek beépíteni a rendszerbe. Mindazonáltal még az SSF sem érte el a bevetetőséget.⁶⁰ Ugyanakkor az SSF-fel kapcsolatban két dolgot is érdemes megjegyeznünk. Az egyik, hogy a kontinens legütőképesebb katonai hatalma, a Dél-afrikai Köztársaság is a regionális blokk része. A másik, hogy szemben a másik négy regionális integrációval, a SADC területén nem találunk fegyveres válságokat, így az egyes országok valóban rendelkeznek szabad és bevethető képességekkel, amennyiben erre szükség lenne.

Az AU a regionális képzéseken túl igyekszik kontinentális méretű, összekovácsoló gyakorlatokat is szervezni az ASF számára. 2010 októberében Addisz-Abeában volt az első vezetési gyakorlat. 2015-ben aztán sikerült végrehajtani az első nagy terepgyakorlatot. Az *Amani Africa II (Béke Afrikába)* célja volt, hogy az ASF-en belül tesztelje a már elért készségi szintet, illetve a Gyorstelepítésű Képességek (RDC) – az 1500 fős, megerősített zászlóalj – bevetetőségét, amelyeknek a gyakorlat idejére el kellett érniük bevetetőségüket. Az *Amani Africa II.* számára a vezetést az addiszi ASF-központ, illetve a dél-afrikai harctéri parancsnokság biztosította, míg a terepgyakorlatot a Dél-afrikai Haderő lohatlái harci kiképző központjában tartották. Az öt készenléti dandárból összesen 6000 katona, rendőr és civil szakember vett részt az eseményen. A gyakorlat részét képezték a katonai díszelgések, felvonulások, menetgyakorlatok, illetve kitelepülések mellett olyan elemek is, mint a szimulált légi és tüzérségi csapások, gyalogsági és gépesített erők támadása, valamint ejtőernyős erők ledobása. A civil és a rendőri komponens többek között az egészségügyi feladatok ellátását és a tömegoszlátást gyakorolta. A sajtóközlemény szerint az *Amani Africa II.* demonstrálta, hogy az RDC készen áll az alkalmazásra, amelyet azonban egyesek vitatnak.⁶¹ A gyakorlat kapcsán az is világossá vált, hogy a készenléti dandárok az eredeti tervek ellenére 2015-re sem lesznek bevethetők.

Mint korábban utaltunk rá, az Afrikai Készenléti Erők felállása lassú és problémás folyamat. Abban lényegében konszenzus van mind az afrikai, mind a kontinensen kívüli szereplők részéről, hogy az ASF felállítása és működőképessé tétele alapvető fontosságú a kontinens biztonsága szempontjából. Ugyanakkor a gyorsreagálású erők létrehozása még a fejlettebb és nagyobb anyagi mozgástérrel rendelkező államok számára is komoly kihívást jelent. Ennek ugyanis legalább három fontos feltétele van. Az első, hogy a szükséges erők megfelelő felszereléssel, felkészültséggel és képzettséggel folyamatosan rendelkezésre álljanak. Ez azt kívánna meg az afrikai államoktól, amelyek katonai erejét eleve megterhelik a különféle konfliktusok, hogy jelentős szabad kapacitásokat tartsanak fenn az esetleges újabb válságok vagy a meglévő konfliktusok eszkalációja esetére. A második, hogy rendelkezzenek olyan logisztikai képességekkel, amelyek gyorsan rendelkezésre állnak, és lehetővé teszik az esetenként több ezer kilométerre történő telepítést. Ehhez szorosan kapcsolódik a harmadik feltevés is, vagyis hogy a telepített erők ellátását a résztvevők biztosítani tudják. Dandárméretű erőkről lévén szó, utóbbi két feladathoz olyan nagyságú stratégiai (légi)szállítási kapacitásra

⁶⁰ Lásd: SADC 2017.

⁶¹ AU 2015.

lenne szükség, amellyel nemhogy az afrikai államok, de esetenként még a nagyhatalmak sem rendelkeznek. Jó példa erre a franciák által végrehajtott Serval-művelet 2013-ban Maliban, amelynek során nagyjából szintén egy dandárméretű erőt (4000 fő) telepítettek, és ennek logisztikai biztosításához Párizsnak szintén külső segítséget kellett igénybe vennie.⁶²

Mindezt azért fontos leszögeznünk, mivel számos kritika érte és éri az afrikai államokat lassúságuk és körülményességük miatt. Csak az elmúlt években legalább fél tucat válság kívánta volna meg a gyors beavatkozást Líbiától kezdve Dél-Szudánon át a Közép-afrikai Köztársaságig, de megfelelő eszközök híján erre nem került sor az AU részéről.⁶³ Fontos ugyanakkor rámutatnunk, hogy ez a koncepció a világ más részein sem működik olajozottabban, elsősorban az óriási költségek miatt. Nem véletlen, hogy az EU-harcsoportokat sem telepítettek még soha, és az Unió más, a közös biztonság- és védelempolitikai művelet és missziók keretei között indított válságkezelő műveleteket (például a Közép-afrikai Köztársaságban). Érdemes szem előtt tartanunk azt is, hogy az afrikai államok az AU- és ENSZ-műveletek keretében több tízezer katonával vesznek részt válságreagáló műveletekben, vagyis az ASF felállításának késlekedése nem azt jelenti, hogy a kontinens államai ne vennék ki részüket a béke megteremtésére tett erőfeszítésekből.

A gyakorlati problémák mellett egy fontos elvi kihívással is szembe kell néznie az ASF-nek, illetve általánosságban az AU műveleteinek. Ez pedig arra vonatkozik, hogy alapvetően az ENSZ Biztonsági Tanácsa vagy az AU Béke és Biztonsági Tanácsa ad-e felhatalmazást a telepítésre. Bár a legtöbb esetben a két szervezet közösen dolgozik a válságkezelésen, és a BT határozat lehetővé teszi a PSC számára a konkrét telepítést és lépéseket, az AU több tagállama szeretné megtartani a szélesebb mozgásteret arra az esetre, ha különféle okok miatt a BT-ben nem sikerülne támogató határozatot szerezni. Ez nem példanélküli, hiszen az 1994-es ruandai népirtás jórészt a BT érdektelensége miatt történhetett meg.⁶⁴ Ezt egyébként az AU azzal a megoldással is át tudja hidalni, ha az adott ország politikai vezetése kér valamiféle beavatkozást, hisz ez esetben nincs szükség a Biztonsági Tanács felhatalmazására. A kényesebb ügyek azok, amikor a kormányzat követ el túlkapasokat, atrocitásokat saját lakossága ellen, amint az történt például a 2015-ös burundi választások idején, amikor egyértelműen csak valamiféle külső autoritás adhat felhatalmazást az erőszak megfékezésére. Az ENSZ BT felhatalmazáshoz leginkább ragaszkodó blokkok az ECOWAS és a SADC, míg a többiek rugalmasabbak, és akár AU-hatáskörben is hajlandók lennének dönteni a fellépésről.⁶⁵

A készenléti erők és általában az AU békeműveletei kapcsán ki kell emelnünk, hogy azok finanszírozása a Békealapon (*Peace Fund*) keresztül valósul meg. Az alapról azonban tudni kell, hogy az zömében külső donorok adományaiából működik: 2010-ben az AU tagállamai az alap költségvetésének mindössze 6 százalékát fedezték. A tagállamok – csökkentendő a külső donoroktól való függőséget – három év alatt 12 százalékra kívánták emelni ezt az arányt. Mindennek ellenére 2014-ben mindössze 7 százalékra sikerült feltornászni az afrikai hozzájárulás mértékét.⁶⁶ Hogy áthidalják a problémát, a 2016. júliusi kigali AU-csúcstalálkozón az afrikai államok arról döntöttek, hogy az alkalmazott importvámokból származó bevételek

⁶² VECSEY 2014a, 92.

⁶³ ABOAGYE 2012, 4.

⁶⁴ ABOAGYE 2012, 2.

⁶⁵ ABOAGYE 2012, 3.

⁶⁶ AU 2017k.

0,2 százalékos megadóztatásával teremtik elő a szükséges évi 1,2 milliárd USD-nyi összeget. Ez elegendő lehet az AU költségvetésének fedezésére, amely évi 500–600 millió USD körül mozog, illetve a futó műveletek fedezésére, amelyek nagyjából szintén ugyanekkora tételt tesznek ki.⁶⁷

Figyelembe véve az eddigi tervek megvalósulási arányát és idejét, a Békealap afrikai finanszírozásának megvalósulása biztosan el fog húzódni. Addig tehát marad a külső donorok hozzájárulása. Ezek közül az egyik legjelentősebb az Európai Unió furcsa elnevezésű Afrikai Békeképessége (*African Peace Facility, APF*). Az AFP-et 2004-ben indították el az afrikai vezetők kérésére, és az összeg az Európai Fejlesztési Alapon keresztül érkezik meg az AU-hoz. Az APF fő célja más futó EU-támogatási projektekkel (gazdaságfejlesztés, infrastruktúra-fejlesztés stb.) szemben kifejezetten a kontinens békéjének elősegítése. Az APF három fő eleme a párbeszéd elősegítése a béke és a biztonság területén, az APSA struktúrájának működőképessé tétele, illetve a béketámogató műveletek finanszírozása. A 2004-es kezdés óta az EU 1,9 milliárd euró támogatást küldött az AU-nak, amelynek döntő része a szómáliai AMISOM-művelet finanszírozására ment el.⁶⁸

Az afrikai regionális integrációk és a biztonság

Amint az az előzőekből is látszott, az afrikai kontinens biztonságában a kontinentális dimenziókkal foglalkozó Afrikai Unió mellett a különféle regionális szervezetek is fontos szerepet játszanak. Ennek intézményi megtestesülését az egyes regionális blokkokhoz tartozó készenléti dandárok jelentik, de az egyes integrációk feladatköre és szerepe messze túlnyúlik ezen. Ezek hatékonysága ugyan eltérő, ennek ellenére rövid bemutatásuk azért is fontos, mert a „kemény” biztonsági szektorok mellett (politikai, katonai) egyre jelentősebb szerepet töltenek be az egyéb dimenziókban (társadalmi, gazdasági és környezeti biztonság). Az AU jelenleg nyolc regionális szerveződés létét ismeri el hivatalosan. Ezek némelyike átfedésben van az Afrikai Unió által elismert régióval (mint az ECOWAS és a nyugat-afrikai régió), máshol több szervezet teszi ki az adott területet (mint Kelet-Afrika esetében az EAC és az IGAD).

Az Arab Maghreb Unió (UMA)

A maghrebi arab országok közti együttműködés elmélyítésére lényegében már Tunézia és Marokkó 1956-os függetlensége után megjelent az igény. Ezt azonban csak 1989-ben realizálták Mauritánia, Marokkó, Algéria, Tunézia és Líbia részvételével. Az UMA kezdeti célja a tagok közti kereskedelem elmélyítése volt, illetve az azt akadályozó tényezők lebontása, hosszabb távon pedig célul tűzték ki a politikai integrációt is. A szervezet központja Rabatban van. Az UMA elméletben szerteágazó szervezeti struktúrát hozott létre az Elnöki Tanácstól és a Titkárságtól kezdve a Maghrebi Befektetési és Külkereskedelmi Bankig,

⁶⁷ KWIBUKA–MUKAMURENZI 2016.

⁶⁸ African Peace Facility 2017.

illetve a Maghrebi Egyetemig,⁶⁹ ezek többsége azonban sohasem kezdte meg működését. A következő időszakok évenkénti csúcstalálkozóin ugyanis hamar nyilvánvalóvá váltak a tagok közti ellentétek, elsősorban Nyugat-Szahara vonatkozásában, másrészt a feszült algériai–líbiai viszony miatt. Így az 1994-es tuniszi találkozó után a csúcstalálkozók rendszere szünetelt.⁷⁰ Az utolsó magas szintű találkozót 2008-ban tartották, mindezek miatt a szervezetet lényegében inaktívnak tekinthetjük.⁷¹ Az UMA nagyrészt lefedi a kontinens északi régióját, az egyetlen kivételt Egyiptom jelenti, amely az AU struktúrájában szintén az északi csoportosulás tagja.

A Száhel-szaharai Államok Közössége (CEN-SAD)

A Száhel-szaharai Államok Közösségét az állam- és kormányfők konferenciája 1998-ban alapította meg Tripoliban. Az Afrikai Egységsszervezet 2000-ben ismerte el a formációt mint regionális gazdasági integrációt. Az alapító szerződés értelmében a CEN-SAD végső célja egy gazdasági unió megteremtése lenne, amelynek tevékenysége kiterjedne a mezőgazdaságra, az iparra, az energetikára, sőt ezeken túlnyúlva a társadalmi és kulturális ügyekre is. A szerződés célul tűzte ki az áruk, a tőke és a munkaerő szabad áramlását, a kereskedelem fellendítését, közös telekommunikációs projektek elindítását, valamint az oktatás fejlődésének elősegítését. Ez a meglehetősen széles körű és a gazdaságon túlmutató projekt a 2013-as n'djamenai csúcstalálkozón kiegészült a regionális biztonság megerősítésével, illetve a fenntartható fejlődés hangsúlyozásával. A fentebbi irányváltás nem véletlen: a régió a felemelkedő iszlamista radikális csoportok, a fegyver-, kábítószer- és embercsempészet, illetve a különféle felkelő csoportok fontos gyűjtőhelye, amely tevékenységek ráadásul az esetek többségében össze is kapcsolódnak egymással. A helyzetet pedig súlyosbítja a klímaváltozás, amelynek hatásai különösen mélyen érintik az egész térséget.

A szervezet fő stratégiai döntéshozó szerve – hasonlóan más integrációkhoz – az Állam- és Kormányfők Tanácsa. Ennek munkáját segíti a Végrehajtó Tanács, illetve a CEN-SAD állandóan ülésező Béke és Biztonsági Tanácsa. A Titkárság bonyolítja a napi ügymenetet, amely mellett működik a tagállamok Állandó Képviselője. A szervezet munkáját további intézmények – a Fenntartható Fejlődés Tanácsa, a Száhel-szaharai Befektetési és Kereskedelmi Bank, illetve a Gazdasági, Társadalmi és Kulturális Tanács – segítik. A szervezet Titkársága a líbiai Tripoliban székel, főtitkára a nigériai Ibráhím Szaní Abáni.⁷²

Összességében tehát a CEN-SAD esetében is azt látjuk, mint a legtöbb hasonló integrációnál: az általános célkitűzések világosak és alapvetően helyesek is, ugyanakkor a végrehajtásban komoly hiányosságok tapasztalhatók. Ez jól tetten érhető abban is, ahogy a szervezet tagsága változik – vagy éppen nem változik. Az ENSZ adatai alapján a szervezeti csúcslétszám 28 részes állam volt 2011-ben, ezt követően azonban Kenya, Guinea, Libéria és Sao Tome és Principe kilépett az integrációból.⁷³ A további 24 tag Benin, Bissau-Guinea, Burkina Faso, a Comore-szigetek, Csád, Dzsibuti, Egyiptom, Elefántcsontpart, Eritrea, Gambia, Ghána,

⁶⁹ UNECA 2017.

⁷⁰ UMA – *History*.

⁷¹ UMA – *Meetings*.

⁷² NASSAR 2016.

⁷³ CEN-SAD 2016.

a Közép-afrikai Köztársaság, Líbia, Mali, Marokkó, Mauritánia, Niger, Nigéria, Szenegál, Sierra Leone, Szomália, Szudán, Togo és Tunézia. Ugyanakkor a szervezet 2016. márciusi, Sharm al-Sheikh-i találkozóján, amelynek fő témája a terrorizmus elleni küzdelem volt, 27 tagállam képviseltette magát védelmi miniszteri szinten.⁷⁴ A nehézségeket az is mutatja, hogy a 2013-as kiegészítő szerződés a szervezet biztonsági lábának megerősítéséről csak akkor lép majd életbe, ha legalább 15 tagállam ratifikálta, eddig azonban ez csak 13 esetben történt meg.⁷⁵

A szervezet számára komoly csapást jelentenek a geopolitikai súlyú történések is. Az arab tavasz romba döntötte a szervezet egyik legfontosabb kulcsállamát, Líbiát, amelynek pénzügyi forrásaira a további építkezés érdekében számítottak. A másik fontos változás, hogy 2017-ben Marokkó visszatért az AU struktúrájába. A CEN-SAD volt ugyanis – az inaktív UMA-t leszámítva – az egyetlen olyan afrikai regionális szervezet, amelyben Rabat tag volt, és érdemi befolyással rendelkezett. Nem véletlen, hogy sokan Marokkó trójai falovaként tekintettek az integrációra, és 2013-ban sokan arra számítottak, hogy Rabat a kieső vetélytársak (Líbia, Tunézia) után nyíltan a kezdeményezés élére fog állni, ez azonban elmaradt.⁷⁶

A CEN-SAD egységét gyengítik a tagok eltérő érdekei és fókusza is. Igaz ugyan, hogy a kontinens számos stratégiai játékos tagssággal rendelkezik a szervezetben (Kenya, Nigéria), ezek más integrációknak is tagjai, amelyek számukra nagyobb jelentőségűek, mint az északi tömörülés. Az ellentétek ellenére azonban le kell szögeznünk, hogy a CEN-SAD néhány eseten már viszonylagos sikerrel közvetített vitás politikai helyzetekben, mint például Csád és Szudán között a Darfúr miatt kialakult válság esetében.⁷⁷ Ugyanakkor az integráció elmúlt évekbeli működését jól jellemzi, hogy jelenleg saját weboldallal sem rendelkezik.

A szervezettel kapcsolatos érdekesség, hogy kohéziójának erősítése érdekében – a nemzetközösségi játékok mintájára – az észak-afrikai integráció is elkezdte megrendezni a CEN-SAD-játékokat. Az első megmérettetés 2009-ben a nigeri fővárosban, Niameyben volt 13 ország részvételével. Ezt követően azonban – pénzügyi háttér híján – a játékok szüneteltek.

A Kelet- és Dél-afrikai Közös Piac (COMESA)

A Kelet- és Dél-afrikai Közös Piacot (COMESA) 1994-ben hozták létre a nyolcvanas évek végén megalakult Preferenciális Kereskedelmi Övezet továbbfejlesztett változataként. A COMESA célja egy szabadkereskedelmi övezet létrehozása volt az afrikai kontinensen, amely lehetővé teszi az áruk, a tőke és a munkaerő szabad áramlását. A szervezet célkitűzéseiben fontos szerepet kapott a fenntartható fejlődés is. A COMESA alapvetően azon a problémán akart segíteni, hogy a kontinens államainak külkereskedelmének jelentős része továbbra is a földrészen kívüli partnerekkel zajlik, miközben az afrikai országok közti import-export csak lassan fejlődik, és alig teszi ki a teljes árucseré 16 százalékát (bár már jobb a 2004-es

⁷⁴ NASSAR 2016.

⁷⁵ CEN-SAD 2016.

⁷⁶ NICKELS 2013.

⁷⁷ PANAPRESS 2006.

10 százalékos értéknél).⁷⁸ A gazdasági dimenziók mellett a szervezet alapokmánya hangsúlyozta a béke, biztonság és stabilitás elősegítését a tagállamok között. A COMESA honlapján emellett olyan témákat is megtalálunk, mint a klímaváltozás vagy a genderkérdések.⁷⁹

A szervezet legfontosabb döntéshozó szerve az Állam- és Kormányfők Tanácsa, amelynek munkáját a Miniszterek Tanácsa, illetve különféle technikai bizottságok segítik. A COMESA Titkársága Lusakában, Zambiában székel. Azt, hogy a szervezet jóval aktívabb az északi integrációknál, nemcsak a működő honlap jelzi, hanem az is, hogy számos olyan intézményt alakított ki, amely specifikusan segíti a privát szektor bevonását a tagok közti kereskedelem fellendítésében. Ilyenek például a COMESA Bőr és Bőrárak Intézete vagy a Regionális Befektetési Ügynökség. 2000-re a szervezet lépcsőzetesen megvalósította a szabadkereskedelmi övezet kilenc állam bevonásával, amelyhez aztán továbbiak csatlakoztak. A szervezetnek jelenleg 19 tagja van (Burundi, a Comore-szigetek, a Kongói Demokratikus Köztársaság, Dzsibuti, Egyiptom, Eritrea, Etiópia, Kenya, Líbia, Madagaskár, Mali, Mauritius, Ruanda, Szudán, Szváziföld, a Seychelles-szigetek, Uganda, Zambia és Zimbabwe).⁸⁰ Jelenlegi főtitkára a zimbabwei közgazdász, Sindiso Ndema Ngwenya.⁸¹ 2008-ban a COMESA háromoldalú megállapodást kötött a Kelet-afrikai Közösséggel és a SADC-cal egy közös szabadkereskedelmi térség létrehozásáról, amely hivatalosan 2015 nyarától jött létre.⁸² A távlati tervek között szerepel az is, hogy a turizmus fellendítésére és a vízumszerezés megkönnyítésére egyetlen vízumövezetté formálják a COMESA-t.⁸³

A COMESA számára a legnagyobb kihívás a tagok heterogenitása. A Líbiától Szváziföldig nyúló szervezet országai között meglehetősen eltérő politikai, gazdasági és társadalmi berendezkedésű államokat találunk, amelyek között nem könnyű a „közös hangot” megtalálni. Az integráció több államát is polgárháborúk sújtják. Komoly problémát jelent, hogy az egyes döntéseket milyen átfutással lehet a gyakorlatban is megvalósítani. Ugyanakkor az elmúlt évek intézményépítése nem múlt el nyomtalanul a szervezet fölött, és annak eredményeit lassacskán a kereskedelmi mutatók is igazolják. A COMESA és a másik két integráció közti megállapodás leglátványosabb eredménye az úgynevezett Észak–Dél Korridor. Ez egy hét országot összekötő, 8600 kilométer hosszú közút Dél-Afrikától Tanzániáig, amely jelentősen elősegíti a térség országai közti kereskedelmet.⁸⁴

A Dél-afrikai Fejlesztési Közösség (SADC)

1980-ban a megalakuló Dél-afrikai Koordinációs Konferencia azt a célt tűzte zászlajára, hogy elősegítse a térség gazdasági és politikai felszabadulását. Ebből alakult meg 1992-ben a Dél-afrikai Fejlesztési Közösség (SADC). A SADC célkitűzései között szerepelt a fejlődés és a gazdasági növekedés elősegítése, a szegénység elleni küzdelem, a hátrányos helyzetűek segítése és általában véve az életminőség javítása. A SADC tevékenysége emellett kiterjedt

⁷⁸ *African Queen* 2017.

⁷⁹ COMESA 2017a.

⁸⁰ COMESA 2016.

⁸¹ COMESA 2017b.

⁸² SADC 2015.

⁸³ ETN 2012.

⁸⁴ ICA AFRICA 2017.

a régió békéjének és biztonságának megerősítésére, a különféle nemzeti és regionális stratégiák harmonizálására, a természeti erőforrások megfelelő és fenntartható kiaknázásra, a környezetvédelemre, illetve a közös értékek alapján történő politikai rendszerek megerősítésére – értsd, a demokratizálás elősegítésére.

A SADC fő döntéshozó szerve – más integrációkhoz hasonlóan – az Állam- és Kormányfők Tanácsa, amelynek munkáját a Miniszterek Tanácsa segíti. A Titkárság a botswanai Gaboronében székel. A SADC végrehajtó tevékenysége nyolc igazgatóság kezében összpontosul, amelyek különféle területeket fednek le a kereskedelemtől és infrastruktúrától kezdve az élelmezésügyön és mezőgazdaságon át a védelmi együttműködésig. A SADC-nak jelenleg 15 tagja van: Angola, Botswana, Dél-Afrika, a Kongói Demokratikus Köztársaság, Lesotho, Malawi, Madagaszkár, Mauritius, Mozambik, Namibia, a Seychelles-szigetek, Szváziföld, Tanzánia, Zambia és Zimbabwe.⁸⁵ A tagállamok közti együttműködést egy 27 szerződésből álló protokoll szabályozza, amely szintén széles területet ölel fel a kábítószer-ellenes küzdelemtől kezdve a halászati és erdőgazdálkodási szabályokon át a kereskedelemig. A protokollok kötelező érvényűek a tagállamok számára.⁸⁶

A SADC kiterjedt intézmény- és dokumentumrendszerrel rendelkezik a biztonság terén is, amelyet a 2001-es Politikai, Védelmi és Biztonsági Együttműködési Protokoll szabályoz.⁸⁷ A tagállamok ezt figyelembe véve készítik el az ötéves időtartamú stratégiai fejlesztési terveket (SIPO). Az ezekben felsorolt területek mutatják, hogy a SADC a koppenhágai iskola széles spektrumú biztonságfelfogását követi. Ebben az is szerepet játszik, hogy a szervezet peremén fekvő Kongói Demokratikus Köztársaságot leszámítva a többi állam területén nem zajlik említésre méltó fegyveres felkelés, így a tagállamok napi problémái más biztonsági kihívásból fakadnak: az illegális migrációból, a menekültekből, az AIDS- és más járványok okozta fenyegetésekből, a demokrácia és a jó kormányzás hiányából, a korrupcióból, a természeti katasztrófákból, illetve a társadalmi és vagyoni egyenlőtlenségekből.⁸⁸

Mindez nem jelenti azt, hogy a katonai biztonságot a SADC elhanyagolná. A 2003-as Kölcsönös Védelmi Egyezmény lefekteti, hogy a tagállamok mindent megtesznek a térség békéjéért, és szükség esetén béketámogató erők telepítésével is elősegítik azt, ami már egy biztonsági közösség felé mutat. Az egyezmény kollektív védelmi szerződésként is funkcionál, hangsúlyozva, hogy bármely részes állam elleni katonai agressziót a tagállamok a régió békéjét és biztonságát fenyegető veszélyként értelmeznek, és azonnali közös cselekvéssel reagálnak. A SADC Zimbabweban egy közös Regionális Békefenntartó és Kiképző Központot működtet.⁸⁹ A SADC válságreakáló képességének fontos részét képezi a korábbiakban már bemutatott készenléti dandár.

A SADC a Kelet-afrikai Közösség mellett egyértelműen a kontinens legfejlettebb integrációja, amelyben nagy szerepet játszik, hogy a kontinens vezető gazdasága, Dél-Afrika⁹⁰ is a szervezet tagja. Pretoria katonai ereje is figyelemre méltó, amely az AU burundi missziója és legutóbb a Közép-afrikai Köztársaság válsága során is megmutatkozott. Bár az elmúlt

⁸⁵ SADC 2016.

⁸⁶ SADC 2012a.

⁸⁷ SADC 2001.

⁸⁸ SADC 2012b.

⁸⁹ SADC 2012c.

⁹⁰ Bár az elmúlt évek némelyikében abszolút GDP-ben Nigéria megelőzte Dél-Afrikát, Pretoria elsősége az innováció, az iparosodottság mértéke és az infrastruktúra figyelembevételével nehezen vitatható.

években Dél-Afrika inkább saját régiójára koncentrál, a rendelkezésére álló katonai képességekkel bármikor éreztetni tudja kontinentális szerepét és súlyát.

A Nyugat-afrikai Államok Gazdasági Közössége (ECOWAS)

A Nyugat-afrikai Államok Gazdasági Közössége 1975-ös megalapításával egyike a kontinens legrégebbi regionális integrációinak. A kezdetben gazdasági fókuszú szervezet profilja folyamatosan bővült, amelyet 1993-ban a cononou-i megállapodásban szerződésbe is foglaltak. Ennek értelmében a szervezet fő feladata a tagok közti politika harmonizálása, az integrációs projektek és programok elősegítése különösen az élelmiszeripar, a mezőgazdaság és a természeti erőforrások, az ipar, a közlekedés és a telekommunikáció, az emberi erőforrások, a turizmus, a pénzügyi szolgáltatások, a kultúra és az energia területén. Az ECOWAS kiemelt figyelmet fordít a környezetvédelemre, illetve közös vállalkozások indítására a termelői szektorban. A közvetlen célja egy közös piac létrehozása, amelyet a tagok hosszú távon gazdasági és monetáris unióvá szeretnének bővíteni. Mindezek elérésében számítanak a magánszektor befektetéseire, amelyet az üzleti klíma javításával kívánnak támogatni. Az ECOWAS nagy hangsúlyt fektet a térség társadalmi és demográfiai folyamataira, amelyek jelentősen befolyásolják majd az elkövetkező évek fejlődési trendjeit.

A szervezet fő döntéshozó szerve az Állam- és Kormányfők Hatósága, amelynek munkáját a Miniszterek Tanácsa támogatja. Az ECOWAS rendelkezik saját parlamenttel, egy Gazdasági és Szociális Tanáccsal, saját bírósággal, illetve egy Befektetési és Fejlesztési Bankkal. A fő intézmények közé tartozik még a Nyugat-afrikai Egészségügyi Szervezet, illetve a Nyugat-afrikai Kormányközi Akciócsoport a Pénzmosás és a Terrorizmus Finanszírozása Ellen. A szervezetnek jelenleg 15 tagállama van: Benin, Bissau-Guinea, Burkina Faso, Elefántcsontpart, Gambia, Ghána, Guinea, Libéria, Mali, Niger, Nigéria, Sierra Leone, Szenegál, Togo és a Zöldfoki-szigetek. A szervezet székhelye a nigériai fővárosban, Abujában található.⁹¹

Az ECOWAS – amint arról a szervezet honlapja is tanúskodik – rendkívül széles körű tevékenységet végez nyolc nagy területen. Ezek az energia, a civil társadalom, az infrastruktúra, az információs és kommunikációs technológia, a kereskedelem, a vízgazdálkodás, a mezőgazdaság és a környezet, az egészségügy és szociális ügyek, a telekommunikáció, illetve a politikai ügyek.⁹² Utóbbihoz tartozik a Politikai, Béke- és Biztonsági Ügyek Igazgatósága, a PAPS. Az igazgatóság hatáskörébe tartozik a konfliktusok megelőzése, a jó kormányzás elősegítése, illetve a békefenntartó műveletek felügyelete. A PAPS felügyeli a tagállamokban a választások demokratikus lebonyolítását, kapcsolatot tart fenn a tagállamok kormányaival, illetve a külső szereplőkkel, mint például az ENSZ, az AU vagy az EU. Az ECOWAS az említett területeken jelenleg is tucatnyi programot futtat, mint a bissau-guineai államépítés támogatása, a gambiai elnökválasztás utáni stabilizáció, az ebola- és kalózkodásellenes küzdelmek, a mali békefolyamat támogatása vagy a radikálisok elleni küzdelem a szélesebb értelemben vett Száhel-térségben.⁹³ Mindezek jelzik, hogy

⁹¹ ECOWAS 2016c.

⁹² ECOWAS 2016d.

⁹³ ECOWAS 2016e.

az ECOWAS valós képességekkel rendelkezik ahhoz, hogy tevőlegesen lépjen fel a térségben jelentkező biztonsági problémák orvoslására. Ezt jól jelzi, hogy bár az ECOWAS által megkezdett mali MINUSMA-művelet ENSZ-fennhatóság alá került, a regionális szervezet államai több mint 6300 katonával járulnak hozzá a misszióhoz.⁹⁴ A Nyugat-afrikai Államok Gazdasági Közössége tehát mindenképp olyan szervezet, amellyel számolni kell és lehet a regionális biztonság megteremtésében. Ebben fontos szerepet játszik a kontinens egyik vezető gazdasági és katonai hatalma, Nigéria, amelyet ugyanakkor a Boko Haram felkelése gyengít. A térség államai (Szenegál, Ghána, Benin, Togo) a kontinens legstabilabbjai közé tartoznak, és még a problémásabb entitások is (Libéria, Sierra Leone) komoly lépéseket tettek az elmúlt évtizedben.

A Kelet-afrikai Államok Gazdasági Közössége (ECCAS)

A Kelet-afrikai Államok Gazdasági Közössége (ECCAS) nyugati társánál jóval szerényebb lehetőségekkel rendelkezik, és a kontinens talán legszegényebb és legproblémásabb régióját képviseli. Ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy jelentéktelen tényező lenne, hiszen egyes erősebb tagjainak, mindenekelőtt Csádnak és Kamerunnak köszönhetően a Közép-afrikai Köztársaság válsága esetében is képes volt fellépni a helyzet rendezése érdekében.

Az ECCAS 1983-ban jött létre a két évvel korábban megalakított Közép-afrikai Államok Gazdasági és Vámuniója (UDEAC), a Nagy Tavak Országainak Gazdasági Közössége (ECGLC), illetve San Tome és Principe egyesülésével. Mindezek ellenére a közösség hosszú évekig inaktív volt a Nagy Tavak régiójában dúló fegyveres konfliktusok, majd a Kongói Demokratikus Köztársaság elhúzódó válsága, „Afrika világháborúja” miatt, ahol az ECCAS tagállamai különböző oldalon vettek részt a küzdelemben. 1999-ben a szervezet az Afrikai Gazdasági Közösség nyolc oszlopának egyike lett.

Az ECCAS fő célkitűzése, hogy harmonizálja a tagállamok közti politikát, és erősítse az együttműködést olyan területeken, mint a fenntartható fejlődés, az energia, a mezőgazdaság, a kereskedelem, a vámok, az emberi erőforrások, a turizmus, a kultúra, a tudomány és a technika. A szervezet tagállamai polgárainak általános életszínvonal- és életkörülményjavítását a konfliktusok békés rendezésén keresztül is igyekszik elősegíteni. A szervezet fő döntéshozó fóruma az Állam- és Kormányfők Konferenciája, amelynek munkáját a Miniszterek Tanácsa, különféle speciális bizottságok és testületek segítik. A szervezet titkársága a gaboni Libreville-ben székel. A szervezet tagjai Angola, Burundi, Csád, Egyenlítői Guinea, Gabon, Kamerun, Kongó, a Kongói Demokratikus Köztársaság, a Közép-afrikai Köztársaság, Ruanda, illetve Saint Tome és Principe.⁹⁵

A béke és biztonság területén a szervezet legfontosabb szerve a Közép-afrikai Béke és Biztonság Tanácsa (COPAX). A COPAX létrehozásáról a tagállamok az 1999. júliusi yaoundéi csúcstalálkozón döntöttek. A COPAX szervei a Közép-afrikai Korai Előrejelző Rendszer (MARAC), a Védelmi és Biztonsági Bizottság (CDS), amelyben a tagállamok vezérkari főnökei, valamint rendőri vezetői kapnak helyet, illetve a korábban már említett Közép-afrikai Többnemzeti Erő (FOMAC), amely az ECCAS válságreagáló képességét

⁹⁴ Lásd: UN Peacekeeping 2017b.

⁹⁵ ECCAS 2016.

jelentené. 2008-ban a FOMAC-ot MICOPAX néven telepítették a Közép-afrikai Köztársaságba az úgynevezett bozótháborút lezáró békemegállapodás felügyeletére. A kezdetben nagyjából 700 főt számláló misszió létszáma az új, 2012-es polgárháború kirobbanásakor 2000 főre emelkedett, de még ez a létszám sem volt képes megbirkózni a kialakult helyzettel, és az erőt hamarosan integrálták az Afrikai Unió, majd az ENSZ közép-afrikai missziójába (MISCA, illetve MINUSMA).⁹⁶ Az ECCAS tagállamainak jelenleg több mint 4300 katonája vesz részt a MINUSMA-ban, vagyis ők adják a teljes létszám közel 40 százalékát.⁹⁷

Az ECCAS komoly szerepet játszott a politikai folyamatok előmozdításban is a Közép-afrikai Köztársaságban: a tagállamok szerepvállalása döntőnek bizonyult abban, hogy sikerült levezényelni a politikai átmenetet, majd választásokat lehetett tartani az országban. Ennek ellenére sajnos a polgárháború lassabb intenzitással ugyan, de folytatódott.

A Kelet-afrikai Közösség (EAC)

A Kelet-afrikai Közösség (EAC) fókuszában egyértelműen a gazdasági integráció állt. A szervezet a SADC mellett a kontinens legmélyebb és legprospektívabb integrációja, bár még itt is hosszú út vezet az áhított gazdasági unió felé.

Az EAC gondolata már a múlt század hatvanas éveiben is felmerült, és 1967 és 1977 között meg is alakult és működésbe lépett. A tagok közti konfliktusok – mindenekelőtt az Uganda és Tanzánia közti háború – azonban a közösség felbomlásához vezetett. 1999-ben aztán az Afrikai Egységsszervezet reformja és a regionalizmus új hulláma elvezetett az EAC újjáalakításához Kenya, Tanzánia és Uganda részvételével. 2007-ben Burundi és Ruanda is csatlakoztak a szervezethez, 2016 áprilisában pedig Dél-Szudán szerzett tagságot.

Az EAC meglehetősen ambiciózus célja a vám-, gazdasági majd monetáris unió megvalósításán túl egy politikai föderáció megteremtése. Ennek érdekében részletes programot fogadtak el a fenntartható fejlődés és növekedés, a környezetvédelem, az infrastruktúra, a természeti erőforrások kiaknázása terén tett közös erőfeszítésekre. Bár a szervezeten belül a gazdaság primátusa nehezen megkérdőjelezhető, az EAC célkitűzései között szerepel a régió békéjének és biztonságának megteremtése, illetve a tagok közti konfliktusok békés rendezése is.

A szervezet fő döntéshozatali struktúrája a csúcstalálkozókhöz kötődik, amelyeken a tagállamok állam- és kormányfői vesznek részt. Ezt támogatja a Miniszterek Tanácsa, illetve a Koordináló Bizottság. Az EAC nyolc szakpolitikai bizottsággal is rendelkezik, ezek a Polgári Repülésbiztonságot Felügyelő Ügynökség, a Kelet-afrikai Fejlesztési Bank, a Kelet-afrikai Egészségkutató Bizottság, a Kelet-afrikai Szuahéli Bizottság, a Tudományos és Technológiai Bizottság, a Kelet-afrikai Egyetemenközi Bizottság, a Viktória-tó Medencéjének Bizottsága, illetve a Viktória-tó Halászati Bizottsága.⁹⁸ A szervezet titkársága Arushában, Tanzániában található.

A szervezet honlapja 15 különféle szektort különít el az EAC működésében, ezek egyike a béke és biztonság. A területért az Államközi Biztonságért Felelős Szektorális Bizottság

⁹⁶ European Commission 2014.

⁹⁷ UN Peacekeeping 2017b.

⁹⁸ EAC 2016.

felel. A bizottság 2006-ra regionális stratégiát dolgozott ki az EAC számára. A közösség jelenleg három „kemény” biztonsági területen aktív: a kábítószer-kereskedelem elleni harcban, a könnyű- és kézfegyverek csempészetének akadályozásában, illetve a politikai területen (például a dél-szudáni válságban végzett közvetítésben).⁹⁹

Az EAC-nak a biztonság területén végzett tevékenysége azért is maradt egészen napjainkig korlátozott, mivel a térség fő biztonsági szerve a Kormányközi Fejlesztési Hatóság (IGAD – lásd később). Az EAC vezető tagállamai – Kenya és Tanzánia – ráadásul hagyományosan sem rendelkeznek érdemi katonai erővel és intervenciók múlttal (Nairobi első határain kívüli, érdemi katonai művelete a 2011-es szomáliai beavatkozás volt), így egyfajta hallgatolagos munkamegosztás működött a két szervezet között. Az elmúlt években ebben azért érzékelhető némi változás, mert az EAC – és ebben Kenya – gazdasági elsőségét Etiópia egyre inkább veszélyezteti. Mivel az IGAD-on belül egyértelmű Addisz-Abeba dominanciája, Nairobi az EAC-on belül keresi a kül- és biztonságpolitikai kibontakozás lehetőségét.

A Kormányközi Fejlesztési Hatóság (IGAD)

A Kormányközi Fejlesztési Hatóság egyértelműen a kelet-afrikai térség domináns biztonsági integrációja. Az IGAD elődje, a Kormányközi Aszályügyi és Fejlesztési Hatóság 1986-ban alakult meg a katasztrofális hatású, százezrek halálát okozó szárazság miatt annak érdekében, hogy regionális szinten lépjenek fel az aszályok és az elsivatagosodás ellen. Tíz évvel később a szervezet felvette mai nevét, és szélesítette portfólióját. Ekkor már – Afrika szarvának elhúzódo válságaira koncentrálna – a szervezet az élelmiszerbiztonság és a környezetvédelem mellett zászlajára tűzte a béke és biztonság elősegítését is a térségben, valamint a gazdasági integráció elősegítését. Az IGAD fő döntéshozó szerve az Állam- és Kormányfők Közgyűlése, amelynek munkáját a Miniszterek Tanácsa, illetve a Nagykövetek Bizottsága segíti. A szervezet tagjai Dél-Szudán, Dzsibuti, Etiópia, Eritrea, Kenya, Szomália, Szudán és Uganda, titkársága Dzsibutiban székel.¹⁰⁰

Az IGAD a kontinens egyik legproblémásabb régiójában, két akut válsággóc (Szudán–Dél-Szudán és Szomália) és egy befagyott konfliktus (etióp–eritreai válság) árnyékában igyekszik közvetíteni a felek között és elősegíteni a békét és a stabilitást. Az IGAD 2005–2006-ban közel került egy katonai művelet indításához Szomáliában, de az végül afrikai uniós keretek között valósult meg, noha a részt vevő erők zömét a szervezet tagállamai biztosították. Az IGAD-nak szintén fontos szerep jutott a 2013-ban kitört dél-szudáni polgárháborúban, ahol hosszas tárgyalások után bírták rá a feleket a 2015. augusztusi béke megállapodásra. Bár azóta többször is megsértették ezt, eddig még mindig ez az afrikai szervezet volt a leghatékonyabb a közvetítésben.

Az IGAD 2011-ben a tagállamok közötti szorosabb együttműködés érdekében elindította az IGAD Biztonsági Szektor Programot (ISSP), amelynek a legfőbb célkitűzése az, hogy közös válaszokat találjon a különféle határokon átnyúló problémákra. Jó politikai érzékkel így a részes országok viszályaik ellenére olyan „semleges” témákban tudnak

⁹⁹ EAC 2017.

¹⁰⁰ IGAD 2016.

együttműködni, amelyek kezelése mindegyikük érdeke. Ezek a területek a terrorcsoportok és a radikalizáció elleni harc, a kalózkodás, a könnyű- és kézi fegyverek proliferációja, illetve a határokon átnyúló szervezett bűnözés, különös tekintettel az embercsempészetre.¹⁰¹

Rövid műveleti kitekintés

Az elmúlt években az Afrikai Unió nem csupán az egyezmények és intézmények szintjén lett jelentős szereplő a kontinensen, hanem az AU égisze alatt megvalósuló összesen nyolc konkrét műveleti hozzájárulás is számottevő.

A szervezet első misszióját 2003-ban telepítette Burundiba annak érdekében, hogy megóvja a törékeny tűzszünetet a hutu és a tuszi milíciák között. A 3000 fős, dél-afrikai kelet-nemzet által vezetett AMIB (African Union Mission in Burundi) sikeres áthidaló erőként működött a nagyobb ENSZ-kontingens beérkezéséig. Fontos szimbolikus jelentősége volt, hogy az etióp és mozambiki csapatokkal kiegészült művelet valóban pánafrikai jelleggel rendelkezett, hiszen a résztvevők zömét a burundi válság közvetlenül nem érintette.¹⁰²

Alig egy évvel Burundi után, 2004-ben az AU a darfüri válság kezelésére telepített erőket. Az AMIS elnevezésű művelet kapcsán azonban hamar egyértelművé vált, hogy itt a burundinál jóval összetettebb problémát kell kezelni – nagyobb területen és időintervallumban. A gyenge infrastruktúra és a logisztikai támogatás elégtelensége hamar aláásta a misszió sikerét. Ezeket a problémákat az ambiciózusabb AMIS II sem tudta érdemben kezelni. Az AU ezért először az Európai Unióhoz fordult támogatásért, majd a misszió 2007-ben UNAMID néven egy vegyes AU–ENSZ-műveletté alakult át. A darfüri szerepvállalás világosan rámutatott az afrikai békefenntartás gyengeségeire, nevezetesen, hogy nagyobb, tízezres létszámot mozgató, hosszan tartó beavatkozásra az afrikai államok – különösen a logisztikai kihívások miatt – nem képesek. A misszió jelenlegi létszáma mintegy 16 000 fő.¹⁰³

Az AU-nak volt egy kisebb művelete a Comore-szigeteken burjánzó szeparatizmus megfékezésére, a szervezet mindmáig legjelentősebb vállalkozása azonban a 2007-ben kezdődő, 22 000 fős szomáliai AMISOM-művelet, amelynek fő célja az as-Sabáb dzsihádisták felkelőcsoport felszámolása és a központi kormány védelme. Az elmúlt 10 évben az AMISOM komoly eredményeket ért el a radikálisok elleni küzdelemben: 2011-ben sikerült felszabadítani a fővárost, Mogadishut, illetve a 2011–2014 közötti vidéki offenzívák során szinte az összes nagyobb települést. 2014 után azonban egyre világosabbá vált, hogy a misszió elérte teljesítőképessége határait, és nem képes további sikerekre. Így az as-Sabáb egyes vidéki területeket továbbra is szilárdan az ellenőrzése alatt tart. Az AMISOM kapcsán alá kell húznunk, hogy a misszió szinte teljes egészében a külső donorkok – az EU, az ENSZ és az Egyesült Államok – anyagi támogatásán nyugszik.¹⁰⁴

A máig futó szomáliai művelet jelentősen megterheli az AU államait, egyszersmind megmutatja egy elhúzódó misszió anyagi és emberi költségeit is. Nem véletlen, hogy az Unió ezt követően meglehetősen óvatosan vágott bele bármiféle szerepvállalásba. 2011-ben – a Kaddáfi iránti lojalitásból – eleve elutasította a líbiai intervenciót. 2012-ben az Afrikai Unió

¹⁰¹ SAHAN 2016, 7.; interjú az ISSP munkatársaival, Addisz-Abeba, 2017. május.

¹⁰² BADMUS 2017.

¹⁰³ Minderről lásd: BESENYŐ 2016, 120.

¹⁰⁴ OLOYA 2016; MARSÁI 2015a; MARSÁI 2015b.

ugyan beleegyezett egy békeművelet Maliba telepítésébe, és AFISMA néven 2013 elején, a dzsihádisták előretörése után az AU-erők is megérkeztek, azonban az ENSZ finanszírozási gondok miatt nagyon hamar, már 2013 nyarán kénytelen volt átvenni a missziót.¹⁰⁵ Ugyanez történt a Közép-afrikai Köztársaság esetében is 2013-ban.

