



# Közszolgálati Nemzetközi Képzési Központ

## Nemzetközi biztonsági szervezetek

Marsai Viktor

## Oktatási segédanyag

Nemzeti Közszolgálati Egyetem 2013.



1. Bevezetés .....	3
2. A nemzetközi béke és biztonság fő letéteményese: az ENSZ és a Biztonsági Tanács ..	6
Az ENSZ válságkezelési gyakorlata .....	7
Az ENSZ szerepe a nem hagyományos biztonsági kihívások kezelésében .....	11
3. A világ legerősebb katonai szövetsége – az Észak-atlanti Szerződés Szervezete a lisszaboni csúcs után .....	13
Líbia és tapasztalatai .....	14
A közeljövő kilátásai .....	15
4. Összegzés .....	18
5. Irodalomjegyzék .....	19

## Bevezetés

Az elmúlt száz év változó biztonsági környezete alapjaiban alakította át a nemzeti és nemzetközi biztonság kapcsolatát. A vesztfáliai béke után lassan formálódó új nemzetközi rendszer az Egyesült Nemzetek Szervezetének (ENSZ) 1945-ös megalakulásával egy olyan szintet ért el, amely a történelem korábbi korszakaiban ismeretlennek számított: ettől fogva már nem csupán az egyes államok, illetve laza szövetségeik határozták meg a nemzetközi politika alakulását, hanem abban fontos szerepre tettek szert a különféle nemzetközi szervezetek is. Az ENSZ, az európai integráció, a NATO (Észak-atlanti Szerződés Szervezete), az Afrikai Unió (AU) vagy a Sanghaji Együtműködési Szervezet (SCO) minden tökéletlenségük ellenére is – változó mértékben ugyan, de – ma már egyértelmű világpolitikai tényezőnek számítanak, amelyek a legtöbb szakértő szerint messze többet jelentenek, mint tagállamaik egyéni érdekeinek pusztá küzdelmi arénáját. A szervezetek önálló szerepre tettek szert a nemzetközi biztonság alakításában, és bár ennek mértékének megítélése más és más, nehéz lenne megkérdőjelezni az ENSZ, a NATO, az EU, az EBESZ (Európai Biztonsági és Együtműködési Szervezet) vagy az AU által elért eredményeket a nemzetközi biztonság erősítésében. Sokak szerint az elmúlt hetven év példátlan európai békéje elképzelhetetlen lett volna az európai integráció nélkül, amely képesnek bizonyult arra, hogy pontot tegyen a kontinens nagyhatalmai közötti évszázados torzsalkodásnak, és amely két pusztító, Európa hegemoniájának végét jelentő világháborúba sodorta bele a földrészt. A NATO-nak a hidegháborúban játszott stabilizáló szerepe vitathatatlan, mint ahogy az Afrikai Unió nyilvánvaló eredményei is a somáliai válság kezelésében. A nemzetközi szervezetek virágzását mi sem bizonyítja jobban, minthogy ma már a föld csaknem valamennyi térsége igyekszik kialakítani a saját regionális szerveződését, gyakran duplikációkat és átfedéseket is okozva. Bár ezek a szervezetek nem minden esetben bizonyulnak hatékonyak és működőképesnek, a globalizáció egyre inkább rákényszeríti az államokat a kooperációra. Míg a vesztfáliai rendszerben a kellő hatalmi potenciálokkal bíró országok képesek bizonyultak érdekeik érvényesítésére, a posztbipoláris korszakban ez egyre nehezebb feladat. A világ államai ugyanis, miközben továbbra is féltve őrzik szuverenitásukat, azzal szembesülnek, hogy a biztonságukat fenyegető kihívások többsége nem állam-specifikus, hanem sok esetben transznacionális jellegű. A terrorizmus vagy a tömegpusztító fegyverek proliferációja, a globális klímaváltozás, a migráció, a szervezett bűnözés, a kalózkodás olyan fenyegetések, amelyekkel szemben egy ország önmagában aligha képes fellépni: bár e sorok szerzője – más szakértőkkel ellentétben – nem hisz abban, hogy az állam fellazulása megállíthatatlan

folyamat lenne, és ez a politikai entitás hamarosan eltűnne a történelem süllyesztőjében, kétségtelen, hogy az államok szerepe átalakulóban van, és a biztonság szavatolása ma már elképzelhetetlen a nagy nemzetközi rezsimek és szervezetek nélkül.

Mindez persze sajátos paradoxon elé állítja az egyes országokat: egyrészt meg kell őrizniük saját szuverenitásukat és érdekeik védelmét, másrészt azzal is szembesülnek, hogy ehhez elengedhetetlen a partnerekkel történő mélyebb kooperáció. A kettő közti határ megtalálása nem könnyű feladat, és nem is megy egyszerűen: miközben a kilencvenes években annak lehettünk tanúi, hogy az ENSZ Biztonsági Tanácsa (BT) a bipoláris szembenállás után végre valóban a tervezett módon kezdett el működni, Oroszország magára találása és újbóli megerősödése – párosulva az egyre agresszívabb amerikai külpolitikával – aztán az új évezredben sokszor már-már a hidegháború korszakát idéző küzdelmet eredményezett a Tanács ülésein, gátolva például a szíriai vagy a mali konfliktus rendezését.

Itt nem csupán gyakorlati, hanem alapvető ideológiai ellentétnek is tanúi lehetünk a különféle biztonságelméleti iskolák között. A realista megközelítést követő „kemény” biztonságpolitikai szakértők többsége ugyanis továbbra is az államokat tekinti a nemzetközi rendszer fő szereplőinek, és nem hisznek abban, hogy a nemzetközi szervezetek túlmutatnának a tagállamok egyéni érdekein. Ez az irányvonal l tetten érhető egyes országok (Egyesült Államok, Oroszország) biztonsághoz való viszonyában is. E mögött az a nyilvánvaló ok is meghúzódik, hogy Washington vagy Moszkva egyedül is elég erősnek érzik magukat ahhoz, hogy a saját elképzeléseik szerint irányítsák a világpolitikai eseményeket: ezt az USA 2002-es nemzeti biztonsági stratégiája nyíltan deklarálta is. Ugyanakkor még a két nagyhatalom viszonya sem mindig ennyire egyértelmű a nemzetközi szervezetekhez: az Egyesült Államok számára a NATO létfontosságú keret volt a közel-keleti háborúk költségeinek csökkentéséhez, és Líbia megmutatta, hogy Washington szívesen venné a regionális szereplők (Afrikai Unió, Arab Liga (AL)) nagyobb elköteleződését a helyi válságok kezelésében. Moszkva számára pedig keleti tapogatózásaihoz és folyamatosan hanyatló hagyományos katonai potenciálja ellensúlyozásához (lásd közös orosz-indiai vadászgépfejlesztés) nélkülözhetetlenek a külső partnerek. Mindez azt eredményezi, hogy még a nagyhatalmak is kénytelenek olykor puhítani álláspontjukon.

