GAZDAG FERENC

A BIZTONSÁGPOLITIKAI KIHÍVÁSOK TERMÉSZETÉRŐL

A biztonsági tanulmányok tárgyát a politikailag szervezett humán közösségek biztonsága képezi, ennélfogva a biztonsági tanulmányok par excellence nemzetközi jellegűek. A biztonságpolitikáért felelős államok ugyanis a nemzetközi közösség tagjaként tevékenykednek, s ekként küzdenek érdekeikért, illetve kezelik/hárítják el a felmerülő kihívásokat. A biztonsági tanulmányok relatíve új terület a bevett tudományos diszciplínák között (a magyar szóhasználatban korlátozó módon a biztonságpolitika honosodott meg), s legnagyobb hatású iskolái közé tartozik a Bary Buzan vezette koppenhágai iskola. Legfőbb újításuk a hidegháborús katonai biztonságon túllépő, a nemzetközi biztonság fogalmát új területekkel kibővítő (politikai, a gazdasági, a társadalmi és a környezeti biztonság) értelmezés. Az alább következő tanulmány is ezt a kibővítő logikát követi, illetve adaptálja a vizsgált folyamatokra.

I. A NEMZETKÖZI BIZTONSÁGI KÖRNYEZET ÁTALAKULÁSA A 21. SZÁZAD ELEJÉN

Melyek a fő tendenciák?

1. Az elmúlt két évtized egyik jellemzője a fegyveres konfliktusok számának csökkenése. Európában ez könnyen belátható a balkáni háborúk lezárása után, de hasonló folyamatok láthatók Afrikában (Angola, Libéria, Ruanda) és Ázsiában (Indonéziában az acehi konfliktus, Kelet-Timor).

Párhuzamosan az erőszak formáinak átalakulását láthatjuk. A nemzetközi terrorizmus metamorfózisai 2001. szeptember 11 után azt mutatják, hogy mind jelentőségében, mind működési módjában, mind pedig hatékonyságában dimenzióváltás történt: a terrorizmus képessé vált bármely országban, korábban nem látott erőszakkal és hatékonysággal, eddig nem látott nemzetközi előkészítéssel és intenzitással lecsapni,

Új tendenciának tekinthető a fegyveres erőszak privatizálódásának jelensége. A fegyveres magánvállalatok növekvő szerepet játszanak nemcsak a nemzetközi konfliktusokban, hanem a nemzetközi intervenciókat követő stabilizációban is. A jelenség értelmezésében megkerülhetetlen az állami erőszak-monopólium gyengülését, s a fegyveres erők státuszának vitáját látni.

A tanulmány eredetileg a ZMNE-en a biztonságpolitika szak tankönyvének (Gazdag Ferenc (szerk.): *Biztonsági tanulmányok-biztonságpolitika.* ZMNE, Budapest, 2011.) harmadik fejezetét képezte, s a jelen forma ennek egy rövidített változata.

2. Növekszik a nemzetközi közösség mobilizációs kapacitása, elsősorban a nagyobb regionális és globális szerepjátszásra aspiráló államok törekvéseinek köszönhetően. A konfliktusok kitörését, illetve kezelését célzó politikák eredményei látványosan érzékelhetők az ENSZ békefenntartó tevékenységének mutatóiban: az ENSZ 2008-ban mintegy 90 ezer főt telepített különféle béke-missziókba. E folyamat részeként kell értékelni azon eredményeket is, amelyek egyes szovjet utódállamok, továbbá Dél-Afrika és Líbia politikájának irányváltásával kapcsolatosak: ezek az államok a nemzetközi közösség tartós nyomásának köszönhetően lemondtak nukleáris ambícióikról és képességeikről.

Mindemellett az elmúlt évtizedekben folyamatosan növekednek a világ katonai kiadásai. 2007-es dollárral számolva a világ 867 millárd dollárt költött fegyverekre 1998-ban és 1339 milliárd dollárt 2007-ban. A növekedés javarésze az USA védelmi költségvetésével kapcsolatos, tekintve, hogy Washington a 2001-es terrortámadás után erőteljesen növelte katonai kiadásait, amelyet tovább emeltek az afganisztáni és az iraki háborúval kapcsolatos kiadások. Említést érdemelnek továbbá Kína erősödő katonai modernizációs törekvései.

3. A Lisszaboni Szerződés életbelépését, s az EU nemzetközi szereplésének erősödését ugyancsak a pozitív fejlemények között kell említeni. Az EU gazdasági, pénzügyi, diplomáciai és katonai képességeivel a nemzetközi rendszer stabilizálói közé tartozik, s közreműködésével jelentős biztonságpolitikai kérdések megoldása válik könnyebbé (környezet, egészségügy, szervezett bűnözés elleni küzdelem, stb.).

4. Vannak nyugtalanító tendenciák is. Közülük első helyen kell említeni a globalizáció negatív hatásait. Az információs és telekommunikációs képességek, valamint a szállítás gyorsasága egyik oldalon üdvözlendő, de nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy ugyanezen képességek okán a válságok mindenféle formája (politikai, gazdasági, pénzügyi) is hasonló ütemben képes terjedni. A stratégiai tervezők számára megoldhatatlan probléma a kontroll nélküli és a határokat átlépő folyamatok követése, lett légyen szó akár személyek, akár anyagi javak, akár eszmék terjedéséről. A kihívás globális, következésképp a válaszoknak is azoknak kell lenniük.

Ugyancsak a globalizáció terméke a homogenizálódással párhuzamosan a homogenizációt elutasító, identifikációs törekvések (nemzeti, vallási, vagy egyszerűen csak a hatóságok elleni reakciók) felerősödése. A világ vezető gazdasági hatalmainak összejövetelei (G-8, G-20) egyre inkább az antiglobalizációs mozgalmak terepgyakorlataivá válnak, romhalmazzá változtatva a vendéglátó ország városait.

A globalizáció ugyancsak felerősíti a gazdasági és társadalmi egyenlőtlenségeket. Teljes régiók maradnak ki a globális fejlődés fő áramlataiból (következésképp: a jótéteményeiből), s e régiókban rohamosan nő a szegények és gazdagok közötti szakadék. Az ilyen helyzetek – különösen, ha figyelembe vesszük, hogy a kommunikációs forradalom az egyenlőtlenségeket is jobban láthatóvá teszi – komoly fenyegetést jelentenek a nemzetközi stabilitásra, s kiindulópontjai lehetnek lázadásoknak és a szélsőségek megerősödésének. Ilyen országokat és régiókat találhatunk Afrikában, Ázsiában és Latin-Amerikában egyaránt.

Már esett szó a feltörekvő gazdaságokról. Felemelkedésük, látványos gazdasági növekedésük természetszerűleg együtt jár nyersanyag- és energiafogyasztásuk rohamos növekedésével. A növekedési lendületnek azonban két olvasata is van.

Az egyik oldalon láthatók a bioszférát érintő következmények, közelebbről a klímaváltozás. A sarki jégtakaró olvadása, az óceánok szintjének emelkedése ma még nehezen mérhető hatásokat fog okozni a migráció irányainak alakulásában, az élelmiszerbiztonság garantálásában és bizonyos betegségek földrajzi elterjedésében. A negatív hatások kivédése csak globális akciókkal és szervezetekkel lehetséges.

A másik oldalon a stratégiai ellátás feszültségeit kell azonosítanunk A globális energiafogyasztás közel megduplázódhat a következő két évtizeden belül. Az EU már jelenleg is 75 százalékos függéssel rendelkezik kőolaj-ellátásában a Közel-Kelet, Afrika és Oroszország irányában. Hasonló a függés a földgáz tekintetében is. Kína és India az energiahordozók piacán egyre erősebb konkurenciát jelent, s a helyzet magában hordozza a konfliktusok lehetőségét.

Végül, de nem utolsósorban említeni kell a globalizáció hatását a proliferáció területén is. A nemzetközi egyezmények által alapvetően szabályozott nukleáris fejlesztések programjainak elérése könnyebbé vált a globalizációval. Nemcsak az érintett államok politikai akaratáról van szó, hanem magánhálózatok, illetve rejtett törekvések gyarapodásáról is. India és Pakisztán 1998-ban jutott el a nukleáris fegyverek kifejlesztéséig, Észak-Korea 2006-ban, s jelenleg a nemzetközi közösség aggodalommal figyeli Irán nukleáris fejlesztéseit.

Hasonlók mondhatók el a rakétatechnológia terjedéséről is. A 90-es évek közepétől egy sor ország lépte át rakétatechnológiájában az 1000 km-s hatótávolságú küszöböt (Irán, Pakisztán, India, Észak-Korea).

Geostratégiai elmozdulások

A világgazdaság, s vele együtt a világpolitika gravitációs központja Ázsia felé mozdul. Ázsia 2025-re a nemzetközi élet egyik legnagyobb központja lesz. Az elmozdulás demográfiai támasztékát adja majd, hogy ekkorra világ népességének több mint a fele ázsiai eredetű lesz (kb. 4,7 milliárd fő), Kína lesz a világ legnagyobb külkereskedelmi hatalma mind az export, mind az import terén, s ugyancsak Ázsiai fogja felhasználni a világ kőolajtermelésének felét.

Ázsia felemelkedése mellett más hatalmak is előtérbe kerülnek. Új nemzetközi stratégiai erőegyensúly formálódik, ahol az új hatalmak súlya, érdekei, piaci részesedésük módosítja a globális stratégiai elrendeződést.

A nyugati hatalmak befolyása csökken, s a világpolitikában az USA és az EU immár nem az egyedüli, gazdasági és stratégiai kezdeményezésre képes alakulatok. 2025-re, azaz két évtized múlva a centrum országai fogják adnia a világ termelésének 40 %-t. Demográfiai súlyuk ennél is gyorsabb ütemben apad, s 2025-ben a világ népességének mindössze 9 %-t képviselik. Az USA és az EU tagállamai által képviselt kormányzati modellek, illetve a hátterüket adó értékek gyorsuló ütemben veszítik el univerzalitásukat, sőt mind gyakrabban radikális ideológiai, vallási elutasítás övezi őket. A centrum biztonsági törekvéseit is mind gyakrabban minősítik agresszív törekvésnek. A globalizáció példa nélküli nyitási és egységesítési folyamatot indított útjára a nemzetközi kapcsolatokban, de egyáltalán nem hozta létre az egységes világképhez,

világértelmezéshez való univerzális csatlakozást. Ellenkezőleg: a nyugati törekvések elleni tiltakozások újonnan kialakuló feszültségekhez és erőszakhoz vezetnek.

Tény, egyelőre marad az amerikai és európai technológiai fölény, de gyorsan fejlődik a konkurencia is. Ázsiai egyes országai napjainkra bizonyos technológiai ágazatokban (kommunikáció, robotika, informatika) már utolérték versenytársaikat. A katonai technológiában hasonló a helyzet.

Mindezen geostratégiai elmozdulások jelentőségét nem szabad sem alá- sem túlbecsülni.

A centrum vonatkozásában a referencia továbbra is az Egyesült Államok, amely őrzi technológiai, gazdasági és katonai világelsőségét. Egyetlen adat: a világon működő számítógépes szerverek 80 %-a amerikai. A Nyugat szándéka a nyitottság fenntartása, a közös szerveződés, a tudásiparba való beruházás és a demokrácia értékeinek képviselete. Mindezek teszik lehetővé a nyugati hatalmak számára, hogy kiemelkedő szerepet játsszanak a nemzetközi biztonságban egy olyan világban, ahol a hatalmi egyensúlyok új rendszere formálódik.

A kollektív biztonság rendszerének törékenysége

A 21. század elejére a kollektív nemzetközi biztonság törékenyebbé vált. A nemzetközi társadalom alapintézményeinek (ENSZ, FMI, OMC, stb.) és eszközeinek többsége, továbbá a fegyverzetkorlátozást kezelő multilaterális rendszerek kettős, egyidejű legitimitási és hatékonysági válságban vannak. A legitimitási válság elsősorban az ENSZ Biztonsági Tanácsát érintő reformokhoz szükséges egyetértés hiányából fakad. A BT a nemzetközi biztonság és a béke fenntartásának kulcsintézménye, de a második világháború végének időszakát képviselő reprezentativitása a 21. századra elégtelenné vált, amely növekvő törékenység oka a nemzetközi rendszerben.

Ráadásul a fegyverzetkorlátozás és a proliferáció elleni küzdelem eszközei megkérdőjeleződnek részint a proliferáció elleni küzdelem kudarcai, részint jelentős államok távolmaradása, illetve néhányuk kilépése, valamint az egyezményektől való visszalépés miatt. (Például az ABM szerződés amerikai visszamondása 2001 decemberében, az oroszok távolodása a CFE szerződéstől, illetve Észak-Korea kilépése az NPT-ből 2003-ban jól illusztrálják e negatív trendet).

A hidegháború végén született reményekkel ellentétben a hatalmi logika érdemben nem változott. A gazdasági globalizáció nem tette lehetővé egy új, demokratikus és békés világrend kifejlődését. A terrorizmus támadásai által érintett államok arra éreznek késztetést, hogy átlépjék a multilaterális kereteket, amely szabályozza az erő alkalmazását és a nemzetközi jog alkalmazását.

A feltörekvő hatalmak, a korábbi pozíciójához visszatérni kívánó Oroszország, a szuverenitásukat gyakorolni képtelen államok számának növekedése, s a jog-nélküli területek szaporodása külön és együttesen is kihívásokat jelentenek a nemzetközi biztonság számára.

II. ELEMZÉSI MÓDSZERTAN

Egy adott ország szándékait és lehetőségeit geostratégiai elemzés keretében lehet átfogóan értékelni. Ennek szempontjai között minden esetben szerepelnie kell a nemzetközi környezet elemzésének, vizsgálni szükséges az ország nemzeti érdekeit és célkitűzéseit, politikai berendezkedését és nemzetgazdaságának főbb jellemzőit, a katonai stratégiát, a haderő-alkalmazási doktrínát, az állam védelempolitikájának rendszerét, valamint a haderőfejlesztés és működés legfontosabb kérdéseit (a haderő felépítése, alkalmazása, felszerelése, vezetése-irányítása). Az elemzések alapegysége továbbra is a nemzetállam, azonban ma már elengedhetetlen a szűkebb és tágabb regionális folyamatok, valamint a globális vonatkozások vizsgálata, beleértve a nem állami szereplőket is.