A jelenleg futó műveletekhez tartozik az AU Regionális Együttműködési Kezdeményezése az Úr Ellenállás Hadserege Felszámolására (RCI-LRA). A dél-szudáni székhelyű, 5000 fős misszió feladata az LRA megsemmisítése. A kezdeményezés komoly sikereket ért el az elmúlt években, napjainkra az LRA lényegében inaktívra vált.¹⁰⁶

Összegzés

Az Afrikai Unió, illetve ezen belül az Afrikai Biztonsági Architektúra látványos fejlődésen ment keresztül az elmúlt tizenöt évben. Bár az ambiciózus célokat és határidőket sem az AU (készenléti erők), sem a regionális integrációk nem voltak képesek teljesíteni, az eddigi eredmények nagyon figyelemreméltók. Ezt erősíti az a tény is, hogy a kontinentális képességek mellett egyre inkább megjelennek a regionális szándékok és képességek is. Különösen ezen a területen láthatunk még jelentős hiányosságokat, amelyekért a politikai akarat hiánya éppúgy felelős, mint az anyagi források szűkössége. Az Afrikai Unió jelenleg még egyelőre főleg külső finanszírozás mellett képes működtetni válságreakáló misszióit, ezek mérete és feladatköre azonban – gondoljunk csak az AMISOM-ra – impozáns. A diplomácia terén a szervezet komoly eredményeket mutathat fel kontinensszerte. A tervek és programok azt mutatják, hogy az afrikai vezetők tisztában vannak azzal, milyen irányba kell folytatni a fejlődést (lásd a közös finanszírozás növelésére született terveket). A következő évtized kérdése az lesz, hogy valóban lesz-e akarat ennek keresztülviteléhez. Egyrészt a jelenlegi állapot – amelynek keretében a külföldi donorok jelentős részben finanszírozzák az AU és a regionális szervezetek tevékenységét – kényelmes és költséghatékony az afrikai országok számára. Ugyanakkor a donorok jelenléte komoly megkötést is jelent, hiszen alapvetően ők döntenek el, mit hajlandók finanszírozni. Ez jól megmutatkozik például a szómáliai és a dél-szudáni válság közti különbségben: miközben Afrika szarván – a térség stratégiai jelentősége miatt – a külső finanszírozású AU-művelet mellett még három EU-missziót találunk, illetve komoly bilaterális tevékenységet is, Dzsuba jóval kevesebb nemzetközi figyelemre számíthat, miközben legalább akkora – ha nem nagyobb – problémát jelent szomszédai számára, mint Szomália. Több afrikai politikus és szakértő is felismerte, hogy a szélesebb mozgástérhez és önállósághoz nagyobb saját forrásra lesz szükség, amit a kontinens államainak kell előteremteniük. A következő évek adnak választ arra a kérdésre, hogy a földrész vezetői melyik utat választják.

¹⁰⁵ VECSEY 2014a, 95.

¹⁰⁶ AU 2018.

Felhasznált Irodalom

- ABOAGYE, Festus (2012): *A Stitch in Time Would Have Saved Nine. Operationalising the African Standby Force*. ISS Africa, Policy Brief No. 34. Elérhető: <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/ASFPolBrief.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- ADEBAJO, Adekeye (2011): *Gaddafi. The man who would be king of Africa*. Elérhető: www.theguardian.com/commentisfree/2011/aug/26/gaddafi-legacy-meddling-africa (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- African Queen. The hardships of doing business in Africa (2017). *Economist.com*, 02. 04. Elérhető: www.economist.com/news/middle-east-and-africa/21716031-what-century-old-german-ship-says-about-trade-modern-continent (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- African Union Handbook* (2014). Addis Abeba, African Union Commission and New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade/Manat Aorere. Elérhető: <https://web.archive.org/web/20150601090942/http://au.int/en/sites/default/files/MFA%20AU%20Handbook%20-%20Text%20v10b%20interactive.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- APSA (2010): *African Peace And Security Architecture (APSA) 2010 Assessment Study*. Elérhető: www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/447~v~African_Peace_And_Security_Architecture_-_2010_Assessment_Study.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- Arab Maghreb Union (s. a.): *UMA – History*. Elérhető: www.umaghrebarabe.org/?q=en/Historical_AMU (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- Arab Maghreb Union (s. a.): *UMA – Meeting*. Elérhető: www.umaghrebarabe.org/?q=en/Meetings (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- AU (1999): *Sirte Declaration*. Elérhető: www.au2002.gov.za/docs/key_oau/sirte.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- AU (2002): *Durban summit documents*. Elérhető: www.au2002.gov.za/docs/dbnsummit/ (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- AU (2015): *Landmark AMANI AFRICA II Field Training Exercise concludes in South Africa*. Elérhető: www.peaceau.org/en/article/landmark-amani-africa-ii-field-training-exercise-concludes-in-south-africa (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- AU (2017a): *Vision and Mission*. Elérhető: <https://au.int/web/en/about/vision> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- AU (2017b): *AU in a Nutshell*. Elérhető: www.au.int/web/en/history/oau-and-au (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- AU (2017c): *The Assembly*. Elérhető: www.au.int/web/en/organs/assembly (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- AU (2017d): *President Alpha Conde of Guinea Has Been Elected New Chairperson of the African Union (AU)*. Elérhető: <https://au.int/web/en/pressreleases/20170130/president-alpha-conde-guinea-has-been-elected-new-chairperson-african-union> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- AU (2017e): *The Executive Council*. Elérhető: www.au.int/web/en/organs/council (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- AU (2017f): *Pan-African Parliament*. Elérhető: www.au.int/web/en/organs/pap (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- AU (2017g): *The Permanent Representatives' Committee (PRC)*. Elérhető: www.au.int/web/en/organs/prc (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)

- AU (2017h): *Judicial and Human Rights Institutions*. Elérhető: www.au.int/web/en/organs/cj (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- AU (2017i): *The Financial Institutions*. Elérhető: www.au.int/web/en/organs/fi (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- AU (2017j): *The Specialized Technical Committees*. Elérhető: www.au.int/web/en/organs/stc (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- AU (2017k): *Peace and Security Council (PSC)*. Elérhető: www.au.int/web/en/organs/psc (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- AU (2018): *Regional Cooperation Initiative for the Elimination of the Lord's Resistance Army (RCI-LRA)*. Elérhető: <https://au.int/en/organs/psc> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- BADMUS, Isiaka Alani (2017): The African Mission in Burundi (AMIB). A Study of the African Union's Peacekeeping Success and 'Triangular Area of Tension in African Peacekeeping'. *India Quarterly: A Journal of International Affairs*, Vol. 73, No. 1. 88–98.
- BESENYŐ János (2016): *Darfúr – a lángoló tartomány*. Pécs, Publikon.
- BIEDERMANN Zsuzsánna (2015): *Genocidium és destabilizáció az afrikai Nagy Tavak régióban*. Pécs–Budapest, ID Research Kft. – Publikon.
- BÚR Gábor (2002): Nemzeti eszmék és folyamatok Afrikában. In BALOGH András szerk.: *Nemzet és nacionalizmus*. Budapest, Korona. 287–405.
- BÚR Gábor (2005): A XXI. század Afrika évszázada? *Külgügyi Szemle*, 4. évf. 1–2. sz. 3–11.
- BÚR Gábor (2011): *A szubszaharai Afrika története 1914–1991*. Budapest, Kossuth Kiadó.
- BURGESS, Stephan (2011): *The African Standby Force, Sub-regional Commands, and African Militaries By Stephen Burgess*. Maxwell, Air University. Elérhető: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ds1SI1TencIJ:www.au.af.mil/awc/africom/documents/BurgessSubregionalCommands.pdf+&cd=2&hl=hu&ct=clnk&gl=hu> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- Carte des opérations et missions militaires* (2016). Elérhető: www.defense.gouv.fr/operations/rubriques_complementaires/carte-des-operations-et-missions-militaires (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- CEN-SAD (2016): *CEN-SAD. The Community of Sahel-Saharan States*. Elérhető: www.uneca.org/oria/pages/cen-sad-community-sahel-saharan-states (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- COHEN, Roberta – O'NEILL, William G. (2006): Last Stand in Sudan? *Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol. 62, No. 2. 51–58.
- COMESA (2016): *COMESA – Common Market for Eastern and Southern Africa*. Elérhető: www.uneca.org/oria/pages/comesa-common-market-eastern-and-southern-africa (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- COMESA (2017a): *Our Activities: COMESA*. Elérhető: www.comesa.int/# (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- COMESA (2017b): *COMESA Secretary General*. Elérhető: www.comesa.int/comesa-secretary-generals-biography/ (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- EAC (2016): *East African Community*. Elérhető: www.uneca.org/oria/pages/eac-%E2%80%93-east-african-community (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- EAC (2017): *Peace and Security – Overview*. Elérhető: www.eac.int/sectors/peace-and-security (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- EASF (2017): *Mashariki Salam*. Elérhető: www.easfcom.org/index.php/en/events/ftx-13/2-mashariki-salam-2013?AG_MK=0&AG_form_paginInitPages_1=2&AG_form_albumInitFolders

- [_l=ftx13&AG_form_scrollTop=1256&AG_form_scrollLeft=0&AG_MK=0](#) (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- EASF Newsletter (2017): *Amani Mshariki Newsletter*. Elérhető: www.easfcom.org/images/documents/2017/03_march/newsletter/EASF-Newsletter-March-2017.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- ECCAS (2016): *ECCAS – Economic Community of Central African States*. Elérhető: www.uneca.org/oria/pages/eccas-economic-community-central-african-states (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- ECOWAS (2016a): *ECOWAS Standby Force*. Elérhető: <http://ecpf.ecowas.int/components/ecowas-standby-force/> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- ECOWAS (2016b): *ECOWAS Standby Force holds workshop on International Humanitarian Law*. www.ecowas.int/ecowas-standby-force-holds-workshop-on-international-humanitarian-law/ (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- ECOWAS (2016c): *ECOWAS – Economic Community of West African States*. Elérhető: www.uneca.org/oria/pages/ecowas-economic-community-west-african-states (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- ECOWAS (2016d): *ECOWAS Sectors*. Elérhető: www.ecowas.int/ecowas-sectors/ (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- ECOWAS (2016e): *ECOWAS – Political Affairs*. Elérhető: www.ecowas.int/ecowas-sectors/political-affairs/ (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- EEAS (2016): *Military and civilian missions and operations*. Elérhető: https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- ENGEL, Ulf – PORTO, João Gomes (2013): *The African Union’s New Peace and Security Architecture. Toward an Envolving Security Regime?* In SÖDERBAUM, Frederik – TAVARES, Rodrigo: *Regional Organisations in African Security*. Routledge, London. 14–28.
- ETN (2012): *COMESA Countries Considering Single Travel Visa*. Elérhető: www.eturbonews.com/30789/comesa-countries-considering-single-travel-visa (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- European Commission (2014): *Central African Republic*. European Commission Memo. Elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-99_en.htm (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- African Peace Facility* (2017). Elérhető: https://ec.europa.eu/europeaid/regions/africa/continental-cooperation/african-peace-facility_en (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- FAGE, J. D. – TORDOFF, W. (2004): *Afrika története*. Budapest, Osiris.
- QUINN, Ben (2017): *Morocco rejoins African Union after more than 30 years*. Elérhető: www.theguardian.com/global-development/2017/jan/31/morocco-rejoins-african-union-after-more-than-30-years (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- HANSON, Stephanie (2008): *The African Union*. Elérhető: www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/05/01/AR2008050101585.html (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- ICA AFRICA (2017): *North-South Corridor*. Elérhető: www.icafrica.org/en/topics-programmes/north-south-corridor/ (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- IGAD (2016): *IGAD – Intergovernmental Authority on Development*. Elérhető: www.uneca.org/oria/pages/igad-intergovernmental-authority-development (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- KWIBUKA, Eugene – MUKAMURENZI, Ritah (2016): *Political will to inform success of new African Union funding model, says expert*. Elérhető: http://hiiraan.com/news4/2016/Sept/117590/political_will_to_inform_success_of_new_african_union_funding_model_says_expert.aspx (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)

- LEWIS, Ian (2002): *A modern history of the Somali*. Oxford, James Currey.
- MARSAI Viktor (2015a): A szomáli szövetségi kormány első két éve és az al-Sabáb elleni katonai műveletek, 2012–2014 (I.). *Nemzet és Biztonság*, 8. évf. 1. sz. 65–95.
- MARSAI Viktor (2015b): A szomáli szövetségi kormány első két éve és az al-Sabáb elleni katonai műveletek, 2012–2014 II.; *Nemzet és Biztonság*, 8. évf. 2. sz. 96–129.
- NASSAR, Galal (2016): CEN-SAD unites against terror (2016). *Al-Ahram Weekly*. Elérhető: <http://weekly.ahram.org.eg/News/15936.aspx> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- NICKELS, Benjamin (2013): *Morocco's Engagement with the Sahel Community*. Elérhető: <http://carnegeendowment.org/2013/01/03/morocco-s-engagement-with-sahel-community/ez1k> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- OLOYA, Opiyo (2016): *Black Hawk Rising. The Story of AMISOM's Successful War against Somali Insurgents, 2007–2014*. Hurst, Helion and Company.
- Panapress (2006): *CEN-SAD summit backs Darfur peace accord*. Elérhető: www.panapress.com/CEN-SAD-summit-backs-Darfur-peace-accord-12-582178-20-lang4-index.html (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- Peaceau.org (2012): *The African Peace and Security Architecture (ASAP)*. Elérhető: www.peaceau.org/en/topic/the-african-peace-and-security-architecture-apsa (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- PETESCH, Carley (2017): *Throng cheer new president's triumphant return to Gambia*. Elérhető: www.usnews.com/news/world/articles/2017-01-26/gambias-new-president-adama-barrow-returning-to-nation (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- RENWICK, Danielle (2015): *Peace Operations in Africa*. Elérhető: www.cfr.org/background/peace-operations-africa (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- SADC (2001): *Protocol on Politics, Defence and Security*. Elérhető: www.sadc.int/files/3613/5292/8367/Protocol_on_Politics_Defence_and_Security20001.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- SADC (2012a): *SADC Protocols*. Elérhető: www.sadc.int/about-sadc/overview/sa-protocols/ (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- SADC (2012b): *Politics, defence and security*. Elérhető: www.sadc.int/themes/politics-defence-security/ (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- SADC (2012c): *Defence*. Elérhető: www.sadc.int/themes/politics-defence-security/ (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- SADC (2015): *COMESA-EAC-SADC Tripartite Free Trade Area Launched*. Elérhető: www.sadc.int/news-events/news/comesa-eac-sadc-tripartite-free-trade-area-launched/ (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- SADC (2016): *SADC – Southern African Development Community*. Elérhető: www.uneca.org/oria/pages/sadc-southern-african-development-community (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- SADC (2017): *Executive Secretary Visits the SADC Standby Force Regional Logistics Depot Site*. Elérhető: www.sadc.int/news-events/news/executive-secretary-visits-sadc-standby-force-regional-logistics-depot-site/ (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- SAHAN (2016): *Al-Shabaab as a Transnational Security Threat*. IGAD-Sahan. Elérhető: www.igadssp.org/index.php/documentation/reports/igad-report-al-shabaab-as-a-transnational-security-threat?layout=table (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- SULYOK Gábor (2004): *A humanitárius intervenció elmélete és gyakorlata*. Budapest, Gondolat.
- UN Peacekeeping (2017a): *Peacekeeping Fact Sheet*. Elérhető: www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml#UNAMI (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)

- UN Peacekeeping (2017b): *Summary of Contributions to UN Peacekeeping by Country, Mission and Post*. Elérhető: www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2017/jun17_3.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- UNECA (2017): *AMU – Arab Maghreb Union*. Elérhető: www.uneca.org/oria/pages/amu-arab-maghreb-union (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- VANDEWALLE, Dirk (2012): *A History of Modern Libya*. Oxford, Cambridge University Press.
- VECSEY Mariann (2014a): A francia beavatkozás első éve Maliban. *Szakmai Szemle*, 2. sz. 88–110.
- VECSEY Mariann (2014b): A Közép-afrikai Köztársaság küzdelmei és Magyarország. *Seregszemle*, 12. évf. 2. sz. 129–141.

Vákát oldal

Az Öböl Menti Együttműködési Tanács: egy sosem volt katonai szövetség

Wagner Péter

Bevezető

A Perzsa- vagy másnéven Arab-öböl¹ térsége a 21. században is az egyik legfontosabb régió a Közel-Keleten. Gazdasági és politikai jelentőségét elsősorban az itt található kőolaj- és földgáz-készletek adják, amelyek a világ tartalékainak 50 és 65 százalékát jelentik.² Ezek ellenőrzése nemcsak a régió országainak stabilitására, de a világgazdaság működésére is jelentős hatással van. A térség jelentőségét tovább emeli, hogy az iszlám vallás két legfontosabb irányzatának is a bölcsője, egyben az elmúlt évtizedek biztonságpolitikai gondolkodását meghatározó dzsihádista eszmék és mozgalmak tevékenységének egyik központi színtere. Az ezek mellett meglévő etnikai (perzsa–arab), vallási (szunnita–síita) és politikai (iszlamista–szekuláris–monarchikus berendezkedés) törésvonalak pedig folyamatos fenyegetést jelentenek a térség stabilitására.

A térség egyik, ha nem a legfontosabb regionális szervezete az Öböl Menti Együttműködési Tanács (*Gulf Cooperation Council*, a továbbiakban: GCC), amely az Öböllel határos országok közül Irak és Irán kivételével a térség összes államát összefogja. Tanulmányomban azt igyekszem feltárni, hogy ez az összefogás, illetve a szervezet nevében jelzett „együttműködés” mennyire szoros és kiterjedt, és milyen mértékben tekinthető a GCC a jelen kötet tárgyául választott nemzetközi biztonsági szervezet egyik tagjának.

A tanulmány írása során igyekeztünk szem előtt tartani a kötet kapcsán meghatározott egységes tematikus elveket, ám a GCC sajátos működése sok tekintetben nem tette lehetővé teljes körű érvényesítésüket. Például a tanács szervezeti felépítése és döntéshozatali folyamatai – reflektálva az Öböl menti államok törzsi hagyományokat követő abszolút monarchikus berendezkedésére – nagyrészt informálisak és átláthatatlanok.

Mivel az Öböl Menti Együttműködési Tanács hivatalosan nem biztonsági szervezet, alapkérdés, hogy definiálható-e a biztonsági együttműködés valamelyik, szakirodalom által leírt típusaként. Bár léteztek erőfeszítések, szándékok, sőt időnként konkrét eredmények is a biztonsági integráció terén, nyugati értelemben vett katonai műveletei vagy missziói sosem voltak.

¹ A nemzetközi szakirodalomban mindkét kifejezés elterjedt. Mivel a régiót érintő konfliktusok épp a perzsa–arab identitás körül alakultak ki, így a jelzős szerkezetek használata egyben politikai állásfoglalásként is értelmezhető. Mivel ez nem áll szándékunkban, megoldásként nemzetközi minták alapján a térséget egyszerűen Öbölnek nevezzük a továbbiakban.

² OPEC 2015, 26.; 120.

Az Öböl Menti Együttműködési Tanács megszületésének előzményei

Az öböl térségének monarchiái Omán és Szaúd-Arábia kivételével mesterségesen, a Brit Birodalom beavatkozásával jöttek létre. London a 19. század közepétől lépett szerződéses viszonyba a különböző tengerparti törzsekkel, illetve az azokat képviselő családokkal. Brit szempontból a cél az Öböl tengeri biztonságának garantálása volt, részükről a szerződések a kalózkodás megszüntetését, valamint az ellenőrzés és a befolyás biztosítását célozták. A velük szerződésbe lépő törzsek vezetői cserébe politikai és katonai támogatást kaptak belső és külső biztonságuk szavatolása érdekében. A későbbi Egyesült Arab Emírségek hat családjával 1835-ben, a Khalífa családdal (Bahrein) 1861-ben, a Szabáh családdal (Kuvait) 1899-ben, míg a Thani családdal (Katar) 1916-ban született ilyen megállapodás.³

Ez a szerződéses viszony tette lehetővé, hogy – Szalai Máté szavaival élve – a sejkiségek protoállamokká váljanak.⁴ A gyakorlatban ez a következőket jelentette:

1. A szerződések megalapozták a törzseken belül a vezető családok intézményes uralmát. A britek nem a törzsekkel, hanem egyes személyekkel, családokkal léptek szerződésre, amely így bebetonozta e családok uralmát saját törzsük és a környezetükben élő más törzsek, népcsoportok felett.
2. Megjelent a territorialitás és ezzel együtt a határok elve. A stabil szárazföldi határok létezése egészen addig idegen volt a nomád/félnomád beduin lakosság politikai kultúrájától, az újonnan létrejövő monarchiák pedig egyébként is képtelenek lettek volna e határok ellenőrzésére.
3. Az újonnan létrejött monarchiák külső szuverenitása szempontjából kulcsfontosságú volt, hogy a szerződéses rendszer védelmet is jelentett a külső nagyhatalmakkal és a regionális szereplőkkel (Irán, Oszmán Birodalom) szemben.⁵

A második világháborút követően a brit érdekek biztosítása egyre nagyobb kihívást jelentett London számára. Iránban az 1953-as Moszadek-puccs után visszatérő Reza Pahlavi ambiciózus államépítésbe kezdett. Irakban 1958-ban egy katonai puccs vetett véget az addig nyugatbarát monarchia létezésének. A két modern állam mellett a monarchiákkal szomszédos Szaúd-Arábia is kihívást jelentett, mivel az Al Szaúd család területi követelésekkel lépett fel szomszédjaival szemben.⁶

Irak és Irán a hatvanas évektől kezdve, de különösen a hetvenes években egyre inkább az Öböl menti térség domináns szereplőjeként tekintettek magukra, így a politikai befolyás kiterjesztéséért egyfajta regionális vetélkedés alakult ki a két középhatalom között. Irak ebben a játszmában egyszerre akart Irán méltó párja és az arab világ – de legalábbis az Öböl menti térség – vezető ereje lenni.⁷

³ ULRICHSEN 2011, 17.

⁴ SZALAI 2013, 5.

⁵ SZALAI 2013, 5.

⁶ A határok rendezetlenségét jelezte, hogy nemcsak Rijádnak voltak területi követelései szinte mindegyik szomszédjával, hanem a kisebb államok is vitában álltak egymással. ONLEY 2009, 21.

⁷ Amíg Irak csak egy rövid partszakasszal rendelkezik az Öbölben, addig Irán mintegy 2440 kilométernyi partvonallal egészen az Öblöt lezáró Hormuzi-szorosig. Mint a fentiekből is kiderült, Iránnak egész történelme során szoros politikai és gazdasági kapcsolatai voltak a túlparttal, így számára minden térségbeli fejlemény fontosabb volt.

A tágabb régióban azonban ebben az időben nemcsak Irak és Irán között folyt rivalizálás, hanem a pánarab mozgalmon belül az arabság tényleges vagy szimbolikus vezetése is tétkérdés volt. Ez volt az a szerepkör, amely Irak helyzetét relevánssá tette az Arab-félsziget államai számára. Az 1968-ban hatalomra jutott iraki Baasz párt erre az érvrendszerre alapozva követelhetett magának nagyobb befolyást és beleszólást a nála katonailag jóval gyengébb félszigeti államokkal szemben. Épp a pánarab ideológiájú és már független arab országok fejtették ki a legnagyobb nyomást Nagy-Britanniára, hogy a kis Öbölbeli monarchiák mielőbb függetlenné válhassanak.

Jóllehet a dekolonizáció időszakában a nemzeti függetlenség elérése magától értetődő volt, de azt érdemes hozzáfűzni, hogy az egyes uralkodócsaládok jelentős aggodalommal tekintettek a pillanat elé. A hatvanas évek végére ugyanis a brit uralom alól felszabadult államok vagy megbuktak (Irak 1958, Dél-Jemen 1969), vagy közel kerültek a bukáshoz (Jordánia 1957, 1972).⁸ Kuvait elsőként vált függetlenné a térségbeli államok közül, és Irak szinte azonnal bejelentette területi igényét. Az eskalációt a brit csapatok gyors telepítése oldotta meg, illetve az, hogy 1963-ban az iraki miniszterelnök maga is katonai puccs áldozata lett.

1968-ban Nagy-Britannia – meglehetősen váratlanul – bejelentette, hogy 1971 decemberéig (Omán kivételével) kivonja katonai erőit a térségből, és valamennyi monarchia megkapja a függetlenséget. Bár kezdetben szó volt arról is, hogy az egyes sejkiségek egyesüljenek, erre végül csak korlátozottan került sor. Dubai és Abu Dzabi például hiába próbálta meggyőzni éveken keresztül a többi emírséget a csatlakozásról, Bahrein és Katar az önállóság mellett döntöttek, és függetlenségüket 1971 nyarán nyerték el. A többi emírség csak december elején csatlakozott az Egyesült Arab Emírségekhez, a Ras al-Khaima-i emírség kivételével. A britek távozását Irán azonnal kihasználta, és november legvégén, egy nappal a britek erők kivonását követően elfoglalta a Kis- és Nagy-Tomb szigeteket, valamint az Abu Músza-szigetet.⁹ Ezek az események végül meggyőzték az addig vonakodó Ras al-Khaimát, hogy maga is tárgyalásokat kezdjen az újonnan létrejövő államalakulat vezetésével. Az egyeztetések gyors eredményt hoztak, és az emírség 1972 februárjában hetedikként csatlakozott az Egyesült Arab Emírségekhez. Omán önállóvá válása némileg más utat követett, de a formális függetlenséget jelentő és megerősítő ENSZ-tagság elnyerése 1971-ben itt is bekövetkezett.¹⁰

A GCC megszületése

A regionális nagyhatalmak, Bagdad és Teherán ellensúlyozására a független államok számára egyedüli lehetőségnek az összefogás mutatkozott. Bár egyfajta biztonsági együttműködésről már 1971 óta folytak tárgyalások, az első konkrét lépés 1976-ban következett be, amikor Kabúsz ománi szultán konferenciára hívta a másik öt monarchiát, továbbá Iránt és Irakot. Az ománi javaslat egy olyan biztonsági együttműködésre vonatkozott, amelyben a részes felek koordinálhatnák biztonság- és védelempolitikájukat. Az iráni és iraki hatalmi

⁸ ONLEY 2009, 20.

⁹ A három sziget hovatarozása régóta vita tárgyát képezte, korábban évszázadokon át perzsa/iráni kézen volt. ULRICHSEN 2011, 21.

¹⁰ ONLEY 2009, 22.

törekvések miatt a találkozó nem hozott eredményt, még egy közös zárónyilatkozatban sem sikerült megegyeznie a feleknek.¹¹

A GCC 1981-es megalakulásáig főleg kétoldalú egyeztetések és tárgyalások folytak az egyes Öböl menti monarchiák között. A két kulcsmomentumot az iráni iszlám forradalom kitörése (1979), majd az iraki–iráni háború (1980) kirobbanása jelentette. Az az új helyzet, hogy a két regionális hatalom egymás ellen kezdett háborút vívni, végre megteremtette annak lehetőségét, hogy a semlegességre hivatkozva a hat tengerparti állam úgy hozzon létre egy regionális szervezetet, hogy abból valós indokokkal zárják ki mindkét regionális hatalmat.

1981. május 25–26-án, majd tíz évvel a britek távozása után Abu Dzabiban találkoztak Kuvait, Bahrain, Katar, az Egyesült Arab Emírségek, Omán és Szaúd-Arábia uralkodói, illetve külügy- és gazdasági miniszterei. A csúcstalálkozó az Öböl Menti Együtműködési Tanács megalapításával végződött, és a felek elfogadták a GCC alapító okiratát. Anélkül, hogy a dokumentumot részletesen bemutatnánk, a tanulmány szempontjából annak legfontosabb jellegzetessége, hogy biztonság- és védelempolitikai együttműködésre egyetlen szóval sem utalnak benne az alapítók¹² (a csúcstalálkozón a védelmi miniszterek nem is vettek részt).

A dokumentum 4. cikkelye szerint az együttműködés elősegítése elsősorban a gazdasági és pénzügyi területen; a kereskedelem, a vámok és a távközlés, illetve az oktatás és kultúra területén történik.¹³ Ezek a konkrétumok elég világosan jelzik, hogy a GCC elsődleges célja a gazdasági együttműködés és az integráció elmélyítése.

Az alapító okirat rendelkezett a szervezet székhelyéről (Rijád, 2. cikkely), a döntéshozatali mechanizmusról (konszenzus, kivéve procedurális kérdéseknél, 9. cikkely), a bővítés lehetőségéről (amit gyakorlatilag kizártak, mert csak azok az államok lehetnek a tagjai, akik részt vettek a csúcstalálkozót megelőző, külügyminiszteri szintű rijádi egyeztetésen).¹⁴

A GCC legfelső döntéshozó szerve a hat uralkodóból álló Legfelső Tanács (*Supreme Council*), amely évente egy ülést tart, és amelynek ülései a tagok kétharmadának jelenléte esetén számítanak érvényesnek (6. és 7. cikkely). Az Öböl Menti Együtműködési Tanács másik két szervezete a Miniszteri Tanács és a Főtitkárság (7. cikkely).¹⁵ A Miniszteri Tanács, amelynek vezetése az egyes tagországok között rotálódik, háromhavonta ülésezik, és rendszerint a külügyminiszterekből áll. Ez a szerv felelős a Legfelső Tanács elé kerülő ügyek előkészítéséért, az ott hozott döntések végrehajtásáért, illetve a főtitkár ellenőrzéséért (azaz egy főtitkárság funkcióját látja el, 12. cikkely).¹⁶ A főtitkár és a mintegy 300 fős szervezete felelős a tágabb értelemben vett döntés-előkészítésért, jelentések és elemzések elkészítéséért, illetve a GCC pénzügyi elszámolásáért.

Az Öböl Menti Együtműködési Tanács leginkább a gazdasági integráció és a politikai koordináció terén ért el eredményeket az elmúlt 27 évben, bár látványos előrelépést itt is csak kevés kérdésben tudott felmutatni. Tény ugyanakkor – mint Matteo Legrenzi

¹¹ AL MAKHAWI 1990, 27.

¹² Az angol fordítású alapító okiratban a *defence*, *security* és *military* kifejezések egyike sem szerepel. Charter of the Gulf Cooperation Council 1981.

¹³ Charter of the Gulf Cooperation Council 1981.

¹⁴ Charter of the Gulf Cooperation Council 1981.

¹⁵ Charter of the Gulf Cooperation Council 1981.

¹⁶ Charter of the Gulf Cooperation Council 1981.

a GCC-ről szóló könyvében megjegyzi –, hogy napjainkra a tagországok minisztériumai (különösen a külügy-, védelem- és pénzügyminisztérium) akár főosztályvezetői szinten is rendszeresen találkoznak és konzultációt folytatnak.¹⁷ Gazdasági téren a legnagyobb előrelépés a vámunió bevezetése volt 2015-ben, és bár ez eredménynek szép, de csaknem 13 évig tartott, mire a döntéstől eljutottak a megvalósításig. Valójában persze ennek a „lássúságnak” megvoltak a maga strukturális okai, a GCC államok gazdaságai ugyanis egymással párhuzamos, versengő gazdaságok, a belső kereskedelem mértéke elhanyagolható az exporthoz képest (2014-ben 100 milliárd USD vs. 1,6 billió USD).¹⁸

Szándékok a védelempolitikai együttműködésre

Miközben a GCC létrejöttét alapvetően biztonságpolitikai motivációk és a két domináns regionális szereplő fenyegetése indokolta, mint láttuk, az alapításnál teljesen hiányzott a biztonság- és védelempolitikai elvek megjelenítése. Ez természetesen nem jelentette azt, hogy a kérdés ne maradt volna napirenden az uralkodók bilaterális vagy GCC-szintű találkozóin, vagy ne folytak volna tárgyalások a térség fő biztonsági partnerével, az Egyesült Államokkal, amely egyébként maga is inkább a kétoldalú biztonsági megállapodások megkötését preferálta.¹⁹

A konkrét lépéseket illetően a Legfelső Tanács már 1981 novemberében döntött egy közös légvédelmi rendszer kialakításáról és a védelmi miniszterek rendszeres egyeztetéseinek elindításáról.²⁰ 1982-ben, a Legfelső Tanács harmadik ülésén döntés született egy közös *Peninsula Shield Force (PSF)* felállításáról és a szorosabb katonai együttműködés elindításáról. Az első közös hadgyakorlatot az Egyesült Arab Emírségekben tartották 1983-ban, 1986-ra pedig létrejött a PSF.²¹ Fő erejét (egy dandárt) már ekkor is Rijád biztosította, csakúgy mint a parancsnokságot Hufer al-Batinban, a szaúdi–iraki határ mentén fekvő garnizonvárosban (*King Khalid Military City*). A kis létszámú, 4000 fős egységben a többi ország zászlóalj- vagy századszintű erővel vett részt.²²

Az 1991-es öbölháború idején vált világossá, hogy az eltelt évek hadgyakorlati és ambíciózus tervei ellenére a PSF nem volt több egy politikai szándéknyilatkozatnál, a katonai szervezet ugyanis csak szimbolikus szerepet tudott játszani Kuvait felszabadításában. A katonai erő hadrafoghatóságának hiányosságai miatt a GCC a kilencvenes években néhány szerény erőfeszítést tett a képességfejlesztés érdekében, de ezeket is leginkább „két lépés előre, egy lépés hátra” módon. Jellemző, hogy a kezdeti 4000 fős létszám 5000 főre növelését is több mint tíz évig halogatták. A PSF százezer fős egységgé való növelésének szándéka először nyilvánosan 1998-ban hangzott el, de ezt a létszámot emlegették szaúdi vezetők 2013 decemberében is, anélkül, hogy bármi eredményt fel tudtak volna mutatni.

¹⁷ LEGRENZI 2011, 36.

¹⁸ The Economist Intelligence Unit 2013.

¹⁹ LEGRENZI 2011, 36.

²⁰ TAGAKI 2012, 6.

²¹ A katonai szervezet megalakításáról még 1983-ban döntöttek, de az egység felállítása további három évet vett igénybe. LEGRENZI 2011, 34.

²² KUFFEL 2000, 6.

A résztvevők közötti együttműködés hangoztatásával szemben a kilencvenes évek valójában a külső nagyhatalmakkal meglévő bilaterális kapcsolatok erősítését hozták, ami az 1990–1991-es öbölháború egyenes következménye volt. A GCC tagjai belátták, hogy biztonságukat egy külső fenyegetéssel szemben hatékonyabban elsősorban az USA tudja garantálni, másodsorban Nagy-Britannia és Franciaország mint saját regionális együttműködésük. Bár ma már hajlamosak vagyunk természetesnek, régtől valónak tekinteni az amerikai fegyveres erő jelenlétét az Arab-félszigeten, ez valójában csak az 1990. augusztusi iraki inváziót követően jött létre.

Az intézményesülés tekintetében újabb fontos lépés volt a 2000-ben Bahreinben elfogadott Öböl Biztonsági Megállapodás (*Gulf Security Agreement*). A szerződésben egy a NATO V. cikkelyéhez hasonló formulával a részes tagok vállalták, hogy bármelyikük ellen indított külső támadást az összes tag ellen indított agresszióknak tekintenek, amely katonai válaszlépéseket is maga után vonhat. A megállapodás a védelmi együttműködés elmélyítését is felvetette a kollektív védelmi képességek kiépítésén, közös hadgyakorlatokon, illetve a védelmi ipar erősítésén keresztül.²³ Az új felállásban a PSF irányítását a Legfelső Tanács alatt 2002-ben megszülető Védelmi Miniszteri Tanács, illetve az általa felügyelt parancsnoki szervezet, a Legfelső Katonai Tanács (*High Military Committee*) látták el.²⁴

A PSF 5000 fős létszámának 22 000 főre történő növeléséről 2001-ben született döntés, és papíron a szervezet 2003 márciusában érte el ezt a létszámot. Az új katonai szervezet alapját egy gépesített lövészetegység jelentette, páncélos, tüzérségi és egyéb szárazföldi fegyvernemi egységekkel, valamint harci kiszolgáló elemekkel megerősítve.²⁵

A PSF további fejlődése jól mutatta a tagországok bizonytalanságát a katonai szervezet valódi céljait (vagy inkább annak hiányát) illetően. 2006-ban egy olyan szaúdi javaslat született, hogy jöjjön létre egy egységes parancsnokság, de az alárendelt erők maradjanak decentralizáltak, illetve ezzel párhuzamosan szűnjön meg a Peninsula Shield Force. Végül azonban ebben a kérdésben is elmaradt a döntés.²⁶

Mindezeknek következtében az arab tavasz idején bejelentett, a PSF méretére vonatkozó adatokat (harmincezer–negyvenezer fő) jelképesnek kell tekintenünk. A PSF történetének egyik fontos eleme és sajátossága, hogy szinte minden vele kapcsolatos lépés szaúdi javaslatra történt (csökkentés, növelés, új műveleti koncepció 2006-ban stb), majd a döntések végrehajtásának elhúzódása annak volt köszönhető, hogy a másik öt ország valamelyike húzta az időt.

A Kuvait felszabadításában vállalt szerepe óta a Peninsula Shield Force-t először 2011 márciusában vetették be, amikor a bahreini uralkodócsalád felkérésére a katonai szervezet szaúdi és emírségi alakulatai megszállták a szigetállam stratégiai pontjait, és ezzel a beavatkozással segítettek stabilizálni a vezetés ellenőrzését a tiltakozók és az ellenzék felett.

Az arab tavasz eseményei (lásd ezek hatását a következő fejezetben) alapjaiban rázták meg az Öböl Menti Együttműködési Tanács tagjait. Amellett, hogy hasonló mértékű társadalmi megmozdulások nem érték az arab világot a hatvanas évek óta, a forradalmi

²³ ALAMJI 2015.

²⁴ *GCC joint defense council formed* 2012.

²⁵ Az 1991-es damaszkuszi deklaráció értelmében az nyugati (amerikai erők) helyét egyiptomi és szíriai reguláris erők vették volna át a félszigeten, ebből 2005-ig, amikor megindult a szaúdi–szíriai elhidegülés, semmi sem valósult meg, és a terv ezt követően végleg lekerült a napirendről. KOSTINER 2011, 115.

²⁶ KOCH 2010, 28.

események abból a szempontból is újdonságot hoztak a GCC-országok életében, hogy a korábbi évtizedekben soha nem tapasztalt katonai és diplomáciai aktivitással vetették bele magukat az események alakításába. Szaúd-Arábia és Katar mind a szíriai események, mind az egyiptomi események manipulálásába jelentős erőforrásokat fektettek.

A líbiai forradalomban Katar és az Egyesült Arab Emírségek katonailag is beavatkozott. Ilyenre korábban nem volt példa: nemhogy expedíciós műveletekben, de még helyi konfliktusokban sem kaptak szerepet az öbölbeli sejkiségek haderői (leszámítva az 1990–1991-es eseményeket). Ebbe a sorba illeszkedik a 2015-ben elindított jemeni beavatkozás is Szaúd-Arábia vezetésével. Bár ebben a háborúban egy szélesebb koalíció vesz részt, az Öböl-térségből Rijád mellett egyedül az Emírségek van jelen komoly katonai erővel a konfliktusban.

Valószínűleg véletlen, hogy az Öböl Menti Együttműködési Tanács épp ebben az időszakban hozott döntést a védelmi integráció következő lépéséről. 2013 decemberében a GCC 34. csúcstalálkozóján Kuvaitban a Legfelső Tanács arról állapodott meg, hogy létrehoznak egy egyesített katonai parancsnokságot.²⁷ A csúcstalálkozó fő napirendi pontja egyébként egy olyan politikai javaslat volt, amelynek keretében – szaúdi javaslatra – a GCC-tagok fejlesztették volna meglévő együttműködési formáikat, és egyfajta – közelebbről nem definiált, de a sajtóhírek alapján az Európai Unióra hasonlító – politikai, gazdasági unió létrehozását célozták meg. Az ötlet eredetileg már 2011-ben felmerült Rijád részéről, kifejezetten az arab tavasz okozta biztonsági fenyegetésekre válaszul. Akkor csak Bahrein támogatta az elképzelést, de később Kuvait és Katar is felsorakozott a javaslat mögött. Omán – tőle szokatlan módon – igen határozottan jelezte a többi tag felé, hogy akár ki is fog lépni, ha az unió terve előrehalad, mert nem érdeke a szorosabb együttműködés. Az Emírségek hozzáállása sokáig a kivárás volt. A csúcstalálkozón végül elvetették az integrációt, és helyette az egyesített parancsnokság létrehozásáról döntöttek.²⁸

Egy megbízhatatlan szövetséges? Az Egyesült Államok reakciója az arab tavasz eseményeire

Az Öböl Menti Együttműködési Tanács katonai integrációjának lassúsága számos okra vezethető vissza. Ezek közül az egyik legfontosabb a tagországoknak az Egyesült Államokkal ápolt különleges kapcsolata. Miért lenne szükség egy szorosabb védelmi együttműködésre vagy egy kollektív regionális biztonsági szervezet létrehozására, ha közben a világ legerősebb országa, az Egyesült Államok garantálja a biztonságunkat? A hidegháború utáni évtizedek az Öböl-térségben ezen a téren arról szóltak, hogy az USA nemcsak kétoldalú szerződések révén garantálta az térség országainak biztonságát, de támaszpontrendszerét fokozatosan „szétterítette” az egyes országok között.²⁹

Az amerikai katonai jelenlét tekintetében a fordulatot az 1990–1991-es öbölháború jelentette, amikor mintegy ötszáz ezer amerikai katonát telepítettek Szaúd-Arábiába. Akkor még nem volt látható, hogy az amerikai csapatok jelenléte tartós marad a régióban.

²⁷ GCC to set up unified military command 2012.

²⁸ Oman goes blunt 'against' a Gulf union 2013.

²⁹ SUN 2010, 44., 48.

A háborút követően a szaúdi jelenléttel párhuzamosan Katarban és Kuvaitban is megjelentek állandó amerikai bázisok. Az amerikai haditengerészet 1994-ben ismét felállította az 5. flottát bahreini bázissal, kifejezetten az Öböl-térség és az Indiai-óceánon való fokozottabb jelenlét érdekében.³⁰

A kétezres évek elejétől az Egyesült Államok jelentősen átstrukturálta a GCC-országokban található erőit. Szaúd-Arábiából nemcsak kivonta csapatait, de a vezetés-irányítás szempontjából kulcsfontosságú, a térségért felelős Központi Parancsnokság (*Central Command*) előretolt parancsnokságát is áthelyezte a katarai Al-Udeid légibázisra.³¹ Katar 1991-ben kezdte el felfejleszteni katonai repülőterét, ahova 2003 után az előretolt parancsnokságok, valamint az Egyesített Légi Műveletek Központ (CAOC) is átköltözött.³² Katar ad otthont emellett az asz-Szajljah bázisnak is, ahol az USA szárazföldi haderőneve 2000 óta egy harckocsizó dandárnyi harceszközt tárol.³³ Az Egyesült Arab Emírségekben az al-Dzabra légibázison állomásoznak támogató feladatokat betöltő repülőeszközök (felderítő- és légiutántöltő repülőgépek, UAV-k).³⁴ Kuvaitban több bázis is található a szárazföldi és haditengerészeti erők számára. Hasonlóan Katarhoz, az amerikai hadsereg itt is jelentős, három dandár harccsoportnyi haditechnikai eszközt tart.³⁵ Ománban nincs állandó jelenléte az amerikai hadseregnek, bár három légibázis kapcsán is megállapodása van az ománi vezetéssel azok esetleges használatát illetően.³⁶ A létszámokat tekintve nincsenek pontos adatok, de jelenleg nagyságrendileg mintegy harmincezer fő körül lehet az amerikai katonák száma.³⁷

A GCC-országok évente mintegy 130 milliárd dollárt költenek védelemre, ez több mint Nagy-Britannia, Franciaország és Olaszország kiadása együttvéve. Amíg a NATO-ban az elvárt védelmi költségvetés a GDP két százaléka (és ezt a legtöbb ország jelenleg sem teljesíti), addig a GCC-országok átlaga 9,5 százalék volt 2017-ben.³⁸

Az amerikai katonai jelenlét mellett hasonlóan fontos tényező az Öböl-országok fegyverimportja az Egyesült Államokból. A GCC-tagországok legtöbbször – de különösen Szaúd-Arábia és az Egyesült Arab Emírségek – nemzetközi összehasonlításban a védelemre legtöbbet költő országok közé tartoznak. A Stockholmi Békekutató Intézet (SIPRI) kimutatása szerint 2012 és 2016 között mindkét ország előkelő helyen szerepelt a világ top 10 fegyverimportőr országa között: Rijád a második, Abu-Dzhabi a harmadik helyet foglalta el. Az Egyesült Államok részesedése a GCC-tagországok fegyverimportjából kiemelkedő, a már említett két ország Washington első számú partnere.³⁹

³⁰ U.S. Naval Forces Central Command.

³¹ SUN 2010, 48.

³² Az USA, szövetségei és partnerei az Egyesített Légi Műveletek Központból irányították és irányítják többek között a jelenlegi iraki, afganisztáni és szíriai légiműveleteket is.

³³ Ez a legnagyobb ilyen letárolt készlet az USA kontinentális területein kívül. Lásd: www.globalsecurity.org.

³⁴ PAWLYK 2017.

³⁵ GRAFF 2017.

³⁶ KATZMANN 2013, 9–10.

³⁷ Heritage Foundation 2017.

³⁸ SHEIKH–MARK–FAYEK 2017.

³⁹ A világ fegyverimportjában a legnagyobb részesedéssel, 13 százalékkal India rendelkezett. A két öbölbeli ország részesedése 8,3, illetve 4,6 százalék volt, megelőzve ezzel Kínát (4,5 százalék) és Algériát (3,7 százalék). SIPRI 2016, 7., 2.

A fentiek alapján látszik, hogy a GCC-országok régóta és komoly erőforrásokat investáltak az Egyesült Államokkal ápolandó szoros kapcsolatok fenntartásába. Az arab tavasz eseményei, még inkább az Obama-adminisztráció reakciója a történetekre azonban elbizonytalanították a tagországok vezetőseit e különleges kapcsolat fenntartásáról.