A realistákkal szemben a liberális iskolák számára a kooperáció – és annak fő letéteményesei, a nemzetközi szervezetek – alapvető fontosságúak. Szerintük a nemzetközi béke és biztonság elképzelhetetlen azon állandó keretek, találkozási fórumok nélkül, ahol a tagállamok nyugodt körülmények között, rendszeres jelleggel megvitathatják problémáikat, hangot adhatnak véleményüknek, és konszenzusra törekedve közösen dönthetnek a felmerülő

problémák megoldásáról. Mindezen elképzelések mélyén ott találhatjuk Kantnak az *Örök béke* című értekezésében kifejtett elgondolását, melynek értelmében a demokráciák nem háborúznak egymással, mert saját belső mechanizmusait, konfliktuskezelési módjait külkapcsolataikra is kivetítik, és a problémák tárgyalásos, békés megoldását szorgalmazzák. Bár Kant állítását ma is viták övezik, tény, hogy a világ legdemokratikusbb szeglete, Nyugat-Európa járt élen a nemzetközi szervezetek megteremtésében mind a gazdaság, mind a biztonság területén, és az is, hogy ezzel a béke és a prosperitás soha nem látott korszaka köszöntött a kontinensre – miközben világpolitikai szerepe kétségkívül csökkent. Mégis, nemzetköz összehasonlításokban az EU válságkezelési gyakorlatát sokan a „soft power” tipikus példajaként szokták leírni, hangsúlyozva annak előremutató és átfogó módját, szemben a korlátozott katonai megközelítéssel.

Nem lehetnek természetesen illúzióink. Az európai államok biztonsági szakembereinek többsége is realista, és ez így is fog maradni. A kérdés csupán annyi, hogy a kooperáció és együttműködés gondolata mennyire kaphat helyet a nemzeti érdek és a szuverenitás garantálása mellett. Mint említettem, a globalizáció problémái még a „kemény” biztonságpolitikusok többségét is afelé irányítják, hogy összefogással igyekezzenek gátat szabni azok következményeinek és terjedésének. A jövő nagy kérdése az lesz, hogy milyen szinten sikerül megvalósítani ezt a kooperációt, és hogy a politikusok milyen mértékben lesznek képesek felelősen gondolkodni a távlati célokot szem előtt tartva országaik pillanatnyi érdekével szemben. Bár erre mind pozitív, mind negatív példák jócskán akadnak, az elmúlt évek történései talán óvatos optimizmusra adnak okot.

### ***A nemzetközi béke és biztonság fő letéteményese: az ENSZ és a Biztonsági Tanács***

Ezen jegyzet keretei között nincs rá lehetőségünk, hogy részletesen foglalkozzunk az ENSZ elődszerveivel (Nemzetek Szövetsége), felépítésével, történetével, így vizsgálatunk a világszervezetnek a biztonság területén végzett tevékenységének rövid bemutatására és a legújabb trendek felvillantására fog szorítkozni.

Az ENSZ létrehozásának egyik fő célja – amint azt az Alapokmány is rögzíti – a nemzetközi béke és biztonság erősítése és fenntartása volt. Ahogy a 24. cikkely kimondja, e téren *„a Szervezet gyors és hathatós cselekvésének biztosítása érdekében 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.”* A Tanács felhatalmazása nélkül – leszámítva az 51. cikkelyben rögzített önvédelem jogát – a tagállamoknak elvben nincs lehetőségük az erőszak alkalmazására konfliktusaik rendezésében. Az Alapokmány VI. fejezete foglalkozik a viszályok békés rendezésével (tárgyalás, közvetítés, választott bíróság, Nemzetközi Bíróság, BT ajánlás), míg a VII. fejezet a béke veszélyeztetésével, megszegésével vagy támadó tevékenységekkel járó cselekményekkel. Itt rögzítésre kerül, hogy *„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 a 41. és 42. cikkek alapján foganatosítani.”* (39. cikkely). Mielőtt erre sor kerülne, a BT ideiglenes rendszabályokat fogalmazhat meg (pl. csapatkivonás) a felek számára, amelyek *„az érdekelt felek jogait, igényeit vagy helyzetét semmiben sem érintik. A Biztonsági Tanács az ilyen ideiglenes rendszabályok végrehajtásának elmulasztását megfelelően számon tartja.”* (40. cikkely) Ha az ideiglenes rendszabályok nem vezetnek eredményre, a 41. cikkely szerint a BT fegyveres erő alkalmazásával nem járó rendszabályokat foganatosíthat (*„a gazdasági kapcsolatok, a vasúti, tengeri, légi, postai, távírói, rádió és egyéb forgalom teljes vagy részleges felfüggesztése, valamint a diplomáciai kapcsolatok megszakítása”).* Csak mindezen eszközök sikertelensége után kerülhet sor a fegyveres erő 42. cikkelyben rögzített alkalmazására (ezek a tagállamok *„légi, tengeri és szárazföldi hadereje által foganatosított tüntető felvonulásból, zárlatból (blokád) vagy egyéb műveletekből is állhatnak.”*).

Fontos tehát hangsúlyozni, hogy egy konfliktusba történő külső fegyveres beavatkozásra a nemzetközi jog szerint csak akkor van lehetőség, ha az veszélyezteti a nemzetközi békét és biztonságot, és az ENSZ BT erre felhatalmazást ad (BT határozat). Ennek elérése a BT-ben ülő állandó tagok vétőjoga miatt (ha az öt állandó tag bármelyike

nemlegesesen szavaz egy határozatra, az nem emelkedik jogerőre) nagyban függött a nemzetközi politikai viszonyoktól, aminek következtében az ENSZ Biztonsági Tanácsának a válságkezelésben játszott szerepe meglehetősen vegyesen alakult az elmúlt hét évtized alatt. Ugyanakkor a fentiek alapján az is nyilvánvaló, hogy az ENSZ konfliktus-megoldási mechanizmusai nem alkalmasak az állandó tagok közti viszályok rendezésére, aminek a hidegháború ékes tanúbizonyságát adta. Mindezt jól jellemzi, hogy a világszervezet alig játszott szerepet például a nukleáris eszközök számának csökkentésében vagy a hagyományos fegyverrendszerek leszerelésében. Szintén probléma, hogy a Biztonsági Tanács felépítése és működése anakronisztikusan egy elavult, második világháború utáni viszonyrendszert konzervál. Bár a közelmúltban több javaslat is történt az ENSZ BT reformjára, az állandó tagok – féltve kiváltságait – ezeket újra és újra elnapolták.