A nemzetközi környezet vizsgálata esetében az olyan statikus tényezők könnyen felmérhetők és összehasonlíthatóak, amelyeket általános természetföldrajzi, társadalomföldrajzi és gazdaságföldrajzi jellemzők és mutatók összesítése ad, és amelyek a további specifikus elemzés alapját képezik. Azért nem térhetünk ki vizsgálatuk elől, mert ezen adottságok meghatározóak egyes biztonsági kihívások, kockázatok és fenyegetések jelenléte vagy megjelenésük valószínűsége szempontjából. A természetföldrajzi jellemzők, mint az ország elhelyezkedése (tengeri vagy szárazföldi ország, szomszédos államok), domborzata és vízrajza, erőforrásai és ásványkincsei, valamint éghajlati jellemzői kiegészülnek társadalomföldrajzi jellemzőkkel (például a lakosság etnikai, vallási és korösszetétele, stb.), és szerves egészet alkotnak a gazdaságföldrajzi jellemzőkkel (termelési formák és feltételek, infrastruktúra, külkereskedelem, pénzpiaci jellemzők, stb.). Természetesen számtalan olyan egyéb tényező van, amelyek figyelmet érdemelhetnek egy-egy specifikus esetben (ilyen az egészségügy rendszere egy járvány esetén), amikor adott probléma biztonságiasodik, azaz jellege, természete, mérete és hatásai miatt rendkívüli intézkedések bevezetését, többlet erőforrások mozgósítását igényli.

Kiemelt figyelmet érdemes szentelni a vizsgált ország „természetes” érdekszférájának, amelyen belül a nemzeti érdekérvényesítés céljai és eszközei összhangban vannak, és számukra más térségekhez képest jobb lehetőségek kínálkoznak. Egyúttal ebben az „érdekszférában” tudatos (például gazdaságpolitikai) lépésekkel (befektetésekkel) más szereplőkkel szemben komparatív előnyök érvényesíthetőek. Magyarország számára az ún. Kárpát-Balkán régió tekinthető ilyen természetes érdekszférának, ahol részben kulturális kapcsolatok (a szomszéd országokban élő magyar kisebbség), részben gazdasági szerepvállalás (tőkebefektetések), vagy akár nemzetközi szerepvállalás (SFOR, IFOR, KFOR jelenlét) teremtette meg az alapot a magyar érdekek szélesebb körű érvényesítésének.

A kevésbé kvantifikálható, ám éppen az elemzés eszenciáját jelentő politikai folyamatok megismerése és megértése ugyancsak kulcsfontosságú. Egy ország politikai rendszerének feltérképezése nem csak abból a szempontból érdekes, hogy a hatalommegosztás kérdéseit és a politikai szereplőket vizsgáljuk, hanem mert a politikai rendszer jellege (demokráciák, monarchiák, autokratikus rendszerek, diktatúrák) azt is meghatározza, hogy egyes felmerülő problémákra milyen típusú választ ad(hat) az ország vezetése. Egyben egy adott társadalom alapvető értékei

(ideális esetben) tükröződnek a fennálló politikai rendszerben és a megfogalmazott nemzeti érdekekben, célokban. Ebből adódnak olyan alapvető eltérések a különböző politikai rendszerek között, mint például az emberi jogok érvényesülésének vagy megsértésének eltérő hangsúlyai. Külön szakterületnek tekinthető a külpolitika elemzése, amelynek háttérismeret-halmaza igen széleskörű, ugyanakkor a lehető legaktuálisabb kell, hogy legyen, annak érdekében, hogy mind az átfogó külpolitikai folyamatokat és súlypontokat, mind az aktuálpolitikai napi eseményeket helyesen lehessen értelmezni két vagy több vizsgált ország esetében.

Végül a vázolt elemek legspecifikusabb részét a biztonságpolitika, még szűkebb értelemben a védelempolitika kérdései jelentik, mivel az országvédelem feladataira speciális szervezeteket, (fegyveres erők) és rendeltetését döntően a normális működéstől eltérő (minősített) időszakokban (katasztrófahelyzet, válság, háború stb.) ellátó eszközrendszert alakítanak ki. E rendszer minden országban három tényezőn alapszik, amelyeket egymásra gyakorolt kölcsönhatásaikkal együtt kell vizsgálni: a doktrinális rendszer, az ezekben foglalt feladatok ellátására létrehozott katonai szervezet, benne a speciálisan kiképzett személyi állománnyal, illetve azok a haditechnikai eszközök, amelyeket a feladatok végrehajtása során használnak. Az elemzők számára mindegyik tényező változásának és jellemzőinek ismerete szükséges, beleértve azok valós értékét, képességeit – mind békében, mind háborúban.

Összességében egy problémaorientált értékelés nem adatok végeláthatatlan sorából, hanem folyamatok értelmezéséből, magyarázatából és előrejelzéséből, valamint megoldási javaslatokból áll, amelyeket csak a megfelelő információforrások ismerete és szakszerű értékelése biztosíthat.

III. A BIZTONSÁGOT VESZÉLYEZTETŐ TÉNYEZŐK OSZTÁLYOZÁSA

Akárhonnan is látunk hozzá a klasszifikációhoz, szinte magától értetődő az első különbségtétel: a kihívások lehetnek természeti jellegűek és emberi közösség által létrehozottak. Ahogy a biztonságpolitika értelmezése esetén is láttuk: a biztonságpolitika a politikailag szervezett közösségek biztonsági problémáival foglalkozik, ugyanígy a kihívások terén is le kívánjuk határolni a vizsgálat területét. A természeti jellegű kihívásokkal, kockázatokkal és fenyegetésekkel csak abban az értelemben foglalkozunk, amennyiben azok közvetlenül érintik az adott társadalom működését.

Ugyancsak kívül esnek vizsgálatunk hatáskörén a társadalmi, ámde az individuumok egyéni cselekvéséhez kapcsolható kihívások, kockázatok, fenyegetések és konfliktusok. Azon egyszerű oknál fogva, hogy e kérdések kezelése a szuverén államok belső törvénykezési hatáskörébe tartozik (büntetőügy, vámszabályozás stb.). Természetesen tudatában vagyunk annak, hogy mivel a biztonság fogalmilag ab ovo percepcionális kategória, nem zárható ki, hogy akár a természeti történésekhez, akár az individuális cselekményekhez kötődő egy-egy esemény bármely oknál fogva biztonságiasodik, s ezáltal a biztonságpolitika tárgyává válik. Ilyen eseteket magunk is szép számmal

sorolhatnánk, azonban ezek alapvetően nem érintik az általunk javasolt kategorizálási eljárást.

A biztonságra negatívan ható tényezőket természetesen többféleképp lehet osztályozni. A leginkább elfogadott kategorizálások közé tartozik az eredet, méret, hatókör és fokozat alapján készített séma, de léteznek és létezhetnek egyéb kategorizálási kritériumok is. Nézzük egyenként!

1. Eredet

Szinte magától értetődőnek tűnik a származás szerinti felosztás: eszerint természetes vagy mesterséges eredetűnek minősítjük a negatívan ható jelenségeket. A természeti jelenségek által előidézett katasztrófák, természeti változások (tűzhányók kitörése, föld- és tengerrengés, gyors éghajlati változások, hatalmas esőzések, árvizek, pusztító szél- vagy hóviharok stb.) javarésze ugyanis az emberi társadalmak tevékenységétől függetlenül keletkezik, s következményeiket az emberiség létrejöttétől napjainkig többé-kevésbé kiszolgáltatott módon elszenvedi. A természeti katasztrófák megelőzésére és elhárítására, az utólagos kárkezelésre minden ország (sőt néhány nemzetközi szervezet is) szakosított szervezeteket és intézményeket tart fenn. Vagyis a természeti jelenségek által keltett kockázatok a biztonságpolitikának egy nagyon speciális területét képezik. Ami miatt mégsem zárható ki teljesen e terület biztonságpolitikai vizsgálata, az elsősorban amiatt van, mert napjaink technológiai fejlődése lehetővé teszi, hogy a hadviselő felek a természeti környezetet a háborús céloknak megfelelően megváltoztassák. A környezeti háború alatt elsősorban a légkör, a csapadék és az éghajlati tényezők megváltoztatását értjük, amelynek során az alkalmazó fél súlyos természeti katasztrófák és környezetszennyezések okozójává válhat.

A klímaváltozásnak a nemzetközi biztonságra gyakorolt hatásairól szól az Európai Tanács felkérésére készített, Javier Solana – Benita Ferrero-Waldner féle elemzés is. A 2008 márciusában közzétett anyag a globális kihívások egyik legfontosabbikát, a klímaváltozást vizsgálta, s az a következtetést vonta le, hogy a klímaváltozás súlyos fenyegetést jelent olyan térségek politikai stabilitására, amelyek az EU stratégiai érdekei szempontjából kulcsfontosságúak.

A természetes úton keletkezett veszélyforrásokkal szemben a mesterséges eredetű kihívásokat gondatlanságból vagy tudatosan az emberi tevékenység okozza. Ide sorolhatjuk általánosságban mindazokat kihívásokat és fenyegetéseket, amelyek a társadalmak létére, biztonságára, a nemzetközi rendszerre, illetve a környezetre jelenthetnek fenyegetést.

A nagyon tág percepció miatt azonban ez a csoportosítás túlságosan általános egy komolyabb vizsgálat számára. Ugyanis az emberi társadalomra fenyegetést jelentő besoroláshoz ebben az esetben gyakorlatilag bármi hozzákapcsolható: a háborúk és a fegyveres konfliktusok, a gazdasági-pénzügyi élet működési zavaraiból fakadó gondok, a tömeges migráció, a környezetszennyezés, az ökológiai egyensúly megbontása, a nemzetközi szervezett bűnözés tevékenysége, az illegális kábítószer- és fegyverkereskedelem, a terrorizmus stb. Emiatt célszerűnek tűnik a mesterséges

eredetű kihívásokat további szempontok szerint (például irányultság alapján) külön csoportosítani.

2. Méret

Könnyen követhető eljárás, ha a kihívásokat méretük szerint is vizsgáljuk, vagyis azt vesszük szemügyre, hogy mekkora a földrajzi kiterjedésük. Ennek értelmében a kihívások lehetnek globálisak, kontinentálisak (azaz egy földrészre korlátozottak), regionálisak/szubregionálisak és lokálisak. Egy világháború értelemszerűen globális méretű fenyegetés az emberiség biztonságára nézve, ahogyan sokat ugyanide sorolják az 1986-os csernobili reaktor felrobbanása után kialakult helyzetet. A magasabb légkörbe jutott radioaktív szennyeződés terjedése, majd annak kimosódása az uralkodó széljárás irányától függően érinthetett sűrűn lakott, vagy akár lakatlan területeket is. Hasonló megfontolásokból a nukleáris fegyverekre vonatkozó tárgyalások is globális jelentőségűek. A globális méretű kihívások esetében érdemes azonban megkülönböztetnünk a klímaváltozáshoz hasonlatos globális kihívásokat, azoktól a biztonságot veszélyeztető tényezőktől, amelyek különböző helyszíneken való előfordulásuk gyakorisága, s nem a mindenkire kiterjedő érintettség miatt nevezünk globális kihívásnak (pl. illegális migráció, terrorizmus).

A másik végponton lokális jellegűnek kell tekintenünk azokat a jelenségeket, amelyek nem lépnek túl egy-egy állam határain. Az első világháború után mesterséges alakulatként létrehozott Jugoszláviában 1991 után kitört ún. délszláv háborúkat például ide sorolhatjuk. Bár a szövetségi állam széthullását kísérő katonai konfliktusok, majd az új államok (Szlovénia, Horvátország, Bosznia-Hercegovina, Montenegró, Macedónia, Koszovó) megalakulása élénk nemzetközi figyelmet, helyenként heves reakciókat, sőt Koszovó esetében nemzetközi fegyveres intervenciót is eredményezett, mégis azt kell mondanunk, hogy döntően egy lokális méretű, belső konfliktusról volt szó. A fegyveres konfliktusok különféle szakaszai során ugyanis a felek egyike sem kívánt a hajdani jugoszláv külső határokon változtatni.

A két fenti eset közé sorolhatók a regionális jellegű kihívások. Ilyennek volt tekinthető 1989 után – hogy továbbra is térségünkből vegyük a példát –, a közép- és kelet-európai föderatív államok (a Szovjetunió, Jugoszlávia és Csehszlovákia) felbomlása. De persze a nem katonai jellegű kihívások kezelésére is számos példa akad. A Nemzetközi Duna Bizottság hatásköre például a folyó hajózhatóságának biztosítása. A létrehozó egyezményben a tagországok vállalták, hogy a Duna országukban elhelyezkedő szakaszát hajózható állapotban tartják folyami és a megfelelő szakaszokon tengeri hajók számára; elvégzik a szükséges karbantartási munkákat és fejlesztéseket a hajózási feltételek biztosítása érdekében, és nem akadályozzák a Duna hajózásra alkalmas csatornáin a hajózást. A part menti országokat tömörítő szervezet ennél fogva megvizsgál minden olyan kérdést, amely e feladat teljesítését bármilyen szempontból akadályozza.

A biztonságot veszélyeztető kihívások között számos olyan is akad, melynek méreteit korántsem olyan könnyű eldönteni, mint az első pillantásra tűnik. A terrorizmust például ma általánosan a globális kihívások közé sorolják. A fenyegetés konkrét

vizsgálatai és az elemzések eredményei ugyanakkor azt mutatják, hogy a világ terrorcsoportjainak túlnyomó többsége napjainkban is a „nemzeti terrorizmus" kategóriájához tartozik, vagyis csupán lokális szinten tevékenykedik. Bár a fennmaradók egy részének tevékenysége szubregionális, olykor régiókon is átívelő, de az esetek túlnyomó többségében itt is viszonylag pontosan behatárolható az a terület, amelyet fenyegetnek (pl. a török-kurd, iráni, palesztin militáns csoportok, illetve az albán szeparatisták stb.). S végül számolnunk kell az ún. globális terrorizmussal is, amelyet 2001 szeptemberében ismert meg a nagyközönség, de mind létszámában, mint cselekményei számában e kategória a legkisebb.

3. Hatókör

Ez a fajta felosztás mindenekelőtt annak a koncepciónak terméke, illetve a jellemzője, amelyben a szuverenitás értelmezése a nemzetközi jog klasszikus felfogásához kötődött. Hatókörük alapján a biztonságot veszélyeztető tényezők a vizsgált állam esetében vagy belsők, vagy külsők. Egy országon belül jelentkezhetnek belső feszültségek, válságok, fegyveres felkelések, polgárháborúk, illetve a többségi társadalmakkal együtt élő etnikai, vallási kisebbségek elleni különféle fellépések. Jogi szempontból mindezek az adott állam belső problémáihoz sorolódnak. Ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy a nemzetközi jog két egymásnak ellentmondó elvet tartalmaz: az egyik a szuverenitás tradicionális értelmezése (befelé korlátlan, külső vonatkozásban pedig a többi hatalom szuverenitása korlátozza), amelyből logikusan következik a belügyekbe való be nem avatkozás tilalma. A másik elv az emberi jogok tézise. Az emberi jogok a második világháború után váltak – előbb inkább csak elvileg, később fokozottabb mértékben gyakorlatilag is – a nemzetközi jog területévé. A háborús bűnösökkel foglalkozó Nemzetközi Büntetőbíróság ítéleti jelzik, hogy napjainkra az emberi jogok a nemzetközi jog szerves részévé váltak. Vizsgálódásunk szempontjából a kérdés most már az: mi történik, ha a nemzetközi közösség úgy ítéli meg, hogy egy szuverén állam képtelen szuverenitását érvényesíteni az ország teljes területén, vagy pedig úgy érvényesíti azokat, hogy a szuverén hatalom a társadalom egy részét ilyen vagy olyan módon diszkriminálja. Az előbbire a működésképtelen államok példáját hozhatjuk fel (Szudán, Afganisztán, Irak), míg az utóbbira klasszikus eset Koszovó példája 1998-99-ben. Az utóbbi esetben a nemzetközi jognak ugyancsak részévé vált humanitárius jogok kerültek ellentétbe a belügyekbe való be nem avatkozás tilalmával, s a Szerbiában élő albánok humanitárius jogainak védelme érdekében a NATO fegyveres erővel lépett fel. A nemzetközi szabályozás elvei, a nemzetközi intézmények gyakorlata, valamint a tagállamok értelmezése mindmáig mély megosztottságot mutat ebben a vonatkozásban.