A 2010. decemberi tunéziai események, majd a Líbiára, Egyiptomra és számos más térségbeli országra áttérjedő események komoly dilemma elé állították az Egyesült Államokat. Az amerikai vezetés egy kényszerhelyzetben végül szakított a megelőző évtizedek és adminisztrációk politikájával, és a demokratikus fordulatok térnyerése mellett állt ki a stabilitás rovására. Ez az Öböl menti államok olvasatában azt jelentette, hogy az Obama-adminisztráció „hagyta elveszni” egyik legfontosabb régiós szövetségesét, Egyiptomot és Hoszni Mubarakot, „átadva” ezzel az országot a Muszlim Testvériségnek. A líbiai beavatkozás hasonló eredménnyel járt: egyrészt az USA-vezette koalíció megdöntötte Muammer Kaddáfi rezsimjét (bár az eredeti ENSZ-mandátum nem adott erre felhatalmazást), majd a kialakuló káoszban a Muszlim Testvériség komoly pozíciókat szerzett az országban, ráadásul közülük többen Katarból tértek vissza.⁴⁰

A GCC-országok a szíriai konfliktusban az amerikai elköteleződés teljes hiányát érzékelték. Egyfelől Barack Obama az Aszád-rezsim távozását (illetve később az Iszlám Állam elleni harcot) jelölte meg az amerikai külpolitika céljaként, de közben az ehhez szükséges érdemi lépések és erőforrások biztosítása nem történt meg. Az Egyesült Államok nem avatkozott be fegyveresen a háborúba, még a gútai vegyifegyveres támadás után sem (bár előzőleg Obama a vegyifegyverek alkalmazását „vörös vonalnak” tekintette), sőt a fegyveres ellenzék sem volt hajlandó érdemben felfegyverezni és megvédeni.⁴¹

Az arab tavasz eseményei mellett az Obama-adminisztráció iráni politikája volt az a másik tényező, amely talán még komolyabban megrendítette a GCC-államok addigi hitét abban, hogy az USA a jövőben is szándékozik-e a félsziget biztonságának garantálójává lenni. Az évek óta folyó tárgyalások Haszán Róháni iráni elnök megválasztásával vettek új fordulatot. A 2015. július 14-én elfogadott iráni nukleáris megállapodás (JCPOA) azonban elfogadhatatlan volt a GCC számára.

Szerintük a JCPOA inkább a közel-keleti amerikai jelenlét csökkentésének bizonyítéka, amely lehetővé teszi, hogy Washington erőforrásait valóban a távol-keleti térségre terelje át. Az Öböl menti országok – közösen Izraellel – nem kívánták Irán reintegrálódását a nemzetközi rendszerbe, mert ezzel egy olyan regionális középhatalom megerősödése következne be, amelynek Irak összeomlása (vagy inkább összeomlasztása óta) nincs érdemi ellensúlya a térségben.

⁴⁰ ULRICHSEN 2014.

⁴¹ Természetesen a „tétova” amerikai fellépésnek meg volt a maga logikája Washington részéről: nem volt nemzetközi jogi felhatalmazás, nem volt érdemi foratókönyv egy esetleges rezsimváltás utáni időszakra, és a felkelő csoportok többsége hamar iszlamista vagy dzsihadista befolyás alá került. Ezeket a csoportokat felfegyverezni és győzelemre segíteni „öngyilkos” lépés lett volna amerikai részről, hiszen nagy valószínűséggel egy iszlamista rezsim az USA-t ellenségének tekintette volna.

A katonai együttműködés vége? A katari válság(ok)

Az Egyesült Államok hitelességének csökkenése a GCC-országok körében akár oda is vezethetett volna, hogy a hat tagország válaszul erősíti együttműködési szándékát, és újabb lépéseket tesz a kollektív védelem kialakítása érdekében. A GCC már említett 34. csúcstalálkozóján beharangozott egyesített katonai parancsnokság létrehozását akár lehetett volna ezzel is magyarázni. Az előző fejezetben láttuk, hogy a hat állam milyen jelentős összegeket költ a védelemre, a legmodernebb haditechnikai eszközökkel rendelkeznek, amelyek hatékony alkalmazását jelentősen növelné koordinált bevetésük. Különösen igaz ez a ballisztikus rakétavédelemre, amelynek haditechnikai sajátosságaiból adódóan csak percek állnak rendelkezésre a hatékony intézkedések megtételére. Az események azonban teljesen más irányt vettek, az együttműködés helyett olyan folyamatok következtek be a térségben, amelyek megkérdőjelezik az Öböl Menti Együttműködési Tanács jövőjét.

Az arab tavasz eseményeit az egyes GCC-tagországok jelentős eltéréssel ítélték meg, amely leginkább Szaúd-Arábia és Katar ellentétes reakcióin keresztül mutatkoztak meg. Doha az előző uralkodó, Hamad bin Khalifa Al Thani 1995-ös hatalomra kerülése óta tudatosan próbált távolodni Rijádtól, ami megjelent az amerikai katonai jelenlét erősítésében (mint egyfajta biztonsági garancia Rijáddal szemben), a Muszlim Testvériség támogatásában, az iráni kapcsolatok normalizálásában vagy például abban, hogy az Al Jazeera bírálhatta a szaúdi vezetést. Hamad emír aktív külpolitikájának célja az ország nemzetközi befolyásának növelése volt. Ennek része volt egy a kis államokhoz képest látványos közvetítő szerep felvállalása olyan konfliktusokban, mint az afganisztáni polgárháború, a szudáni konfliktus vagy az Izrael és a Hamasz közötti háború. Ezek mellett az uralkodó különös hangsúlyt fektetett a Muszlim Testvériséggel ápolt viszonyra, amelynek tagjai meghatározó szerephez (és menedékhez) jutottak az országban.⁴²

Szaúd-Arábiát mindig is irritálta a katari vezetés már-már szimbiotikus együttműködése a testvériséggel, ám az arab tavasz bekövetkeztéig mindennek nem volt különösebb jelentősége, mivel az iszlámista szervezet az arab világban mindenhol megtúrt vagy üldözött státuszban volt. A 2010-ben elinduló megmozdulások azonban egyszerre több országban is helyzetbe hozták a Muszlim Testvériséget: Tunéziában és Egyiptomban sikerült hatalomra kerülniük, Szíriában az ellenzéki csoportok között meghatározó befolyásra tettek szert, és hasonlóképpen Líbiában is. Az iszlámista szervezet ráadásul ebben mindenhol élvezte a katari vezetés pénzügyi, katonai, illetve diplomáciai támogatását.

Szaúd-Arábia egyre nagyobb frusztrációval figyelte kicsiny szomszédja rá nézve káros aktivitását. A szaúdi–katari szembeállítás talán az egyiptomi folyamatok kapcsán mutatkozott meg a legnyilvánvalóbban, ahol a hatalmi harcok során Doha az iszlámista Morszi-kormányt, Rijád pedig a katonai elit és szekuláris ellenzék jelöltjét támogatta a választások során. Morszi megbuktatása is egyértelmű szaúdi támogatással történt.⁴³

A Katarra nehezedő nyomást jól jelezte, hogy 2013 nyarán a Hamad bin Khalifa Al Thani „önként” lemondott fia javára a trónról. Ettől a lépéstől azt várták, hogy az új katari uralkodó érdemben változtatni fog az ország külpolitikáján, ám hamar kiderült, hogy

⁴² SZALAI 2017, 5.

⁴³ A katonai hatalomátvételt követően a GCC-tagok pénzügyi támogatásával tudta csak fenntartani Egyiptom a fizetési egyensúlyát, így jutott forrás olyan hangulatjavító intézkedésekre, amelyek megkönnyítették a 2013. decemberi referendum és az azt követő elnökválasztás sikerét. SAMHOURI 2014.

a lemondott király továbbra is meghatározó befolyással rendelkezik.⁴⁴ A nyomásgyakorlás következő epizódja 2014 márciusában következett, amikor Szaúd-Arábia, Bahrein és az Egyesült Arab Emírségek hazahívták nagyköveteiket Katarból. A GCC-országok történetében példa nélküli lépést intenzív tárgyalások követték a viszály elsimitása érdekében. A háttéralkuknak köszönhetően 2014 novemberében a nagykövetek visszatértek állomáshelyükre. Akkor úgy tűnt, elindulhat a kapcsolatok normalizálódása, mert decemberben Katarban tartották az Öböl Menti Együttműködési Tanács 35. csúcstalálkozóját. Az eseményt követő elemzések azonban már világosan jelezték, hogy a GCC hat tagja közötti bizalom megroppant, a tanácson belül kialakult egy szaúdi–emírségi–bahreini csoport, egy a konfliktusoktól magát távol tartani igyekvő, semleges ománi–kuvaiti páros és a magára maradt Katar.⁴⁵

A következő katari válság 2017 nyarán robbant ki, amikor Szaúd-Arábia, Bahrein és az Egyesült Arab Emírségek szankciókat vezettek be az ország ellen. A konfliktus ki-robbanásához több folyamat egyidejű kulminálása vezetett. Szaúd-Arábiában 2015-ben uralkodóváltás történt, és az új királlyal, Szalmán ibn Abdul-Azíz Al Szaúddal együtt fia, Mohamed bin Szalmán karrierje is üstökösszerű emelkedésnek indult. A nemzetközi politikában tapasztalatlan Mohamed előbb a hadügyminiszteri posztot kapta meg, majd a potenciális trónörökösök félreállítását követően, 2017 nyarától már a király első számú utódjának számított. A királynak és fiának biztonságpercepciója jelentősen eltér a korábbi uralkodóktól, és az iráni fenyegetést sokkal közvetlenebbnek és súlyosabbnak értékeli.

A szaúdi (és a GCC-) külpolitika tekintetében a Trump-adminisztráció politikája jelentette a második gyökeres változást. Az új amerikai vezetés, szakítva az előző adminisztráció fellépésével, határozott elképzelésekkel kíván visszatérni az Öböl-térségbe. Donald Trump első és második külföldi látogatása Szaúd-Arábiába és Izraelbe vezetett, éppen abba a két országba, amely leginkább elhanyagolva és elárulva érezte magát az előző washingtoni vezetés részéről. A két országban tett ígérek, majd az elmúlt egy évben bekövetkezett amerikai lépések azt mutatják, hogy az új elnök és a mögötte levő, nála jóval mérsékeltebb, realistább szakértői elit az Irán-ellenességben és a dzsihádisták terrorizmus jelentette fenyegetés súlyosságában legalább egyetért, ami viszont valószínűleg az USA „visszatérését” fogja jelenteni a térségbe. Katar az előző, 2014-es válság óta igyekezett módosítani külpolitikáját, ám mindezeket a lépéseket szomszédai elégtelennek ítélték. A 2017. június 5-én bejelentett szankciókhoz a casus bellit egy meglehetősen zavaros ügy szolgáltatta: a katari állami hírügynökség oldalán egy beszámoló jelent meg, amelyben Tamím emír Iránt, a síita Hezbollahot és az iszlamista Hamászt legitim ellenállási mozgalmaknak nevezte, és pozitív értelemben beszélt róluk. Katar azonnal cáfolta, hogy az emír bármikor is mondott volna ilyet, és jelezte, hogy a weboldalt hackertámadás érte, valaki vagy valakik kívülről rakták fel az beszámolót a hírügynökség oldalára. A szaúdi és emírségi sajtó mindenesetre tényként kezelte a beszédet, bíráló és elítélő cikkek sorozata jelent meg, amelyek mintegy felvezetették a szankciók koordinált bejelentését.⁴⁶

A szankciókhoz első körben a GCC három tagja mellett Egyiptom is csatlakozott. A négy ország a diplomáciai kapcsolatok megszakítását és gazdasági bojkott bevezetését

⁴⁴ KHATIB 2014.

⁴⁵ HASSAN 2014, 82.

⁴⁶ SZALAI 2017, 6.

jelentette be, de a közös intézkedések része volt az Al Jazeera hírcsatorna betiltása az említett országokban, a tengeri, szárazföldi és légi határok lezárása, illetve a katari állampolgárok kiutasítása (ezekhez az intézkedésekhez később további országok is csatlakoztak).⁴⁷ A koalíció 13 követeléssel lépett fel Kattarral szemben, amelyek teljesítésére tíz napot adtak. A lista lényegi elemei a korábban már jelzett katari külpolitika elemeit érintették, többek között az iráni nagykövetség bezárását, a katari-iráni kapcsolatok csökkentését, a készülő török katonai bázis építésének leállítását, az Al Jazeera működésének beszüntetését, a Muszlim Testvériséggel, illetve más iszlámista és terrorszervezetekkel való kapcsolatok megszakítását stb.⁴⁸ A tíznapos határidő már első pillanatban rendkívül rövidnek tűnt. A katari diplomácia azonnal megkezdte a kárenyhítést részben a kuvaiti közvetítésen keresztül, részben Washingtonban. A határidő lejárta után a négy arab ország 2017. június 19-én Kairóban újrafogalmazta a követeléseket, a 13 pont helyett hat általánosabb követelés teljesülését várták el Kattartól.⁴⁹

2018 januárjában egyelőre semmilyen jele nincs annak, hogy a szemben álló felek módosítanak vagy közelítenék álláspontjaikat. A 2017 decemberében soron következő 38. GGC-csúcs a két napra tervezett program helyett már az első nap befejeződött. A vendéglátó kuvaiti uralkodón kívül csak Tamím emír ment el személyesen Kattarból a csúcstalálkozóra, a többiek alacsonyabb szinten képviseltették magukat.⁵⁰

Konklúzió

A jelenlegi állapotok alapján nehéz elképzelni, hogy miként oldódhat meg a katari válság. A Kattarral szemben megfogalmazott követelések nem csupán az eddig is gyenge lábakon álló katonai együttműködést sodorják veszélybe, de megkérdőjelezik a politikai és gazdasági integráció terén elért (a katonaihoz képest sokkal komolyabb) eredményeket is.

Az Öböl Menti Együttműködés Tanács tagállamai a felmerülő biztonsági kihívásokat sohasem tudták érdemben megoldani és áthidalni. Az integráció mindig a legkisebb ellenállás irányába haladt, ezért sikerült a gazdasági téren elérni a legtöbb eredményt, bár ott is évtizedekre volt szükség ehhez.

Jóllehet a GCC-t rendszeresen és szívesen próbálták egyfajta arab vagy öbölbeli NATO-típusú szervezetnek aposztrofálni, a valóság ettől mindig távol állt. Bár a szervezet létrehozását a szakirodalom rendszeresen a biztonságpolitikai kihívásokra vezeti vissza, az 1981-es megalakulást követően a GCC ezen a téren óvatos és lassú léptekkel haladt előre. A nyolcvanas évek közepén felállított közös Peninsula Shield Force, bár lehetett volna egy jövőbeni integráció „próbaköve”, az egység demonstrálásán kívül sosem lépett túl. A katonai szervezet értéktelenségét az 1990–1991-es öbölháború mutatta meg leginkább, ami egyben

⁴⁷ Ezek az országok kisebb, a szaúdi külpolitika befolyásának kitett államok voltak: Maldív-szigetek, Mauritius, Líbia, Jemen, Mauritánia, Comore-szigetek. Jordánia a következő napon csatlakozott a szankciókhoz, ám lépései nem jelentettek teljes bojkottot. Bár a nagykövetét hazahívta, és az Al Jazeera adását leállította Amman, a katari állampolgárokat nem szólította fel a távozásra, és a Royal Jordan légitársaság továbbra is repül Dohába.

⁴⁸ Arab states issue 13 demands to end Qatar-Gulf crisis 2017.

⁴⁹ KHAN 2017.

⁵⁰ AL WASMI 2017b.

arra is ráébredtette a GCC tagállamait, hogy a biztonságuk garantálását inkább az Egyesült Államoktól érdemes várni, mint egymástól.

Az Öböl Menti Együttműködés Tanácsának gyengülését számos folyamat erősítette. Egyrészt a 2003-ban elindított iraki invázió egyben az iráni térnyerés kezdetét jelentette, és ez alapjaiban kezdte el átalakítani a térség egyensúlyát. Katar egyre inkább különutas politikát kezdett folytatni, amely a Muszlim Testvériséggel – Szaúd-Arábia legfőbb ideológiai ellenfelével – való együttműködésre helyezte a hangsúlyt. Az arab tavasz épp ezt az iszlamista szervezetet hozta helyzetbe számos arab országban, miközben az Egyesült Államok, a GCC legfőbb partnere, éppen „visszavonulni” készült a Közel-Keletről úgy, hogy közben a nukleáris megállapodás révén Iránt is megpróbálta visszaemelni a regionális hatalmi egyensúlyba. Ez már túl sok volt a generációváltás előtt álló szaúdi (és emírségi) vezetőknek, akik mind az iráni, mind a Muszlim Testvériség jelentette fenyegetést egyre közvetlenebbnek ítélték. A szaúdi–emírségi válaszlépések egyike volt a 2014-es, majd a 2017-es katari válság (amelyhez végül Bahrein is csatlakozott).

Amennyiben nem történik egy hatalomváltás, katonai puccs vagy egy külső katonai intervenció Katarban (mindegyiknek minimális esélyei vannak), úgy nehezen elképzelhető, hogy a katari válság tárgyalásos úton, kompromisszumokkal oldódjon meg. Ennek hiánya viszont megkérdőjelezi az Öböl Menti Együttműködés Tanács további létezését is. Ha nem is számítunk arra, hogy a szervezet látványosan megszűnik a közeljövőben (ennek szükségességéről egyetlen tagország sem nyilatkozott vagy szivárogtatott idáig hivatalos forrásokból), a GCC akkor is tetszhalott állapotba fog kerülni.

Felhasznált irodalom

- AL MAKHAWI, Rashid (1990): *The Gulf Cooperation Council. A Study in Integration*. PhD-Dissertation, University of Salford.
- AL WASMI, Naser (2017): *GCC summit: Second day cancelled amid Qatar row*. Elérhető: www.thenational.ae/world/gcc/gcc-summit-second-day-cancelled-amid-qatar-row-1.681611 (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- ALAMJI, Zafer Muhammad (2015): *Gulf Military Cooperation. Tangible Gains or Limited Results?* Doha, Al Jazeera Center for Studies. Elérhető: <http://studies.aljazeera.net/en/dossiers/2015/03/201533164429153675.html> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- Arab states issue 13 demands to end Qatar-Gulf crisis (2017). *Al Jazeera*. 12 July 2017. Elérhető: www.aljazeera.com/news/2017/06/Arab-states-issue-list-demands-qatar-crisis-170623022133024.html (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- Charter of the Gulf Cooperation Council (GCC)*, 1981. május 25. Elérhető: www.files.ethz.ch/isn/125347/1426_GCC.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- COATES ULRICHSEN, Kristian (2014): *Qatar and the Arab Spring: Policy Drivers and Regional Implications* (September 24, 2014.) Elérhető: <http://carnegieendowment.org/2014/09/24/qatar-and-arab-spring-policy-drivers-and-regional-implications-pub-56723> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- CROWLEY, P. T. (2004): Operational Lessons of the Mesopotamia Campaign, 1914–1918. *Defence Studies*, Vol. 4, No. 3. 335–360.

- GCC joint defense council formed (2012). *Arab News*, 10. 29. Elérhető: www.arabnews.com/node/225485 (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- GCC to set up unified military command (2012). *Gulf News*, 12. 15. Elérhető: <http://gulfnews.com/news/gulf/bahrain/gcc-to-set-up-unified-military-command-1.1123718> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- GlobalSecurity.org: *Camp As Sayliyah*. Elérhető: www.globalsecurity.org/military/facility/camp-as-sayliyah.htm (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- GRAFF, Justin (2017): *Army Vice Chief of Staff touts APS-5 as critical to CENTCOM theater readiness*. U.S. Army. Elérhető: www.army.mil/article/180702/army_vice_chief_of_staff_touts_aps_5_as_critical_to_centcom_theater_readiness (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- HASSAN, Islam Khalid (2014): *GCC's 2014 Crisis. Causes, Issues and Solutions*. Doha, Al Jazeera Center for Studies.
- Heritage Foundation (2017): *2017 Index of U.S. Military Strength*. Elérhető: <http://index.heritage.org/military/2017/assessments/operating-environment/middle-east/#rf84-3599> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- KATZMANN, Kenneth (2013): *Oman: Reform, Security, and U.S. Policy*. Congressional Research Service.
- KHAN, Taimur (2017a): *Arab countries' six principles for Qatar 'a measure to restart the negotiation process'*. Elérhető: www.thenational.ae/world/gcc/arab-countries-six-principles-for-qatar-a-measure-to-restart-the-negotiation-process-1.610314 (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- KHATIB Lina (2014): *Qatar and the Recalibration of Power in the Gulf*. Carnegie Endowment for International Peace. Elérhető: http://carnegieendowment.org/files/qatar_recalibration.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- KOCH, Sebastian (2010): *The GCC as a Regional Security Organization*. KAS International Reports. Elérhető: www.kas.de/wf/doc/kas_21076-544-2-30.pdf?101110141517 (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- KOSTINER, Joseph (2011): GCC Perceptions of Collective Security in the Post-Saddam Era. In KAMRAVA, Mehran szerk.: *International Politics of the Persian Gulf*. New York, Syracuse University Press. 94–119.
- KUFFEL, Glenn P. (2000): *The Gulf Cooperation Council's Peninsular Shield Force*. Naval War College.
- LEGRENZI, Matteo (2011): *The GCC and the International Relations of the Gulf*. London, I. B. Tauris.
- Oman goes blunt 'against' a Gulf union (2013). *Al Arabiya News*. 7 December 2013. Elérhető: <https://english.alarabiya.net/en/News/middle-east/2013/12/07/Oman-says-it-opposes-union-of-Gulf-States.html> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- ONLEY, James (2009): *Britain and the Gulf Shaikhdoms, 1820–1971. The Politics of Protection*. CIRS Occasional Paper No. 4.
- OPEC (2015): *Annual Statistical Bulletin*. Vienna, Organization of Petroleum Exporting Countries.
- PAWLYK, Oriana (2017): *Air Force Acknowledges Clandestine Base in UAE*. Elérhető: www.military.com/dodbuzz/2017/08/28/air-force-acknowledges-clandestine-base-in-uae (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- SAMHOURI, Mohammed (2014): *Egypt's Economy and the Fall of the Beblawi Government*. Carnegie Endowment for International Peace. Elérhető: <http://carnegieendowment.org/sada/54752> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)

- SHEIKH, Haroon – MARK, Bob – FAYEK, Bassem (2017): *The emerging GCC defence market. The \$30 billion opportunity*. Elérhető: www.strategyand.pwc.com/me/report/emerging-gcc-defence-market (A letöltés dátuma: 2018. 01. 18.)
- SIPRI (2016): *Trends in International Arms Transfers*. Stockholm, SIPRI.
- SUN, Degang (2010): The US Military Bases in the Gulf Cooperation Council States. Dynamics of Readjustment. *Journal of Middle Eastern and Islamic Studies (in Asia)*, Vol. 4, No. 4. 44–63.
- SZALAI Máté (2013): *Az Öböl Menti politikai rendszerek legfontosabb jellemzői és kihívásai a XXI. század elején*. KKI Tanulmányok, T-2013/10.
- SZALAI Máté (2017): *Diplomáciai válság a Perzsa-öbölben. Katar elszigetelésének kísérlete*. KKI Elemzések, E-2017/11.
- TAKAGI, Shinji (2012): *Establishing Monetary Union in the Gulf Cooperation Council. What Lessons for Regional Cooperation?* ADBI Working Paper Series, No. 390.
- The Economist Intelligence Unit (2013): *GCC customs union up and running*. Elérhető: <http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=902649474&Country=Qatar&topic=Economy&subtopic=Forecast&subsubtopic=External+sector&u=1&pid=121764996&oid=121764996> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- UAE MFA (2017): *President His Highness Sheikh Khalifa issues Resolution forming UAE-Saudi Joint Cooperation Committee*. Elérhető: www.mofa.gov.ae/EN/MediaCenter/News/Pages/05-12-2017-UAE-Saudi.aspx#sthash.ftqbnfYp.dpuf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- U.S. Naval Forces Central Command: *History* (s. a.). Elérhető: www.cusnc.navy.mil/Subs-and-Squadrons/ (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- ULRICHSEN, Kristian Coates (2011): *Insecure Gulf*. New York, Columbia University Press.
- ULRICHSEN, Kristian Coates (2014): *Qatar and the Arab Spring. Policy Drivers and Regional Implications*. Washington, Carnegie Endowment for International Peace. Elérhető: <https://carnegeieendowment.org/2014/09/24/qatar-and-arab-spring-policy-drivers-and-regional-implications-pub-56723> (A letöltés dátuma: 2019. 03. 20.)

Vákát oldal

Az ASEAN és az ASEAN Regionális Fórum

Bartók András

Bevezető

A globális viszonyok jövőbeli alakulása számára az ázsiai csendes-óceáni régió egyre markánsabban tűnik fel a kitekintésekben mint a várható dinamikát domináló földrajzi egységek egyike. Legyen szó akár az előremutató gazdasági, társadalmi vagy politikai és biztonsági folyamatokról, nehéz lenne elképzelni a világ jövőjét anélkül, hogy a régió jelentőségét ne központi kérdésként kezelnék.

Miközben az ezredforduló utáni gazdasági recesszió és az ezt követő talpra állás komoly sebhelyeket hagyott az európai politikai integráció körüli párbeszédben,¹ az ázsiai régió politikai integrációs folyamatai továbbra is stabilan növekvő tendenciákat mutatnak, igaz, sokkal kezdetlegesebb állapotban tartó folyamatokról van szó. A gazdasági fejlődéssel párhuzamosan az olyan feltörekvő ázsiai hatalmak, mint Kína vagy India globális jelenléte is egyre élénkebben érezhető. Ráadásul az Ázsia–Csendes-óceáni régió sikerei mögött most már nemcsak az exportorientált gazdasági berendezkedés jellegzetességeit találjuk, hanem egyre inkább a belső fogyasztói körök kiépülése is mozgatja a régió fejlődésének motorját.² Ha a térség globális társadalmi súlyát akarnánk hangsúlyozni, elég rámutatni arra a fejleményre, hogy 2017-re a világ lakosságának 60 százaléka Ázsiában él.³ Ugyan az ENSZ előrejelzései alapján a leggyorsabb demográfiai növekedési tendenciák 2017–2050 között az afrikai kontinensen várhatók, a második leggyorsabban növekvő kontinens Ázsia lesz, és a század végére még mindig a legnépesebb régióként tarthatjuk majd számon.⁴ Arányai-ban sem várható, hogy sokat változna a kontinensek demográfiai mutatóinak megoszlása, 2050-ben a Föld lakosságának 59 százaléka él majd Ázsiában.⁵

Érdekes szemléltetője a globális biztonságpolitikai berendezkedésben mutatkozó súlyponteltolódásnak Eurázsia régióinak védelmi költségvetésekben tapasztalható eltérő dinamikája. Míg az európai védelmi költségvetések az elmúlt években csökkenő tendenciát mutattak, az egyetlen olyan régió, ahol az elmúlt években folyamatos növekedést láthattunk a védelmi kiadások terén, az Ázsia volt, nagyjából évi 6 százalékos növekedéssel 2014 és 2016 között.⁶

¹ IMF 2016, 16.

² ENSZ 2017a, 6.

³ ENSZ 2017b, 7.

⁴ ENSZ 2017b, 9.

⁵ ENSZ 2004, 18.

⁶ IISS 2017, 20.

Ebben az egyre kompetitívebb védelempolitikai közegben érdemes lehet vetnünk egy pillantást arra, hogy a régió vezető hatalmaival összehasonlítva mekkora súlyt képvisel a Délelelet-ázsiai Nemzetek Szövetsége (*Association of East Asian Nations*, a továbbiakban: ASEAN). A szervezet integrációs folyamata azért is lehet érdekes a régió jövőbeli erőviszonyaira nézve, mert ha megnézzük a tagországok védelmi kiadásait, látható, hogy önmagában egyikőjük sem tekinthető meghatározó szereplőnek, ám ha egy összefonódott, integráltabb jövőkép felé tart az ASEAN, jelentős tényezőként lehet vele számolni akár az erőegyensúlyon alapuló megközelítések terén is.

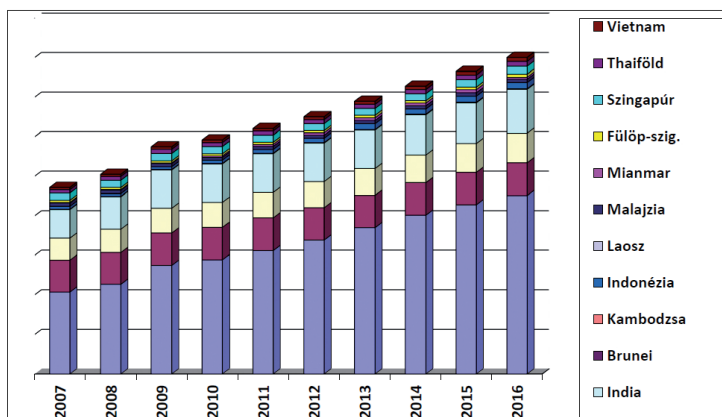
1. táblázat

Dél- és Kelet-Ázsia vezető hatalmainak védelmi költségvetései (2007–2016)

Védelmi kiadások (millió USD értékben kifejezve)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Kínai Népköztársaság	103 670	113 541	137 512	144 499	156 008	169 381	185 151	200 914	214 093	22 5712
Japán	40 557	40 166	40 919	41 062	41 615	41 114	40 939	41 159	41 103	41 568
Dél-Korea	27 698	29 509	31 364	31 620	32 061	32 876	33 912	34 953	36 432	37 264
India	36 179	41 035	48 315	48 508	48 978	48 804	48 444	50 812	51 295	55 630
<i>ASEAN-tagországok (összesítve)</i>	<i>27 776</i>	<i>28 325</i>	<i>29 319</i>	<i>30 423</i>	<i>31 820</i>	<i>33 133</i>	<i>36 505</i>	<i>36 243</i>	<i>39 781</i>	<i>40 155</i>
Brunei	375	386	379	396	380	372	372	484	424	404
Kambodzsa	120	99	169	202	213	233	253	279	381	361
Indonézia	3 659	3 413	3 566	4 188	4 802	5 513	7 412	6 531	7 639	7 782
Laosz	25	23	19	19	21,9	22	23	24	24	24
Malajzia	4 252	4 348	4 105	3 585	4 018	3 833	4 177	4 208	4 532	4 295
Mianmar	642	642	642	1 700	2 400	2 900	3 268	3 275	3 755	2 260
Fülöp-szigetek	2 809	2 809	2 702	2 838	2 885	2 925	3 326	3 071	3 335	3 989
Szingapúr	8 911	8 981	9 280	9 104	8 779	8 578	8 548	8 800	9 394	9 986
Thaiföld	4 230	4 907	5 474	5 066	5 217	5 143	5 346	5 385	5 732	6 047
Vietnám	2 753	2 712	2 979	3 321	3 100	3 610	3 775	4 184	4 562	5 004

Megjegyzés: bizonyos országok esetében nem áll rendelkezésre adott évre vonatkozó hivatalos védelmi költségvetés (lásd: szürkével jelölt cellák), ezen adatok forrásául az IISS *The Military Balance* című évkönyveiben található feltételezett védelmi költségvetés szolgált a táblázatban feltüntetett értékek forrásául: IISS 2007, 2008, 2012, 2014, 2015, 2016, 2017.

Forrás: SIPRI *Military Expenditure Database* (s. a.). Elérhető: www.sipri.org/databases/milex (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)



1. ábra

Dél- és Kelet-Ázsia vezető hatalmainak és az ASEAN-tagországok védelmi költségvetései (2007–2016)

Forrás: a szerző szerkesztése

Az ázsiai csendes-óceáni térség védelmi kiadásainak átfogó, regionális spektrumú növekedési tendenciái között egyértelműen azonosítható a Kínai Népköztársaság (a továbbiakban: KNK) katonai kiadásainak drasztikus növekedése, ám szintén fontos tényező a környező országok óvatos alkalmazkodása, ha nem is felzárkózása a kínai fegyverkezés üteméhez.

Európában két és fél évtized állománycsökkentésének köszönhetően olyan kulcsfontosságú NATO-tagállamok, mint Franciaország, Németország, Olaszország és az Egyesült Királyság összesített haderőlétszáma 1996 óta 1,3 millióról 716 000 főre csökkent.⁷ Ehhez képest a kelet-ázsiai hatalmak között találjuk napjaink legnagyobb állományú fegyveres erőit. Az ázsiai csendes-óceáni térség hatalmai ráadásul nem csupán fegyveres erőik létszámának tekintetében képeznek számottevő tényezőt, de a térség több országában is határozott védelempolitikai reformok és haderőfejlesztés jellemezte az elmúlt évek fejlődéstörténetét. A régió meghatározó szereplői fokozott figyelemmel igyekeznek kibővíteni a konvencionális hadviseléshez szükséges eszköztárukat és haditengerészeti erőikivítési képességeiket.⁸ Az ázsiai csendes-óceáni régióra egyre inkább úgy tekinthetünk, mint az egyik leggyorsabb ütemben militarizálódó térségre.

Ehhez a militarizációs folyamathoz azonban nem társult olyan szoros integrációs jellegű nemzetközi közösség vagy szövetségi rendszer, mint az Európai Unió vagy a NATO. Kelet-Ázsiában egy sokkal lazább integrációs folyamatot figyelhetünk meg, a régió biztonsági környezetét pedig sokkal inkább meghatározza egyes nagyhatalmak jelenléte, illetve egymással szembeni óvatos rivalizálása, semmint a szoros elköteleződésekkel jellemezhető biztonsági szervezetek ténykedése. Az Egyesült Államok katonai jelenléte a térségben egyrészt a Guam területén található támaszpontonra, valamint az érintett szövetségesekkel kötött bilaterális szerződések alapján a fogadó országokban állomásoztatott csapatok jelenlétére

⁷ IISS 2017, 63.

⁸ IISS 2017, 237.

épül. Az USA ilyen kétoldali egyezményekre épülő, a hidegháború során kialakított szövetségi berendezkedését szokás „kerékagy és küllők” (*hub-and-spokes*) néven illetni, illetve a szerződések aláírásának helyszíne alapján San Fransisco-i Rendszerként (*San Francisco System*) is hivatkoznak rá.⁹

Mind a bipoláris világrend időszakában, mind napjainkban a kelet-ázsiai régió nemzetközi viszonyai sajátos jellegzetességeinek köszönhetően egészen más dinamikát mutatnak az integrációs folyamatok. A régió biztonsági rendszerének regionális jellegzetességeit ma is meghatározza egyrészt a már említett „kerékagy és küllők” bilaterális szövetségi hálózata, az egyre dominánsabb katonai hatalommá váló Kínai Népköztársaság, a bizonytalanság Japán biztonságpolitikai szerepvállalásának jövője kapcsán, a megosztott Koreai-félsziget, Tajvan és a szárazföldi Kína közötti feszültségek, valamint az egyre összetartóbb ASEAN-közösség. Politikai síkon a térségre átfogóan jellemző az egyre harsányabb politikai tényezőket képező nacionalizmus, amely sok ország esetében konfrontatív külpolitikai állásponthez vezet, a változatos politikai rendszerek elterjedése, amely azonban a demokratizálódás terjedésének óvatos, de stabil tendenciáját mutatja, illetve elszórt etnikai önállósodási törekvések is megfigyelhetők. Gazdasági téren a dinamikus növekedési tendenciák, az egyre nagyobb arányú jól képzett munkaerő és a fegyelmezett munkakultúra jellemzi a régiót.¹⁰

Mindezek mellett azonban több olyan területen is változó tendenciák mutatkoznak, amelyek a későbbiekben akár alapjaiban átformálhatják a régió berendezkedését. A regionális integráció kérdésköre szempontjából az egyik meghatározó jelenség az egyre gyarapodó és funkciójukat tekintve egyre elmélyülő multilaterális intézmények megjelenése, valamint a többoldalú párbeszédet elősegíteni hivatott fórumok kibővülése.¹¹

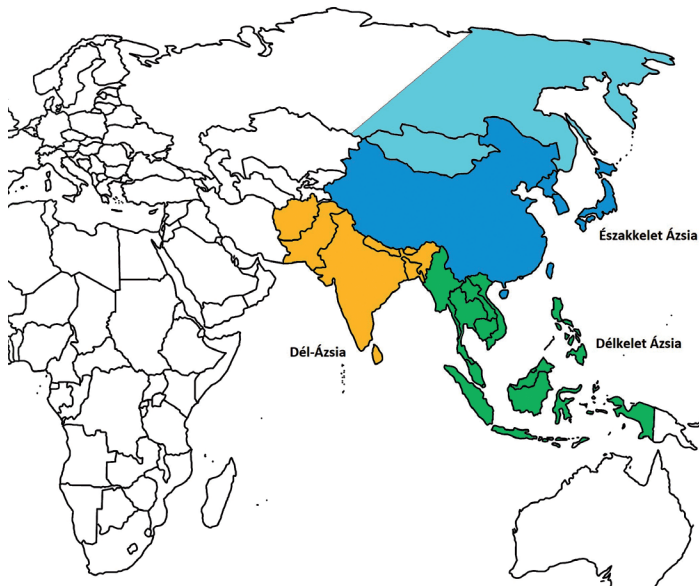
Az ázsiai csendes-óceáni régiót földrajzi, kulturális és geopolitikai szempontból három nagyobb egységre lehet elkülöníteni: 1. Dél-Ázsia, 2. Délkelet-Ázsia, 3. Északkelet-Ázsia). A geopolitikai irányból történő regionális felosztás logikája ráadásul azért is meghatározó, mert a *Délkelet-Ázsia* fogalom is a második világháború alatt a szövetséges erők hadászati tervezési folyamata során megalkotott egységként került be a köztudatba.¹²

⁹ SHAMBAUGH–YAHUDA 2014, 46.

¹⁰ SHAMBAUGH–YAHUDA 5.

¹¹ SHAMBAUGH–YAHUDA 5.

¹² LUKÁCS 2016, 178.



2. ábra

Az ázsiai csendes-óceáni térség regionális felosztása

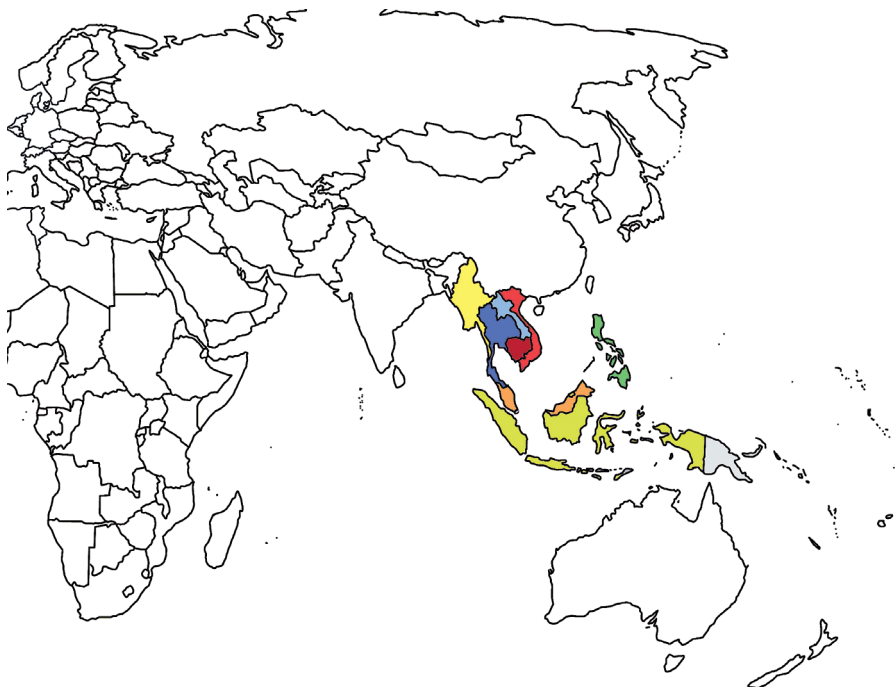
Forrás: a szerző szerkesztése

Dél-Ázsia regionális egysége magában foglalja az indiai szubkontinentet és a kulturális és geopolitikai szempontból szorosan hozzá kapcsolódó országokat (India, Pakisztán, Banglades, Bhután, a Maldív-szigetek, Nepál és Sri Lanka). A térség sajátossága, hogy egyfajta önálló egységként is értelmezhető a három globális geopolitikai övezet, az Atlanti- és Csendes-óceáni tengeri övezet, az eurázsiai kontinentális övezet és a vegyesen tengeri-kontinentális Kelet-Ázsia övezetének hármasságánál.¹³

Északkelet-Ázsia a kínai civilizációs hatások örökén kialakult geopolitikai egység és kultúrkör országait foglalja magában (Kínai Népköztársaság, Kínai Köztársaság/Tajvan, Koreai Népi Demokratikus Köztársaság/Észak-Korea, Koreai Köztársaság/Dél-Korea, Japán). Földrajzi értelemben az orosz távol-keleti régió és Mongólia is ezen egységhez köthető, ám mivel mindkét szereplő szorosabb kapcsolatban áll Ázsia belső, kontinentális dinamikájával, elsősorban inkább a kínai írásbeliség hagyományán kialakult, közös kulturális örökségű (汉字文化圈 – „kínaiírás-kultúrkör”)¹⁴ országokat szokás idesorolni.

¹³ COHEN 2014, 44.

¹⁴ A régió kulturális alapú értelmezésének japán elnevezése, de a kifejezés kínai változata is hasonlóan használatos a térség megnevezésére.



3. ábra
Az ASEAN tagországai

Forrás: a szerző szerkesztése

Délkelet-Ázsia lényegében a fent említett két régió közötti, elkülöníthető egység, amely geopolitikai összefüggésein túl a teljes régiót magában foglaló integrációs közösségnek, a Délkelet-Ázsiai Nemzetek Szövetségének (ASEAN) ad otthont. Tagállamai: Fülöp-szigetek, Indonézia, Malajzia, Szingapúr, Thaiföld, Brunei, Vietnám, Laosz, Mianmar és Kambodzsza). Az ASEAN szervezetének bővítése Kelet-Timor és Pápua Új-Guinea csatlakozásával várhatóan teljesen lefedi majd Délkelet-Ázsia országait.

Míg Dél-Ázsiában India és Pakisztán, Északkelet-Ázsiában a Kínai Népköztársaság, Japán és Dél-Korea, illetve a jelentős amerikai jelenlét dinamikája járul hozzá a regionális nagyhatalmi érintettséghez, Délkelet-Ázsiából ez a fajta nagyhatalmi dominancia hiányzik. Talán ennek is köszönhető, hogy Kelet-Ázsia regionális integrációjának háttérben leginkább ez a térség és különösen az ASEAN szervezete áll. A szervezet, különösen a bipoláris világrend megszűntét követően, egyértelmű főszereplője több olyan törekvésnek, amelynek célja megváltoztatni, de legalábbis kiegészíteni a térség viszonyait meghatározó nagyhatalmi rivalizálást és a „kerékagy és küllők” köré csoportosuló biztonsági rendszerre épülő berendezkedést. Ennek két legfontosabb eleme egyrészt magának az ASEAN szervezetének létrejötte és a közösség egyre mélyebb integrációjának folyamata. Ugyan sok problémával kell, hogy megküzdjön konzultációs és konszenzusalapú döntéshozatali rendszerének köszönhetően, ám még a komolyabb kényszerítő mechanizmusok hiánya mellett is képes integrált nemzetközi közösségként egyre meghatározóbb szerepet betölteni a térségben.

A másik fontos eszköze olyan, a párbeszéd és a biztonsági együttműködés lehetőségének megteremtésére hivatott fórumok kialakítása és azokban vezető szerep betöltése, amelyek igyekeznek minél inkább bevonni és konzultációra készíteni az érintett regionális és globális szereplőket. Ezek közé sorolhatjuk többek között az Egyesült Államokat, az Oroszországi Föderációt, a Kínai Népköztársaságot és az Európai Uniót is magában foglaló ASEAN Regionális Fórumot.

Jelen fejezet célja, hogy az ASEAN fejlődéstörténetére és a szervezet integrációs folyamatának bemutatására építve áttekintést adjon az ASEAN egyik legfontosabb intézményesített biztonsági szervezeteként is értelmezhető ASEAN Regionális Fórum kialakulásáról, napjainkban betöltött szerepéről, továbbá a várható fejlődési lehetőségekről és kihívásokról.

A Délkelet-Ázsiai Nemzetek Szövetsége (ASEAN) és az ASEAN Regionális Fórum (ARF)

ASEAN

Az ASEAN biztonsági intézményként történő azonosítása leginkább a kollektív biztonság keretrendszerén belül lehetséges. A szervezet a későbbiekben részletesen bemutatott, 1976-os Barátsági és Együttműködési Szerződés alapelveire támaszkodva tudta kialakítani azt az állapotot, hogy ma már a részt vevő országok közötti fegyveres konfliktus lehetősége szinte elképzelhetetlen. Hiányzik azonban az ASEAN működési szerkezetéből a kialakult rend felborítása esetén bármilyen kényszerítő mechanizmus, így a szervezet hatékonyságával kapcsolatos kritikák sem alaptalanok. Az ASEAN jövője szempontjából várhatóan e kényszerítő mechanizmusok kialakítása fogja meghatározni a szervezet relevanciájának fennmaradását vagy épp elhalványulását.

Az ASEAN 1967. augusztus 8-án alakult öt, merőben különböző jellemzőkkel rendelkező és eltérő politikai berendezkedésű állam közösségeként. Ezek: Indonézia, Malajzia, Thaiföld, Szingapúr és a Fülöp-szigetek.¹⁵ Motivációjuk egyrészt az volt, hogy közösen gátat szabjanak a belföldi kommunista törekvések térnyerésének, másrészt hogy képesek legyen ellensúlyozni a régióban meghatározó erővé váló Vietnámot.¹⁶ Ám a regionális hatalmi egyensúly, valamint a belpolitikai stabilitás közösségi fellépésén túl már a szervezet megalakulásakor megmutatkozott az ASEAN átfogó regionális küldetésének gondolata. Az alapító államok vezetői már 1967-ben is megfogalmazták elképzelésüket, miszerint egy új korba lépve Délkelet-Ázsia történelmében, a térség végre képessé válhatna arra, hogy problémáival saját alapokon nyugvó keretek között és szabadon birkózzon meg, nem pedig a nagyhatalmi rivalizálás állandó színtereként, a regionális belső viszonyait pedig a valódi függetlenség, egyenlőség és békés együttműködés eszközeivel alakítsa ki.¹⁷

Az ASEAN közösségének alapköve volt a szervezet Barátsági és Együttműködési Szerződésének (*Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia*, TAC) aláírása 1976-ban. Ebben a felek megegyeztek az alábbi alapelvekben a közös viszonyok terén:

¹⁵ ACHARYA 2009, 54.