Az ENSZ a felsoroltak miatt a nemzetközi béke és biztonság területén ezért alapvetően a válságkezelésre, valamint a nem hagyományos biztonsági fenyegetésekre (kábitószér, szervezett bűnözés, járványok) koncentrált.

#### *Az ENSZ válságkezelési gyakorlata*

Az Egyesült Nemzetek Szervezetének a válságkezelésben játszott szerepét alapvetően négy periódusra oszthatjuk.

*Az első generációs műveletek* a hidegháború korszakához kapcsolódtak. Ennek során a világszervezet alapvetően olyan válságok kezelésére vállalkozott, amelyben az ideológiai tényező csak másodlagos szerepet játszott, és a nagyhatalmak meg tudtak egyezni egy közös ENSZ-műveletben. A missziók alapvetően „puha” mandátummal rendelkeztek, és a közvetlen fegyveres harc beszüntetése után kerültek telepítésre; a kéksisakosok nem rendelkeztek nehézfegyverzettel, feladatuk általában a tűzszüneti vonal és a csapatmozgások megfigyelésére korlátozódott. A misszió telepítésének előfeltétele volt a szembenálló felek konszenzusa és támogató magatartása. Ebbe a kategóriába tartozott a világszervezet első, 1948-as művelete, az UNTSO, amely az 1948-as arab-izraeli tűzszüneti vonal ellenőrzését kapta feladatául, vagy az UNMOGIP, amely Kasmírban látott el hasonló tevékenységet. A műveletek létszáma általában nem volt túl magas, de előfordultak szélsőségek: a Kongó területén tevékenykedő ONUC létszáma elérte a 20 000 főt, míg a Dominikai Köztársaságba küldött DOMREP állománya mindössze két emberből állt. Bár alapvetően nem ez volt a jellemző, már ekkor sor került robosztusabb fellépésre is: az ONUC-ot például a BT 169/1961-es határozata felhatalmazta arra, hogy szükség esetén fegyveres erővel is lépjen fel az ország területén tevékenykedő paramilitáris csoportok és zsoldosok ellen. Azt, hogy a

misszió nem riadt vissza az erőszak alkalmazásától, jelzi, hogy négyéves tevékenysége során mintegy 300 halottat veszített. Ebben szerepet játszhatott Dag Hammarskjöld ENSZ-főtitkár máig tisztázatlan körülmények között történt halálos repülőgép-balesete is. Szintén a kivételek sorát erősíti a koreai háború, amely bár USA-parancsnokság alatt folyt, a szövetségesek beavatkozása az ENSZ BT felhatalmazásával történt. Erre úgy kerülhetett sor, hogy 1950 januárjától a Szovjetunió bojkottálta a Biztonsági Tanács üléseit, mert azokon a Kínai Köztársaság (Tajvan) képviselte az országot, nem pedig a Kínai Népköztársaság (Peking). Így a BT az észak-koreai agresszióra válaszul egyhangúlag szavazhatta meg 83/1950-es határozatát, amely a tagállamokat Dél-Korea katonai támogatására szólította fel.

A békeműveletek *második generációjának* a hidegháború vége és az új főtitkár, Boutros Boutros Ghali személye adott lendületet. A bipoláris szembenállás enyhülésével a Biztonsági Tanács működés és az ENSZ konfliktuskezelése jelentős javulást mutatott. A nyolcvanas évek végén – kilencvenes évek elején számos, hosszú múltra tekintő válság végére sikerült pontot tenni (Namíbia, Nicaragua, Kambodzsa ügye, etióp-szomáli, iraki-iráni háború, afganisztáni szovjet kivonulás). A nemzetközi közösségnek az 1990-91-es Öböl-háborúban mutatott egysége további bizakodásra adott okot. Boutros Ghali úgy érezte, végre az ENSZ valóban azt teszik, amiért létrehozták – garantálja és elősegíti a nemzetközi béke és biztonság megteremtését egy olyan világban, amelyben a nemzetközi normák uralkodnak, és nincs helye sem az agresszióknak, sem a népnyzó rezsimeknek. Az *Agenda for Peace* című dokumentumban a főtitkár lefektette a modern békefenntartás alapjait. Itt került kifejtésre a béke-kikényszerítés fogalma, amelynek értelmében az ENSZ az eddigi korlátozott mandátum helyett robusztusabb eszközökkel is felléphet a béke veszélyeztetőivel szemben. Ebben az esetben már nem volt elengedhetetlenül szükséges a szembenálló felek beleegyezése a műveletek telepítéséhez: bár a világszervezet törekedett a támogatás megszerzésére, szükség esetén a komoly emberiességi és humanitárius jogsértések esetén a célállam kormányának beleegyezése nélkül is megindította a missziót. Ekkor kezdődtek azok az erőfeszítések is, amelyek a válságkezelés katonai aspektusain túl igyekeztek annak intézmény- és államépítési, lefegyverzési, valamint reintegrációs dimenzióira is nagyobb hangsúlyt fektetni.

Az elvek gyakorlati kipróbálására hamar sor kerülhetett Szomáliában, ahol a diktátor bukása után a különböző klánokhoz tartozó hadurak nem voltak képesek megegyezni a hatalom megosztásában. A polgárháborút követő éhínségben 300 000 ember halt éhen, és az ENSZ cselekvésre szánta el magát. A tagállamok eltérő érdekei és megközelítése azonban a misszió bukásához vezetett, és bár az éhínségnek sikerült gátat vetni, az ENSZ erők 1995-ben elhagyták az országot. A szomáliai kudarc nagyban hozzájárult a világszervezet ruandai