További probléma, hogy napjaink globalizálódó világában a biztonságot veszélyeztető tényező hatókör szerinti felosztása egyre jobban elmosódik, különösen az integrációs formációkba belépő országok között. A közösségi hatáskörökbe kerülő szuverenitás-elemek növekvő arányban teszik értelmezhetetlenné a külső és belső vonatkozások közti különbségtételt. Ugyanebbe az irányba hat a biztonság ún. nem állami szereplőinek mind erőteljesebb nemzetköziesedése. A multinacionális vállalatok belső könyvelési eljárásokkal lépik át az egyes államok korábban szuverénnek hitt

hatásköreit, a környezetvédelem területén tevékenykedő Greenpeace pedig hatékonyan képes fellépni egy-egy állam nem kívánatosnak ítélt gyakorlata ellen. A 21. század elején folytatódott a humanitárius jogok világméretű érvényesülését figyelő, és e jogok érvényesítéséért síkra szálló nemzetközi nem kormányzati szervek szerepének növekedése. Ide sorolható a humanitárius jogok világméretű érvényesülését monitorozó Amnesty International, a világ korrupciós helyzetéről évente jelentést készítő Transparency International, illetve az emberi jogok megsértését regisztráló Human Rights Watch tekintélyének növekedése. Mindezek miatt a biztonságot veszélyeztető tényezők klasszifikálása során a hatókör szerinti felosztás egyre inkább veszít érvényességéből.

4. Fokozat/intenzitás

A biztonságot veszélyeztető tényezőket vizsgálhatjuk fokozatosságuk, illetve intenzitásuk alapján is. Eszerint beszélhetünk kihívásokról, kockázatokról, fenyegetésekről, válságokról, konfliktusokról és háborúkról. A felsorolás egyúttal egy intenzitási sorrendet is mutat az egyszerű esettől a súlyosabb/bonyolultabb irányába. A fogalmak meghatározása az elméleti értelmezés szempontjából fontos, noha azok a gyakorlatban gyakran egymást átfedve jelennek meg.

A kihívásokat, kockázatokat és a fenyegetéseket a lehetséges veszélyek megnyilvánulási formáinak tekinthetjük, amelyek általában hátrányosan befolyásolják a belső és külső stabilitást és biztonságot, illetve hatással lehetnek egy adott régió hatalmi viszonyaira. Az egymásra épülő fogalmak egyre nagyobb feszültségi szintet jeleznek, amelyek csak dinamikus folyamatokként értelmezhetők, s amelyek a külső környezeti hatások (például a politikai-gazdasági viszonyok) függvényében képlékenyen változhatnak. Értékelésük és elemzésük nem ritkán csak egy új, stabilizálódott állapot kialakulása után, visszamenőleg végezhető el. A kihívás-kockázat-fenyegetés hármas fogalmi kapcsolatrendszere sajátos dinamikát mutat a biztonság különböző dimenzióival összefüggésben. A kockázatok és a kihívások főként a környezeti és gazdasági elemeket érintik, amelyekhez a katonai elem katona-technológiai vetületei is kapcsolódnak. A fenyegetés szintjén viszont a politikai, diplomáciai és a katonai elemek kerülnek előtérbe, és e hierarchiának megfelelően változnak a nemzetközi rendszer szereplői által megfogalmazható válaszok is.

4.1. Kihívás

A kihívások testesítik meg a legáltalánosabb, legszélesebb kategóriát. A kihívás olyan helyzetek és állapotok összességét jelenti, amelyek a lehetséges legalacsonyabb megnyilvánulási szinten negatívan befolyásolják az általánosan értelmezett biztonságot. A biztonsági tanulmányok diszciplínája a 21. század elején a kihívások közé sorolja a demográfiai robbanást és következményeit, az energiahordozók szűkösségét (kimerülését), a víz, az élelem és a természeti erőforrások szűkösségét és egyenlőtlen eloszlását, a fokozódó környezeti problémák globális hatásait, a kölcsönös függésben lévő globális gazdasági rendszer sebezhetőségét, illetve a régiók és államok közötti egyenlőtlenségek további mélyülését.

A kihívások egyértelműen folyamat-jellegű eseménysorok, amelyek méreteik okán meghaladják egy-egy állam – de akár az egész nemzetközösség – cselekvési potenciálját.

4.2. Kockázat

A kihívások hatására – de azokat nem felváltva – megjelenő kockázatok a lehetséges veszélyek magasabb megnyilvánulási szintjét jelentik. A kockázatok olyan tényezőként határozhatóak meg, amelyek egy adott közösséget érő, negatív hatású, konkretizálható kimenetelű esemény eshetőségét tartalmazzák. Ilyen esemény bekövetkeztekor sérülhetnek a közösségi/nemzeti érdekek, ezáltal veszteségek keletkezhetnek. A kockázatok tovább növelik az instabilitást, a bizonytalanság érzetét.

Egy adott állam számára kockázatként azonosíthatjuk például a tömeges, ellenőrizhetetlen és illegális migrációt, valamint a vele összefüggő (humanitárius, egészségügyi, bűnügyi) kockázatokat. Ugyanezen kategóriába soroljuk a vallási fanatizmusból és a szélsőséges nacionalizmusból eredő problémákat, az illegális fegyverkereskedelemből fakadó kockázatokat, különös tekintettel a tömegpusztító fegyverek és magasan fejlett (fegyverzet)technológiák elterjedéséből adódó kockázatokra.

Minden kockázatnak létezik egy passzív (egy kedvezőtlen eshetőség kialakulása) és egy aktív dimenziója (egy kockázatos lehetőség tudatos kalkulálása). A kihívásokra és kockázatokra kockázatkezeléssel válaszolhat a közösség (állam), amely a kockázatpotenciál csökkentését eredményezi kármegelőzéssel, (vagyis a várható negatív esemény bekövetkezési valószínűségének csökkentésével - prevenció), illetve kárcsökkentéssel, vagyis a kárhatás horderejének ellensúlyozásával (korrekció).

4.3. Fenyegetés

A fenyegetés a lehetséges veszélyek legmagasabb megnyilvánulási szintjét képviselő helyzetek, állapotok és folyamatok összessége. A fenyegetésnek meghatározható az eredete, a célja és intenzitása is, amely kimenetelében a nemzeti érdekek sérülésével fenyeget. Egy állam számára fenyegetést jelentenek például a szervezett bűnözéssel, terrorizmussal összefüggő folyamatok és cselekmények, vagy az erőszakos radikalizmus megerősödése.

Az államok, államcsoportok között az eltérő érdekek alapján kialakult véleménykülönbség szintén feszültséghez vezetnek, különösen, ha az államok érdekeik képviseletének előnyben részesítik a kényszerítés, vagy az erőszakos megoldás lehetőségét. Mindez akkor jelentkezik fenyegetésként, ha párosul az államhatalom erőforrásait (lakosság, gazdasági, katonai és technológiai potenciál), vagyis az ún. offenzív képességeket maga mögött tudó agresszív szándékokkal. A fegyveres konfliktusok, háborúk és azok hatásai egyértelműen a biztonságot veszélyeztető tényezők legintenzívebb elemei, melyek akár az állam fennmaradását is fenyegethetik.

A 19. századi hatalmi egyensúly körülményei között az aggregált hatalmi képességek voltak a mérvadók, s a gyengébb államok rendszerint a rendszer legerősebb hatalma

ellen szövetkeztek érdekeik érvényesítése céljából. A 20. század végén, 1987-ben Stephen Walt nevéhez fűződik az ún. fenyegetés-egyensúly teóriájának megalkotása, melynek értelmében például Európában sok állam nem a legerősebb (Egyesült Államok), hanem a legfenyegetőbb állam (Szovjetunió) ellen szövetkezett.

A hidegháború befejeződése, illetve a Szovjetunió szétesése után a feszültségek/fenyegetések karaktere radikálisan megváltozott. A változás két legfontosabb eleme, hogy a feszültség/fenyegetés tárgyaivá, így az ezzel szembeni védelemé is a személyek és objektumok váltak, s nem annyira az országok területe, továbbá, hogy a fenyegetés hordozói egyre gyakrabban a biztonság ún. nem állami szereplői.

Az ENSZ megléte és működése a hidegháború utáni időszakban gátolta és gátolja az államok közötti konfliktusok kialakulását és eszkalálódását, másfelől viszont a bipolaritás tábor-fegyelmének eltűnése szabad utat nyitott a különféle szintű elismeréseket követelő közösségek és népcsoportok törekvései számára. A globalizáció, s az információs társadalom kibontakozása csak gyorsította a folyamatot, elősegítve az NGO-k nemzetközi működését. A nem kormányzati szereplők egy része – nemzetközi vállalatok, pénzügyi szervezetek, maffiák, kalózok, a legkülönfélébb vallási és ideológiai szervezetek – erőteljes nyomást gyakorolnak a nemzetközi biztonságra is.

4.4.Válság

Válsághelyzetek a feszültségek olyan eszközökkel történő növelésével jönnek létre, amelyek még a háború szintje alatt maradnak. Mind az egyes államokon, mind a nemzetközi rendszeren belül látens konfliktusok tömege található, amelyek egy-egy konkrét esemény hatására éleződnek ki, megnövelve az erőszak alkalmazásának lehetőségét. A válság kialakulásához, illetve elmélyüléséhez számos, különböző elem együttes megléte szükséges. Mély válság akkor szokott kialakulni, ha két vagy több szereplő között a vita tárgyát illetően feloldhatatlan ellentmondás áll fenn, ha e vita egzisztenciális, vagy annak tekintett érdekeket érint, ha a konfliktus megoldásához nem áll a felek rendelkezésre elégséges idő, ha a válság kezelésére/megelőzésére irányuló erőfeszítések sikertelenek, illetve ha a felek között fennáll a háború lehetősége.

A béke – háború kontinuumot vizsgálva fontos következtetések vonhatók le az érintett államok és/vagy nemzetközi szervezetek számára. Ugyanis miközben az adott válságban közvetlenül érintett felek érdekellentéteiket látszólag csak fegyveres konfliktussal – vagy azzal való fenyegetéssel – képesek feloldani, addig azok a nemzetközi szereplők, akiket egy ilyen konfliktus közvetlen vagy közvetett hatásai negatívan érintenek, a válság kezelésére, az eszkaláció megakadályozására, a fegyveres összecsapás elkerülésére (később a károk lehetséges minimalizálására) törekszenek.

E célok elérésére számos, a nemzetközi jog által is elfogadott eszköz áll rendelkezésre, amelyek a preventív diplomácia közvetítésétől a válságkezelő és békeműveleteken keresztül a konfliktus utáni stabilizációs és újjáépítési műveletekig terjednek.

4.5. Konfliktus

A konfliktusnak több definíciós szintje van. Mint alapvető kategória magában foglalja legalább két félnek (államnak, vagy államcsoportnak, szervezeteknek) egymással szembenálló álláspontját a nemzeti értékekre és érdekekre (függetlenség, önrendelkezés, határok, terület, lakosság) vonatkozóan egy adott időintervallumban, valamint a felek azon szándékát is, hogy a vitát a saját javukra döntsék el.

A legközkeletűbben elfogadott definíció szerint a konfliktus akaratérvényesítés erőszakos eszközökkel. A konfliktust olyan, két- vagy többoldalú vita tárgyát képező ellentétként lehet meghatározni, amely érinthet kormányokat, területeket, vagy mindkettőt, és amelyben a fegyveres erő alkalmazása a két fél között halálos áldozatokkal is járhat. Bár az erőszakos érdekérvényesítés megítélése nem egységes a szakirodalomban, a Zbigniew Brzezinski által használt „alacsony, közepes és magas" intenzitású konfliktusok megkülönböztetése jól alkalmazható az erőszakkal is járó konfliktusok esetében. Amerikai szerzők gyakran használják a „nem háborús műveletek" formulát is ilyen esetekben. Eszerint kialakulhatnak olyan sajátos konfliktusok is, amelyben a szemben álló felek valamelyike a fegyveres erőszak olyan módját választja, amely még nem definiálható háborúként, de az erőszakos érdekérvényesítés ténye miatt indokolt az eseménysor konfliktusként való értelmezése. Ilyen volt például Észak-Írországban a brit különleges egységek (SAS) és az Ír Köztársasági Hadsereg (IRA) egymással szembeni tevékenysége. A béke és konfliktuskutatásban közismert uppsalai egyetem egy 2001-ben közzétett kutatási anyagában azt javasolta, hogy a választóvonal a konfliktus és a háború között a harci cselekményekben elhalálozott személyek száma alapján kerüljön meghatározásra. Míg korábban 1000 áldozat fölött beszéltek háborúról, a javaslat szerint ez a szint 25 főre csökkenhetne. Az Uppsala Conflict Projekt emiatt „újraszámolta" a második világháború utáni konfliktusokat, s megállapította, hogy 1945 és 1992 között 204 fegyveres konfliktusra került sor, s ebből 127 államon belüli, 18 külső részvétellel zajló államon belüli és 40 államok közötti konfliktus volt.

4.6. Háború

A háború az erőszak alkalmazása annak érdekében, hogy az egyik fél akaratát a másik félre kényszerítse. Történeti definiálásának legismertebb formulája Carl von Clausewitz-től származik még a 19. század elejéről, miszerint a háború a politika folytatása, csak immár fegyveres eszközökkel. Bár a háborúnak azóta már számos más meghatározása is született, mégis Clausewitz formuláját idézik a leggyakrabban. Fontos ugyanakkor hangsúlyoznunk, hogy Clausewitz a háború kapcsán azért ragaszkodott a politika elsőbbségéhez, mert a háborút politikai döntés kérdésének tekintette. Ezzel szemben a nemzetközi biztonsági tanulmányok realista iskolájának képviselői szerint, akik a háborúk kapcsán szintén elismerik a politika elsődlegességét, a háború korántsem egy döntés, hanem a nemzetközi rendszer struktúrájának elkerülhetetlenül eredménye. A másik oldalon e definíció bírálói (a tudományág idealista vagy liberális iskolájának képviselői) elsősorban azt hangsúlyozzák, hogy háborút nem a politika eszközeként, hanem a politika hibájaként kell felfognunk.

A háborúban az érdekeit erőszakkal érvényesíteni szándékozó kezdeményező fél agressziót követ el. Az agresszió célja lehet egy másik állam szuverenitásának felszámolása, de irányulhat a célállam területének bizonyos, az agresszor számára jelentőséggel bíró részének elfoglalására és a támadó fél territoriális rendszerébe történő integrálására is.

A totális és regionális célzatú háború mellett léteznek ún. destabilizációs fegyveres akciók, amelyeknek célja a célállam (vagy hatalom) politikai, gazdasági rendjének megrendítése, valamint megtorló (valamely vélt, vagy valós sérelem miatt indított) fegyveres támadások. Együttesen mindezek arra irányulnak, hogy a célállamot (vagy hatalmat) a támadó érdekeinek megfelelő politikai, gazdasági, diplomáciai, vagy más lépések megtételére, valamint olyan intézkedések foganatosítására kényszerítsék, amelyet a támadó fél ambícióinak legitimálására használhat fel.

A háború lényeges ismérve, hogy a hadviselők a rendelkezésre álló haderő egészét, vagy annak nagyobb részét felhasználják politikai céljaik elérésére. Ugyancsak minden eszközt felhasználnak, hogy csökkentsék az ellenfélnek a fegyveres küzdelem megvívásához szükséges képességeit.

IV. A POSZTBIPOLÁRIS KOR KIHÍVÁSAI

A biztonság fogalmának kibővülése nem ért véget a bipoláris világ eltűnésével, ahogy a nemzetközi rendszer változásai sem fejeződtek be. A bővülés egyaránt azonosítható vertikális és horizontális dimenzióban.

A horizontális bővülés mindenekelőtt a nemzetközi élet szereplői számának növekedésében tapasztalható. Bár jogi szempontból a nemzetközi rendszer szereplői között csak a szuverén államok tekinthetők teljes jogú részvevőnek, azonban napjainkra mellékük nőttek a nemzetközi szervezetek, a multinacionális vállalatok és pénzügyi intézmények, a nem kormányzati szervezetek, sőt bizonyos vonatkozásokban a turizmus-ipar szereplői, az egyének is. A globalizáció csak gyorsította ezt a folyamatot azzal, hogy az állam-centrikus gondolkodás falán újabb réseket ütött. A nemzetközi rendszer mozgása a kölcsönös függőség, az egymásba kapcsolódó érdekhálózatok és a kölcsönös egymásrautaltság irányába mutat. Ugyancsak a globalizáció egyik következményeként értelmezhetjük a határok átjárhatóságának növekedését, a fokozódó nyitottságot, amelynek magától értetődően a pozitív eredményei mellett negatív hatásai is vannak.

A biztonság fogalmának vertikális bővülését a Buzan féle modell a katonai, politikai, a gazdasági, a társadalmi és a környezeti dimenziókban jelöli meg. Ha a vertikális és horizontális bővülést egy koordinátarendszerben ábrázoljuk, akkor láthatóvá válik, hogy milyen gyors ütemben nő a biztonságpolitika világa, s az is, hogy miért féltik ezt a diszciplinát az „intellektuális koherencia” elveszítésétől.

1. A katonai szektor kihívásai

Minden állam alapvető feladata az ország szuverenitásának és területének védelme, s az állampolgárok biztonságának garantálása. Ez a feladat nem veszített relevanciájából, de sok vonatkozásban átalakult. Az új típusú kihívások egy részére az államok katonai eszközökkel válaszolnak, illetve hadseregüket készítik fel az ellenük való védekezésre.

A katonai szektorban a kihívásokat elsődlegesen azok az államok képviselik, amelyek az adott status quo-val elégedetlenek, s akár közvetlen szomszédaik, akár más államokkal kapcsolatban területi, vagy egyéb követeléseik vannak. Ilyen esetnek tekinthetjük Argentína akcióját 1982-ban a Falkland-szigetek „visszaszerzésére" Angliától, és ugyanebbe kategóriába sorolhatjuk Szerbiának a függetlenné vált Koszovóval kapcsolatos álláspontját, amelynek értelmében Belgrád Koszovót továbbra is Szerbia részének tekinti. Klasszikus példája a területi követelésnek Kína álláspontja Tajvannal kapcsolatban.

A meglévő nemzetközi rendszer eredményének tekinthető, hogy napjainkra az ilyen típusú nyílt kihívások száma elenyésző mennyiségre csökkent, habár sok olyan területről van ismeretünk, amelynek hovatartozását vitatják, (Palesztina, Tibet, Gibraltár,) illetve sok olyan népcsoportról van ismeretünk, amelyek önálló államiságra törekszenek (kurdok, tamilok, baszkok).

Jobbára ezen követelések érdekében alakulnak ki az ún. új típusú háborúk. Az elmúlt évtizedben a háborúk egyre nagyobb része nem államok közötti, hanem államokon belüli konfliktus volt – az 1990 óta fegyveres konfliktusban meghalt 4 millió ember 90 százaléka polgári áldozat.

A 21. század elején látható, a fegyveres konfliktusok jellegét megváltoztató folyamatokat az 1999-es koszovói légi háború, a 2003-as iraki, 2006-os libanoni, 2008-as grúz-orosz, valamint a 2009-os gázai-övezeti háborúk tapasztalatait felhasználva kell értékelnünk, melyek alapján körvonalazódik az „új típusú háború" modellje. E modell terminológiáját – nem véletlenül – a világ legfejlettebb haderejének, az Egyesült Államok katonai elemzői hozták létre, melyet a nemzetközi fórumok is gyorsan átvettek. A továbbiakban ezeket a szakkifejezéseket használjuk.

Az új típusú háború – avagy a fegyveres konfliktusok posztmodern formája – hatásalapú, magas technológiájú, hálózatközpontú információs hadviselés. Ezek az új elemek az említett konfliktusokban az angolszász (és orosz) tradicionális felfogás „megelőző háborújának", illetve az európai államok hagyományos „válságreagáló háborújának" részévé váltak az elmúlt két évtizedben. Mindkét felfogás a hidegháborút követő aszimmetrikus konfliktusok hatására szilárdult meg, tükrözve az eltérő fenyegetettség-percepciót, alkalmazott módszereket – és nem utolsó sorban a rendelkezésre álló lehetőségeket (erőforrásokat, technológiát). Míg a válságkezelés a békeműveletek talaján az 1990-es évek fő vonulata volt, addig a „megelőző háború" koncepciója kifejezetten a 2001. szeptember 11-i terrortámadásokat követően terjedt el. A nyugati országok honi területeit, polgári lakosságát ért aszimmetrikus támadások (2001 – New York, Washington, később 2004 – Madrid, 2005 – London) hatására kialakult a „fenyegetés elébe menni, és annak forrását elpusztítani" szemlélet, ami az afganisztáni és iraki háborúk tervezésekor és kezdetekor meghatározó legitimizáló

tényezővé vált. A hangsúlyeltolódás a „stabilizációs, államépítő" jelleg felé azt követően ment végbe, hogy a kezdeti egyértelmű katonai siker után nyilvánvalóvá vált, hogy a társadalmi berendezkedést és tradicionális hatalommegosztást megbolygató beavatkozás hatására nem lehet kivonulni a kérdéses országokból, mert azok működésképtelenné váltak, és a korábbinál is nagyobb eszkalációs kockázatot, így indirekt fenyegetést jelentenek.

Az aszimmetrikus fenyegetések

A katonai szektorban a kihívások egyik új dimenzióját a hadviselés megváltozó formájában azonosíthatjuk. Első helyen az ún. aszimmetrikus fenyegetésekről kell szólni.

Az aszimmetrikus fenyegetés fogalma 2001. szeptember 19-e, az USA elleni terrortámadás után robbanásszerűen terjedt el. Az al-Kaida terrorszervezet nevével fémjelzett, nemzetközi hálózati háttérre támaszkodó, vallási inspirációjú fenyegetés minden állam és nemzetközi szervezet dokumentumaiban a legközvetlenebb fenyegetésként jelent meg. Nemcsak a New York-ban és Washingtonban (2001), majd később Londonban (2003) és Madridban (2003) végrehajtott támadások brutalitása miatt, hanem amiatt is, hogy a transznacionalizálódás jelensége már ismert volt más forrásokból is. A szakirodalom az amerikai szakértők által a 90-es évek közepén bevezetett, s először az 1997-es Négyéves Védelmi Felülvizsgálatban (Quadrennial Defense Review) használt kifejezést átvéve „aszimmetrikus fenyegetések" fogalom alá vonták a fenti jelenségeket. Az aszimmetrikus fenyegetés gyűjtőfogalom, alatta több, különféle jelenséget értenek: a konfliktusok különböző típusait, a katonai akciók módját (vagy nem) /pl. informatikai kalózkodás/, fegyverkezést. Bennük az egyetlen közös elem, hogy valami nem-katonai, nem konvencionális, de a fejlett nyugati országokat érintő problémáról van szó.

Másik oldalról pedig a nem-állami szereplők azonosítása is gondokat okoz. A nem kormányzati szervezetek (NGO-k) ugyanis rendkívül sokfélék céljaikban, szervezetükben, a tevékenységükhöz szükséges eszközök birtoklásában, stb. A nem kormányzati szervezetek döntő többségének tevékenysége értelemszerűen nem hordoz fenyegetést, de találhatóak közöttük terroristának minősített csoportok, bűnözői hálózatok, gerilla-mozgalmak, fegyveres bandák, paramilitáris formációk, szekták, stb.

Vizsgálatunk szempontjából a választóvonalat a vizsgált szervezetek célja, illetve motivációja jelenti: amennyiben politikai természetű a cél, úgy az adott tevékenység a biztonságpolitika területére tartozik. Amennyiben az adott szervezet motivációja nem politikai, úgy megítélése és kezelése is a kriminalisztika területére tartozik. Természetesen minden eset külön vizsgálatot igényel: jogi szempontból például a terrorizmus maga is sok országban bűncselekménynek, az ellene történő fellépés pedig rendvédelmi feladatnak minősül.

A fenti struktúrák által képviselt fenyegetések minden tekintetben rendkívül változatosak, ezért közös jegyeket nehéz azonosítani. Közülük az egyik legjellemzőbb, hogy mindegyikük illegalitásban születik és fejlődik, s csak kellő megerősödés után lép akcióba. Három mozzanat különböztethető meg e folyamat során: a parazitizmus, a

destabilizáció és a működés fázisa, amelyek a globalizációval drámaian felgyorsulhatnak és egyre könnyebben lépnek át földrajzi határokat. Az aszimmetrikus rendszerek működése két racionalitással magyarázható: az első magának az államnak a működéséből húz hasznot a saját kifejlődéséhez, míg a második lépés magának az államnak és az állami struktúráknak a destabilizálása, illetve működésük akadályozása. A két dimenzió néha nehezen választható szét, mert a parazitizmus fázisa elengedhetetlen a felforgató (szubverzív) akciók végrehajtásához.

Parazitizmus

A parazitizmus (élősködés) olyan cselekvések együttese, amely lehetővé teszik az aszimmetrikus struktúrák létrejöttét és kifejlődését a nemzeti vagy nemzetközi struktúrák kereteiben. Ez minden aszimmetrikus rendszerre érvényes, amely egy vagy több országban kialakul, felhasználva annak rendelkezésre álló forrásait. A parazitizmus a bűnözői hálózatok mindennapi működési módja, bár esetükben a szubverzív elemek másodlagosnak tekinthetők. A tevékenység maga a hálózat/csoport tevékenységéhez kedvező feltételeket kíván elérni, és természetesen anyagi forrásokat (pénzt, fegyvereket, harcosokat) szállítani a hálózatnak. A konkrét formák természetesen változatosak:

- a helyi természeti források ellenőrzése és fosztogatása (például Libéria erdeiből az egzotikus fák, Kongóból gyémántok),
- egy terület, illetve az ott folytatott tevékenység ellenőrzése (Kolumbia – drog, Dél-Olaszország – turizmus, a népesség megadóztatása)
- túszok szedése váltságdíj fejében (Fülöp-szigetek, Szomália)
- félkatonai, katonai kiképző-táborok létesítése a teljes területét felügyelni képtelen, gyenge államok területén. Ennek az ellenkezője is előfordul: ekkor a kérdéses szervezet teljes védelmet nyújt az adott kormánynak.
- pénzmosás az adóparadicsomokban, illetve a tisztára mosott pénzekből legális befektetés a nyugati országokban (Ciprus, Seychelles-szigetek),
- politikai tevékenység a kellően liberális szabályozású országokban, s a potenciálisan szimpatizáns populáció politikai megnyerése. (Észak-Írországban a Sinn Fein, mint az IRA politikai szárnyaként jött létre, és széleskörű lakossági támogatással a parlament legális erői közé emelkedett.)

Destabilizáció

Minden olyan tevékenységet ideértünk, amelyeket az aszimmetrikus rendszerek el tudnak követni az állam ellen. Bármi is legyen a végső céljuk, az aszimmetrikus rendszerek szereplőinek nincs elégséges kapacitásuk egy állami szereplő erővel történő legyőzéséhez. Ezért a leggyakrabban követett módszer az, hogy az államot olyan helyzet elé állítsák, amelynek nyomán vagy enged a követeléseknek, vagy átengedi a cselekvési terepet. A társadalmat ért károkozással egyik oldalról ki lehet fárasztani a társadalmat, s érzéketlenné tenni anyagi és morális veszteségei iránt, másfelől pedig az értékeinek kétségbe vonásával a küzdelem frontját át kívánják tolni az államhatalom és

a társadalom közti területre (túlzó elnyomás, a közszabadságok felfüggesztése). (A politikai hatalom destabilizációjára vonatkozó elgondolást az NSZK-ban működő Vörös Hadsereg Frakció (Rote Armee Fraktion – RAF) szélsőbaloldali szervezet dolgozta ki.)

A 2004-es madridi vasúti pályaudvar elleni terrorcselekményben felfedezhető az a szándék, hogy a támadással okozott sokkal, egy létfontosságú infrastrukturális létesítmény elleni támadással bénítsák meg az ország normális működését. A támadók kétségtelen politikai eredményt értek el annyiban, hogy a hatalmon lévő kormány megkísérelte politikai célokra használni a merényletet – a téves kalkuláció miatt azonban a néppárti José María Aznar elvesztette a 2004-es parlamenti választásokat.

Mindezekhez hozzájárul az aszimmetrikus rendszerek generálódásának kockázata. Egy aszimmetrikus rendszer létrejöhet egy országban, de tevékenysége érintheti akár a szomszédos, akár a távolabbi országokat, ezért az ilyen rendszerek elleni küzdelem nem korlátozódhat pusztán a támadások elleni védelem megteremtésére.

A hadviselés változó formái

Az aszimmetrikus kihívásokra a katonai szektor a hadviselés formáinak fejlesztésével reagált. Ennek egyik első jellemzője a hálózati hadviselés**.** Ha ugyanis a kihívásokat hordozó társadalmi, gazdasági, politikai és egyéb szerveződések globális hálóként jelennek meg, s ennek következtében a nyomukban keletkező konfliktusok az ország határain túlmutató hatásokat keltenek, úgy az ellenük harcolóknak is hasonló dimenziókban kell tevékenykedniük. Ha a hálózatok erőszakos, vallási fundamentalista, vagy egyéb, a status quo-t erőszakkal megváltoztatni akaró célokat tűznek ki maguk elé, akkor jelentős biztonsági fenyegetéssé válhatnak. Ilyennek tekinthetjük például a Pakisztánban, vagy Afganisztánban működő imámképzőket, illetve kapcsolataikat a New Yorkban végrehajtott terrortámadások között. A hálózati hadviselés jó példája az USA háborúja a terrorizmus ellen.

A másik jellemző a hadviselés átalakulásában az ún. távolsági hadviselés jelensége. Az USA-t ért biztonsági kihívás forrásának azonosításakor kerültek képbe az Egyesült Államoktól földrajzilag nagyon távol eső államok és területek, elsősorban Afganisztán. Az Afganisztánban 2002-ben kezdett műveletek azzal indokolták, hogy ebben az országban olyan helyzet alakult ki, amely forrásává vált az USA elleni terrorcselekményeknek. A távolsági hadviseléssel az alapvető cél, azaz a terrorizmus bázisának felszámolása mellett más jellemzők is megjelentek: a fejlett országok a távolsági hadviseléssel a saját területüktől távol folytatnak háborút kis áldozati kockázattal. Főként a személyi veszteségek csökkentése érdekében a távolsági háborút gyakran helyi szövetségesek folytatják. Ilyennek tekinthető az afganisztáni műveletben (Operation Enduring Freedom) az Északi Szövetség szerepe, illetve a NATO-nak a Jugoszlávia elleni fellépésében a Koszovói Felszabadító Hadsereg támogatása.

A 21. század első évtizedének tapasztalatai arra utalnak, hogy a jövő a területhez kevésbé köthető fenyegetésekről és az azokra adott válaszokról fog szólni. A katonai szektorban jelentkező aszimmetrikus kihívások egyidejűleg jelennek sebezhetőséget és eszközt is a nemzetközi biztonsági rendszer szereplői számára. A meglévő nemzetközi rendszer, illetve annak intézményei láthatóan nem képesek advekvát válaszok

megfogalmazására, mert az aszimmetrikus fenyegetések immár kiléptek a hadviselés eddigi fogalomköréből, s tisztán katonai eszközökkel kezelhetetlenekké váltak.

Tömegpusztító fegyverek proliferációja

A katonai szektor kihívásai között a legfenyegetőbb eshetőséget a tömegpusztító fegyverek proliferációjának és a terrorizmusnak az összekapcsolódása. Ez a kihívás áll szinte valamennyi nemzetközi szervezet és tagállam biztonsági dokumentumainak élén.

Ebben a vonatkozásban az aszimmetria ott jelenik meg, hogy egy működésképtelen (bukott) államot telephelyként használva egy terrorista csoport tömegpusztító fegyverhez juthat. Nagyobb valószínűséggel a biológiai, kémiai és radiológiai fegyverek jöhetnek szóba, tekintve, hogy egy terrorista csoport – bármekkora pénzügyi forrásokkal bírjon is – nem nagyon tud mit kezdeni a nukleáris fegyverekhez szükséges technológia és infrastruktúra méreteivel. A hatályos nemzetközi egyezmények és működő szervezetek ugyanis már az előállításhoz szükséges alapanyagok beszerzését is ellenőrzik, s így még azon államok sem tudnak észrevétlenül előrelépni a nukleáris fegyvertechnológiában, amelyeknek erre ambíciójuk van (Észak-Korea, Irán).

Viszont a tömegpusztító fegyverek többi válfaja (biológiai, vegyi és radiológiai fegyverek) potenciálisan a terrorista csoportok eszközévé válhat. Mind az előállításukhoz szükséges alapanyagok, mind az alkalmazandó technológia széleskörűen ismert, s zömük nem a katonai, hanem az úgynevezett kettős felhasználású termékcsaládhoz tartozik. Egy petárdákat, illetve műtrágyákat készítő üzem alkalmas kémiai fegyverek előállítására is, ugyanúgy, ahogy egy gyógyszergyárnak semmilyen komoly nehézséget nem okozhat biológiai ágensek termelése. A radiológiai fegyverek, amelyeket piszkos bombának is neveznek, már egy kicsit komplikáltabb esetet jelentenek. Ezen a téren a beszerzési piacot a Szovjetunió utódállamai jelentik, ahol a harcászati atomfegyverek jelentős számát örökölték. A fenyegetéshez még hozzáadódik, hogy pontosan nem is lehet tudni mennyi ilyen eszközről, illetve nukleáris anyagról van szó. Valószínűleg itt a magyarázata, hogy az FBI évente regisztrálja és összegzi a tömegpusztító fegyverek gyártásához szükséges anyagok nemzetközi mozgását és az ismert terrorszervezetek ismertté vált beszerzési kísérleteit.

2. A politikai szektor kihívásai

A politikai szektor biztonsági kihívásai az állami, kormányzati rendszerek és az ezeket legitimáló ideológiák szervezeti stabilitását érintik. Az államok természetüknél és egyediségüknél fogva a politikai szektorban természetesen nem egyformák, a biztonságot összességében az állam intézményeinek működőképessége jelenti. Összegzően a „jó kormányzás” fogalom alá sorolják az állami működés azon minimumát, amely egy ország számára a fenntartható fejlődés kereteit képes biztosítani. A bipoláris rendszer megszűnése óta a nemzetközi biztonságra nézve a legnagyobb kihívást éppen politikai intézményeik elégtelen működése, gazdasági

nehézségeik, vagy az etnikai konfliktusok miatt meggyengülő/összeomló államok jelentik.

Egy állam stabilitását nehéz kvantifikálni: részint mert a stabilitás önmagában egy változó dinamikus állapot, részint pedig a megítélés kritériumai nem konkrét, azaz mérhető jelenségek. Konvencionálisan három homogénnek tekinthető kategóriát szoktak használni: eszerint egy állam lehet prosperáló/stabil, aggodalomra okot adó és összeomlott.

Stabil állam

Egy államot stabilnak tekinthetünk, ha:

- képes garantálni biztonságát és gyakorolni a legitim erőszak monopóliumát;
- törekszik a gazdasági kedvező működés feltételeinek biztosítására;
- biztosítja az alapvető közszolgáltatásokat (egészségügy, közoktatás, belső rend);
- bírja a lakosság legitim módon kifejezett támogatását;
- képes szembenézni természeti, technológiai vagy humanitárius katasztrófahelyzettel;
- képes konzisztens kormányzati politika folytatására;
- kollektív döntéseket hozni a lakosság érdekében,
- képes fenntartani formalizált kapcsolatokat más államokkal, és beilleszkedni a nemzetközi közösség normarendszerébe.

Az aggodalomra okot adó államok

A ’90-es évektől az USA külpolitikai szóhasználatában jelent meg a „rogue states – lator állam” elnevezés, olyan államokra alkalmazva, amelyek „alkalmatlanok arra, hogy konstruktív kapcsolatokat tartsanak fenn a külvilággal”. A gyakorlatban a minősítést jobbára azon országcsoporttal kapcsolatban alkalmazták, amelyek engesztelhetetlen USA-ellenességet mutattak. Ezért 2000-től új terminust javasoltak: „states-of concern – aggodalomra okot adó állam” fordulat formájában. Mindkét kifejezés jó adag kétértelműséget hordoz, összességében azokat az államokat sorolják a fogalom alá: amelyek támogatják a nemzetközi terrorizmust; amelyek tömegpusztító fegyverekkel rendelkeznek, illetve fejlesztenek; amelyek nem demokratikus politikai rendszert működtetnek, amelyek USA-ellenes retorikát illetve politikát folytatnak.

A fogalmat minden kétértelműségével együtt átvette a nemzetközi politikai szóhasználat. Ezen minősítés használata jobbára akkor merül fel, ha az adott állammal kapcsolatban a szomszédos államok, a regionális szervezetek, illetve a szélesebb nemzetközi közösség aggodalmakat fogalmaz meg. Az odafigyelésre a következő indokok szolgálhatnak alapként:

- Ha egy állam nukleáris képességeket fejleszt, illetve ilyen képességek birtoklására törekszik az adott területet szabályozó nemzetközi szervezet ellenében (Irak Szaddam Husszein irányítása alatt az első Öböl-háborúig

fejlesztett és használt tömegpusztító fegyvereket, de a 2003-as iraki háborút indokoló tömegpusztító fegyverek létéről kialakított feltételezések tévesek bizonyultak. Lásd még: Észak-Korea);

- Ha az adott ország szélsőségek politikai irányzatok között ingadozik (Pakisztán);
- Ha egy ország nukleáris képességeket fejleszt, amelyek békés jellegével kapcsolatban ismételten nemzetközi kételyek fogalmazódnak meg, illetve hordozóeszközöket vagy azokhoz szükséges technológiát szerez be (Irán);
- Ha egy állam nukleáris képességekkel rendelkezik, és területi vitában áll más államokkal (India, Izrael);
- Ha az adott állam diktatórikus belpolitikai rendszerrel és szubverzív, felforgató ideológiával rendelkezik; (Szudán, Kuba, Líbia, Belorusz).

Természetesen a fenti lista nem teljes és a kategóriák sem abszolút természetűek. De minél több fenti jeggyel rendelkezik egy állam, annál nagyobb a valószínűsége, hogy illeszkedési/együttműködési problémái alakulnak ki a nemzetközi közösség többi államával. Eltérő a velük szemben alkalmazott magatartás is. Sok függ a hírszerzés, a párbeszéd, a nyomásgyakorlás és jutalmazás alkalmazásától, hogy változást érjenek el az adott állam magatartásában. Például sikeres volt a nemzetközi közösség nyomása Líbiával szemben, amelynek eredményeképpen Tripoli 2003 decemberében bejelentette, hogy felhagy nukleáris fegyverprogramjával, illetve a nagy hatótávolságú rakétaprogramjával. Ugyanez a nemzetközi nyomásgyakorlás mindeddig eredménytelen Irán nukleáris fejlesztéseivel kapcsolatban.

Bukott államok

Egy összeomlott, vagy az összeomlás folyamatában lévő állam nem képes a stabil államok funkcióit, illetve azok többségét biztosítani. Az összeomlás okait keresve nem találunk általános érvényű modelleket, mindegyik eset külön-külön kezelendő. De összességében három nagy kategóriát különböztethetünk meg az okok között: a politikai, a társadalmi és a gazdasági tényezőket. Azonban bármelyik területről is kezdjük a vizsgálatot, az eredmény a különböző szinteken hasonló irányba mutat: az állam elveszíti ellenőrzését a gazdaság, ezáltal a saját bevételei fölött is, szétesik a hatalom és a társadalom törvényeken alapuló kapcsolata, elenyészik a területi szuverenitás, s párhuzamos hatalmak jelennek meg, kriminalizálódik a gazdaság, s az állam elveszíti hitelét a nemzetközi szervezetek előtt.

Az összeomlott állam tragikus hatással van az adott társadalomra, s emellett jelentős kockázatokat jelent szomszédjaira és a távolabbi államokra is. Az állami autoritás hiánya egy adott területen ösztönzi az aszimmetrikus rendszerek megjelenését (parazitizmus, destabilizáció). Kiváló gyakorló és visszavonulási terepet kínál a legalitást elkerülni kívánó szervezetek számára. Az összeomlott állam képtelen szabályozni a meginduló migrációt, amelyet a kialakuló humanitárius válság (egészségügyi, élelmezési, vízellátás) csak erősít. A magára maradt társadalom kulturális, etnikai , vallási és egyéb konfliktusai át tudnak terjedni a szomszédos régióra is.

A bukott államok a jelenlegi nemzetközi rendszerben kiszámíthatatlan kockázatokat és globális kihívásokat jelentenek, tekintve, hogy előre nem látható instabilitást

generálnak maguk körül. A kiszámíthatatlan helyzet miatt menekülő lakosság elsősorban a közvetlen régiót terheli, de a menekültek távolabbi országokban és területeken is megjelennek. A közegészségügy zavarai kedveznek a járványos betegségek terjedésének, amelyek akár globális fenyegetést is hordoznak (új típusú influenza).

A nemzetközi szervezett bűnözés

A politikai szektor kihívásai között különleges szerep jut a szervezett nemzetközi bűnözésnek. A bűnözői hálózatok racionalitása egyértelműen megkülönböztethető a politikai motívumoktól: a fő cél az anyagi haszonszerzés. Méreteik, tevékenységük és hatékonyságuk okán ugyanakkor tevékenységük bizonyos vonatkozásai közvetlenül, vagy közvetve politikai természetűek, s az államok biztonságát veszélyeztetik. Nem annyira arról van szó, hogy ezek a csoportok bármely államot erőszakos eszközökkel támadnának, vagy stabilitását szeretnék megingatni, hanem arról, hogy illegális tevékenységük közvetve fenyegetést jelenthet a társadalomra és magára az államra nézve is. A visszaszorításukra/felszámolásukra irányuló állami tevékenység viszont gyakran fordul nyílt küzdelembe a hálózatok és a biztonsági szervek között. Leggyakrabban a biztonsági szerveket, bíróságokat, bírókat, ügyészeket támadják.

Az általuk megtestesített kihívás a nemzetközi terrorizmus és a nemzetközi bűnözés érintkezési felületein jelentkezik. A kétfajta tevékenység együttműködése, egymás infrastruktúrájának használata és a finanszírozás egyes területeken már olyan mértékű, hogy a kétfajta tevékenységet is nehéz szétválasztani. A parti és a nemzetközi vizeken történő kalózkodás például ismét a tengeri áruszállításban érdekelt államok figyelmének előterébe került, s a kereskedelmi hajók fenyegetettsége a jelentős haditengerészeti tevékenység ellenére továbbra is fennáll.

Az 1960-as évek végétől több tucat definíció született a szervezett bűnözésre, de egy széles nemzetközi konszenzuson alapuló jogi fogalom kialakításáig nem jutott a nemzetközi közösség. A szervezett bűnözésnek az ENSZ által leggyakrabban használt – nem nemzetközi jogi érvényű – fogalma a következő: „Szervezett bűnözés" alatt olyan nagyarányú és összetett bűnözői tevékenység értendő, amelyet csoportok folytatnak – legyenek akármennyire lazán vagy szorosan szervezettek – a csoportban résztvevők meggazdagodása érdekében és az egész közösség, illetve a közösség tagjainak a kárára. Ezt gyakran a jog megszegése (beleértve a személyek elleni jogsértéseket) révén, és gyakran politikai korrupcióval kísérve hajtják végre." Az Interpol meghatározása szerint a szervezett bűnözői csoport „bármely egységes szervezetű csoport, amelynek legfőbb célja az, hogy illegális tevékenységek révén pénzt szerezzen, és gyakran a félelem és korrupció segítségével biztosítja túlélését".

Az ENSZ tagállamai 2000 novemberében fogadtak el az első szervezett bűnözés elleni egyezményt (*Convention against transnational organized crime*). A 2004 szeptemberében életbelépett egyezményben a csatlakozó országok vállalták, hogy összehangolják a szervezett bűnözés és a korrupció elleni törvényeiket, fellépnek a pénzmosás ellen, és egyszerűbbé teszik kiadatási eljárásukat. Vállalták továbbá azt is, hogy jobban gondoskodnak a bűnbandák ellen valló tanúk védelméről, és ezekben az ügyekben pénzügyileg segítik a szegény tagországokat. Az egyezményhez 2000-ban két, 2001-ben pedig egy harmadik jegyzőkönyvet is csatoltak a tagországok (1. a leány-,

illetve gyermekkereskedelemről, 2. az embercsempészetről, illetve 3. a lőfegyverek illegális kereskedelméről szólót). Az ENSZ egyezmény bűnözői hálózat tekinti:

- a nemzetközi maffiákat (az albánt, olasz Cosa Nostrát, a török Maffya-t, az orosz Bratva-t, a kolumbiai Cartelitost, a kínai triádokat, a japán Jakuzát stb.)
- a különféle fegyveres bandákat (Halál Angyalai, a Brazzaville-i Zuluk,/
- a különféle kalózcsoportok (Szomália, Délkelet-Ázsia)
- bizonyos szektákat (melyek fő célja a szekták és vezérei meggazdagodásának elősegítése)

Az Európai Uniónak sincs a szervezett bűnözésre vonatkozóan egységes fogalma. Bár állandó az erre való törekvés (különösen az Európai Parlament részéről), a kontinens intézményei közül csupán az Európa Tanács rendelkezik szervezett bűnözés fogalommal. Az ET szerint a szervezett bűnözés a következőt jelenti: „illegális tevékenységek, amelyeket már hosszabb ideje létező, súlyos bűncselekmények összehangolt tevékenység révén és megfélemlítés, erőszak, korrupció vagy más eszközök igénybevételével, közvetve vagy közvetetten pénzügyi vagy más anyagi haszonszerzés céljára történő végrehajtására irányuló, három vagy több személyből álló szervezett csoportok hajtanak végre". Az EU – a szervezett bűnözés elleni, az amszterdami Európai Tanácson elfogadott első cselekvési terve óta – arra törekszik, hogy a tagállamok büntetőjogi jogszabályait közelítse egymáshoz, így egyrészt elsősorban szervezett bűnözéssel kapcsolatos büntetőjogi fogalmak tartalmát (pl. bűnszervezet, bűnszervezetben való részvétel, bűnszervezet irányítása stb.), másrészt a szervezett bűnözéshez kapcsolódó bűncselekmények és törvénysértések szankcióit igyekszik egységesíteni az Unión belül.

A következőkben a Magyarország szempontjából legfontosabb régió, az Európai Unió szervezett bűnözési helyzetét tekintjük át röviden.

Az elmúlt évtizedben a szervezett bűnelkövetői csoportok nagy kiterjedésű nemzetközi hálózatokat építettek ki, és jelentős haszonra tettek szert az Európai Unión belül. Vagyonukat elsősorban a kábítószerek tiltott kereskedelméből, az embercsempészetből – különösen a gyermek- és nőkereskedelemből (prostitúció) –, az illegális fegyver- és lőszer-kereskedelemből, a termékhamisításból, a szerzői jogi kalózkodásból és a nemzetközi szinten elkövetett gazdasági bűncselekményekből (pl. csalásokból) szerezték. Az ezekből származó hatalmas tőkét tisztára mosás után visszaforgatják a gazdaságba. E csoportok saját hasznukra fordítják a tőke, az áruk, a személyek és a szolgáltatások szabad áramlását az Európai Unióban, az integráció mélyülésével egyre aktívabbak a legális és illegális piacokon, s bűnözői tevékenységükhöz igénybe veszik a legális ügyletek szakértőinek szolgáltatásait és a legális kereskedelmi struktúrákat is.

Az Európai Unióban működő nemzetközi szervezett bűnözői csoportok kiépülése számos szervezett bűnözői csoport számra lehetővé teszi, hogy a különböző rendszerek nem megfelelő működését kihasználva hasznot hajtsanak a joghézagokból és tagállamok közötti jogszabályi eltérésekből. Jóllehet ma már egyre nagyobb kihívást jelentenek az EU területén kívüli bűnszervezetek is, a legsúlyosabb fenyegetést

azonban továbbra is az európai származású és a kontinens egészén működő csoportok jelentik. Bár e csoportok egyre erősebbre fűzik kapcsolataikat a nemzetközi bűnszervezetekkel, az Európai Unióban tevékenykedő szervezett bűnözői csoportok többségükben az Európai Unió állampolgáraiból és lakosaiból állnak. Ugyanakkor e szervezett bűnözői csoportok ma már egyre heterogénebbek, a korábbiaknál dinamikusabban szervezettek, a hagyományos monolit piramis struktúra helyett egyre inkább a laza network-szerű szervezet felé mozdulnak el, s fejlődés mutatható ki bűnözői specializálódásuk terén is.

Az európai szervezett bűnözésben megfigyelhetők regionális sajátosságok.

A baltikumi (Észtország, Lettország és Litvánia) szervezett bűnözés például az orosz közelség által kondicionált. Az orosz szervezett bűnözés egyfelől tranzitot képez a Közép-Ázsiából érkező illegális heroin, dohány, illetve alkohol-termékek számára, másfelől igen jó piaca a lopott járműveknek és a szintetikus kábítószereknek. A szakértők szerint e rendszer részének tekinthető Belorusz és Ukrajna is.

Az északi országok (Svédország, Finnország, Norvégia, Dánia) esetében is kimutathatók közös sajátosságok. Ebben a régióban – bár nem kizárólagosan – a motoros bandák játszanak fontos szerepet a legveszélyesebb csoportok között, amelyek szoros kapcsolatokat tartanak fenn a szomszédos országokkal. A finn bűnözői rendszerre jelentős befolyással van az észtországi szervezett bűnözés, amely a legfőbb beszállítója a tiltott termékeknek és szolgáltatásoknak. Svédországban – a balti szervezett bűnözés és a motoros bandák mellett – nagy befolyással rendelkeznek a volt jugoszláv és az albán etnikumú bűnözői csoportok.

A szakértők a spanyol, portugál és részben az olasz szervezett bűnözést a nemzeti szempontból heterogén szervezett bűnözés példájaként említik, megjegyezve azonban, hogy Olaszországban továbbra is igen erős az ún. bennszülött szervezett bűnözés (’Ndrangheta’). Spanyolország, Portugália és kisebb mértékben Dél-Franciaország esetében ugyancsak kimutathatók közös jellegzetességek. E területek ugyanis az Európai Unióba érkező kábítószer-szállítás fontos csomópontjai. Spanyolországban két tényező befolyásolja jelentős mértékben a szervezett bűnözést: a Dél-Amerikával meglévő kulturális és gazdasági kapcsolatok, illetve Marokkó földrajzi közelsége. Hasonló a helyzetben van a brazil kapcsolatokkal rendelkező Portugália. Mivel Spanyolország az Európába érkező kokain elosztásának egyik központja, számos külföldi nemzetiségű szervezett bűnözői csoport tevékenykedik itt.

Európa más régióban is fontos szerepe van az országok közötti hagyományos, a bűnözői hálózatokat is befolyásoló kapcsolatoknak a szervezett bűnözés elleni küzdelem terén: például Írországban az Egyesült Királyság közelsége, az Egyesült Királyságban a holland, a belga, az észak-francia, a luxemburgi és a nyugat-német szervezett bűnözés befolyása, Görögországban és Olaszországban pedig a balkáni szervezett bűnözés hatása érzékelhető.

Geopolitikai elhelyezkedése, történelmi öröksége és nagysága miatt Németország helyzete rendkívül összetett a szervezett bűnözés szempontjából. Az itteni szervezett bűnözésre ugyanis jelentős hatással vannak egyfelől a Törökországból, Olaszországból, Szerbia és Montenegróból származó szervezett bűnözői csoportok, másfelől erősen érzékelhető a lengyel, az orosz ajkú, a litván és az ukrán szervezett bűnözés befolyása is. Míg az előbbiek a balkáni bűnözői rendszert, az utóbbiak a balti bűnözői rendszert

képviselik. Emellett jelen van az országban a nigériai szervezett bűnözés, és erősek a németországi motoros bandák is.

A nigériai szervezett bűnözés – jóllehet visszafogott stratégiát követ – lényegében az Európai Unió egész területén jelen van, az ezen kívüli afrikai szervezett bűnözés ugyanakkor Spanyolországhoz, Franciaországhoz, Belgiumhoz és Olaszországhoz köthető.

A kínai szervezett bűnözés Európában csak a zárt kínai közösségekben tevékenykedik, ezért kevésbé látható és nincs jelentős hatása az Unió egyes tagállamainak társadalmára.

Ami szűkebb térségünket illeti, a lengyel, a cseh, a szlovák, a szlovén és magyar szervezett bűnözés alapvetően nemzeti jellegű, homogén, s főleg a hagyományos bűnözés terén aktív. Tevékenységét fiktív társaságok útján folytatja, befolyását és az erőszakot elsősorban önmaga fenntartására, illetve bűnözői tevékenységének elfedésére használja. A kelet-közép-európai régióban csupán Lengyelország mutat némi eltérést, ahol a szervezett bűnözés az előbbieknél heterogénebb, s hatása erősen érzékelhető a személyek elleni bűncselekményekben, ami nem jellemző a régió más országaira. Ez utóbbiakban ugyanis a szervezett bűnözés elsősorban a gazdasági bűnözésben, a drog- és árucsempészetben aktív.

Igen sajátos színt képvisel a balkáni szervezett bűnözés, amelynek regionális jellegzetessége, hogy közvetlen vagy közvetett hatása az Unió legtöbb tagállamában – így hazánkban is – érzékelhető. Hagyományosan a török szervezett bűnözés a felelős Európa heroin-ellátásáért, illetve az Európába irányuló heroin elosztásáért, amelyben a tranzitként működő balkáni szervezett bűnözői csoportok is rész vesznek. A heroin-üzletbe leginkább az albán szervezett bűnözői csoportok vesznek részt, míg a román és a bolgár csoportok irányítják és bonyolítják az embercsempészetet, a gyermek- és nőkereskedelmet.

Az Európai Unió szervezett bűnözés elleni fellépésének gyakorlati oldalát a nemzeti rendőrségek fokozódó együttműködése jelenti, mely főként az *Europol* keretei között valósul meg. Az EU Bel- és Igazságügyi Tanácsának (azaz a tagállamok bel- és igazságügyi minisztereinek) elszámolással tartozó Europol különös tekintettel van a szervezett bűnözői tevékenység alábbi területeire: kábítószer-csempészet, bevándorlói hálózatok, gépjárműcsempészet, embercsempészet és gyermekpornográfia, pénz- és egyéb fizetőeszközök hamisítása, radioaktív, illetve nukleáris anyagok csempészete, terrorizmus. Az Europol tagállamoknak nyújtott támogatása az alábbiakra terjed ki: az információcsere előmozdítása a tagállamok között; műveleti elemzés, illetve támogatás biztosítása a tagállamok műveleihez; szakértelem és technikai támogatás biztosítása az EU-n belüli nyomozásokhoz és műveletekhez, a tagállamok felügyelete és jogi felelőssége mellett; a tagállamoktól vagy egyéb forrásból származó információk és adatok alapján stratégiai jelentések (pl. veszélyértékelések) és bűnügyi elemzések készítése. Az Europol nagy kapacitású számítógépes adatbázisokat működtető, hágai székhelyű koordinációs központjának feladata, hogy bűncselekményekkel kapcsolatos információkat gyűjtsön össze, elemezzen és terjesszen.

A büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés másik fontos szereplője a 2002-ben létrehozott *Eurojust*, amelynek fő feladata, hogy Európa-szerte erősítse az együttműködést a büntető igazságszolgáltatás területére tartozó ügyekben,

hogy előmozdítsa és javítsa a nyomozások és a vádemelések összehangolását, valamint támogatást nyújtson a tagállamoknak a nyomozások és vádemelések eredményesebbé tételében.

A bűnözés elleni küzdelemben a nemzeti hatóságok kezében komoly eszközt jelent az új európai elfogatóparancs, mely a hosszadalmas kiadatási eljárások helyébe lépve biztosítja, hogy a törvény elől külföldre menekült gyanúsítottakat és elítélt bűnözőket azonnal visszaszállítsák abba az országba, ahol ügyüket tárgyalták, vagy tárgyalni fogják.

3. A gazdasági szektor kihívásai

A gazdasági biztonság komplex fogalomköre a társadalom jólétéhez és az államhatalom elfogadható szinten tartásához szükséges erőforrásokhoz, pénzeszközökhöz és piacokhoz való hozzáférés módozatait tartalmazza. Gärtner fogalmazása szerint a gazdasági biztonság „kiegyensúlyozott kapcsolat az anarchia politikai struktúrája és a gazdaság piaci struktúrája között."

Gazdasági biztonságról akkor beszélhetünk, „ha egy ország rendelkezik azzal a képességgel, hogy az állami szuverenitás és a függetlenség megőrzésén túlmenően, nemcsak az ország területi védelmének a biztosítása szavatolt egy esetleges külső támadással szemben, hanem a nemzetnek megvan az a képessége is, hogy fenntartja és folytatja a nemzeti életet-létet függetlenül minden külső fenyegetéstől és nyomástól". A 21. század első évtizedei egyértelműen azt jelzik, hogy felértékelődnek a biztonság gazdasági elemei, amelyek egyre inkább önálló tényezőként is megjelennek. A 21. század elején – a világgazdaságot megrázó pénzügyi válság ellenére – a gazdasági biztonságon általánosságban a liberális elvek alapján kiépült, az élet minden aspektusát átható globális gazdasági rendszer zavartalan működésének a fenntartását értik.

Egy állam gazdasági biztonságát az ország gazdasági rendszere, gazdasági-technológiai fejlettsége, a kulcsfontosságú nyersanyagokhoz és energiahordozókhoz való hozzáférés, külgazdasági-külpolitikai kapcsolatai, valamint gazdasági-kereskedelmi politikája határolják be. A gazdasági biztonság megingatására a gazdasági háború eszközei alkalmasak - olyan eszközök felhasználásával, mint az embargó, gazdasági blokád, gazdasági-pénzügyi szankciók.

A nemzetközi gazdasági biztonság meghatározásakor a kiindulópont az, hogy az államok világgazdasági helyzetét alapvetően gazdasági képességeik határozzák meg, továbbá, hogy a nemzetközi gazdasági erőviszonyok napjainkban bonyolult, kölcsönösen függő, azaz interdependens viszonyt alkotnak. Ezen viszonyok közül is leginkább az aszimmetrikus, vagyis egyenlőtlen viszonyokat magukban foglaló interdependenciák meghatározóak korunkban. A kölcsönös függés rendszere miatt egy állam gazdasági helyzetét saját erején kívül integrációs kapcsolatai is meghatározzák. A világgazdaságban kialakult kölcsönös függések rendszere miatt napjainkban már nincsenek elszigetelt gazdasági rendszerek, a gazdasági folyamatok globálissá váltak. Ennek következményeként megnőtt a gazdasági integrációk száma a világban, és ez a tendencia egyre erősödni látszik. Ezzel párhuzamosan csökken az önellátás jelentősége

is. A különböző integrációkban rejlő gazdasági hatékonyság növekedése emeli az életszínvonalat, ugyanakkor a kölcsönös függés révén megjelennek a gazdaságot veszélyeztető tényezők is.

A világgazdaságot, és az egyes nemzetgazdaságokat veszélyeztető jelenségek (szervezett bűnözés, pénzmosás, kábítószer és fegyverkereskedelem, ipari kémkedés, energiahordozókkal és nyersanyagokkal való ellátás zavarai) a gazdasági globalizáció negatív hatásaként értelmezhetők.

A gazdasági biztonság felértékelődésének paradoxona

A hidegháború első felének biztonságfelfogása egyértelműen a katonai erő mindenek-felettiségén alapult. A 70-es években ez a koncepció kezdett fellazulni, ekkor már kezdett egyértelművé válni, hogy a biztonság kizárólag katonai eszközökkel nem szavatolható, és a gazdasági tényezők egyre fontosabb szerepet játszanak a biztonság megteremtésében.

A hidegháború kapcsán elmondható, hogy a gazdaság és a biztonság kapcsolata mást jelentett a kapitalista és a szocialista tömb országaiban. A szocialista országok biztonságfelfogásában a katonai erő kizárólagos szerepet kapott, a gazdaság csupán kiszolgálta a katonai oldalt. A gazdasági döntésekben kizárólag a katonai és az ideológiai tényezők érvényesültek. Az egyre növekvő fegyverkezési kiadások azonban végül a rendszer összeomlásához vezettek. A piacgazdaságokban a gazdasági biztonság két szempontból vizsgálható. Egyrészt a nemzetközi kereskedelem, a pénzügyi rendszer, a tőkepiacok és az ellátás biztonsága oldaláról, másrészt abból a szempontból, hogy adott állam a rendelkezésére álló gazdasági potenciált hogyan használja fel saját biztonsága erősítése valamint a másik állam gyengítése érdekében.

A hidegháború vége, a Szovjetunió összeomlása bebizonyította, hogy a biztonság garantálását kizárólag katonai eszközökkel nem lehet elérni. A gazdasági biztonság elemei felerősödtek, a biztonságpolitikai koncepciók átértékelődtek. Nemzetközi statisztikák ugyanakkor arról számolnak be, hogy a világgazdasági növekedés lelassult, a fejlettebb országok növekedése pedig évről évre csökken.

A 21. század elején tehát azzal a paradoxonnal állunk, szemben, hogy miközben a gazdasági biztonság abszolút felértékelődik, a gazdasági növekedés egyre inkább csökken. A bipoláris világ megszűnése gazdasági téren két irányban jelentett változást. Egyrészt világszerte felszínre törtek azok a korábban háttérbe szorított gazdasági problémák, melyek jelentőségét addig elnyomta a katonai tényező elsőbbsége. Másrészt a nukleáris elrettentés koncepciójának nemzetközi kapcsolatokban betöltött lényeges szerepét átvette a gazdasági teljesítőképesség fokozott jelentősége. A nemzetközi gazdasági erő szerepe felértékelődött a világgazdaságban, és a nemzetközi kapcsolatok alakulásában, emellett pedig világméretű jövedelemátrendeződés következett be, mely meghatározta a nemzetgazdaságok helyét a világgazdaságban.

A Szovjetunió felbomlása után kirobbant fegyveres konfliktusokat alapvetően gazdasági célokért folytatták. Így tehát az az ellentmondás alakult ki, hogy a biztonság katonai dimenzióját felváltó gazdasági dimenzió megteremtésére irányuló törekvések vezettek súlyos konfliktusokhoz, és végső soron a katonai erő alkalmazásához.

Az 1989 utáni korszak első nagy, globális válságának igazi természetét és következményeit, költségeit és a nemzetközi hatalomeloszlásra gyakorolt hatásait minden részletében még nem ismerjük. Annyi bizonyos, hogy a 2008-as válság egyik forrása a papír- és reálgazdaság kettősségéből származik: a nyolcvanas évek közepétől megfigyelhető, hogy a növekvő profit nem a reálgazdasági teljesítményekből, hanem a pénzügyi műveletekből, az un „kaszinókapitalizmusból" (Susan Strange) származik, amely a nemzetközi kapcsolatok horizontálisan szerveződő „internetionalizációja" nélkül elképzelhetetlen lenne. Nyilvánvaló, hogy a pénzügyi rendszerválság nem önmagában létezik, hatásai a gazdasági recesszióban, a szociális problémákban, továbbá a politikai rendszerek integráló képességének a gyengülésében rejlenek. Mindez azt is jelenti, hogy a pénzügyi válságot integráltan a világpolitika és világgazdaság számos szektorát (klíma, élelmiszer, környezet stb.) érintő válságok összefüggésében kell vizsgálni. Következésképp egy szisztemikus, világrendszerválságról beszélhetünk. Felvetődik a kérdés, hogy melyek (lesznek) ennek a válságnak a közvetlen hatásai, melyek a már meglévő folyamatokat erősítik.

Az 1990-es évek közepétől megfigyelhető, hogy a globális társadalmi össztermék növekményében mind nagyobb hányad jut Kínának, Indiának, s a feltörekvő regionális hatalmaknak. Számos előrejelzés az első negyedszázad végére a második világháború utáni nemzetközi rendszer mélyreható átalakulását prognosztizálja, amelyben ugyan az Egyesült Államok továbbra is a legfontosabb, de „kevésbé domináns" világhatalom.

Az okot a szakértők a feltörekvő regionális hatalmak megerősödésében, a gazdaság globalizálódásában, valamint a jólétnek és gazda hatalomnak a Nyugatról Keletre történő áthelyeződésében látják. Ennek következménye, hogy olyan országok, mint Brazília, Kína és India, illetve az újabban BRIC-országokként (BRIC – Brasil, Russia, India, China) emlegetett entitások nem a nyugati modellhez alkalmazkodnak, hanem már annyi mozgásszabadsággal és fejlődési dinamikával rendelkeznek, hogy a maguk számára saját prioritásokat határoznak meg. A folyamat a globalizálódás heterogenizálódását, sokszereplőssé és sokszínűvé válását jelenti. A globalizálódás heterogenizálódása egyfelől azt jelenti, hogy annak élesztése és fenntartása már nem korlátozódik az euro-atlanti térség szereplőire, másfelől az Egyesült Államok sem tudja a globalizáció növekvő költségeit továbbhárítani. Ám az Egyesült Államok még mindig abban a helyzetben van – többek között a Bretton Woods-i pénzügyi rendszernek köszönhetően –, hogy képes externalizálni, illetve globalizálni veszteségeinek egy részét, és a világgal finanszíroztatni a túlfogyasztásából és háborúiból származó államháztartási és fizetési mérleg deficitjeit.

Mindazonáltal a leegyszerűsítésekkel szemben óvatosságra int, hogy a pénzügyi és gazdasági válság a felemelkedő hatalmakat – mindenekelőtt Oroszországot – sokkal negatívabban látszik érinteni, mint ahogy azt előzetesen sokan feltételezték. Kínának és Oroszországnak a válság hatásaként növekvő belső problémáikkal kell szembenézniük, s nincsenek abban a helyzetben, hogy a világgazdaság mentőhorgonyai legyenek. Oroszországnak energiagazdagsága ellenére továbbra is egyoldalú és sebezhető gazdasági szerkezete van. Moszkva hatalma forrásaként az energiahordozók csökkenő áraival szemben nem képes semmit ellentételezni. Oroszországban a gazdaság diverzifikálásáról, az ipar modernizálásáról, a termelékenység növeléséről sok szó esik, de valójában kevés lépés történt ez irányban. Kínát ugyan nagy exportsikerei és gigantikus valutatartalékai politikailag és

gazdaságilag olyan hatalmassá tették, mint amilyen még soha nem volt, ám ezzel egyidejűleg Kína soha nem volt annyira függő a világpiactól, mint ma. Kína már nem képes arra, hogy elkülönítse magát a pénzügyi válság és a reálgazdaság recessziós hatásaitól. Kína ugyanakkor még nem érett és nem is kész a vezető szerep vállalására. Ezzel szemben az Egyesült Államok jelentős tapasztalatok birtokában van, annak érdekében, hogy miként állhat az elkerülhetetlen változások élére, s miként ellenőrizheti azokat, amelyek saját pozícióját fenyegetik.

A gazdasági biztonság fő dimenziói

A fentiek miatt talán érthető, hogy gazdasági szektorban nem könnyű egyértelműen meghatározni az állam biztonságát fenyegető tényezőket. Világos azonban, hogy a nemzetközi gazdasági folyamatokban, illetve az adott gazdaság külkapcsolataiban keletkezhetnek olyan zavarok, amelyek negatívan hatnak az összes többi szektorra. A gazdasági dimenziók biztonságpolitikai felértékelődését több tényező hatásának tudhatjuk be. Közülük a leglényegesebbnek a globalizáció gazdasági tartalma, a gazdasági fejlődés illetve a társadalmi mozgások összefüggései (fenntartható fejlődés), valamint a nemzetgazdaságok világgazdasági beágyazottsága tekinthetők.

A XX. század végére a gazdasági biztonság elemei jelentős mértékben felértékelődtek, és ennek megfelelően erőteljesebben hatnak a biztonság egyéb összetevőire. A gazdasági biztonság fő területei:

- Fenntartható fejlődés
- Értékesítés-biztonság
- Az ellátás biztonsága
- Fizikai környezet biztonsága
- Szociális biztonság
- Technológiai biztonság
- Az állam szerepe a gazdasági biztonságban

4. A társadalmi szektor kihívásai

A társadalmi biztonság a biztonsági tanulmányok relatíve új, de erőteljesen fejlődő területei közé tartozik. Alapértelmezésben az államközpontú biztonságkoncepció kiszélesítéséről, helyenként kiváltásáról van szó: ha abból indulunk ki, hogy az államok közötti konfliktusok valószínűsége csökken, s a 20. század utolsó, illetve a 21. század első évtizedeinek konfliktusai túlnyomórészt államokon belüli konfliktusok voltak, akkor a csökkenés másik oldalán értelemszerűen a társadalom és az egyének biztonsági igényei kerülnek előtérbe. A társadalmi biztonság vizsgálata azzal foglalkozik, hogy elfogadható fejlődési feltételek mellett miként tarthatók fenn a nyelv, a kultúra, a vallási és nemzeti identitás és a szokásrend hagyományos sémái.

A biztonságpolitika – mint láttuk – politikailag szervezett közösségek (államok) biztonságával foglalkozik, ami köznapi szóhasználatban túlnyomórészt a nemzetközi élet jelenségeire vonatkozik. Az állampolgárok/egyének közvetlen biztonságát érintő kihívások/fenyegetések területe más diszciplínák tárgya. A napjainkra a biztonságpolitika fókuszába kerülő problémák köre – mint maga a biztonság fogalma is – a 20. század utolsó évtizedeiben gyors ütemben, egyre több új dimenzióval bővült. A társadalmi biztonság területe tipikusan e bővülés terméke. A társadalom fejlődésének bizonyos kérdései ab ovo, más kérdései pedig a biztonságiasodás eredményeképp adnak feladatot a biztonsággal és a védelemmel foglalkozó intézményeknek, illetve a speciális szervezeteknek. Hozzá kell tenni, hogy a társadalmi biztonsági problémának tekintett kérdések egyúttal technológiai, természeti, illetve más kihívások is, amelyeket a társadalomra gyakorolt hatásuk erősít fel. A társadalmi biztonság terén jelentkező kihívások közös jellemzője, hogy azokat 1.) maga a társadalom mozgása, vagy valamilyen természeti erő robbantja felszínre, 2.) a jelenség szószólói kevésbé szervezettek, s általában nem az egész társadalmat célozzák akcióikkal, 3.) viszont az áldozat mindig a társadalom egészénél jelentkezik: lakosság, értékek, gazdaság, foglalkoztatás.

A társadalmi biztonság néhány jellemző megjelenési formája

1. Városi erőszak

A fogalom cselekmények nagyon széles spektrumát fedi le a szimpla vandalizmustól a lázongáson, az „érzékeny kerületeken és a „jognélküli zónákon át” a városi gerilla hadviselésig. A demográfiai és migrációs okokból egyre gyarapodó nagyvárosok szinte mindegyikének vannak speciális részei (gettók), ahol akár a szegénység, akár etnikai összetétel, akár más okok miatt az erőszak mindennapi gyakorlat, ahova az áruszállítást csak reggel 8 óra után vállalják, vagy ahova a taxisok nem szívesen szállítják az utasokat. Gyakran banálisnak tűnő konfliktusok, illetve rutinszerű hatósági intézkedések nyomán keletkezhetnek gyorsan eszkalálódó, gyújtogatásokba, rongálásokba forduló konfliktusok.

A 2005-ben Párizs északi külvárosaiban (Clichy-sous-Bois) kitört, majd rohamosan az ország több nagyvárosára átterjedő zavargások kiváltó oka például az volt, hogy egy betöréses lopás két elkövetőjét üldözte a rendőrség, akik egy transzformátor házba menekültek, ahol egyikük halálos áramütést szenvedett. Ezt követően heteken keresztül éjjelente parkoló autók százait, autóbuszokat, iskolákat, óvodákat gyújtottak fel, s a rohamosan terjedő rongálásnak a francia hatóságok csak szükségállapot kihirdetésével tudtak gátat szabni. A más városokban (Manchester, Berlin, New Orleans) is hasonló módon lejátszódó erőszakos cselekmények magyarázatát nem lehetett a korábbi sablonokkal leírni, ezen esetekben ugyanis a bevándorlók második vagy harmadik generációjának akcióiról volt szó. Az eset nyomán a francia hatóságok mélyreható reformok bevezetését határozták el a közoktatás és az ipari külterületeket érintően foglalkoztatási programok indításával.

2. Illegális bevándorlás

Az Európa felé irányuló illegális bevándorlás mind jobban szervezett tevékenységgé válik, amelynek szervezői a növekvő bevételek eredményeképp mind hatékonyabbak. Az afrikai, ázsiai és latin-amerikai irányból érkező bevándorlók útját professzionális módon szervezett nemzetközi hálózat végzi, kiépített logisztikával. Az illegális bevándorlás társadalmi kockázatát a határok nem biztonságos voltában, a menekültek kizsákmányolásában és az érintkező gazdasági tevékenységek kriminalizációjában ragadhatjuk meg.

A társadalmi szektor további kihívási formái között említhetők a technológiai kockázatok, és azok társadalmi hatásai (ipari, nukleáris katasztrófák, veszélyes anyagok szállítása szárazföldön, vasúton, vagy közúton, erőmű-meghibásodás, gátszakadás, erdőtüzek, robbanás, mérgező anyagok kiszabadulása, vizek szennyeződése) a közegészségügyi kockázatok (járványok: AIDS, madárinfluenza, új típusú influenza, állatokat érintő járványok), illetve a természeti csapások (földrengés, vulkánkitörés, földmozgások, viharok-ciklonok, hidegfront, szárazság, hőség, cunami, sárlavina, lavina, metánkitörés) közvetlen és közvetett következményei.

A társadalmi biztonságot fenyegető kihívások további csoportja az állami intézmények működésével kapcsolatos. Az állam feladata egy modern társadalomban alapvetően az, hogy a megtermelt javak irányított újraelosztása révén igazságos társadalmi viszonyokat teremtsen, és az is, hogy a közszolgáltatásokon keresztül biztosítsa a társadalom számára azokat a feltételeket, amelyek a békés élethez szükségesek (védelem, oktatás, egészségügyi ellátás, közbiztonság, stb). Mivel a jövedelmek erősen szóródnak mind a fejlett, mind a fejletlen országokban, a jövedelemkülönbségek és a rájuk épülő fogyasztási különbségek folyamatos feszültségek forrásai, amelyek szélsőséges esetben nyílt konfliktusokká alakulhatnak.

A társadalom belső törésvonalai mentén kialakuló etnikai, vagy vallási, vagy más jellegű konfliktusok hatással lehetnek nemcsak a közvetlen szomszédság, hanem az egész régió biztonságára. Egy polgárháború kitörése, egy etnikai üldözések/népirtás következtében kialakuló helyzet láncreakció-szerű folyamatokat képes elindítani. A ruandai népirtás krízishelyzetet okozott Burundiban és Kongóban egyaránt, ahogy a darfúri válság erősen destabilizálják Csádot. A társadalmi konfliktusok kiéleződésének valószínűsége messzemenően nagyobb egy meggyengült, vagy működészavaros államban.

Humán biztonság

A társadalmi biztonság kérdésköre szorosan összekapcsolódik az emberi (human) biztonság fogalmával. Ennek vizsgálata az 1990-es évek elején az ENSZ Human Security Commission jelentésével kapott nagy lendületet. Az ENSZ jelentést követte néhány tagállam (Kanada, Japán, Svájc) külön vizsgálata, amelyek a humán biztonság értelmezésének és kezelésének különböző oldalait állították előtérbe. Nemcsak azon általános trend felismeréséről van szó, hogy az államok biztonságától a társadalom biztonsága felé történő elmozdulás korszakunk egyik szignifikáns jellemzője, hanem annak megfogalmazása is, hogy a társadalmi/humán biztonság fogalmához szorosan kapcsolódnak olyan fogalmak, mint a fejlődés, a védelem és a prevenció is. A környezeti instabilitás, a szegénység, az éhínség és elnyomás nem pusztán szakpolitikai kategóriák, hanem egyszerre forrásai és következményei is a konfliktusoknak. Az

emberi (humán) biztonság mind az erőszakos, mind a nem erőszakos veszélyektől való védettséget jelenti az emberek számára. Olyan körülmény vagy létállapot, amelyet az emberek jogait, biztonságát vagy akár életét érintő átható fenyegetésektől való szabadság jellemez. Összetevői:

- gazdasági biztonság (első helyen a tényleges munkavégzésből származó biztos jövedelem),
- a fizikai létfenntartáshoz szükséges élelemhez való hozzájutás biztonsága, illetve az élelmiszerek beszerzéséhez szükséges jövedelem megszerzése,
- az egészségbiztonság, azaz a betegségek és fertőzések elhárításának képessége,
- a környezeti biztonság (ivóvíz, tiszta levegő, földterület) //részleteiben lásd IV. fejezet//,
- személyi biztonság. Ezalatt elsősorban a fizikai erőszaktól és fenyegetéstől való biztonságot értjük. Sokan használják azonban e kategóriát kiterjesztett értelemben, utalva a represszív államok mindennapi gyakorlatára, a multietnikus államokon belül lezajló etnikai konfliktusok tapasztalataira, a bandaháborúkra, a nők és a gyermekek elleni erőszak különféle formáira, sőt ideértve az öngyilkosság és kábítószerfüggés önpusztító gyakorlatát is.
- közösségi biztonság, azaz a különféle etnikai, vagy vallási közösségek akadálymentes fennmaradását, s identitásuk ápolását.
- végül, de nem utolsósorban meg kell említeni a politikai biztonságot, azaz az alapvető emberi jogok és a szabadságjogok biztosítását.

A humán biztonság jellemzői:

Az ENSZ jelentés (UN Commission on Human Security) a humán biztonság koncepciójának négy fontos jellemzőjét emeli ki:

- A humán biztonság általános érvényessége. Bárhol is éljenek az emberek, a fenyegetés mindannyiuk számára közös.
- A humán biztonság összetevői kölcsönösen függnek egymástól, mivel az ilyen fenyegetések nem maradnak egyetlen ország határain belül.
- A humán biztonságot könnyebb megteremteni egy korai, mint egy későbbi intervenció útján.
- A humán biztonság emberközpontú, mivel azokkal a kérdésekkel foglalkozik, amelyekkel az emberek ténylegesen társadalmi praxisukban szembesülnek.

A humán biztonság koncepciója szűkebb, mint a humán fejlődés felfogása. Az utóbbi – az UNDP megfogalmazása szerint – az emberek választási lehetőségeinek kibővítésével foglalkozik, nevezetesen azzal, hogy mire vállalkozhatnak, jóllehet a kettő között nyilvánvaló kapcsolat van, hiszen a kudarcot vallott vagy korlátozott fejlődés erőszakhoz vezethet. Az UNDP jelentés azt állítja, hogy a humán biztonságnak ugyan mindig két fő összetevője van – a félelem és a nélkülözés hiánya – a biztonság koncepciója inkább az utóbbival foglalkozik és ennek megfelelően a koncepciónak el kell mozdulnia a területi biztonság fókuszától az emberek biztonságának a

hangsúlyozása irányában, a biztonságnak a fegyverek útján történő megteremtésétől a fenntartható fejlődés útja felé.

A humán biztonság, mint a külpolitika eszköze

A kanadai kormány elsősorban a konfliktusoknak az emberekre gyakorolt káros hatásainak enyhítését célzó olyan intézkedésekkel foglalkozott, mint a szárazföldi taposó aknák betiltása, és a háborús bűnösök felelősségre vonása érdekében a Nemzetközi Büntetőbíróság létrehozása. A japán kormány a humán biztonság koncepcióját szélesebben fogja fel, mint a kanadai, és ez nagyon közel áll az UNDP álláspontjához. Eszerint szükség van a humán biztonság koncepciójának a tisztázására, amennyiben a külpolitika eszközeként és víziójaként komolyan akarjuk venni. A Humán Biztonság Bizottsága 2003 májusában jelentést terjesztett az ENSZ elé az emberekre és azok biztonságára fókuszáló új biztonságfelfogás elfogadása érdekében. A jelentés összefoglalója hangsúlyozza, hogy az emberek biztonsága az egész világon összekapcsolódik, ahogy azt az áruk, szolgáltatások, pénzügyek, emberek mai globális áramlása mutatja. A politikai liberalizálódás és demokratizálódás azonban nemcsak új lehetőségeket, hanem az államokon belül keletkező új politikai és gazdasági instabilitások formájában új törésvonalakat is létrehoz. Az erőszaknak évente több mint 800.000 ember esik áldozatul. Mintegy 2,8 milliárd ember szenved szegénység, a hiányzó egészségügyi ellátás, analfabétizmus miatt. A konfliktus és a nélkülözés szorosan összekapcsolódik egymással. A nélkülözés számos oksági láncon kapcsolódik az erőszakhoz, habár ezeket a jelenségeket gondosan kell megvizsgálni. A háborúk egyidejűleg oltanak ki emberi életeket, rombolják szét az emberek közötti bizalmat, növelik a szegénységet és bűnözést, lassítják a gazdasági fejlődést. A biztonság hiányával való foglalkozás ilyen módon hatékony és integrált megközelítést igényel.

Humán biztonság és gazdasági fejlődés.

A humán biztonság koncepciója igen fontos szerepet játszik a biztonsági tanulmányoknak a gazdasági fejlődéssel és fejlesztési politikával foglalkozó tanulmányokkal történő összekapcsolásában is. Ennek a kapcsolatnak az egyik vezető szakértője, Caroline Thomas már egy 1987-ben írott munkájában rámutatott a gazdasági elmaradás és a biztonság közötti kapcsolat fontosságára. Eszerint a humán biztonság nem csupán abban jelent változást, hogy az állam szintjét az egyes ember szintje váltja fel, hanem abban is, hogy a koncepció az egyes ember biztonságának a koncepciójától elmozdult az egyéni szükségletek irányában. Thomas Llyod Axworthy korábbi kanadai külügyminiszter amellett érvelt, hogy a „humán szükségleteknek" fontos szerepet kell játszaniuk a humán biztonság koncepciójában. A strukturális erőszakról értekező Johan Galtung és az emberi szükségletek fontosságát elemző John Burton írásai alapján a külügyminiszter a humán biztonságot úgy határozta meg, mint egy olyan állapotot, amelyben az alapvető szükségletek ki vannak elégítve és amelyben az emberi méltóság – beleértve a közösség életében való értelmes részvételt – megvalósítható.

5. A környezeti szektor kihívásai

Az emberi civilizáció fennmaradásának – számos szaporodó jel szerint – egyre inkább meghatározó eleme fizikai környezetünk (éghajlat, levegő, talaj, víz) fenntarthatósága, pontosabban terhelhetőségének kritikus értéke. Bár az ezzel kapcsolatos első figyelmeztetések már évtizedekkel korábban elhangzottak, meglehetősen csekély figyelmet kaptak. Kivéve azokat, amelyek a közvetlen gazdasági tevékenységgel (profittal) voltak kapcsolatban, akár a korábbi nyereséges termelés folytatásának megváltoztatandó (és meg is változtatott) körülményeit (pl. takarékosabb felhasználás, bizonyos termékek újrahasznosítása), akár az ugyancsak busás profitot ígérő, új környezetvédelmi technikák kifejlesztését illetően.

A környezeti tudatosság (és a megfelelő döntések) vonatkozásában három szakaszt különböztethetünk meg. Az elsőben, amely gyakorlatilag egyidős az emberiség történetével, a környezeti eredetű fenyegetésekkel szembeni biztonságra helyeződött a hangsúly, még ha a legtöbb természeti katasztrófa ellen nem is álltak rendelkezésre hatékony elhárítási-megelőzési (vagy akár utókezelési) technikák. A másodikban – a technika fejlődése ellenére megtartva az első fenyegetettségnek való kiszolgáltatottságot – megjelent, majd felerősödött az a felismerés, hogy a környezet biztonsága saját tevékenységünknek is függvénye. Tehát úgy kell cselekednünk, hogy ennek következtében ne sérüljön a környezet adott szintű biztonsága. Itt érdemes egy pozitív és egy negatív trendre utalni: egyrészt az utóbbi évtizedekben elváltak egymástól a gazdasági növekedés és az anyagfelhasználás trendjei (anyag- és energiatakarékosság), másrészt azonban számottevő mértékben növekedett a hulladékképzés. A fejlett ipari országok erőforrás-bevitelének mintegy fele-háromnegyede valamilyen formában (hulladék) visszajut a környezetbe, ami tetemes többletterhelést jelent természeti és gazdasági környezetünk számára (levegő, talaj, víz, egyéb természeti környezet, valamint a feldolgozásukra vagy megsemmisítésükre létesített berendezések beruházási és működtetési költségei). Végül a legutóbbi néhány évben kibontakozó harmadik szakasz már arra hívja fel a figyelmet, hogy a természettel való „békés együttélésben” elkéstünk, egyes folyamatok – több jel szerint, bár még nem mindenki számára bizonyított erővel – túlléptek a kritikus, megfordíthatósági küszöbön, és önálló életet élnek (mindenekelőtt a klímaváltozással kapcsolatos trendek). E folyamat ellenőrzés alatt tartása, a várható veszélyek csökkentése univerzális érdek, a küzdelem kimenetele azonban teljességgel bizonytalan.

Amíg a „környezettudatosulás” folyamatát az első időszakban az esetlegesen kimerülő vagy mindenképpen szűkössé váló energia- és nyersanyag-források váltották ki a hetvenes évek első felében, addig a második szakaszban az emberiség által a környezetbe juttatott szennyezések kerültek előtérbe. A kettő alapvetően új megvilágításba helyezte a problémamegoldás szintjét. Az első esetben erősödött a konfrontatív, az egyes országokat és érdekcsoportokat egymással szembeállító magatartás, hiszen mindenki a számára feltétlenül szükséges természeti-termelési erőforrások megszerzésében volt érdekelt, akár mások kiszorítása-legyőzése árán is. A második esetben azonban világos, hogy csak a nemzetközi kooperációra építő stratégiák ígérnek sikert. A természeti javak (levegő, víz, talaj, éghajlat) nem ismernek sem nemzetállami, sem „természetes” (kontinentális) földrajzi határokat: itt az emberiség közös javairól (a szó legteljesebb értelmében public goods) beszélünk. Ezért

e vonatkozásban a legszélesebb körű nemzetközi együttműködésre van szükség (messze többre, mint amit Kyoto akár felújított verziójában is célul tűzött, miután itt csak egy területről esik szó – a levegő CO_2-szennyezettségéről –, és miután ezt a szerződést a legnagyobb szennyezők, így az USA és Kína mindmáig nem írták alá).

A környezeti biztonság vizsgálata a helyi és planetáris bioszféra, mint minden egyéb irányú emberi tevékenység létfontosságú támogató rendszerének fenntartására irányul. A környezeti szektor nyilvánvalóan a környezetvédelmi problémák miatt jelent biztonsági fenyegetést. A természeti környezetben végbement bármilyen változás közvetlenül érinti az emberek életfeltételeit. A környezeti problémák kezelését korlátozza, hogy hatásuk nem mindig érzékelhető rövidtávon, valamint az, hogy a probléma okozója sok esetben nem egyezik annak kárvallottjával. Gondot jelent továbbá, hogy a mindennapos politikai gyakorlat sok esetben nem számol a környezetszennyezés súlyos hosszú távú következményeivel.