¹⁶ ACHARYA 2009, 121.

¹⁷ ACHARYA 2009, 121.

- egymás szuverenitásának és területi egységének kölcsönös tiszteletben tartása;
- minden részt vevő államnak jogában áll bármiféle külső nyomásgyakorlás nélkül léteznie;
- nem avatkoznak be a másik fél belügyeibe;
- az érdekellentétek békés rendezése mellett kötelezik el magukat;
- visszautasítják az erőszak alkalmazásával való fenyegetőzést;
- hatékony együttműködésre törekednek egymással.

A TAC aláírása a továbbiakban megelőzte az ASEAN szervezetéhez csatlakozó országok befogadását a szervezetbe, de később már nem ASEAN-országok is csatlakozhattak az egyezményhez. Mára már lényegében az ARF minden részt vevő országa egyben a TAC egyezményét is aláírta.

A szervezet alapítása után az első bővítést 1984-ben hajtották végre, miután az angolok kivonulásával Brunei elnyerte függetlenségét, a szervezet pedig alig egy héttel az ország függetlenné válása után felvette tagjai közé.¹⁸

A szervezet számára a következő mérföldkő a tagországok közötti szabadkereskedelmi egyezmény (*ASEAN Free Trade Agreement*, AFTA) kialakítása volt, amelynek tervezetét először 1992-ben jelentették be, akkor 15 éves távlatban gondolkodva.¹⁹ Azonban az ASEAN-országok közötti konszenzusos tárgyalások, valamint a szervezet kifejezetten informális jellegű egyeztetési módszerei miatt a tárgyalások lassan haladtak, az érdekellentétek megoldása zárt ajtók mögött, nem hivatalos csatornákon keresztül zajlott. Ezért a szabadkereskedelmi egyezmény fokozatosan, egyes termékcsoportok vámtarifáinak csökkentésével, majd ezek körének bővítésével, a tagországok és a bővítések során csatlakozó tagok fokozatos bevonásával valósult meg, de végül 2010-re a legtöbb tagállam a legtöbb termékre vonatkozó importtarifát sikeresen csökkentette 0–5 százalékra.²⁰

Az ASEAN Regionális Fórum első ülését 1994. július 25-én Bangkokban tartotta, az ASEAN-országok vezetésével. A találkozó és az ebből kiépülő biztonsági szervezet célja egy olyan konzultatív közösség kialakítása volt, amely a világ legfontosabb szereplőinek bevonásával (köztük Kína, Japán, Oroszország, az Egyesült Államok és az Európai Unió) képes kialakítani egy regionális biztonsági rendszert, amelynek a központjában a kooperatív biztonsági együttműködés áll. Az ARF a térségben kialakult hatalmi erőegyensúlyt nem leváltani hivatott, hanem kiegészíteni az intézményes keretek között zajló párbeszéd megteremtésével. Ahogy az első ülésen részt vevő ausztrál külügyminiszter fogalmazott: „a biztonság kialakítása másokkal közösen, nem mások ellenében”.²¹ Az ARF első ülésén 18 alapító tag vett részt: az ASEAN-országok (Indonézia, Malajzia, Fülöp-szigetek, Szingapúr, Thaiföld, Brunei), az Egyesült Államok, Kanada, Japán, Dél-Korea, Ausztrália, Új-Zéland, Oroszország, Kína, Pápua Új-Guinea, Vietnám, Laosz és az Európai Unió.

Az ASEAN bővítésének következő lépcsőfoka Vietnam csatlakozása volt a szervezethez 1995-ben. A szervezet és a régió fejlődéstörténetét jól jellemzi, hogy a kezdetben

¹⁸ BALOGH 2016, 201.

¹⁹ ACHARYA 2009, 167.

²⁰ ASEAN (b).

²¹ ACHARYA 2009, 199.

a kommunizmus térnyerésének félelmében összekovácsolódott és Vietnám erejét ellensúlyozni hivatott közösség egyhangúlag fogadta tagjává a továbbra is kommunista országot.²²

1997-ben Laosz és Mianmar (Burma) csatlakozott, ám az utóbbi ország befogadása némileg problematikus fényben tüntette fel a szervezetet. Míg korábban a szervezet bővítése értelmezhető volt egy „demokratikus biztonsági szervezet” keretrendszerén belül (bár már Vietnám csatlakozása kapcsán is némileg árnyaltabb ez a megközelítés), a kilencvenes években a katonai diktatúra által vezetett Mianmar nemzetközi páriaként szerepelt a nemzetközi viszonyok színterén. A rezsim elnyomó jellege és emberjogi visszaélései heves bírálatot váltottak ki mind az EU, mind az Egyesült Államok részéről, a környező országok azonban egyre inkább hajlottak Mianmar integrációjának irányába. Az ASEAN országai arra az álláspontra jutottak, hogy teljes jogú tagként elfogadva Mianmart, lassú, de egyértelmű közeledést és nyitást elérve, a későbbiekben pozitív visszacsatolási kommunikációval támogathatják a piacgazdaság elemeinek és a demokratikus intézményeknek kiépítését. Ezt a megközelítést konstruktív elköteleződésnek (*constructive engagement*) nevezték.²³ E konstruktív hangvételnek szintén megfelelt Laosz befogadása a közösségbe, miután a vietnami háború után elapadó amerikai segélyek nélkül komoly gazdasági lemaradásba csúszó ország a kilencvenes évektől egyre nagyobb hajlandóságot mutatott a piacgazdasági reformok felé történő törekvésekre, igaz, ezek nem vezettek komolyabb változásokhoz.²⁴ Az ASEAN 1995-ben sikeresen egyezett meg Délkelet-Ázsia atomfegyvermentes övezetté nyilvánításában.²⁵ A megállapodást a bangkoki szerződésben rögzítették,²⁶ amely 1997-ben lépett érvénybe. Ebben megtiltották a nukleáris fegyverek fejlesztését és beszerzését a tagállamok számára.

Kelet-Ázsia átfogó regionális integrációs viszonyainak elmélyítését segítette elő az ASEAN+3 kezdeményezés 1997-ben.²⁷ Ez az ASEAN, a Kínai Népköztársaság, Dél-Korea, valamint Japán közötti kapcsolatok javítására hivatott rendszeres találkozók és értekezleteket jelenti.

A szervezet eddig lezajlott bővítési folyamatának utolsó elemét Kambodzsa csatlakozása jelentette 1999-ben.²⁸ Az ASEAN fejlődése a kétezres évektől kezdve a jelenlegi tíz tagállam egyre szorosabb integrációjának jeleit mutatja. 2008-ban fogadta el a szervezet az ASEAN-kartát, amelyben megfogalmazódik, hogy a szervezet célja egy EU-jellegű közösség kialakítása. A karta a TAC korábbi alapelveit kiegészíti a jogállamiság, a jó kormányzás, a demokratikus és alkotmányos berendezkedés, az emberi jogok és a társadalmi igazságosság elősegítésére való törekvéssel.²⁹

Az ASEAN 2003-ban tartott kilencedik csúcstalálkozóján egyezett meg az integrációs folyamatok új iránya kapcsán a hárompilléres közösségi törekvések kiépítéséről.

Ezek: a Biztonsági Közösség (*ASEAN Security Community, ASC*), a Gazdasági Közösség (*ASEAN Economic Community*) és a Szocio-kulturális Közösség (*ASEAN Socio-*

²² BALOGH 2016, 155.

²³ BALOGH 2016, 103.

²⁴ BALOGH 2016, 177.

²⁵ SHAMBAUGH–YAHUDA 2014, 241.

²⁶ Lásd: www.nonproliferation.org.

²⁷ ACHARYA 2009, 214–215.

²⁸ BALOGH 2016, 210.

²⁹ BALOGH 2016, 213.

Cultural Community).³⁰ Az ASC célja egy átfogó biztonsági közösség kialakítása, normatívák kiépítése, konfliktusmegelőzési és -megoldási folyamatok, továbbá egyéb békeépítő mechanizmusok kidolgozása volt.³¹ Az ASC kiegészült a *politikai* dimenzióval (ASPC). Az integrációs folyamatok kiindulópontjául 2015-öt jelölték ki a 2009-ben összeállított, *ASEAN Political Security Community Blueprint* című dokumentumban. Az ASPC jegyében a korábban lefektetett kooperatív biztonsági törekvések normatív keretein felül az együttműködés kiegészült a drogkereskedelem elleni közös fellépés összehangolására hivatott találkozókkal: ASEAN miniszteri találkozó drogügyek kapcsán (*ASEAN Ministerial Meetings on Drug Matters*, ADMM), illetve a rendszeressé váló ASEAN miniszteri találkozó nemzetközi bűnszövetkezetek kapcsán + Kína (*ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime Plus China*, AMMTC+China). Az ASPC az ASEAN keretein túli biztonsági szerepének alapja az ASEAN Regionális Fórum, így az ASPC programja nagyban támaszkodik az ARF megerősítésére, különös tekintettel a szervezet preventív diplomáciai szerepének kialakítására.³²

Az ASEAN alapítása óta a szervezet egyik legnagyobb eredményeként könyvelhetjük el, hogy ugyan a térségben a szervezet 1967-es megalapítása óta a mára taggá vált országok között adódtak fegyveres konfliktusok (Kambodzsa vietnami megszállása, 1978–1989; határ menti konfliktus Thaiföld és Laosz között 1986-ban, illetve határvillongások Vietnám és Thaiföld között az 1978–1989 közötti időszakban), de a szervezethez való csatlakozást követően az ASEAN-országok között nem robbant ki fegyveres konfliktus.³³ A szervezet biztonsági vonatkozásának további érdemi eredménye a térség atomfegyvermentessé válása, illetve a TAC és annak kibővítése a tagországokon túli felekre.

A szervezet központi felülete a tagországok államfőinek évenkénti csúcstalálkozója (*ASEAN Summit*), valamint a külügyminiszteri csúcstalálkozó (*ASEAN Ministerial Meeting*, AMM). Ez utóbbi feladata a közösségi törekvések közös irányvonalainak kialakítása, valamint az ASEAN-tevékenységek koordinálása. A külügyminiszteri csúcstalálkozókra túl az ASEAN-országok továbbá szakterületi miniszteri találkozókat is tartanak. A szervezet intézményi keretrendszerének központi alakja az ASEAN-főtitkár, akit az AMM javaslatára az ASEAN-csúcstalálkozón nevez ki a tagországok vezetőiből álló közösség. A főtitkár egyben a jakartai székhelyű ASEAN Állandó Bizottság (*ASEAN Standing Committee*, ASC) vezetője. E szerv rendeltetése az ASEAN közös ügyeinek koordinálása az AMM találkozók közötti időszakban, valamint a különböző szakpolitikai tevékenységek felülvizsgálata és az AMM által elfogadott irányelvek kivitelezése a szakpolitikai közreműködések terén. Az ASC főtitkára minden esetben az épp soron következő AMM-találkozó házigazdaországnak külügyminisztere, ám az elnökségi idejének első és utolsó bizottsági ülését leszámítva a bizottságot az ASEAN-főtitkár vezeti. Az Állandó Bizottság közvetlenül az AMM-nek tartozik elszámolással.³⁴

A gazdasági kapcsolatok ASEAN-on belüli integrációjának alapját a szakaszosan kialakított szabadkereskedelmi egyezmények erősítették, amelyeknek köszönhetően a gaz-

³⁰ ASEAN (f).

³¹ ACHARYA 2009, 262.

³² ASEAN (d), 9.

³³ ACHARYA 2009, 13.

³⁴ Parliament of Australia 11.

dasági közösségi törekvések nagy részben sikeresnek mondhatók.³⁵ Az ASEAN továbbá sikeresen kötött szabadkereskedelmi egyezségeket több fontos, a szervezeten kívüli partnerrel, 2008-ban Japánnal,³⁶ 2010-ben pedig a Kínai Népköztársasággal,³⁷ Indiával,³⁸ Dél Koreával,³⁹ Ausztráliával és Új-Zélanddal.⁴⁰

Az ASEAN Regionális Fórum

Az ASEAN Regionális Fórum szervezete a részt vevő országok évenkénti rendszeres találkozója köré csoportosul, amelynek célja a biztonsági kérdésekkel kapcsolatos párbeszéd fórumának kialakítása. A szervezet létrejötté az ASEAN regionális politikájának egyik legfontosabb előrelépése, és az 1992-es ASEAN-csúcstalálkozó után kiadott szingapúri nyilatkozat célkitűzéseinek megvalósításaként is értelmezhető.⁴¹ Ebben az ASEAN vezetői a politikai és biztonsági együttműködés következő lépéseiként többek között az ASEAN külső partnerekkel történő kapcsolatainak kibővítését tüzték ki célul, a szervezet korábbi pozitív tapasztalatainak alapjaira építve.⁴²

Az ARF így 1994-ben tartotta első ülését, voltaképpen az ASEAN miniszteri találkozóit korábban követő konferenciák hagyományának kibővítéseként, ám idővel a szervezet a legnagyobb biztonsági párbeszéd közegévé bővült, mára 27 ország és az Európai Unió részvételével.⁴³ Az első, alakuló ülésen a résztvevők az ASEAN-tagországok (1994-ben: Brunei, Indonézia, Malajzia, Fülöp-szigetek, Szingapúr és Thaiföld), Ausztrália, Kanada, az Európai Unió, Japán, Új-Zéland, Koreai Köztársaság (Dél-Korea), Egyesült Államok, Kína, Oroszország, Laosz, Vietnám, Pápua Új-Guinea.⁴⁴ Az ARF célja nem az egyes problémás ügyek megoldása – mint például a Dél-kínai-tengerrel kapcsolatos szigetviták –, sokkal inkább egy óvatosabb bizalomépítési folyamat kialakítása, amely nem utolsósorban az ASEAN mint regionális biztonsági szereplő relevanciájának megőrzéséhez is hozzájárul.⁴⁵

Az ARF szervezetének csúcspontján az évenkénti külügyminiszteri találkozó áll, amelynek házigazdája minden esetben valamely ASEAN-tagország.⁴⁶ Ez nem csupán szervezeti logikáját tekintve kötődik erősen az ASEAN hasonló csúcstalálkozójának mintájához, hanem a rendszeres politikai–biztonsági párbeszéd hangvételét tekintve igyekszik olyan légkört kialakítani, amelyben a résztvevők biztosítani tudják a normatív keretrendszer, az úgynevezett ASEAN-út (*ASEAN Way*) betartását a régió stabilitásának fenntartása

³⁵ BALOGH 2016, 211.

³⁶ Ministry of Foreign Affairs, Japan 2008.

³⁷ ASEAN 2015a.

³⁸ ASEAN 2015b.

³⁹ ASEAN 2015c.

⁴⁰ ASEAN (g).

⁴¹ LEIFER 1996, 33.

⁴² ASEAN (h).

⁴³ SHAMBAUGH–YAHUDA 2014, 246.

⁴⁴ ASEAN (c) 4.

⁴⁵ ASEAN (c) 4.

⁴⁶ ASEAN (c) 4.

érdekében.⁴⁷ Az ARF alapítását követően a részt vevő felek konszenzusa nem egyfajta alapvetésekre épülő kész keretrendszer közös elfogadására terjedt ki, inkább a szervezet normatív integrációjának tervezett fejlődése és fejlesztése volt a közös nevező.⁴⁸ A normatív keretrendszer fejlesztése mellett azonban egy sokkal inkább kézzel fogható eleme az ARF integrációs politikájának, hogy már az alapításától kezdve az ASEAN Barátsági és Együttműködési Szerződésének (ASEAN TAC) alapelveit tekintette irányadónak.⁴⁹ Bár a szerződéshez történő csatlakozás kérdése kezdetben megosztotta a részt vevő feleket, az ARF eredményeként könyvelhetjük el, hogy mára már az ARF részt vevő felei mind aláírták az ASEAN TAC szerződését.⁵⁰

Az ARF kialakítása mögötti logika bizonyos megközelítések szerint szükségszerű következménye volt a régióra kiterjedt biztonsági struktúra hiányának és az ASEAN erre adott válaszának. A kilencvenes évektől kezdve ugyanis egyre több figyelmet kapott a nagyhatalmi regionális érdekek megerősödése és a biztonsági jellegű párbeszéd felületének hiánya. Az ASEAN-országok tartottak attól, hogy a régió ismét kizárólagosan a nagyhatalmak érdekeinek dominanciája alá kerül. Szükségesnek látták kézben tartani a térség biztonsági kérdései kapcsán a kezdeményezést. Az ARF tulajdonképpen azt a törekvést támogatta, hogy a régió biztonságpolitikai folyamataihoz kötődő párbeszéd során az ASEAN-országok központi szerepben lehessenek.⁵¹

Az évenkénti csúcstalálkozó mögötti támogató keretrendszert az ARF intézményi hátterének tekinthetjük. A szervezet évenkénti külügyminiszteri találkozóját előzi meg a Vezető Tisztviselők Találkozója (*Senior Officials Meeting, SOM*). A szervezetet támogatja továbbá az ehhez kötődő szakértői konferenciák szervezését és a bizalomépítést elősegítő szakmai interakciókat olyan kérdések kapcsán, mint a nemzetközi bűnözés és drogprevenció.⁵² A csúcstalálkozók túl tehát az ARF munkássága a biztonság széles spektrumának releváns kérdéseivel foglalkozó regionális, ámde limitált szakmai eszmecsere és együttműködés kialakítását is elősegíti.

2004 óta működik az ASEAN szervezetén belül az ARF-egység (*ARF Unit*), amely az ASEAN főtitkárának alárendelt, állandósított szervezeti egység. Az ARF-egység feladata támogatni az ASEAN Állandó Bizottság (ASC) főtitkárának munkáját, aki megbízási idejében egyben az ARF főtitkára is.⁵³ Az ARF-egység ezenfelül a más regionális és nemzetközi szervezetekkel való kapcsolattartásért, illetve a védelmi szektor tisztviselői közötti párbeszéd támogatásáért is felel, továbbá az ARF hivatalos dokumentumainak repozitóriuma és az ARF általános intézményi infrastrukturális támogató és adminisztratív egysége is.⁵⁴

⁴⁷ HAACKE–MORADA 2010, 1.

⁴⁸ MORADA 2010, 15.

⁴⁹ LEIFER 1996, 35.

⁵⁰ EEAS.

⁵¹ ALICE 1997, 535.

⁵² SHAMBAUGH–YAHUDA 2014, 246.

⁵³ ASEAN (e).

⁵⁴ ASEAN (a).

Az ARF biztonságpolitikai értelmezése kapcsán egyaránt adódik lehetőség a szervezet érdemeinek felmutatására és az ARF-t érő kritikák, korlátok azonosításának. Egyrészt a résztvevők az ARF-tagság mellett a TAC alapelveinek elfogadásával, ha csak korlátozott mértékben is, de kifejezik szándékukat az érdekellentétek békés rendezése mellett. Azonban sem a szervezetben való részvétel, sem az ARF nem rendelkezik olyan kényszerítő mechanizmusokkal vagy intézményesített jogi keretekkel, amelyeket bármely problémás esetben elsődlegesen nyomásgyakorló faktornak lehetne tekinteni. A konszenzuscentrikus hangvétel a párbeszédekben és az informális keretek szerepének fontossága leginkább ahhoz vezet, hogy az ARF a problémás ügyek megoldása helyett sokkal inkább tere azon törekvéseknek, hogy az esetlegesen fennálló problémák mellett – sőt ezek ellenére is – a kommunikáció magas szintű csatornáinak fenntartására biztosítson lehetőséget. Mindkét jelenségre például szolgál a Kínai Népköztársaság és Tajvan problémaköre, amely már a szervezet megalakulását követő éven belül próbára tette a regionális integráció törekvéseit.

Az „egy Kína-elv” elfogadása az ARF létrejötte előtt komoly előfeltétele volt a Kínai Népköztársaság részvételének. Ennek köszönhető, hogy Tajvan számára nem adott lehetőséget az ASEAN az ARF szervezetében való részvételre. Továbbá a Tajvan-kérdés, mivel az „egy Kína-elv” elfogadásával tulajdonképpen belügynek számít, nem is szerepel az ARF agendáján, hiába a térség egyik legkomolyabb feszültséggóc. A problémák mellőzésén, pontosan Tajvan kérdése kapcsán megmutatkozott, hogy az ARF hasznos fórum a feszültségek oldásához szükséges dialógus közegeként. 1995–1996 között a Tajvani-szoros körüli feszültségek különösen forró szakaszba léptek, miután 1995-ben Lee Teng Hui tajvani elnök Amerikába látogatott, hogy beszédet mondjon a Cornell Egyetemen, ráadásul a szigetországban 1996-ban tartottak választásokat, amely események kapcsán nyomásgyakorlás céljából a Kínai Népköztársaság szimbolikus értékű rakétakísérleteket hajtott végre, amely során rakétái áthaladtak Tajvan szigete fölött. Az események komoly hatással voltak az amerikai–kínai kapcsolatokra, ráadásul az amerikai fél ez időben Japánhoz fűződő szövetségi viszonyait is igyekezte szorosabbra fűzni. A feszültségekkel teli időszakban az ARF és a találkozózt megelőző értekezletek azonban hasznos kommunikációs csatornát biztosítottak a felek között, és bizonyos vélemények szerint az ARF nyújtotta felület hozzájárult a feszült viszonyok enyhüléséhez vezető folyamathoz.⁵⁵

Az ASEAN Regionális Fórum tehát egyszerre tekinthető releváns biztonsági szervezetnek a régióban, egyúttal olyan fejletlen kezdeményezésnek, amely egyelőre nem jelent olyan strukturális integrációs erőt, amely intézményi keretrendszerének köszönhetően önmagában szignifikánsan hozzájárulhatna a térség stabilitásához. Az ARF azonban magában hordozza ennek lehetőségét. A szervezet, ahogyan maga az ASEAN is, deklarálta a lassú, de folyamatos normatív fejlődés mellett kötelezte el magát, és az elmúlt évek tapasztalatai alapján nem hazudtolta meg ez irányú törekvéseit. Mára az alakuló ülésen jelen levő 18 résztvevőhöz képes jelentősen bővült a szervezet, a világ egyik legnagyobb biztonsági együttműködésére hivatott közösségévé válva.

⁵⁵ HUGHES 2009, 64.

Az ASEAN Regionális Fórum értelmezési megközelítései és kilátásai

Az ázsiai csendes-óceáni régió biztonságpolitikai berendezkedése széles, más régiókéhoz képest jóval komplexebb képet ad, így a különféle elméleti iskolák sok esetben egy-egy hasonló jelenség kapcsán egészen eltérő következtetéseket vonnak le. A térség regionális és multilaterális integrációs és biztonsági szervezetei is ilyen, az azonos problémát eltérően értelmező megközelítések alapját képezik az elméleti iskolák gondolatmeneteiben.

A realista megközelítésű elemzők a térség intézményi környezetének gyengeségében látják visszatükröződni Kelet-Ázsia régióinak biztonsági kihívásokkal és területvitákkal tarkított instabilitását. Ebben a környezetben egyelőre elképzelhetetlen az a fajta posztszuverén integrációs fejlődési út, amely Európa kapcsán megfigyelhető.⁵⁶ A stabil biztonsági szervezeti struktúra hiánya, a területviták és a nagyhatalmi rivalizálás egyvelege egy sokkal veszélyesebb és bizonytalanabb környezetet alakít ki. Az egyik szemléletes értelmezés szerint ez pont a világháborúk előtti európai hangulatot idézi, amelynek sötét kilátásai alapján „Európa múltja könnyen Ázsia jövőjévé válhat”.⁵⁷ Kelet-Ázsia realista elemzői az ARF relevanciája kapcsán is leginkább a nagyhatalmi rivalizálás színtereként értelmezik a szervezetet. Érvelésüket arra építik, hogy az ARF akkor volt képes hatékonyan hozzájárulni a regionális stabilitáshoz, amikor ez egyaránt volt érdeke az Egyesült Államoknak és a Kínai Népköztársaságnak. Míg e két résztvevő között erőteljesebb érdekellentét feszült, például a Dél-kínai-tenger körüli viták kapcsán, az ARF sem volt képes jelentősen hozzájárulni a feszültségek oldásához.⁵⁸

A liberális megközelítésű értelmezések fókuszja egyrészt a térségre jellemző egyre mélyebb gazdasági egymásra utaltság és összekapcsolódás, valamint a demokratizálódás lassú, de biztos folyamata.⁵⁹ E jelenségek mögött egyértelműen beszélhetünk a regionális multilaterális szervezetek – mint akár az ASEAN – jótékony hatásáról. Az ASEAN kapcsán elhangzó kritikus megközelítések egyik fő csapásvonala, hogy a szervezet nem tette feltétellé a demokratikus berendezkedést, többek között Mianmar csatlakozása kapcsán. Hozzá kell tennünk azonban, hogy legalábbis bizonyos fokú demokratikus fejlődés köthető az ASEAN integrációs tevékenységéhez, többek között épp Mianmar korlátozott demokratikus változásait lehet idesorolni.

Meghatározó álláspontot képviselnek a térség, különösen az ASEAN és az ARF biztonsági relevanciáját vizsgáló konstruktivista nézetek. Ezek központjában az ASEAN-út áll mint a regionális együttműködés modellje, amely az együttműködés normatív kereteinek folyamatos fejlesztésével az európai példához képest hiányzó jogi és intézményi keretek nélkül is képes formálni a régió viszonyait.⁶⁰ Az ASEAN fő értékeinek mentén történt párbeszéd elmélyítése, majd kibővítése egyes megközelítések szerint valóban szocializáló hatással volt az e körbe csatlakozó külső nagyhatalmak, például a Kínai Népköztársaság viselkedésére.⁶¹ A konstruktivista megközelítések ilyen olvasatában az ASEAN és az ARF olyan példái a biztonsági közösség koncepciójának, amely a hagyományos hatalmi egyensúlyi kereteken túl is képes volt releváns módon hozzájárulni a stabilitáshoz.

⁵⁶ DANNREUTHER 2016, 153.

⁵⁷ FRIEDBERG 1993, 33.

⁵⁸ JHO–SOO 2014, 259.

⁵⁹ SHAMBAUGH–YAHUDA 2014, 32.

⁶⁰ DANNREUTHER 2016, 155.

⁶¹ DANNREUTHER 2016, 57.

Az elméleti megközelítések mellett nem mellőzhetjük azonban napjaink egyik legmeghatározóbb kihívását, amely az elkövetkező években akár komolyan próbára is teheti az ARF és az ASEAN eddigi, az ASEAN-út jegyében haladó, konfrontációt kerülő, konszenzusos megközelítését a térség biztonsági kihívásaival kapcsolatban. A Dél-kínai-tenger vitatott területei körül kialakult feszültségcócok ugyanis magukban hordozzák egy komoly konfrontáció lehetőségét a Kínai Népköztársaság és az érintett ASEAN-országok, valamint a tengeri útvonalak hozzáféréseinek esetleges korlátozása kapcsán a KNK és az Egyesült Államok között. A vita hivatkozási alapjául szolgál, hogy a KNK a „kilencpontos vonal” által kijelölt területi igénye lényegében a teljes Dél-kínai-tengert lefedi, ütközve többek között a Fülöp-szigetek, Vietnám, valamint Malajzia saját szuverén területéről kialakított álláspontjaival. E területviták a hetvenes–nyolcvanas években több alkalommal is vezettek katonai konfrontációhoz a KNK és Vietnám haditengerészeti egységei között,⁶² az elmúlt tíz évben pedig a fegyveres konfrontáció ingerküszöbét el nem érő, de komoly diplomáciai feszültségekhez vezető incidensek alakultak ki a KNK és a többi, területvitákban érintett ország kereskedelmi, halászati és partiőrségi hajói között.⁶³ A 2010-es évektől kezdve ráadásul a KNK által birtokolt zátonyok és képződmények drasztikus kibővítésének köszönhetően a kínai fél néhány év alatt olyan létesítményeket tudott kialakítani a mesterségesen kibővített szigetfelületeken, amelyek alkalmasak a KNK kékvízi⁶⁴ haditengerészeti eszköztárának, valamint hadászati bombázóinak és vadászgépeinek állomásoztatására, jelentősen alakítva ezzel a helyi erőviszonyokon.⁶⁵ Amennyiben az ellentétek a jövőben további, esetleg már a fegyveres konfliktus ingerküszöbét elérő konfrontációhoz vezetnek, mindez komoly próba elé állíthatja majd az ASEAN és az ARF mint biztonsági közösségek létjogosultságát, illetve várhatóan felveti majd a kérdést, hogy milyen módon tud hozzájárulni a regionális stabilitás helyreállításához, kialakításához.

Érdekes módon az ASEAN stratégiája és annak részeként az ARF értelmezhető a nagyhatalmi fenyegetések és erőegyensúly-alapú dinamika kihívásaira adott válaszként is. Amitav Acharya az ASEAN mint biztonsági közösség koncepciója köré épített monográfiájában az ASEAN nagyhatalmi politikai stratégiájának részeként értelmezi az ARF kialakítását. Ennek logikája szerint az ASEAN-országok úgy igyekeznek stabilizálni a régió biztonsági helyzetét, hogy minél inkább igyekeznek bevonni (*enmeshment*, vagyis „belevonás, belegabalyítás”) a térség hatalmait, így Kínát, az Egyesült Államokat, Indiát, illetve Japánt, ezzel biztosítva azok minél nagyobb elköteleződését. Az így bevont szereplők kölcsönösen fékező és kontrolláló hatással vannak egymásra, így biztosítva a stabilitást.⁶⁶

A különböző elméleti iskolák széles spektrumú összképi megközelítéseinek érdemein túl leginkább az *enmeshment*-alapú megközelítés az, amely szemléletesen rá tud világítani az ASEAN regionális biztonsági relevanciájára és arra, hogy milyen szerepet tölt be ebben az ASEAN Regionális Fórum. Nem megfélekedve a szervezet előtt álló kihívások súlyosságáról – legyen szó akár a Dél-kínai-tenger körüli feszültségek vagy az ASEAN

⁶² Ministry of Defense, Japan 2016, 2.

⁶³ Ministry of Defense, Japan 2016, 3.

⁶⁴ Olyan haditengerészeti flotta, amely az óceánok és melytengeri területek globális skáláján való erőkitérítési műveleti képességekkel rendelkezik, nem pusztán a part menti vizek védelmére szakosodott felszerelésekkel és logisztikai képességekkel rendelkezik.

⁶⁵ Ministry of Defense, Japan 2016, 21–22.

⁶⁶ ACHARYA 2009, 224–227.

tagországain belüli demokratizációs folyamatok problémáiról – összességében elmondható, hogy az ASEAN integrációs folyamata, a fokozatos normatív fejlődés melletti elköteleződés és az ARF segítségével a regionális biztonsági közösség építése jelentős sikereket tudhat maga mögött. Az ASEAN-út külső szereplőkkel szemben állított példájának szocializációs hatása nyomon követhető, az enmeshment-nagyhatalmakat bevonó törekvései pedig egyértelműen visszatükröződnek mind az ARF keretein belül, mind az érintett szereplők és az ASEAN kapcsolatainak folyamatos fejlődésében.

Felhasznált irodalom

- ACHARYA, Amitav (2009): *Constructing a Security Community in Southeast Asia. ASEAN and the Problem of Regional Order*. London, Routledge.
- ALICE, B. A. (1997): The ASEAN regional forum. Maintaining the regional idea in Southeast Asia. *International Journal*, Vol. 52, No. 635–656.
- ASEAN (2015a): *ASEAN-China Free Trade Area. Building Strong Economic Partnerships*. Elérhető: www.asean.org/storage/images/2015/October/outreach-document/Edited%20ACFTA.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- ASEAN (2015b): *ASEAN-India Free Trade Area (AIFTA). Building Strong Economic Partnerships*. Elérhető: www.asean.org/storage/images/2015/October/outreach-document/Edited%20AIFTA.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- ASEAN (2015c): *ASEAN-Korea Free Trade Area (AKFTA). Building Strong Economic Partnerships*. Elérhető: www.asean.org/storage/images/2015/October/outreach-document/Edited%20AKFTA.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- ASEAN (a): *About The ASEAN Regional Forum*. Elérhető: <http://aseanregionalforum.asean.org/about.html> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- ASEAN (b): *Agreements & Declarations*. Elérhető: <http://asean.org/asean-economic-community/asean-free-trade-area-afta-council/agreements-declarations/> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- ASEAN (c): *ASEAN Political-Security Community Blueprint*. Elérhető: <http://asean.org/wp-content/uploads/images/archive/5187-18.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- ASEAN (d): *ASEAN Regional Forum. Document Series 1994–2006*. Elérhető: www.asean.org/uploads/archive/5187-9.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- ASEAN (e): *ASEAN Regional Forum. The ASEAN Chair*. Elérhető: <http://aseanregionalforum.asean.org/about/arf-chair.html> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- ASEAN (f): *Declaration Of Asean Concord II (Bali Concord II)*. Elérhető: www.bic.moe.go.th/thold/images/stories/ASEAN/declaration/ASEANconcordII.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- ASEAN (g): *Road To The AANZFTA*. Elérhető: <http://aanzfta.asean.org/road-to-aanzfta/> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- ASEAN (h): *Singapore Declaration Of 1992 Singapore, 28 January 1992*. Elérhető: http://asean.org/?static_post=singapore-declaration-of-1992-singapore-28-january-1992 (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- BALOGH András (2016): *Délkelet-Ázsia történelme*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
- COHEN, Saul Bernard (2014): *Geopolitics. The geography of international relations*. Maryland, Rowman & Littlefield.
- DANNREUTHER Roland (2016): *Nemzetközi biztonság*. Budapest, AJTK.

- ENSZ (2017a): *World Economic Situation and Prospects (WESP)* (2017). United Nations, Department of Economic and Social Affairs. Elérhető: www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/2017wesp_full_en.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- ENSZ (2017a): *World Population in 2300. Proceedings of the United Nations Expert Meeting on World Population in 2300* (2004). United Nations, Department of Economic and Social Affairs. Elérhető: www.un.org/esa/population/publications/longrange2/2004worldpop2300reportfinalc.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- ENSZ (2017b): *World Population Prospects: The 2017 Revision* (2017). United Nations, Department of Economic and Social Affairs. Elérhető: https://esa.un.org/unpd/wpp/Publications/Files/WPP2017_KeyFindings.pdf (2017. 11. 30.)
- European External Action Service (EEAS): *Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia*. Elérhető: <http://ec.europa.eu/world/agreements/prepare/CreateTreatiesWorkspace/treatiesGeneralData.do?redirect=true&treatyId=9261> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- FRIEDBERG, Aaron L. (1993): Ripe for Rivalry. Prospects for peace in a multipolar Asia. *International Security*, Vol. 18, No. 3. 5–33.
- HAACKE, Jürgen – MORADE, Noel M. (2010): The ASEAN Regional Forum and Cooperative Security. In HAACKE, Jürgen – MORADA, Noel M. eds.: *Cooperative Security in the Asia-Pacific. The ASEAN Regional Forum*. Vol. 1. Oxford, Routledge. 17–28.
- HUGHES, Christopher R. (2010): China's membership of the ARF and the emergence of an East Asian diplomatic and security culture. In HAACKE, Jürgen – MORADA, Noel M. eds.: *Cooperative Security in the Asia-Pacific. The Asean Regional Forum. Asian Security Studies*. Oxford, Routledge.
- IMF (2016): *World Economic Outlook; Subdued Demand: Symptoms and Remedies*. International Monetary Fund. Elérhető: www.imf.org/~media/Websites/IMF/imported-flagship-issues/external/pubs/ft/weo/2016/02/pdf_textpdf.ashx (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- International Institute of Strategic Studies (IISS) (2007): *The Military Balance 2007*. London, Routledge 2007.
- International Institute of Strategic Studies (IISS) (2008): *The Military Balance 2008*. London, Routledge 2008.
- International Institute of Strategic Studies (IISS) (2012): *The Military Balance 2012*. London, Routledge 2012.
- International Institute of Strategic Studies (IISS) (2014): *The Military Balance 2014*. London, Routledge 2014.
- International Institute of Strategic Studies (IISS) (2015): *The Military Balance 2015*. London, Routledge 2015.
- International Institute of Strategic Studies (IISS) (2016): *The Military Balance 2016*. London, Routledge 2016.
- International Institute of Strategic Studies (IISS) (2017): *The Military Balance 2017*. London, Routledge 2017.
- JHO, Whasun – SOO, A. Chae (2014): Hegemonic Disputes and the Limits of the ASEAN Regional Forum. *Pacific Focus*, Vol. 29, No. 2. 237–259.
- LEIFER, Michael (1996): *The ASEAN Regional Forum. Extending ASEAN's Model of Regional Security*. Adelphi Paper. London, IISS. 302.
- LUKÁCS József (2016): Nemzettudat és regionális identitásépítés az ASEAN közösségnél. In SALÁT Gergely – SZILÁGYI Zsolt szerk.: *Kulturális Hagyomány a modern Kelet-ázsiai államban*. Budapest, L'Harmattan. 177–192.
- Ministry of Defense, Japan (2016): *China's Activities in the South China Sea*. Elérhető: www.mod.go.jp/j/approach/surround/pdf/ch_d-act_20161222e.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- Ministry of Foreign Affairs, Japan (2008): *Entry into Force of the Japan–ASEAN Comprehensive Economic Partnership Agreement*. 12. 01. Elérhető: www.mofa.go.jp/announce/announce/2008/12/1185315_1080.html (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)

- MORADA, Noel M. (2010): The ASEAN Regional Forum. In HAACKE, Jürgen – MORADA, Noel M. eds.: *Cooperative Security in the Asia-Pacific. The ASEAN Regional Forum*. Oxford, Routledge. 427–449.
- Parliament of Australia: *ASEAN, Chapter 2. The Machinery of ASEAN*. Elérhető: www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/House_of_Representatives_Committees?url=jfadt/asean/aseanch2.pdf. (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- SHAMBAUGH, David – YAHUDA, Michael szerk. (2014): *International Relations of Asia*. London, Rowman & Littlefield.
- Southeast Asia Nuclear-Weapon-Free Zone Treaty (Treaty of Bangkok)* (2012). Elérhető: www.nonproliferation.org/wp-content/uploads/2013/12/nwfs_treaty_bangkok_southeast_asia.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)

A Sanghaji Együttműködési Szervezet (SCO)

Kiss Roland

Történeti áttekintés, célok és tagok

A kilencvenes években, a Szovjetunió felbomlását követően határviták alakultak ki a volt szovjet tagállamok és Kína között. A helyzet emiatt már korábban is feszült volt, hiszen a hidegháború alatt is többször előfordultak határvillongások, amelyek időnként fegyveres összecsapásba torkolltak a Szovjetunió és a Kínai Népköztársaság között. Az így kialakult helyzet csillapítására és a bizalom erősítés céljából jött létre 1996-ban az úgynevezett *sanghaji ötök* csoportja, akik Sanghajban aláírták az *Egyezmény a katonai téren történő bizalomépítésről a határövezetben* című dokumentumot. Ezt 1997-ben egy újabb szerződés követte, amely a határterületeken levő katonai erők csökkentését irányozta elő. Mindennek az volt a célja, hogy bizalmat építsen Kína és a vele határos vagy közeli volt szovjet tagállamok (Oroszország, Kazahsztán, Kirgizisztán, Tádzsikisztán) között, illetve ezzel együtt demilitarizálja a közös határszakaszokat.¹ 2001. június 15-én Sanghajban, az immár Üzbegisztánnal kibővült hat tag megalakította a Sanghaji Együttműködési Szervezetet (SCO)² mint állandó kormányközi egyeztető fórumot. 2002-ben Szentpéterváron a tagok aláírták a szervezet kartáját (az SCO ekkor vált hivatalosan is nemzetközi szervezetté), amely 2003-ban lépett érvénybe. Ebben határozták meg a szervezet irányelveit és céljait. E célok között szerepelt egy hatékonyabb együttműködés kialakítása a szomszédságpolitika, bizalomépítés, politika, kereskedelem, gazdaság, kutatás, energetika, szállítás, turizmus és környezetvédelem terén, továbbá a béke, stabilitás és prosperitás fenntartása a térségben, illetve egy demokratikus, fair és békés nemzetközi rend felé való elmozdulás. Az irányelvek között olyan politikai törekvések szerepelnek, mint a kölcsönös bizalom és haszon, az egyenlőség, a konzultáció, a kulturális sokszínűség tisztelete és a vágy a közös fejlődésre. A külpolitika tekintetében meghatározták, hogy nem kívánnak (katonai) szövetséggé válni, és együttműködésük nem irányul harmadik ország ellen, valamint nyitottak maradnak (a bővítésre).³ A szervezet céljaként határozták meg továbbá, hogy harcoljon a „három gonosz” ellen, vagyis a terrorizmus, a szélsőséges és a szeparatizmus ellen, ezért az SCO Titkársága mellett egy másik állandó szervezetet is létrehoztak Regionális Antiterrorista

¹ ODGAARD 2009.

² Shanghai Cooperation Organisation – Sanghaji Együttműködési Szervezet; a fejezetben a továbbiakban is az angol SCO rövidítést használom, mivel a SESZ nem terjedt el annyira a köztudatban, illetve a hallgató a külföldi irodalomban is az SCO rövidítéssel fog találkozni.

³ Sectsco.org 2017.

Szervezet néven.⁴ A tagok és az együttműködő országok száma napjainkra már jelentősen kibővült, így az SCO lefedi az ázsiai kontinens területének döntő részét.

A szervezet állandó tagjai (a csatlakozás évszámával): Indiai Köztársaság (2017), Kazah Köztársaság (1996/2001), Kínai Népköztársaság (1996/2001), Kirgiz Köztársaság (1996/2001), Pakisztáni Iszlám Köztársaság (2017), Oroszországi Föderáció (1996/2001), Tadzsik Köztársaság (1996/2001), Üzbég Köztársaság (2001).

A megfigyelő státuszú államok: Afganisztáni Iszlám Köztársaság (2012), Fehérorosz Köztársaság (2009), Iráni Iszlám Köztársaság (2005), Mongol Köztársaság (2004). A párbeszédpartnerek pedig: Azeri Köztársaság (2015), Örmény Köztársaság (2015), Kambodzsai Királyság (2015), Nepáli Szövetségi Demokratikus Köztársaság (2015), Török Köztársaság (2013), Sri Lankai Demokratikus Szocialista Köztársaság (2009)⁵

A szervezet jellege

Annak ellenére, hogy a sanghaji ötök együttműködése egyértelműen katonai kérdések mentén alakult ki, a célja az egymás közötti bizalomerősítés volt, és nem a védelem egy külső hatalommal szemben. Az SCO megalakításának fő propagálója Kína volt, amely először vállalkozott egy nemzetközi szervezet létrehozására – ezzel is jelezve a világpolitikába történő aktívabb becsatlakozását –, így a szervezet fontos presztízsintézménnyé vált Peking számára. A már említett bizalomépítésen túl Kína számára fontos volt az is, hogy növelhesse politikai és gazdasági mozgásterét Közép-Ázsia irányába – amelyhez ki kívánta használni az itt meglévő orosz befolyást is –, illetve hogy eltántorítsa a térségbeli muszlim államokat a kínai Xinjiang tartományban tevékenykedő muzulmán ujjur szeparatista csoportok támogatásától.⁶ Jól tükröződik ez a *három gonosz* kifejezés átvételében is, amely eredetileg a kínai politikai terminológiában volt jelen. Mindezek azt is bizonyítják, hogy a szervezet megalakításának célja nem az volt, hogy tagjai valamivel szemben védelmet építsenek ki, hanem inkább azt szerették volna megakadályozni, hogy egymásnak ne ártsanak. Az SCO-t egyébként igyekeznek egy olyan új modellként is megjeleníteni, amely alternatívát jelenthet a nemzetközi kapcsolatokban, és amelyet úgy határoztak meg, hogy „partnerség a szövetség helyett”.⁷

Az SCO egyértelműen a kollektív biztonsági koncepciót képviseli, mivel tagjai az egymás közötti, valamint a térségbeli béke fenntartását elsősorban az egymás közötti dialóguson keresztül kívánják elérni, amelynek a szervezet biztosít fórumot. Ha megvizsgáljuk a célokat, akkor láthatjuk, hogy az SCO elsősorban a belső problémák megoldására koncentrál, sőt tagjai ki is mondják, hogy nem kívánnak katonai szövetséggé válni, illetve tevékenységük nem irányul egyetlen más ország ellen sem. Természetesen a kép ennél jóval árnyaltabb, de azt leszögezhetjük, hogy a szervezetnek egyáltalán nincs kollektív védelmi jellege, és ez várhatóan a jövőben sem változik. Viszont egy kiváló regionális fórumot biztosít a tagországok, a megfigyelők és a párbeszédpartnerek számára. E tekintetben mindenképpen fontos kiemelni, hogy az SCO-nak a három legerősebb ázsiai nagyhatalom is

⁴ ALBERT 2015.

⁵ Sectsco.org 2017.

⁶ ODGAARD 2009.