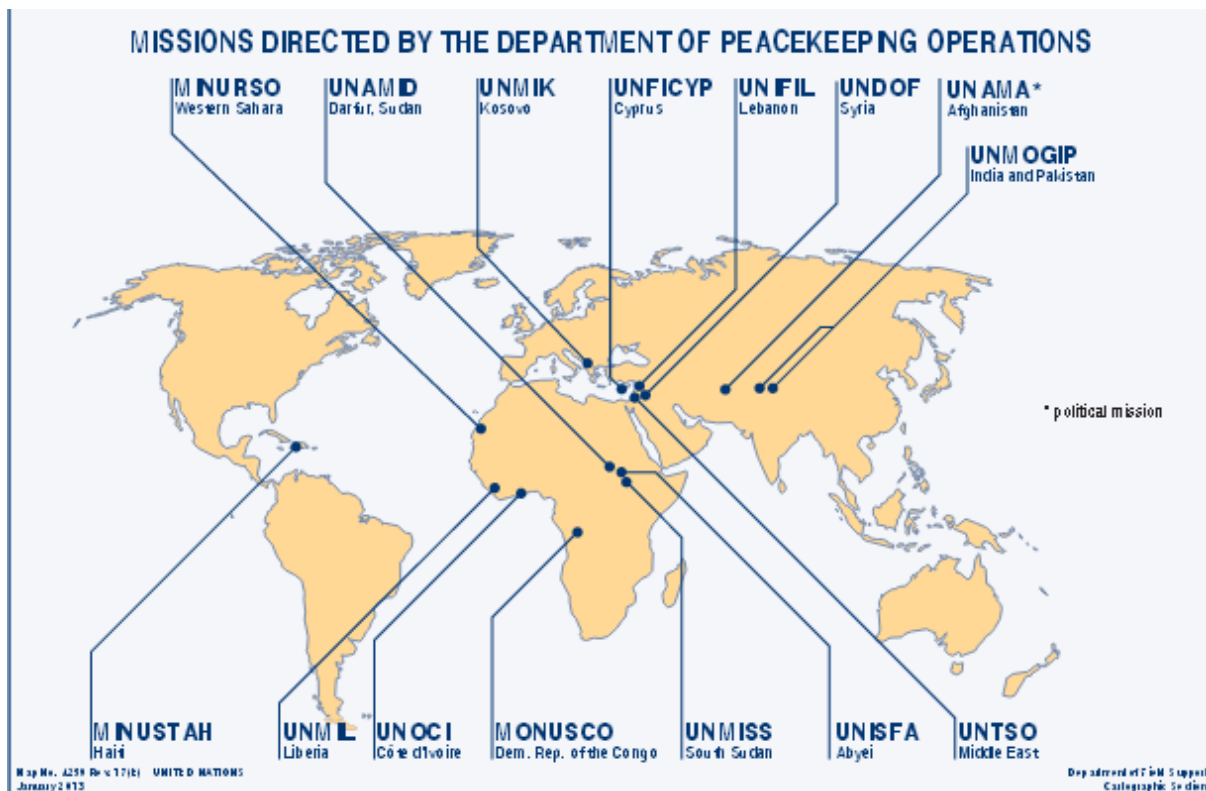
tétlenségéhez és a délszláv válság során tanúsított cselekvésképtelenségéhez. A szomáliai fiaskó aláásta a békekikényszerítésbe vetett bizalmat, bár a fegyvertelen békefenntartás korszaka nem tért vissza, és az ENSZ – már csak a szervezet által hangsúlyozott pártatlanság sérülése miatt is – a későbbiekben igyekezett távol tartani magát ettől a megoldástól. A kilencvenes években a szervezet Afrika más területei (Angola, Kongó, Sierra Leone, Libéria, Nyugat-Szahara) mellett az amerikai és ázsiai kontinensen is aktív szerepet vállalt a válságkezelésben (Haiti, Guatemala, Kelet-Timor), változó eredménnyel.

Az ENSZ tevékenységének *harmadik korszakának* kezdete valamikor az ezredforduló tájékára tehető. Ebben az esetben alapvetően nem a békefenntartás tartalmi átalakulásáról, mint gyakorlati változásokról beszélhetünk, elsősorban a nagyhatalmak magatartásához kapcsolódóan. A 2000-es évek elejétől úgy tűnt, ismét egyfajta hanyatlásnak lehetünk tanúi a BT tevékenységében. A kilencvenes évek végén magára találó Oroszország egyre mérsékeltebb hajlandóságot mutatott a BT-ben az együttműködésre, aminek legékesebb példája a koszovói válság volt. Ugyanakkor az Egyesült Államok is felvállalta a konfrontációt, és 1999-ben a BT felhatalmazása nélkül vezetett NATO-műveletet a Balkánon. Bár a félelmek ellenére a BT-határozat nélküli akcióknak nem lett hagyománya, a szervezet legfőbb befizetőjének (a teljes költségvetés 22 %-a), az Egyesült Államoknak a figyelmébe 2001. szeptember 11. után egyre inkább elfordult az ENSZ céljaitól, és saját biztonságát szem előtt tartva a közel-keleti háborúk – Afganisztán, majd Irak – felé irányult. Ez azt eredményezte, hogy a világszervezet jobbra csak a harmadik világ országaira számíthatott a 2000-es évek konfliktusainak kezelésében: az európai tagállamok – amelyek eleve nem nagy lelkesedéssel küldtek katonákat a fejlődő világba – katonai kapacitásait a közel-keleti hadszíntér és a szövetségi kötelezettségvállalás jelentősen leterhelte. Az így futó ENSZ műveletek (Darfúr, Kongói Demokratikus Köztársaság) anyagi és technikai ellátottsága meglehetősen szegényes volt, ami nagyban hátráltatta a konfliktusok rendezését: Szudán és a Kongói-medence óriási kiterjedése és rossz infrastrukturális viszonyai közepette megfelelő számú és minőségű eszköz (helikopterek, gépjárművek) hiányában lehetetlen volt időben reagálni egy-egy helyi összecsapásra, és megvédeni a civil lakosságot az atrocitásoktól.

A közel-keleti háborúk tapasztalatai, az EU Közös Biztonság- és Védelempolitikájának erősödése, az Obama-adminisztráció változó külpolitikai megközelítése, illetve a közelmúlt eseményei (arab tavasz hatásai) lassan körvonalazni látszanak az ENSZ misszióinak új, negyedik generációját (bár egyes kutatók ezt még vitatják). Ma már az Egyesült Államok is visszafogottabb a tekintetben, hogy milyen mértékben képes egyedül megoldani a biztonságát fenyegető kihívásokat és fenntartani a

nemzetközi rendszer stabilitását. Az elhúzódó iraki és afganisztáni háborúk megkérdőjelezhető eredményességgel zajlottak, illetve zajlanak, és Washington számára óriási anyagi és presztízsveszteségekkel jártak. Bár az európai szövetségesek igyekeztek teljesíteni az amerikai kéréseket, hamar egyértelművé váltak teljesítőkéességük korlátai. Így az Egyesült Államok szemében ismét nőtt a kooperáció jelentősége, és differenciálta külpolitikai horizontját. Az arab tavasz vagy Washington latin-amerikai pozícióinak elvesztése – amely sokak szerint a Bush-kabinet legnagyobb külpolitikai baklövése volt – megmutatták, hogy Washington figyelmét túlságosan lekötötte a két háború, és nem érzékelt megfelelően a világ más pontjain zajló folyamatokat. Ezért a 2010-es években az Obama-adminisztráció homlokterében újra megjelent az ENSZ-szel és más regionális szervezetekkel való fokozott együttműködés.