⁷ GRIEGER 2015.

tagja (Kína, Oroszország, India), amelyek ráadásul a világpolitikában is a legnagyobbak és legmeghatározóbbak közé tartoznak. Ennek következtében az ázsiai kontinens kérdéseit illetően a SCO tagadhatatlanul az egyik legjelentősebb fórum. Ám az is igaz, hogy a három nagyhatalom mellett politikai, katonai és gazdasági erő tekintetében a többi ország eltörpül, és még a társult tagok között levő Törökország vagy Irán is más nemzetközi politikai ligában játszik. Ezért joggal lehet egy olyan érzésünk, hogy az SCO eredetileg egy orosz-kínai fórumként alakult meg, hogy megvitassák a közös kérdéseket, amihez mutatóban a közép-ázsiai országok is csatlakoztak, de inkább csak statiszták a két nagyhatalom saját nemzetközi szervezetében. Külön érdekesség, hogy ezen országok az orosz és kínai érdekszférák metszetében, ütközőpontjában fekszenek. A két ország szervezet feletti dominanciáját jelzi az is, hogy az SCO két hivatalos nyelve a kínai és az orosz. Ugyanakkor a közép-ázsiai államoknak mégis megéri a szervezetben való tagság, hiszen így nem kell külön-külön kétoldalú alapon tárgyalniuk Oroszországgal vagy Kínával, amikor azok túlsúlya túlságosan egyoldalú tárgyalásokat eredményezhetne. Ilyen szempontból az SCO alkalmat ad a közös állásfoglalásra, és a két nagyhatalom közti érdekkülönbségeket kihasználva a kis államok hatékonyabban képviselhetik saját érdekeiket.⁸

A fentiek miatt az SCO katonai szövetséggé alakulása eleve kizárható, hiszen ha megnézzük, több olyan részt vevő állama is van, amelyek esetben kizárt, hogy egymásért hadba vonuljanak. Kiváló példa erre a szervezethez 2017-ben tagként csatlakozott India és Pakisztán. Hasonlóképpen, Kína és Oroszország ugyan sok kérdésben egyetért, de a felszín alatt a kapcsolat közel sem annyira szívélyes, mint amilyennek első látásra tűnik. Peking és Moszkva legfőbb közös érdeke az Egyesült Államok globális hatalmának és befolyásának a csökkentése, ugyanakkor az említett közép-ázsiai régióban már egymás vetélytársai. Ezért ebben az együttműködésben a kooperatív jelleg, a bizalomépítés és a dialógus a meghatározó.

Szervezet és döntéshozatal

Az SCO legfelsőbb döntéshozatali szerve az Államfők Tanácsa, amely évente ülésezik és döntéseket hoz, továbbá meghatározza a szervezet működésének és tevékenységének irányelveit. Ez alatt helyezkedik el a Kormányfők Tanácsa, amely szintén évente tart találkozót, és ahol megtárgyalják az együttműködési stratégiákat, meghatározzák a prioritásokat, valamint megbeszélik a felmerülő kérdéseket, főképpen a gazdasági jellegűeket, illetve elfogadják a szervezet éves költségvetését. Emellett tartanak találkozót miniszteri, valamint a szakosított szervek vezetőinek szintjén is, amelyekkel gyakorlatilag minden lényeges területet lefednek. Ezek közül számunkra a legfontosabbak a védelmi és külügyi, valamint rendvédelmi-belbiztonsági összejövetelek. A Külügyi Tanács rendszeren általában az államfői találkozók előtt egy hónappal szokták összehívni, de rendkívüli ülés is összehívható legalább két tagállam kérésére az összes tagállam konszenzusával. Továbbá az SCO rendelkezik két nem kormányzati szervezettel is, ezek az SCO Üzleti Tanács és az SCO Bankközi Konzorcium.⁹

⁸ ARIS 2013a.

⁹ Sectsco.org 2017.

Ahogy arról már fentebb volt szó, az SCO-nak két állandó szerve van: a titkárság, valamint a Regionális Antiterrorista Szervezet. A pekingi székhelyű Titkárság a legfőbb állandó végrehajtó szerv, amelyet a főtitkár vezet, akit a Külügyminiszterek Tanácsa jelöl, és az Államfők Tanácsa fogad el. A mandátuma három évre szól, egyszeri alkalommal, és az orosz ABC szerint haladva rotálják a tagállamok között. Helyettesét a külügyi tanács választja, míg a titkárság tagjai kvóták alapján a tagállamok szakembereiből kerülnek ki. A Titkárság feladata, hogy koordinálja az SCO működését, valamint információs, elemző, jogi és technikai támogatást nyújtson. A Titkárság koordinálja az együttműködést a partnerszörszágokkal és NGO-kkal. Felügyelik a választási megfigyelési műveleteket, intézik a külső kapcsolatokat, kiadványokat készítenek, elemzéseket csinálnak, előzetes jogi és pénzügyi felméréseket végeznek.¹⁰

A 2004-ben létrehozott Regionális Antiterrorista Szervezet (*Regional Anti-Terrorist Structure*, a továbbiakban: RATS) székhelye Taskentben van (korábban Biskekben, Kirgizisztánban volt). Feladata a terrorizmus, a szélsőségség és a szeparatizmus elleni harcban való kooperáció elősegítése. Ehhez elemzéseket végeznek, valamint anyagokat, tanulmányokat készítenek, amelyek támogatják a döntéshozatali folyamatokat. A vezetőjét három évre az Államfők Tanácsa választja, a szervezetben pedig az SCO összes tagállama képviselteti magát.¹¹ A RATS Tanácsa a tagállamok nemzetbiztonsági szolgálatainak vezetőiből áll. Emellett van a RATS-nak még egy végrehajtó bizottsága, amely az adatcserét és a műveleteket koordinálja.¹² A szervezet munkanyelve az orosz. A RATS adatbázisokat épít az ismert terrorista szervezetekről és személyekről, bár főleg nyugati jogvédő szervezetek kritizálják a *terrorizmus* kifejezés szerintük „túlzottan kiterjesztett” értelmezését. 2014-ben a RATS keretmegállapodást kötött az Interpollal.¹³

Az SCO-ban konszenzusos döntéshozatal van, és a megegyezések eredményét a tagállamoknak be kell illeszteniük saját rendszerükbe, nemzeti sajátosságaiknak megfelelően. Más döntések szervezeti hatáskörbe tartoznak, ott is alkalmazják azokat. Bármely tagállam megfogalmazhat különvéleményt, amelyet rögzítenek, de az nem akadályozhatja a döntési folyamatot. Ugyanakkor bizonyos együttműködésekben az államoknak joga van kimaradni, de nem gátolhatja meg, hogy az más államok között létrejőjön, ellenben nem vesztik el azt a jogukat sem, hogy később csatlakozzanak az együttműködéshez. Egy állam csak akkor nem vehet részt a döntésben (nem szavazhat), ha a tagságának felfüggesztéséről vagy a szervezetből való kizárásáról döntenek, ez esetben a többi tagállam hoz döntést a sorsáról.¹⁴

Biztonság, védelem, kihívások

Mint már korábban szó volt róla, az SCO egy kollektív biztonsági szervezet, amely alapját kezdetben a katonai kérdések képezték, napjainkra azonban általános regionális fórum jellege vált inkább hangsúlyossá. Ugyanakkor tagadhatatlan, hogy az utóbbi időkben a katonai

¹⁰ Sectsco.org 2017.

¹¹ Sectsco.org 2017.

¹² Ohchr.org 2017.

¹³ GRIEGER 2015.

¹⁴ Sectsco.org 2017.

együttműködés is megélenkült a szervezet tagjai között, kiváltképp a terrorizmus ellen, amelyhez intenzívebb információmegosztás is társult a hírszerző szolgálatok részéről.¹⁵

A közös katonai gyakorlatok is általában antiterrorista szituációkat imitálnak, ezek közül az elsőt 2002-ben rendezték meg kínai-kirgiz részvétellel.¹⁶ Az első nagy közös hadgyakorlatot 2007-ben tartották Oroszországban mintegy 6500 fő részvételével.¹⁷ Ekkor állapodtak meg a rendszeres hasonló, közös gyakorlatokról, amelyek a *Peace Mission* elnevezést kapták. Ezekről Üzbegisztán távol szokott maradni, mivel tartózkodik a közös katonai részvételtől.¹⁸ Az eddigi legnagyobb gyakorlatot 2014-ben tartották Belső-Mongóliában (Kína), amelyen Oroszország, Kína, Kirgizisztán, Kazahsztán és Tádzsikisztán 7000 katonája vett részt. Ezen azt szimulálták, hogy egy országban felkelés tört ki, és az SCO segítségét kérte, hogy állítsa helyre a rendet.¹⁹

A Regionális Antiterrorista Szervezet segítségével már több százan kaptak kiképzést a tagállamokban a terroristák elleni harcra, illetve az információmegosztás révén több száz merényletet sikerült megakadályozni, valamint több száz letartóztatást is végrehajtottak.²⁰ A terrorizmus támogatásának visszaszorítására egy 2011–2016-ig szóló kábítószer-ellenes stratégiát is létrehoztak, amely szorosan kötődik az Afganisztánnal kapcsolatos problémákhoz. A terrorizmus és a muzulmán szélsőségesek elleni fellépésben kulcsszerepe van Afganisztánnak, ezért már 2005-ben egy összekötő csoport felállításáról döntöttek Kabullal a kábítószer-kereskedelem és a határon átvélő bűnözés elleni fellépés, valamint az információmegosztás érdekében. 2009-ben közös akciótervet is kidolgoztak, 2014-ben pedig a RATS keretében kezdték vizsgálni az Iszlám Állam térségbeli tevékenységét, a helyi szervezetekkel való együttműködését többek között Xinjiangban és Afganisztánban.²¹ Afganisztán a térségbeli hasonló fenyegetések, valamint a kábítószer-előállítás és -kereskedelem melegágyává vált, ezért fontos lépés volt, hogy bevonták a szervezetbe megfigyelői státusszal. Így pedig már indokoltnak látták részvételét az SCO-n belüli terrorellenes együttműködésben is. Afganisztánt egyébként elsősorban nem katonai eszközökkel támogatják, hanem befektetésekkel igyekeznek stabilizálni, e tekintetben Kínát kell kiemelni, de Kazahsztán és Üzbegisztán is részt vesz ebben, ugyanakkor Oroszország az afgán hadsereg újrafelfegyverzéséhez is támogatást nyújt.²² (Meg kell jegyezni azonban, hogy ezek jóval kisebb mértékűek, mint a nyugati államok által nyújtott gazdasági vagy katonai segélyek.) A szervezet regionális jelentőségét minden bizonnyal Kabulban is sokra értékelik, hiszen 2015-ben Afganisztán is állandó tagnak jelentkezett a szervezetbe, hasonlóan a többi megfigyelő államhoz. Ettől valószínűleg az afgán kormány további támogatásokat is remél.²³

Az SCO kiemelten kezeli a tömegpusztító fegyverek jelentette fenyegetést, valamint a modern infokommunikációs lehetőségeket, amelyeket arra használhatnak fel államok és nem állami aktorok, hogy beavatkozzanak más államok belügyeibe. Ezért felszólították

¹⁵ ALBERT 2015.

¹⁶ ODGAARD 2009.

¹⁷ ROY 2017.

¹⁸ ARIS 2013a.

¹⁹ SMITYUK 2014.

²⁰ ROY 2017.

²¹ GRIEGER 2015.

²² ALBERT 2015.

²³ PANDA 2015.

az ENSZ-t, hogy tegyen lépéseket e kísérletek ellen. 2006-ban az öt közép-ázsiai tagország atomfegyvermentes övezetet hozott létre a területén (az SCO-ban azonban jelenleg négy atomhatalom van, tehát a helyzet e téren kicsit felemás).²⁴ A RATS keretében a terrorizmus és a nemzetközi bűnözés elleni fellépés mellett protokollokat dolgoztak ki a kibertér állami felügyeletére, amellyel szintén a szélsőséges és szeparatista propaganda terjesztését kívánják gátolni.²⁵ 2007-ben közös akciótervet is elfogadtak az információbiztonság erősítésére.²⁶

Katonai értelemben a fő irányvonalat továbbra is a terrorista és szeparatista erők elleni fellépés képezi, továbbá az, hogy megakadályozzák a külső erők (idegen államok, nem kormányzati szervezetek, nemzetközi szervezetek) belpolitikai ügyekbe való beavatkozási lehetőségét. Ehhez Moszkva és Peking jelentős támogatást nyújt a közép-ázsiai tagországoknak, miközben megteremtették a jogalapot a térségben történő esetleges beavatkozáshoz is. Ugyanakkor, bár kijelenthető, hogy az SCO-ban a katonai együttműködés mértéke nőtt, nem hoztak létre közös erőket, parancsnokságot, és nincs közös tervezőcsoport sem.²⁷ Közös antiterrorista erő sem állt fel, habár a Kollektív Biztonsági Szerződés Szervezetének van hasonló gyorsreagálású ereje, és az egyben olyan katonai szövetség is, amely tömöríti az eredeti SCO-tagok többségét, bár ennek nem tagja sem Kína, sem az újonnan csatlakozott India és Pakisztán.²⁸

Az SCO megjelenését sokan – főleg Nyugaton – igyekeztek úgy értelmezni, mint a szóban forgó államok törekvését, hogy ellenpólust állítsanak fel a NATO-val szemben, létrehozva egy ázsiai katonai tömböt. Ez természetesen nem igaz, tekintettel, hogy az alapítók döntő többsége eleve túl nagy földrajzi távolságra fekszik bármely NATO-tagállamtól, illetve különösebb feszültsége sem volt az euroatlanti szervezettel. Mi több, az SCO-tagok közül egyedül Oroszország rendelkezik NATO-államokkal közös határszakasszal, és bár igaz, hogy Moszkva mindig is antagonisztikus viszonyt ápolt a szervezettel (hol jobban, hol kevésbé), pusztán ez a tény kevés lett volna ahhoz, hogy Kínát és a négy közép-ázsiai országot bevonja egy NATO-ellenes szövetségbe. Ezt az elméletet tovább gyengíti, hogy immár az az India is állandó tagja az SCO-nak, amely egyre jobb kapcsolatokat ápol az Amerikai Egyesült Államokkal, míg a párbeszédpartner Törökország maga is a NATO tagja.

Ellenben az Egyesült Államokkal szembeni súlyképzés már jóval realisabb célnak tűnik, hiszen ne feledjük el, hogy az amerikai befolyás visszaszorítása az alapító Oroszország és Kína számára is stratégiai fontosságú érdek. Márpedig a 2001-es afganisztáni bevonulást követően az amerikai térnyerés olyan területen jelentkezett, ahol a kínai és orosz érdekek kulminálódtak, közvetlenül a közép-ázsiai tagországok határainál. Ráadásul az SCO elméletileg alkalmasabb lehetne egy USA elleni (nem katonai) fellépésre, mivel multilaterálisabb jellege lenne, mintha azt csak Peking és/vagy Moszkva kezdeményezné. Vagyis gyakorlatilag a két nagyhatalom nyert egy szervezetet, amelyben ők dominálhatnak. Ráadásul az SCO megalakításakor Kína és Oroszország hangsúlyozták, hogy a cél egy multipoláris nemzetközi rend felépítése, amely elmozdulást jelentene az amerikai dominanciájú világrendtől, csökkentve az olyan szervezetek jelentőségét is, mint az ENSZ. Emellett fontos szempont volt, hogy megakadályozzák a nyugati támogatású „színes forradalmak” terjedését a közép-

²⁴ ODGAARD 2009.

²⁵ GRIEGER 2015.

²⁶ ARIS 2013a.

²⁷ ODGAARD 2009.

²⁸ GRIEGER 2015.

ázsiai régióban.²⁹ Mindezek miatt, bár az SCO ugyan fontos fórumot jelenthet az amerikai befolyás csökkentésére, ugyanakkor a tagok közötti érdekkülönbségek lehetetlenné teszik, hogy ténylegesen egységesen lépjenek fel, különösen a mostani kibővült körrel.

Az SCO egyik legfőbb kihívása épp a tagok közötti különbség lehet. A két fő alapító például egymással is szemben áll Közép-Ázsiában, mivel a térség erőforrásokban gazdag, amelyet a kétezres évekig Oroszország használt ki egyedül, de a megerősödő Kína is egyre inkább kiterjesztette a hatalmát nyugati irányba, gázszerződéseket kötött és csővezetékeket épített, amivel az addig monopolhelyzetben levő Gazpromot legalábbis részben kiszorította a régióból. Eközben mindkét állam támogatta, hogy az amerikaiakat visszaszorítsák Közép-Ázsiából. Kína új selyemút elképzeléseiben a régió ismét hangsúlyos szerepet kap, amely további orosz érdekeket sért. Emellett napjainkra Kína gazdaságilag már jelentősen túlnőtt Oroszországon, ezért ami a kétezres évek elején még tűnhetett egyenlő kapcsolatnak, az mostanra már egy kínai túlsúlyú relációvá alakult. Moszkva egyébként többször is megakadályozta, hogy olyan kínai előterjesztéseket fogadjanak el az SCO-n belül, amelyek jelentős hasznot hajtottak volna a Kínai Népköztársaságnak, így például a regionális kereskedelmi egyezmény elfogadását és ehhez egy bank létrehozását.³⁰ Emellett az Eurázsiai Gazdasági Unió – amelynek tagjai között ott van Oroszország, Kazahsztán, Fehéroroszország, Örményország és Kirgizisztán – szintén egyfajta ellenpólust jelenthet, hogy visszaszorítsák Kína nyugati irányú terjeszkedését.³¹

A tényleges szövetség teljes hiányát mutatja, hogy az olyan nagy nemzetközi visszhangot kiváltott esetekben is, mint Moszkva ukrainai intervenciója vagy Peking kelet- és dél-kínai-tengeri szigetvitái, mindkét ország kínosan kerülte, hogy nyilatkoznia kelljen ezen ügyekben. Ha ez mégis megtörtént, akkor általában a legjobb esetben is csak semleges álláspontot foglaltak el, vagyis nem támogatták a másik akcióit. Az elkövetkezendő évtizedekben a kínai–orosz kapcsolat legkomolyabb gyújtópontja a szibériai és távol-keleti területek kérdése lehet, amelyek jelentős részét Oroszország még a cári időkben vette el Kínától, ugyanakkor mára a lakosság jelentős része kínai etnikumú ezeken az erőforrásokban gazdag vidékeken. Ebből is láthatjuk, hogy a két alapító nagyhatalom között is olyan érdekkülönbségek húzódnak, hogy az SCO szövetséggé alakítása eleve irreális elképzelés. Arról nem is beszélve, hogy Kína túlsúlya miatt Moszkva láthatóan kisebb hangsúlyt helyez az SCO keretében való együttműködésre is.

A helyzetet tovább bonyolította India és Pakisztán felvétele, mivel az indiai–orosz és kínai–pakisztáni kapcsolatok hagyományosan nagyon szívélyesek, míg az indiai–kínai kapcsolat vitákkal terhelt, az orosz–pakisztáni pedig nem túl jelentős. A két ország helyzete hasonló, mint Görögországé és Törökországé a NATO-ban, vagyis csak együtt lehetett felvenni őket, de ezzel az SCO még egy konfliktusforrást emelt be a szervezetbe. Pedig ezzel a három legfőbb felemelkedő hatalom egy kosárba került, ami akár komoly hatalmi tömböt is feltételezhetne, legalábbis elméletileg. Ám a valóság az, hogy Kína–Oroszország és India–Kína között is sok a feszültség. India tagságát egyébként Moszkva vetette fel, mivel úgy érezte, egyedül már nem képes ellensúlyozni Kínát, valamint a volt szovjet tagállamok is egyre inkább Peking irányába orientálódnak. Pakisztánt viszont Kína ajánlotta felvételre,

²⁹ ODGAARD 2009.

³⁰ GROSSMAN 2017.

³¹ GRIEGER 2015.

pontosan azért, hogy ellensúlyozza a bekerülő Indiát.³² Kínának India történelmileg is riválisa, és az utóbbi időkben ismét fellángolt a vita a két ország között, mivel Peking dél-kínai-tengeri terjeszkedése már az indiai érdekszférát is sérti. Ám a legfőbb oka az új-delhi aggodalmaknak a megerősödött kínai haditengerészeti jelenlét az Indiai-óceánon, ami hozzájárult egy flottaépítési verseny beindulásához a két ázsiai hatalom között, illetve komoly ösztönző erőt jelentett az indiai-amerikai stratégiai közeledés beindításához.

Ehhez jön hozzá a „gyöngysor” (*String of Pearls*) kérdése, vagyis a kínai kikötők és logisztikai létesítmények kiépítése az Indiai-óceán térségében, amelyek India szerint egyértelműen a kínai haditengerészet térségbeli műveleteit hivatottak szolgálni, és amelyeket Peking – Új-Delhi szerint – előbb-utóbb katonai támaszpontokká fog alakítani. Ezt sok szakértő egy kínai bekerítő stratégiának tekinti, amelynek célja a rivális India kordában tartása, és ennek is fontos eleme az ősellenség Pakisztán, amellyel mindig is jó volt a kínaiak kapcsolata, sőt e kapcsolatok katonai területének az utóbbi időkben új lendületet adott az egyre intenzívebb technológiai transzfer és a közös rendszerek hadrendbe állítása.

Vannak szakértők, akik úgy gondolják, hogy Új-Delhi az SCO-t arra fogja felhasználni, hogy kritizálja a kínai–pakisztáni kapcsolatokat, kiemelve az „Egy öv – egy út”-projekt³³ keretében tervezett, Kasmíron átvezető szárazföldi utat, amely a pakisztáni Gwadar kikötőjéig vezetne. Emellett India a Regionális Antiterrorista Szervezetben is hasonlóképp járhat el, mivel Pakisztánban több iszlamista terrorista csoport is menedékre lelt (vegyük például a tálibokat vagy az al-Kaidát), illetve az ottani csoportok több támadást is végrehajtottak Indiában (például 2008-ban Mumbaiban). Ezért várhatóan India támogatni fogja Afganisztán teljes jogú tagságát, amellyel tovább erősítheti saját pozícióját, és némi kellemtelenséget okozhat Pakisztán számára.³⁴

A közép-ázsiai államok sincsenek feltétlenül egy platformon, tekintettel, hogy megvannak a saját ellenérdekeltségeik, amelyek mögött gazdasági érdekek és a kisebbségek felletti viták húzódnak. Üzbegisztán, Tádzsikisztán és Kirgizisztán többször kisebb fegyveres összecsapásba keveredett a három ország által uralt termékeny és etnikai feszültségektől sem mentes Fergana-völgy miatt. Fontos konfliktusforrás a vízkérdés is, mivel a térségbeli folyók a kirgiz és tadzsik hegyvidékeken erednek, és innen folynak a másik három államba, ahol a mezőgazdaságban öntözésre használják a vizüket. Azonban a felső folyásnál levő két állam gátakat és vízierőműveket épített, hogy így használják ki a vízben rejlő energiát. A vízkorlátozásra válaszul Üzbegisztán például a Tádzsikisztánba irányuló földgázszállítás akadályozásával válaszolt.³⁵

Láthatjuk tehát, hogy bár az SCO-ban a legfontosabb közös fenyegetésként hivatalosan a terrorizmus, szélsőségeség és szeparatizmus van megnevezve, amelynek létjogosultságát amúgy nehezen lehetne tagadni, a tagok közötti széthúzás, a nagyhatalmi érdekek, a geopolitika és geostratégia, a hatalmi egyensúly és a történelmi sérelmek komoly fenyegetést jelentenek a szervezet kohéziójára. Emiatt nem valószínű, hogy az SCO tovább tud lépni a szorosabb együttműködés felé. Ehelyett valószínűbb, hogy megmarad egy olyan fórumnak, ahol meg lehet tárgyalni a regionális és globális kérdéseket, illetve nagyobb saját teret biztosít a három nagyhatalomnak. Az SCO kibővülése viszont érdekes lehet, mivel azt

³² GROSSMAN 2017.

³³ Mostanság az „Öv és út” elnevezést kezdték el használni.

³⁴ GROSSMAN 2017.

³⁵ ARIS 2013a.

láthatjuk, hogy vannak további érdeklődők is. Srí Lanka és Kambodzsa bevonása egyértelműen kínai érdek lenne, ezért várhatóan India és Oroszország részéről is felmerülne, hogy további saját kliensekkel gyarapítsák a tábor. Örményország és Azerbajdzsán felvétele csak a belső feszültségeket növelné. Az ázsiai kontinensen persze így is maradnak olyan nagyobb területek, amelyekre tovább lehetne terjeszteni az SCO ernyőjét. Ilyenek a Közel- és Közép-Kelet államai (itt Irán esetleges felvétele lehetne érdekes a további bővítés kérdése kapcsán az arab államok miatt), illetve Délkelet-Ázsiában az ASEAN tagállamai. Ez utóbbiakkal 2005-ben egy együttműködési keretszerződést már aláírtak, ami a terrorizmus, a szervezett bűnözés és a csempészet elleni kooperációra, továbbá a gazdasági, pénzügyi, energetikai, környezeti, szociális és természeti erőforrások kérdésköreire is kiterjed.³⁶ A bővítés tehát nagyban függ az érdeklődéstől és a fenti nagyhatalmi játszmáktól, amelyek célja egymás befolyásának ellensúlyozása a szervezetben.

Költségvetés

Az SCO szerepének mérsékelt jelentőségét több szakértő abban látja, hogy a szervezet költségvetése meglehetősen alacsony.³⁷ Ha hinni lehet a korábbi kommentároknak, akkor az SCO 2006–2007-es költségvetése csak 3,5–3,7 millió USD volt.³⁸ A problémát az okozza, hogy például a RATS hivatalos költségvetése és alkalmazottainak létszáma titkos, az eredeti költségvetése állítólag 2 millió USD volt. A költségek egyébként 24–24 százalékban Kína és Oroszország, 21 százalékban Kazahsztán, 15 százalékban Üzbegisztán, 10 százalékban Kirgizisztán és 6 százalékban Tádzsikisztán között oszlottak meg (2017 előtt).³⁹ Problémát jelent az is, hogy csak becslések léteznek (amelyek általában nem konkrét vagy hasonlóan alacsony értéket adnak meg), és hivatalos adatok nem érhetők el. Azt ellenben érdemes leszögezni, hogy egy ilyen méretű szervezetnél ezek az összegek teljesen komolytalannak tekinthetők, és a valós értékek minden bizonnyal nagyságrendekkel magasabbak. Ezt bizonyítja, hogy például a gazdasági válság kitörésekor Kína 10 milliárd USD kölcsönt adott az SCO alapjának, hogy segítsen annak a válság átvészelésében, míg Oroszország csak a 2005-ös Peace Mission hadgyakorlatra 5 millió USD-t költött, a 2007-esre pedig 78 milliót.

Missziók

Az SCO nem biztosít kollektív biztonsági garanciákat a tagjai számára, illetve mandátummal sem rendelkezik a békefenntartásra. A békefenntartás formájával és módjával azonban a tagok egyetértenek, és ennek hagyományos felfogását fogadják el, vagyis a békefenntartó semleges, aki a feladatára koncentrálnak, de nem törekszik arra, hogy az adott állam belügyeibe beleavatkozzon, és megpróbálja azt átformálni. 2007-ben közös deklarációt adtak ki arról, hogy ki kellene dolgozni a közös fellépés lehetőségeit, amennyiben a tagállamok békéjét,

³⁶ Asean.org 2017.

³⁷ ALBERT 2015.

³⁸ PLATER–ZYBERK–MONAGHAN 2014.

³⁹ PLATER–ZYBERK–MONAGHAN 2014.

biztonságát és stabilitását fenyegetik. Több szakértő szerint érdemes lenne kidolgozni egy mechanizmust arra az esetre, ha a közép-ázsiai államok valamelyikét destabilizáció fenyegetné, de ennek módjáról alapvetően eltérők a nézetek, illetve a mechanizmus szembemenne a be nem avatkozás elvével. Mindenesetre egy hasonló lépésnek a fennálló rend megőrzése vagy visszaállítása lenne valószínűleg a célja.⁴⁰

Az SCO e tanulmány megírásának időpontjáig (2017 vége) egyetlen saját missziót sem indított. Egy békemisszió (elsősorban béketeremtés és -fenntartás) vállalásának katonai feltételei mindenesetre adottak, hiszen Kína és Oroszország nagy, jól felszerelt és jól kiképzett erőkkel rendelkezik, amelyek jelentős tapasztalatokkal rendelkeznek a felkelők és terroristák elleni harcban. Ezzel szemben a közép-ázsiaiak képességei jóval szerényebbek, míg az újonnan csatlakozott India és Pakisztáné valahol a kettő között van. Mindenesetre egy beavatkozás lehetőségét nagyban csökkenti, hogy a tagok egymásban sem bíznak annyira, hogy elfogadjanak a másik vagy a többiek által végrehajtott katonai intervenciót. Ezért az ez irányú tevékenység is mérsékelt maradt, például 2005-ben az üzbég kormányt mindössze szavakkal támogatták a nyugati kritikákkal szemben, amikor az elfojtott egy felkelést Andijanban. 2010-ben a kirgizisztáni forradalom és az elnök megdöntése, az országban bekövetkezett zavargások, valamint az üzbég kisebbség elleni erőszakos cselekedetek elméletben lehetőséget adtak volna egy beavatkozáshoz, de az nem történt meg, és csak humanitárius segílyt küldtek az országba, azt sem az SCO égisze alatt, hanem bilaterális alapon.⁴¹

Összegzés

A Sanghaji Együttműködési Szervezetet 2001-ben alapították azzal a céllal, hogy növeljék Oroszország, Kína és a közép-ázsiai volt szovjet tagköztársaságok közötti bizalmat. A szervezet azóta bővült, és az állandó tagok (India, Kazahsztán, Kína, Kirgizisztán, Oroszország, Pakisztán, Tádzsikisztán, Üzbegisztán) mellett megfigyelő és párbeszédpartnerek is vannak. Ezzel az SCO egy jelentős regionális fórumot biztosít, amely lefedi az eurázsiai kontinens döntő részét.

A szervezetnek van egy biztonsági és gazdasági pillére is. A biztonságának a legfontosabb célja a béke és stabilitás biztosítása a tagországok területén, megóvva őket a „három gonosztól” (terrorizmus, szélsőségesség, szeparatizmus), valamint az idegen, külső befolyásolási kísérletektől, mindenekelőtt a közép-ázsiai régiót a nyugati – elsősorban amerikai – befolyásszerzéstől. A szervezet a kollektív biztonságot tekinti mérvadónak, vagyis a tagok biztonságát nem egy kölcsönös védelmi szerződés vagy katonai szövetség garantálja, hanem az egymással való párbeszéd és bizalomépítés. Ennek ellenére a tagok egy jelentős része tagja a Moszkva vezette Kollektív Biztonsági Szerződés Szervezetének. Mindazonáltal az SCO semmiképp sem tekinthető egyfajta katonai szövetségnek, hiszen nincsenek állandó katonai szervezetei (például alakulatok, parancsnokságok, tervezőcsoportok), illetve a tagok külpolitikai irányultsága is olyan diverzitást mutat, hogy egy közöttük létrehozott szövetség nem lenne életképes.

⁴⁰ ARIS 2013b.

⁴¹ ARIS 2013b.

A szervezet fontos (nem hivatalos) célja volt, hogy Kína ki tudja terjeszteni a befolyását a közép-ázsiai régióra, valamint hogy a terrorizmus elleni háború és az afganisztáni bevonulást követően csökkentsék a nyugati befolyást a térségben. Emiatt az SCO akár egy Amerika-ellenes fórumnak is tűnhet, ahol Moszkva és Peking megtárgyalhatták, hogyan lépjenek fel az amerikai globális hatalom visszaszorítása érdekében. Am a tagok érdekkülönbségei miatt ennek komoly realitása sosem volt, és a két eurázsiai hatalom is külön-külön lépett fel a számukra fontos régiókban. Emellett fontos, hogy a közép-ázsiai országok is jobban tudták érvényesíteni a saját érdekeiket a szervezeten belül, mintha külön-külön tárgyaltak volna Oroszországgal vagy Kínával. Az ő helyzetüket eleve nehezíti, hogy a két nagyhatalom érdekeinek ütközőzónájában fekszenek.

A szervezet ügyeit az Államfők és a Kormányfők Tanácsain vitatják meg, amelyek évente üléseznek, ezen a két fórumon hozzák meg az SCO-t érintő legfontosabb döntéseket. Ennek során a konszenzus elvét alkalmazzák. Továbbá vannak éves ülései a szaktárcáknak, így például a külügy-, a védelmi és a belügyminiszterek is összeülnek, illetve a szakosított szervek képviselői is. Az SCO-nak csupán két állandó szervezete van, az SCO Titkárság és a Regionális Antiterrorista Szervezet. A Titkárság feladata a szervezet ügyeinek intézése, a kapcsolattartás, valamint a döntés-előkészítő anyagok összeállítása. A Regionális Antiterrorista Szervezet (RATS) a terrorista és szeparatista mozgalmak elleni harc támogatására hivatott. Ehhez adatbázist működtet az ismert terroristákról és csoportokról, elemzéseket készít, illetve lehetőséget biztosít a tagországok nemzetbiztonsági vezetőinek a konzultációra és az együttműködésre. Továbbá az SCO rendelkezik két nem kormányzati szervezettel is, az SCO Üzleti Tanáccsal és az SCO Bankközi Konzorciummal.

A szervezet biztonsági tevékenységének fő profilja a terrorizmus és szeparatizmus elleni harc, ennek jegyében tagjai rendszeres hadgyakorlatokat tartanak, és a RATS keretében információt cserélnek. Az iszlám szélsőségeség, valamint a szeparatista csoportok komoly destabilizáló tényezőt jelentenek a térség államainak. Többek között azért is jelent meg a probléma ilyen hangsúlyosan, mivel Kína igyekezett meggátolni, hogy a közép-ázsiai muzulmán országokból az ujjur szeparatisták támogatást kapjanak. Az SCO államai rendszeresen tartanak hadgyakorlatokat, ahol antiterrorista és felkelőellenes szituációkat oldanak meg, de közös terrorellenes vagy békefenntartó erőt eddig nem állítottak fel, és a szervezet egyetlen missziót sem indított.

A szervezet relatív gyengesége az érdekkülönbségekből fakad, mivel Kína és Oroszország számos kérdésben eltérő állásponton van. A bővítés is ennek rendelődtt alá, mivel a felek egymást akarják ellensúlyozni, ám a bekerülő Indiával és Pakisztánnal újabb konfliktusforrást emeltek be a rendszerbe. Az eltérő politikai nézetek miatt a szervezet erősödése kétséges, és biztosra vehető, hogy nem válik olyan szövetséggé, mint a NATO. Helyette inkább valami hasonló szerepet tölthet be, mint az el nem kötelezett országok csoportja a hidegháború alatt, vagyis a blokkosodást elutasító államok valahol mégiscsak blokkosodhatnak, és különösebb nehézségek nélkül megtárgyalhatják a számukra fontos regionális és globális ügyeket. Bár a szervezet ereje mérsékeltnak mondható, regionális (és potenciálisan globális) jelentőségét mégsem szabad alábecsülni, mivel egy olyan fórum, ahol többek között a három legfőbb felemelkedő hatalom (Kína, India és Oroszország) is képviselteti magát.

Felhasznált irodalom

- ALBERT, Eleanor (2017): *The Shanghai Cooperation Organisation*. Elérhető: www.cfr.org/background/shanghai-cooperation-organization (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- ARIS, Stephen (2013a): *Shanghai Cooperation Organization*. International Peace Institute. Elérhető: www.ipinst.org/wp.../ipi_e_pub_shanghai_cooperation.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- ARIS, Stephen (2013b): The Response of the Shanghai Cooperation Organisation to the Crisis in Kyrgyzstan. In WOLFF, Stefan – DURSUN-ÖZKANCA, Oya (2013): *External Interventions in Civil Wars. The Role and Impact of Regional and International Organisations*. 3–16. Elérhető: https://books.google.hu/books?id=Pt_CwAAQBAJ&hl=hu&source=gbs_book_other_versions (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- ASEAN and SCO Secretariats Sign Agreement for Substantive Cooperation Jakarta (2017). Elérhető: <http://asean.org/asean-and-sco-secretariats-sign-agreement-for-substantive-cooperation-jakarta/> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- GRIEGER, Gisela (2015): *The Shanghai Cooperation Organisation*. European Parliamentary Research Service. Elérhető: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/564368/EPRS_BRI\(2015\)564368_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/564368/EPRS_BRI(2015)564368_EN.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- GROSSMAN, Derek (2017): *China Will Regret India's Entry Into the Shanghai Cooperation Organization*. Elérhető: www.rand.org/blog/2017/07/china-will-regret-indias-entry-into-the-shanghai-cooperation.html (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- ODGAARD, Liselotte (2009): Shanghai Cooperation Organisation: Multilateralism in Central Asia. In THRUENSEN, Peter Dahl ed.: *International Organisations. Their Role in Conflict Management*. Copenhagen, Royal Danish Defence College. 181–182.
- Ohchr.org (2017): *Shanghai Cooperation Organization and Counter-Terrorism Fact Sheet*. Elérhető: www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/ngos/HRIC_parallel_report_Kazakhstan_Annex1HRC102.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- PANDA, Ankit (2017): *Afghanistan. The Next Shanghai Cooperation Organization Member?* Elérhető: <https://thediplomat.com/2015/10/afghanistan-the-next-shanghai-cooperation-organization-member/> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- PLATER-ZYBERK, Henry – MONAGHAN, Andrew (2014): *Strategic Implications of the Evolving Shanghai Cooperation Organization*. Carlisle, Strategic Studies Institute and U.S. Army War College Press.
- ROY, Shubhajit (2017): *India, Pak get ready to join Shanghai Cooperation Organisation – and future joint military exercises*. Elérhető: <http://indianexpress.com/article/india/india-pakistan-get-ready-to-join-sco-and-future-joint-military-exercises-4694017/> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- Sectscsco.org (2017): *The Shanghai Cooperation Organisation*. Elérhető: <http://eng.sectscsco.org/> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- SMITYUK, Yuri (2017): *SCO exercise Peace Mission 2014 to involve 7,000 troops*. Elérhető: <http://tass.com/world/745617> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)

Amerikai Államok Szervezete – kollektív védelem

Hegedűs Barbara

Bevezetés

Az Amerikai Államok Szervezetének (a továbbiakban: AÁSZ) létrejötte hosszú múltra tekint vissza, hiszen előzményeit is figyelembe véve a legrégebbi regionális együttműködés. A latin-amerikai államok függetlenedését követően különböző politikai víziók merültek fel a térség jövőjét illetően, amelyek közül Simón Bolívar, a gyarmati függetlenségi harcok egyik legjelentősebb alakja a társult köztársaságok összefogását kívánta elérni. Ebből a célból 1824–1828 között összehívta a Panamai Kongresszust, amely tanácskozáson a térség számára fontos politikai kérdések is felmerültek, többek között a kontinentális együttműködés részeként a közös hadsereg és hadiflotta létrehozásának gondolata.¹ Végül a partikuláris érdekek megghiúsították az intézményesülést, mégis ez a kongresszus volt az első meghatározó regionális találkozó, amely az Amerikai Államok Szervezete előzményének is tekinthető.²

A regionális kooperációra és szolidaritásra való igény a 19. század végén jelentkezett újra. Az európai befolyással szemben a század végére az Egyesült Államok a pánamerikanizmus ideológiáját szorgalmazta mint a kontinentális együttműködés eszközt, ami 1910-ben a Pánamerikai Unió létrehozásával intézményesült. A mélyebb kooperáció folyamata lassan haladt a tagállamok eltérő álláspontjai miatt, ezért az Egyesült Államok egyre többször az egyoldalú diplomáciai módszerek felé fordult a latin-amerikai államokkal kapcsolatban, hogy érdekeit megfelelően tudja képviselni a térségben. Az északi nagyhatalom regionális politikájának fontos mérföldköve a Franklin D. Rooseveltnél elnöksége (1933–1945) alatt meghirdetett „jó szomszédság” elve, amely a partnerségre helyezte a hangsúlyt a latin-amerikai kapcsolatok terén, felváltva a „furkósbot” és „dollárdiplomácia” módszereit. Az irányváltás célja a fasizmussal és náciizmussal szembeni kontinentális összefogáson túl az volt, hogy konszolidálja a kapcsolatokat a térség államaival mint természetes szövetségesekkel, elősegítse a gazdasági és politikai kapcsolatok erősödését a régióval a második világháborút megelőző időszakban, majd a háború alatt biztos hátországgként szolgálja az Egyesült Államok érdekeit.³ A „jó szomszédság” politikája meghatározta Washington hegemoniáját a térségben, amely az Amerikai Államok Szervezetének 1948-as megalakulásával intézményesült. A regionális szervezet működését a mai napig az eltérő tagállami érdekek össze-

¹ ARATÓ 2007.

² ANDERLE 2010, 66–67.

³ LÉNÁRT 2016, 66–67.

hangolása, valamint az Egyesült Államok és a latin-amerikai országok közötti politikai viszonyok dinamikája szabja meg.

Az elemzés során célom bemutatni, hogy az AÁSZ,⁴ bár alapokmánya alapján kollektív védelmi szervezetnek tekinthető, működését figyelembe véve mégis megállapítható, hogy a kollektív biztonsági közösségek jellemzőit mutatja. A tanulmányban ismertetem a szervezet rövid történetét, felépítését, és elemzem, hogy milyen szerepet játszott a térség biztonságát és békéjét veszélyeztető konfliktusok megelőzésében és kezelésében.

A nemzetközi szervezet biztonsági jellege

Az Amerikai Államok Szervezete az első regionális „Amerika-közi” együttműködésként a térség egyik legfontosabb multilaterális politikai fóruma. A társulás az Alapokmány aláírásával alakult meg 1948-ban Bogotában, Kolumbiában, az ENSZ regionális szervezeteként. A huszonegy alapító államhoz 1967-től a függetlenedő közép-amerikai és karibi országok csatlakoztak, majd 1990-ben Kanada is a szervezet tagjává vált. Ezáltal harmincöt tagú, a teljes amerikai kontinenst magában foglaló pánamerikai, általános politikai együttműködést elősegítő szervezet jött létre.⁵ Az Amerikai Államok Szervezetének Alapokmánya első fejezetében rögzíti a szervezet alapvető céljait:

- az amerikai kontinens békéjének és biztonságának megerősítése,
- a képviseleti demokrácia erősítése, egymás belügyeibe való beavatkozás tilalma,
- a viták békés rendezése, közös fellépés esetleges agresszió esetén,
- gazdasági, szociális és kulturális fejlődés elősegítése,
- együttes megoldások keresése a felmerülő politikai, igazságszolgáltatási és gazdasági kihívásokra,
- a demokratikus fejlődést gátló szegénység felszámolása.⁶

Az AÁSZ biztonsági jellegének elemzésénél el kell különíteni az alapszabályban megfogalmazott célkitűzéseket és a gyakorlati működése alapján kialakult jellemzőket.

A kollektív védelmet célzó államközösségek tagjai vállalják, hogy együttesen lépnek fel bármely külső agresszor, fenyegetés ellen, és együttes döntésen alapulva, közösen védik meg a közösséget.⁷ Az Amerikai Államok Szervezete az Alapokmány hatodik fejezete alapján kollektív védelmi rendszert alkot. Az Alapokmány 27. cikkelyében a részes államok kijelentik, hogy „[b]ármely amerikai állam területi integritása, területi sérthetlensége, szuverenitása vagy politikai függetlensége ellen irányuló agresszió a többi amerikai állam elleni agresszióknak minősül”.⁸ Ezenkívül a 29. cikkben az államok rögzítették, hogy egyetlen állam vagy államok csoportja sem avatkozhat be közvetlenül vagy közvetve bármely más tagállam belső vagy külső ügyeibe. A beavatkozás tilalma kizárja nemcsak a fegyveres erővel történő akciókat, hanem az állam személyiségét fenyegető bármely egyéb politikai, gazdasági és kulturális interferenciát. A kollektív védelem életbe lép bármely

⁴ Amerikai Államok Szervezete, továbbiakban: AÁSZ vagy OAS.

⁵ MEJÍAS 2008.

⁶ Az Amerikai Államok Szervezetének Alapokmánya 1948, a továbbiakban: OAS 1948.

⁷ ALEKSOVSKI–BAKRESKI 2014.

⁸ OAS 1948.

állam sérthetlenségét érintő fegyveres támadás, nem fegyveres agresszió, kontinensen kívüli konfliktus, két vagy több állam közötti konfliktus vagy bármely egyéb tényező esetén, amely veszélybe sodorhatja Amerika békéjét. Ebben az esetben a kontinentális szolidaritás és a kollektív önvédelem jegyében alkalmazzák a szerződésekben meghatározott intézkedéseket és eljárásokat.⁹

Annak ellenére, hogy a szervezet neve és Alapszabálya azt sugallja, hogy az Amerikai Államok Szervezete kollektív védelmi szervezetet alkot, a szervezet működésében mégis a kollektív biztonsági együttműködés szempontjai érvényesülnek. A gyakorlatban nem alakult ki megfelelően szoros együttműködés, amely a kollektív védelem megvalósítását segítené. Két esetben mutatkozott meg a leginkább, hogy a szervezet kollektív védelmi intézkedéseit nem tudja vagy nem hajlandó foganatosítani.

Az egyiket, a Nagy-Britannia és Argentína között zajlott Falkland-szigeteki konfliktust¹⁰ az Amerikai Államok Szervezetének egyik mélypontjának tartják, mivel a politikai konfliktuskezelésben nem volt képes hathatós eredményt elérni. Az AÁSZ a konfliktus kirobbanását követően, 1982. április 28-án felszólította Nagy-Britanniát, hogy szüntesse be az ellenségeskedést, és tartózkodjon minden olyan cselekménytől, amellyel megszegheti az Amerika-közi békét és biztonságot. Az Egyesült Államok azonban április 30-án fegyveres agresszióknak minősítette az argentin akciót, szankciókat léptetett érvénybe az ország ellen, valamint nyíltan támogatta és katonai segítségben részesítette Nagy-Britanniát. Ezzel a lépésével egyértelműen az AÁSZ határozata ellen cselekedett, amely komoly feszültséget okozott a szervezeten belül, megsértve az alapszerződésben vállalt amerikai szolidaritást és kontinentális együttműködést. Végül 1982. június 15-én ért véget a konfliktus, amikor Nagy-Britannia sikeresen visszaszerezte az ellenőrzést a terület felett. Összességében a szervezet szempontjából a döntő tényező nem az volt, hogy mely országnak volt jogos igénye a területre, hanem az, hogy az Egyesült Államok az OAS tagjaként egyértelműen a szervezet határozata és az egyik tagország ellen cselekedett. A konfliktus megmutatta, hogy az AÁSZ-nak nincs kikényszerítő mechanizmusa, illetve nem tudja szankcionálni azt a tagállamát, amely nem tartja be az Alapokmány rendelkezéseit.¹¹ Politikailag komoly törést jelentett az eset a szervezet életében, és megkérdőjelezte az Egyesült Államok elkötelezettségét az Amerika-közi biztonsági rendszerben. Bár a konfliktus vitatott háttere miatt – melyik fél is volt valójában az agresszor – nem olyan egyértelmű az ügy, mint ahogy néhány latin-amerikai állam gondolja, az eset így is mai napig a szervezettel szembeni kritikák visszatérő eleme. Rafael Correa, Ecuador korábbi elnöke 2011-ben kijelentette: „Az AÁSZ-nak el kellett volna tűnnie a Falkland-szigeteki konfliktus után, mert az Amerikai Egyesült Államok megsértette az Amerika-közi kölcsönös védelmi szerződést (TIAR), amikor nem egy tagállamot támogatott, hanem egy régió kívüli hatalmat.”¹²

A másik eset, amikor a kollektív védelem intézményét nem aktiválták, a 2001. szeptember 11-ei eseményeket voltak. Az AÁSZ határozatban elismerte, hogy fegyveres támadás érte az Egyesült Államokat, és azt az összes amerikai állam elleni agresszióknak tekintette, azonban a kontinentális szolidaritás jegyében a riói szerződést aktiválták. Az AÁSZ

⁹ OAS 1948.