Az ENSZ növekvő szerepét jól jelezte, hogy a líbiai intervenció az egyértelmű európai érdekek ellenére sem indulhatott meg addig, míg nem született meg az ezt megengedő BT határozat. Bár a cselekvést a NATO vállalta magára, a teljes spektrumú válságkezelés összefogását az ENSZ végezte. Hasonló forgatókönyv érvényesült a két évtizedes szomáliai válság ügyében: bár itt az Afrikai Unió békefenntartói harcolták ki az al-Shabaab uralmának megtörését az EU és az Egyesült Államok anyagi támogatásával, a válságkezelés egyéb elemeinek működtetésében (humanitárius tevékenység, fejlesztések, politikai folyamatok előmozdítása), mindezek összefogásában a világszervezeté volt a vezető szerep, sokkal inkább, mint az előző években. Ez abban is megmutatkozott, hogy a regionális szereplők jóval nagyobb befolyással rendelkeztek a dolgok menetére, mint a korábbi esetekben.



Az ENSZ műveleteinek földrajzi elhelyezkedése 2013. január (www.un.org)

Az ENSZ változó szerepét mutatja, hogy Biztonsági Tanács újabban két konfliktus kapcsán is fontos határozatokat hozott. Egyrészt Mali esetében a BT Franciaország és az afrikai államok kérésére hozzájárult, hogy az ECOWAS (Nyugat-afrikai Gazdasági Közösség) keretében futó stabilizációs művelet, az AFISMA 2013. július 1-től a világszervezet fennhatósága alá kerüljön MINUSMA néven. Azon túl, hogy így megoldódtak a misszió finanszírozási problémái, a BT a 6 000 fős létszám megduplázása mellett döntött. Mindez jelzi, hogy az ENSZ hajlandó volt revideálni a válsággal kapcsolatos eddigi tartózkodó magatartását, és az országban tartózkodó francia, illetve EU művelettel közösen már javuló esélyekkel vághat bele a konfliktus sikeres rendezésébe.

A másik változást a Kongói Demokratikus Köztársaságban tevékenykedő MONUSCO mandátumának kibővítése jelentette egy 3 000 fős gyorsreagálású komponenssel, amelynek feladata az óriási területen fel-feltűnő, a lakosságot zaklató milíciák elleni harc. Ezek a fegyveres csoportok általában korlátozott erőt képviselnek, az ország földrajzi viszonyai miatt azonban a legváratlanabb helyeken bukkannak fel, és eleddig nem sikerült elég gyorsan reagálni támadásaikra: a beérkező békefenntartók már csak a letarolt falvakkal és a menekültek áradatával szembesülhettek. A MONUSCO-nak a robosztusabb fellépésre is

felhatalmazott gyorsreagálású komponense remélhetőleg képes lesz korlátozni ezen milíciák tevékenységét, és jelentősen hozzájárulni az ország biztonságának növeléséhez.

#### *Az ENSZ szerepe a nem hagyományos biztonsági kihívások kezelésében*

Bár jelen írás keretei nem teszik lehetővé a téma részletes kibontását, nem szabad megfélekednünk arról, hogy az ENSZ nem csupán a „kemény” válságkezelésben jeleskedik. Az ENSZ-család egyre bővülő szakosított szervei és intézményei ma már a glóbusz szinte valamennyi biztonsági kihívására igyekeznek választ találni, és a békeműveletek során a katonai komponens mellett más biztonsági szektorokban is aktív szerepet játszanak. A menekültügyért felelős Menekültügyi Főbiztosság (UNHCR), a Humanitárius Ügyekért Felelős Hivatal (UN OCHA) a Világélelmezési Program (WFP) vagy a Fejlesztési Program (UNDP) nélkül ma nincs átfogó válságkezelés. A világszervezet szakosított intézményei úttörő szerepet játszik a kalózkodás elleni küzdelemben (Nemzetközi Tengerészeti Szervezet – IMO), a kábítószer és szervezett bűnözés visszaszorításában (UNODC). A Nemzetközi Atomenergia Ügynökség (IAEA) fő feladata a nukleáris proliferáció, a technológia illetéktelen kezébe kerülésének megakadályozása, illetve a nukleáris energia további terjedésének korlátozása a civil szférára. A Nemzetközi Valutaalap (IMF) és a Világbank (WB) nélkül elképzelhetetlen lenne a gazdasági válság, az adósságcsapda, az észak-dél ellentétek elleni küzdelem. A UN HABITAT az urbanizációnak különösen a fejlődő világban egyre égetőbb problémáira igyekszik választ adni, miközben az Élelmezési és Mezőgazdasági Szervezet (FAO) az emberiségnek a 20-21. század során tapasztalható példátlan demográfiai robbanása okozta, egyre égetőbb élelmiszerellátási válságát próbálja kezelni. A környezeti biztonság területén a UNEP (Környezetvédelmi Program) tevékenysége érdemel említést.

A világszervezet erejét ezeken a területeken az egész világra kiterjedt hálózata, illetve az adja, hogy a kormányok mellett több ezer civil szervezettel ápol szoros kapcsolatot. Így az ENSZ rendkívül széles körben képes begyűjteni a szükséges információkat, ami elméletben lehetővé teszi a felmerülő problémákra való adekvát válaszadást.

Természetesen ez csupán az eszményi kép: a világszervezeten belül megfigyelhető az egyes tagállami érdekek és lobbicsoportok összeütközése, amely gyakran siklatja félre a folyamatokat. Összességben azonban az eddig elért eredmények, a problémák széles fórumokon való megjelenése, a civil és kormányzati szereplők globális összekapcsolása mindenképp üdvözlendő és pozitív irányba mutató trendeknek bizonyult.

## *A világ legerősebb katonai szövetsége – az Észak-atlanti Szerződés Szervezete a lisszaboni csúcs után*

Hasonlóan az ENSZ-hez, a NATO-ról is szinte lehetetlen vállalkozás ilyen röviden érdemi mondanivalót papírra vetni. Így most csupán arra fogok koncentrálni, hogy rövid felvezető után bemutassam a Szövetségben tapasztalható, az Új Stratégiai Koncepcióban is lefektetett legújabb trendeket.

A hidegháborút követően több teoretikus számára is kérdésessé vált, hogy szükség van-e az észak-atlanti szövetség fenntartására. Hamar egyértelművé vált azonban, hogy a posztbipoláris világ sem lett biztonságosabb a hidegháború nemzetközi rendszerénél, csupán a tagállamokra leselkedő fenyegetések minősége változott meg: miközben az állam-állam közötti konfliktusok száma csökkent, a szub- és transznacionális fenyegetések száma növekedett. A helyi konfliktusok, a proliferáció, a gyenge államok, a terrorizmus, majd a kalózkodás olyan regionális válságok generálóivá váltak, amelyek a globalizáció következtében messze túlmutattak közvetlen környezetükön. A Szövetségen belül – különösen a délszláv válság és az ENSZ gyengesége láttán – megerősödött az az elképzelés, hogy a NATO-nak a kollektív védelem terén vállalt feladatok mellett a globális válságkezelésben is nagyobb szerepet kell játszania. Az 5. cikkely 2001. szeptember 11. utáni életbe lépése újabb lökést adott ennek a folyamatnak. Bár az iraki intervenció körüli viták rövid ideig súlyos feszültségeket okoztak a Szövetségesek között, hosszú távon nem jelentettek törést a szervezet történetében, amelynek legnagyobb művelete, az ISAF is a tagok és a harmadik országok közti mélyebb együttműködésre sarkallta a NATO-t.

A 2010-ben Lisszabonban elfogadott stratégiai koncepció új irányokat szabott a transzatlanti szövetségnek. A már említett kollektív védelem és válságkezelés mellett a NATO tevékenységének harmadik sarokköve a dokumentum alapján a kooperatív biztonság lett: a Szövetség a 4.c pontban deklarálta, hogy *„aktívan fog fellépni a nemzetközi biztonság erősítése érdekében a releváns országokkal és nemzetközi szervezetekkel kiépített partnerkapcsolatain keresztül.”* Ez áttételesen annak beismerését jelentette, hogy a Szervezet a 21. századi válságkezelés növekvő költségeit immár nem szeretné egyedül állni, és az ENSZ, valamint a regionális partnerek bevonásával akarja enyhíteni a műveletek kiadásait, illetve politikai kockázatát. Ennek némiképp ellentmond a stratégia azon kitétele, hogy a NATO a válságkezelés teljes spektrumában növelni szeretné a rendelkezésre álló képességeket. Ezt a Szövetség különösen hiányos civil képességeinek fejlesztésén keresztül szeretné elérni. A stratégiában fontos szerepet játszik az új típusú kihívásokkal (kibertámadások, terrorizmus) szembeni küzdelem. A kiberhadviselésre való felkészülés

szükségességét a 2011-ben elfogadott cselekvési terv, illetve a 2012-es chicagói csúcshelyi nyilatkozata is hangsúlyozta, és a Szövetség azóta komoly összegeket költött ezen kapacitásai fejlesztésére.

### *Líbia és tapasztalatai*

A Szövetség számára az új stratégiai koncepció gyakorlati főpróbáját a líbiai válság jelentette. Ennek során a szervezet azzal szembesült, hogy akarata ellenére kénytelen vezető szerepet vállalni egy véres polgárháború rendezésében. Az észak-afrikai válság több szempontból is fontos tapasztalatokkal szolgált. Egyrészt megmutatta a szövetséges szolidaritás kölcsönösségét. Washington több bírálat is érte az elmúlt időben, hogy az afganisztáni kaland alapvetően az ő érdekeit szolgálja, és az európai államok biztonsága szempontjából a régió elhanyagolható jelentőségű. Líbiában az Egyesült Államok, bár nem fűződtek komoly stratégiai érdekei az országhoz, hajlandó volt az európai szövetségesek rendelkezésre bocsátani a szükséges kapacitásokat (precíziós fegyverek, légi utántöltés, felderítő-hírszerző kapacitások), így ellentételezve azok közép-ázsiai segítségnyújtását.

Az európai államok ugyanakkor (Franciaország, Nagy-Britannia, Olaszország, Belgium, Norvégia) jelentős szerepet vállaltak a csapásmérésben, és a földi célpontok elleni támadások többségét ők hajtották végre. Ez felhívta arra a figyelmet, hogy az elmúlt évek konfliktusaiban meglehetősen korlátozott mértékben felhasznált „kemény” európai katonai képességek léteznek, és nem csupán a bemutatókon, hanem a csatateren is megállják a helyüket. Bár ehhez szükséges volt a már említett amerikai támogatás, az európai légierők feladatvállalása az Operation Unified Protector alatt mindenképp előremutató volt – már csak azért is, mert az elmúlt évek európai haditechnikai fejlesztései közül több is (Strom Shadow cirkálórakéták, Tigre HAP helikopter, Rafale vadászgépek) kiválóan szerepelt Észak-Afrikában.

Az Operation Unified Protector (OUP) megmutatta a Szövetség harmadik oszlopának, a kooperatív biztonságnak harci körülmények között történő működését is. A NATO ugyanis a korábbiakkal ellentétben meglehetősen pontos és korlátozott feladatvállalást tett a válsággal kapcsolatban: a főtitkár már a hadművelet kezdetén leszögezte, hogy a Szervezet csak az ENSZ BT 1973-as számú határozata által engedélyezett feladatkörben hajlandó tevékenykedni, és nem szándékozik részt venni a posztkonfliktusos rendezésben. A Szövetség külső megítélése szempontjából ugyanis kulcsfontosságú volt, hogy miként tekint líbiai fellépésére az arab világ. A NATO-t az arab országokban sokan továbbra is a keresztieszményiség képviselőjének és a nyugati világ csendőrének tartják, ezért a tagállamoknak

patikamérleg-pontossággal kellett megszabniuk fellépésük kereteit. Ezért elengedhetetlen volt a hosszú politikai küzdelmek árán elfogadott BT határozat, de ez valószínűleg önmagában még kevés lett volna: a Szövetség fellépését nagyban meghatározta, hogy az arab világ több állama és maga az Arab Liga is a beavatkozás mellett tette le a voksát. Szaúd Arábia fegyvereket szállított a Líbiai Nemzeti Átmeneti Tanács számára, miközben Katar és az Egyesült Arab Emírátsok harmadik országgént vadászrepülőgépekkel támogatta az OUP-t.