¹⁰ 1982. április 2-án Argentína megszállta a brit fennhatóság alatt lévő Falkland-szigeteket, azzal a céllal, hogy visszafoglalja a korábban argentin szigetet, valamint a Déli-Georgia és Déli-Sandwich-szigeteket.

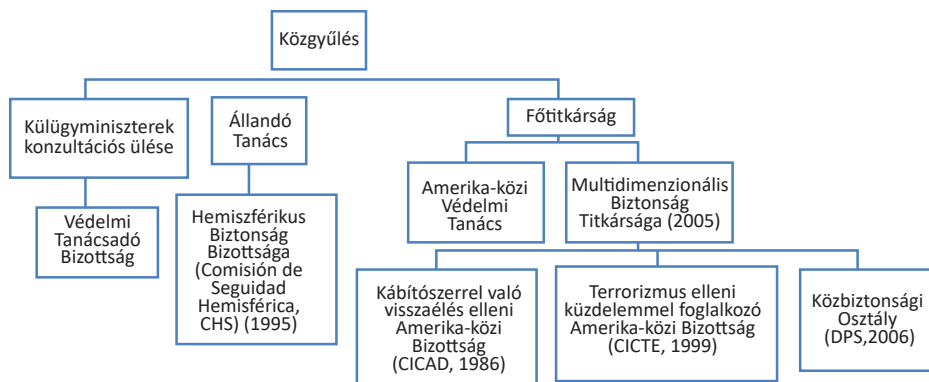
¹¹ LAMOREAUX 2011.

¹² La OEA debió desaparecer durante la Guerra de Malvinas 2011.

a Külügyminiszterek Tanácskozó Találkozóján 2001. szeptember 21-én átadta a cselekvés jogát.¹³ Erre azért volt lehetősége, mert amikor a kontinens államait biztonsági fenyegetés éri, a térség országai a szervezet Alapokmányának és a riói szerződésnek az intézkedéseit vehetik alapul, azonban egyaránt hivatkozhatnak mindkét dokumentumra, mivel nincs egyértelműen tisztázva, hogy mely esetekben melyik szervezetre kell támaszkodni.¹⁴ A gyakorlat azt mutatja, hogy amikor konkrét katonai válaszára készülnek a tagállamok, a riói szerződés lép életbe, amelynek pontosabban meghatározott szerepköre van a kollektív védelem jegyében, míg az Amerikai Államok Szervezete a politikai szerepvállalást, a viták békés rendezését helyezte előtérbe.

Mindebből következik, hogy egyes szakértők inkább a kollektív biztonság fogalmát használják a szervezetre. A kollektív biztonsági rendszer tagjai vállalják, hogy szerződéses kötelezettségüknek megfelelően bármely tagállam vagy a rendszer alapját képező elvek ellen irányuló szervezeten belüli fenyegetés vagy támadás ellen közösen lépnek fel, és kollektív segítséget nyújtanak. A szervezet tagjai felismerik, hogy kölcsönösen függnek egymástól a biztonság területén, és együttműködve képesek csak fenntartani a békét. A kihívást az jelentheti, hogy bár a tagok lemondanak az önszegélyről, a gyakorlatban az államok nem képesek együttes döntésen alapulva fellépni az agresszorral szemben, ezért az egyoldalú döntések dominálhatnak.¹⁵ Az Amerikai Államok Szervezete alapvetően a belső, régió belüli vitarendezés fórumává vált, amely a hidegháborút követő biztonsági környezetben a legfontosabb biztonsági kihívásokat a régió belül értelmezi és kezeli.

A biztonsággal és a védelemmel összefüggő szervezeti és döntéshozatali folyamatok



1. ábra

A biztonsággal és védelemmel összefüggő szervezeti felépítés

Forrás: a szerző szerkesztése RESDAL 2016, 57. és OAS 1948 alapján

¹³ STABN 2002, 153.

¹⁴ HERZ 2008, 11–12.

¹⁵ SHARP 2013.

Az Amerikai Államok Szervezetének székhelye Washingtonban található, ezenkívül képviseleti irodák működnek a tagállamokban. A szervezet legfőbb döntéshozó szerve a Közgyűlés, amely a tagállamok kétharmadának egyetértésével dönt az általános politikai témákról, és meghatározza az intézményi struktúrát.¹⁶ Minden tagállam delegációval és egyenlő szavazatszámmal képviseltetheti magát az évente tartott üléseken.

A Közgyűlés jogkörébe tartozik a főtitkár megválasztása, aki ötéves mandátummal vezet a főtitkárságot. A főtitkár kötelessége összehívni az Állandó Tanácsot abban az esetben, ha bármelyik tagállamban a demokratikus intézményi folyamatok hirtelen vagy szabálytalanul megszakadnak, vagy a demokratikusan megválasztott, a legitim hatalmat gyakorló kormányok működése veszélybe kerül.¹⁷

A főtitkárság átfogó intézmény, feladata a monitoring, a szakértői tanácsadás, valamint számos albizottság működéséért felel.¹⁸ Az Amerikai Államok Szervezete 1990-től foglalkozott a biztonság fogalmának új megközelítésével, amely a 2003-ban Mexikóvárosban tartott Különleges Biztonsági Konferencián intézményesült az új regionális biztonsági koncepció elfogadásával. Ez alapján a biztonsági koncepció multidimenzionális megközelítésűvé vált, mivel kiterjed a hagyományos biztonsági kihívásokra, az új típusú fenyegetésekre, valamint a belföldi és transznacionális biztonsági problémákra.¹⁹ 2005-ben a Főtitkárság felügyelete alatt jött létre a Multidimenzionális Biztonság Titkársága, amelynek feladata a kooperáció erősítése a nemzeti és állampolgári szinten jelentkező fenyegetések esetében. A titkárság alá tartozó három szerv a Kábítószerral Való Visszaélés Elleni Amerika-közi Bizottság, a Terrorizmus Elleni Küzdelemmel Foglalkozó Amerika-közi Bizottság, valamint a Közbiztonsági Osztály.²⁰

Önállóan működő, közvetlenül a Közgyűlés alá tartozó, biztonságpolitikai szempontból az egyik legfontosabb nem állandó tanács a Külügyminiszterek Tanácskozó Találkozója. A tanácskozást bármely állam javaslatára az Állandó Tanács többségének jóváhagyásával hívhatják össze. Az Alapokmány 65. cikke alapján, amennyiben fegyveres támadás éri az amerikai államok területét, vagy a régió belüli biztonság veszélybe kerül, az Állandó Tanács elnöke azonnal összehívja a Tanácsot, amelyen döntenek a Külügyminiszterek Tanácsának összehívásáról. Feladata, hogy a sürgős és közérdekű problémákat vizsgálja, de komoly biztonsági fenyegetés esetén a konzultációs szerv működését már a riói szerződés szabályozza.²¹

A washingtoni székhelyű Állandó Tanács a szervezet egyik legfontosabb szerve, amely folyamatos konzultációra nyújt lehetőséget a tagállamok nagyköveti rangban szolgáló állandó képviselőinek. Az Állandó Tanács felügyeli a többi szerv munkáját, segíti a viták békés rendezését, bizottságokat hoz létre különböző témák mentén, valamint ajánlásokat fogalmazhat meg.²²

¹⁶ Az OAS stratégiai irányát az Amerikai Cúcstalálkozók (*the Summits of the Americas*) adják, amelyen a térség állam- és kormányfői azokat a közös politikai irányelveket határozzák meg, amelyeket a szervezet prioritásként épít be a napirendjébe.

¹⁷ NARICH 2003, 10.

¹⁸ LEGLER 2015.

¹⁹ THÉRIEN–MACE–GAGNÉ 2012.

²⁰ RESDAL 2016.

²¹ HERZ 2008, 6.

²² HERZ 2008, 15–16.

Az Állandó Tanácshoz tartozó Hemiszférikus Biztonság Bizottságának (1995) fő feladata, hogy ajánlásokat fogalmazzon meg a régió biztonságát érintő ügyekben, különösen az Állandó Tanács és a Közgyűlés előtt lévő témákban. A hidegháborút követően a szervezet a megváltozott nemzetközi környezetben igyekezett meghatározni új szerepkörét, amelynek a legfontosabb dokumentuma a Közgyűlés által 1991-ben elfogadott santiagoói deklaráció, amely kimondta a régió államai közötti biztonsági együttműködés növelését a térség biztonságának és stabilitásának fenntartása érdekében. Enne érdekében az együttműködés három fő tevékenység köré összpontosul: bizalomerősítő és biztonságot szolgáló intézkedések, konfliktusmegelőzés és -kezelés, illetve a demokrácia védelme.²³ A bizottság az elmúlt évek folyamán a fegyverzetkorlátozás és leszerelés kérdésére, a transznacionális szervezett bűnözés problémájára, a tagállamok közötti bizalom- és biztonságnövelő intézkedésekre, a nukleáris fegyverek elterjedésének megakadályozására, a természeti csapások következményeinek csökkentésére, valamint a bűnözői csoportok elleni harcra koncentrált.²⁴

Az AÁSZ képes volt átfogó intézményi struktúrát létrehozni a béke és biztonság megőrzése érdekében, azonban döntéshozatali folyamata a szuverenitás klasszikus meghatározásán alapul, ahol minden állam egyenlő joggal rendelkezik. Ezáltal a hatalom tényleges eloszlását a formális intézményi struktúra nem követi, ami hátráltatja a szervezet hatékony döntéshozatalát.

Stratégiai és elvi keretrendszer, kihívások

Az Amerikai Államok Szervezete a hidegháború alatt

Az Amerikai Államok Szervezetének létrejötte és működése összekapcsolódik az Egyesült Államok Latin-Amerika-politikájával. A szervezet stratégiai működését és kihívásait figyelembe véve két időszakot lehet elkülöníteni. A hidegháború alatt az Egyesült Államok külpolitikáját a kommunizmus elleni harc dominálta, ami az AÁSZ politikáját is meghatározta. Ebben a periódusban az Egyesült Államok hegemon hatalomként viselkedett a szervezeten belül, amely érdekei szerint támogatta a dél-amerikai jobboldali katonai autoriter rendszereket, és a baloldali politikai erők visszaszorítása érdekében beavatkozott a dél-amerikai államok belügyeibe. Ezzel szemben a latin-amerikai országokat ebben az időszakban a belső biztonsági kérdések foglalkoztatták: a politikai rendszer instabilitásából eredő problémák, a katonai diktatúrák, illetve az államok közötti biztonsági kihívásokat a különböző határviták okozták. A térség államai ebből kifolyólag legfontosabb céljaiknak a gazdasági fejlődés előmozdítását, valamint a demokratikus rendszerek megszilárdítását tartották. A hidegháború időszakában zajló konfliktusokat két részre lehet osztani, a latin-amerikai államok között zajló, főleg természeti erőforrásokért és történelmi okokból adódó határvitákra,²⁵ illetve az Egyesült Államok beavatkozásából eredő,²⁶ a kelet-nyugati szembeálláson alapuló konfliktusokra.²⁷

²³ THÉRIEN–MACE–GAGNÉ 2012, 151.

²⁴ RESDAL 2016, 57.

²⁵ Példák egyéb határvitákra: Costa Rica–Nicaragua (1948), Chile–Argentína (1977) és Kolumbia–Venezuela (1987).

²⁶ Például: Kubában, Nicaraguában, El Salvadorban.

²⁷ NARICH 2003.

A hidegháborút követő időszak stratégiai kérdései

Az átalakult nemzetközi környezetben a szervezetnek meg kellett határoznia új szerepkörét, főbb célkitűzéseit. A hidegháború végével Latin-Amerika biztonságpolitikai jelentősége leértékelődött az Egyesült Államok számára, mivel figyelme a nemzetközi terrorizmus elleni harc jegyében a közel-keleti térségre terelődött át. Az új időszakban a térség biztonsági szempontból elsősorban csak a transznacionális biztonsági kihívások miatt kapott jelentőséget. A megváltozott washingtoni politika azonban a latin-amerikai államok számára nagyobb mozgásteret is kínált.²⁸ Ennek hatására az AÁSZ célrendszere átalakult a konfliktusmegelőzés és -kezelés, illetve a bizalomépítő mechanizmusok kidolgozására, valamint a demokráciák védelmét tette meg elsődleges feladatává. Mivel az új típusú biztonsági kihívások, többek között a kábítószerek-kereskedelem, a terrorizmus, a szervezett bűnözés elleni küzdelem, valamint a gyenge demokráciák megerősítése a szervezet államainak közös érdeke, ez lehetőséget nyújthat a szorosabb együttműködésre. A gyakorlatban azonban úgy tűnik, hogy a biztonsági fenyegetések kezelését nem sikerült összehangolni, és eddig nem alakult ki egységes biztonsági közösség.²⁹

Napjainkban az AÁSZ szerepe három területen a legfontosabb: a tagállamok közti történelmi és politikai törésvonalak enyhítésében, a kontinenst érintő transznacionális szervezett bűnözés elleni fellépés összehangolásában, valamint a régió demokratikus rendszereinek védelmében.

Hátráltatja a szervezeten belüli eredményesebb együttműködést az Egyesült Államok hegemoniájától és befolyásától való félelem. A politikai ellentétek egyik fontos témája Kuba kérdése, amely a szervezeten belüli amerikai politikai befolyásolás egyik jelképe. Kuba AÁSZ-tagságát 1962-ben az Uruguayban tartott Külügyminiszterek Tanácskozó ülésén az Egyesült Államok erős nyomásgyakorlásának köszönhetően felfüggesztették. A határozat illeszkedett az USA külpolitikájába, amely a kommunista ország gazdasági, diplomáciai és politikai elszigetelését kívánta elérni. A hidegháborút követő belső politikai viszonyok változását talán a leginkább jelzi, hogy 2009-ben a Közgyűlés határozata hatályon kívül helyezte az 1962-es döntést,³⁰ valamint 2015-ban Luis Almagro uruguay-i politikus, az AÁSZ főtitkára arról beszélt, hogy a szervezet bocsánatkéréssel tartozik a karibi országnak a tagság felfüggesztéséért.³¹ Azonban Kuba máig nem jelezte, hogy visszatérne a szervezetbe. Az ország politikai helyzete szimbolikus a latin-amerikai államok között: egyrésztől érzékelteti a szervezeten belüli, a tagok közti bal- és jobboldali ideológiai különbségek máig élő hatásait, emellett a Kubát érintő döntések a latin-amerikai államok önállóbb politikáját is mutatják.

Az új típusú biztonsági kihívások közül a transznacionális szervezett bűnözés kapja a legnagyobb hangsúlyt a szervezeten belül. A szervezett bűnözéshez és a bűnözői bandákhoz köthető halálos esetek száma Közép-Amerikában és a Karibi-térségben a világon az egyik legmagasabb.³² A kábítószerezlet továbbá súlyosan érinti az országok gazdasági és politikai rendszereit, beépül az állami intézményekbe a korrupción és a pénzmosáson keresztül, ezzel erősítve az állam strukturális gyengeségét, valamint biztonsági fenyegetést jelenthet a kábítószerek-kereskedelem bevételeiből finanszírozott terrorista és gerillaszervezetek tevékenysége.

²⁸ BUZAN–WAEVER 2003, 265.

²⁹ FRYER 1993.

³⁰ RAMÍREZ–RIVEROS 2014.

³¹ TELESUR 2015.

³² UNODC 2014, 26.

Az AÁSZ deklarálta, hogy az egyes államok erőforrásai nem elegendők a fenyegetés kezelésére, és az együttműködés elengedhetetlen a hatásos eredményekhez.³³ Az Egyesült Államok hagyományosan a termelői oldalon kívánja visszaszorítani a kábítószer-kereskedelmet, ezért évtizedekig az ültetvények felszámolása, a terményhelyettesítés és az erőszakos módszerek kerültek előtérbe. Azonban az érintett latin-amerikai országok egyrészt kritizálták az észak-amerikai politikát, amely nem vette figyelembe az országok fejlesztési igényeit, másrészt a probléma gyökerét az USA-ban jelentkező hatalmas keresletre vezették vissza, ezért ők szigorúbb fellépést vártak az amerikai drogfogyasztókkal szemben. Az AÁSZ politikája ehhez igazodva a strukturális problémákban látja a szervezett bűnözés és kábítószer-kereskedelem gyökerét. A szervezet a szegénység, a társadalmi kirekesztés és a környezeti degradáció által okozott tényezőket is kiemeli, mivel véleménye szerint a lakosság kiszolgáltatottságát kell csökkenteni a termelés visszaszorítása érdekében. Ehhez kapcsolódva 2013-ban a Közgyűlés elfogadott egy Drogpolitikai Nyilatkozatot.³⁴ Azonban komoly vitákat generál a kábítószer legalizálásának kérdése is. A drogfogyasztók kriminalizálásáról nincs egységes álláspont, és bár a deklaráció kiemeli az együttműködés fontosságát, elismeri, hogy az egyes államok sajátos szempontjait figyelembe kell venni.³⁵

Az AÁSZ a béke és biztonság megőrzése érdekében a demokráciák védelmét tűzte ki legfőbb céljának, és ezen a területen keresztül sikerült a szervezetnek leginkább meghatározni létjogosultságát. Ehhez legfontosabb jogi eszköze az Amerika-közi Demokratikus Karta (*Inter-American Democratic Charter*), amelyet 2001-ben fogadott el a Közgyűlése. A kidolgozás folyamán nagy kihívást jelentett, hogy milyen módon érvényesítse a demokratikus eszmék védelmét a térségben, tiszteletben tartva a be nem avatkozás elvét. A demokratikus intézmények védelmére azért volt szükség, mivel a tartós szegénység, a társadalmi egyenlőtlenség, a politikai rendszerek instabilitása miatt a demokratikus intézményekbe vetett bizalom alacsony a térségben.³⁶ A szerződés bevezeti a demokrácia kollektív védelmének fogalmát, ami azonban politikai meghatározás, mivel nincs kidolgozva a konkrét kikényszerítő mechanizmus. A karta nem fogalmazza meg egyértelműen, hogy mit ért a szervezet, a demokrácia vagy a képviselői demokrácia alatt, nagy rugalmasságot biztosítva ezzel tagállamoknak a döntéshozatali folyamatban, de hátráltatva a pontos programok és a kikényszerítő mechanizmusok kidolgozását. A szerződés alapján a demokrácia kollektív védelme akkor léphet életbe, ha egy tagállam kormánya úgy ítéli meg, hogy a demokratikus politikai intézménye vagy a törvényes hatalom gyakorlása veszélyben van. Ebben az esetben segítséget kérhet a Főtitkártól vagy az Állandó Tanácstól a demokrácia megerősítésében és megvédésében.³⁷ Fontos lépésnek tekinthető a szerződés elfogadása, mivel annak ellenére, hogy a szuverenitás védelmét és a be nem avatkozás elvét megtartja a szervezet, mégis megpróbálja megnövelni a mozgásterét a demokráciák védelme érdekében.

³³ RESDAL 2016, 57.

³⁴ BARGENT 2013.

³⁵ OAS Media Center 2013.

³⁶ OAS Állandó Tanács határozata 2002.

³⁷ CORAO–BELLSHAW 2006.

A biztonsági feladatokkal kapcsolatos költségvetés, finanszírozás

Az AÁSZ költségvetése két forrásból tevődik össze: a tagállami kötelező befizetésekből álló Általános Alapból és az önkéntes hozzájárulásokat tartalmazó Speciális Alapból. Az Általános Alapból finanszírozzák a szervezet legfontosabb intézményeit, szakmai stábját és a bizottságok munkáját. Az Általános Alapba a tagországok előre meghatározott rendszer szerint fizetik a tagdíjat, amelynek megállapítása a bruttó nemzeti jövedelem alapján történik, az adósságterhek és az egy főre jutó jövedelem figyelembevételével.

1997-től hozták létre a Különleges Alapot azzal a céllal, hogy növeljék a szervezet költségvetését külső támogatásokkal is. A szervezetnek 70 állandó megfigyelő tagja van, például Kína, az Európai Unió és Oroszország. A megfigyelői tagsággal rendelkezők a Speciális Alapnak nyújtott támogatással finanszírozhatnak bizonyos projekteket. A szervezet rendelkezésére álló összeg 2016-ban összesen 148 millió dollár volt, 2017-ben kis mértékben emelkedett 169 millió dollárra, de az AÁSZ megalakulásától kezdve komoly forráshiánnyal küzd.³⁸ Legfontosabb programjait, mint a választási megfigyelői missziók, csak külső donoroktól származó bevételekkel és specifikus támogatásokkal tudja működtetni, ezért kiszolgáltatott az adott politikai környezetnek. Az Egyesült Államok hozzájárulása a legmagasabb a szervezet költségvetéséhez, 2015-ben 58,5 millió dollárt, a teljes keret 42 százalékát adta, majd őt követi Kanada, Mexikó, Brazília, Argentína, Kolumbia mint legnagyobb befizető országok. Komoly támogatási összegek érkeznek Európából, a legnagyobb nem tag befizető államok 2015-ben Spanyolország, Hollandia, az Európai Unió, Nagy-Britannia és Németország voltak.³⁹

A szervezet folyamatos költségvetési gondjai negatívan befolyásolják a működést, komolyan gyengítik a közösséget, és hátráltatják a célkitűzések megvalósítását. Az államok saját korlátozott nemzeti költségvetésük miatt nem kívánnak nagyobb forrást nyújtani a szervezetnek, illetve a tagállamok egy része más regionális szervezeteket támogatna inkább – ilyen például a CELAC (Latin-amerikai és Karibi Államok Közössége) vagy az UNASUR (Dél-amerikai Nemzetek Uniója). 2017-ben Donald Trump kijelentése további aggodalmakra adott okot, mivel az Egyesült Államok költségvetési megszorításai a szervezetnek szánt összegekre is kiterjednek.⁴⁰

Műveletek, missziók

Az AÁSZ-missziókat alapvetően két csoportra lehet osztani: a békemissziókra és a választási megfigyelői küldetésekre.⁴¹ Az Amerikai Államok Szervezetének tagállamai részt vesznek békefenntartó missziókban katonai erővel is az ENSZ keretén belül, legnagyobb számban a MINUSTAH elnevezésű misszióban Haitin, ahol a fegyveres erők 46 százalékát latin-amerikai országok adják.⁴² A MINUSTAH 2004-ben kezdődött, de az ENSZ már 1990 óta jelen van az országban. A helyzet 1991-ben súlyosbodott, amikor egy katonai

³⁸ OAS 2018.

³⁹ MEYER 2016, 5.

⁴⁰ Council on Foreign Relations 2017.

⁴¹ OAS Peace Fund 2017.

⁴² RESDAL 2016, 64.

államcsínyt követően az emberi jogok védelme érdekében az ENSZ és az AÁSZ első közös szervezésű misszióját indította el Nemzetközi Polgári Misszió (MICIVIH) elnevezéssel. A 2001-ben bekövetkezett újabb belpolitikai válság⁴³ okán a választások megtartása is nehézkessé vált. Ekkor indította el az AÁSZ a *Speciális misszió a demokrácia erősítése érdekében* elnevezésű projektet.⁴⁴

Az AÁSZ missziói a konfliktuskezelésben, a rövid és hosszú távú konszolidációban segítenek. A határ- és területviták sokáig az államok közötti biztonsági fenyegetések egyik legfontosabb területei voltak, ezért a politikai missziók részeként számos programot indított a szervezet az ellentétek konszolidálása érdekében. Többek között a Kolumbia és Ecuador (2008–2010), a Belize és Guatemala, valamint a Dominikai Köztársaság és Haiti közti határviták megoldásában vett részt.⁴⁵

A szervezet a demokrácia támogatása érdekében számos választási megfigyelői missziót szervezett, 1962-től szám szerint több mint 230 programot vezetett 27 államban. Összességében ez az AÁSZ egyik legfontosabb és legsikeresebb tevékenysége, amely szakértői és technikai segítséget nyújt a tagállamoknak. Egy misszió megszervezéséhez alapfeltétel az adott tagállam részéről érkező meghívás.⁴⁶ 2016-ban Bolíviában, Kolumbiában, Costa Ricában, Haitin, Jamaicában, Peruban, a Dominikai Köztársaságban, és először a szervezet történetében az Egyesült Államokban is választási megfigyelői missziót szervezett az AÁSZ.⁴⁷

A latin-amerikai térség egyik legfontosabb biztonságpolitikai eseményéhez is csatlakozott az AÁSZ: a FARC baloldali gerillaszervezet és a kormány között zajló békefolyamathoz Kolumbiában. A szervezet 2004-ben a kolumbiai kormány kérésére indította el a *Misszió a kolumbiai békefolyamat támogatása érdekében* (MAPP/OAS) nevű programot.⁴⁸

Az Amerikai Államok Szervezete mint regionális konfliktusmegelőző és -egyeztető fórum a venezuelai válság során is igyekezett meghatározó szerepet játszani, azonban az eltérő tagállami érdekek gátolták az aktív cselekvést. 2016 májusában a szervezet főtitkára felszólította az Állandó Tanácsot, hogy tegyen kollektív lépést a Demokratikus Charta 20. cikkelye értelmében.⁴⁹ A szerződés rendelkezése kimondja, hogy abban az esetben, ha bármely ország alkotmányos rendjének olyan változása áll fenn, amely komolyan sérti a demokratikus berendezkedést, az össze lehet hívni az Állandó Tanácsot, amely indokolt esetben elrendelheti a szükséges diplomáciai lépéseket és a jószolgálati misszió elindítását.⁵⁰ 2016. június 23-án, bár összehívták az ülést, de a tagállamok ellenezték a további cselekvés elrendelését. A korlátolt aktivitást az okozta, hogy az AÁSZ szabályrendszere alapján a venezuelai kormány törvényesen választott demokratikus kormányzat, és a szervezetnek az ország bejegyzése nélkül kellene rendelkezést hoznia a kormánnyal szemben, amire korábban még nem volt példa.⁵¹ A főtitkár döntése értelmében 2017 szeptemberében

⁴³ PERSIO 2017.

⁴⁴ OAS Peace Fund 2017.

⁴⁵ OAS Peace Fund 2017.

⁴⁶ MEYER 2016, 8.

⁴⁷ OAS Secretaria De Asuntos Políticos 2017.

⁴⁸ OAS.org.

⁴⁹ CHARLES 2016.

⁵⁰ OAS Amerika-közi Demokratikus Charta.

⁵¹ OPPENHEIMER 2017.

elindították a vizsgálatot Venezuelával szemben annak érdekében, hogy feltárják, a kormány követett-e el olyan emberiség elleni cselekményeket, amelyeknek vizsgálata a Nemzetközi Büntetőbíróság hatáskörébe tartozhat. Azonban több állam kifogásolja ezt a folyamatot, mivel nem a szervezet tagállamai döntöttek a meghallgatások elindításáról, és elítélik a főtítkár erős politikai szerepvállalását. Ezzel párhuzamosan Venezuela kijelentette, hogy 2018 áprilisában megkezdi kiválását a szervezetből. A regionális szervezetnek vésszenen fogy az ideje, hogy közvetítő szereplőként segítse a Venezuelában uralkodó súlyos konfliktus megoldását. Az AÁSZ eddigi legnagyobb feladata és egyben eredménye lehetne a venezuelai probléma kezelése, de úgy tűnik, a széthúzó tagállami érdekek és az intézményrendszerből adódó gyengeségek meghiúsítják a regionális aktor fellépését.

Összegzés és jövőkép

Az Amerikai Államok Szervezetének hidegháborús gyökerei erősek, mivel működését meghatározta a kétpólusú nemzetközi rendszer és a Szovjetunió képében megjelenő külső ellenségkép. Az AÁSZ mint regionális szervezet azonban nem vizsgálta az USA térségbeli beavatkozásait, amely hozzájárult a szervezet gyengüléséhez és a térség államainak részéről érkező bizalomvesztéshez. Az alacsony belső elkötelezettség, a kilencvenes éveket követő nemzetközi politikai változások együttesen hozták magukkal a térség országaiban az önállóbb politika igényét. Ennek hatására számos ad hoc együttműködés alakult ki, mint a Mercosur (Dél-amerikai Közös Piac), a SICA (Közép-amerikai Integrációs Rendszer), az ALBA (Bolivári Szövetség a Mi Amerikánk Népeiért), a CELAC (Latin-amerikai és Karibi Államok Közössége), illetve az UNASUR (Dél-amerikai Nemzetek Uniója), amelyek határozottabban hivatottak képviselni a latin-amerikai érdekeket.⁵²

Az AÁSZ nagy előnye azonban, ami egyben számos esetben a hátrányát is jelentette, hogy tagja az Egyesült Államok. Márpedig a nagyhatalom nélkül a régió fejlődése és biztonsági kihívásainak kezelése nem lehetséges. Ebből következően az Amerikai Államok Szervezete jövőbeni szerepe abban mutatkozhat meg leginkább, hogy képes konzultatív fórumként közelíteni a latin-amerikai régió és az Egyesült Államok álláspontját a térség legfontosabb kérdései kapcsán. Ha sikeresen be tudja tölteni ezt a szerepét, akkor az alternatívaként létrejött regionális együttműködések partnerként vehetnek részt ebben a folyamatban, mivel növelhetik az alrégiók stabilitását, valamint elősegíthetik a konszenzuson alapuló politikák kialakítását, amelyek az AÁSZ-on belüli kohéziót is növelhetik.

Felhasznált irodalom

ANDERLE Ádám (2010): *Latin-Amerika története*. Szeged, JATEPress.

ALEKSOVSKI, Stefan – BAKRESKI, Oliver (2014): Collective Security. The Role of International Organizations. Implications in International Security Order. *Mediterranean Journal of Social Sciences*, Vol. 5, No. 27. Elérhető: <http://eprints.ugd.edu.mk/11739/1/5080-19740-1-PB.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 29.)

⁵² MARES–KACOWICZ 2015.

- ARATÓ Ildikó (2007): Függes és függetlenség Latin-Amerikában a 20. században. *Belvedere Meridionale*, 19. évf. 5–8. sz. 21–25. Elérhető: http://acta.bibl.u-szeged.hu/5117/1/belvedere_2007_005_008_021-025.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 09. 29.)
- OAS (1948): *Az Amerikai Államok Szervezetének Alapokmánya* (1948). Elérhető: www.oas.org/en/sla/dil/inter_american_treaties_A-41_charter_OAS.asp#Chapter_I (A letöltés dátuma: 2018. 09. 29.)
- BARGENT, James (2013): *OAS Drug Policy Declaration Shows Divisions in Americas, Insight Crime*. Elérhető: www.insightcrime.org/news-briefs/oas-drug-policy-declaration-shows-divisions-in-the-americas (A letöltés dátuma: 2018. 09. 29.)
- BUZAN, Barry – WÆVER, Ole – DE WILDE, Jaap (2003): *Regions and Powers. The Structure of International Security*. Cambridge, Cambridge University Press.
- CHARLES, Jeanette (2016): *OAS Secretary General Invokes Democratic Charter against Venezuela, Bolivarian Project*. Elérhető: <https://venezuelanalysis.com/news/12001> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 29.)
- CORAO, Carlos Ayala – BELLISHAW, Pedro Nikken (2006): *Collective Defense of Democracy. Concepts and Procedures*. Andean Commission of Jurists, The Carter Center. Elérhető: www.cartercenter.org/documents/collectivedefenseofdemocracy.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 09. 29.)
- Council on Foreign Relations (2017): *The Organization of American States*. Elérhető: www.cfr.org/backgrounder/organization-american-states (A letöltés dátuma: 2018. 09. 29.)
- ESPINOSA, Juan Emilio Cheyre (2015): Las Amenazas a la Seguridad en América Latina, en Revista de Globalización. *Competitividad y Gobernabilidad*, Vol. 9, No. 1. 51–73. Elérhető: <https://geg.universia.net/article/view/999/amenazas-seguridad-america-latina> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 29.)
- FRYER, Wesley A. (1993): *Prospects for Collective Security in the Western Hemisphere*. Elérhető: www.wesfryer.com/collectivesecurity.html#reorient (A letöltés dátuma: 2018. 09. 29.)
- HERZ, Monica (2008): *Does the Organisation of American States matter?* Crisis States Research Centre. Elérhető: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.453.3867&rep=rep1&type=pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 29.)
- LAMOREAUX, Tina A. (2011): United States obligations under the OAS charter and the Rio Treaty. An analysis of the Falkland Islands crisis. *California Western International Law Journal*, 493–519. Elérhető: www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP05C01629R000300610016-1.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 09. 29.)
- La OEA debió desaparecer durante la Guerra de Malvinas (2011). *El Malvinense*. Elérhető: www.malvinense.com.ar/smalvi/11/2042.htm (A letöltés dátuma: 2018. 09. 29.)
- LEGLER, Thomas (2015): Beyond Reach? The Organization of American States and Effective Multilateralism. In DOMINGUEZ, Jorge I – COVARRUBIAS, Ana: *Routledge Handbook of Latin America in the World*. New York, Taylor & Francis Group, Routledge. 311–328.
- LÉNÁRT András (2016): Latin-Amerika a Monroe-doktrína (1823–2013) árnyékában. *Orpheus Noster*, Vol. 8, No. 4. 57–69. Elérhető: <http://publicatio.bibl.u-szeged.hu/9756/1/Monroe-doktrina%20%28Orpheus%20Noster%20cikk%29.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 29.)
- MARES, David R. – KACOWICZ, Arie M. (2015): *Routledge Handbook of Latin American Security*. New York, Taylor and Francis, Routledge.
- MEYER, Peter J. (2016): *Organization of American States. Background and Issues for Congress, Congressional Research Service*. Elérhető: <https://fas.org/sgp/crs/row/R42639.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 29.)
- MEÍJAS, Sonia Alda (2008): *La OEA. Un actor regional en la gestión de crisis. Logros y limitaciones, Realidades y perspectivas de la Gestión Internacional de Crisis*. Adenda. 69–98. Elérhető:

- www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/5334-001_g.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 09. 29.)
- NARICH, Richard (2003): *Traditional and NonTraditional Security Issues in Latin America. Evolution and Recent Developments*. Geneva Centre for Security Policy, Occasional Paper Series, No. 42. Elérhető: www.files.ethz.ch/isn/15558/42-Narich.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 09. 29.)
- OAS Állandó Tanács Határozata (2002): *The current situation in Venezuela, Report presented by the Permanent Mission of the Bolivarian Republic of Venezuela for consideration by the Permanent Council of the OAS, Washington*. Elérhető: www.oas.org/xxxiiga/english/docs_en/docs_items/cpdoc3616_02.htm (A letöltés dátuma: 2018. 09. 29.)
- OAS (2018): *OAS hivatalos honlapja*. Elérhető: www.oas.org (A letöltés dátuma: 2018. 09. 29.)
- OAS Media Center (2013): *Declaration of Antigua Guatemala “For a Comprehensive Policy Against The World Drug Problem in the Americas”*. Elérhető: www.oas.org/en/media_center/press_release.asp?sCodigo=S-010 (A letöltés dátuma: 2018. 09. 29.)
- OAS Peace Fund (2017): *OAS Peace Fund – OAS Political Missions Map*. Elérhető: www.oas.org/sap/peacefund/PeaceMissions/PoliticalMissionsMap.html (A letöltés dátuma: 2018. 09. 29.)
- OAS Secretaria De Asuntos Politicos (2017): *Base de datos de Misiones de Observación Electoral y Recomendaciones*. Elérhető: www.oas.org/eomdatabase/default.aspx?lang=es (A letöltés dátuma: 2018. 09. 29.)
- OAS Amerika-közi Demokratikus Karta (2001): *Inter-American Democratic Charter, Lima*. Elérhető: www.oas.org/charter/docs/resolution1_en_p4.htm (A letöltés dátuma: 2018. 09. 29.)
- OPPENHEIMER, Andrés (2017): *Caribbean countries should be ashamed of supporting Venezuela at OAS meeting*. Elérhető: www.miamiherald.com/news/local/news-columns-blogs/andres-oppenheimer/article157463039.html (A letöltés dátuma: 2018. 09. 29.)
- PERSIO, Sofia Lotto (2017): *After 13 years and several scandals, U.N. votes to end mission in Haiti*. *Newsweek*. 13. April, 2017. Elérhető: www.newsweek.com/minustah-mission-haiti-un-peace-keepers-scandal-583490 (A letöltés dátuma: 2018. 09. 29.)
- RAMÍREZ, Fernando Arancibia – RIVEROS, Daniela Briones (2014): *Cooperación en américa latina: el rol de la JID y la OEA*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Elérhető: www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO47_2014_CooperacionAmericaLatina_ArancibiaBriones.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 09. 29.)
- Red De Seguridad Y Defensa De América Latina (2016): *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe*. RESDAL. Elérhető: www.resdal.org/atlas-2016.html (A letöltés dátuma: 2018. 09. 29.)
- SHARP, Alan (2013): *Collective Security*. Leibniz Institute of European History. Elérhető: <http://ieg-ego.eu/en/threads/alliances-and-wars/alliances-and-treaties/alan-sharp-collective-security> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 29.)
- STABN, Carsten (2002): *International Law at a Crossroads? The Impact of September 11*. Heidelberg Journal of International Law, Max-Planck-Institute. Elérhető: www.zaoerv.de/62_2002/62_2002_1_a_183_256.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 09. 29.)
- Telesur (2015): *OAS Admits They Owe Cuba Apology for 50 Years of Exclusion* (2015). Elérhető: www.telesurtv.net/english/news/OAS-Admits-They-Owe-Cuba-Apology-for-50-Years-of-Exclusion-20151217-0026.html (A letöltés dátuma: 2018. 09. 29.)
- THÉRIEN, Jean-Philippe – MACE, Gordon – GAGNÉ, Stefan (2012): *The Changing Dynamics of Inter-American Security*. *Latin American Policy*, Vol. 3, No. 2. 147–163. Elérhető: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.2041-7373.2012.00067.x/abstract> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 29.)

- UN MINUSTAH (2017): *United Nations Stabilization Mission in Haiti*. Elérhető: www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/background.shtml (A letöltés dátuma: 2018. 09. 29.)
- UNODC (2014): *Global Study on Homicide*. Elérhető: www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 09. 29.)
- Wilson Center (1962): “*Report on US Policy toward Cuba*.” History and Public Policy Program Digital Archive, Archive of the Federal Intelligence Service of the Russian Federation, File 88497, No. 1. Elérhető: <http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/114513> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 29.)

Riói szerződés – kollektív védelem

Asqui Jorge Kristóf

Bevezetés

Az Amerika-közi Kölcsönös Segélynyújtási Szerződés (*Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance*), röviden riói szerződés (*Rio Treaty*) 1947. szeptember 2-án kötött meg a brazíliai Rio de Janeiro állam Petrópolis városában¹ az Egyesült Államok és több latin-amerikai, illetve karibi ország között.² 1947 szeptemberében Argentína, Bolívia, Brazília, Chile, Kolumbia, Costa Rica, a Dominikai Köztársaság, az Egyesült Államok, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Kuba, Mexikó, Panama, Paraguay, Peru, Uruguay és Venezuela írta alá alapítóként a szerződést, amelyhez később Nicaragua (1948. október 15.), Ecuador (1949. november 10.), Trinidad és Tobago (1967. április 6.),³ illetve a Bahama-szigetek (1982. november 8.)⁴ is csatlakozott. Az 1948. december 3-án életbe lépett védelmi szerződés a hidegháború terméke és az első regionális jellegű katonai szövetség volt. A riói szerződés az aláíró államok kétharmadának ratifikációjával és a ratifikációt megerősítő okiratok letétbe helyezésével lépett életbe⁵ (22. cikk).⁶ A szerződés vezetője az Egyesült Államok lett, amit az is jól szimbolizált, hogy a megerősítő okiratait az akkori Pánamerikai Uniónál kellett letétbe helyezni, amelynek székhelye Washington volt (23. cikk).⁷

A riói szerződés filozófiai alapját az amerikai szuperkontinens közösségtudata adja, amelynek politikai megjelenési formája az Amerika-közi diplomácia, célja pedig a közös védelem egy közös külső fenyegetéssel szemben. Jóllehet Kanada a NATO tagjaként részt vállal az észak-atlanti szövetség kollektív védelmében, de a Brit Nemzetközösség tagjaként

¹ Brazília szövetségi köztársaság és Rio de Janeiro állama volt sokáig a politikai központ, amelynek fővárosa Rio de Janeiro. Az állam fővárosa 1960-ig volt egyben a szövetségi köztársaság fővárosa, amikor is hivatalosan felavatták az új szövetségi fővárost, Brazíliavárost.

² OAS 2018c.

³ 1962. augusztus 31-ig tartozott az Egyesült Királyság felügyelete alá.

⁴ 1973. július 10-ig tartozott az Egyesült Királyság felügyelete alá.

⁵ 1948. december 3-ától 20 állam írta alá a szerződést. Közülük 14-en helyezték el a ratifikációt megerősítő okirataikat. A Costa Rica ratifikációját megerősítő dokumentum elhelyezésével lépett életbe a szerződés. A letétek sorrendje 1948. december 3-ától: Dominikai Köztársaság (1947. november 21.), Egyesült Államok (1947. december 30.), Panama (1948. január 12.), Kolumbia (1948. február 3.), Honduras (1948. február 5.), El Salvador (1948. március 15.), Brazília (1948. március 25.), Haiti (1948. március 25.), Paraguay (1948. július 28.), Uruguay (1948. szeptember 28.), Venezuela (1948. október 4.), Nicaragua (1948. november 12.), Mexikó (1948. november 23.), Costa Rica (1948. december 3.).

⁶ Angolul: OAS 2018d, magyarul: HALMOSY 1985, 133.

⁷ Angolul: OAS 2018d, magyarul: HALMOSY 1985, 133–134.

nem köteleződött el az amerikai földrész kollektív védelme iránt, ellentétben olyan más brit nemzetközösségi tagokkal, mint Trinidad és Tobago vagy a Bahama-szigetek. Ennek fő oka abban keresendő, hogy az Egyesült Királyság és Argentína között a Falkland-szigetek hovatarozásáról folyó vitában Kanada az Egyesült Királysággal meglévő szoros kapcsolatát előrébb helyezte, mint az Argentína számára garantált kontinentális szolidaritást. 2012-ben Kanada kiállt amellett a brit álláspont mellett, hogy a szigetek többségében brit származású lakosai döntsenek saját önmeghatározásukról.⁸ Kanada a Pánamerikai Unió nyomán létrejövő Amerikai Államok Szervezetének (*Organization of American States*, OAS) 1990 óta tagja. Regionális szervezatként az OAS az 1948. április 30-án Bogotában megszületett alapokmánnyal jött létre. Fő törekvése az amerikai kontinentális szolidaritás erősítése. Kanada azonban az alapokmányban megfogalmazott kollektív biztonsággal szemben fenntartásokkal él, és mentesülni kíván a regionális katonai kötelezettségek alól. A fenntartásban emellett kijelentette, hogy nem tervezi csatlakozását a riói szerződéshez.⁹

A riói szerződés az Egyesült Államok nagyhatalmi szerepéből és az amerikai hegemónia ideológiájából fakadt. A második világháború után a Szovjetunióra globális, így az amerikai földrészre is fenyegetést jelentő tényezőként tekintettek, amelynek elhárítása első számú biztonságpolitikai feladat lett az Egyesült Államok számára. Ez szoros katonai és politikai szövetség megkötésére sarkallta az amerikai kormányzatot a térség többi államával. A Washington és a többi amerikai ország erőpozíciója közti különbségből nem valamiféle egyensúlyi viszony jött létre a riói szerződéssel, hanem az amerikai érdek domináns érvényesítésének lehetősége teremtődött meg a többiekkel szemben. A jelen tanulmány célja, hogy elemezze az Egyesült Államok és az amerikai szuperkontinens politikai kapcsolatait, és górcső alá vegye az itt létrejött kontinentális védelmi közösség létének esélyeit. A riói szerződés volt az első nem háborús időkben Amerika által megkötött katonai-védelmi szerződés, amelyet később továbbiak követtek.

Az amerikai nagyhatalmiság

James Monroe elnök 1823. december 2-i kongresszusi üzenetében (Monroe-doktrína) lerakta az amerikai külpolitika alapvető vonását, miszerint idegen hatalmat nem hajlandó megtűrni a nyugati féltekén. Az Egyesült Államok vezető szerepét előtérbe helyező, 1845-ben megfogalmazott Manifest Destiny (*Nyilvánvaló elhivatottság*) az amerikai angolszász nép civilizációs misszióját jövendölte meg, ami megágyazott a kontinentális terjeszkedésnek.

Brooks Adams, John Quincy Adams korábbi elnök unokája három tényezőre alapozta az Egyesült Államok nagyhatalommá erősödését:¹⁰

- a kor kereskedelmi központjainak (London, Párizs) hanyatlása,
- az Egyesült Államok központosítása,
- a megfelelő vezető színre lépése.

⁸ Falklands News 2012.

⁹ OAS 2018j.

¹⁰ MAGYARICS 2014, 111.