A líbiai intervenció természetesen nem volt hibátlan. A művelet bírálói szerint a NATO túllépte a BT mandátum által ráruházott hatáskört, amikor kvázi a felkelők légierjeként működve segítette elő a Kaddáfi-rezsim bukását, megsértve a semlegesség és pártatlanság elvét (bár ne feledjük, ekkorra a Nemzetközi Büntetőbíróság már elfogatóparancsot adott ki a diktátor ellen). Sokan azzal is megvádolták a Szövetséget, hogy héthónapnyi tevékenység után épp akkor fejezte be válságkezelői szerepét, amikor a legnehezebb feladatokat kellett volna végrehajtani: a milíciák lefegyverzését és az új Líbia megteremtését. Márpedig ez meglehetősen távol van a 2010-es stratégiai koncepcióban hangsúlyozott, a válságkezelés teljes spektrumában való helytállástól – nem beszélve arról, hogy a NATO ismét katonai szereplőként lépett fel, és működésében nem vagy csak alig jelent meg a szavakban sokat hangsúlyozott civil konfliktuskezelési elem.

#### *A közeljövő kilátásai*

A lisszaboni csúcsot megelőző időkben sokan úgy tekintettek az eseményre, mint amely radikálisan új alapokra fogja helyezni a Szövetség működését, és lezárva a NATO 1949 óta tartó történetét, radikálisan új alapokra fogja helyezni a szervezet működését. Hamar egyértelművé vált azonban, hogy a transzatlanti szövetség megújítása nem olyan könnyű feladat: az új stratégiai koncepció elfogadása nemhogy csitította volna a vitákat, hanem inkább számos területen megnyitotta azokat. A szervezet kiválóan felmérte, hogy milyen változások folynak a globális biztonsági környezetben, de az azokra való válaszadás nem tudta tartani a sebességet a megváltozott percepcióval. Figyelembe véve, hogy mindezt az európai és részben az észak-amerikai szövetségeseket sújtó gazdasági válság kellős közepén kellett véghezvinni, egyáltalán nem csodálkozhatunk azon, hogy a NATO több helyen is még keresi a megfelelő válaszokat. Bár ez sokakat elégedetlenséggel tölt el, mások arra hívják fel a figyelmet, hogy a Szövetségnek nem pillanatnyi, hanem hosszú távú válaszokra kell felkészülnie, és nem szabad szétforgácsolnia egyébként is apadó kapacitásait. Mindezek miatt e sorok szerzője is azzal a véleménnyel ért egyet, amely nem úgy tekint Lisszabonra, mint az új, 21. századi NATO megszületésének helyszínére, hanem mint annak a folyamatnak,

párbeszédnek a kezdetére, amely középtávon valóban képes egy, az új évszázad kihívására válaszolni képes Szövetség kialakítására.

A 2012-es chicagói csúcs során a *Foreign Policy* számos szakértőt, politikust keresett meg egy kérdőívvel azzal kapcsolatban, mit gondolnak a Szövetség jövőjéről. Elsőprő többségük amellet tette le a voksát, hogy a tagállamoknak és a nemzetközi közösségnek is szükséges van a NATO-ra, és a szervezet fenntartása elengedhetetlen a nemzetközi béke és stabilitás fenntartásához. Ahhoz azonban, hogy ennek megfelelhessen, a Szövetségnek folytatnia kell a saját szerepéről való gondolkodást. Alighanem túlzás a *The Nation* magazin szerkesztői cikkének azon felvetése, mely szerint a gazdasági válság közepette a tagállamoknak nem a katonai képességek fejlesztésére kellene koncentrálniuk, hanem minden forrást a nyugati demokráciák legnagyobb vívmányainak megmentésére, a szociális rendszer és az elért életszínvonal fenntartására kellene fordítaniuk. Ugyanakkor a Szervezet működésének finanszírozása valóban kulcskérdés mind a nominális összegeket, mind a tehermegosztást tekintve. 2010-ben mindössze öt tagállam katonai költségvetése érte el a GDP-hez viszonyított kívánatos 2 %-os arányt, és ez a szám hanyatló tendenciát mutat. Európa védelmi költségvetéseinek átlaga az elmúlt tíz évben nominálértéken évi 2 %-kal csökkent. Az eddigi, évtizedeken keresztül szinte töretlen gyakorlattal ellentétben a következő években már az Egyesült Államok védelmi büdzséje is csökkenni fog: az államháztartási mérleg konszolidálására a tervek szerint a következő tíz évben 450 milliárd dollárt vonnak ki a védelmi költségvetésből, ami komoly megszorításokra fogja kényszeríteni a Pentagont.

Country	1985-89, average	2010	Country	1985-89, average	2010
U.S.	6.0	5.4	Norway	2.9	1.5
Greece	4.5	2.9	Czech Rep.	--	1.4
Britain	4.4	2.7	Denmark	2.0	1.4
Albania	--	2.0	Germany	2.9	1.4
France	3.7	2.0	Italy	2.2	1.4
Poland	--	1.9	Netherlands	2.8	1.4
Turkey	2.5	1.9	Romania	--	1.3
Estonia	--	1.8	Slovak Rep.	--	1.3
Bulgaria	--	1.7	Belgium	2.7	1.1
NATO – Europe	3.1	1.7	Hungary	--	1.1
Portugal	2.5	1.6	Spain	2.1	1.1
Slovenia	--	1.6	Latvia	--	1.0
Canada	2.1	1.5	Lithuania	--	0.9
Croatia	--	1.5	Luxembourg	0.8	0.5

A NATO tagállamainak védelmi költségvetése 2010-ben (www.acus.org)



Óriási vitákat vált ki, hogy a költségek megoszlása rendkívül egyenetlen: az Egyesült Államok hozzájárulása a költségekhez már 1990-ben is meghaladta az 50 %-ot. Az elmúlt két évtized alatt ez az arány tovább romlott, és ma már Washington állja a közös kiadások 75 %-át. Nem véletlen, hogy a leköszönő amerikai védelmi miniszter, Robert Gates 2011-es brüsszeli beszédében élesen ostromozta a NATO-n belüli egyenlőtlen teherviselést amely szerinte már-már a Szövetség egységét fenyegeti.

A NATO tervezői, akik a következő években nem számítanak költségvetési fordulatra, a főtitkár által is felkarolt „smart defense” (okos védelem) koncepciójában keresik a lehetséges megoldást. Ennek lényege a fennmaradt duplikációk visszaszorítása, a tagállamok közötti közös képességfejlesztés erősítése és elősegítése, illetve újabb területek bevonása az együttműködésbe. A *smart defence* nem csupán egy egyszerű projekt: a Szövetség – és tagállamai – teljes képességfejlesztési filozófiáját igyekeznek megújítani – nem véletlen, hogy annak lebonyolításáért a Szövetséges Transzformációs Parancsnokság felelős. A már futó projektek – mint hazánk egyik büszkesége, a Pápán megvalósuló stratégiai légi szállítási képesség C-17-esei; a németországi Geilenkirchenben állomásozó 17 db Boeing E-3A AWACS; az improvizált robbanóeszközök elleni küzdelmet segítő közös fejlesztések – mind az elképzelésekben rejlő potenciálokat mutatják. Az út persze nem könnyű: a tagállamok a legtöbb esetben még foggal-körömmel ragaszkodnak szuverenitásukhoz, és sokszor ódzkodnak attól, hogy a legkényesebb területeken megosszák egymással képességeiket. Egyre több tagállam ismeri fel azonban, hogy hosszú távon ez elkerülhetetlen: a már említett líbiai válság megmutatta, hogy a modern csataterék egyre növekvő követelményeinek még a nagy európai államok haderői – Nagy-Britannia, Franciaország – is csak külső támogatással tudnak maradéktalanul megfelelni, a kisebbeknek pedig erre önerőből esélyük sincs: egy Pápán állomásozó C-17-es Globalmaster III vételi ára 200 millió USD körül mozog, ami nem tartalmazza a fenntartásához szükséges infrastruktúrát és a működtetés egyéb költségeit. Így érthető, hogy miközben az Egyesült Államok közel 200 db-ot rendelt a típusból, az európai szövetségesek közül csak Nagy-Britannia vállalkozott 7 gép megvételére. Ezzel összehasonlítva a teljes Magyar Honvédség éves költségvetése alig 1,4 milliárd USD (aminek több mint 50 %-át teszik ki a személyi költségek).

Bár a Szövetség hiányosságai és az előtte levő kihívások egyértelműek, arról sem szabad megfeledkeznünk, hogy nehézségei ellenére a NATO továbbra is Földünk legerősebb, legfejlettebb katonai szervezete. A NATO tagállamai a világ összesített védelmi kiadásainak 70 %-a felett rendelkeznek. A sokat emlegetett képességghiányokat is a megfelelő helyi értéken kell kezelnünk: Líbiában nem azért volt szükség az Egyesült Államok támogatására,

mert az európai szövetségesek katonai ereje nem lett volna képes legyőzni Kaddáfi légierjét: Washington támogatása a precíziós fegyverek terén ahhoz kellett, hogy a csökkentsék a szövetség saját, illetve a líbiai lakosságnak okozott járulékos veszteségeit. Így az Operation Unified Protector alatt a Szövetség mindössze egyetlen repülőgépet, egy amerikai F-15-öst vesztett (azt is műszaki hiba miatt), amelynek katapultált pilótáit sikerült kimenteni. Az Egyesült Államok támogatásának hiánya ezen annyit változtatott volna, hogy valószínűleg több repülőgép veszik oda, és százas nagyságrendben nőnek a civil veszteségek – a művelet végkimenetelén azonban ez aligha befolyásolta volna.

Katonai súlyát tekintve a NATO továbbra is óriási előnyt élvez a legmodernebb technológiák, az ötödik generációs vadászrepülőgépek, a harckocsik, a precíziós fegyverek vagy épp a drónok területén. Afganisztán és Irak olyan óriási tapasztalatanyaggal és az azok gyümölcseiként megjelenő új eszközökkel látták el a Szövetség katonáit az aszimmetrikus hadviselés terén, amellyel egyetlen más szereplő sem rendelkezik. A transzatlanti szövetségen belüli demokratikus kultúra pedig elősegíti, hogy a tagállamok nyíltan beszélhessenek problémáikról, és közös erővel igyekezzenek orvosolni azokat. Mindezeket figyelembe véve a tagállamok magabiztosan folytathatják a már elkezdett munkát, és fejezhetik be azt a már megkezdett transzformációs folyamatot, amely a NATO-t megfelelően felkészíti a 21. század kihívásaira.

### ***Összegzés***

Az előzőekben ismertetett két nemzetközi biztonsági szervezet kapcsán láthattuk, hogy mind az ENSZ, mind a NATO igyekszik válaszokat adni a 21. század megváltozott biztonsági környezetére. Erre sok esetben a saját hibáikból leszűrt tapasztalatok kényszerítették rá őket. A líbiai beavatkozás vagy a MONUSCO kibővített jogköre azt mutatják, hogy a két szervezet érdemi lépéseket is hajlandó tenni a nemzetközi biztonság növelésére. Ugyanakkor egyes intő példák – mint a szíriai válság megoldatlansága vagy a bizonytalan mali helyzet – azt mutatják, hogy bőven maradt még tennivaló: a megtett lépések és az elért eredmények afelé mutatnak, hogy paradigmaváltás kezdődik a nemzetközi válságkezelés terén. De ez a paradigmaváltás még nem történt meg. Ahhoz, hogy a folyamat hosszú távon is célravezető lehessen, további erőfeszítések és még szorosabb együttműködés lesz szükséges az egyes szervezetek és tagállamaik között.

## Irodalomjegyzék

- Aktív szerepvállalás, modern védelem. Az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének Stratégiai Konceptiója tagállamainak védelméről és biztonságáról. 2010. november 19. [http://www.biztonsagpolitika.hu/documents/1291766875\\_NATO\\_Strat\\_Koncepcio\\_20\\_10\\_hun\\_BSZK.pdf](http://www.biztonsagpolitika.hu/documents/1291766875_NATO_Strat_Koncepcio_20_10_hun_BSZK.pdf). Megtekintve: 2013. július 12.
- Blahó András – Pandler Árpád: Nemzetközi szervezetek és intézmények. Aula, Budapest, 2011.
- Az Egyesült Nemzetek Alapokmánya. 1945. június 26. <http://www.menszt.hu/layout/set/print/content/view/full/186>. Megtekintve: 2013. július 12.
- Kabai András - Marsai Viktor: A NATO új stratégiai koncepciója: 21. századi percepció, 20. századi hozzáállás. Felderítő Szemle, X. évf. (2011), 1-2. szám (március-június), 7-21.
- Sulyok Gábor: A humanitárius intervenció elmélete és gyakorlata. Gondolat, Budapest, 2004.
- Szenes Zoltán: A NATO jövője. Hadtudomány, 2005/2. [http://www.biztonsagpolitika.hu/documents/1291766875\\_NATO\\_Strat\\_Koncepcio\\_20\\_10\\_hun\\_BSZK.pdf](http://www.biztonsagpolitika.hu/documents/1291766875_NATO_Strat_Koncepcio_20_10_hun_BSZK.pdf). Megtekintve: 2013. július 12.