Brooks Adams elgondolásait Alfred Thayer Mahan nyugalmazott tengerésztiszt stratégiai aspektusból értelmezte. Egy négy elemből álló rendszert állított fel, ami az Egyesült Államokat tengeri nagyhatalmi ranghoz segítette:¹¹

- óceánközi csatorna építése Közép-Amerikában,
- hadiflotta létesítése,
- stratégiai támaszpontok kiépítése,
- „nyitott kapuk” elve: az amerikaiak más gyarmatosítókkal egyenlő feltételek mellett léphetnek be a gazdasági versenybe, főleg Ázsia hatalmas piacain.

Az Amerika-közi diplomáciát a közös földrajzi tudat táplálta. A 19. századi diplomáciai hagyományból nőtt ki a pánamerikanizmus eszménye. 1888-ban az Egyesült Államok kongresszusa egy törvényt adott ki az 1889-ben Washingtonban megtartandó Amerikai Államok Első Nemzetközi Konferenciája megszervezéséről. Azt remélték, hogy a kereskedelmi kérdések kontinentális összehangolásával kizárják az európaiak politikai és gazdasági befolyását a nyugati féltekéről. Bár a Dominikai Köztársaság távolmaradt a találkozótól, azon így is 17 latin-amerikai állam küldötte jelent meg. Ez az 1889. október 2-tól 1890. április 19-ig tartó konferencia alapozta meg az Amerika-közi kapcsolati rendszert. A korabeli amerikai sajtó sokat foglalkozott az eseménnyel, és a hivatalos nevéől eltérően Pánamerikai Konferenciaként emlegette azt. Jóllehet, a kitűzött célként megfogalmazott vámuniót nem sikerült tető alá hozni, 1890. április 14-én, a Pánamerikai Unió előfutáraként létrehozták az Amerikai Köztársaságok Kereskedelmi Irodáját és az Amerikai Köztársaságok Unióját Washington székhellyel.¹²

Theodore Roosevelt elnök felkarolta Adams és Mahan elveit. A Monroe-doktrína elzárkózó jellegét pedig feloldotta egy 1904-es beszéddel, ami a doktrína kiegészítéseként vonult be a történetírásba (Roosevelt-kiegészítés). A kiegészítés ereje abban rejlett, hogy megtartva „az idegen hatalmak kontinenstől való távortartásának elvét”, megfogalmazta az amerikai részről történő beavatkozás jogosságát a nyugati félteke bármely országának belügyeibe utolsó lehetőségként.¹³

A Roosevelt-kiegészítés csendőri feladatokkal ruházta fel az Egyesült Államokat, amely ekkorra olyan stratégiai pontok kiépítésébe kezdett bele, mint a kubai Guantánamo haditengerészeti támaszpont és az óceánközi Panama-csatorna. Az első világháborút követően pedig az európai hatalmak meggyengülésével nyíltan gyakorolhatta intervencióspolitikáját Latin-Amerikában és a Karib-térségben.

Az Egyesült Államok kontinentális hegemon szerepe

Az 1920-as években döntően az amerikai katonai beavatkozások¹⁴ alkották az Amerika-közi diplomáciát. A Roosevelt-kiegészítés szellemében a hegemon pozíció kivívása volt a fő cél, ugyanakkor az 1923-as pánamerikai szerződésben (*Pan-American Treaty*) biztonságpolitikai tekintetben megjelent az amerikai államok közötti konfliktusmegelőzés.¹⁵

¹¹ MAGYARICS 2014, 112.

¹² SMITH 2007, 112–113., 171.

¹³ SMITH 2007, 141.

¹⁴ Például Honduras (1924, 1925), Nicaragua (1926–1933).

¹⁵ League of Nations Treaty Series 2018.

Herbert Hoover elnök viszont javítani kívánt a kapcsolatokon. A hegemon pozíciót nem adta fel, de annak katonai karakterétől megszabadult, és 1928-ban visszavonta a Roosevelt-kiegészítést. A hangsúlyeltolódás Franklin Delano Roosevelt elnöksége idejére teljesedett ki a „jószomszédság-politika” (*Good Neighbor Policy*) deklarálásával. A pánamerikanizmus jegyében az államok egyenlősége és a kölcsönös tisztelet vált dominánssá, ugyanakkor a beavatkozás lehetősége is megmaradt, az egyoldalú akciók helyett annak megegyezései verziójában. A megegyezései beavatkozás logikája visszaköszönt Harry S. Truman elnök „feltartóztatási politikájában” is.¹⁶

A latin-amerikai és karibi partnerekkel történő folyamatos egyeztetésnek köszönhetően elhárították egy új idegen hatalom, a Harmadik Birodalom globális térben kifejtett befolyásszerző tevékenységét. A közös veszély még inkább aláhúzta az Egyesült Államok kontinentális vezető pozícióját és vele az amerikai kontinentális biztonság megőrzésének igényét. A második világháború alatt, 1940-ben a Pánamerikai Unió keretében az amerikai államok külügyminiszterei második tanácskozásukon ültek össze Havannában, Kubában. A résztvevők kijelentették, hogy bármelyik amerikai állam ellen elkövetett agressziót mind-egyikük ellen irányuló támadásnak tekintenek, és bármelyik tagállam kérésére konzultációt tartanak a megfelelő ellenlépések megválasztására. Ezen elv kihirdetésével született meg a kontinentális szolidaritás méhéből a kollektív védelem elmélete.¹⁷ Pearl Harbor (1941. december 7.) után és az Egyesült Államok második világháborúba való belépésével különösen fontos lett a kontinentális szolidaritás és a kollektív védelem.

A pánamerikai rendszeren belül 1945. február 21-e és március 8-a között Mexikóvárosban az Egyesült Államok és a latin-amerikai államok (El Salvador és Argentína távolmaradásával) külügyminiszterei közös ülést¹⁸ tartottak (*Amerika-közi konferencia a háború és a béke problémáiról, Inter-American Conference on Problems of War and Peace*) a háború utáni új világrendről, az ENSZ-ről és a regionális együttműködésről. Az itt meghozott Chapultepec-i Okmány (*Act of Chapultepec*)¹⁹ értelmében megállapodtak abban, hogy amikor a világháború formálisan véget ér, egy Amerika-közi találkozót hívnak össze, hogy megvitassák a kollektív biztonság elve alapján történő katonai szövetség állandó rendszerének létrehozását.²⁰ A munka befejezésére nem kellett sokat várni, mivel új közös veszély fenyegetett. A második világháborút jellemző és azt rövid ideig követő antifasiszta együttműködést fokozatosan felváltotta az amerikai–szovjet vetélkedés. Truman a kommunista agresszió feltartóztatását szem előtt tartva, a Monroe-doktrínát és a Roosevelt-kiegészítést modern köntösbe bújtatva előmozdította az amerikai kontinens államainak a korábbi bilaterális megoldások helyett a multilaterális kapcsolatrendszer kiépítését. Az 1947. augusztus 15-e és szeptember 2-a között Rio de Janeiróban Harry Truman elnök jelenlétében az *Amerika-közi konferencia a félteke békéjének és biztonságának megőrzéséről (Inter-American Conference on the Preservation of Hemispheric Peace and Security)* keretében létrehozták a riói szerződést.

¹⁶ League of Nations Treaty Series 2018, 226–228.

¹⁷ League of Nations Treaty Series 2018, 229.

¹⁸ A Pánamerikai Uniónak rendes ülései, három különleges ülése (1936, 1945, 1947) és két külügyminiszteri találkozója (1939, 1940) volt.

¹⁹ Yale Law School 2018.

²⁰ SMITH 2007, 2., 45–46.

A szerződés az 1949-es NATO elődjeként jött létre, amit az ENSZ alapokmánya is lehetővé tett. A maga nemében ez volt az első regionális védelmi szerződés.²¹ Az ENSZ 52. cikkét a riói szerződés megszületésénél alkalmazták először. A földrajzi meghatározottság körvonalazza a geostratégiai környezetet, ami a régió kapcsolatának erősítését jelentette. A 4. cikk pontosan megadja azokat a földrajzi paramétereket, amelyek a szerződés alkalmazási területét határozzák meg.²²

Truman antikommunista politikája és feltartóztatási doktrínája az Amerika-közi regionális kapcsolatokban éreztette hatását. Az elnök 1949. január 3-i, az 1950-es évre vonatkozó, Kongresszushoz intézett 8. éves költségvetési üzenetében kiemelte a pénzügyi támogatás értékét a világ azon pontjai számára, ahol kommunista előretörés fenyegetett. Olyan országok neve merült fel, mint Görögország, Törökország, Kína és Korea. Az elnök világossá tette azt is, hogy az Export-Import Bank továbbra is hiteleket kell, hogy nyújtson az 1950-es adóévben a nemzetközi kereskedelem és gazdasági fejlődés előmozdítására, különösen Latin-Amerikában.²³

Az 1951-es Kölcsönös Biztonság Törvénye (*Mutual Security Act of 1951*) egy olyan kongresszusi jogszabály volt, amely anyagi támogatást biztosított a baráti országok katonai képességeinek növeléséhez. A hidegháború alatt működő segítség célja a kontinens közös védelme volt. A törvény valójában kiegészítette az Egyesült Államok Amerika-közi Védelmi Tanácsának (*Inter-American Defense Board*)²⁴ tevékenységét azzal, hogy felhatalmazta az amerikai elnököt a latin-amerikai országokkal történő, katonai természetű támogatási megállapodások megkötésére.²⁵ A törvény alapján 1952-ben a következő országokkal kezdték meg a tárgyalásokat: Brazília (január 4.), Peru (január 7.), Ecuador (január 15.), Chile és Kolumbia (január 22.), Kuba (január 30.) és Mexikó (február 6.). Katonai segélynyújtási megállapodást először Ecuadorral (február 20.), majd Peruval (február 22.) sikerült kötni.²⁶

Az Amerika-közi védelmi rendszer dokumentuma: a riói szerződés

Az 1947-es riói szerződés nem hozott létre saját intézményi struktúrát, mint a NATO, mert eredeti működési mechanizmusát az 1910-es Pánamerikai Unió intézményi struktúrájához kötötte. A Pánamerikai Unió az 1890-es Amerikai Köztársaságok Kereskedelmi Hivatalából építkezett, amivel politikai karaktert adott a gazdasági ügyekre fókuszáló regionális hivatalnak. Az észak-atlanti együttműködéstől való különbözőség abból fakad, hogy az amerikai államok között jóval előbb indult meg a gazdasági és politikai alapú multilaterális együttműködés, mint a kollektív védelem kiépítése, amely során az utóbbi így később tagozódott be a regionális együttműködési struktúrába. Vagyis a riói szerződésnél

²¹ MAGYARICS 2014, 470.

²² Angolul: OAS 2018d, magyarul: HALMOSY 1985, 131.

²³ Truman Library 2018.

²⁴ 1942. március 30-án jött létre. Ez a világ legrégebbi regionális védelmi szervezete. Fő célja az OAS-nek és tagországainak katonai és védelmi kérdésekkel kapcsolatos technikai és oktatási tanácsadással és tanácsadási szolgáltatásokkal való ellátása. Inter-American Defense Board 2018.

²⁵ SMITH 2007, 145.

²⁶ Office of the Historian 2018.

a gazdasági és politikai kapcsolatot egészítette ki a védelmi dimenzió, míg a NATO egy csak védelemre koncentrááló szervezet.

A riói szerződés egy nagyon hosszú felismerési folyamat eredményeként jött létre. Woodrow Wilson már 1915-ben hangsúlyozta az Amerika-közi közösség multilaterális együttműködését. Ez később meg is jelent az 1923-as pánamerikai szerződésben. Az 1940-ben Havannában összeült külügyminiszterek nyilatkozata a kollektív védelem spektrumát csupán a kontinensen kívüli fenyegetéssel hozta összefüggésbe. A féltekén belüli fenyegetésre, vagyis egy amerikai állam egy másik amerikai állam ellen elkövetett agressziójára a chapultepec-i okmány 3. cikke reflektált. Az amerikai államok egyértelművé tették, hogy fenntartják az ENSZ keretein belül létező Amerika-közi rendszert. Nem véletlen, hogy az ENSZ létrehozásakor San Franciscóban (1945. június 26.) az amerikai államok küldöttei támogatták az egyéni és kollektív védelem jogát, amely az ENSZ Alapokmányának 51. cikkébe be is került. Ezzel a nemzetközi jogba is sikerült beágyazni az Amerika-közi regionális rendezés biztonság- és védelempolitikai elvét. Ennek nyomán a riói szerződés jól illeszkedett az ENSZ világrendszerébe, ami mintául szolgált nemcsak a NATO, hanem az 1948-as brüsszeli szerződés számára is.²⁷

A riói szerződés szövege hosszabb lett (plusz egy preambulum és 26 cikk), mint az Észak-atlanti Szerződés szövege (plusz egy preambulum és 14 cikk), amit az magyaráz, hogy az előbbiben tagoltabban és részletesebben térnek ki a konzultációs és döntéshozatali folyamatok ismertetésére (riói szerződés 11–21. cikkek). A szerződés legfontosabb cikke a 13. cikk, amely kimondja, hogyan kell egy részes államnak kérelmeznie a szervezet közbenjárását. Bár az OAS 1948-as megalakulásakor a cikk szövege még a Pánamerikai Unió intézményi keretére utalt, az OAS-szerződés 1967-es módosításakor a Pánamerikai Unióra való utalás teljesen kikerült a szövegből, így a közbenjárást az OAS intézményi keretébe kell ágyazni. A mai struktúra alapján adott részes állam kérelmet nyújt be az OAS Állandó Tanácsához (a korábbi Pánamerikai Unió Tanácsához) a Külügyminiszteri Értekezlet összehívására. Az OAS Állandó Tanácsa a tagállamok állandó képviselőiből áll, akiket saját kormányaik neveznek ki nagyköveti minőségben.²⁸

Az Állandó Tanács dönt a Külügyminiszteri Értekezlet összehívásáról. A 16. cikk értelmében a jóváhagyáshoz a tanácstagok abszolút többségének beleegyező szavazata szükséges.²⁹ Jóváhagyás esetén a 17. cikk értelmében a külügyminiszterek döntéseket hoznak az adott probléma kezeléséről, amely döntéseket kétharmados többségi szavazattal fogadnak el.³⁰ Azonban a 19. cikk szerint a határozatképességhez az szükséges, hogy a jelen lévő államok képviselőinek száma legalább annyi legyen, mint a határozat megszavazásához szükséges szavazatok száma.³¹

Mindkét szerződés szövegének 1. cikkében a szerződő felek vállalják, hogy tartózkodnak az erő használatától vagy az azzal való fenyegetéstől. Mindkét szöveg fő mondanivalója az ENSZ szelleméhez való igazodás, amelyet az ENSZ 51. cikkére történő utalás jelez. Az 51. cikk rendelkezik az egyéni és kollektív önvédelem jogáról. Ebből vezeti le mind a riói szerződés (3. cikk), mind a NATO (5. cikk) a kollektív biztonság elvét. Ha a szerződő felek

²⁷ GARCIA–MORA 1951, 2–5.

²⁸ OAS 2018d, magyarul: HALMOSY 1985, 133.

²⁹ OAS 2018d.

³⁰ OAS 2018d.

³¹ OAS 2018d.

bármelyikét fegyveres támadás érné, akkor az úgy értelmezendő, mint az összes többi féllel szemben intézett támadás.³² A fegyveres támadást pedig akár fegyveres válasz kísérheti (riói szerződés 8. cikk,³³ NATO 5. cikk). Ennek alkalmazásához a felek konszenzusa szükséges, mert egyetlen szerződő fél sem kötelezhető fegyveres erő alkalmazására saját akarata ellenére (riói szerződés 20. cikk;³⁴ NATO 5. cikk).

A riói szerződésben a nem fegyveres támadásból következő fenyegetés esetén is a Tánácshoz lehet fordulni, sőt a szöveg a szorosan vett külső ellenség (*extra-continental*) meghatározása mellett az amerikai kontinensen belüli (intra-continental) biztonságot fenyegető vizsályt is kiemeli. A belső vizsály fenyegetésének kiemelése elvileg mindenki számára lehetővé teszi a többi állam belügyeinek minősítését, de tény, hogy a minősítésnek többnyire csak az Egyesült Államok esetében vannak következményei (riói szerződés 6. cikk).³⁵

A szervezetből való kilépésre mindkét esetben lehetőség van. A kilépésről értesíteni kell az érdekelt feleket (riói szerződés 25. cikk,³⁶ NATO 13. cikk). Míg azonban a riói szerződés esetében a Pánamerikai Unióhoz/OAS-hoz benyújtott írásos nyilatkozatot követő két év után lép életbe a kilépés, addig a NATO-nál a bejelentést követő egy év múlva. Eltérés tapasztalható a részes államoknak a két szervezethez fűződő viszonya tekintetében is. A riói szerződés tagsága 1989 után nem bővült, hanem csökkent, ezzel szemben a NATO tagjainak száma jelentősen kibővült, és a szervezet új geostratégiai feladatokat is fel tudott vállalni (például globális partnerség).

A riói szerződés tagjai körében már igen korán felmerültek aggodalmak a szerződéssel kapcsolatban. Ennek hitelességét ugyanis aláásta többek között az amerikaiak 1954-es guatemalai és 1962-es dominikai beavatkozása,³⁷ illetve az a tény, hogy az 1982-es falklandi háború során Washington Nagy-Britannia mellé állt Argentínával szemben.

Az Atlanti-óceán déli felén található Falkland-szigeteket (spanyolul *Islas Malvinas*) 1833-ban szerezte meg magának Nagy-Britannia az európaiakat a kontinentstől távol tartó Monroe-elv ellenére. Argentína azóta követeli vissza magának a területet. 1982 áprilisa és júniusa között argentin–brit katonai konfliktus tört ki, amelyet Argentína elvesztett, de bízott a diplomáciai megoldásban és az Egyesült Államok támogatásában.³⁸ Az 1982-es falklandi háború idején kísérlet történt a riói szerződés érvényesítésére, a felek külügyminiszteri szinten történő összehívására (riói szerződés 11. cikk). A kollektív fellépésre történő kezdeményezésből az Egyesült Államok, Kolumbia, Chile, illetve Trinidad és Tobago tartózkodása miatt nem lett döntés (19. cikk).³⁹ Az Egyesült Államok fontosabbnak ítélte az európai szövetségével való kapcsolatot, semmint a kontinentális szolidaritás nevében a déli partnerével való jó viszonyt.

A pánamerikai kollektív védelmi mechanizmust tovább gyengítette az a tény, hogy a globális környezet megváltozása következtében a szerződés egyes tagjainak fenyegetésspercepciója és hatalmi pozíciói merőben eltérnek egymástól, ami a kitűzött célokat gyakorlatilag

³² OAS 2018d, magyarul: HALMOSY 1985, 131.

³³ OAS 2018d, magyarul: HALMOSY 1985, 132.

³⁴ OAS 2018d, magyarul: HALMOSY 1985, 133.

³⁵ OAS 2018d, magyarul: HALMOSY 1985, 132.

³⁶ OAS 2018d, magyarul: HALMOSY 1985, 134.

³⁷ WEIFFEN 2010, 22.

³⁸ WEIFFEN 2010, 75–76., 202–203.

³⁹ GOSKO 1982.

megvalósíthatatlanná teszi. A megváltozott környezetben a kooperatív biztonság fenntartása lehet még alternatíva a kollektív védelem helyett.⁴⁰

Kollektív védelem kollektív érdekek nélkül: a riói szerződés a posztbipoláris világrendben

1998-ban a biztonságpolitikai szakértők a hidegháború utáni amerikai kontinentális védelmi rendszerrel vitakoztak. Megállapították, hogy a védelmi rendszer alapját képező riói szerződés 1947-es környezete óta változások voltak tapasztalhatók, és hogy a riói szerződést nem modernizálták a bekövetkezett változásokhoz. Ugyanakkor megállapították azt is, hogy a posztbipoláris időszakban bekövetkezett változások nem gyengítették a védelmi rendszer funkcióinak jelentőségét, és nem zárták ki a rendszeren belüli együttműködés további fejlesztését, amivel a kisebb védelmi képességű latin-amerikai államok megpróbálták csökkenteni az Egyesült Államok túlsúlyát a szerződésben. Az Egyesült Államok a párbeszéd és a védelmi intézményrendszer kontinentális konszolidálásának előmozdítására törekedett oly módon, hogy az intézményrendszer fejlesztését a demokratikus értékrendhez kötötték.⁴¹

A 21. század elejére a párbeszéd előmozdítása megtorpant. 2001. szeptember 7-én Mexikó „hidegháborús ereklyének” bélyegezte a szerződést, ami a katonai fenyegetések mellett nem veszi figyelembe a gazdasági és társadalmi vonatkozásúakat. 9/11 csupán lehalkította a mexikói kritikát, de nem szüntette meg azokat. A mexikói vezetés a nemzetközi porondon az Egyesült Államok afganisztáni fellépését még támogatta, de Washington iraki beavatkozását már nem. A latin-amerikai ország 2002. szeptember 6-án bejelentette a riói szerződésből való kilépését, ugyanakkor nem mondta fel az Egyesült Államokkal közös határ menti biztonsági együttműködést az illegális migráció és a drogkereskedelem tekintetében. Mexikó ily módon az amerikai kontinentst érintő biztonsági ügyekben nagyobb mozgásteret vívott ki, az északi szomszédal való bilaterális együttműködést pedig tovább építette.⁴²

Az Egyesült Államok ellen 2001. szeptember 11-én elkövetett terrortámadások ismét napirendre hozták a kollektív védelem alkalmazását. A NATO első alkalommal alkalmazta az erre vonatkozó 5. cikket. Az OAS volt az első nemzetközi szervezet, amely hivatalosan elítélte a szeptember 11-i támadásokat, és szeptember 19-én az Állandó Tanács határozata értelmében a terrorcselekményeket az összes amerikai állam ellen intézett támadásnak értékelte. Brazília kérésére arról is határozatot fogadott el, hogy alkalmazza a riói szerződés 8. cikkét. 2001. szeptember 19-én Washingtonban az OAS XXIV. Külügyminiszteri Értekezletén Celso Amorim brazil külügyminiszter javaslatára felkérték az Állandó Tanácsot, hogy az államok egyéni és kollektív védelméhez való jogának gyakorlására léptessék életbe a riói szerződés kollektív védelmi cikkelyét.⁴³ Habár közös katonai fellépés nem történt az amerikai államok részéről, de megerősödött a terrorizmus elleni együttműködés. Ennek eredményeként 2002 júniusában az OAS tagállamai megkötötték a Terrorizmus-ellenes Amerika-közi Megállapodást (*Inter-American Convention Against Terrorism*).⁴⁴

⁴⁰ WEIFFEN 2010, 32.

⁴¹ BRUNEAU 1998, 119–122.

⁴² Stratfor 2002.

⁴³ OAS 2018i.

⁴⁴ MEYER 2016, 14.

A 9/11-es események rávilágítottak arra is, hogy a terrorizmus ellenes küzdelem, vagyis a nem állami szereplők által generált fenyegetésekkel szembeni védelem nem jelenik meg a riói szerződés esetében. A NATO képes volt kialakítani az új típusú fenyegetéssel szembeni új eszköztárát. Az Amerika-közi kollektív védelmi szerződés ehhez nem nyújt elegendő megoldást, míg az OAS igen, mert a biztonságot szélesen értelmezi, és nem csak állami szereplőkre. Mégis elmondható, hogy bár a riói szerződés katonai arculata nem tűnik eléggé meggyőzőnek, politikai értelemben van még súlya a szerződésnek. Az amerikai adminisztráció a terrortámadást követően világossá tette, hogy az Amerika-közi biztonsági rendszer államaitól nem katonai támogatást vár. Nem egy fegyveresen harcoló koalícióra és nem a 8. cikk alkalmazására van szükség, hanem hogy a szolidaritás kifejezésével megerősítsék a politikai közösséget. Ahogy egy amerikai tisztviselő mondta: „Ez egy szolidaritást kifejező gesztus, nem pedig egy harcoló koalíció.”⁴⁵

Ebből az látszik, hogy a riói szerződés nem működik a biztonság olyan sok dimenziójában, mint az OAS. A demokrácia erősítését szolgálják például a szervezetnek a választási megfigyelői missziói (*electoral observation missions*)⁴⁶ és a Demokrácia Erősítéséért Felelős Titkárság (*Secretariat for Strengthening Democracy*).⁴⁷ Az államokon belüli konfliktus kezelésénél sem tud kellő támogatást nyújtani a riói szerződés. Az OAS kolumbiai polgárháború lezárását támogató missziója (*The Mission to Support the Peace Process in Colombia*)⁴⁸ viszont nem katonai eszközökkel is képes feladatokat végrehajtani, mint az illegális fegyveres csoportok társadalomba történő beintegrálásának támogatása. Az Amerika-közi Korrupcióellenes Egyezmény (*Inter-American Convention Against Corruption*)⁴⁹ a tagországok között egy további együttműködési dimenziót nyitott meg, a destabilizációval fenyegető korrupció elleni fellépést. Erre jó példa a hondurasi korrupcióellenes támogató misszió felállítása (*Mission to Support the Fight against Corruption and Impunity in Honduras*).⁵⁰

Az amerikai hegemonia megtörésére tett kísérletet Hugo Rafael Chávez Frías, az 1998. december 6-i venezuelai elnökválasztás győztese. A neoliberális gazdaságpolitika kritikusként fellépő, populista Chávez 2004. december 14-én Kubával létrehozta a Bolívari Alternatíva a Mi Amerikánk Népeinek (*Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América*, ALBA) nevű csoportot, amivel egy Egyesült Államok-kritikus regionális összefogást hívott életre. Az ALBA 2009. június 24-i bővítése óta a Bolívari Szövetség a Mi Amerikánk Népeinek – Népi Kereskedelmi Egyezményeknek (*Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratados de Comercio de los Pueblos*, a továbbiakban: ALBA–TCP) nevezi magát. Jelenleg az ALBA–TCP-nek Antigua és Barbuda, Bolívia, a Dominikai Közösség, Ecuador, Grenada, Kuba, Nicaragua, Saint Kitts és Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent és a Grenadine-szigetek, illetve Venezuela a tagjai, székhelye pedig Caracas. A populista retorikán túl az ALBA–TCP tagjai politikai célokat is kitűztek. Ezt megelőzően az ALBA–TCP kezdeményezései főleg gazdasági jellegűek voltak, és az Egyesült Államok gazdasági befolyását kívánták korlátozni. A 2012. február 4–5. között Caracasban tartott XI. ALBA–TCP csúcson a tagok elhatározták, hogy egy Védelmi Tanácsot hoznak létre a stra-

⁴⁵ DEYOUNG 2001.

⁴⁶ OAS 2018a.

⁴⁷ OAS 2018g.

⁴⁸ OAS 2018h.

⁴⁹ OAS 2018b.

⁵⁰ OAS 2018f.

tégiai területek közös latin-amerikai és karibi doktrínaalkotási munkájához.⁵¹ Ezt követően az Egyesült Államokhoz fűződő politikai kapcsolataik további lazítása érdekében 2012. június 5-én Bolívia, Ecuador, Nicaragua és Venezuela a riói szerződés közös felmondásáról döntöttek, az Amerika-közi védelmi rendszert „Washington gyámkodásaként” minősítve.⁵²

Mexikó és az ALBA–TCP példái mutatják, hogy a 21. században megváltozott a biztonsági környezet. Azonban ezek az új, kiforratlan kezdeményezések még egyáltalán nem tudták kiváltani a riói szerződés keretét. Az Egyesült Államok hegemon kontinentális státusza megbillent ugyan, de nem semmisült meg, és Washington az amerikai kontinens vitathatatlan vezetője maradt, ami a védelmi kérdéseket sem hagyja érintetlenül.

Összegzés: egy védelmi közösség újradefiniálása felé?

A szövetségi rendszerek létrejötte többnyire háborúhoz vezetett, mint például az első és a második világháború esetében. A védelmi szervezetek szükségszerűen jönnek létre, ám magukban hordozzák a nagyhatalmi politika dominanciájának veszélyét a kisebb államok érdekeivel szemben. A hidegháború körülményei hozták létre a riói szerződést, amely az Egyesült Államok vezető szerepét erősítette meg. Olyan formájú katonai és politikai szervezet megalakulására, mint a NATO, nem került sor a kontinensen, mert az Egyesült Államokat a gazdasági, politikai és katonai érdekei elsősorban Európába vonzották. A hidegháború megszűntével a NATO jelentősége nem csökkent, hanem a kihívásoknak megfelelően átalakult, és megmaradt a kollektív védelem iránti igény.

A riói szerződés példát jelent a regionális szerveződési stratégiákra a védelem dimenziójában, míg az OAS egy komplexebb, önálló entitás. A riói szerződés természeténél fogva olyan államközi megállapodás, amely az államok közötti (*international*) konfliktuskezelésben fogalmazta meg a szerepét. Jóllehet a posztbipoláris világrend sem nélkülözi az államok közötti konfliktuskezelés lehetőségét, azonban a biztonság értelmezése kiterjedt olyan nem állami szereplőkre, amelyek ugyancsak komoly kihívással veszélyeztetik a nemzetközi békét, mint amilyen az államhatárokon túlnyúló (*transnational*) szervezett bűnözés. A riói szerződés merev államközi szerkezetének transzformációja előmozdíthatja az elfogadhatóságát, ami akár önálló intézményes szervezeti szintre is felfejleszheti a részes felek együttműködését. Ehhez viszont eredményeket garantáló biztonsági megközelítések és megoldások szükségesek, hogy elkerülhető legyen az esetleges duplikáció. Gondosan és világosan kell meghatározni az új kompetenciákat, hogy a hasonló regionális alapokon nyugvó OAS működését ne gyengítse, hanem azt kiegészítse, ahogy eddig.

A riói szerződés története során az Egyesült Államok kontinentális hegemoniájának katonai eszközökkel történő megőrzését rejtette magában. Napjaink többközpontú és regionalizmusokba szerveződő nemzetközi környezetében a hegemon szerepmegőrzés eszköztára bővülni kényszerül. A múlt tapasztalatai (hidegháborús beavatkozások) és a jelen folyamatai (Amerika-kritikus lépések) mind azt mutatják, hogy a kinyilvánított akaraton túl nem született meg az összamerikai védelmi identitás. A NATO tevékenysége és politikai transzformációja révén megerősítette az összeurópai katonai identitást (lásd: az ENSZ

⁵¹ ALBA 2012.

⁵² El Universal 2012.

mellett vállalt szerepe a balkáni háborúkban), és azt a Nyugat politikai érdekközösségének integráns részévé tette. A NATO így lett olyan politikai és katonai szövetség, amely korábbi ellenségeket is be tudott fogadni (volt államszocialista országok). A transzatlanti védelmi identitás egyik fontos eredménye, hogy a felek képességeik összehangolásával közös béke-műveleteket tudnak lebonyolítani. A riói szerződés részéről ez a tapasztalat még mindig várat magára, ugyanis még ki kell hozzá építeni azt az új összamerikai, közös védelempolitikát, amelyre felépíthető egy önálló védelmi szervezet. Eddig azonban csak az OAS keretében valósultak meg missziók.

A riói szerződés kilépőinek csoportja (Mexikó és ALBA–TCP) nem alkot egy homogén, egynemű Amerika-kritikus entitást. Az ő esetük azt mutatja, hogy a riói szerződés újragondolása megkerülhetetlen. Kérdés persze, hogy egy kisebb riói szerződés stabilabb lesz-e, vagy lehetséges-e a nagyobb újr alapítása is? Egyáltalán visszacsalogathatók-e a kilépők? Lesz-e a riói szerződésből önálló nemzetközi biztonsági szervezet, és lesz-e a szervezetet legitimáló külső ellenség? Ezek mind olyan kérdések, amelyek meghatározzák nemcsak a kontinens, de tágabb glóbuszunk folyamatait is. A válaszok azonban egyelőre még nem állnak rendelkezésünkre.

Felhasznált irodalom

- ALBA (2012): *Declaración especial sobre la conformación de un Consejo de Defensa del ALBA*. Elérhető: www.portalalba.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1311:2012-02-04-y-05-xi-cumbre-caracas-venezuela-declaracion-especial-sobre-la-conformacion-de-un-consejo-de-defensa-del-alba&catid=130&Itemid=146 (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- BRUNEAU, T. (1998): The Inter-American Defense System. In SCHULZ, D. E. ed.: *The Role of the Armed Forces in the Americas. Civil-Military Relations for the 21st Century*. 119–122. Elérhető: www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/PUB35.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- CQPress (2018): *Mutual Security Act Of 1951*. Elérhető: <https://library.cqpress.com/cqalmanac/document.php?id=cqal51-889-29653-1403944> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- DEYOUNG, Karen (2001): *OAS Nations Activate Mutual Defense Treaty*. Elérhető: www.washingtonpost.com/archive/politics/2001/09/20/oas-nations-activate-mutual-defense-treaty/e3d8abae-1e3c-46bc-b40e-4fa58a9057d6/?utm_term=.f0d159571eb7 (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- El Universal (2012): *ALBA countries pull out of hemispheric mutual defense agreement*. Elérhető: www.eluniversal.com/nacional-y-politica/120605/alba-countries-pull-out-of-hemispheric-mutual-defense-agreement (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- Encyclopedia (2018a): *Bogotá Conference, 1948*. Elérhető: www.encyclopedia.com/humanities/encyclopedias-almanacs-transcripts-and-maps/bogota-conference-1948 (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- Encyclopedia (2018b): *Good Neighbor Policy*. Elérhető: www.encyclopedia.com/history/dictionaries-thesauruses-pictures-and-press-releases/good-neighbor-policy (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- Encyclopedia (2018c): *Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance*. Elérhető: www.encyclopedia.com/social-sciences-and-law/political-science-and-government/international-organizations/rio-treaty (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)

- Encyclopedia (2018d): *Mexico City Conference, 1945*. Elérhető: www.encyclopedia.com/humanities/encyclopedias-almanacs-transcripts-and-maps/mexico-city-conference-1945 (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- Encyclopedia (2018e): *Mutual Security Act, 1951*. Elérhető: www.encyclopedia.com/social-sciences-and-law/political-science-and-government/military-affairs-nonnaval/mutual-security (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- Encyclopedia (2018f): *Rio Conference, 1947*. Elérhető: www.encyclopedia.com/humanities/encyclopedias-almanacs-transcripts-and-maps/rio-conference-1947 (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- Encyclopedia (2018g): *Washington Conference, 1889*. Elérhető: www.encyclopedia.com/humanities/encyclopedias-almanacs-transcripts-and-maps/washington-conference-1889 (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- Falklands News (2012): *Canada supports the self-determination of the people of the Falkland Islands*. Elérhető: <https://falklandsnews.wordpress.com/2012/08/30/canada-supports-the-self-determination-of-the-people-of-the-falkland-islands/> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- GARCIA-MORA, Manuel R. (1951): The Law of the Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance. *Fordham Law Review*, Vol. 20, No. 1. 1–22.
- GOSHKO, John M. (1982): *OAS Expresses Anger at U.S.* Elérhető: www.washingtonpost.com/archive/politics/1982/05/30/oas-expresses-anger-at-us/4f0a8eec-a2ba-4373-b708-6ed9ac4eb03d/?utm_term=.de9736d68e22 (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- HALMOSY Dénes (1985): *Nemzetközi szerződések, 1945–1982. A második világháború utáni korszak legfontosabb külpolitikai szerződései*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – Gondolat Könyvkiadó.
- Inter-American Defense Board (2018). *Welcome page*. Elérhető: <http://iadb.jid.org/> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- League of Nations Treaty Series (2018). *Text*. Elérhető: www.worldlii.org/int/other/LNTSer/1925/40.html (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- MAGYARICS Tamás (2014): *Az Egyesült Államok külpolitikájának története*. Mítosz és valóság: érdekek és értékek. Budapest, Antall József Tudásközpont.
- MEYER, Peter J. (2016): *Organization of American States. Background and Issues for Congress*. Congressional Research Service. Elérhető: www.everycrsreport.com/files/20160822_R42639_c440c673507b7a437738ba5fcca48125aea25d0.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- OAS (2018a): *Electoral Observation Missions*. Elérhető: www.oas.org/EOMDatabase/default.aspx?Lang=En (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- OAS (2018b): *Inter-American Convention Against Corruption*. Elérhető: www.oas.org/en/sla/dil/inter_american_treaties_B-58_against_Corruption.asp (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- OAS (2018c): *Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance (Rio Treaty), Signatories and Ratifications*. Elérhető: www.oas.org/juridico/english/signs/b-29.html (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- OAS (2018d): *Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance (Rio Treaty), Text of the Treaty*. Elérhető: www.oas.org/juridico/english/treaties/b-29.html (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- OAS (2018e): *Meetings of Consultation of Ministers of Foreign Affairs*. Elérhető: www.oas.org/en/about/meetings_foreign_affairs.asp (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- OAS (2018f): *Mission to Support the Fight against Corruption and Impunity in Honduras*. Elérhető: www.oas.org/en/spa/dsdsm/maccih/new/default.asp (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- OAS (2018g): *Secretariat for Strengthening Democracy*. Elérhető: www.oas.org/en/about/spa.asp (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)

- OAS (2018h): *The Mission to Support the Peace Process in Colombia*. Elérhető: www.oas.org/en/media_center/press_release.asp?sCodigo=S-017/16 (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- OAS (2018i): *Twenty Fourth Meeting of Consultation of Ministers of Foreign Affairs*. Elérhető: www.oas.org/council/MEETINGS%20OF%20CONSULTATION/XXIV%20.asp (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- OAS (2018j): *Charter of the Organization of American States, Signatories and Ratifications*. Elérhető: www.oas.org/en/sla/dil/inter_american_treaties_a-41_charter_oas_signatories.asp (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- Office of the Historian (2018): *Foreign Relations of the United States, 1952–1954*, Volume IV, The American Republics. KANE, N. Stephen – SANFORD, William F., Jr. eds. (Washington: Government Printing Office, 1983) Document 17. Elérhető: <https://history.state.gov/historical-documents/frus1952-54v04/d17> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- SMITH, Joseph (2007): *Historical Dictionary of United States. Latin American Relations*. Lanham, Maryland, Scarecrow Press.
- Stratfor (2002): *Mexico's Withdrawal From Defense Pact With U.S. Could Set Regional Precedent*. Elérhető: www.stratfor.com/analysis/mexicos-withdrawal-defense-pact-us-could-set-regional-precedent (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- Truman Library (2018): *8. Annual Budget Message to the Congress. Fiscal Year 1950*. Elérhető: www.trumanlibrary.org/publicpapers/index.php?pid=1019 (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- WEIFFEN, Brigitte (2010): The Inter-American Security System: Changes and Challenges. *Carta Internacional*, Vol. 5, No. 1. 21–37.
- Yale Law School (2018): *Act of Chapultepec, 1945*. Elérhető: http://avalon.law.yale.edu/20th_century/chapul.asp (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)

Vákát oldal

Nemzetközi fejlesztési szervezetek és a fejlesztés „biztonságiasodása”

Szent-Iványi Balázs

Bevezetés

A biztonsággal kapcsolatos kérdések nem korlátozódnak a nemzetközi biztonsági szervezetek napirendjére, hanem más szervezetek esetén is megjelennek, sőt dominánssá is válhatnak. A biztonsági kérdések „átszivárgása” különösen szembeötlő volt az elmúlt évtizedben a nemzetközi fejlesztés területére, és így a nemzetközi fejlesztési szervezetek tevékenységébe is. Viszonylag egyértelmű, hogy a nemzetközi fejlődés/fejlesztés és a biztonság kérdései között rendkívül szoros összefüggés van: nincs fejlődés biztonság nélkül, és nincs biztonság fejlődés nélkül.¹ Nincs értelme egy országban utakat vagy iskolákat építeni, ha azokat lázadók később lerombolják. Az utak és iskolák hiánya azonban olyan kilátástalan életkörülményeket teremt, amelyek valószínűbbé teszik polgárháborús konfliktusok kirobbanását. Ahhoz, hogy hatékonyan tudják végezni munkájukat, a nemzetközi fejlesztési szervezetek nem tekinthetnek el tevékenységük biztonsági vonatkozásaitól.

Ennek ellenére legalábbis meglepő, hogy a nemzetközi fejlesztési szervezetek – például a Világbank vagy az ENSZ különböző programjai és szakosított szervezetei – sokáig egyszerűen nem vettek tudomást tevékenységük biztonsági és politikai vonatkozásairól. A fejlesztést a politikától független folyamatnak tekintették, és mellőztek minden olyan tevékenységet, amely akár csak azt a látszatot is keltette volna, hogy a partnerországuk politikai folyamataiba avatkoznának.² Mindez érthető volt a hidegháború korszakában, amikor a legtöbb fejlődő ország autokratikus berendezkedésű volt, ám a fejlesztés depolitizációja és egyfajta technikai/bürokratikus folyamatként való kezelése egyben a valóság súlyos leegyszerűsítését jelentette.³ A kilencvenes évek véres konfliktusai – például Szomália összeomlása (1991), a ruandai népirtás (1994) vagy a libériai polgárháború (1989–1997) egyértelművé tették a donorok számára, hogy a fejlesztés és a biztonság kérdései nem választhatók el egymástól. A nemzetközi fejlesztési szervezeteket domináló fejlett országok nem tudnak elzárkózni a fejlődő országokból származó biztonsági kihívások (például a tömeges migráció, járványok, terrorizmus, szervezett bűnözés, emberkereskedelem stb.) hatásai elől, és így számukra is egyre fontosabb lett ezek kezelése a nemzetközi fejlesztés

¹ DUFFIELD 2007, 1.

² FERGUSON 1990.

³ ACEMOGLU–ROBINSON 2012.

eszközeivel. Ennek megfelelően az államkudarcok kezelése, a békeépítés, a gyenge államok erősítése és kapacitásuk fejlesztése, a kormányzás javítása és a korrupció visszaszorítása egyre hangsúlyosabban jelennek meg a különböző szervezetek stratégiáiban és gyakorlatában, és egyértelműen jelzik a nemzetközi fejlesztés fokozódó „biztonságiasodását”. E biztonságiasodási folyamatok megítélése azonban erősen vitatott. Míg egyesek szerint szükség van a nemzetközi fejlesztés és a nemzetközi biztonságpolitika szorosabb összhangjára, mások szerint a nemzetközi fejlesztési segélyeket nyújtó, fejlett donorállamok elsősorban saját biztonságukat kívánják így előmozdítani a fejlődő országok szegényeinek rovására.⁴

Jelen fejezet célja, hogy az Európai Unió (a továbbiakban: EU) nemzetközi fejlesztéspolitikájának példáján keresztül bemutassa a nemzetközi fejlesztési szervezetek retorikájában és tevékenységében végbement biztonságiasodást az elmúlt bő tíz évben. Az EU a világ egyik legfontosabb nemzetközi fejlesztési segélyeket nyújtó szervezete, ám a szervezet közös kül- és biztonságpolitikájának kiemelt célja a tagállamok biztonságának növelése. Kérdéses, hogy a két szakterület hogyan hatott egymásra, és vajon a tagállamok biztonságának előmozdítása megjelenik-e a nemzetközi fejlesztéspolitikában.

A fejezet második szakasza ismerteti a biztonságiasodás és biztonságiasítás elméleti vonatkozásait. A harmadik szakasz röviden bemutatja a nemzetközi fejlesztési szervezetek történetét és fő jellemzőit. Ezt követően a negyedik szakasz az EU fejlesztéspolitikai retorikájában és gyakorlatában bekövetkezett biztonságiasodást elemzi.

A nemzetközi fejlesztés biztonságiasodása és biztonságiasítása

A biztonság és a fejlődés/fejlesztés közötti kapcsolat sokféleképpen értelmezhető,⁵ ezek közül a fejlesztés biztonságiasodása egy lehetőség. A biztonságpolitikai tanulmányok koppenhágai iskolája⁶ szerint a biztonságiasodás egy olyan folyamatra utal, amely során egy témát egy adott aktor biztonsági kérdésként ír le, és ezáltal a téma a mindennapi politikából átkerül a biztonsági kérdések közé. Így a folyamatot passzív történésként leíró *biztonságiasodás* kifejezés helyett célszerű lehet a *biztonságiasítás* kifejezés használata, amely utal arra, hogy ezt valamilyen aktorok szándékosan végzik azzal a céllal, hogy saját céljaiknak megfelelően tudják alakítani a biztonságiasított téma napirendjét.⁷

Egy témát biztonságiasító aktorok, akik lehetnek politikai vezetők, kormányzati tisztviselők, lobbisták stb. a biztonságiasítás révén jelentősen átszabják a téma kezelésének lehetőségeit, illetve kívánatos módzatait. A biztonságiasítás kapcsán helyzeti előnyben vannak a kormányzati szereplők, ám ellenzéki aktorok is gyakran élnek ezzel az eszközzel, és így a biztonságiasítás a hatalomért folytatott belpolitikai játszma egyik eszközeként is felfogható.⁸ Egy biztonságiasított téma „egzisztenciális fenyegetésként jelenik meg, amely azonnali cselekvést követel, és ezáltal rendkívüli intézkedéseket indokol”.⁹ Egy téma biztonságiasítása alapvetően retorika és más diskurzív tevékenységek

⁴ Lásd: FURNESS–GÄNZLE 2015.

⁵ STERN–ÖJENDAL 2010.

⁶ WAEVER 1995; BUZAN 1998.

⁷ STERN–ÖJENDAL 2010, 6; lásd még: BEALL 2006.

⁸ TÁLAS 2016.

⁹ BUZAN 1998, 23.; lásd még: GAZDAG–TÁLAS 2008, 6.

révén történik, és Buzan szerint a jelenléte épp ezért leginkább diskurzusok és politikai konstellációk vizsgálatán keresztül tanulmányozható.¹⁰

Be kell tehát azonosítani azokat a diskurzusokat és retorikai eszközöket, amelyek arra próbálják rávenni a közönségüket, hogy fogadják el bizonyos normák és szabályok felfüggesztését vagy megszegését a biztonság és a túlélés érdekében. A biztonságiasítás azonban rendkívül komplex folyamat, és „magában foglalja az adott társadalom kollektív emlékezetének hosszú távon ható tapasztalatait [...], a véleményformáló rétegek – az értelmiség, a gazdasági és politikai elit – törekvéseit [...] és az állam geostratégiai érdekeiből fakadó célkitűzéseit egyaránt”.¹¹ A biztonságiasítás sikere elsősorban azon múlik, hogy a közönség mennyire fogadja el, tekinti hitelesnek a biztonságiasító aktorok retorikáját. Mindez független attól, hogy a valóságban ténylegesen létezik-e az adott biztonsági kihívás; egy téma a veszély tényleges jelenléte nélkül is biztonságiasítható.¹²

A nemzetközi fejlesztés biztonságiasítása kapcsán fontos kérdés, hogy pontosan kinek és milyen értelemben vett biztonságáról van szó. Itt több értelmezés is elképzelhető: a fejlődő országokban élő emberek mindennapi biztonsága (humán biztonság), a partnerország nemzetbiztonsága vagy a donorország biztonsága a partnertől érkező biztonsági fenyegetésektől. A *humán biztonság* fogalma, amely a biztonságot az egyén¹³ és nem a nemzet-állam szintjén értelmezi, talán a leginkább összeegyeztethető a fejlesztés céljaival, hiszen a fenntartható szegénységcsökkentésnek nélkülözhetetlen eleme a személyes szabadság és biztonság.¹⁴ Beall és szerzőtársai (2006) szerint azonban viszonylag egyértelműen megfigyelhető, hogy a donorkok saját biztonságukat helyezik előtérbe, még akkor is, ha ennek biztosítása nem egyeztethető össze a hatékony nemzetközi fejlesztés igényeivel, legalábbis a recipiens szemszögéből.¹⁵

Ennek megfelelően a legtöbb elemző alapvetően problematikusnak látja a fejlesztés biztonságiasítását, sőt vannak, akik egyenesen úgy érvelnek, hogy a fejlesztés céljait feláldozzák a biztonság oltárán.¹⁶ A biztonságiasodás révén szükségszerűen változnak a fejlesztés céljai, főleg ha a donor biztonsága a vezérlőelv. A fejlődő országokból számtalan, a fejlődéssel összefüggő biztonsági kihívás érheti a donort: a polgárháborús konfliktusok menekültáradathoz vezethetnek, a rossz higiéniai körülmények között új betegségek és járványok alakulhatnak ki, az elmaradt modernizáció miatti elkeseredettség megkönnyíti a szélsőséges ideológiák terjedését stb. A donorállamok politikusai e kihívásokat kezelhetik egzisztenciális fenyegetésként, és ezáltal biztonságiasítják a nemzetközi fejlesztést. Noha a donort érő biztonsági kihívások hosszú távon, a szegénység hathatós csökkentése révén kezelhetők, a fejlesztés biztonságiasítása révén teremtett sürgősség ezt felülírja, és gyorsabb megoldásokat követel. Mindez a segélyek szegénységcsökkentési programoktól való eltérítéséhez vezet olyan megoldások felé, amelyek elszigetelik a donort a problémától, de nem oldják azt meg. Ilyen például a partnerország határrendészeti és rendvédelmi szerveinek támogatása vagy a biztonságpolitikai kormányzási kapacitás erősítése. A békeépítés,

¹⁰ BUZAN 1998, 25.

¹¹ GAZDAG–TÁLAS 2008, 9.

¹² KISS 2006; 2014, 315.

¹³ KALDOR 2007.

¹⁴ UNDP 1994.

¹⁵ Lásd még: MARTON 2007.

¹⁶ BROWN–GRÄVINGHOLT 2015.

sőt a békeateremtő katonai műveletek vagy legalább azok egyes elemeinek segélyekből való finanszírozása is elfogadhatóvá válik egy biztonságiasított fejlesztési kontextusban. A civil-katonai együttműködés hangsúlyozása, illetve az ilyen módozatokkal való gyakorlati kísérletezés, ahol például alapvetően katonák végzik a fejlesztési tevékenységet, szintén a biztonságiasított fejlesztéspolitikára utalnak.¹⁷

A fejlesztés biztonságiasításának azonban nem feltétlenül csak negatív hatásai vannak, legalábbis a nemzetközi fejlesztés szempontjából. Egyrészt a biztonságiasítás ráirányítja a figyelmet a fejlődő országok problémáira, és sürgős cselekvésre szólít fel, ami emeli a nemzetközi fejlesztés szerepét is a napi politikai diskurzusokban. Jó példa erre Magyarország 2006 és 2013 közötti afganisztáni szerepvállalása. A magyar tartományi újjáépítési csoport körüli politikai retorika, illetve a csoport tevékenysége tipikus példája a biztonságiasított nemzetközi fejlesztésnek,¹⁸ de ezáltal jóval nagyobb láthatóságot kapott hazánk addig meglehetősen marginális politikai szerepű nemzetközi fejlesztési tevékenysége is. Hasonlóan érvel Abrahamsom (2004) is, aki szerint a fejlesztés biztonságiasítása révén elkerülhető Afrika világpolitikai marginalizációja.¹⁹ Másrészt a donor és állampolgárai biztonságára hivatkozva a biztonságiasítás lehetővé teszi a fejlesztésre szánt források emelését. A választók jóval hajlamosabbak elfogadni a nemzetközi segélyezést, ha úgy látják, hogy az saját biztonságuk érdekében történik. Harmadrészt a fejlesztés és biztonság közötti kapcsolat oksági iránya is megkérdőjelezhető. A szakirodalom nagy része a fejlesztés biztonságiasításáról beszél, de többen is érvelnek úgy, hogy lehetne beszélni a biztonságpolitika „fejlesztésiesítéséről” is. Youngs szerint például több, kifejezetten biztonságpolitikai vonatkozású európai uniós kezdeményezés (például a szervezett bűnözés visszaszorítása vagy az energiabiztonság növelése terén) rendelkezik fontos fejlesztési elemekkel is.²⁰ Negyedrészt a fejlesztéspolitika biztonságiasítása egyértelműen leszámol azzal az illúzióval, hogy lehetséges a fejlesztést depolitizálni, technikai folyamatként kezelni. A biztonságiasítás révén egyértelművé válnak az alulfejlettség politikai következményei, és felhívják a figyelmet a holisztikusabb megközelítés szükségességére.

Különösen fontos diskurzusként jelent meg a biztonságiasított nemzetközi fejlesztésben a gyenge (*weak* vagy *fragile*) államok kérdése. A gyenge államok alatt a szakirodalom alapvetően olyan államokat ért, amelyek nem képesek alapvető közjavakat (például közbiztonság) és közszolgáltatásokat (egészségügy, oktatás, áram- és vízszolgáltatás stb.) biztosítani lakosságuk számára, és ezáltal számtalan biztonsági fenyegetés forrásaai lehetnek régiójuk, illetve a donorállamok számára is.²¹ Az állami kapacitások gyengeségei, a közbiztonság hiánya, a kormányzási problémák és a magas korrupció miatt azonban a donoroknak sokszor nehéz együttműködniük a gyenge államokkal, és így sok esetén az ilyen országok jóval kevesebb segélyt kaptak, mint amire a lakoságnak szüksége lenne.²² A biztonságiasított nemzetközi fejlesztés diskurzusában a gyenge államok támogatása elsősorban a kormányzás javítását és a konfliktusok megelőzését szolgálja.

¹⁷ Lásd például az afganisztáni tartományi újjáépítési csoportok tevékenységét: HYNEK–MARTON 2011.

¹⁸ HORKY–HLUCHAN–SZENT-IVÁNYI 2015.

¹⁹ ABRAHAMSON 2004.

²⁰ YOUNGS 2008.

²¹ COLLIER 2009.

²² SZENT-IVÁNYI 2006.

Eddig implicit módon a bilaterális donorállamokat tekintettük biztonságiasító aktoroknak, jogosan, hiszen elsősorban az államokat érik biztonsági kihívások. A 2001. szeptemberi amerikai terrortámadásokat követően a George Bush elnök által meghirdetett „terrorellenes háború” révén a biztonság fontos elemmé nőtte ki magát a nemzetközi fejlesztési rendszerben, és nagy hatással volt sok donor segélyallokációs döntéseire. Több nyugati ország is növelni kezdte nemzetközi fejlesztési költségvetését, és többek szerint ez elsősorban a szegénység okozta globális biztonsági kihívásoknak volt betudható.²³ Kérdés azonban, hogy a nemzetközi fejlesztési szervezetek hogyan reagálnak a fejlesztés biztonságiasítására. Egyrészt e szervezetek viszonylag autonómok tudnak lenni működésük során tagállamaiktól, másrészt azonban a fő döntéseiket mégis csak a tagállamok és azon belül is a gazdag donorállamok határozzák meg. Elvárható tehát, hogy a tagállamok megpróbálják a nemzetközi fejlesztési szervezetek tevékenységét is biztonságiasítani.

A nemzetközi fejlesztési szervezetek fő jellemzői

A nemzetközi fejlesztési rendszer fő szereplői az államok: a segélyeket nyújtó, fejlett bilaterális donorok és az azokat fogadó, recipiens vagy partnerállamok; a hivatalos, államközi segélyek végső finanszírozói pedig a donorállamok adófizetői. A donorállamok kormányai azonban nem minden nemzetközi segélyezésre szánt forrásukat juttatják közvetlenül partnerországainak, hanem egy részüket befizetik multilaterális fejlesztési szervezetekhez tagdíjak és más hozzájárulások formájában. E nemzetközi szervezetek a donorok befizetéseiből gazdálkodva folyósítanak aztán maguk is segélyeket fejlődő recipiens partnereiknek.²⁴

A második világháborút követően kialakuló nemzetközi fejlesztési rendszerben a kezdetektől fogva fontos szerepet töltöttek be a nemzetközi szervezetek. Az 1944-es Bretton Woods-i konferencia életre hívta a Világbankot, amely a hatvanas évekre a fejlődő országok egyik legnagyobb finanszírozójává nőtte ki magát.²⁵ A dekolonizációs folyamattal párhuzamosan más ENSZ szakosított szervezetek, alapok, programok és bizottságok figyelme is egyre inkább az újonnan függetlenné váló fejlődő országok felé fordult, és tevékenységük is eltolódott a nemzetközi fejlesztés irányába. Az Egészségügyi Világszervezet (WHO), az ENSZ Gyermekalapja (UNICEF), az Élelmezésügyi és Mezőgazdasági Szervezet (FAO) vagy az ENSZ Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete (UNESCO) tevékenységének egyre nagyobb hányadát a fejlődő országokban végzi. Az ENSZ fejlesztési tevékenységének koordinálása céljából hozták létre 1965-ben az ENSZ Fejlesztési Programját.

Az ENSZ-en kívül számtalan más nemzetközi szervezet is megjelent mint multilaterális donor. A hatvanas évektől például az Európai Unió elődje, az Európai Gazdasági Közösség ötévenként társulási megállapodásokat kötött a tagállamok függetlenné vált egykori gyarmataival, amelyek révén a társult országok kereskedelmi kedvezményekre és fejlesztési segélyekre váltak jogosulttá. Számtalan regionális nemzetközi fejlesztési szervezet is

²³ KALDOR 2006; HURWITZ–PEAKE 2004.

²⁴ RADELET 2006.

²⁵ Nem szokás azonban nemzetközi fejlesztési szervezetnek tekinteni a Bretton Woods-i konferencián létrehozott másik nemzetközi szervezetet, a Nemzetközi Valutalapot. Noha az IMF kedvezményes hiteleinek szintén nagyrészt fejlődő országok a hasznélvezői, ezek célja általában nem a hosszú távú fejlesztés, hanem az adott ország rövid-középtávú stabilizációja (gazdasági) válsághelyzet esetén.

létrejött az ötvenes, hatvanas évektől, úgymint az Amerika-közi Fejlesztési Bank (1959), az Afrikai Fejlesztési Bank (1964) vagy az Ázsiai Fejlesztési Bank (1966).²⁶

A nemzetközi fejlesztési szervezetek növekvő szerepét jól mutatta, hogy a fejlődő országok részére juttatott segélyek nemzetközi szervezeteken keresztül folyósított hányada az ezredfordulóig fokozatosan emelkedett,²⁷ és 2015-re elérte az összes segély több mint egyharmadát. E szervezetek nemzetközi fejlesztésben betöltött jelentőségét mutatja továbbá, hogy folyamatosan születnek újabb szervezetek. Az AIDS, TBC és Malária Elleni Küzdelem Globális Alapja (*The Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria*) például 2002-ben jött létre azzal a céllal, hogy e három betegség elleni küzdelmet finanszírozza. A Zöld Klíma Alap (*Green Climate Fund*) 2010 óta létezik, legutóbb pedig az Ázsiai Infrastruktúra-befektetési Bank kezdte meg működését 2016-ban, elsősorban kínai kezdeményezésként.

Mindez felvet egy fontos kérdést: miért áll a bilaterális donorállamok érdekében, hogy forrásaik egy részéről lemondva, azok gyakorlati implementációját nemzetközi fejlesztési szervezeteknek delegálják? Így jóval kisebb befolyásuk van arra, hogy pontosan hogyan használják fel a forrásaikat. Egyértelműen csökken külpolitikai érdekérvényesítő képességük, hiszen az általuk a szervezethez befizetett források felhasználásáról kompromisszumot kell kötniük az adott szervezet többi tagállamával, amelyek esetleg egészen eltérő külpolitikai célokkal rendelkeznek. Többen is próbálkoztak e dilemma feloldásával, Milner és Tingley például egy többszintű ügynök-megbízó modell segítségével magyarázta a jelenséget.²⁸

Ebben a megközelítésben a donorállamok azért folyósítják segélyeik egy részét nemzetközi szervezeteken keresztül, mert csak így tudják meggyőzni „megbízóikat”, vagyis az adófizetőket, hogy a segélyeiket hatékonyan, a globális szegénységcsökkentés céljait szem előtt tartva használják fel. Más megközelítések szerint a bilaterális donorként felfoghatják a multilaterális donort olyan eszközként is, amelyen keresztül meggyőzhetnek más államokat saját céljaikról. Egy harmadik megközelítés szerint a bilaterális donoroknak érdekükben állhat a valós együttműködés is: olyan biztonsági kihívásokkal, mint például a globális járványok, csak közösen, multilaterális szervezet révén tudnak fellépni.²⁹ Végezetül, a nemzetközi fejlesztési szervezetek felfoghatók a donorok kartelljeiként is, amelynek révén a fejlődő országokkal szembeni pozícióikat igyekeznek erősíteni.

A nemzetközi fejlesztési szervezetek elsősorban a tagállamok befizetéseiből működnek, és a fejlett donorállamok adják e befizetések túlnyomó többségét. Ennek megfelelően a donorok általában nagy befolyással vannak a szervezetek döntéseire, különösen abból a szempontból, hogy mely országoknak, milyen feltételek mellett és mennyi fejlesztési támogatást nyújtanak. A Világbank esetében például a döntéseket a tagállamok súlyozott szavazással hozzák, és a súlyok az egyes tagállamok gazdaságának nagyságával vannak (többé-kevésbé) összhangban. Egy-egy projekt finanszírozásának jóváhagyásához a tagállamok szavazatainak 85 százalékára van szükség, és tekintve, hogy az Egyesült Államok szavazati súlya

²⁶ A fejezet nem foglalkozik az OECD tevékenységének ismertetésével, mivel az OECD nem fejlesztési szervezet. Az OECD-nek és különösen a szervezet Fejlesztési Támogatási Bizottságának fontos szerepe van a bilaterális donorok közötti koordinációban, illetve a nemzetközi fejlesztés normáinak megalkotásában, közvetlenül nem nyújt segélyeket fejlődő országok részére.

²⁷ ADDISON 2004.

²⁸ MILNER–TINGLEY 2013.

²⁹ BARRETT 2007.

16,28 százalék, egyetértése nélkül nem tud semmilyen kezdeményezést sem támogatni a szervezet. Hasonló döntéshozatali rendszerek működnek a regionális fejlesztési bankoknál is.³⁰

A Világbank, illetve az EU nemzetközi fejlesztési tevékenységét érdemes részletesebben is áttekinteni. A Világbank név alatt általában két finanszírozási mechanizmust szokás érteni: a Nemzetközi Újjáépítési és Fejlesztési Bankot (*International Bank for Reconstruction and Development*, a továbbiakban: IBRD) és a Nemzetközi Fejlesztési Társulást (*International Development Association*, a továbbiakban: IDA). Az IBRD alapvetően befektetési bankként működik: kedvező feltételű hiteleket nyújt hitelképes fejlődő országok kormányai részére, amelyeket kötvénykibocsátás révén fedez. Az IDA ezzel szemben olyan rendkívül szegény országokat támogat, amelyek egyébként nem tudnának a piacról hitelt felvenni. Az IDA segélyeinek nagy része vissza nem térítendő adomány, amit a Világbank a donorállamok befizetéseiből finanszíroz. Megemlítendő még a tágabb Világbank Csoport tagjaként a Nemzetközi Pénzügyi Társaság (*International Finance Corporation*, IFC), amely a fejlődő országok magánvállalatainak szegénységet csökkentő beruházásait támogatja kedvezményes hitelekkel és tőkerészesedéssel.³¹ A Világbank 2015–2016-os pénzügyi évében összesen közel 30 milliárd dollárnyi IBRD-hitelt és több mint 16 milliárd IDA-segélyt hagyott jóvá, ami jól mutatja a szervezet súlyát a nemzetközi fejlesztési rendszerben.

Hatalmas súlyát tekintve nem meglepő, hogy óriási szakirodalom foglalkozik a szervezet működésével, és számtalanszor került a kritikák kereszttüzebe. Ezek részletes áttekintésére nincs mód, de hármát érdemes megemlíteni. A kritikák egyik fontos forrása a Világbank már említett döntéshozatali rendszeréhez köthető, amelyet sokak szerint az Egyesült Államok dominál. Noha 2010-ben sikerült megállapodni a szavazati súlyok fejlődő országok számára kedvező újraelosztásáról, ezt az Egyesült Államok törvényhozása nem ratifikálta (annak ellenére, hogy a reform nem szüntette volna meg az USA de facto vétóját), így az nem lépett életbe.³²

Részben e reform kudarca sarkallta Kínát arra, hogy kezdeményezze az Ázsiai Infrastruktúra-beruházási Bank létrehozatalát, amely a Világbank versenytársává nőheti ki magát (legalábbis az ázsiai térségben). A felemelkedő hatalmak mellőzése a Világbank döntéshozatalában jelentősen erodálta a szervezet legitimációját. A kritikák második forrása a Világbank ambícióihoz és az ezek megvalósításához szükséges szakértelemre és kapacitásokra vonatkozik. A Világbank szinte valamennyi szektorban nyújt támogatást, és nemcsak hiteleket és segélyeket, hanem gazdaságpolitikai és más tanácsokat, kormányzati kapacitásépítést is. Megkérdőjelezhető azonban, hogy rendelkezik-e a megfelelő mennyiségű és mélységű szakértelemmel ahhoz, hogy minden országnak a saját fejlődési igényeinek megfelelően testreszabott segítséget nyújtssa.³³

A Világbank által a hetvenes évek végétől ajánlott, sőt a forrásaiért cserébe elvárt gazdasági reformcsomag, a Washingtoni Konszenzus³⁴ például kifejezett „egyenmegtöltést” kínál nagyon eltérő problémákra,³⁵ és gyakorlati megvalósítása nem egyszer

³⁰ Lásd részletesebben: BLAHÓ–PRANDLER 2014.

³¹ A „Világbank csoport” az IBRD-n, IDA-n és IFC-n kívül további szervezeteket is magában foglal, ezekkel azonban nem foglalkozik a fejezet.

³² BLAHÓ 2014.

³³ DEGNBOL–MARTINUSSEN–ENGBERG–PEDERSEN 2005.

³⁴ BENCZES 2016.

³⁵ RODRIK 2006.

vezetett katasztrófákhoz. Végezetül a Világbank, illetve különösen az IFC nagyon sok projektje szembesült olyan vádakkal, hogy környezetrombolók, illetve sértik az emberi jogokat (például az egyes projektek által érintett lakosság kitelepítése, megélhetési lehetőségeik rombolása stb. miatt). A szervezet igyekezett e vádakra reagálva egyre szigorúbb projektminősítési és döntéshozatali eljárásokat alkotni, illetve biztosítékok rendszerét beépíteni a kilencvenes évek eleje óta, ám napjainkig nem sikerült e vádaknak elejét venni.³⁶

Az Európai Unió nemzetközi fejlesztéspolitikája (ami nem keverendő össze a belső kohéziós és strukturális politikával) sok szempontból eltér a Világbankétól. A Világbank alapvetően fejlesztési bankként működve a nemzetközi fejlesztést apolitikus, technokratikus folyamatként közelíti meg. Noha támogat számtalan, a kormányzás minőségét javítani hivatott programot a fejlődő világban, mégis igyekszik semleges, belpolitikába nem avatkozó szervezatként feltüntetni magát. Sokan érvelnek azonban úgy, hogy a fejlesztést nem lehet politikamentesen végezni, sőt jól működő demokrácia nélkül egy ország sem tud hosszú távon fenntartható módon fejlődni.³⁷ Az EU megközelítése ebből a szempontból realisabb, mivel nemzetközi fejlesztéspolitikája előtérbe helyezi az emberi jogok és a demokratikus és polgári szabadságjogok tiszteletben tartását. Az EU kevesebb segélyt nyújt kevésbé demokratikus államoknak, és nem egyszer felfüggesztette már támogatásait olyan esetekben, amikor a partnerországban súlyosan megsértették a demokratikus elveket és az emberi jogokat.³⁸

Az EU, akárcsak a Világbank, kiemelkedően fontos donor a nemzetközi fejlesztési rendszerben: a közös fejlesztéspolitika az elmúlt években nagyjából évi 15 milliárd dollárnyi segélyt juttatott a fejlődő országok részére (amely értelemszerűen nem tartalmazza a tagállamok bilaterális segélyeit). Noha az EU-nak is van a Világbankhoz hasonló befektetési banki tevékenysége az Európai Beruházási Bank révén, a fejlődő országoknak juttatott segélyei nagy része vissza nem térítendő adomány. E segélyeket két forrásból finanszírozza: az Európai Fejlesztési Alapból (*European Development Fund, EDF*), illetve a közös költségvetésből. Az EDF-et eredetileg 1957-ben hozták létre az alapító tagállamok gyarmatainak és tengerentúli területeinek támogatására, napjainkban pedig alapvetően az Afrikai, Karibi és Csendes-óceáni (AKCS) országcsoporthoz tartozó országok támogatásában. Az EDF független az EU költségvetésétől, és a tagállamok meghatározott időközönként töltik fel. Az összes többi világgazdasági régióval való fejlesztési együttműködést a közös költségvetés finanszírozza.³⁹

Az Európai Unió jóval kevesebb és kevésbé heterogén államot képvisel, mint a Világbank, és így elvileg képes sokkal koherensebb nemzetközi fejlesztéspolitikát folytatni, amelyben egyértelműen megjelennek az integráció kereskedelmi, biztonsági és más érdekei is. Az EU nemzetközi fejlesztéspolitikájával kapcsolatos kritikák is elsősorban ezzel kapcsolatosak: noha az EU próbál a globális szegénységcsökkentés felé elkötelezett szereplőnek mutatkozni, a tagállami, illetve az integráció közös érdekei ezt sokszor felülírják. Ennek megfelelően a várakozás az, hogy az Európai Unióban látványosabban jelennek majd meg a biztonsági megfontolások a nemzetközi fejlesztéspolitikában, mint más nemzetközi fejlesztési szervezetek esetén, ahol a depolitizáció hagyományai miatt sokkal kevésbé van erre tér.

³⁶ PARK 2010.

³⁷ ACEMOGLU–ROBINSON 2012.

³⁸ PORTELA 2007.

³⁹ D'ALFONSO 2014.

Esettanulmány: az EU nemzetközi fejlesztéspolitikájának biztonságiasodása

Tekintve, hogy a fejlesztés biztonságiasítása elsősorban retorikai és diskurzív módszerekkel történik, a továbbiakban áttekintjük az EU nemzetközi fejlesztéspolitikájának három legfontosabb stratégiai dokumentumát az elmúlt bő tíz évből annak érdekében, hogy a biztonságiasító retorika legfontosabb elemeit beazonosítsuk. E három dokumentum a következő:

1. *Európai konszenzus a fejlesztéspolitikáról* (2006),
2. *Az uniós fejlesztéspolitika hatásosságának növelése: a változás terve* (2011),
3. Új európai konszenzus a fejlesztéspolitikáról: *világunk, méltóságunk és jövőnk* (2017).

Az Európai Konszenzus az EU első átfogó nemzetközi fejlesztésre vonatkozó stratégiai keretdokumentuma volt, amely mind a közös nemzetközi fejlesztéspolitikára, mind a tagállamok bilaterális fejlesztési politikáira vonatkozóan megállapított normákat, elveket, illetve elvárásokat.⁴⁰ Az Európai Konszenzus a közös fejlesztéspolitika esetén meghatározta a politika céljait (szegénységcsökkentés és az emberi jogok tiszteletben tartásának előmozdítása); azokat a szektorokat, ahol az EU nemzetközi fejlesztési tevékenységet folytathat; valamint azokat az elveket, amelyek e tevékenységet vezérlik. Az Európai Konszenzus alapvetően a nemzetközi fejlesztéssel foglalkozik, és ugyan jelen van benne a biztonságiasító retorika, de az viszonylag minimális. A biztonságra vonatkozó utalások alapvetően a fejlődő partnerországok biztonságára vagy a globális szintre vonatkozik, noha vannak apró utalások a dokumentumban az EU tagállamainak biztonságával kapcsolatos érdekekre is. Az alábbi bekezdés jól szemlélteti ezt: „A szegénység csökkentése és a fenntartható fejlődés előmozdítása önmagukban célok. A Millenniumi Fejlesztési Célok elérése azonban fontos a hosszú távú egyéni és kollektív béke és biztonság érdekében is. Béke és biztonság nélkül nem lehet fejleszteni és szegénységet csökkenteni, illetve fejlődés és a szegénység csökkenése nélkül nem lesz soha fenntartható béke. A fejlesztés továbbá a leghatékonyabb hosszú távú eszköz az illegális migráció és az emberkereskedelem ellen.”⁴¹

A dokumentum tehát hangsúlyozza, hogy az EU-nak fontos szerepet kell játszania az erőszak mögöttes okainak és különösen a szegénységnek a csökkentésében.⁴² Ez azonban kevésbé tekinthető biztonságiasító retorikának, hiszen a hosszú távra fókuszál, és nem a konfliktusok hatásainak donoroktól való elszigetelésére. A konfliktusok megelőzését, illetve a gyenge államok különleges igényeire való reagálást az uniós segélyek egyik célszektoraként nevezi meg a dokumentum.⁴³ Ez azonban csak egy a nyolc beazonosított célszektor közül, nincs a többi elé helyezve, és nincs olyan témaként megjelölve sem, mint amelyet az EU-nak valamennyi fejlesztési tevékenysége esetén figyelembe kellene vennie. A gyenge államokkal kapcsolatos diskurzus is erősen fejlesztésorientációjú: nem jelennek meg a donorérdekek, és alapvetően a gyenge államok lakosságának segítése áll a központban.

⁴⁰ European Union 2006.

⁴¹ European Union 2006, 40.

⁴² European Union 2006, 92.

⁴³ European Union 2006, 90–92.

A migráció kérdése is megjelenik a dokumentumban pár helyen, de nem kap erőteljes hangsúlyt. Megjelennek a migráció pozitív, fejlesztési hatásai, ám azt is megemlítik, hogy az EU „támogatni” fogja a fejlődő partnereit a migráció kezelésében és az emberkereskedelem visszaszorításában.⁴⁴

Míg az Európai Konszenzusban összességében minimális volt a biztonságiasító retorika, addig a 2011-ben elfogadott *Az EU fejlesztéspolitika hatásosságának növelése: a változás terve* (angolul: *Agenda for Change*) című dokumentumban több ponton is erőteljesebb biztonságiasító retorika jelenik meg.⁴⁵ Ennek ellenére e kapcsán is nehéz amellett érvelni, hogy az egész dokumentumot áthatná ez a megközelítés. Egyértelműen megjelenik a dokumentumban a biztonság és a fejlesztés közötti kapcsolat kérdése, illetve annak hangoztatása, hogy az EU-nak e kapcsolatot sokkal erőteljesebben figyelembe kell vennie: „Az EU-nak erősítenie kell a biztonsághoz és a szegénységhez való megközelítése közötti összhangot, ha szükséges akár a jogi alapok és folyamatok módosítása révén. Az EU fejlesztési-, kül-, és biztonságpolitikai kezdeményezéseit össze kell hangolni annak érdekében hogy koherensebben tudja megközelíteni a béke, államépítés, szegénységcsökkentés és a konfliktusok mögöttes okainak kérdéseit.”⁴⁶

Míg az Európai Konszenzus egyértelműen a fejlesztést helyezte előtérbe, addig az *Agenda for Change* már a kettő közötti kölcsönösségről beszél, és utal arra, hogy a fejlesztésnek hozzá kell járulnia az EU biztonságpolitikai céljaihoz is. Hangsúlyos a szegénység csökkentése és az uniós biztonságpolitika közötti jobb összhang megteremtése, és nem jelenik meg olyan egyértelműen a szegénység a konfliktusok kiváltó okaként, mint az Európai Konszenzus esetén. Mindezek ellenére azonban a dokumentum nagyon is erőteljes fejlesztési terminológiát használ, és nem megy bele részletekbe a biztonsági vonatkozások terén. A migráció kapcsán továbbra is hangsúlyozza a fejlődő országoknak adott támogatások szerepét a kivándorlás csökkentésében és a migráció fejlesztési hatásainak növelésében.

A legerőteljesebb biztonságiasító retorika a 2017-ben elfogadott Új Európai Konszenzusban jelenik meg.⁴⁷ Míg az *Agenda for Change* csak egyfajta „ránccfelvarrás” volt a 2006-os Európai Konszenzuson, és nem váltotta le azt, 2017-re már szükségessé vált az előző dokumentum „nyugdíjazása”. Az Új Európai Konszenzus az első olyan fejlesztéspolitikai stratégia, ahol egyértelműen kimondatnak az EU biztonság érdekei is.: a fenntartható globális fejlődés előmozdítása érdekében „az EU és tagállamai hozzájárulnak egy erősebb, fenntarthatóbb, befogadóbb, biztonságosabb és gazdagabb Európa létrejöttéhez is”.⁴⁸ E meglehetősen egyértelmű kiállítás mellett számtalan további biztonságiasított fejlesztési elem is megtalálható a dokumentumban. Ezek közül kettőt érdemes kiemelni. Elsőként, rendkívül fontos szerepet kap a migráció kérdése a dokumentumban. A 2015-ös migrációs válság egyértelműen nagy hatást gyakorolt a közösség nemzetközi fejlesztéspolitikájára. Jóval részletesebben foglalkozik a dokumentum a témával, mint a korábbi két stratégia, és kiemeli, hogy noha a szervezett

⁴⁴ European Union 2006, 110.

⁴⁵ European Commission 2011.

⁴⁶ European Commission 2011, 6., 11.

⁴⁷ European Union 2017.

⁴⁸ European Union 2017, 4.

migrációnak számtalan pozitív hatása van, „a szervezetlen és tömeges migráció komoly kihívásokat és negatív hatásokat gyakorolhat a küldő, tranzit- és célországokra egyaránt”.⁴⁹

Noha a nemzetközi fejlesztéspolitika szerepét alapvetően a migráció mögöttes okainak hosszú távú kezelésében jelöli meg az új stratégia, jelen van a küldő országokkal való szorosabb együttműködés igénye is a migrációs nyomás enyhítése érdekében.

Másodsorban a dokumentum külön fejezetben foglalkozik a béke kérdésével. A fejezet kimondja, hogy az EU és tagállamai a nemzetközi fejlesztés eszközeit is felhasználják a konfliktusok és válságok megelőzésére, kezelésére és megoldására a hosszan tartó béke és jó kormányzás előmozdítása érdekében. Ez viszonylag egyértelmű biztonságiasító retorikának tekinthető. Ugyan kijelenti a dokumentum, hogy az EU nemzetközi fejlesztéspolitikájának célja a szegénység fenntartható csökkentése, és ettől nem szabad eltérni, ám pár bekezdéssel később ennek részben ellentmond egy újabb erőteljesen biztonságiasított megközelítéssel: az EU együttműködhet a biztonsági szektorok szereplőivel a partnerországokban a nemzetközi fejlesztési célok elérésben, és támogatja a biztonsági kormányzás minőségének javítását.⁵⁰ A gyenge államok különleges biztonsági igényeire való reagálás is fontos eleme maradt az EU nemzetközi fejlesztési stratégiájának, és több ponton is jelen van a béke kérdéseivel foglalkozó fejezetben.

A fentiek alapján viszonylag egyértelmű, hogy az EU-ban folyamatosan erősödik a nemzetközi fejlesztés biztonságiasítása, ami összhangban van a tagállamok szintjén megfigyelt fejleményekkel. A tágabb szakirodalom is hasonló következtetések von le az EU más dokumentumainak és retorikájának, valamint gyakorlati tevékenységének tanulmányozása révén. Sok szerző szerint is viszonylag egyértelmű, hogy az EU nemzetközi fejlesztéspolitikája bizonyos mértékig biztonságiasodott az ezredfordulótól napjainkig.⁵¹ Bagoyoko és Gibert szerint például az EU és Afrika kapcsolataiban egyre erőteljesebb a politikai és a biztonsági dimenzió, amely különösen a 2000-ben megkötött, az Európai Unió és az afrikai, karibi és csendes-óceáni országok kapcsolatait szabályozó cotonou-i megállapodás révén vált láthatóvá.⁵² A cotonou-i megállapodás összekapcsolta a fejlesztést a kormányzás minőségével, és megjelent benne a biztonságpolitikai dimenzió is, noha Keukeleire and Raube szerint meglehetősen minimálisan.⁵³ Az EU azonban létrehozott olyan pénzügyi eszközöket is, amelyek egyértelműen a biztonságiasított fejlesztést hivatottak előmozdítani. Ezek közül kiemelendő a 2004-ben létrehozott Afrikai Béke Alap (*African Peace Facility*), amely kimondottan biztonsággal kapcsolatos fejlesztéseket támogat. Az EU 2014 decemberében létrehozta az EU Szíriai Válságra Reagáló Regionális Alapját (*EU Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis*), majd a 2015-ös migrációs válságot követően, az Európai Tanács valettai ülése során létrehozták az EU Afrikai Sürgősségi Alapot (*EU Emergency Trust Fund for Africa*). Mindkét alapnak kimondott célja az EU-ra nehezedő migrációs nyomás kezelése, például határrendészeti fejlesztési projektek támogatása révén. A két alapba egyrészt az EDF-ből csoportosították át forrásokat, másrészt a tagállami befizetések is fontos szerepet játszanak a finanszírozásukban. A migrációs fókusz révén mindkét alap egyértelműen további példát jelent a biztonságiasított segélyezésre.

⁴⁹ European Union 2017, 39.

⁵⁰ European Union 2017, 66.

⁵¹ Lásd például: BAGYOYOKO–GIBERT 2009; KEUKELEIRE–RAUBE 2013; FURNESS–GÄNZLE 2015.

⁵² BAGYOYOKO–GIBERT 2009, 791.

⁵³ KEUKELEIRE–RAUBE 2013.

Összefoglalás

A fejezet áttekintette a nemzetközi fejlesztés biztonságiasításának folyamatait, illetve nemzetközi fejlesztési szervezetekkel kapcsolatos összefüggéseit. A fejlett donorállamokat érő, globális alulfejlettséggel és szegénységgel összefüggő kihívások miatt egyre erőteljesebben jelennek meg a nemzetközi fejlesztés napirendjén a biztonság kérdései. A bilaterális donorkor egyértelműen igyekeznek e biztonságiasított fejlesztési megközelítést az általuk dominált nemzetközi fejlesztési szervezetek tevékenységében is érvényesíteni. Az EU nemzetközi fejlesztéspolitikájának példáján keresztül bemutattuk ennek folyamatát: az EU különböző, nemzetközi fejlesztést meghatározó stratégiáiban az elmúlt bő tíz évben folyamatosan erősödött a biztonságiasító retorika, és ez hatással volt az EU gyakorlati tevékenységére is. Mint a fejezetben kifejtettük azonban, nem feltétlenül kell negatívan megítélni a nemzetközi fejlesztés biztonságiasítását, még ha ennek révén csökkennek is a szegénységcsökkentésre rendelkezésre álló források. A fejlesztés biztonságiasítása, legalábbis az EU esetén, felfogható úgy is, hogy a közösség igyekszik nagyobb koherenciát teremteni két külső szakpolitikája között.⁵⁴ A biztonságiasítás így hozzájárulhat az EU erőteljesebb és koherensebb nemzetközi szerepvállalásához.

Felhasznált irodalom

- ABRAHAMSON, Rita (2004): A breeding ground for terrorists? Africa & Britain's 'war on terrorism'. *Review of African Political Economy*, Vol. 31, No. 102. 677–684.
- ACEMOGLU, Daron – ROBINSON, James A. (2012): *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. London, Crown Publishers.
- ADDISON, Tony – MCGILLIVRAY, Mark – ODEDOKUN, Matthew O. (2004): Donor Funding of Multilateral Aid Agencies. Determining Factors and Revealed Burden Sharing. *The World Economy*, Vol. 27, No. 2. sz. 173–191.
- BAGOYOKO, Niagale – GIBERT, Marie V. (2009): The Linkage between Security, Governance and Development. The European Union in Africa. *Journal of Development Studies*, Vol. 45, No. 5. 789–814.
- BARRETT, SCOTT (2007): *Why Cooperate? The Incentive to Supply Global Public Goods*. Oxford, Oxford University Press.
- BEALL, Jo – GOODFELLOW, Thomas – PUTZEL, James (2006): Policy Arena. Introductory Article: on the discourse of terrorism, security and development. *Journal of International Development*, Vol. 18, No. 1. 51–67.
- BENCZES István (2016): A Washingtoni Konszenzus és a nemzetközi pénzügyi szervezetek. *Közgazdaság*, 11. évf. 3. sz. 107–123.
- BLAHÓ, András (2014): Új nemzetközi fejlesztési bank (NDB). Remények és realitások. *E-conom*, 3. évf. 2. sz. 2–17.
- BLAHÓ, András – PRANDLER, Árpád (2014): *Nemzetközi szervezetek és intézmények*. Budapest, Akadémiai Kiadó

⁵⁴ FURNESS–GÄNZLE 2015.

- BROWN, Stephen – GRÄVINGHOLT, Jörn (2015): Security, Development and the Securitization of Foreign Aid. In S. BROWN, Stephen – GRÄVINGHOLT, Stephen eds.: *The Securitization of Foreign Aid*. Basingstoke, Palgrave Macmillan. 1–17.
- BUZAN, Barry – WÆVER, Ole – De WILDE, Jaap (1998): *Security. A New Framework for Analysis*. London, Lynne Rienner Publishers.
- COLLIER, Paul (2009): The political economy of state failure. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 25, No. 2. 219–240.
- D’ALFONSO, Alessandro (2014): *European Development Fund. Joint development cooperation and the EU budget. Out or in?* Brussels, European Parliamentary Research Service.
- DEGNBOL-MARTINUSSEN, John – ENGBERG-PEDERSEN, Poul (2005): *Aid. Understanding International Development Cooperation*. London, Zed Books.
- DUFFIELD, Mark (2007): *Development, Security and Unending War. Governing the World of Peoples*. Cambridge, Polity.
- EUROPEAN COMMISSION (2011): *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Increasing the impact of EU Development Policy: an Agenda for Change*. Brussels. Elérhető: http://ec.europa.eu/europeaid/communication-commission-european-parliament-council-european-economic-and-social-committee-and_en (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- European Union (2006): Joint statement by the Council and the representatives of the governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the Commission on European Union Development Policy: ‘The European Consensus’. *Official Journal of the European Union*, C46/1.
- European Union (2017): *New European Consensus on Development. ‘Our world, our dignity, our future’*. Elérhető: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/european-consensus-on-development-final-20170626_en.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- FERGUSON, James (1990): *The Anti-Politics Machine. „Development,” Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*. Cambridge, Cambridge University Press.
- FURNESS, Mark – GÄNZLE, Stefan (2015): *EU Foreign Relations after Lisbon. Tackling the Security-Development Nexus?* ISL Working Paper 3. Bonn, German Development Institute.
- GAZDAG, Ferenc – TÁLAS, Péter (2008): A biztonság fogalmának hatáiról. *Nemzet és biztonság – biztonságpolitikai Szemle*, 1. évf. 1. sz. 3–9.
- HETTNE, Björn (2010): Development and Security. Origins and Future. *Security Dialogue*, Vol. 41, No. 1. 31–52.
- HORKÝ-HLUCHÁŇ, Ondřej – SZENT-IVÁNYI, Balázs (2015) Neither security nor development? Czech and Hungarian identities and interests in the Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan. *East European Politics*, Vol. 31, No. 4. 388–406.
- HURWITZ, Agnes – PEAKE, Gordon (2004): *Strengthening the Security-Development Nexus. Assessing International Policy and Practice since the 1990s*. New York, International Peace Academy.
- HYNEK, Nik – MARTON, Péter szerk. (2011): *Statebuilding in Afghanistan. Multinational contributions to reconstruction*. London, Routledge.
- KALDOR, Mary (2006): *New and Old Wars. Organised Violence in a Global Era*. Cambridge, Polity.
- KALDOR, Mary (2007): *Human Security*. Cambridge, Polity.
- KEUKELEIRE, S. – RAUBE, K. (2013): The security-development nexus and securitization in the EU’s policies towards developing countries. *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 26, No. 3. sz. 556–572.

- KISS J. László (2006): A nemzetközi biztonság új napirendjei, avagy a biztonság metamorfózisa. *Külügyi Szemle*, 5. évf. 3–4. sz. 203–233.
- KISS, J. László (2014): Közel-Kelet-tanulmányok és a nemzetközi kapcsolatok elméletei. In MAJOROS, István szerk. *Hindu istenek, sziámi tigrisek. Balogh András 70 éves.* Budapest, ELTE Új- és Jelenkori Egyetemes Történeti Tanszék. 301–318.
- MARTON, Péter (2007): Az egykori harmadik világ megsegítése, avagy találkozások a „problémásított” világ kapuiban. In RADA Péter szerk.: *Új világrend? Nemzetközi kapcsolatok a hidegháború utáni világban.* Budapest, Corvinus Külügyi és Kulturális Egyesület – Ifjú Közgazdászok Közhasznú Egyesülete. 171–198.
- MILNER, Helen V. – TINGLEY, Dustin (2013): The choice for multilateralism. Foreign aid and American foreign policy. *Review of International Organizations*, Vol. 8, No. 3. 313–341.
- PARK, Susan (2010): *World Bank Group Interactions with Environmentalists. Changing International Organisation Identities.* Manchester, Manchester University Press.
- PORTELA, Clara (2007): Aid Suspensions as Coercive Tools? The European Union’s Experience in the AfricanCaribbean-Pacific (ACP) Context. *Review of European and Russian Affairs*, Vol. 3, No. 2. 38–53.
- RADELET, Steven (2006): *A Primer on Foreign Aid.* Centre for Global Development Working Paper 92. Elérhető: www.cgdev.org/publication/primer-foreign-aid-working-paper-92 (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- RODRIK, Dani (2006): Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank’s Economic Growth in the 1990s. Learning from a Decade of Reform. *Journal of Economic Literature*, Vol. 44, No. 4. 973–987.
- STERN, Maria – ÖJENDAL, Joakim (2010): Mapping the Security-Development Nexus. Conflict, Complexity, Cacophony, Convergence? *Security Dialogue*, Vol. 41, No. 1. 5–30.
- SZENT-IVÁNYI, Balázs (2006): Az államkudarcok kérdése a nemzetközi fejlesztési együttműködésben. In MARTON Péter szerk.: *Államok és államkudarcok a globalizálódó világban.* Budapest, Teleki László Alapítvány.
- TÁLAS, Péter (2016): A terrorveszélyhelyzet-diskurzus margójára. *Stratégiai Védelmi Kutatóközpont Nézőpontok*, 1. sz. Elérhető: www.mat.hu/hun/downloads/docs/SVKK_nezo_2016_1.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 29.)
- UNDP (1994): *Human Development Report. New Dimensions of Human Security.* New York, UNDP.
- YOUNGS, Richard (2008): Fusing Security and Development. Just Another Euro-platitude? *Journal of European Integration*, Vol. 30, No. 3. 419–437.
- WAEVER, Ole – BUZAN, Barry – KELSTRUP, Morten – LEMAITRE, Pierre (1993): *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe.* London, Pinter.

Vákát oldal

A Dialóg Campus Kiadó a Nemzeti Közszolgálati Egyetem könyvkiadója.



Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó

www.dialogcampus.hu

www.uni-nke.hu

1083 Budapest, Ludovika tér 2.

Telefon: 06 (30) 426 61 16

E-mail: kiado@uni-nke.hu

A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető

Felelős szerkesztő: Dalloul Zaynab

Olvasószerkesztő: Sós Dóra Gabriella

Korrektor: Tar Krisztina

Tördelőszerkesztő: Gyapjas Anikó

Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.

Felelős vezető: Simon László vezérigazgató

ISBN 978-615-5945-75-5 (nyomtatott)

ISBN 978-615-5945-80-9 (elektronikus)

E kötet szerzői a nemzetközi szervezeteket biztonságpolitikai szempontból igyekeznek vizsgálni. A könyvben bemutatják azok biztonsági felfogását, szervezeti és működési rendjét, kapcsolódó és eltérő jellemzőit. Ma már aligha találkozunk olyan teoretikussal, szakemberrel vagy politikussal, aki megkérdőjelezné a nemzetközi szervezetek biztonságpolitikai szerepét a posztbipoláris korszakban. Befolyásuk mértékéről, pozitív vagy negatív szerepükről, függetlenségükről vagy részrehajlásukról ugyan hosszasan lehet vitatkozni, arról azonban aligha, hogy az ENSZ vagy a regionális nemzetközi szervezetek mára megkerülhetetlen aktorokká váltak a globális térben. Ez hazánk szempontjából is nyilvánvalóvá vált az elmúlt két évtizedben: Magyarország egyaránt tagjává vált a NATO-nak és az EU-nak, ami olyan mértékű változásokat idézett elő mindennapi életünkben, amelyek korábban elképzelhetetlenek lettek volna. Hazánk ma már számos szervezetnek és intézménynek tagja, és ezek valamilyen formában mind hatással vannak az ország életére, politikai és gazdasági folyamataira.

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekt keretében került kiadásra.

SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE