Államok és államkudarcok a globalizálódó világban

Teleki László Intézet Külpolitikai Tanulmányok Központja

Szerkesztette: Marton Péter

Államok és államkudarcok a globalizálódó világban
[States and State Failure in a Globalising World]
(E-book)

Teleki László Intézet, Külpolitikai Tanulmányok Központja
2006. június
Szerkesztette: Marton Péter

ISBN 963 7081 11 9

Minden jog fenntartva.
A szerzői jogok tulajdonosai: Búr Gábor, Csicsmann László, Csoma Mózes, Damó Rita, Gazdik Gyula, Gergely Attila, Juhász Adrienn Lilla, Juhász József, Hegedüs Kata, Marton Péter, Náthon István, Paragi Beáta, Rácz András, Romsics Gergely, Szent-Iványi Balázs, Wagner Péter.

A kötet a Teleki László Intézet Külpolitikai Tanulmányok Központjának „Államok és államkudarcok a globalizálódó világban" című kutatási programja keretében jelenik meg.
A program szakmai koordinátora:
Marton Péter
peter.marton@uni-corvinus.hu

A közreműködők:

Búr Gábor

Az ELTE BTK Új- és Jelenkori Egyetemes Történeti Tanszékének adjunktusa

Csicsmann László

Egyetemi tanársegéd, a Budapesti Corvinus Egyetem oktatója

Csoma Mózes

PhD-jelölt, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Politikaelméleti Tanszék

Damó Rita

PhD-hallgató, Andrássy Gyula Deutschsprachige Universität Budapest

Dr. Gazdik Gyula

Az ELTE TÁTK Politikai Tudományok Tanszékének docense

Gergely Attila

A Teleki László Intézet KTK tudományos munkatársa

Juhász Adrienn Lilla

PhD-hallgató, Budapesti Corvinus Egyetem

Juhász József

Egyetemi docens, ELTE BTK Kelet-Európa Története Tanszék

Hegedüs Kata

A Budapesti Corvinus Egyetem végzett hallgatója; a CIB Bank munkatársa

Marton Péter

PhD-hallgató, Budapesti Corvinus Egyetem; külső munkatárs, Teleki László Intézet KTK

Dr. Náthon István

Ny. nagykövet, a székesfehérvári Kodolányi János Főiskola docense

Paragi Beáta

PhD-hallgató, Budapesti Corvinus Egyetem

Rácz András

PhD-hallgató, ELTE; a Teleki László Intézet KTK ösztöndíjasa

Romsics Gergely

A székesfehérvári Kodolányi János Főiskola oktatója; a Collegium Budapest ösztöndíjasa

Szent-Iványi Balázs

PhD-hallgató, Világgazdasági Tanszék, Budapesti Corvinus Egyetem

Wagner Péter

Az ELTE ÁJK-n működő NATO Információs és Kutatóközpont munkatársa; a Kül-Világ főszerkesztője; politológus

Tartalomjegyzék

(A tanulmányok címére vagy a fejezetcímekre kattintva előreugorhat a kötet adott pontjához.)

ELŐSZÓ ÉS ÁTTEKINTÉS *(Marton Péter)* 5

ÁLLAMOK ÉS ÁLLAMKUDARCOK – A GLOBÁLIS NÉZŐPONT

Marton Péter: *A liberális vs. a libertariánus Leviatán, avagy Predator vs. Alien az államkudarc kritikai elméletében* 12

Gergely Attila: *Amerikai nemzetépítés tegnap és ma – a „japán párhuzam”* 42

Náthon István: *Az ENSZ és a „bukott államok”* 68

Szent-Iványi Balázs: *Az államkudarcok kérdése a nemzetközi fejlesztési együttműködésben* 80

Marton Péter: *Államkudarcok, elrettenthetetlenség, ellenséges hátországok – Empirikus felfedezőúton Cooper világaiban* 97

KÉRDŐJELEK AZ EU PERIFÉRIÁJÁN

Juhász József: *Államépítés Bosznia-Hercegovinában* 130

Rácz András: *Végtelen történet – a Moldova-Transznyisztria konfliktus* 145

Romsics Gergely: *Működő bukott állam(ok): Ciprus* 172

AZ ELFELEDETT, ÚJRAFELFEDEZETT ÉS ÚJJÁÉPÍTENDŐ AFRIKA

Búr Gábor: *Gyenge államok és államkudarcok Afrikában* 194

Hegedüs Kata: *Szomália – a véget nem érő háború országa* 212

Juhász Adrienn Lilla: *Lesotho és Szváziföld: gyengeségre ítélve?* 242

Paragi Beáta: *Az államkudarcok két példája Nyugat-Afrikában: Libéria és Sierra Leone* 272

ÁZSIA – PÉLDÁK EGY VILÁGNYI KONTINENS MINDEN SARKÁBÓL

Gazdik Gyula: *Adalékok a palesztin államiság kérdéséhez* 301

Csicsmann László: *P-A-KI-SZ-TÁN: mecsetek és katonai barakkok között* 321

Wagner Péter: *A „bukott államiság” és Afganisztán* 344

Csoma Mózes: *Siker és bukás a koreai félszigeten* 362

Damó Rita: *Kelet-Timor: a romoktól az államépítésig* 377

SUPPLEMENT

Péter Marton: *Liberal vs. libertarian Leviathan or Predator vs. Alien in a critical theory of state failure* **399**

Short excerpts or abstracts of all other studies in the volume **429**

Click on the authors' name below to get to a given excerpt/abstract. (*Excerpts/abstracts listed in alphabetical order of authors' name*:)

Gábor Búr: Weak States and State Failure in Africa
László Csicsmann: P-A-K(i)-S-TAN – In the Midst of Mosques and Military Barracks
Mózes Csoma: Success and Failure on the Korean Peninsula
Rita Damó: Timor-Leste: From Ruins to Building a State
Gyula Gazdik: Supplements to the Question of Palestinian Statehood
Attila Gergely: The „Japanese Analogy" - American Nation-Building From Japan to Iraq
Kata Hegedüs: Somalia – The Country of Never-Ending War
Lilla Adrienn Juhász: Lesotho and Swaziland: Condemned to Weakness?
József Juhász: State-Building in Bosnia-Herzegovina
Péter Marton: State Failure, Indeterrability, Hostile Rear-Bases – On an Empirical Probe into Cooper's Worlds
István Náthon, dr.: The U.N. and 'Failed States'
Beáta Paragi: Two cases of state failure in West-Africa: Liberia and Sierra Leone
András Rácz: Never-Ending Story – The Moldova-Transnistria Conflict
Gergely Romsics: Functioning 'failed' states in Cyprus
Balázs Szent-Iványi: The Question of State Failure in International Development Assistance
Péter Wagner: 'Failed Statehood' and Afghanistan

Előszó és áttekintés

A Teleki László Intézet Külpolitikai Tanulmányok Központja 2005 októberében indított kutatást *Államok és államkudarcok a globalizálódó világban* címmel, hogy a nemzetközi szakirodalomban az utóbbi időszakban, de különösen 2001. szeptember 11-ét követően előtérbe került, „bukott államokról", illetve „államkudarcokról" folyó diskurzushoz egyszerre kritikus és konstruktív hozzájárulást tegyen. Minderre a magyar fejlesztéspolitika számára is szükségképpen fejtörést jelentő probléma, a gyenge államok megsegítésének kérdése motiválta a kutatás résztvevőit egyfelől, másfelől pedig, bárhogyan is konceptualizáljuk a vizsgálódás kulcsfontosságú fogalmait, a kérdés nyilvánvaló biztonságpolitikai jelentősége, amire mellesleg éppen a már említett New York-i terrortámadások világítottak rá a lehető leghatásosabban.

De mit is értünk államkudarcon? Egy előkészületben lévő internetes enciklopédia szócikke szerint:

> „A fogalom a magyar politikatudományi szakirodalomban csak az utóbbi években jelent meg, még nem is vált általánosan használatossá. A nemzetközi szakirodalom is igen sokféle definícióját kínálja az államkudarc jelenségének. Az államokat, amelyekhez kapcsolódik, szokták magyarul „bukott államoknak" nevezni (…). Elsőként az angol „failed state" szókapcsolat bukkant fel. Amennyire ez visszakövethető, a diskurzusnyitó írásnak Stephen B. Ratner és Gerald B. Helman 1993-ban közzétett cikke tekinthető (*'Saving Failed States'*, Foreign Policy, 1993. tél). Nagy leegyszerűsítéssel az ezt követően meginduló kutatásnak két korszakát különböztethetjük meg, a 2001. szeptember 11-ét megelőzőt, illetve az azt követőt. A New York-i merényleteket megelőzően a kutatás indíttatása elsősorban humanitáriusnak volt mondható. Bukott államon olyan országokat értettek, ahol a nemzetközileg elismert vezetés képtelenné vált a lakosság alapvető szükségleteinek biztosítására, így például a közbiztonság megteremtésére, illetve ahol ez a nemzetközileg elismert vezetés ténylegesen nem ellenőrizte az állam területét. Már Ratner és Helman is számoltak az instabil állapotok továbbterjedésének lehetőségével, mint ami a szomszédos államok számára biztonsági kockázatot jelent, ám ezzel együtt is főként a bukottnak minősített államokban élők sorsa foglalkoztatta őket. A beinduló államkudarc-kutatás fókuszába ezek után – érthető módon – a belső fegyveres konfliktus sújtotta országok kerültek. A kutatáshoz az USA-ban kormányzati források is rendelkezésre álltak, miután a hidegháború végén jelentős elemzői kapacitások szabadultak fel, a figyelem pedig az atompatt problematikája felől más kérdések felé fordulhatott. Al Gore akkori alelnök felkérésére és a CIA támogatásával kezdte meg a munkáját az 1990-es évek közepén a State Failure Task Force, amely a fentieknek megfelelően

> nagyrészt az államokon belüli szervezett erőszak különböző formáira koncentrált (…). 2001. szeptember 11-e aztán sokak számára nyilvánvalóvá tette, hogy a „perifériku s helyzetűnek" gondolt államok destabilizálódásának a következményei elérhetik a tőlük igen távol élőket is, azaz hogy az államkudarcok egyfajta globális szomszédságban következnek be, illetve bizonyos destruktív nem-állami szereplőket (maffia, globális terrorszervezetek) nagyban segítenek tevékenységükben. A Harvard University 2003-ban már *State Failure and State Weakness in a Time of Terror* (Államkudarc és állami gyengeség a terror idején) címmel jelentetett meg tanulmánykötetet, miközben azért továbbra is elsősorban a probléma humanitárius természetéből kiindulva igyekezett meghatározni az államkudarc mint jelenség lényegét. Közben azonban részint döntéshozói, részint egyéb körök felől a definíciókeresésnek őszintébb, a biztonságpolitikai megfontolásokkal kapcsolatban nyíltabb formája is jelentkezett. Eszerint az államkudarc lényege, hogy az érintett állam nem képes gátat vetni területén a külvilág (szomszédsága és a szélesebb külvilág) számára káros folyamatoknak. Reakcióként tapasztalható egyfajta „posztmodern" vagy „védekező" imperializmus felbukkanása, a beavatkozások igazolása a meghatározó hatalmak biztonsági igényei alapján – szemben a korábban hangoztatott humanitárius megfontolásokkal. Az államkudarcokról folyó diskurzus ezzel még jobban az előtérbe került, és most már jelentős kritikai reakciókat is kivált, legelőször is az államok különféle, nem feltétlenül objektív válogatási elvek alapján történő „bukottá" minősítése miatt, illetve mert mindebben a kritikusok a Nyugat újragyarmatosító törekvéseit látják. (…)" (Marton Péter, 2006).

Mindezek után a kutatás első félévében, egy decemberi konferenciát követően, melyre a Teleki László Intézet és a Kodolányi János Főiskola közös rendezésében került sor, és ahol a leendő tanulmányírók már megvitatásra prezentálták anyagaik első változatát, lényegében egy sor, a kutatási projektet megalapozó, bevezető tanulmány született. Ezek egy része egy-egy kérdéskör általános áttekintésével szolgál, egy másik részük pedig esettanulmány. Utóbbiak alapvetően az államiság változatos kihívásait értékelik európai, afrikai és ázsiai példákon keresztül, és e változatosság feltárása révén a legkülönbözőbb módokon járulhatnak hozzá a kutatás alapfogalmainak értelmezéséhez és azok kritikus használatához. Mindenképpen előrebocsátanánk ugyanakkor, hogy az esettanulmányok által vizsgált országok felbukkanása e kutatás napirendjén korántsem jelenti automatikusan ezek „bukottá" nyilvánítását. Kutatásunk az egyes államok árnyalatlan és nem szükségképpen objektív címkézésének gyakorlata helyett inkább az államkudarc mint jelenség megfelelő konceptualizálására, illetve e jelenség előfordulására, és különböző jelentkezési formáinak és velejáróinak azonosítására irányult.

A kötet első tanulmányában Marton Péter az államkudarc fogalmának két lehetséges konceptualizálását kínálja, egyet biztonságpolitikai, egyet pedig humanitárius nézőpontból, tükrözve a kérdésről folyó szakirodalmi és politikai diskurzus kettős képét, ezt követően

pedig e diskurzusról ad elemzést, áttekintést nyújtva annak meghatározó irányzatairól, látens és kevésbé látens vitapontjairól.

Gergely Attila az államok újjáépítéséről zajló diskurzus igen sajátos elemét, a például Irakkal, Afganisztánnal vagy Haitivel összefüggésben meglepőnek ható japán párhuzamot vizsgálja, annak amerikai eredetét, hivatalossá válását, illetve a használatát befolyásoló belpolitikai és világbeli fejleményeket. Mindamellett a párhuzam használhatóságát Gergely nem zárja ki teljes mértékben, és azzal összefüggésben „siker" és „kudarc" megítélésével kapcsolatban kínál kritikus meglátásokat, vagy például a második világháborús konfrontációba sodródott Japán intézményrendszerének elégtelenségeire irányítja a figyelmet.

Náthon István, Magyarország egykori ENSZ-nagykövete, az ENSZ lehetséges szerepét veszi szemügyre az államkudarcok kezelésében, illetve az államépítésben, elsősorban a közelmúltban létrejött Békeépítési Bizottság példáján keresztül, hozzátéve, hogy, mint azt a „békeépítés" kifejezés is mutatja, ENSZ-keretek között a kérdésre vonatkozó minden utalás óvatos megfogalmazást igényel; nem fogadható el például a tagállamok „bukottá" minősítése, és következésképp bonyodalmas lehet egy tagállam esetében az újjáépítés szükségének megállapítása is.

Szent-Iványi Balázs a segélyezés és a recipiens országok gazdaságpolitikája, illetve általában vett kormányzási hatékonysága közötti kapcsolat megjelenését vizsgálja a Világbank Csoport gyakorlatában, az amerikai Millennium Challenge Account esetében, illetve az Európai Unió segélyezésében, egyfelől hogy szemügyre vegye a segélyek esetlegesen felmerülő negatív hatásait (pl. a recipiens országok abszorpciós kapacitásának elégtelensége esetén), másfelől pedig hogy áttekintse, milyen lépések történtek és történnek a jó kormányzás megkövetelése és biztosítása érdekében.

Második tanulmányában Marton az államkudarcok egy sajátos velejáróját, az elrettenthetetlenség problémáját vizsgálja meg, pontosabban annak egyik jelentkezési formáját: amikor egy gerillaerő (valamilyen nem-állami szereplő) egy szomszédos ország területén, az ott jelentkező hatalmi vákuumot kihasználva, hátországi bázisokat létesít, és a nemzetközi határ viszonylagos védelméből intéz támadásokat a vele harcban álló kormánynak az erőivel szemben.

Juhász József a Bosznia-Hercegovinában zajló államépítésről nyújt egyfajta pillanatképet, megállapítva, hogy a kezdetben a nemzetközi közösség „felvilágosult abszolutizmusa" által összetartott ország az államkudarc fogalmának biztonságpolitikai nézőpontból adott meghatározása alapján ma már nem releváns példa, nem lévén már sem jelentős menekült-kibocsátó ország, sem jelentős tranzitútvonal a szervezett bűnözés számára,

sem menedék terroristáknak, miközben persze annál érdekesebb esetként kínálkozik az államépítés problematikája szempontjából, a jelenlegi unitarizációs törekvések kapcsán.

Rácz András Moldováról szóló tanulmányában megállapítja, hogy az ex-szovjet állam bizonyos megszorításokkal éppen amiatt a Transznyisztria miatt nyilvánítható „bukottnak", mely ténylegesen több szempontból nagyon is működőképes entitás, és, attól függően, hogyan számítjuk, katonailag Moldovánál ütőképesebbnek tűnik. Mindennek kapcsán Rácz megvizsgálja az újraegyesíthetőség kihívásait, avagy magának az egyesíthetetlenségnek a kihívását, amibe persze külső hatalmi érdekek is belejátszanak, így például a meghatározó orosz befolyás az események alakulásában.

Romsics Gergely Ciprus esetében a nemzetközi közösség, leginkább pedig az EU egyesítési törekvéseinek sikertelenségét tanulmányozza a sziget „befagyasztott" államkudarca kapcsán, külön-külön megvizsgálva a sziget területét elfoglaló két, egyébként jól funkcionáló és demokratikusnak mondható entitás társadalmának magatartását, ami egyébiránt racionalista és konstruktivista megközelítések és magyarázatok összevetésére is alkalmat kínál számára, s ez megint csak az államépítés kérdése szempontjából (is) bírhat jelentőséggel.

Áttekintést adván Afrikáról, Búr Gábor a kötet egyik legfontosabb tanulmányát adja közre, tekintettel arra, hogy az egész államkudarc-kérdés, humanitárius okokból, annak idején éppen Afrika miatt került előtérbe – amiatt a kontinens miatt, amely biztonságpolitikai szempontból is figyelemre méltónak tűnik, mint a gyenge államok összeérő és nagy kiterjedésű övezete. Mint Búr rámutat, az Afrika-kutatás számára ráadásul az államkudarc-diskurzus legtöbb eleme nem volt igazán újszerű már az 1990-es évek elején sem, minthogy annak tárgyát lényegében egy, az Afrikával foglalkozó szakirodalom által évtizedekkel korábban leírt, empirikusan megfigyelt jelenség képezte.

Hegedüs Kata a mára a „bukott állam" klasszikus példájának tekintett Szomáliáról ad képet, pontosabban az egykori Szomália területén ma honoló államnélküliségről, ami, mint arra Romsics is rámutat a maga tanulmányában, korántsem jelenti az intézmények vagy a társadalom teljes hiányát is. A szomáliaiak mára kialakítottak egyfajta együttélést az új helyzettel, és a külvilág törekvése, hogy e helyzet megváltozását kicsikarja és valamiképpen a szomáliai állam újjáépítéséhez lásson, könnyen ellenállást válthat ki bizonyos szereplők részéről, és mindenképpen erőszakkal járhat.

Juhász Adrienn Lilla tanulmányában két, az államkudarc-diskurzusban fel nem bukkanó állammal foglalkozik, Szváziföldde l és Lesothóval, melyek diskurzív láthatatlanságára magyarázatot leginkább az afrikai viszonyok között kicsinek mondható méretük, illetve a Dél-Afrikai Köztársaságba beékelődött helyzetük kínál. Korántsem érdektelen a tanulmányozásuk:

ezeknek az országoknak a gazdasági gyengesége, mi több, talán egyenesen saját gazdaságuk hiánya, mint azt Juhász írja, illetve sajátos, enklávé jellegük a problémák egész elemzésre érdemes tárházával szolgál egy gyenge államokkal foglalkozó kutatás számára.

Paragi Bea megint csak két, klasszikusnak mondható példát vesz szemügyre, Sierra Leone és Libéria esetét, különös tekintettel a két állam történelmében fellelhető párhuzamokra, az elmúlt évtizedekben jelentkezett problémáik bonyolult összefüggésrendszerére, azon túlmenően pedig a gyémántok jelentőségére a két állam és egész térségük fegyveres konfliktusaiban, illetve a külvilág beavatkozásaira és rendezési kísérleteire.

Gazdik Gyula Palesztináról szóló írásában sorra veszi a palesztin politikai folyamatok azon elemeit – pl.: politikai patronázs, korrupció, belső politikai küzdelmek, demográfiai nyomás és munkanélküliség –, melyek nem ígérnek sok jót egy palesztin állam számára, hangsúlyosan szem előtt tartva ugyanakkor, hogy Palesztina egyelőre nem kapott szuverén államiságot, és ilyen értelemben a palesztin állam kudarcáról beszélni – mielőtt az egyáltalán létrejöhetett volna –, illegitim lehet.

Csicsmann László Pakisztánról, egy amolyan határeset-országról készített tanulmányt, melynek sorsa az amerikai külpolitika szempontjából is kulcsfontosságú egyfelől, másfelől pedig, mint az iszlám atombomba országának, stabilitásának esetleges megrendülése nem kizárólag az amerikai érdekek sérülése szempontjából bírhat jelentőséggel. Az országban hagyományosan jelentős szerepet tölt be a katonaság, és Csicsmann történelmi visszatekintéseiben szemügyre is vesz néhány ide kapcsolódó epizódot, miközben persze figyelmet szentel a jelen problémáinak is, például Pakisztán instabil északnyugati körzeteinek, ahol egyfajta „kalasnyikov-kultúra” honol.

Wagner Péter Afganisztán esetében, akárcsak Búr Gábor a maga afrikai áttekintésében, az államkudarc-kutatás gyökereinél vizsgálódik – utalva itt a szeptember 11-i New York-i merényletek jelentőségére a kutatás szempontjából. Wagner tanulmányában azonban megállapítja, hogy bizonyos értelemben a tálibok uralta Afganisztán aligha volt bukottnak tekinthető állam; miközben általában véve csakugyan kétséges lehet a központosított nemzetállam mint modell megvalósíthatósága Afganisztánban (és a világban sok helyütt másutt is) – ilyen értelemben pedig mégis lehetséges általában az állam bukásáról beszélni ebben az esetben (avagy, utalva a hasonló példákra, ezekben az esetekben).

Csoma Mózes tanulmányában Észak-Korea – különösen Dél-Koreával párhuzamosan tárgyalva – végeredményben még különlegesebb esetnek tűnik, mint a kutatás kezdetén, amikor is kiválasztását az az ellentmondásosság indokolta, ami abban nyilvánul meg, hogy

számos tekintetben nagyon is erősnek mondható, miközben lakosságának alapvető szükségleteit nem képes biztosítani. Csoma írásának megközelítésmódja elemzési egységként Koreára mint kvázi-fragmentálódott államra irányíthatja a figyelmet.

Végezetül Damó Rita a Magyarországtól földrajzilag legtávolabb eső példával foglalkozik, a Kelet-Timorban, az ENSZ százkilencvenegyedik – egyébiránt az ENSZ, illetve a humanitárius beavatkozást végrehajtó nagyhatalmak *de facto* protektorátusaként létrejött – tagállamával és az ott zajló államépítéssel, annak minden kihívásával együtt. Damó utal arra, hogy bár Kelet-Timor esetében sokak egyfajta másutt is reprodukálható sikertörténetet látnak, az új állam túl kicsi ahhoz, hogy ténylegesen releváns, illetve jelentős példaként kezeljük, azon felül pedig általánosságban a konfliktusba visszaesés lehetőségével is számolnunk kell minden egyes államépítési kísérlet alkalmával.

Az itt áttekintett, a kutatás első féléve nyomán összeállt tanulmánykötet a továbbiakban konferenciák sorozatán kerül megvitatásra, és további összehasonlító elemzések alapjául szolgál majd. A szerkesztő reménye ugyanakkor, hogy az olvasók számára már e kötet anyaga is az államkudarc-probléma jobb megértését, illetve tisztázandó kérdések felismerését, és azok egy részének megválaszolását teheti lehetővé.

Marton Péter (Budapest, 2006. május 15.)

Államok és államkudarcok – a globális nézőpont

A liberális vs. a libertariánus Leviatán, avagy Predator vs. Alien az államkudarc kritikai elméletében

Marton Péter

Kulcsszavak: az államkudarc biztonságiasítása – az államkudarc kettős konceptualizálása – kooperatív szuverenitás – elrettenthetetlenség – biztonságpolitikai interdependencia – kooperatív fenyegetéscsökkentés – az államépítés mint származékos elsődleges intézmény – historizálók – anti-eurocentrikusok – emberi jogi univerzalisták – etatisták – a kutatás államcentrikussága.

A tanulmány címe némi magyarázatra szorulhat, és erre való tekintettel a későbbieket előrevetítő bevezetőben rögtön ezzel kezdem. Utalás ez egyfelől Barry Buzan és Ole Wæver immár klasszikus írására („*Liberalizmus és biztonság: A liberális Leviatán ellentmondásai*”; Buzan és Wæver, 1998), amelynek jelen esetben az államkudarcok jelentkezésére – különösen 2001. szeptember 11-e óta – „biztonságiasító üzemmódban” reagáló liberális demokráciákra vonatkozóan lehet relevanciája. Másfelől pedig utalás a már elhunyt holland libertariánus gondolkodó, Michael van Notten meglehetősen provokatív esszéjére, mely Szomáliát, ha nem is tökéletes, de közel „kritarchiaként”, tehát egyfajta libertariánus majdnem-Pradicsomként írta le, egyszersmind radikális, alternatív konceptualizálási lehetőséget is kínálva az összeomlott állam jelenségének megragadására (van Notten, 2000).

A címben feltüntetett képlet szerint tehát a Buzan-féle liberális Leviatánok, azaz a liberális demokráciák kerülnek szembe államépítési kísérleteik során a rájuk nézve különféle okokból fenyegetést jelentő, van Notten-féle libertariánus „államokkal”, avagy Leviatánokkal. Persze ha egyesek a liberalizmus és az állam viszonyában olykor dichotómiát vélnek felfedezni, vagy egyenesen zéró összegű játszmát, a „libertariánus Leviatán” kifejezésről végképp elmondható, hogy az olyan jelzős szerkezet, amelyben a melléknévvel jelzett főnév nyilvánvaló ellentmondásban van saját jelzőjével.

A liberális és a libertariánus jelző szembeállítása szerencsés lehet abban a tekintetben, hogy mutatja, mennyire távol kerültünk a „nemzetközi kapcsolatok” elméletének a hagyományos realista paradigmán alapuló világképétől. Az utóbbi szerint a világ a saját területükön a legitim erőszak monopóliumával bíró, kifelé unitárius szereplőként viselkedni képes, túlélésüket az önsegély elvét követve biztosító államok – Waltz elméletében teljesen

hasonszőrű, izomorf egységek –, a Hobbestól származó kifejezéssel Leviatánok, Leviatán-klónok világa volna.

Az itt következő tanulmány az Angol Iskola elméletén keresztül tesz majd kísérletet a teória számára is kihívást jelentő államkudarc-problémának egyfajta „nemzetközi szociológiába”[1] történő integrálására, és igyekszik az államkudarcokkal kapcsolatos diskurzus meghatározó gondolati irányzatairól, tehát a diskurzusnak mint polémiának a foucault-i értelemben vett *diskurzusairól*[2] és azok viszonyáról egyfajta elméleti konstrukcióval szolgálni.

A címben szereplő másik meghökkentő szembeállító képlet – Predator vs. Alien – már erre vonatkozó előreutalás. A „Predator”, azaz „Ragadozó” itt mint a posztmarxista és neomarxista szemlélők szerint az „alulfejlett” világ államait szelektíven „bukottnak” minősítő, újragyarmatosítani törekvő liberális demokrácia negatív meghatározása jelenik meg, az „Alien” pedig mint – a film magyar címével szemben helyes fordításban – az „Idegen”. Idegen azért is, mert az átalakulás lehetőségét hangsúlyozó optimista emberkép, amire a van Notten-féle libertarianizmus épít, a realizmus jellemzően pesszimista emberképétől meglehetősen távol esik, és idegen, mert az államtalanság problémája olyasmi, amit a „nemzetközi kapcsolatok”, tehát az angol *’International Relations’* helyes fordításaként az „*államközi* kapcsolatok” elmélete – az államok rendszerének globális kiterjedéséből kiindulva – nehezen vagy egyáltalán nem tud magába fogadni. A Ragadozó vs. Idegen képlet tehát egyben aszociális, társadalmiatlan viszonyra is utal. A két szereplő csak egymás felszámolására törekedhet jelen állás szerint (bár az *Alien vs. Predator* című filmben ugyanez a viszony, legalábbis az Alieneket vadászatok céljából tenyésztő Predatorok részéről, szociális dimenziót is kap)[3]. A tanulmány itt következő első részében a fenyegetés felépülésének folyamatát veszem szemügyre, ahogyan az a liberális demokráciákon belül, különösen az angolszász világban, végbement.

Felépül egy fenyegetés

Kaldor szerint „állítható, hogy amennyiben szeptember 11-e nem történik meg, az amerikai katonai-ipari komplexum kellett volna, hogy kitalálja azt. Ami szeptember 11-én történt, az olyan volt, mintha egyenesen azon amerikai stratégiai elemzők ’aszimmetrikus fenyegetésekkel’ foglalkozó vad fantáziáiból bukkant volna elő, akik új szerepet kerestek az Egyesült Államok számára a hidegháború után” (Kaldor, 2001). Bár ebben a formában ez a kijelentés meglehetősen szélsőségesnek tűnhet, az bizonyos, hogy a „biztonságiasításhoz”, a

fenyegetések felépülésének társadalmi folyamatához a stratégiai elemzőknek jelentős érdekei fűződnek. Nem mindegy számukra, mikor, mi, és milyen formában „határozódik meg" fenyegetésként.

A kérdés egyik elsőszámú kutatója, Buzan szerint a világűrben száguldó meteoritok becsapódásának veszélyét például értékelhetné oly nagyra az emberiség, hogy a rendelkezésére álló technológiák felhasználásával egyként tevékenykedjen az elhárítása érdekében. Egy meteorit becsapódása hatalmas pusztítást vihetne véghez, és ez indokolhatná az erőfeszítést. Mégis csak korlátozott lépésekre került sor eddig ez ügyben, ami a fenyegetésekkel kapcsolatos társadalmi konszenzusépítés folyamatának jelentőségére irányítja a figyelmet. Az egyes fenyegetésekkel kapcsolatban, ha ismernénk azok objektív mértékét, következésképp beszélhetnénk az azokra vonatkozó társadalmi megítélést illetően egy, a teljes hanyagságtól a megalapozatlan pánikig terjedő skálán elfoglalt különböző pozíciókról (Buzan, 2004b).[4]

Amikor egy olyan komplex jelenség válik a biztonsági fenyegetések listáján közel-prioritássá, mint amilyen az államkudarc, nem mindegy az sem, hogy az milyen formában nyer meghatározást. Döntéshozókra jellemző, az utóbbi időszakban különösen, hogy részükről a „bukott állam", illetve az „államkudarc" fogalmának egyfajta reifikációja figyelhető meg, vagyis egészen maguktól értetődő kifejezésekként használják ezeket, miközben például a „kudarc" szónak számos értelmezése lehetséges. Ezt olyan hangzatos megfogalmazások is kiegészítik, amelyek ugyan többet elárulnak a fenyegetés mibenlétét illetően, ám egyben sarkítanak és túloznak is. Jack Straw brit külügyminiszter használta például „az új Afganisztán eljövetele" kifejezést [= újabb szemptember 11-ék víziója] (Straw, 2002).

Ezek után egy teljes és módszeres tartalomelemzéses vizsgálat helyett – terjedelmi okokból – az alábbiakban csak felsorolása következik azoknak a fenyegetéseknek, amelyeket az elemzők az államkudarcok jelentkezésével asszociálnak. Eszerint az államkudarc érintette, tehát állam által nem megfelelően ellenőrzött területeken terroristák és szervezett bűnözői csoportok telepedhetnek meg, kábítószer-termelés folyhat, később világméretűvé fejlődni képes járványok terjedhetnek szét, globális kihatású ökológiai katasztrófák következhetnek be, illetve ezekről a területekről menekültek áradata indulhat a szomszédos államok felé. (Lásd pl. Maass és Mepham, 2004:11-12; Wise, 2004:1-11. A járványok veszélyét említi pl.: Urquhart, 2004. Az ökológiai fenyegetést említi: Watson Institute.) Az utóbbi tényező már a regionális destabilizáció, tehát a probléma megsokszorozódása felé vezet, aminek kapcsán a szakirodalom beszél „kicsordulási hatásokról" (CGDev, 2004:1), „ivadékkonfliktusokról"

(Rice, 2003:3), illetve a „bukott államok veszélyes exportjairól" (FP-FFP, 2005). A felsorolt fenyegetések nagyobb részével számol az USA 2002-es nemzetbiztonsági stratégiája és az Európai Unió 2003-as biztonsági stratégiája is.[5]

Abban, hogy ma a szakirodalom ezekről a fenyegetésekről szót ejt, a közelmúlt történéseinek jelentős szerepük volt. Egyfelől a nagyobb terrormerényletek, másfelől a SARS-járvány vagy a madárinfluenzával kapcsolatos félelmek tudatosították, hogy a világ instabil területei a globalizáció bizonyos részfolyamatainak eredményeként ma már nem a „periférián", hanem egy globális szomszédságban helyezkednek el, következésképp fokozott fenyegetést jelentenek. Ennek a fenyegetés társadalmi szintű felépülésében, a biztonságiasításban jelentős szerepe volt.

Különösen szeptember 11-e jellemezhető egyértelműen töréspontként. Azt megelőzően az államkudarc-kutatók jellemzően a problémának egy humanitárius jellegű megközelítésével foglalkoztak, vagyis leegyszerűsítve azt kérdezték, „miért rossz az államkudarc nekik, az ott élőknek", és legfeljebb közvetett hatásokon keresztül értelmezték az államkudarc negatív külső hatásait, vagyis hogy „miért lehet az államkudarc rossz nekünk". Jó példa[6] erre az úttörő kutatást folytató State Failure Task Force (mai nevén Political Instability Task Force), mely az 1990-es évek közepén Al Gore-nak, az USA akkori alelnökének felkérésére és a CIA támogatásával kezdte meg munkáját, és az államkudarcot lényegében négyféle eseménnyel azonosította: az „etnikai háborúkkal, forradalmi háborúkkal, erőszakos rezsimváltásokkal [*adverse regime changes*] és népirtásokkal, illetve egyes politikai csoportok kiirtására irányuló törekvésekkel [*genocides and politicides*]" (Goldstone et al.). A projekt hátterében indítékként nem nehéz felfedezni a poszt-bipoláris világ államokon belüli fegyveres konfliktusaival kapcsolatban éppen a hidegháború vége okán fokozódó amerikai érdeklődést.

Hogy az érdeklődés új tárgyát eredetileg döntően humanitárius megfontolásokból képező belső fegyveres konfliktusokkal, avagy az univerzális viszonylatban szerencsétlenebbnek mondható kifejezéssel „polgárháborúkkal" összefüggésben 2001. szeptember 11-e után a kérdés biztonságiasítása jelentkezett, az nem meglepő tehát. Részben éppen olyan szakértők és állami szervek kezdtek ugyanis foglalkozni ezekkel annak idején, a hidegháború végén felszabaduló energiákat mozgósítva vagy inkább mozgósításban tartva, akik és amelyek a későbbiekben a biztonságpolitikai napirend alakításában meghatározó szerepet játszhattak.

A fogalmi alapok azonban továbbra sem tisztázottak. Ez problémaként különösen – az államkudarc mint jelenség vizsgálatával szemben – a már a kezdetektől fogva az átideologizálódásnak teret engedő, és a vizsgálatból különféle válogatási elveknek

megfelelően bizonyos államokat kizárni engedő „bukott állam” kifejezésnek egyfajta intellektuális szemetesládává válásában figyelhető meg. Ebben a szemetesládában helyet kaphat minden, a nyugati nézőpontból szemlélve „problémás” állam, amint azt szemlélteti a brit Institute for Public Policy és a német Friedrich Ebert Stiftung közös tanulmánya is, amely a „bukott állam” szinonimájaként említi a „lázadó állam” kifejezést is (Maass és Mepham, 2004:5).

Kirajzolódik tehát a kép, miszerint egy valós fenyegetés jelentkezésére e fenyegetés társadalmi felépülésének folyamata oly módon ment végbe, hogy annak eredményeként lehetőség nyílik a manipulációra (pl. a katonai beavatkozások igazolására, zsarnoki rezsimek stabilizációs célú támogatására és gyenge államok segélyezésének – elégtelen kormányzati kapacitásaikra hivatkozva történő – leállítására), illetve a túlreagálásra (döntéshozók őszintén is úgy vélhetik, hogy a továbbiakban az államkudarc jelentkezése minden esetben közvetlen beavatkozást kívánhat meg).

Különösen a nyugati világon kívül ezt nem mindenütt fogadják osztatlan egyetértéssel. Ennek illusztrációjaként két példát említenék. Raja Mohan indiai kutató például az államkudarc-diskurzusban a manipuláció egyik fentebb említett lehetőségét véli felfedezni Pakisztán esetében. Szerinte az, hogy amerikai kutatók Pakisztánt mint bukás felé tartó államot írják le, az amerikai segítségnyújtást, így a katonai segítségnyújtást is, hivatott legitimálni. Az a szokatlan helyzet áll tehát elő, hogy egy indiai kutató veszi „védelmébe” Pakisztánt, és igyekszik bizonyítani annak stabilitását (Mohan, 2004-2005).

Ami a kínai perspektívát illeti, arról sokat elárul, hogy amikor a United States Institute of Peace a kínai CICIR-rel, azaz a Jelenkori Nemzetközi Kapcsolatok Kínai Intézeteivel közösen konferenciát igyekezett szervezni a bukott államok kérdésével kapcsolatos együttműködésről, az alkalmazandó terminológiát illetően nézeteltérések merültek fel. Végül is nagy szó lehet, hogy az egykor antiimperialista Kína a többek között a beavatkozás mikéntjét tárgyaló konferencia megrendezésébe belement, ugyanakkor a kínai fél a „bukott állam” kifejezés mellőzéséhez is ragaszkodott, és helyette az „instabil területek” megfogalmazást részesítette előnyben (Garrett és Adams, 2004:1).

Ami a nyugati „ellenzéket” illeti, a „bukott államok” kifejezés felvállalhatatlan az olyan, a Nyugat által dominált multilaterális fejlesztési intézmények számára is, mint például a Világbank, amely inkább egy speciális kategóriát tart fenn az olyan, gazdaságilag gyenge államok számára, amelyekben valamilyen politikai feszültség jelentkezik: ez az LICUS-besorolás (Low-Income Countries Under Stress). A kvalifikáció feltétele ebben az esetben az, hogy egy ország a Nemzetközi Fejlesztési Társulás mindenkori alsó, egy főre jutó

átlagjövedelmi margója alá essen, illetve hogy a Világbank kormányzati indikátorai alapján rosszul teljesítsen (World Bank, 2002:3). Másik nyugati példa lehet egy ausztrál keresztény civil szervezet, a Uniya tanulmánya, mely a Salamon-szigeteki ausztrál beavatkozás hátterében nyilvánítja manipulatívnak a „bukott állam" kifejezés használatát (Nguyen, 2005: 8-10).

A valós fenyegetés

Ami az államkudarc új típusú értelmezésével kapcsolatban a manipuláció lehetősége mellett is előnyeként említhető, az a benne megnyilvánuló őszinteség a saját érdekeket, tehát az érintett országok tanulmányozására késztető biztonságpolitikai megfontolásokat illetően.

Korábbi tanulmányaimban a fenti kiindulásnak megfelelően, inkább ösztönösen mint tudatosan, kétféle definícióját kínáltam az államkudarc fogalmának, egy biztonságpolitikait és egy humanitáriust, avagy, mint annak idején fogalmaztam, egyet a külvilág szemszögéből, a globális nézőpontból, egyet pedig a lokális, belső perspektívából (Marton, 2005:2).

A biztonságpolitikai meghatározás szerint államkudarcról akkor beszélhetünk, ha az állam nemzetközileg elismert vezetése nem gyakorol megfelelő ellenőrzést az állam területe felett. Ebben az esetben, ha a szuverenitásnak egy kooperatív felfogását vesszük alapul, az állam és nemzetközileg elismert vezetése a fő funkcióját tekintve, tehát mint a világterület egy bizonyos, nemzetközileg elismert határok által körülvett hányada felett ellenőrzést gyakorolni hivatott egység vall kudarcot. A következmény ilyenkor az „elrettenthetetlenség" problémája, vagyis az, hogy a nemzetközileg elismert vezetés nem képes elejét venni az általa *de facto* nem ellenőrzött területeken a külvilág számára káros folyamatok végbemenetelének, még akkor sem, ha erre a külvilág az ösztönzés vagy az elrettentés különféle eszközei révén próbálná rávenni. Az említett „káros folyamatok" (lásd: „az új Afganisztán eljövetele") következményeként jelentkezhetnek mindazok a fenyegetések, amelyeket fentebb már említettem, illetve azokon túl még néhány. Elképzelhető például, hogy egy gerillaerő egy szomszédos ország területén az ottani központi kormányzat gyengeségét, tehát egyfajta politikai vákuumot kiaknázva, a „nemzetközi" határok viszonylagos védelmében, hátországi bázisokat létesít. Vagy elképzelhető, hogy egy gyenge tengerparti állam ellenőrizetlen partvidéke kalózok menedéke lehet. És ezzel a lehetőségek sorát még mindig nem merítettük ki. Szemlélettágító hatása lehet annak is, ha a járványok fenyegetése kapcsán elszakadunk a SARS-éhoz hasonlóan látványos gyorsasággal gyilkoló kórokozókkal kapcsolatos prekoncepcióktól, és behelyettesítjük a képletbe a világ gyenge államaiban lassan, de biztosan

terjedő HIV-fertőzést vagy a TBC-járványokat, például az antibiotikum-rezisztens TBC-törzsek jelentette fenyegetést.

Az elrettenthetetlenség értelmezéséhez fontos felhívni a figyelmet a kormányelismerés problémájára. A jelenlegi globális államrendszer ideális esetben úgy működne, hogy a nemzetközileg elismert kormányoknak és – Kissingernek annak idején az EK-ra vonatkozóan feltett híres kérdését idézve – a hozzájuk tartozó telefonszámoknak a listája bármilyen probléma felmerülése esetén gyorsan lehetővé tenné a kapcsolatfelvételt az illetékesekkel. A példa kedvéért, ha valaki információt szerezne arról, hogy Csád területén al-Kaida tábor működik, akkor, feltételezve a csádi kormány jóhiszeműségét, elég lenne egy telefonhívás, és a csádi állami szervek azonnal gondoskodnának a tábor felszámolásáról. Amennyiben ez nem így működik, az többek között azért lehet, mert a nemzetközileg elismert vezetések egy része vagy gyenge a fellépéshez, akár fegyveres kihívás hiányában is, vagy mert a kérdéses kormány helyett egy vele szemben álló fegyveres erő ellenőrzi a kérdéses területrészt, ahol a külvilág számára káros folyamatok végbemennek. Ilyen értelemben tehát az államkudarc (*'state failure'*) helyett végső soron a kormánykudarc (*'government failure'*) kifejezés még kifejezőbb lehet.

Ugyanakkor, másképp átfogalmazva a fentebb adott államkudarc-meghatározást, a történtek a globális államrendszer kudarcaként is felfoghatók, tehát mint államrendszer-kudarc (*'state system-failure'*). Az államok rendszere – és annak egy-egy „funkcionálisan azonos egysége"[7] – a világterület ellenőrzésében vall kudarcot. Viszont az állam szó ismételt használata itt újfent elvonja a figyelmet a kormányelismerés problémájáról. A világterület olyan részeinek esetében, melyeket például évtizedek óta stabilan egy „felkelőerő" ellenőriz, amelyik ezeken a területeken ráadásul elfogadható kormányzati teljesítményt nyújt, és a külvilággal konstruktív viszony kialakítására törekszik, nyilvánvalóan nem lehet beszélni az elrettenthetetlenség problémájáról. Van kit elrettenteni. Jeffrey Herbst ennek kapcsán „jogi szemellenzőről" beszél, illetve arról, hogy a „bevett nemzetközi jogi gyakorlat a főváros ellenőrzését a szuverenitás gyakorlásával tekinti egyenlőnek" (Herbst, 2004:302).

Erről a globális államrendszernek és az államok nemzetközileg elismert vezetésének egy idealizált képéből kiinduló elképzelések nem vesznek tudomást, következésképp a „bukott államokról" vagy az elismert kormányok által nem ellenőrzött területekről kialakuló képzet közelíthet a nyílt tengerekkel kapcsolatos felfogáshoz, tehát ezek a területek mint ténylegesen semmiféle állami szuverenitás alatt nem álló térségek (mint kvázi-*res omnium communis usus*) jelenhetnek meg a képzeletben, a szuverenitásnak csupán a fikciója által védelmezett térségekként. Íme a már említett ellenségkép újrafogalmazva: a libertariánus

Leviatán fikciója, mely a nemzetközileg elismert kormányokkal kapcsolatban jelentkező elfogultság miatt bukkanhat fel itt ismét. Ez az elfogultság egy-egy beavatkozás során jelentős problémákhoz vezethet, amikor az angolszász szakirodalom jellegzetes torzításának megfelelően „szubnacionálisnak" nevezett szereplők nyilvánítják ki igényüket az önálló államiságra. De illusztrációval szolgálhat a belőle fakadó bonyodalmakat illetően az is, hogy a 2004 végi ázsiai szökőár pusztítását követően mennyi problémát jelentett az olyan, katasztrófa sújtotta területek kormányközi alapú segélyezése, mint például Srí Lankán az LTTE (Liberation Tigers of Tamil Eelam) vagy Acehben az acehi felkelők ellenőrizte „országrészeké".

Miután kellő részletességgel ecseteltem a biztonságpolitikai megközelítés mikéntjét, nem hallgatható el, hogy persze az „államkudarc" fogalma meghatározható egy humanitárius vagy annak szánt perspektívából is. Egy ilyen definíció előállítása többféleképpen történhet. Rotberg például a területellenőrzés és a kormányzati teljesítmény kérdését egybemosva vázol fel egy kontinuumot, mely az erős állami státustól a gyenge, bukás felé tartó, bukott, illetve összeomlott állami státusig vezet – megközelítésének egydimenziós volta miatt kritikát is kap Jenne-től, aki felhívja rá a figyelmet, hogy egy ilyen megközelítés kész egy kategóriába tartozókként kezelni Észak-Koreát és Srí Lankát (Rotberg, 2003:2-10, Jenne, 2003: 222-223).

A legfőbb probléma talán mégis inkább az, hogy a belső perspektíva elkerülhetetlenné teszi, hogy a biztonságpolitikai definíció által megkívántnál jóval részletesebben nyilatkozzunk arról, milyennek kell lennie az államnak. Ehhez a nyugati államok mintául vétele, tehát egyfajta Nyugat-centrikus modellállamhoz viszonyítás torzítása révén juthatunk el, ami univerzális viszonylatban nem feltétlenül szerencsés.

Erre való tekintettel egy korai tanulmányomban inkább homályosan, mint az elkerülhetetlenül nyugatias részletekbe menően, az államot mint népessége számára a kiszámítható életviszonyok biztosítóját határoztam meg (Marton, 2004:134). Ezt hobbesi alapokon követtem el, viszont éppen Hobbes Leviatánjának nem optimális működéséből kiindulva olyan elméleti lehetőségekhez juthatunk, amelyek alapján látszik, hogy itt az alulkonceptualizálás révén sem sikerült az ideológiai hatásokat kizárnom.

Ha elképzeljük, mi romolhat el egy Leviatánnal kapcsolatban, négy lehetőséghez jutunk: 1) lehet a Leviatán túl erős, és akkor az állam zsarnoki önkénye a kiszámíthatatlanság forrása; 2) konkuráló Leviatánok esetében a polgárháborúra utalhatunk, bár intenzív és folyamatos harcok nélkül is elképzelhető, hogy egy állam nemzetközileg elismert területén két vagy több „Leviatán" osztozik; 3) lehet a Leviatán túl gyenge, és akkor például a korrupció, a bűnözés szervezett és szervezetlen formái vagy éppen az általános szegénység

jelenthetik egyfajta létbizonytalanság forrását; 4) végül inkább elméleti, mint gyakorlati lehetőség az, ha a Leviatán hiányzik, semmilyen formában nincs jelen. Az utóbbi van Notten libertariánus berendezkedése, amivel kapcsolatban még van Notten sem állítja, hogy az például Szomáliában megvalósult volna – szerinte ez éppenséggel probléma egyébként. Ez a lehetőség tehát kiesik, noha implicit formában, mint arra fentebb utaltam, gyakorta számításba kerül. Ennél azonban jelentősebb bonyodalom a zsarnokság államkudarccá nyilvánítása, ami az univerzális demokráciaterjesztés melletti kiállásra sarkallhat, illetve az következhetne belőle. Ezzel kapcsolatban legelőször is éppen Hobbes tiltakozhatna, aki a „természeti állapotról" vallott elképzeléseinek megfelelően a zsarnoki uralom kialakulását is kész volt kedvező változásként üdvözölni, a polgárháború alternatívájaként (Hobbes, 1970:145-149).

Ennek ellenére más szerzők is készek az enyémhez hasonló logikát követni. Nicholson ugyan nem beszél államkudarcról olyan államok esetében, amelyek csak „kikényszerített stabilitást" kínálnak népességük számára (szemben a demokráciák kínálta „konszenzusos stabilitással"), ám, mivel a kikényszerítés erőszakkal jár, elismeri, hogy ez kudarcnak nevezhető az egyéni fizikai biztonság garantálása szempontjából. Az utóbbinak megítéléséhez az enyémhez hasonló mércét alkalmaz, az ugyanis nála „a valószínűsége annak, hogy egy újszülött gyermek előrehaladott életkort él meg, és 'természetes okok' következtében hal meg" (Nicholson, 1998).

Ezzel együtt sajnos kevésbé objektíven vizsgálható és nehezebben operacionalizálható meghatározás az államkudarc-definíció humanitárius változata. Teljesen mégsem lehet tőle elvonatkoztatni. Egyfelől, mert például a rossz életkörülmények kiváltotta menekültáradatok mutatják, hogy a humanitárius és a biztonságpolitikai szempont szétválasztása korántsem zökkenőmentes. Az, hogy a kicsordulási hatások kockázata nő, amennyiben egy állam népessége számára a kiszámítható életviszonyok nem biztosítottak, megbízható hipotézisnek tűnik – ám a menekültek esetében a helyzet ráadásul az, hogy egészen egyértelműen fejezzem ki magam, hogy ők maguk egyszerre jelentik a negatív külső hatást és egy humanitárius válság indikátorát. Egy másik oka annak, hogy a humanitárius meghatározás nem hagyható figyelmen kívül, pedig az, hogy aligha lehet egészségesnek tekinteni egy olyan államot, ahol a központi kormányzat alig vagy elégtelenül funkcionál, még abban az esetben is, ha történetesen nem jelentkezik a területéről semmi olyan kicsordulási hatás, ami a külvilágot károsan érintené.

Probléma viszont az állam és kudarcának itt tárgyalt második meghatározásával, hogy az „állam mint megoldás" az ex-gyarmati világ nagy részében nem az egyes államok saját népessége által választott intézményként jött létre, hanem nagyrészt a korábbi gyarmatosítók,

illetve az ex-gyarmati népességek bizonyos szűk rétegeinek közös elképzelései alapján – és aztán az eredeti elképzelésekkel sokszor ellentétes módon funkcionált.

További észrevétel lehet még, hogy kizárólag az adott állam kudarcának felfogni népességének tartós szegénységét mindazoknak az interdependenciáknak a figyelmen kívül hagyását jelenti, amelyek napjaink globális gazdaságát jellemzik – hogy a számos figyelembe veendő strukturális tényező egyikét megnevezzük (ld. pl. Szentes, 1999:556-579).

Az államkudarcok és az Angol Iskola elmélete

A hagyományos realista elmélet, mely Hobbesot annak idején „a hidegháború besorozottjává" tette (Kiss J., 2003:12), kialakította a maga „hobbesiánus" világképét, melyben a „természeti állapot", az anarchia, illetve „mindenki háborúja mindenki ellen" (*bellum omnium contra omnes*) az államok között termelődik újra. Az embereknek az államokra, ezeknek a „halandó isteneknek" a védelmére kell bízniuk magukat.

Ezt a hobbesiánus világképet máig számos kihívás érte. Most csak két, a tanulmány tárgyához kapcsolódó példát említenék. Az egyik, és ez az államok számára egyfajta hisztéria forrása lehet, az, hogy mára, a nukleáris fegyverek korában és a transznacionális szervezett bűnözés és a transznacionális terrorizmus jelentkezésével elméletileg egy megfelelően képzett és elszánt ember vagy inkább ilyen embereknek egy viszonylag kis csoportja is elég lehet egy állam elpusztítására. Az államoknak immár nem biztos, hogy kevesebb a félnivalójuk, mint az egyes embereknek (Runciman, 2003). A másik, és ezt a problémát a terrorizmus elleni harc ellentmondásai csak még jobban láthatóvá tették az utóbbi időszakban, a liberális Leviatán és a biztonságteremtő funkció bizonytalan alapokon nyugvó viszonyában ragadható meg, amit részletesen taglal Buzan és Wæver már említett tanulmánya. A Katrina-hurrikán utáni gyenge amerikai kormányzati fellépés miatt bosszankodó Scoblete túlzóan, de valamelyest mégis találóan mindezt úgy összegzi, hogy „a Leviatán többé nem aggódik a fizikai biztonságunk miatt, csupán az egészségünk, a nyugdíjunk és a mentális egészségünk biztosítása miatt. Amiatt aggódik, hogy esetleg dohányzunk vagy elhízunk" (Scoblete, 2005).

A realista paradigma alapján gondolkodók számára továbbá ugyancsak erősen zavaró lehet az államkudarcok problémája. Egy olyan világ, amelyben a gyenge államok fenyegetést jelentenek és kegyelemdöfés helyett segítségre szorulnak, nem passzol a világképükhöz. Ugyanúgy nem tudnak vele mit kezdeni, mint ahogy a középkor/modernitás váltást és a „vesztfáliai rendszer" kialakulását sem tudták megmagyarázni azután, hogy a történelmet lényegében eltörölték (lásd Teschke kritikus megjegyzéseit a realizmusról, 1998:328-329).

Mint Jackson és Rosberg megállapítják, „Fekete-Afrika történetében inkább kihívást, mint megerősítést lelhetünk a nemzetközi kapcsolatok elméletének több jelentős saroktételével kapcsolatban" (Jackson és Rosberg, 1989:116). A hagyományos realista nyelvezet az államkudarc leírásában pusztán annyival tud szolgálni, hogy a „bukott állam"-képletet az eredeti hobbesi, tehát az emberek közötti természeti állapottal azonosítja, ez a leírás azonban nem feltétlenül esik közelebb a valósághoz, mint a van Notten-féle kritarchiaképzet. Hobbes nézőpontjából a legmeglepőbb az lehet, hogy a gondolatait felhasználó nemzetközi politikai elméletek a jelenséget az ő gondolatainak mintegy inverzeként értelmezik: „egy különös inverziója Hobbes biztonsági dilemmájának: a [bukott] államok esetében a béke nemzetközi szinten adott, belsejükben viszont háború dúl […] A bukott államok a feje tetejére állítják Hobbes politikai elméletét" (Jackson, 1998:5).

E megállapítással él éppen az a Robert Cooper is (Cooper, 2002:12), akinek gondolatai, többek között Hedley Bull, James Rosenau és Barry Buzan írásainak folyományaként értelmezve, egyfajta hidat kínálhatnak az államkudarc-kutatás és az Angol Iskola nemzetközi szociológiai elmélete között. Azért foglalkozom ezzel, mert a kapcsolat kiépítése vagy keresése valamilyen nagyelmélet felé megítélésem szerint az államkudarc-jelenség jobb megértését csakis segítheti.

Híres könyvében, az *Anarchikus társadalom*ban Hedley Bull alapvetően azt a kérdést feszegeti, hogyan léphet egy államok alkotta, a realista logika szerint az önsegély és a biztonsági dilemma jellemezte rendszer a társadalmasodás útjára, tehát hogy hogyan hozhatnak létre az államok valamilyen funkcionális értelemben vett rendet (Bull, 1995). Anélkül, hogy itt gondolatainak alapos összegzésére törekednék, néhány, jelen esetben jelentőséggel bíró megállapítását emelném csak ki.

Bull már az elején kinyilvánítja, hogy a rendet nem tekinti önmagában értéknek, és ironikusan megjegyzi, hogy a gazdag államok érdekeltek általában a rend fenntartásában, a szegény államok pedig jellemzően annak megváltoztatásában (Bull, 1996:XVI.). További kritikus megjegyzése, hogy a ma létező globális államrendszer az európai államrendszer transzformációjaként jött létre, amikor az a dekolonizáció során a globális szintre lett kiterjesztve, nem feltétlenül kielégítő eredménnyel (Bull, 1996:20). És megállapítja azt is, hogy azóta létrejött egy olyan világpolitikai rendszer, amelynek a globális államrendszer csak részét képezi, tekintettel arra, hogy abban jelentős nem-állami szereplők (például transznacionális vállalatok) is helyet kapnak.

Bull után és az Angol Iskola kapcsán meglepő lehet a csak látszólag nem ide tartozó James Rosenau nevének említése. *Turbulencia a világpolitikában* című könyvében a

világpolitika két világáról vázolt elképzelései mégis ide vágnak (Rosenau, 1992). Dióhéjban, a világpolitika két világát nála az államcentrikus és egy multicentrikus szféra adja. Az előbbi az állami szereplőké, és erre a kiszámíthatóság, a szereplők közötti kapcsolatokban a reciprocitás jellemző. Ezzel éles ellentétben a multi-centrikus világot a bizonytalanság jellemzi, spontaneitás, kiszámíthatatlanság. Itt nem történnek jól körülhatárolható „események", amelyek sorozataként a történések világosan leírhatók lennének, helyette párhuzamosan futó szekvenciák „zajlása" vezet különféle eredményekre[8]. Rosenau utóbbi gondolatát különösen jól illusztrálja a kölcsöntőke drámai hatásokat előidézni képes áramlása, melynek hátterében Thomas Friedman kifejezésével „a befektetők globális, elektronikus hordája" áll (Friedman, 2000:112-144).

Ebből eredően logikus következtetés, hogy az államok társadalmának szorosabbra kell fonnia együttműködését, azaz Buzan kifejezésével „vastagodnia" kell, ami szubglobális szinten is történhet, az EU-hoz (illetve a korábbi EK-hoz) hasonló regionális integrációk mélyülésén keresztül (Buzan, 2004a:16-18, 205-210). Az, hogy éppen a nem-állami szereplők sokasodása, tehát egyesek olvasatában a „világtársadalom" fejlődése válthatja ki az államok fokozódó együttműködését, nem teszi szükségképpen érvényessé az Angol Iskola szerzőinél gyakorta felbukkanó szemléletet, miszerint az államok szolidaritásának fokozódása egy idő után feleslegessé teheti magukat az államokat, melyek így feloldódnak egyfajta világtársadalomban, tehát az államok társadalmához képest elsőrendű társadalomban (az államok társadalma szekunder jellegű, mert kollektív entitások a tagjai, esetében tehát gyakorlatilag társadalmak társadalmáról van szó). Ez a – következményeiben mellesleg az Angol Iskolát a realista és a liberális szemlélet irányában kettéhasító elgondoláson alapuló[9] – feloldódás jelenleg valószínűtlen, mivel globális szinten a belátható jövőben nem képzelhető el más, mint egy enyhén szolidáris, vagyis a Buzan-féle skálán inkább „vékony", mint „vastag" államközi társadalom. Annak fejlődésére viszont éppen az államok biztonságának megőrzése végett szükség van, ami különösen akkor válhat nyilvánvalóvá, ha elvonatkoztatunk a globális civil társadalom naiv eszményétől, és számításba vesszük egy globális „civilizálatlan" társadalom létezését is. Ez egyben jelzi, hogy egy globális értékközösségként értelmezett „világtársadalom" létrejötte jelenleg ugyanolyan nehezen elképzelhető, mint az államok társadalmának feloldódása éppen benne – mint azt Buzan is írja (Buzan, 2004a:79-87). A globális civilizálatlan társadalom tagjairól objektív listát persze nem feltétlenül lehet adni, ám a tagjai közé tartozónak mondhatjuk például a transznacionális terrorszervezeteket és a transznacionális bűnözői csoportokat.[10]

Mindezek után rátérhetek Robert Cooper gondolatainak taglalására, aki az államkudarc-diskurzus markáns posztmodern imperialista irányzatának jeles képviselője is egyben. Több helyütt kifejtett világképe három elkülönülő szférára osztja a glóbuszt, a posztmodern, a modern és a premodern világéra. Ezek közül itt a sorban az elsőről és az utolsóról érdemes bővebben szót ejteni. A posztmodern, vagyis jellemzően a fejlett, nyugati világ országaira szerinte a kölcsönös nyitottság, a kölcsönös beavatkozás elvének elfogadása jellemző (egy korlátozottabb körben – tehát az EU országainak körében – pedig már egyenesen a szuverenitások összefolyatása és némi szupranacionalis integráció, ám fontos azért megjegyezni, hogy Cooper az EU-ban továbbra is az államoknak egy szolidáris társadalmát látja, nem pedig egy „új hegemónt"). A premodern világ ezzel szemben a „bukott és a bukás kockázatának kitett államok világa", ahol a modern államiság önálló megteremtése kudarcra van ítélve. Ezek az instabil területek fenyegetést jelentenek a posztmodern világra, illetve azon keresztül az egész világra – például mert bázist kínálnak a transznacionális maffia és terrorizmus számára. Ez következésképp kiválthat egy általa „posztmodernként", másutt „defenzívként" aposztrofált, mások által „vonakodónak" (Mallaby, 2002) nevezett imperializmust. Az újabb gyarmatosításnak újszerű vonása leginkább az lehetne, hogy azt Cooper döntően multilaterális keretek között képzeli el (Cooper, 2002:17-19). A legfőbb következtetésének viszont azt tartom, amit egy könyvében ír le a legvilágosabban, vagyis hogy az államoknak egy erősebb (szolidárisabb) globális társadalmára van szükségünk (Cooper, 2004:84).

Mivel többé-kevésbé mindenkit érintő fenyegetések jelentkeznek a világ államtalan területei felől, az államok részéről az ezek stabilizálására irányuló törekvés konvergáló haszonnal szolgálhat, vagyis itt nem feltétlenül mutatkozik a Waltznál fő strukturáló tényezőként jelentkező „aggodalom a hasznok megoszlásával kapcsolatban" (Waltz, 1979:105). Ennek eredményeként egy korábbi tanulmányomban az amerikai kezdeményezésű, mára G-8-keretek között futó Nunn-Lugar-programhoz[11] hasonló lépésekben megnyilvánuló, a napjainkban jelentkező biztonságpolitikai interdependenciát tükröző „kooperatív fenyegetéscsökkentés" gyakoribb előfordulását jósoltam a jövőre nézve (Marton, 2004:152-153), akkor még nem a Bullnál és Buzannél is megjelenő „elsődleges intézményként" értelmezve azt, noha itt valami ilyesmiről van szó (lásd: Buzan, 2004a:161-204). A kooperatív fenyegetéscsökkentés egy származékos intézményét jelentheti ezek után az államépítés.[12] Mindezzel párhuzamosan a szuverenitás kooperatív felfogása is szükséges fejlemény. Az államok társadalmának jelentős része végső soron már elindult ebben az irányban.

A fent leírt átalakulás Buzan modelljében egyébként részben kikényszerítéses és haszonkalkulációs alapon is végbemehet, nem feltétele az osztatlan egyetértés világszerte minden egyes intézmény szükségességét illetően (Buzannél a „szolidáris" státus is elérhető az államok társadalma számára a normák terjesztésének mindhárom eszközét alkalmazva – függetleníti egymástól a „Milyen társadalom?" és a „Hogyan/Miért?" kérdéseket.[13] Buzan, 2004a:103-109 és 159).

Kritikus észrevétel tehető azonban ezen a ponton a terminológiát illetően. Az, amit „államépítésnek" nevezünk, tulajdonképpen az a törekvés, amely a dekolonizáció nem kielégítő eredményének korrigálására irányul. Holm írja, hogy a dekolonizáció során „gyenge államok" jöttek létre, például Afrikában, abban az értelemben, hogy a szerinte globálisan érvényesnek tekintett normáknak megfelelni ezek az államok nem lehettek elég erősek. A teljes területük ellenőrzése vagy a demokratikus berendezkedés – az utóbbi elvárásával kapcsolatban közbeszúrnám: a hidegháború vége előtt az persze legfeljebb a nem-keleti blokkbeli világra vonatkozólag érthető – az új politikai rendszerek számára nem volt lehetséges, és így jött létre egy sor „kvázi-állam" (Holm, 1998). Ezek a Nyugat szüleményei voltak, melyekre vonatkozóan a „népek" önrendelkezési elvének egy bizarr változata került alkalmazásra [gyarmati népesség = nemzet = önrendelkezésre jogosult csoport], és kritikus gondolkodók mindig is hajlamosak voltak ebben egyfajta neokolonializmus alapját látni.

Amikor tehát a Nyugat jelenleg bejelenti igényét, hogy ezeket a kvázi-államokat erős államokká fejlesztené, kérdések fogalmazódhatnak meg bennünk, hogy a „gyarmatosítás" mint intézmény, Holstinál mint „procedurális intézmény" (Holsti, 1998:17-18), Buzannél mint „származékos elsődleges intézmény" (Buzan, 2004a:184), valóban megszűnt-e a dekolonizációval, illetve hogy új formája nem azonosítható-e az „államépítéssel". Itt különösen fontos visszautalni Buzan észrevételére, miszerint normák-intézmények elfogadásra kerülhetnek például kikényszerítés útján is. A jelen esetben a konszenzus kialakítására némi – jellemzően nyugati – norma-éllovasi kikényszerítés nélkül nem feltétlenül kínálkozik lehetőség, tekintettel az államkudarcok jelentkezéséhez kapcsolódó fenyegetések megítélésében mutatkozó különbségekre (itt gondolhatunk például a terrorizmus kérdésére).

Egy diskurzus elméleti konstrukciója

Miután fentebb a Cooper-féle posztmodern imperialista irányzatot és feltételezhető előzményeit ismertettem, még tartozom azzal, hogy egy teljesebb képet adjak az

államkudarcokkal kapcsolatos diskurzus különféle politikai filozófiai irányzatairól, ami az államkudarc értelmezésének kritikai megközelítéséhez nélkülözhetetlen lehet. Más helyütt már vázoltam ezzel kapcsolatos elképzeléseimet, itt most valamivel részletesebben tehetem ezt meg. Elméleti konstrukcióról van szó, tehát nem állítom, hogy a diskurzushoz hozzájáruló minden egyes szerző gondolatai alapján pontosan elhelyezhető a következőkben taglalt „paradigmák”[14] valamelyikéhez tartozóként, hibrid álláspontok vagy következetlenségek – például pragmatikus okokból is – természetesen elképzelhetők. (Továbbá például nacionalista beállítottságú gondolkodók a helyzetüknek, céljaiknak megfelelően csatlakozhatnak a historizálók vagy az etatisták táborához is – aszerint, hogy érdekeik szempontjából mi számít logikusnak.) Fontos megjegyezni, hogy az egyes államok külpolitikájában is megmutatkozhatnak következetlenségek, hibrid pozíciók stb., tehát a most következő elméleti konstrukció a külpolitika-elemzésben is használható lehet. És fontos látni, hogy az alábbiakban az államok társadalmának jövőjét érintő alapvető kérdésekről, e társadalom elsődleges intézményeit és az ezen intézmények közötti kívánatos viszonyt érintő vitáról lesz szó.

Az egyik lehetséges vizsgálati szempont az, ha a jelentkező különféle nézeteket aszerint rendezzük, hogy beavatkozáspártiak-e avagy sem. Ennek alapján mindjárt meglepő eredmény adódik, mert két, gyökeresen eltérő indíttatású irányzatot helyezhetünk el egy csoportban: egy eurocentrikus indíttatásút és egy azzal gyökeresen ellentéteset.

(A historizálók.) Az általam historizálónak nevezett irányzat követői történelmiesítik az államkudarc-problémát, pontosabban annak jelentkezését az unilineáris fejlődés egy állomásának hajlamosak tekinteni. Az államkudarc ebben a perspektívában szükséges rossz, vagy legalábbis elkerülhetetlen. „Az államkudarc semmiféle újdonságot nem jelent” – állapítja meg Herbst, hozzátéve, hogy a mai európai államok is elbuktak egyszer-kétszer a történelmük során (Herbst, 2004:303). Prunier és Gisselquist Szudánról szóló tanulmányukat kezdik azzal, hogy az államkudarc a Római Birodalom, Franciaország vagy Kína történelmében is kimutatható, és „minden vizsgálódásnak, melynek kérdése az, miért bukik el egy afrikai állam, ennek tudatában kell zajlania” (Prunier és Gisselquist, 2003:101). E nézetek mögött lényegében az az előfeltevés húzódik meg, hogy 1) Európában a fragmentáció lehetősége vezetett stabil nemzetállamok létrejöttéhez; 2) Afrika jövőjét Európa múltjában kell keresnünk, tekintettel arra, hogy a bajok forrása ott a dekolonizáció során létrejött, a gyarmatosítók által hátrahagyott, a gyarmati határokat az *uti possidetis iuris* nemzetközi jogelvnek megfelelően[15] megtartó mesterséges államok instabilitása, és ezeknek az államoknak egyszerűen el kell bukniuk. A mai afrikai államokra számos kifejező jelzőt

szoktak használni: kvázi-államok, juridikális államok – tehát csak jogi értelemben, papíron létező, nem empirikusan kimutatható államok (Jackson és Rosberg, 1989; Woodward, 2002:5-6) – vagy az angolról érzékletesen lefordíthatatlan *'might-have-been-states'*. Egy számos forrás által idézett radikális kijelentés szerint az „afrikai állam olyan jelenség, amely nem afrikai és nem állam".

Előfeltevéseik természetesen támadhatók, és rá lehet kérdezni például: 1) Egytől egyig „*nemzetállamok*" jöttek-e létre Európában?; 2) Mennyire *stabilak* ezek a ma létező államok (például a Balkánon)?; 3) *Meg van-e* és volt-e *engedve* mindig és minden formában a fragmentáció (például a Balkánon)?; 4) Ahol és amikor végbement, *mennyire* volt *spontán* folyamat ez a fragmentáció?; 5) A jelenleg létező stabil európai államok *valóban* mind *fragmentáció útján* jöttek-e létre?

A fentiek alapján megkérdőjelezhető előfeltevéseknek megfelelően Herbst a „Hagyjátok őket elbukni!" jelszót teszi magáévá a megoldás vázolásakor. Árnyaltabban megfogalmazva szerinte arra van szükség, hogy „növeljük a kongruenciát a hatalomgyakorlás módja és az egységek kivitelezése között" (Herbst, 2004:311). Ehhez javasolja a szuverenitás megvonását a „bukott" államoktól, és a szuverenitás esetleges megadását, tehát az államelismerést, a hosszú ideje stabilitást, elfogadható kormányzati teljesítményt nyújtó fragmentum-entitások esetében – ilyen lehet szerinte például Szomália egykori brit gyarmatterület része, Szomáliföld (Herbst, 2004:314).

Bár Prunier és Gisselquist Kínát is a fentebb vázolt hipotézisük alátámasztására hozzák fel példaként, az általuk képviselt nézetek eurocentrizmusát, illetve nézeteiknek az őket megelőzően hosszú évtizedekre visszatekintő múltját részletesen elemzi Heydemann. Heydemann szerint az 1960-as évektől kezdődően számos olyan kutatási program indult, amelyek hátterében az a motiváció volt kimutatható, hogy Európa a dekolonizáció után is őrizze intellektuális befolyását korábbi gyarmatai felett, például fejlődéselméleti-modernizációs receptek felkínálása révén. A Social Science Research Council Committee on Comparative Politics is Európának a komparatisztikán belüli marginalizálódó helyzetét ellensúlyozandó kérte fel 1969-ben Charles Tillyt és társait az európai államfejlődés és annak esetleges modellként való felhasználása elemzésére. Tilly csalódást okozott nekik, amikor a sorozatos háborúk megvívásának és az európai államfejlődés kapcsolatának jelentőségére hívta fel munkájában a figyelmet (nemesebb tényezők előnyben részesítése helyett). A politikatudományi (és fejlődéselméleti) és a történészi megközelítés közötti ellentétet pedig a fához kikötött kutya hasonlatával jellemezte. Eszerint a történészek mindig engedelmesen maradnak a fához kikötve, míg a politikatudomány művelői, ha a pórázt nem szakíthatják el,

legalább odébb mozdítanák a fát (Heydemann, 2000). Tilly egy helyütt kijelentette például, hogy „a harmadik világ a huszadik században nem hasonlít a 16-ik vagy 17-ik századi Európára. Semmiképpen sem olvashatjuk ki a harmadik világ jövőjét az európai országok múltjából" (Tilly, 1985:169). Erre különösen fontos lehet felhívni a figyelmet, mivel maga Jeffrey Herbst a már idézett írásában ennek ellenére többször is hivatkozik Tilly-re, mint akinek a háború jelentőségéről vallott nézetei alátámasztják saját mondanivalóját (Herbst, 2004:303).

A fejezet bevezetőjében lehetőségként említett hibrid pozíciót képvisel Meierhenrich, aki szintén hivatkozik Tillyre és az államformálódásnak, azaz az államiság konszolidációjának makrohistorikus jellegére, viszont éppenséggel nagyon is elfogadni látszik a gyarmati korból örökölt határokat, és a hatékony mediáció és a közös érdekeltség megteremtésének kérdéseként fogja fel a jelenlegi – például afrikai – államok megőrzését (Meierhenrich, 2004:153-165). Ezzel a mesterséges gyarmati határokat kizárja a konfliktust generáló tényezők sorából, és azt a gyarmati örökség számára apológiául szolgálni képes nézetet veszi fel, miszerint bármiféle társadalmi alapanyagból lehet államot gyúrni. Ő tehát valószínűleg évtizedek rossz tapasztalatai nyomán sem hagyna egy államot „elbukni", pontosabban fragmentálódni. Hasonló pozíciót foglal el Michalon, aki a közös érdekeltség megteremtésének eszközét a nem Afrikára tervezett többségi demokrácia elutasításában és az Európából ismert, a társadalomtudományok számára Lijphart által leírt konszociációs modellben látja (Michalon, 2003)

(Az anti-eurocentrikusok.) Ezzel a végszóval továbblépve, a Herbst esetében már említett, beavatkozásellenes szlogent maga is követendőnek tartja, ám ellentétes, anti-eurocentrikus indíttatással, a posztkolonialista, trikontinentalista, posztmarxista, kulturális relativista és egyéb gondolkodók igen sokszínű áramlata is, melynek képviselői közül sokan elsősorban a különféle kultúrák emancipációjáért szállnak síkra. Legfőképpen azt hangsúlyozzák, hogy az állam a Nyugat által a nem-nyugati világba exportált, arra rákényszerített intézmény – legalábbis azok az államok, melyek a dekolonizáció idején létrejöttek. Már a humanitárius intervenciók propagálása kapcsán megfogalmazódott részükről, hogy a Nyugattól hübrisszel érhet fel, hogy napjainkban ezekről az államokról gondoskodni kívánna, ezek megmentésére sietne, ráadásul a humanitárius beavatkozások mögött álságos magatartást sejtenek, melynek célja egyfajta rekolonizáció, a háttérben klasszikus imperialista törekvésekkel. Az etnikai csoportokat ketté vagy többfelé szakító, nomád népcsoportok számára korábbi életmódjuk folytatását megnehezítő államhatárok fenntartásában a strukturális erőszak megnyilvánulását látják. Jelentős előrelátás állapítható

meg az egykori antikolonialista harcos Frantz Fanon szavaiban, aki *A Föld nyomorultjai*ban[16] azt írja: „… bajtársak, ne tisztelegjünk Európa előtt olyan államok, intézmények és társadalmak létrehozásával, melyek tőle merítenek inspirációt […] Ha Afrikában egy új Európát akarunk építeni […], akkor hagyjuk az országaink vezetését az európaiakra. Ők mindenképpen ügyesebben fogják ezt csinálni, mint a legtehetségesebbek a sorainkban" (a zárszóból, saját fordításban; a magyar kiadásban: Fanon, 1985:292-293).

Az ilyen gondolatok nyugati (nem csupán nyugaton élő, hanem nyugati származású) gondolkodóktól sem feltétlenül idegenek. Huntington például híres könyvében, *A civilizációk összecsapásá*ban egyfajta civilizációs autonómia tiszteletben tartása mellett érvel, bizonyos imperialista tendenciákat az univerzalizmussal feltétlenül együtt járónak nyilvánítva (Huntington, 1998:548). Clapham, az államiság hagyományainak prekoloniális korszakbeli hiányát tárva elénk Afrika nagy része esetében, arra a következtetésre jut, hogy az államiság szigeteinek és az államtalan zónák együttlétezésének elfogadása lehet szükséges, és „az univerzális államiság helyreállítását megkísérelni egy Khümérával vívott küzdelemmel érhet fel" (Clapham, 2004:78). Szomáliára vonatkozóan például megállapítja, hogy az ottani szállóige, miszerint „minden férfi a maga szultánja", egyértelmű utalás lehet, milyen rendszer megfelelőbb a szomáliak számára (Clapham, 2004:87).

Az utóbb idézett gondolattal, mely lényegében egyfajta individuális szuverenitást hangsúlyoz, nem meglepő módon számos libertariánus gondolkodó szimpatizál. Közülük talán a holland Michael van Notten a leginkább figyelemre méltó, akit a nyugati demokráciákkal kapcsolatos elégedetlensége nem csupán radikális gondolatok hangoztatására késztetett. Libertarianizmusa, melytől sosem állhatott távol a gondolat, miszerint „az a kormányzat a legjobb, amelyik egyáltalán nem kormányoz", hogy Thoreau-t idézzük (Thoreau, 1849), Szomáliába hajtotta, és élete utolsó részében ott töltötte legtöbb idejét, még egész családot is adoptált magának (Free-Market, 2002). Szomáliában szerzett élményei alapján írta meg már idézett esszéjét, melyben ha nem is tökéletesnek, de libertariánus és anarcho-kapitalista elemekkel elegyedőnek írta le az ottani berendezkedést, szívéhez tehát minden bizonnyal közel állónak (van Notten, 2002).

Van Notten esszéje felhívhatja a figyelmet arra a tendenciára, hogy a nyugati gondolkodók alapvetően nyugati referenciapontok alapján igyekeznek megmondani, mi történik, amikor egy állam összeomlása bekövetkezik. A realisták Hobbeshoz fordulnak, a libertariánusok pedig lényegében John Locke-hoz, tehát a „természeti állapot" mibenlétével, illetve az ember természetével kapcsolatos eltérő elképzelésekre alapozva jutnak eltérő megállapításokra. (Már Locke-nál megjelenik a gondolat, amit van Notten is átvesz, hogy az

eszményi állapotban csakis a természeti törvények megsértéséért jár szankció, illetve, hogy a természeti törvény nevében bárki felléphet. Locke, 1988:269-278 [4-16.])

Kritikaként legelőször is az az észrevétel tehető, hogy a Clapham által idézett, fentebb említett szomáli mondás, vagy a „bölcs férfiak" szerepének hangsúlyozása van Nottennél, feminista szemszögből bírálható. Az individuális szuverenitás koncepciója így egyszerűen mint férfiszuverenitás jelenhet meg. Ennél jelentősebb azonban e tanulmány tárgyát tekintve, illetve biztonságpolitikai perspektívája alapján, hogy még ha el is fogadnánk, hogy a mai szomáliai állapotok az ott élők számára kedvezőbbek lehetnek, mint mondjuk Sziad Barre diktatúrája idején, a külvilág számára nyilvánvalóan nem feltétlenül azok, kicsordulási hatásaik akár tarthatatlanná is tehetik azokat.

(Emberi jogi univerzalisták.) A beavatkozáspártiakra térve, közöttük igen erős az emberi jogi univerzalista irányzat, tehát az emberi jogokat védők, az emberi jogok maradéktalan univerzális alkalmazását az államtalanodott területeken is elvárók, illetve a humanitárius okokból beavatkozni készek köre. Nézeteik térnyerésével összefüggésben két történelmi jelentőségű normaváltás jelentőségét kell kiemelni, amint azt teszi egy írásában Bain is (Bain, 2000).

A gyarmatosításra annak idején olyan elméletek igazolásával került sor, miszerint a civilizációt kellett a Nyugatnak elvinnie a barbár vidékekre, és ezen területek erőforrásainak a kiaknázására az egész emberiség javát szolgálni hivatottság felelőssége szólította a nyugati hatalmakat (amint ezt kifejtette például Lord Lugard a „kettős mandátum" (*'dual mandate'*) elméletében – Lugard, 1922). A dekolonizáció idején ezek az eszmék diszkreditálódtak, és a gyarmati uralom látszólag morálisan igazolhatatlanná vált, az államok közössége pedig kész volt annak helyébe a nem gyarmati uralom akár legbarbárabb formáit is elfogadni – zsarnokságokat egyebek mellett a be nem avatkozásnak és az államok területi integritásának az elve is védelmezett (az előbbit szokás a „negatív szuverenitás" elvének is nevezni). Ez volt ez első fentebb említett normaváltás. A kilencvenes években azonban lezajlott egy második normaváltás, és újra felbukkantak nézetek, melyek szerint a be nem avatkozás és a területi integritás védelmében mindent nem tűrhetünk el. Kofi Annan ENSZ-főtitkár millenniumi jelentésében például kifejtette, hogy az állami szuverenitás nem szolgálhat „pajzsként" az „emberiség elleni bűncselekmények" védelmében (Annan, 2000:48). Egy radikálisabb hozzászóló, Mohamed Sahnoun, Annan egyik korábbi tanácsadója viszont nem is a humanitárius beavatkozás lehetőségéről, hanem már egyenesen az oltalmazás kötelességéről (*'responsibility to protect'*) beszélt egy ideje (lásd például Sahnoun és Evans, 2002), és ennek a jelentőségét mutatja, hogy az utóbbi tétel 2005 óta az ENSZ Közgyűlésének napirendjén is

szerepel, az ENSZ-reformmal kapcsolatos javaslatok egyikeként. Ez a fajta aktivizmus persze a bukottnak nyilvánított államok esetében sem látja elfogadhatónak a tétlenséget – a „bukottnak" nyilvánítás alapja ebben az esetben az „oltalmazás" kötelességének elmulasztása.

A beavatkozásra viszont gyakorta kisebbségek védelmében kerül sor – ami egyébként az emberi jogi individualizmus ellentmondása egyben –, és ez olyan helyzetet idézhet elő, amelyben a Meierhenrich által említett, az érintett állam összetartásához szükséges közös érdekeltség nem könnyen teremthető meg újra, vagyis a fragmentáció nehezen elkerülhető. Ebből a szempontból Koszovó esete szolgálhat példaként.

(Etatisták.) Létezik végül az államkudarcok szemléletének egy, az emberi jogi univerzalistákénak látszólag határozottan ellentmondó, jellegzetesen etatista módja is. Komplex irányzatról van szó, melynek elkülöníthető egy hagyományosabb és egy újszerű vonulata is.

A tradicionális etatisták a ma nemzetközileg elismert államok mindegyikének, legfőképpen pedig a köztük húzódó határoknak a megőrzése mellett érvelnek, ennek érdekében tartják elfogadhatónak a beavatkozást. Érvük, hogy az 1945 utáni világrend egyik tartópillére az államhatárok erőszak vagy például etnikai alapú önrendelkezési törekvések általi kikezdhetetlensége – egy-két kivételtől eltekintve ez az elv univerzálisan érvényesült és stabilitást mutat a második világháború óta. Ha a meglévő államokat új entitások elismerésével lényegében feldaraboljuk, azzal szerintük a jelenlegi, legalább viszonylagos rend alapjait kezdjük ki, és a globális fragmentációhoz nyitjuk meg az utat (lásd pl. Gottlieb, 1993:2 és 26; Boutros-Ghali, 1992[17]), azaz például Koszovó esetleges függetlenedése kapcsán egy egész dominósor katasztrofális eldőlését vizionálják, ezen a ponton persze szembekerülve a historizálók hosszú távú optimizmusával. Ez a vonulat következésképp sok mindent elfogadhatónak tart egy állam összetartása érdekében, és mindenféle kisebbségi politikai napirenddel szemben gyanakvást tanúsít. Az Afrikai Egységszervezet 1963-as nyitóértekezletén, kenyai részről hangzottak el például az alábbi, jellemzőnek mondható szavak a nagy-szomáliai nacionalizmussal kapcsolatban: „Ha a szomáliak nem akarnak velünk élni, úgy tökéletesen szabadon elhagyhatják országunk területét […] Csak így gyakorolhatják önrendelkezési jogukat" (idézi Jackson és Rosberg, 1989:109). A lakosságcserék megvalósítása persze kétségtelenül sok emberi szenvedéssel jár, illetve sokak individuális emberi jogainak megsértésével, amit az etatisták az ennek eredményeként kialakuló vagy növekvő etnikai homogenitásért, és a feltételezésük szerint ennek nyomán hosszú távon kollektív jóként jelentkező stabilitásért cserébe látnak elfogadhatónak – ezen a ponton nyilvánvalóan szembehelyezkednek az emberi jogok védelmezőivel.

Ugyanakkor a hagyományos értelemben vett etatizmus nem összeegyeztethetetlen egy olyan törekvéssel, mely hosszú távon az emberi jogok semleges betartójának szerepét szánja az államnak. Mi több, az etatista álláspontot éppen az teheti védhetőbbé, ha nem társul az etnikai homogenitás céljával – ebben az esetben érve lehet az etnikai kisebbségek törekvéseivel szemben, hogy még új államok elismerésével vagy a határok módosításával is lehetetlen, hogy etnikailag homogén államok jöjjenek létre, különösen az olyan térségekben, ahol az etnikai csoportok mozaikszerű szórásban élnek. Ma a tieitek vannak kisebbségben nálunk, holnap a mieink lesznek kisebbségben nálatok, hogy Kiro Gligorov egykori macedón elnök megállapításának parafrázisával éljek (az eredetit[18] idézi ICG, 2004:4). Lényegében ilyen, emberi jogok-párti etatizmus érzékelhető Bookman munkáiban, aki több helyütt a közigazgatási határok és az etnikai választóvonalak egybeesésének elkerüléséért emel szót, az államok stabilitásának megőrzése érdekében (lásd pl. Bookman, 2002:44). Hasonló észjárást követve a territorialitásnak és a határoknak egy pusztán funkcionális értelmezését javasolja Gottlieb (Gottlieb, 1993:44-47).

Egy másfajta, ám az imént említettől nem túl távol eső, „nemzetközi szervezeti" etatizmusnak a megjelenése volt tapasztalható a Világbank többek között Paul Collier vezette polgárháború-kutatásaiban, az „új típusú polgárháború" elméletének 1990-es évekbeli kifejtése kapcsán. Az utóbbi elmélet hívei szerint a korábbi polgárháborúkkal ellentétben a kilencvenes évek konfliktusaiban a felkelőket többnyire nem kollektív panaszok, hanem kizárólag a lázadás lehetőségének (például a központi kormányzat meggyengüléséhez, illetve a külső finanszírozási forráshoz jutás lehetőségéhez kapcsolódó) adottsága és a vezetők és más résztvevők személyes haszon utáni vágya befolyásolta. Collier például tanulmányt jelentetett meg *„A lázadás mint kvázi-kriminális tevékenység"* címmel (Collier, 2000), ami rögtön az elfogultság gyanúját ébresztheti, különösen ha Tilly *„A hadviselés és az államépítés mint szervezett bűnözés"* című esszéjének záró következtetéseire gondolunk, miszerint az ex-gyarmati államok a Nyugat politikai klientúrájaként biztosíthatják fennmaradásukat, a rájuk bízott társadalmakkal szembeni gyakori erőszakalkalmazást nem lévén képesek nélkülözni (Tilly, 1985:185-186). Mary Kaldor is „új háborúként" aposztrofálja az olyan fegyveres konfliktusokat, „melyeket olykor […] polgárháborúknak hívnak, hogy megkülönböztessék ezeket a clausewitzi államközi háborútól"; Kaldor is megismétli a felkelés–szervezett bűnözés analógiát, és a panaszok jelentőségével szemben ő is a lehetőségek szerepét hangsúlyozza (lásd pl. Kaldor, 2001). Változások persze bizonyosan megfigyelhetők az államokon belüli – bár sokszor államhatárokon átnyúló – fegyveres konfliktusok minőségében, szerveződésében,

ahogy a világ is sokat változott az évszázadok során, ám Kaldor ebből ideologikus következtetéseket produkál.

Az új típusú felkelőknek eszerint nincs ideológiája, tömegtámogatása, és erőszak-alkalmazásukra is több véletlenszerűség és brutalitás jellemző, jövedelemforrásuk pedig a fosztogatás és a természeti erőforrások kizsákmányolása[19]. Számos tanulmány szállt azóta szembe e nézetek tarthatatlanságával, kimutatva kellő megalapozottságuk hiányát, az e nézeteket igazoló kutatások bizonyos módszertani hibáit, valamint a hátterükben felfedezhető torz – mellesleg eurocentrikus – történelemszemléletet (lásd pl. Kalyvas, 2001)[20]. A felkelés mindenfajta formájának kriminalizálására irányuló törekvés azonban így is igen befolyásos intézményi forrásból jelentkezett. Felmerülése hátterében leginkább az instabil vagy fragmentált államok segélyezésében gyakran frusztráló problémákba ütköző, illetve formálisan kizárólag széles körű nemzetközi elismerést élvező állami szereplőkkel kapcsolatot tartó kormányközi fejlesztési intézmények speciális igényei fedezhetők fel. Ezért illettem ezt a fajta etatizmust a „nemzetközi szervezeti" jelzővel. Idézhetem itt ennek alátámasztására Jacksont és Rosberget, akik elismerik, hogy a nemzetközi szervezetek egyfajta „posztimperiális fegyelmezőeszközként" funkcionáltak Afrika irányában, amellett, hogy eközben hangsúlyozzák, szerintük a dekolonizáció idején, tekintettel az államiság afrikai hagyományainak hiányára, „nem nagyon kínálkozott más megoldás a függetlenség megteremtésére, mint a gyarmati entitások felhasználása evégett" (Jackson és Rosberg, 1989:114 és 108).

Ezzel végére is értem az államkudarc-diskurzus különböző politikai filozófiai irányzatairól adott felsorolásomnak. Az egyes eszmei áramlatok, mint látható, az államkudarc-problémára a maguk különböző, globálisan üdvözítőnek vélt megoldásait kínálják. A posztmodern imperialisták biztonsági aggályaiktól vezérelve legalább ideiglenesen újra kezükbe vennék például Afrika irányítását, az emberi jogi univerzalistákat humanitarianizmusuk beavatkozni hajtaná minden kisebbség védelmében, az etatisták levernének minden felkelést, hogy a globális államrendszer kizárólagos ellenőrzést gyakorolhasson a világterület egésze felett, kerül, amibe kerül, az anti-eurocentrikusok és a historizálók pedig egyfajta *laisser-passer* opció mellett tennék le a voksukat.

További rálátás nyerhető azután az egyes irányzatok viszonyára, ha rákérdezünk a demokrácia és a piacgazdaság szükségességét illetően elfoglalt pozíciójukra, ami persze már az államépítés – és miként jének – kérdése felé sodorhat. A historizálók és az anti-eurocentrikusok a piacgazdaságra és a demokráciára is nemet mondanak, ám a historizálók csupán ideiglenesen, számítva rá, hogy a jövőben a „fejlődő" világ is eljuthat oda, ahol ma a

Nyugat tart. A posztmodern imperialisták és az emberi jogi univerzalisták a demokrácia és a piacgazdaság mellett kiállnak, ám különösen a demokrácia kérdésében a posztmodern imperialisták hajlamosabbak lehetnek kompromisszumokat kötni. Cooper megjegyzése, miszerint „a dzsungelben a dzsungel törvényei szerint kell cselekednünk" (Cooper, 2002:16), erősen emlékeztet a brit liberális John Stuart Mill gondolkodására, aki odahaza a demokratizáció híve volt, a gyarmatokon ellenben nem tartotta természetesnek azt, amit a „civilizált nemzetek" között elvárhatónak ítélt (lásd pl. Mill, 1962:327-358 és 407-410). Végezetül az etatistáknak az emberi jogokkal, és közvetve tehát a demokráciával kapcsolatos megfontolásaiban jelentkező lehetséges ellentmondásosságra utaltam már fentebb; ami a piacgazdaságot illeti, arról a leghatározottabb és igenlő véleménye a nemzetközi szervezeti etatistáknak lehet, különösen a Világbank-csoport szakembergárdájának.

Figyelemre méltó ugyanakkor, hogy a *nem* valamilyen fegyveres konfliktus, hanem egyszerűen egy központi kormányzat gyengesége miatt államtalanodott területek kérdésével kapcsolatban csak az anti-eurocentrikusoknak és a posztmodern imperialistáknak van valamiféle kiforrott válasza, nevezetesen egyik részről az, hogy ezek létét el kell fogadnunk, a másik részről pedig az, hogy azonnal cselekednünk kell ezek felszámolása végett. A nyugati indíttatású gondolkodási irányzatok államcentrikusságát illusztrálhatja ez.

Ennek kapcsán fontos lehet megjegyezni, hogy mindenfajta államkudarc-kutatás mutat bizonyos látens etatizmust abban az értelemben, hogy az állam gyengeségét-hiányát problémának nyilvánítja, illetve hogy a megoldást az államok megerősítésében látja, ilyen vagy olyan módon. Ez az etatizmus egyébiránt, a látszat ellenére, a sokak által jelen korunk hegemón ideológiájaként jellemzett neoliberalizmus részéről (lásd pl. Bienefeld, 2002), illetve annak létező gyakorlatában jelentkező anti-etatizmussal nem összeegyeztethetetlen. Neoliberális gondolkodók, leszámítva közülük a libertarianizmus vagy az anarcho-kapitalizmus irányában elhajlókat, valószínűleg nagyon is helyeslik az államok és rendfenntartó kapacitásaik helyreállítását, leginkább a globális gazdaság zavartalan működésének biztosítása végett, ám csakis neoliberális gazdasági elgondolásaiknak, azok szelektív gyakorlati megvalósulásának és az ebből eredő következményeknek a felülvizsgálata nélkül. Ezt a megközelítést preferálhatják például a posztmodern imperialisták, akiknek a törekvése lényegében a globalizáció megmentése a dekolonizáció korrigálása révén. A kritikai szelektivitásnak ezt a luxusát azonban, hogy tehát szükségszerűen pusztán az „éjjeliőrök" visszaállításaként fogjuk fel az államépítés kérdését, aligha engedhetjük meg magunknak.

Globálisan üdvözítő megoldások ajánlásával szemben egy komplex világban szerencsés lehet bizonyos szkepszis, és ez is a fejezet bevezetőjében említett hibrid állásfoglalások és következetlenségek jelentőségét húzza alá, vagyis hogy ilyenekre mindenképpen szükség lehet.

Mindezek után zárásképpen álljon itt, táblázatba foglalva, a felsorolt irányzatok álláspontja három kulcsfontosságú kérdést illetően:

1. táblázat: Az államkudarc-probléma globális kezelésének irányzatai:

	Fragmentáció, határmódosítások	**Beavatkozás szükségessége**	**Demokrácia / piacgazdaság – a kívánatos berendezkedés?**
Posztmodern imperialisták	Lehet, hogy meg kell engedni	Igen, az érdekünkben	Ha lehet / Igen
Emberi jogi univerzalisták	Lehet, hogy meg kell engedni	Igen, az érdekükben	Igen / Igen
Historizálók	Meg kellene engedni	Nem, hosszú távon mindenkinek úgy jobb	Ideiglenesen nem / ideiglenesen nem
Anti-eurocentrikusok	Igazolhatatlan tiltani	Nem, mert igazolhatatlan	Nem / Nem (legalábbis nem nyugati receptre)
Hagyományos etatisták	Nem szabad megengedni	Igen, a felkeléseket le kell verni	Lehet / Lehet
Nemzetközi szervezeti etatisták	Nem kell megengedni	Igen, a felkeléseknek véget kell vetni	Igen / Igen

Összefoglalás

Az államkudarcnak egy kritikai, tehát az eddig született szakirodalmat átértékelő-értékelő, és az 1990-es évek közepén indult, majd 2001. szeptember 11-e után jelentős fordulatot vett államkudarc-kutatás Nyugat-centrikusságától elszakadni törekvő elméletének felállítását két provokatív párhuzammal – „liberális vs. libertariánus Leviatán" és „Predátor vs. Alien" – indítottam, melyekkel a főként nyugati liberális demokráciák és az összeomlott államok viszonyának bizonyos aspektusaira világítottam rá.

Ezt követően szemügyre vettem a fenyegetés felépülésének folyamatát, ahogyan az a nyugati világban végbement, ami a szeptember 11-i fordulat jelentőségére is rávilágít egyben, mely a kezdetben humanitárius indíttatású kutatást biztonságpolitikai természetűvé változtatta. Elszakadva az „államkudarc" és a „bukott állam" kifejezés használatára nyugati döntéshozók részéről gyakorta jellemző reifikációtól, illetve az utóbbinak a használatától általában is tartózkodva annak átideologizáltsága miatt, egy korábbi tanulmányomra építve

mutatom be az államkudarc mint jelenség két lehetséges konceptualizálását. A kutatás már említett kettős természetének megfelelően ennek eredményeként előállítok egy humanitárius és egy biztonságpolitikai definíciót. Ezek közül inkább az utóbbira igaz, hogy az egyfajta konszenzus alapja, illetve objektíven és univerzálisan operacionalizálható lehet. Bár a humanitárius meghatározás esetében is igyekeztem elszakadni a Nyugat-centrikus modellállami sémák referenciapontként való használatától, az erősen autoritariánus berendezkedésű államok diszfunkcionalitására jutva ott végül is nem zártam ki a közvetetten pozitív állásfoglalást a demokráciaterjesztés szüksége mellett.

Az államkudarc-kutatásnak és a „nemzetközi kapcsolatok", azaz az „államközi kapcsolatok" diszciplína nagyelméletének kapcsolatát keresve az Angol Iskola elméletéhez fordultam, mely a maga érzékenységével sokkal megfelelőbb lehet e kihívás kezeléséhez, mint például a hagyományos realista paradigma a maga merev premisszáival. Többek között Bull, Rosenau, Buzan és Cooper gondolatait idézve az a kép látszik kirajzolódni, miszerint az államkudarcok jelentkezése és többek között ennek nyomán egyfajta biztonságpolitikai interdependencia kialakulása az államok globális társadalmának „vastagodását" vagy hízását valószínűsíti (még ha e társadalom ezt követően is viszonylagosan „vékony" marad globális szinten), olyan új elsődleges intézmények megjelenésével, mint a kooperatív fenyegetéscsökkentés és a (multilaterális) államépítés. Az előbbit szolgáló rezsim példájaként a mára G-8-keretek között futó Nunn-Lugar programot említettem. Az utóbbi esetében felvetettem annak lehetőségét, hogy az a gyarmatosítás mint korábban már leírt intézmény felelevenítésének felelhet meg, ezzel utalva az államkudarc-diskurzus markáns posztmodern imperialista irányzatára is, mely egyfajta posztmodern vagy védekező új imperializmus szükségességét hangsúlyozza. Szükséges továbbá a határozott elmozdulás a szuverenitás kooperatív felfogásának széles körű elfogadása felé, aminek az irányában egyébként már elindult az államok társadalma.

Végezetül, igyekezve teljes képet kínálni erről az igen összetett diskurzusról, utaltam az általam megkülönböztetett, a kérdés kapcsán releváns mondanivalóval bíró politikai filozófiai irányzatok viszonyára a beavatkozás, a fragmentálódás megengedésének, illetve a demokráciának és a piacgazdaságnak a kérdéséhez, egyebek mellett – az utóbbiakon keresztül már az államépítés problémájára is reflektálva.

Jegyzetek:

[1] A „nemzetközi szociológia" kifejezés itt a Buzan által (2004a:202) leírt angol 'international sociology' megfelelője: amit jelöl, az az államok egy olyan társadalmának tanulmányozása, mely az interakció politikai és

jogi kereteinek továbbra is elsődleges meghatározója, ám ugyanakkor jogokat biztosít nem-állami szereplőknek is (egyéneknek és transznacionális szereplőknek).

[2] Alapvetően a leegyszerűsítő „beszédmodor" értelemben használom a szót, ami itt utalás például az egyes irányzatok sajátos történelmi narratívájára.

[3] Buzan a tisztán fizikai jellegű államközi interakciós rendszernek két előfordulását jelöli meg: ezek a felek által egymás teljes kiirtására irányuló háborúk (*'wars of extermination'*) és a közvetítők útján történő kereskedelem (*'relay-trade'*).

[4] Ez persze egy episztemológiai paradoxon, hiszen amennyiben teljesen objektíven megismerhetnénk a különböző fenyegetések mértékét, úgy hosszú távon nem kéne számolnunk azzal, hogy a percepciók lényegesen elszakadhatnak a valóságtól: hiszen a percepciók objektív „korrigálása" lehetséges volna.

[5] Az előbbi letölthető a http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html, az utóbbi a http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf címen.

[6] Jó példa lehet az egyik legelső cikk is, mely a „bukott állam" kifejezést használta, még 1993-ban: Gerald B. Helman és Steven R. Ratner (1993): 'Saving Failed States', Foreign Policy, 1993. tél, no.89, 3-20.

[7] A kifejezés Kenneth Waltztól származik. Nála ez az államok izomorf természetére utal, miszerint az önsegély elvét követik, és hasonló strukturáló tényezők határozzák meg a magatartásukat egy alapvetően anarchikus viszony keretei közt.

[8] Rosenau itt a 'cascades' (körülbelül: „zuhataglépcsők") kifejezést használja.

[9] Az elgondolás, ha helyes lenne, az Angol Iskolát lényegében olyan értelmiségiek vitaklubjává degradálná, akik a realitások dacára nem hajlandók választani a hobbesi (államok anarchia jellemezte világa) és a poszt-kantiánus (világtársadalom – világállam?) állapotok között. Buzan ezzel kapcsolatban megállapítja, hogy a Hobbes vs. Kant formula erős Nyugat-centrikusságról árulkodik, illetve, ami ennél komolyabb probléma, egyben félrevezető is. Az államok kantiánus társadalma, ahol tehát ez egyes államok berendezkedése azonos vagy nagyban hasonló, nem csupán a demokráciák klubjaként képzelhető el, hanem éppenséggel az autoritariánus rezsimek klubjaként is (Buzan, 2004a:158 és 194). Ebben az esetben mindjárt érthetőbb persze, hogy az állami egységek homogenitásának létrejöttével az államok feloldódása egy világtársadalomban, tehát az automatikus továbblépés a poszt-kantiánus állapotba, távolról sem magától értetődő fejlemény. Bár, ami azt illeti, még a demokráciák klubjának esetleges létrejötte esetén sem lenne az.

[10] Az államok társadalmának és a világtársadalom koncepciójának viszonyát részletesen elemzi Buzan a bekezdésben több helyütt idézett könyvében (Buzan, 2004a).

[11] A Nunn-Lugar-program legfőbb célja az orosz stratégiai nukleáris arzenál biztonságos őrzésének kollektív finanszírozása és biztosítása.

[12] A kooperatív fenyegetéscsökkentést a Buzan által említett fő abszolút elsődleges intézményként *('master primary institution')* veszem számításba, melynek így a Buzan által eredetileg ugyancsak a fő kategóriába sorolt környezetvédelem *('environmental stewardship')* egy származékos intézménye lehet.

[13] Ugyanakkor stabilabb jövőt jósolva az olyan intézményeknek, melyek szükségességét illetően egyértelmű egyetértés van egy államok alkotta társadalom tagjai között, illetve a közvélekedésben is.

[14] A „paradigma" szót itt annak „minta" (pl. ragozási minta) jelentésében használom.

[15] A jogelvről és alkalmazásáról a dekolonizáció kapcsán lásd: Hasani, 2001:94-106.

[16] A mű magyar fordításban A Föld rabjai címmel jelent meg, ám kifejezőbbnek érzem az angol *'wretched'* szó fordításaként a „nyomorult" kifejezést.

[17] Boutros-Ghali (1992) azt írja: „Az Egyesült Nemzetek Szervezete nem zárta be a kapuit. Ám ha minden etnikai, vallási és nyelvi csoport az államiságot követelhetné magának, nem lenne határa a fragmentációnak, és a béke, a biztonság és a gazdasági jólét egyre nehezebben lenne kivívható mindannyiunk számára".

[18] Az eredeti kijelentés: 'Itt mindenki azt kérdezi, miért legyünk mi a kisebbség a ti országotokban, mikor ti is lehettek a kisebbség a mi országunkban' [Gligorov itt a Balkán problémáira utal, általánosan, ironikusan].

[19] Ezen a ponton az etatizmusnak ez a vonulata is szembekerül a historizálókkal, akik az afrikai polgárháborúk kegyetlenségében hajlamosak lehetnek például az európai harmincéves háborúnak és borzalmainak az analógiáját felfedezni. Ez egyben jól mutatja, hogy alapvetően eurocentrikus beállítottságú gondolkodók is nagyban eltérő következtetésekre juthatnak lényegi kérdésekben, az államkudarc-diskurzus képe tehát igen komplex.

[20] A jövedelemszerzés módja például részben azért változott a hidegháborút követően, mert a szuper- és nagyhatalmi támogatás számos gerillaerő mögül elillant. Helyi forrásokból kell szervezniük tevékenységüket, ami a korábbi, egy csatornán keresztül érkező és így a centralizációt kifizetődővé tevő finanszírozáshoz képest kifejezetten ösztönzi az erők szétforgácsolódását. Kisebb frakciók is önállósódhatnak például gyémántokhoz való hozzáférés révén.

Hivatkozások:

Bain, William (2000): Draft paper – not to be quoted – presented at the ’Conference on Failed States and Global Governance’, organised by Purdue University, April 10-14, 2001, Florence, Italy. Nem közvetlen utalás a szerző kérésére, miszerint anyagát kéretik nem idézni.

Bienefeld, Manfred (2002): ‘Development Theory: A New Hegemonic Ideology’. In: Bakan, Abigail B. and Macdonald, Eleanor, ed.: ‘Critical Political Studies: Debates and Dialogues from the Left’, Montreal and Kingston, Ithaca, London: McGill – Queen’s University Press.

Bookman, Milica Z. (2002): ‘Demographic Engineering and the Struggle for Power’. *Journal of International Affairs*, 2002. ősz, 56:1, 25-51.

Boutros-Ghali, Boutros (1992): ‘An Agenda for Peace - Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping’. Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992. A/47/277 - S/24111 (1992. június 17.). URL: www.un.org/Docs/SG/agpeace.html.

Bull, Hedley (1995): ’The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics’. London: Macmillan Press Limited (2nd edition).

Buzan, Barry (2004a): ’From International to World Society? English School Theory and the Social Structure of Globalization’. Cambridge: Cambridge University Press.

Buzan, Barry (2004b): ’Dr. Barry Buzan discusses the concept of security’. URL: http://www.dfait-maeci.gc.ca/cip-pic/current_discussions/buzan-en.asp.

Buzan, Barry és Wæver, Ole (1998): ’Liberalism and Security. Contradictions of the Liberal Leviathan’. Copenhagen Peace Rsesearch Institute. URL: www.ciaonet.org/wps/bub02/.

CGDev (2004) [Weinstein, Porter és Eizenstat]: ’On the Brink: Weak States and US National Security’. Center for Global Development. URL: www.cgdev.org/doc/books/weakstates/Full_Report.pdf.

Clapham, Christopher (2004): ’The Global-Local Politics of State Decay’. Kötetben: Rotberg, Robert I., szerk.: ’When States Fail – Causes and Consequences’, Princeton and Oxford: Princeton University Press, 77-93.

Cooper, Robert (2002): ’The Post-Modern State’. Kötetben: Leonard, Mark, szerk.: ’Re-Ordering the World’, London: The Foreign Policy Centre, 11-20.

Cooper, Robert (2004): ’The Breaking of Nations – Order and Chaos in the Twenty-First Century’. London: Atlantic Books. (A 2003-as eredeti javított és frissített kiadása.)

Fanon, Frantz (1985): A Föld rabjai. Budapest: Gondolat Kiadó.

FP-FFP (2005): Foriegn Policy – Fund for Peace: ’The Failed States Index’. URL: http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=3098.

Friedman, Thomas L. (2000): ’The Lexus and The Olive Tree. Understanding Globalization’. New York: Farrar, Straus and Giroux.

Garrett, Banning és Adams, Jonathan (2004): ’U.S.-China Cooperation on the Problem of Failing States and Transnational Threats’. United States Institute of Peace, Washington: United States Institute of Peace.

Goldstone et al.: ’State Failure Task Force / Political Instability Task Force, main page’, URL: http://www.cidcm.umd.edu/inscr/stfail/. (Letöltés: 2005.12.27.)

Gottlieb, Gideon (1994): ’Nation Against State: A New Approach to Ethnic Conflicts and the Decline of Sovereignty’. Washington: Council on Foreign Relations.

Hasani, Enver (2001): ’Self-Determination, Territorial Integrity and International Stability: The Case of Yugoslavia’. Bécs: National Peace Academy, Institute for Peace Support and Conflict Management. URL: http://www.bundesheer.at/pdf_pool/publikationen/hasa03.pdf.

Herbst, Jeffrey (2004): ’Let them Fail: State Failure in Theory and Practice’. Kötetben: Rotberg, Robert I., szerk.: ’When States Fail – Causes and Consequences’, Princeton and Oxford: Princeton University Press, 302-318.

Heydemann, Steven (2000): a kötetével azonos című tanulmány. Kötetben: Heydemann, Steven, szerk.: ’War, Institutions and Social Change in the Middle East’. Berkeley: University of California Press. URL: http://ark.cdlib.org/ark:/13030/ft6c6006x6/.

Hobbes, Thomas (1970): Leviatán vagy az egyházi és világi állam anyaga, formája és hatalma. Budapest: Magyar Helikon.

Holm, Hans-Henrik (1998): ’The Responsibility That Will Not Go Away. Weak States in the International System’. Paper presented at the conference ’Failed States and International Security: Causes, Prospects, and Consequences’, Purdue University, West Lafayette, February 25-27, 1998. URL: http://www.ippu.purdue.edu/failed_states/1998/papers/holm.html.

Holsti, K.J. (1998): ’The Problem of Change in International Relations Theory’. University of British Columbia – Institute of International Relations Working Paper, No.26., 1998. december. URL: www.iir.ubc.ca/pdffiles/webwp26.pdf.

Huntington, Samuel P. (1998): A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása. Budapest: Európa.

ICG (2004): ’Macedonia: Make or Break’. Europe Briefing Noº33, 2004. augusztus 3. Skopje, Brüsszel: International Crisis Group.

Jackson, Robert H. (1998): ’Surrogate Sovereignty? Great Power Responsibility and "Failed States"’. University of British Columbia – Institute of Internation Relations Working Paper, No.25., 1998. november. URL: www.iir.ubc.ca/pdffiles/webwp25.pdf.

Jackson, Robert H. és Rosberg, Carl G. (1989): ’Why Africa’s Weak States Persist: The Empirical and the Juridical in Statehood’. Kötetben: Marc Williams, szerk.: ’International Relations in the Twentieth Century – A Reader’, New York: New York University Press, 96-116.

Jenne, Erin K. (2003): ’Sri Lanka: A Fragmented State’. Kötetben: Rotberg, Robert I., szerk.: ’State Failure and State Weakness in a Time of Terror’, Cambridge (Massachusetts): World Peace Foundation és Washington D.C.: Brookings Institution Press, 219-244.

Kaldor, Mary (2001): ’Beyond Militarism, Arms Races and Arms Control’. Essay prepared for the Nobel Peace Prize Centennial Symposium. URL: http://www.ssrc.org/sept11/essays/kaldor.htm.

Kalyvas, Stephen N. (2001): ’„New” and „Old” Civil Wars – A Valid Distinction?’. *World Politics*, 2001. október, 54:1, 99-118.

Kiss J. László (2003): Nemzetközi rendszer és elmélet az ezredfordulón. Kötetben: Kiss J. László: Globalizálódás és külpolitika, Budapest: Teleki László Alapítvány, 9-72.

Locke, John (1988): ‘An Essay Concerning the True Original, Extent and End of Civil Government’. Kötetben: Locke, John: ‘Two Treatises of Government’, szerk.: Laslett, Peter, Cambridge: Cambridge University Press.

Lugard, Frederick John D. (1922): ’The Dual Mandate in British Tropical Africa’. Edinburgh: Blackwood.

Maass, Gero és Mepham, David (2004): ’Promoting Effective States – A Progressive Policy Response to Failed and Failing States’. London: Institute for Public Policy - Friedrich Ebert Stiftung.

Mallaby, Sebastian (2002): ’The Reluctant Imperialist: Terrorism, Failed States, and the Case for American Empire’. *Foreign Affairs*, 2002. március-április, 81:2.

Marton Péter (2004): Államkudarcok – A kooperatív fenyegetéscsökkentés felé? *Külügyi Szemle*, III.:3-4., 132-157.

Marton Péter (2005): Államok és államkudarcok a globalizálódó világban. *Teleki László Intézet KTK Hírlevél*, 2005. október 28., I:7.

Meierhenrich, Jens (2004): ’Forming States after Failure’. Kötetben: Rotberg, Robert I., szerk.: ’When States Fail – Causes and Consequences’, Princeton and Oxford: Princeton University Press, 153-169.

Michalon, Thierry (2003): ’L’Arique au défi de l’état pluricommunitaire’. Le Monde Diplomatique, 2003. december, URL: http://www.monde-diplomatique.fr/2003/12/MICHALON/10884.

Mill, John Stuart (1962): ‘A few thoughts on parliamentary reform’ and ‘A few words on non-intervention’. Kötetben: ‘Essays on Politics and Culture’, szerk.: Himmelfarb, Gertrude; New York: Doubleday and Company Inc, 327-358 és 396-413.

Mohan, C. Raja (2004-05): ’What if Pakistan Fails? India isn’t Worried… Yet’. *The Washington Quarterly*, 28:1 (Winter 2004-2005), 117-128.

Nguyen, Minh (2005): ’The Question of ’Failed States’ – Australia and the Notion of State Failure’. Uniya (Jesuit Social Justice Centre), View on Asia Briefing Series, 2005. március. URL: www.uniya.org/research/state_failure.pdf.

Nicholson, Michael (1998): ’Failing states, failing systems’. Paper presented at the conference "Failed States and International Security: Causes, Prospects, and Consequences", Purdue University, West Lafayette, February 25-27, 1998. URL: www.ippu.purdue.edu/failed_states/ 1998/papers/nicholson.html.

Prunier, Gérard és Gisselquist, Rachel (2003): ’The Sudan: A Successfully Failed State’. Kötetben: Rotberg, Robert I., szerk.: ’State Failure and State Weakness in a Time of Terror’, Cambridge (Massachusetts): World Peace Foundation és Washington D.C.: Brookings Institution Press, 101-128.

Rice, Susan E. (2003): ’The New National Security Strategy: Focus on Failed States’. Brookings Institution Policy Brief #116, Washington: The Brookings Institution.

Rosenau, James N. (1990): ’Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity’. Princeton: Princeton University Press.

Rotberg, Robert I. (2003): ’Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators’. Kötetben: Rotberg, Robert I., szerk.: ’State Failure and State Weakness in a Time of Terror’, Cambridge (Massachusetts): World Peace Foundation és Washington D.C.: Brookings Institution Press, 1-28.

Runciman, David (2003): ’A Bear Armed With a Gun’. *London Review of Books*, 2003. április 3., 25:7, URL: http://www.lrb.co.uk/v25/n07/runc01_.html.

Sahnoun, Mohamed és Evans, Gareth (2002): ’The Responsibility to Protect’. *Foreign Affairs*, 2002. november-december, 81:6.

Scoblete, Gregory (2005): ’Failed State’. URL: www.techcentralstation.com/090705E.html.

Straw, Jack (2002): ’Failed and Failing States [’A speech given by foreign secretary Jack Straw at the European Research Intiture, University of Birmingham, at 12pm on Friday, 6th of September 2002’]’. URL: www.eri.bham.ac.uk/events/jstraw060902.pdf.

Szentes Tamás (1999): Világgazdaságtan I. – Elméleti és módszertani alapok. Budapest: Aula.

Teschke, Benno (1998): ’Geopolitical Relations in the European Middle Ages: History and Theory’. *International Organization*, 52:2, 325-358.

Thoreau, Henry (1849): ’Civil Disobedience’. (Esszé), URL: http://eserver.org/thoreau/civil1.html; http://eserver.org/thoreau/civil2.html; http://eserver.org/thoreau/civil3.html [Három részletben.].

Tilly, Charles (1985): ’War Making and State Making as Organized Crime’. Kötetben: Evans, Rueschemeyer és Skocpol, szerk.: ’Bringing the State Back In’, Cambridge: Cambridge University Press, 169-191.

Urquhart, Brian (2004): ’The United Nations after 9/11 – Conversation with Sir Brian Urquhart, Former Under Secretary General of the United Nations’. URL: http://globetrotter.berkeley.edu/people4/Urquhart/urquhart04-con5.html.

Van Notten, Michael (2002): ’From Nation-State to Stateless Nation: The Somali Experience’. URL: www.liberalia.com/htm/mvn_stateless_somalis.htm.

Waltz, Kenneth N. (1979): ’A Theory of International Politics’. New York, London: McGraw-Hill, Inc.

Watson Institute (év nincs megadva): ’Failed States’. URL: http://www.watsoninstitute.org/gs/Security_Matrix/failedstates.htm. (Letöltés: 2005.12.21.)

Wise, William M. (2004): ’American Perpsectives on the Threat Posed By Weak and Failing Asian States’. Presented at the U.S.-China Conference on Areas of Instability and Emerging Threats, Beijing, February 23-24, 2004.

Woodward, Peter (2002): ’The Horn of Africa. Politics and International Relations.’ London: I.B.Tauris.

World Bank (2002): ’World Bank Group Work in Low-Income Countries Under Stress: A Task Force Report’ (2002 September). URL: www1.worldbank.org/operations/licus/documents/licus.pdf.

Amerikai nemzetépítés tegnap és ma – a „japán párhuzam”

Gergely Attila

Kulcsszavak: a japán és a német „párhuzamok”, illetve „modellek” – egy korábban elképzelhetetlen diskurzus – az Egyesült Államok nemzetbiztonsági stratégiája – kézikönyvek Irak újjáépítéséhez – amerikai „nemzetépítési” kísérletek a múltban – a japán „modell” politikai instrumentalizációja – állam- és nemzetépítési kudarcok – a Bush-kormányzat fokozott aktivitása – kedvező külső és belső feltételek a japán esetben – „Maradéktalan siker?” – „Kizárólag amerikai siker?” – „Megismételhető?” – „Hódító vagy bukott állam?” – intézményi sodródás – „siker” és „kudarc” értelmezései – a pusztán funkcionális kritériumok elégtelensége.

A kérdéskör előtérbe kerülése

A kitűzött kérdéskör[1] tartalma és napirendre kerülésének módja nem függetlenek egymástól. Érdemes lehet felidézni, milyen válaszokat váltott volna ki négy-öt évvel ezelőtt, ha a nemzetközi kapcsolatok kutatásának valamely fórumán valaki azzal az „előrejelzéssel” állt volna elő, hogy néhány év múlva a szakma jeles képviselői egyfelől Japán és Németország, másfelől Haiti, Afganisztán, Koszovó, vagy Irak összehasonlításával lesznek elfoglalva; hogy a japán államot a nicaraguaival, a német társadalmat a kambodzsaival, Japán gazdaságát Panamáéval, a német jogrendet Dominikáéval fogják rangos konferenciákon összevetni.[2]

Nem telt bele három év, és a RAND Korporációtól a Carnegie Alapítványig, az Egyesült Államok Békekutató Intézetétől a *Foreign Policy* folyóiratig, a Harvard Egyetemtől a sussexi vagy a kölni egyetemekig projektek és tanácskozások egész sorát szervezték, ahol a szakma tekintélyes képviselői éppen ezt tették, illetve teszik: a japán és a német hagyományokat, intézményeket „kudarcot vallott államokkal” – hadurak, gerillavezérek és kleptokráciák versengésével, működésképtelen bürokráciákkal és infrastruktúrákkal, terroristafészkekkel, végletes korrupcióval és szegénységgel, polgárháborúkhoz vezető etnikai és vallási konfliktusokkal, illegális vándormozgalmakkal, kábítószer- és fegyvercsempészetre, emberkereskedelemre és pénzmosásra berendezkedett bűnözési hálózatokkal, globális egészségügyi katasztrófákkal fenyegető fertőzési gócokkal, vagy éppen tömegpusztító fegyvereket gyártó diktatúrákkal mérték, illetve mérik össze.

A fejlemények láttán joggal vetődhet fel a kérdés (és nem indokol kevesebb figyelmet, mint az így előtérbe került kérdéskör közvetlen tárgyi összefüggései): mi okozhatta az érdeklődés ilyen mérvű átalakulását? Mi történhetett az utóbbi években, ami a korábban szinte elképzelhetetlen diskurzust nemcsak elfogadhatóvá, szakmailag legitimmé, de szinte kötelezővé, „paradigmatikussá", legalábbis nehezen figyelmen kívül hagyhatóvá tette? Annyira, hogy valamit magukra adó szakmai intézmények ma már nem nagyon engedhetik meg maguknak a jelzett párhuzamok mellőzését anélkül, hogy a „tájékozatlanság" vagy a „korszerűtlenség" vádját magukra ne vonnák.

A változás előidézésében, mint közismert, elsődleges és áttételes okok egyaránt közrejátszottak: 2001. szeptember 11-e, Afganisztán és Irak megszállása, főleg ebben a két országban és nagyrészt az Egyesült Államok által szervezett-vezetett állam- és nemzetépítési politikák meghirdetése, és ezektől nem függetlenül a kutatási perspektívák fokozatos átrajzolódása. Maga az „államkudarc"-fogalom nem új. A mai jelentésárnyalattal is több mint tíz évre tekinthet vissza (az elsők között Gerald B. Helman és Steven R. Ratner tették szélesebb körben ismertté a *Foreign Policy* hasábjain 1993-ban közreadott tanulmányukkal[3]). Ami a jelen összefüggésben az utóbbi évek fejleménye, az elsősorban a fogalom használatának további elterjedése, több vonatkozásban „hivatalossá" válása, valamint – egyebek között – a japán és német „párhuzamokra" vagy „modellekre" történő gyakori hivatkozás.

Az előrebocsátottak után nem szorulhat különösebb részletezésre, hogy a címben jelzett kérdéseknek a kutatási programba való felvételét nem e sorok írója, bizonyos értelemben nem is a projekt szervezői kezdeményezték. Miután a kérdéskör a politikai és a kutatási eszmecserében az eredeti történelmi konstellációtól, annak voltaképpeni tényeitől és sajátszerűségétől sokban függetlenedve, az utóbbi években mintegy önálló életre kelt, (a projekt szervezőivel együtt) a szerzőnek nem maradt más választása, mint az, hogy *ezt a tényt* figyelembe vegye, és olvasatait megpróbálja a szűkebben vett tárgykör közvetlen összetevőivel együttkezelni. Ezt ugyanakkor nem öncélúan kísérli meg. Az alábbiakban előbb – a diskurzus sokban származtatott és instrumentalizált jellegét sem feledve – arra a kérdésre keres választ, milyen érvek illetve ellenérvek hozhatók fel a japán eset akár csak analógiaképpen való tárgyalása mellett, illetve ellen („modellként" való tételezéséről nem is szólva); majd ahhoz kísérel meg következtetéseket levonni, hogyan gondolhatók tovább az államkudarc, az államépítés és a nemzetépítés problematikájának egyes elemei a „japán párhuzam" tükrében.

Analógia lehet-e Japán?

„2003 májusának egyik éjszakáján" egy Irak felé tartó amerikai katonai repülőgépen „körülnéztem, hogy szemügyre vegyem új kollégáimat": „azok, akik ébren voltak, elmélyülten olvastak. De amikor megláttam, mit olvasnak, végigfutott a hátamon a hideg […] kivétel nélkül a Németország és Japán amerikai megszállásáról és újjáépítéséről kiadott új könyveket olvasták". Ez nem egy újabb képzeletbeli helyzet leírása, vagy egy regény, netán az Ezeregyéjszaka 21. századi kiadásának részlete. Noah Feldman, a New York Egyetem professzora saját tapasztalataként írja le *Mivel tartozunk Iraknak? A háború és a nemzetépítés etikája* című, 2004-ben a Princeton Egyetem által kiadott munkájában.[4]

Miért olvashatták 2003 tavaszán Feldman professzor „új kollégái" Irakba menet a Németország és Japán amerikai megszállásáról és újjáépítéséről kiadott új könyveket? Egyebek között nyilván azért, mert addigra már megírták (és ki is adták) azokat. De miért írták meg és adták ki ezeket a könyveket éppen 2003 tavaszára? Egyebek között azért, mert néhány hónappal korábban, 2002 szeptemberében közzétették az amerikai nemzetbiztonsági stratégia legújabb változatát[5], amit viszont az előző hónapban Bush elnöknek az iraki háború végleges tervezési munkálatait elrendelő utasítása előzött meg. A dokumentum minden korábbinál határozottabban leszögezte: „Amerikát ma nem annyira a hódító, mint inkább a kudarcot valló államok fenyegetik". Az államkudarc-kezelés legmegfelelőbb módját pedig elsősorban olyan amerikai vezérlésű állam- és nemzetépítési programok jelenthetik[6], amelyeket az Egyesült Államok már korábban is számos esetben alkalmazott, és amelyek sikerességét a legmeggyőzőbben a japán és német esetek bizonyították – tette hozzá az amerikai kormányzat számos képviselője, és, bár nem minden fenntartás nélkül, nagyrészt a nemzetbiztonsági irányelvek nyomán született, vagy azokhoz kapcsolódó szakmai tanulmányok és médiakommentárok hosszú sora.[7] Ezeknek jó félévvel az időszerű nemzetbiztonsági doktrína meghirdetése után már tekintélyes választékából vehették olvasmányaikat Feldman 2003 tavaszán Irakba tartó repülőgépének utasai.

A politikai instrumentalizáció felidézett háttere nélkül aligha érthető, mi volt az a közös nevező, amelyen *egy* diskurzus keretei közé kerültek olyan, egyébként aligha összehasonlítható esetek, mint egyfelől a japán és a német, másfelől a haiti, a dominikai, a kubai, a grenadai, az afganisztáni vagy az iraki: az adott síkon valamennyit az a mozzanat fűzte össze – és a japán, valamint a német esetekben jószerével csak az fűzte össze – hogy az utóbbi száz évben (kizárólagos vagy részleges) amerikai vezetéssel „állam-, illetve nemzetépítési politikák" helyszínei voltak.

A továbbiakban a „japán analógiára” szorítkozva, ennek forgalomba hozatalában, a szakmai vita elemeként való elfogadtatásában néhány könyvnek, illetve tanulmánynak, valamint az ezeket jegyző szerzőknek és intézményeknek különösen nagy szerep jutott. Ezek között említhető a *RAND Corporation* nyolc-szerzős kötete (*Amerika szerepe a nemzetépítésben, Németországtól Irakig*[8]), amely hét esetre: Németországra, Japánra, Szomáliára, Haitire, Boszniára, Koszovóra és Afganisztánra terjedt ki, s amelyet Paul Bremer, Bush elnök iraki különmegbízottja saját szavai szerint „mindig a keze ügyében tart[*ott*]”[9]; Ray S. Jennings tanulmánya az Egyesült Államok Békekutató Intézetének égisze alatt (*Az előttünk álló út – Nemzetépítési tanulságok Japánból, Németországból és Afganisztánból a háború utáni Irak számára*[10]), amely a „japán modell üzenetét” kifejezetten az afganisztáni szerepvállalás céljára törekedett megfogalmazni; Jayne A. Carson ezredes 2003 áprilisában közzétett kutatási jelentése (*Nemzetépítés amerikai módra*)[11], amely az Egyesült Államok Kubában, a Fülöp-szigeteken, Németországban, Japánban, Szomáliában, Haitin, Boszniában, Koszovóban és Afganisztánban követett nemzetépítési politikáit vetette össze; valamint Minxin Pei tanulmányai: 2003 májusában Sara Kasperrel a *Carnegie Endowment for International Peace* jelentéseként (*Tanulságok a múltból, Amerika nemzetépítési teljesítménye*[12]), majd ugyanezen évben önálló cikként a *Foreign Policy* hasábjain (*A győzelemtől a sikerig: a múlt tanulságai*[13]), amelyek nagyjából azonos elemzési háttérre támaszkodva az Egyesült Államok 1898 és 2003 közötti külföldi nemzetépítési vállalkozásait, köztük a II. világháborút követő japánit, tekintették át és értékelték.

Ha a szerzők szándékai nem is feltétlen voltak apologetikusak, a történelmi múltból felidézett „japán párhuzam” több szempontból is kapóra jött az amerikai kormányzatnak. A „japáni nemzetépítésről” el lehetett mondani, hogy: 1./ „sikeresnek bizonyult”, ezért „legitimáló érvényű”; 2./ kifejezetten (a japán féltől eltekintve „egyoldalúan”) „amerikai vállalkozás” volt; 3./ egy „nem-nyugati országban” ment végbe; és 4./ nem volt köze a Clinton-kormányzathoz. Az amerikai megszállási politikát az azt követő évtizedek „gazdasági csodája” a japánok nagy többségével is elfogadtatta. A megszállás formailag nem, de a modernizációs reformpolitika egyértelműen és egyoldalúan amerikai volt. Ezt ki lehetett emelni, mint az eredményes nemzetépítés feltételét, mondván: nem fecséreltek el erőforrásokat és időt koalíciós partnerekkel való nehézkes egyeztetésekkel, mint például Németországban (az ott bekövetkezett meghasonlásról és megosztásról nem is szólva). Arccal Irak felé különösen fontos volt, hogy az amerikai nemzetépítés Japánban mint nem-nyugati országban volt „példaszerű” – a 19. század vége óta végrehajtott nemzetépítési célú-indoklású amerikai beavatkozások sorában eredményesnek tekintett esetek közül a japáni volt a

legelvitathatatlanabb módon „nem-nyugati”[14], és ebben a tekintetben Afganisztánhoz és Irakhoz a leginkább hasonlítható. Nem utolsó sorban: a japán modell emlegetése „politikailag korrekt” volt, használata megkímélte a Bush kormányzatot attól, hogy a Clinton-éra hasonló célú erőfeszítéseire hivatkozva nyilvánvaló politikai ellentmondásokba keveredjen, miután George W. Bush még elnökjelöltként hevesen támadta elődje „nemzetépítési” politikáját (például az ilyen célú, és egyáltalán nem mindenben sikertelen amerikai szerepvállalást a Balkánon). [15] Az ellentmondás még kínosabb lett volna annak figyelembevételével, hogy az 1990-es évek amerikai nemzetépítő beavatkozásait korábban élesen bíráló Bush elnök hivatali évei alatt lényegesen több ilyen beavatkozásra került sor, mint az előző kormányzat idején. Erre az utóbbi szempontegyüttesre James Dobbins, a fentebb idézett RAND-tanulmány elsőnek jegyzett és a jelenlegi adminisztráció vezető köreihez közel álló szerzője utalt egy 2005 februárjában készült interjúban[16], hozzátéve: míg a hidegháború alatt az Egyesült Államok átlag tízévente vállalkozott egy-egy „nemzetépítési célú” beavatkozásra (mint Libanonban, Dominikában, Grenadában vagy Panamában), Clinton elnöksége alatt kétévente, addig Bush első hivatalviselése idején már évente (Afganisztánban, Irakban és Haitin), s ezek a tények is tanácsossá tették a biztos (belpolitikai) távolságban levő „japán analógia” emlegetését.

Ezek után nem meglepő, ahogyan George W. Bush elnök „újra felfedezte”[17] a japán és a német mintát, például az *American Enterprise Institute* díszvacsoráján 2003 februárjában elmondott beszédében:

> „Amerika megtette és megtartotta ezt a [*nemzetépítési*] elköteleződését korábban is – így abban a békében, amely a világháborút követte. Az ellenség legyőzése után nem megszálló hadseregeket, hanem alkotmányokat és parlamenteket hagytunk magunk után.”[18]

A beszéd ténybeli részleteit most nem feszegetve, elismerhető, hogy a történelmi összehasonlítások önmagukban nem feltétlen jogosulatlanok. Miért ne lehetne összehasonlítani, például, az Egyesült Államok kora huszadik századi dél-amerikai és Fülöp-szigeti beavatkozásait a század közepének és második felének Japánban, illetve Vietnámban megkísérelt politikájával – azon az alapon, hogy valamennyi amerikai vállalkozás volt? Még akkor is, ha ez más vonatkozásokban nem éppen „almát almával” összehasonlító eljárás. Ilyen értelemben a japán és a többi történelmi eset egy sorba állítása hasznos meglátásokhoz is hozzásegíthet, különösen ha a cél a kormányzati politika választási ciklusokhoz alkalmazkodó

rövidlátásának ellensúlyozása, csak hosszabb távon azonosítható, esetleg kijózanító hatásúnak remélt tanulságok levonása.

Minxin Pei idézett tanulmányaiban (2003a,b) jó száz éves távon próbált meg ilyen tanulságokat levonni. A Kongresszusi Kutatási Szolgálatok adataira támaszkodva az 1898 és 2003 közötti időszakban az Egyesült Államok mintegy 200 külföldi katonai beavatkozását vizsgálta meg. Ezek között 16-ot (8%) talált olyannak, amelyekre a „nemzetépítés" legalább egy minimális meghatározása alkalmazható. A 16 esetből mindössze négyet (25%) tudott „sikeresnek" elfogadni (ahol az amerikai megszállás után több mint tíz évvel is fennmaradtak a demokratikus intézmények): a japánit, a (lényegében nyugat-[19]) németet, a granadait és a panamait. A „sikeresek" között ott van a japán eset, amelyben a sikert sokan az unilaterálisan amerikai politikának tulajdonítják, de Pei arra mutatott rá, hogy a 12 sikertelennek bizonyult eset legáltalánosabb jellemzője is éppen ez volt: „a történelmi vizsgálódás azt mutatja, hogy a [külföldön végrehajtott amerikai] nemzetépítési kudarcok kulcsmozzanata az unilaterális megközelítés volt".[20] Pei listáján a (viszonylag) „fejlettnek" tartott japán és német eset mindegyike egyben „sikeres" is volt, a többi 14, „fejletlen" esetből csak kettő minősült ilyennek. A „sikeres" Japán (és Németország) további jellemzői a „sikertelen" esetek nagy többségével szemben: erős nemzeti azonosság, nagy etnikai egyöntetűség, viszonylagos társadalmi-gazdasági egyenlőség, viszonylag erős társadalmi kohézió, az állami bürokrácia teljesítőképességének, általában az intézményi fegyelemnek magas szintje. Az utóbbinak is tulajdonítható, hogy Japánban nagyon nagy mértékű volt a háború után a politikai és gazdasági intézmények személyi folytonossága. A „sikernek" nem elhanyagolható tényezője volt, hogy a régi rendszer politikusainak, bürokratáinak és üzletembereinek kevesebb mint 2%-át távolították el a háború utáni tisztogatások során, és még az így eltávolítottak nagy része is később visszatért pályájára (a megszállás alatti első választásokon befutó országgyűlési képviselők 42%-a ilyen, „visszatérő politikus" volt). Ezzel is összefüggött, hogy Japán (és Németország) amerikai megszállása „mindössze" hét évig tartott, szemben a másik „sikeres" ország, Panama összesen több mint 33 évig, a „sikertelen" Haiti 20 évig, a szintén „sikertelen" Nicaragua 18 évig tartó megszállásával. Az idevágó következtetések sorában mind Pei, mind Jennings utal arra, hogy Japán katonai megszállását eredetileg néhány hónapra, legfeljebb (mint Truman elnök) két évre tervezték, de (a császár együttműködését biztosítva is) hét év lett belőle (úgy, hogy 1952, illetve Okinava 1971-ben történt visszaadása óta ugyan nem megszállóként, de az amerikai katonai támaszpontokon az amerikai fegyveres erők máig ott vannak Japánban, miként az immár egyesült Németországban is).

A *RAND Corporation* már említett, a japánival együtt hét amerikai beavatkozást összehasonlító tanulmánya megállapítja: „eddig egyetlen erőltetett demokratizáció sem vezetett öt évnél rövidebb idő alatt eredményre”.[21] A kutatást vezető James Dobbins úgy látja, „jó okkal” lehet a japánit napjaink amerikai nemzetépítési törekvéseivel egy lapon említeni: „Japán és Németország Irakhoz hasonlóan nagyméretű országok, nem úgy mint Bosznia vagy Koszovó”, továbbá „Japán és Németország fenntartás nélkül sikernek tekinthető, míg az 1990-es évek beavatkozásai vagy kudarcot vallottak (mint Szomáliában vagy Haitin), vagy csak megszorításokkal tekinthetők sikeresnek”.[22] A RAND-kötet „a németországinál is gyorsabb és simább sikernek bizonyult” japáni nemzetépítésből levonható tanulságokat a következőkben összegezte:

- A demokrácia igenis átültethető nem-nyugati társadalmakba.
- A háborús felelősség megállapításának módja hosszú éveken át kihathat a belső politikai dinamikára és a külső viszonyokra.
- A fennálló intézmények kooptálása jobban segítheti a nemzetépítést, mint új intézményeknek a semmiből megkísérelt létrehozása.
- Az egyoldalú [*értsd: unilaterálisan amerikai*] nemzetépítés könnyebben kivihető, mint a multilaterális.
- A hatalomösszpontosítás annak érdekében, hogy a gazdaságpolitikai döntéseket egyetlen hatóság hozhassa meg, elősegítheti a gazdaság helyreállítását.
- A gazdaságpolitikai döntések végrehajtásának a helyi elitek szintjére történő delegálása jelentős mértékben csökkentheti a változások hatékonyságát.
- A fogadó nemzet hosszú távon vett jobbítását célzó idealisztikus reformok időnként elsőbbséget kell, hogy adjanak a megszálló hatalom közvetlen globális érdekeinek.[23]

A tanulmány írói megjegyzik: a japán eset nagyobb hatékonyságának ára is volt. Az, hogy a császárt felmentették a háborús felelősség alól és a császárság intézményét felhasználták az amerikai megszállási politikában, továbbá a szomszéd államokat nem vonták be a japán nemzetépítésbe, egyben akadályozta is a háborús felelősséggel való belső szembenézést és a külső megbékélést.[24]

Az „Amerikai Nemzetközi Kapcsolatok Történészei” 2004. évi konferenciájának *Az amerikai külpolitika és a bukott államok: a nemzetépítés történelmi perspektívában* című panelje[25] a dél-amerikai, a Fülöp-szigeteki, a japán és a vietnámi esetek részleteivel és kontrasztjaival foglalkozott. A panel Japánról szóló előadását a Michigan Egyetemről érkezett (japán származású) Sayuri Shimizu tartotta *Japán szövetséges megszállása: a nemzetépítés sikeres esete?* címmel. Shimizu nem vitatta, hogy az amerikai megszálló hatóságok egyes

New Deal-típusú reformjai építő szándékúak és hatékonyak voltak (elsősorban a földreform, továbbá a munkaügyi, a rendőrségi és az alkotmányjogi reformok), de emlékeztetett arra, hogy (a legtöbb más amerikai nemzetépítési projekttől eltérően) számos reformnak voltak belső, japáni előzményei (a gazdasági modernizációt jelentős részben az 1940 körül, még a háború alatt kiépült intézményi rendszerre alapozták, de a női egyenjogúságért vagy az általános választójogért folyó küzdelmeknek is voltak már a háború előtt ismert képviselői az országban stb.); valamint arra, hogy a megszállási politikának negatív társadalmi hatásai is voltak (egyebek között: a háború végén Japánban talált, a korábbi gyarmatokról származó, nagyrészt koreai népességet megfosztották japán állampolgárságától és a kárpótláshoz való jogától, „mert a megszálló hatóságok számára így egyszerűbb volt"). Ehhez hozzá lehetne fűzni: a Japánban követett amerikai politika egyebek között a japán politikai rendszer alakulásán is hagyott nem mindenben kedvező nyomokat (például amennyiben az, nagyrészt geopolitikai megfontolásokból, a Liberális Demokrata Párt egyeduralmához, egyfajta „kvázi-egypártrendszer" kiépüléséhez és félévszázados fennmaradásához, illetve az ellenzéki politika viszonylagos fejletlenségének tartósításához is hozzájárult).

A panel vitáit Francis Fukuyamának az államépítésről 2004-ben kiadott könyve is inspirálta.[26] Mint Fukuyama egy interjúban kifejtette[27]: kutatásaiban 1899, a Fülöp-szigetek amerikai megszállása óta 18-20 amerikai nemzetépítési kísérletet számolt össze és elemzett, s ezek között mindössze hármat tudott sikeresnek ítélni: Japán, Németország és Dél-Korea eseteit. A történészfórum értékelésével egybehangzó megállapításként emelte ki, hogy erős és fenntartható intézmények csak ott voltak kiépíthetők, ahol ezeknek a helyi feltételei, hagyományai, és ezen belül a megfelelő módon elkötelezett helyi elitek is megvoltak (mint pl. Japánban).

Az itt felhozott és a hasonló megközelítésű írásokban a „japán analógia" mint a történelmi általánosítás eszköze, bizonyos értelemben ára, jelenik meg. Ezek az általánosítások az amerikai külpolitika viszonylatában lehetnek:

- politikailag közvetlenebbül instrumentális és legitimáló célzatúak, mint az idézett RAND-jelentés, amelyet Dominique Vidal a *Le Monde diplomatique* 2003 decemberi számában kissé megkésve, de annál ironikusabban „nemzetépítési kalauzként" ismertetett; vagy Jennings tanulmánya, aki elismerte ugyan a japán (és a német) párhuzam behatárolt voltát, de ezeket az afganisztáni amerikai politika egyfajta „receptje" kidolgozásához próbálta meg hasznosítani[28];
- illetve kritikusabb hangvételűek, és rávilágíthatnak olyan tényekre, amelyek szerint például nemcsak a sikerek nem voltak annyira egyértelműek, mint azt utólag sokan

állítják, de a sikeresnél jóval (háromszor-négyszer) több volt az olyan beavatkozás, ahol a korábbi államkudarcot hosszabb távon *államépítési, ill. nemzetépítési kudarc* tetézte, és így az egyes „bukott államok" számára fenntartott címkét a kudarc orvoslására hivatott államépítési, nemzetépítési beavatkozások minősítésére is kiterjeszthetővé teszik.

A történelmi perspektívát hasznosító kritikai indíttatású érvelés a szóban forgó összehasonlítások iránti fenntartásokat határozottabban megfogalmazza. Az ilyen elemzések egyik jellegzetes darabja Amitai Etzioninak az *International Affairs* 2004 januári számában megjelent tanulmánya.[29] A – szociológusként is számon tartott – Etzioni külön fejezetet szentel a (német és) japán párhuzamnak, amelynek már a címe is sokat elmond a szerző értékeléséről: *Németország és Japán: kivételek, amelyek erősítik a szabályt*. Fejtegetésének elején utal arra, hogy a sokban sántító összehasonlítás gyakorlati haszna eleve meglehetősen korlátozott:

> [*Japánban és Németországban*] „Számos elősegítő tényező jóval kedvezőbb állapotban volt, mint a legtöbb olyan országban, ahol nemzetépítési kísérletre került sor. Nem állt fenn a veszélye annak, hogy ezek az országok etnikai csoportjaik közötti polgárháború következtében széteshetnek, mint ahogyan Afganisztán vagy Irak esetében ez a helyzet. Nem volt szükség erőfeszítésekre az egység megteremtése érdekében. Ellenkezőleg: az erős nemzeti egység az egyik fő oka volt annak, hogy a változások viszonylag könnyen bevezethetők voltak. Más kedvező tényezők is voltak, például a magas iskolázottság, a magas egy főre jutó jövedelem, a jelentős középosztály, a hozzáértő kormányzati személyzet, és a korrupció alacsony szintje. … főképpen pedig az önmérséklet erős kultúrája, amellyel rendelkeztek."[30]

A szerző megjegyzi, hogy mindennek ellenére a japáni és a németországi nemzetépítés jóval tovább tartott és sokkal több (egyebek között pénzügyi) erőforrást felemésztett, mint azt előre számították, majd hozzáteszi: az Egyesült Államok is lényegesen más helyzetben volt annak idején. A világgazdasági GDP tömegének akkor felét kitevő Amerika a Japánnak juttatott segélyek és a német megszállás költségei nélkül is költségvetése 13%-át szánta a Marshall-segélyre, míg a ma fele akkora GDP-részesedéssel bíró[31] Amerika költségvetésének kevesebb mint 1%-át fordítja külföldi segélyezésre.[32]

Vannak, akik az analógia iránti fenntartásaikban Etzioninál és az övéhez hasonló megközelítéseknél is tovább mennek: egyenesen az analógia létjogosultságát kérdőjelezik meg. Mégpedig általában annál határozottabban, minél többet tudnak Japánról. Nem egyszerűen „óvatosságra intenek", mint Etzioni, vagy a már idézett történészek, hanem azt

állítják, már az analógiakeresés motivációja is kérdéses; a széles körben tárgyalt „párhuzam" jobbik esetben eleve elhibázott, rosszabbik esetben félrevezető, és az arra való hivatkozás visszaélés a történelmi összevetés lehetőségeivel.

Az ilyen álláspontok egyik legtöbbet idézett képviselője John W. Dower, az MIT professzora, akinek a japán történelemhez való hozzáértését bajos lenne elvitatni (a háború utáni Japán egyik legnevesebb amerikai ismerőjét, a „japán Adenauer"-ként emlegetett Josida Sigeru miniszterelnök „mesteri életrajza"[33] szerzőjét *Magunkhoz ölelni a vereséget: Japán felocsúdása a II. világháborúból* című, 1999-ben megjelent könyvéért[34] Pulitzer-díjjal tüntették ki). Dower már hónapokkal az „Iraki Szabadság" hadművelet elindítása előtt kifejezte „erős fenntartásait" az analógiával szemben. Ma már történészek által idézett első nyilatkozatában[35] rámutatott, hogy Japán amerikai megszállása legalább négy okból összehasonlíthatatlan az iraki helyzettel:

- Japán amerikai megszállásának legitimitása soha nem volt kétséges – a császár támogatta a katonai megadást, a megszállást erkölcsi és jogi legitimitás övezte mind Japánban, mind a szomszédos országokban [*hozzátehetjük: általában a nemzetközi közösségben*].
- Japánban a helyi feltételek kivételesen kedvezők voltak a nemzetépítéshez: nem volt fegyveres ellenállás, nem voltak törzsi villongások, s a népesség egésze iskolázott volt.
- Az Egyesült Államok kész volt egy ilyen vállalkozásra, miután hadműveleti tervezői már 1942 óta alaposan készültek arra.
- Japánban nincs olaj.

Dower még 2003 márciusa előtt kijelentette: „Ma nem rendelkezünk azzal az erkölcsi legitimációval, amivel annak idején rendelkeztünk, de nincs meg egy másik feltétel sem, amely megvolt akkor, amikor Japánt megszálltuk: az amerikai közvéleménynek az a víziója, hogy egy komoly és igazán demokratikus nemzetépítéshez fogunk hozzá, és ezt nemzetközileg rendezett összefüggésekben tesszük".[36] Több mint egy évvel később, 2004 tavaszán egy, a Harvard Egyetemen tartott konferencián[37] részletesen is kifejtette, miért lehetett az adott mértékben sikeres a japáni eset, és miben különbözött lényegileg a mai irakitól:

- Az első és legfontosabb az volt, hogy a megszállás szinte mindenki előtt – a legtöbb japánt is beleértve – legitim volt. Japán császára és kormánya hivatalosan kapitulált.
- Irakkal ellentétben, amikor az amerikaiak elfoglalták Japánt, az ottani kormány (a császártól és a központi bürokráciától a helyi közigazgatásig) teljesen érintetlen volt.

- Bár a japánok politikailag nem voltak teljesen egységesek, nem voltak közöttük olyan vallási, etnikai, törzsi és regionális megosztottságok, amelyek Irakot jellemzik.
- A japánok nemcsak belsőleg, hanem külsőleg is teljes biztonságban érezhették magukat. Nem volt sem külföldi fenyegetés, sem beszivárgási veszély.
- Egy olyan mesterséges képződménnyel szemben, mint Irak, Japán a civil társadalom és a demokrácia több évtizedes hagyományaival rendelkezett.
- A japánok háborús kimerültsége olyan mértékű volt, hogy teljesen elvetették a háború előtti rendszert, és el voltak szánva arra, hogy mindent elölről kezdjenek. Bár a fennálló rendet az Egyesült Államok nyitotta fel, a megszállás azért is sikeres lehetett, mert a japánok a társadalom minden szintjén megragadták az így feltárult lehetőségeket.
- Iraktól eltérően, a megszállás komoly előkészületeit évekkel korábban megkezdték. A célokat meggyőzően és világosan egy olyan vezető fogalmazta meg, akinek volt karizmája és tekintélye.
- Ismét Iraktól eltérően, Japán megszállása mind az Európa iránti szovjet fenyegetésre összpontosító globális politikától, mind az amerikai belpolitikától – ahol a megszállás már az elején sem volt vita tárgya – nagyobb szabadságot élvezett.
- Végül: Japán megszállásában nem volt meg a háborús nyerészkedés látszata, annak valóságáról nem is beszélve. A Japánt megszálló katonaság nem a mai kiszerződött haderő volt, külföldiek nem vettek részt az ország újjáépítésében, és nem voltak a japán gazdaság privatizálását célzó törekvések.

Az utóbbi megjegyzés célzatát konkrétabbá tehetik Dominique Vidalnak a *Le Monde diplomatique*-ban megjelent értesülései: „Iraknak gyakran az [amerikai] kormányzat prominens tagjaihoz közeli cégek által végbe vitt megrablása immár botrányossá vált. [2003.] októberben a *Centre for Public Integrity* leplezte le, hogy 'több mint 70 amerikai vállalat és magányszemély 8 milliárd dollárra rugó szerződést nyert el a háború utáni Irakban és Afganisztánban csak az utóbbi két évben. Ezek [a cégek és magánszemélyek] több pénzt adtak George Bush elnökválasztási kampányára, mint amennyit bármely más politikus kapott az utóbbi 12 évben'. A legfőbb kedvezményezett a *Kellogg, Brown & Root*, a *Halliburton* leányvállalata, amelyet 1995-től Dick Cheney irányított, egészen 2000-ig, amikor is Bush alelnökjelöltje lett. Ő azt állítja ugyan, hogy azóta semmilyen kapcsolata nem volt a céggel, de a *Halliburton* 2001-ben 205 298, 2002-ben 162 392 dollárt fizetett neki, ezen túl pedig egy 32 millió dolláros arany-kézfogással [ismerte el érdemeit]. További két éven át számíthat halasztott fizetésre és 433 333 dollár értékben rendelkezik *Halliburton* részvényekkel."[38] Nem

zárható ki, hogy Dower professzor utoljára hagyott észrevételének megfogalmazásakor megfordult a fejében, mit szólt volna hasonló ügyletekhez MacArthur tábornok, Japán amerikai megszállásának egykori, részben feddhetetlensége okán a japánok tiszteletét is elnyert irányítója. Dower valószínűleg azt sem tudná elképzelni, hogy a japán esetről „Fahrenheit 9/11-típusú" filmet lehetett volna forgatni.

Ugyanazon a konferencián, ahol John Dower részletezte szakmai érveit, Eva Bellin, a Hunter College professzora a japán (és német) esetek különbségeit, szintén a történész látószögéből, a következő nyolc olyan kiindulási feltételben foglalta össze, amelyek kedvezők voltak Japán (és Németország – a továbbiakban csak Japánt említem) demokratizációja szempontjából, de kedvezőtlenek az iraki kilátásokat tekintve:

- A demokrácia nem választható el a gazdasági fejlődéstől. Japán magas fokon iparosodott ország volt. Bár fizikai tőkéje nagy részét a II. világháború elpusztította, továbbra is rendelkezett a gazdasági fejlődéshez nélkülözhetetlen társadalmi és humán tőkével (a szükséges társadalmi hálózatok, szakképzett munkaerő és üzletvezetés). Irak ezekben soha nem ért el összehasonlítható szintet.
- Nagyon nehéz demokráciát fenntartani egy olyan országban, amelyet etnikai konfliktusok szabdalnak szét. Japánban egyetértés volt a nemzeti identitás kérdésében és jelentős volt a társadalmi összetartás. Ez nyilvánvalóan nincs meg Irakban.
- Demokrácia nem virágozhat zűrzavaros körülmények között. Japán olyan hatékony állami intézményekkel emelkedett ki a háborúból, amelyeket a megszálló erők mozgósíthattak. Irakban fájdalmasan hiányoznak a hatékony, érdemelvű és szabályalapú állami intézmények.
- A politikai átmenet azokban az országokban lehetett sikeres, amelyek már rendelkeztek hivatkozható demokratikus tapasztalatokkal. Ez igaz Japánra, de aligha mondható el Irakról.
- Nagy a kontraszt pszichológiai téren is: a teljes legyőzetés és reménytelenség, amely Japánt áthatotta, mély lelki válsághoz vezetett, egy olyan pontig, ahol elsöpörte a régi megrögzöttségeket és az embereket nyitottá tette az újra. Az irakiak soha nem tapasztalták meg a teljes legyőzetésnek és válságnak ezt a sokkját.
- A demokratizáció olyan, nemzeti formátumú politikusokat igényel, akik előbbre tudják vinni és közvetíteni képesek a folyamatot. Japánban az, hogy a császár bekapcsolódott a demokráciára való áttérés folyamatába, sok konzervatív japánt is meggyőzött. Irak hiányt szenved ilyen vezetőkben.

- Jelentős a különbség a megszálló erők az iránti elkötelezettségében is, hogy végigvigyék a folyamatot. Japánban az amerikai erők készek voltak a hosszú távú erőfeszítésre. Ezzel szemben Bush elnök 14 hónapi megszállás után át akarta ruházni a szuverenitást Irakra.
- Végül: a megszálló erőknek viszonylag szabad volt a keze abban, milyen politikát diktáljanak Japánban, de ez teljesen elképzelhetetlen a mai Irakban.

Az itt idézett konferenciára 2004 márciusában került sor, de Dower professzoron kívül mások is voltak, akik a „japán párhuzamot" illetően már az iraki hadműveletek elindulása idején hozzá hasonlóan kételyeiknek adtak hangot. Közöttük említhető Douglas Porch, aki a *National Interest* 2003. nyári számában megjelent tanulmányában[39] így írt:

> „Lehet, hogy Irak amerikai megszállása pontosan úgy halad majd, ahogyan azt az elnök elképzelni látszik. Ezt remélhetjük. De nem sok jó várható attól, ha Németország és Japán 1945 utáni amerikai megszállásáról azt feltételezzük, hogy ihletforrásunk lehet. Minél mélyebbre ásunk ezekben a tapasztalatokban, annál kevésbé időszerűnek és annál inkább kifejezetten átvehetetlennek tűnnek. Valójában lehet, hogy tanulmányozásuk legmegfelelőbb célja annak felismerése kellene, hogy legyen, hogy mit ne tegyünk [Irakban], miután az igazi demokrácia útja az 1945 utáni Németországban és Japánban egyáltalán nem volt olyan sima."[40]

A német eset egyes sajátosságainak taglalása után Porch sarkított retorikával, de lényeges körülményekre mutat rá:

> „Az igazság az, hogy a két korábbi tengelyhatalom sikeres rehabilitációja kevésbé az amerikai megszállási politikának, mint inkább egy sor más tényező összjátékának volt köszönhető. Ezek között említhető a felvilágosult politikai vezetés, Európában a Marshall-terv, Japánban a koreai háború által lendületbe hozott „gazdasági csoda", valamint a demokratikus kormányzás bármennyire törékeny, de mégiscsak létező előzményei mindkét országban. A japánok és a németek tehetségesek, újításra képesek és technológiailag előrehaladottak voltak 1945-ben, akikkel politikai rendszereik visszaéltek és akiket a háború szétmorzsolt. De megvolt bennük a gazdasági újjáépítés képessége és az alapos törekvés arra, hogy a múltat maguk mögött hagyják. Alig vették le az elsötétítő papírt az ablakokról, mint a történész John Dower írja, japánok milliói határozták el, hogy 'az állam diktátumától független életet fognak élni'. Mindezek fölött pedig a szovjetektől való félelem mindkét országban arra késztette a népesség által támogatott vezetőket, hogy az amerikai katonai ernyő alatt keressenek menedéket. […] A tényleges rehabilitáció azoknak a tényezőknek a kombinációjából származott, amelyeket Clay tábornok mind a japánok, mind a németek esetében 'helyreállási képességnek' és a 'szovjetektől való félelemnek' nevezett, valamint a kitartó türelemből fakadt, amíg a japánok és németek legyőzték az amerikai uralom

> iránti sértettségüket és demokráciáikat az 1950-es, 1960-as években a maguk kezébe vették. Ez igencsak messze van attól, amit az akkori történésekről ma képzelnek. A mai, történelmileg járatlan feltevés az, hogy ha a gonosz és erkölcstelen tengelyországok-beli népességeket, amelyek példanélküli méretekben voltak képesek szörnyű kegyetlenségekre és öngyilkos fanatizmusra, közvetlen és némileg meghosszabbított amerikai vezetés alatt rendes, törvénytisztelő, szinte banális társadalmakká lehetett átgyúrni, akkor miért ne lehetne egy félig Baász-pártosított Irakot. Szaddam végül is inkább demoralizálta, mint fanatizálta népét, így egy alapvető értelemben Irakot sokkal könnyebben lehet demokratizálni, mint annak idején Japánt és Németországot. Valóban csak arról lenne szó, hogy Iraknak egyszerűen helyre kell állítania a civil társadalom és a kulturális pluralizmus erős hagyományait, ahogyan Eric Davis írta, amelyeket 1968-ban a soviniszta pán-arab ideológia és a Baász Párt despotizmusa maga alá temetett?"[41]

Porch egy másik cikkében[42] olyan történészeket idéz, akik a fenti meglátásokat még találóbban fejezik ki. Például John Gimbelt, aki szerint Németországban „a legtöbb olyasmi, amit az amerikaiak pozitív programként próbáltak előbbre vinni, olyan negatív hatásokkal járt, amelyek messze jelentősebbek voltak, mint a pozitív eredmények"[43]; valamint Dennis L. Barkot és David R. Gresst, akik így írnak: a két korábbi tengelyhatalom [Németország és Japán] sikeres rehabilitációja kevésbé volt a szövetséges megszállási politika eredménye, mint inkább „egy sor egyéni döntésé és széles társadalmi, gazdasági fejleményeké, amelyek a győztesekre legalább annyira hatással voltak, mint a legyőzöttekre"[44].

2004-ben John D. Montgomery és Dennis A. Rondinelli Afganisztán viszonylatában így fogalmaznak a „japán analógiáról":

> „MacArthur Japánját gyakran idézik, mint a demokratikus nemzetépítés modelljét, mert kimenetelét reményteljes előjelnek tekintik a hasonló körülmények közötti sikerre nézve." De: „Az Afganisztánnal vont párhuzam egy mítosz. Senki nem akar külföldi prokonzult [*utalás a háború utáni Japán „amerikai urára", MacArthurra – G.A.*] hivatalba iktatni Kabulban; az amerikai törvényeket és szabályokat ritkán tekintik mintának az iszlám világban; egy új alkotmányt megfelelő képesítésű afgánoknak kellene megtervezni, nem külföldi tanácsadóknak; és mindennél inkább: az országban nem volt belső biztonság, ami szavatolni tudta volna a folytonosságot, nem volt egy tisztelettel övezett császár, hogy stabilitást nyújtson …"[45]

Az eddigiek is sok ellentmondásra rámutattak: nemcsak az kérdés, hogy a Japánban végrehajtott amerikai nemzetépítés minden vonatkozásban annyira egyértelműen siker – főként, sőt szinte kizárólag, amerikai siker – volt-e, amennyire ezt gyakorta beállítják; hogy a maga konkrétságában bármely mozzanata „másolható-e", megismételhető-e; hanem egyes vonatkozásokban akár az is, hogy *nemzetépítés* volt-e egyáltalán. Beszéltek-e 1945-ben, akár

amerikai részről, Japán esetében „nemzetépítésről”? A Megszállási Direktívák sehol nem tartalmaznak „nemzetépítésre” való utalást.[46] Igaz, a „végső célok” között – „annak biztosítása érdekében, hogy Japán soha többé ne veszélyeztethesse a világ békéjét és biztonságát” – ott volt egy „demokratikus és békés kormány mihamarabbi létrehozásának” célkitűzése, de sem a dokumentumban, sem a korabeli fogalomhasználatban nem volt szó „nemzetépítésről”. A szó és a fogalom alkalmazása jóval későbbi, sokban utólagos fejlemény. Kérdés azonban, mennyire lehet akár utólagosan is valamilyen öncélú „nemzetépítésről” beszélni, miután az amerikai politikát japáni céljaiban a pacifikálás után is elsősorban a hidegháború globális logikája vezette, s ha voltak is fél évszázad távolából nemzetépítésinek minősíthető szempontok és eredmények, annak idején azok is nyilvánvaló módon globális hatalmi kritériumoknak rendelődtek alá. Ennek belátásához elég lehet csak az amerikai politika 1947-48-tól bekövetkezett nevezetes „*reverse course*” fordulatára[47] és annak világpolitikai motivációjára utalni: az „irányfordítás” (a kommunizmus kínai felülkerekedését követően) legalább annyira szolgálta a japán *szövetséges*, mint amennyire a japán *nemzet,* vagy demokrácia építését.[48]

Ha a japán eset a ma közkeletű perspektívában sem államépítésnek, sem nemzetépítésnek, sem maradéktalan sikernek, sem kizárólag amerikai sikernek, sem pedig megismételhetőnek, sem lényegi sajátosságaiban egyáltalán összehasonlíthatónak nem állítható, akkor jogos lehet a kérdés: hozzájárulhat-e tárgyalása valamivel is a mai államkudarc- és nemzetépítési problematika újragondolásához?

Hozzájárulhat-e a „japán párhuzam” vizsgálata az államkudarc-, illetve nemzetépítési problematika továbbgondolásához?

Nem feltétlen ellentmondás, hogy már az eddigiek is a kérdés igenlő megválaszolásához szolgáltathatnak adalékot. Különösen, ha „egy lépést hátralépve” Montgomery-Rondinelli indítványát fontolóra vesszük: „a hamis analógiák visszaszorításának módja”, „ha a hasonló cselekedetek [*hosszabb távon nyomon követhető*] előzményeire és következményeire összepontosítunk”[49]. Talán nem indokolatlan azt remélni, hogy egy ilyen szélesebb optikában a kérdéskör olyan összefüggései is feltárulhatnak, amelyek a „japán párhuzam” szűkebb megközelítést alkalmazó javaslóinál és bírálóinál sokszor egyaránt figyelmen kívül maradnak, és ugyanakkor a kérdéskör újragondolását is előmozdíthatják.

Mind a párhuzam-szerkesztők, mind kritikusaik mintha eleve túltennék magukat nem egy olyan (korántsem pusztán logikai) ellentmondáson, amely egyfelől a nemzetbiztonsági

stratégia, másfelől a „japán analógia” meghatározása között húzódik. Hogyan is szól a ma érvényben levő doktrína? „Amerikát ma nem annyira a hódító, hanem a kudarcot valló államok fenyegetik”.[50] A japán esetet megidéző érvelés logikája szerint: 1./ a fenyegetést nem hódító, hanem kudarcot valló államok jelentik; 2./ erre az adekvát válasz a nemzetépítés politikája; 3./ a nem-nyugati helyszínen végrehajtott ilyen kísérletek között a legsikeresebb, így a mai erőfeszítéseket is leginkább legitimáló érvényű a második világháború után Japánban véghez vitt amerikai nemzetépítés. A következtetés szinte magától értetődőnek tűnhet, és senki nem tette szóvá, hogy a Japánban megvalósított amerikai nemzetépítés hosszabb távon tekintve egyáltalán nem egy „kudarcot vallott”, sokkal inkább egy „hódító államnak” a kihívására adott válasz volt. Sok mindent el lehet mondani az 1930-as évek elejétől Ázsia nagy részét meghódító japán államról – folytatható az érvelés –, de azt aligha, hogy szuverenitásának alapvető funkcióit az államkudarc-fogalom ma és a jelen kutatási programban is általánosan használatos értelmében saját (különösen a szűkebben vett, a gyarmatok nélküli) felségterületén ne tudta volna érvényesíteni. Valójában erre mind a háború előtt, mind a háború alatt, de még a háború után is – akkor már az amerikai megszálló hatóság által ellenőrzötten és irányítottan – számos olyan alapvető szerepkörében képes volt, illetve képes maradt, amelyek sérülése vagy ellátatlansága a mai államkudarc-meghatározások alapvető összetevőjének számít. Hozzáfűzhető ehhez, hogy amikor az Egyesült Államok és Japán az 1930-as évek elején „ütközési pályára álltak”, a ma leginkább elterjedt kudarckritériumok tükrében sokkal inkább lehetett a japán állam sikereiről, mintsem kudarcairól beszélni. A modernizálódó japán állam, különösen az 1920-as évek második felétől, számos problémával, sőt válságjelenséggel küzdött, de 1932-ben az amerikai Stimson[51]-doktrína (a Kínán belüli új japán foglalások el nem ismeréséről), vagy Roosevelt elnök nevezetes 1937. őszi chicagói „karantén-beszéde” (amely szerint a nemzetközi közösségnek Japánt Németországgal és Olaszországgal együtt „karanténba” kell zárnia) nem egy, a mai meghatározások többsége szerint „bukottnak” tekinthető, hanem inkább egy „nagyon is sikeres” állam ellen irányult. E gondolatmenet szerint: lehet, hogy ma az amerikai biztonsági stratégia a „kudarcot valló államok” esetére írja elő a „nemzetépítési politika” alkalmazását, és hogy elfogadjuk a japánit a „nemzetépítőnek” tekintett amerikai beavatkozások sorában „sikertörténetnek” – de még ebből sem következne, hogy a két állam szembekerülésekor az amerikai politikát (vagy később és tágabban a Szövetséges Hatalmakét) a japán császárságnak a mai meghatározások által tipikusan tételezett „államkudarca” és az arra adandó „nemzetépítési” válasz motiválta volna. A felvetést összefoglalva: „nemzetépítést” a mai doktrína a „hódító államokkal” kontrasztban fő veszélynek tekintett

„bukott államok” esetére írja elő, ám a második világháború utáni japáni (utólag úgy nevezett) „nemzetépítési sikertörténetben” kifejlő amerikai politikát eredetileg nem egy „bukott”, hanem egy „hódító”, számos ma hivatkozott ismérv szerint „sikeres”, állammal szemben alkalmazták.

Vagy mégsem? Hát nem a japán államnak a csendes-óceáni háború végével bekövetkezett totális kudarca után folyamodott Amerika a „nemzetépítés” politikájához? Túlságosan egyszerű lenne erre azzal válaszolni, ami a korabeli japán háborús propagandából következne: mi más lehetett volna a sorsa az – „egyébként elsöprő sikereket arató” – japán államnak, mint a kudarc, „miután az egész világ ellene támadt”. Egy ilyen megközelítésben a kudarcot közvetlenül az amerikai támadás kényszerítette egy különben „sikeres” államra …

Már az eddig felhozott észrevételek is tágíthatják az államkudarc és nemzetépítés kérdéskör kutatásának horizontját: nem egyszerűen „siker” és „kudarc” relativizálásához járulhatnak hozzá, de ahhoz is, hogy oksági összefüggésbe lehessen hozni és egyetlen oksági kör elemeiként látni a korábban egymástól elszigetelten kezelt „siker”-, illetve „kudarc”-mozzanatokat. Továbbvezethet ebben az irányban, ha közelebbről megvizsgáljuk a kérdést: mikor is következett be valójában a japán állam kudarca? Vajon akkor, amikor a birodalom császára 1945. augusztus 15-én bejelentette a fegyverletételt; vagy két héttel később, szeptember 2-án, amikor aláírták a kapitulációs okmányt; vagy inkább előbb, amikor a japán szigetek amerikai bombázása megkezdődött; vagy akkor, amikor, részben az amerikai embargópolitikára válaszul, japán részről megtámadták Pearl Harbort; vagy éppenséggel már jóval korábban?

A „japán párhuzam” egyfelől kérdésesebb, mint azt számos híve gondolta vagy feltüntette, másfelől olyan érveket is rejt, amelyeket javaslói nem hoztak fel. A párhuzamnak nemcsak arról a vonulatáról van szó, amely a „bandita államokkal”, „lator államokkal” szembeni amerikai küldetéstudat és külpolitika hagyományaival, ennek a két világháború között és Japánnal szemben is érvényesített irányával kimutatható. Még inkább idetartozik annak felismerése, hogy a japán állam a működőképesség nem egy lényeges ismérve szerint már jóval a katonai vereség előtt nyilvánvaló módokon kudarcot vallott. Ha az 1920-1930-as éveket közelebbről vizsgáljuk (kétségtelen: visszamehetnénk az időben a 19. századba, vagy még korábbra is), nem nehéz észrevenni, hogy a „sikerek” és a „kudarcok” ugyanannak a jelenségsornak a különböző olvasatai: a kudarc csak a „siker” fonákja, a „siker” a kudarc „fényes” oldala. Nem is feltétlen csak külső megítélések szerint. Bár az „analógia” tárgyalásai figyelmen kívül hagyják, a korabeli japán állam, már mielőtt katonailag összeomlott volna, egyes saját normái szerint is súlyosan kudarcot vallott. Talán a legkézenfekvőbb módon

felismerhető ez abban, ahogyan a japán államnak és (polgári) kormányának ellenőrzése alól a (szárazföldi) hadsereg tevékenysége fokozatosan és végzetesen kicsúszott. A császárközpontú japán állam és maga a császári intézmény már jóval a katonai összeomlás előtt kudarcot vallott „saját" szárazföldi hadseregének egyrészt Kínában, másrészt belföldön elszabadult hatalmi törekvései fölötti ellenőrzésképtelensége tekintetében. 1930 és 1936 között szélsőséges militarista erők 19 politikai célú terrorakciót hajtottak végre. Ezek egyike ellen a császár személyesen lépett fel[52], de ez a rendszer szervi problémáit, a japán történelemben intézményileg is „beépült" ellentmondásait nem oldhatta meg. Ebben az értelemben a korabeli japán állam – sodródása lehetséges belső ellensúlyainak felszámolásában, valamint az ellenőrzése alól kicsúszott hadsereg és militarizmus által elért – „sikereibe" bukott bele, már jóval az 1945 nyarán bekövetkezett katonai vereség előtt.

A japán esetből az államkudarc-nemzetépítés kérdéskör továbbgondolásához néhány következtetés a történeti részletek bővebb kifejtése nélkül is levonhatónak tűnik:

- Egy államnak nem feltétlen csak a mai meghatározásokban közkeletű „kudarca" jelenthet fenyegetést vagy kockázatot a nemzetközi rendre és/vagy saját jövőjére nézve, s indokolhatja a fokozott nemzetközi figyelmet, esetleg beavatkozást – nevezzük ezt „nemzetépítésnek", „humanitárius intervenciónak" [53] vagy bármi másnak. A „sikernek" nem kevésbé lehetnek hasonló kockázatai, miként az 1930-40-es évek amerikai-japán kölcsönhatásaiban valóban mindkét fázis, illetve mindkét elem egyidejűleg is kimutatható. A japán eset behatóbb tanulmányozása már ennyiben is „kudarc" és „siker" fogalmainak általánosabb felfogására ösztönözhet: emlékeztethet funkcionális fogalmaik – egyebek között kulturálisan vagy korszakosan tipikus – értelmezési és értékelési keretektől függő viszonylagosságára, a „siker"-, illetve „kudarc"-észlelés részlegességére; rávilágíthat olyan nagyobb tér-idő távlatú megközelítések szükségességére, amelyekben „siker" és „kudarc" egymáséra visszacsatoló ciklusai, valamint egyidejű oksági közös nevezői, ugyanazon fejlemények egymást feltételező „siker"- és „kudarc"-mozzanatai, egyaránt felismerhetővé válnak; továbbá rámutathat arra, hogy a nemzetépítési vállalkozások sem feltétlen mindenben sikeresek, illetve amennyiben mégis, akkor sem kizárólag a beavatkozó állam(ok) jóvoltából vagy szándékai szerint azok.

- Ilyen irányú következtetések levonása nyomán jogossá válhat a kérdés: amennyiben a nemzetközi biztonsággal szembeni fenyegetésnek, így a nemzetépítési vagy más

beavatkozási politika igazolhatóságának alaposabb ismérve nem egyszerűen a „kudarc" vagy a „siker", akkor mi lehet az. Ezen a ponton a japán eset, illetve a huszadik század második harmada japán-amerikai kölcsönhatásainak tüzetesebb elemzése ismét közelebb vihet a válaszhoz: ez „kudarcon" vagy „sikeren" túl az adott állam (és társadalom) intézményi rendje fenntarthatóságának, a belső erőkből való folyamatos megújulás képességének vagy az arra való képtelenségnek a feltételeiben keresendő. Bármilyen „sikeres" lehet is egyes versenymezőnyökben, amennyiben saját problémáit nem tudja saját erőivel megoldani (Japán adott történeti esetében: a sodródással szemben nem tud belső rendjében hatékony ellensúlyt állítani[54]), indokolttá (vagy éppen elkerülhetetlenné) válhat a belsőleg hiányzó (részben az adott berendezkedés „sikereként" kiiktatott) ellensúlyok külső erőfeszítéssel történő pótlása, illetve az ezek kifejlesztésében való közreműködés (külső erőforrások igénybevételével való intézmény-, vagy nemzetépítés) – de csak úgy és addig, ahogyan és ameddig a beavatkozás valóban ezt szolgálja.[55]

- Mindez a pusztán funkcionális kritériumok elégtelenségére is rávilágíthat, a pusztán technikai értelemben vett „siker"-, vagy „kudarc"-fogalmak meghaladásának követelményét is magában hordozza. A megújulás képességének, vagy e képesség hiányának éppen úgy megkerülhetetlen normatív összetevői vannak, miképpen a beavatkozás sem igazolható pusztán instrumentális érvekkel. Ahogyan egy állam sikerét vagy kudarcát nem lehet csak azzal mérni, hogy adott területen „gondoskodni tud-e bizonyos szolgáltatásokról", úgy a nemzetépítési politika legitimálásához sem lehet elegendő kijelenteni, hogy azért kell akár „kudarcot valló", akár „sikeres" államok esetében beavatkozni, „mert az ilyen rezsimek egyszerűen fenyegetést jelentenek az amerikai érdekekre nézve"[56]. A „japán párhuzam" boncolásának eredményei arra utalnak, hogy egyfelől államkudarc, illetve -siker általánosabb fogalmainak kidolgozásához egy ponton túl nélkülözhetetlen a pusztán funkcionális megkülönböztetésekre, technikai ismérvekre szorítkozó meghatározások meghaladása és normatív kritériumok bevezetése; másfelől következményeik teljesebb perspektívájában a nemzetépítési beavatkozások sem ítélhetők meg kizárólag valamiféle technikai hatékonyság mércéi szerint, sem az „épített", sem az „építő" államokra vagy nemzetekre gyakorolt hatások tekintetében. A katonai hódítások idején Japánban az „életszínvonal" széles körben emelkedett, ami hozzájárult a háború tömegtámogatásához, de ettől az utóbbi nem vált a demokratikus fejlődés (egyáltalán a

fejlődés) bizonyítékává. Nem kevésbé a normatív szempontok figyelembe vétele mellett szól, hogy nem lehet mindent csak külső erőkkel biztosítani – a külső feltételek és kényszerek elmúltával az eredmények tartósak, valóban fenntarthatók csak annyiban lehetnek, amennyiben belsőleg fedezettel bírnak. A normatív tényezők szerepének és autonómiájának elismerése a sikeres „exit-stratégiának" is feltétele.

Összefoglalva, a fentiek figyelembevételével valószínűsíthető, hogy a „japán párhuzam" vizsgálata az államkudarcról/sikerről, ill. nemzetépítésről folyó vitát több vonatkozásban előbbre viheti: 1./ szemléltetheti, hogy nem elszigetelten, mintegy önmagukban vett „kudarcuk", vagy „sikerük" az, ami egyes államok részéről a nemzetközi rendre, biztonságra elsődleges kockázatot, fenyegetést jelenthet és a külső beavatkozást, „nemzetépítést" indokolhatja; 2./ felhívhatja a figyelmet arra, hogy fenyegetést sokkal inkább a belülről megújulni képtelen államok, a maguk által felerősített és többnyire „sikerként" elkönyvelt sodródási tendenciákat belső alapon ellensúlyozni nem tudó intézményi berendezkedések támasztanak, elsősorban ezek esetében válhat a beavatkozás is igazolhatóvá, vagy elkerülhetetlenné; 3./ rávilágíthat arra, hogy a megújulási képesség és annak megítélése nem alapulhat pusztán funkcionális kalkuláción, nem nélkülözhet normatív kritériumokat – ez utóbbiak és autonómiájuk elismerése nélkül az esetenként szükségessé váló beavatkozások sem tarthatnak igényt tartós sikerre, és csak annyiban igazolhatók, amennyiben a normatív összetevőket is feltételező megújulási képesség helyreállítását szolgálják.

Összefoglalás

Azt követően, hogy George W. Bush első kormánya megkezdte a közvetlen előkészületeket Irak megszállásához és a 2002 szeptemberében kiadott Nemzetbiztonsági Stratégiában megjelent a tézis, hogy „Amerikát ma nem annyira a hódító, mint inkább a kudarcot valló államok fenyegetik", széleskörűvé vált a vélemény, mely szerint Japán második világháború utáni amerikai megszállása „analógia", sőt „modell" lehet az Egyesült Államok legújabb nemzetépítési vállalkozásainak igazolásához, valamint e beavatkozások sikerességének biztosításához. A párhuzam támogatásához többnyire négy érv valamelyikét, vagy ezek valamilyen kombinációját hozzák fel: 1./ a Japánban követett amerikai politika sikeres volt, ezért legitimáló érvényűnek tekinthető; 2./ unilaterálisan amerikai vállalkozás volt; 3./ egy nem-nyugati országban ment végbe; és 4./ nem volt köze a Clinton-kormányzathoz. Egy, a bukott államok és a nemzetépítés problémáiról indított kutatási program részeként a

tanulmány felidézi, hogyan került a politikai és a szakmai vita napirendjére a „japán párhuzam" kérdése, milyen tárgyi érvek szólhatnak mellette, illetve ellene, végül azt vizsgálja, előbbre viheti-e, és ha igen, mennyiben és milyen módon az államkudarcról és nemzetépítésről az utóbbi években kibontakozott vitát a japán eset elemzése. A tágabb kérdéskör továbbgondolásához levonható következtetések arra utalnak, hogy a nemzetközi rendet és biztonságot érő fenyegetések, továbbá az ezekkel szembeni fellépést igazolni képes érvek elsődleges kritériuma nem feltétlen a szóban forgó államok „kudarca", vagy „sikere"; ilyen kritériumok sokkal inkább köthetők a belső erőkből esedékes megújulásra való képtelenséghez, az adott államok által felerősített és többnyire „sikerként" elkönyvelt sodródási tendenciákat belső alapokon ellensúlyozni nem tudó intézményi berendezkedéshez; valamint a megújulási képesség és annak megítélése nem alapulhat pusztán funkcionális kalkuláción, nem nélkülözhet normatív kritériumokat – ez utóbbiak és autonómiájuk elismerése nélkül az esetenként szükségessé váló beavatkozások sem tarthatnak igényt tartós sikerre, és csak annyiban igazolhatók, amennyiben a belső összetevőket feltételező megújulási képesség helyreállítását szolgálják.

Jegyzetek:

[1] A tanulmány a Teleki László Intézet Külpolitikai Tanulmányok Központja és a Kodolányi János Főiskola Társadalomtudományi Tanszéke „Államok és államkudarcok a globalizálódó világban" c. kutatási programja 2005. december 2-3-i konferenciáján a szerző részéről elhangzott előadás nyomán készült. Kézirat lezárva: 2006. február 27. A szerző ezen a helyen is köszönetet mond a kutatási program vezetőinek és szervezőinek, elsősorban Kiss J. Lászlónak és Marton Péternek.

[2] Azt már ne is kérdezzük, mit szóltak volna ehhez maguk a japánok, a németek, az irakiak vagy az afgánok.

[3] Helman, Gerald B. – Steven R. Ratner (1993): 'Saving Failed States', *Foreign Policy*, 1993. Winter, Nr. 89. Helman és Ratner tanulmányára Minh Nguyen elemzése hívta fel figyelmemet (The Question of 'Failed States', Australia and the Notion of State Failure, View on Asia Briefing Series, Uniya Jesuit Social Justice Centre, March 2005. (p.3.) internet: <www.uniya.org/research>; legutóbbi letöltés: 2005. november 11.

[4] Feldman, Noah (2004): 'What We Owe Iraq, War and the Ethics of Nation Building', Princeton Univerity Press, p 1

[5] National Security Strategy of the United States of America, 2002. szeptember, Internet: <www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>. Hivatkozik rá: Minh Nguyen: 'The Question of 'Failed States', Australia and the Notion of State Failure, View on Asia Briefing Series, Uniya Jesuit Social Justice Centre, March 2005. (p.2.) Internet: <www.uniya.org/research>; legutóbbi letöltés: 2005. november 11.

[6] Ennek a politikának egyik legújabb fejleménye, hogy a washingtoni külügyminisztériumban a közelmúltban Újjáépítési és Stabilizációs Koordinátori Hivatalt („State Department's Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization", rövidítve: S/CRS) állítottak fel, amelyet az amerikai közéletben egyszerűen csak „Nemzetépítési Hivatalnak" neveznek. Az új hivatal egyik legélesebb hangú bírálata a Cato Intézettől származik: Logan, Justin – Christopher Preble (2006): Failed States and Flowed Logic: The Case Against a Standing Nation-Building Office, PittsburghLIVE, January 29, 2006; internet: <http://www.pittsburghlive.com/x/tribune-review/opinion/columnists/guests/s_417933.html>, legutóbbi letöltés: 2006. február 2. A hivatal felállítását elrendelő elnöki utasítás Fehér Ház-i indokolását ld.: Statement on Presidential Directive on U.S. Efforts for Reconstruction and Stabilization, internet: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/12/20051214.html>, legutóbbi letöltés: 2006. január 5.

[7] Az amerikai légierőhöz kapcsolódó Air University Library 2005 szeptemberére 11 oldalas jegyzékben tekintette át az idevágó internet források, könyvek, folyóirat-cikkek és egyéb dokumentumok bibliográfiai adatait. (Internet: <http://www.au.af.mil/au/aul/bibs/postconflict.htm>, legutóbbi letöltés: 2006. február 2.)

[8] Dobbins, James et al. (2003): 'America's Role in Nation-building, From Germany to Iraq', RAND Corporation; internet: <http://www.rand.org/pubs/authors/d/dobbins_james.html>, legutóbbi letöltés: 2005. november 29.
[9] Paul Bremer-t Dominique Vidal idézi a RAND-jelentésről írott ismertetésében (Vidal, Dominique: 'A Guide to Nation-Building', Le Monde diplomatique 2003 decemberi angol nyelvű kiadása; internet: <http://mondediplo.com2003/12/10rand>; legutóbbi letöltés: 2006. január 26. Nem zárható ki, hogy a RAND-tanulmány is közrehatott abban, amit az iraki megszállás harmadik évfordulója felé közeledve egyre gyakrabban Bremer és az amerikai politika szemére vetnek: nem számolt elég reálisan az iraki ellenállás erejével (Japán és Németország esetében ezzel nem kellett hasonló súllyal számolni).
[10] Jennings, Ray Salvatore (2003): 'The Road Ahead, Lessons in Nation Building from Japan, Germany, and Afghanistan for Postwar Iraq', United States Institute for Peace, April 2003.
[11] Carson, Jayne A. (2003): Nation-Building, The American Way, U.S. Army War College, April 2003. (internet: <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA415736> ; legutóbbi letöltés: 2006. február 2.)
[12] Pei, Minxin, Sara Kasper (2003): 'Lessons from the Past: The American Record on Nation Building', Carnegie Endowment for International Peace, Policy Brief 24, May 2003. Internet: <http://wwwceip.org/files/pdf/Policybrief24.pdf>; legutóbbi letöltés: 2005. november 20.
[13] Pei, Minxin (2003): 'From Victory to Success: Lessons of the Past', Foreign Policy, July/August 2003.
[14] Pei, Minxin (2003): 'From Victory to Success: Lessons of the Past', Foreign Policy, July/August 2003. A másik három eset Németország, Grenada és Panama volt.
[15] 2002-ig a Bush-kormány nemcsak, hogy nem beszélt japán és német párhuzamokról, de a Clinton-kormányzat nemzetépítési politikájától is igyekezett elhatárolódni. Mint Francis Fukuyama felidézi, 2000 októberében George W. Bush még így érvelt: „Nem hiszem, hogy csapatainkat olyasmire kellene használni, amit nemzetépítésnek neveznek". (F. Fukuyama: Nation-Building 101, The Atlantic Monthly, January/February, 2004. <http://www.theatlantic.com/doc/200401/fukuyama>, legutóbbi letöltés: 2006. január 17.) Ami a Japánnal való párhuzamot illeti, az még a Defense Monitor 2001. októberi, a bukott államokkal szembeni amerikai politikáról szóló számában sem jelent meg. (Stohl, R., M. Stohl: Fatally Flawed? US Policy toward Failed States, The Defense Monitor, The Center for Defense Information, Washington D.C., October 2001. Vol. XXX. Nr. 8.)
[16] Dobbins, James (2005): 'Nation Building and Democratization', Conversations with History, Institute of International Studies, UC Berkeley, interview by Harry Kreisler, February 28, 2005. Internet: <http://globetrotter.berkeley.edu/people5/Dobbins/dobbins-con4.html>; legutóbbi letöltés: 2006. január 26.
[17] Douglas Porch kitétele, in: Porch, Douglas (2003): 'Occupational hazards: myths of 1945 and U.S. Iraq policy'. The National Ineterest, Summer 2003. (p.1.)
[18] Porch, Douglas (2003): 'Occupational hazards: myths of 1945 and U.S. Iraq policy'. *The NationalInterest,* Summer 2003. (p.1.)
[19] Arról nem nagyon esik szó, hogy a (nyugat-)németországi "amerikai sikernek" hogyan volt feltétele – egyebek között – a kelet-németországi "szovjet siker".
[20] Pei, Minxin (2003): 'From Victory to Success: Lessons of the Past', Foreign Policy, July/August 2003. Valójában a következtetés tartalmát a mintavétel jellege nagymértékben előre meghatározta.
[21] Dobbins, James et al. (2003): 'America's Role in Nation-building, From Germany to Iraq', RAND Corporation, (p XXiV); internet: <http://www.rand.org/pubs/authors/d/dobbins_james.html>, legutóbbi letöltés: 2005. november 29.
[22] Dobbins, James (2005): 'Nation Building and Democratization', Conversations with History, Institute of International Studies, UC Berkeley, interview by Harry Kreisler, February 28, 2005. Internet: <http://globetrotter.berkeley.edu/people5/Dobbins/dobbins-con4.html>; legutóbbi letöltés: 2006. január 26.
[23] Dobbins, James et al. (2003): 'America's Role in Nation-building, From Germany to Iraq', RAND Corporation, (p 51); internet: <http://www.rand.org/pubs/authors/d/dobbins_james.html>, legutóbbi letöltés: 2005. november 29.
[24] Dobbins, James et al. (2003): 'America's Role in Nation-building, From Germany to Iraq', RAND Corporation, (p 53); internet: <http://www.rand.org/pubs/authors/d/dobbins_james.html>, legutóbbi letöltés: 2005. november 29.
[25] Douglas Little jelentése a Society for Historians of American Foreign Relations (SHAFR) 2004. évi konferenciájának, 9. Paneljéről. Internet: <http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/bush/little.htm>; legutóbbi letöltés: 2005. november 21.
[26] Fracis Fukuyama State Building, Governance and World Order in the Twenty-First Century c. könyvében (Cornell University Press, 2004) az (akkor) új amerikai nemzetbiztonsági stratégiával összhangban írja: „az Egyesült Államokat és a világrendet érő főbb fenyegetések ma gyenge, összeomlott vagy kudarcot vallott államokból származnak", majd így folytatja: a szeptember 11-e utáni világban „Amerika biztonsága nemcsak háborúk megnyerését szolgáló képességétől függ, hanem attól, hogy képes-e önfenntartó politikai intézményeket és erőteljes piacorientált gazdaságokat létre segíteni", éspedig nem csak Afganisztánban és Irakban, „hanem az

egész Közel-Keleten". (Idézi: Douglas Little a Society for Historians of American Foreign Relations 2004. évi konferenciáján, 9. Panel; internet: <http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/bush/little.htm>; legutóbbi letöltés: 2005. november 21.)

[27] Fukuyama, Francis (2004): 'Legitimacy and Power', An Interview with Francis Fukuyama, New Europe Review, 1:3.

[28] Jennings, Ray Salvatore (2003): 'The Road Ahead, Lessons in Nation Building from Japan, Germany, and Afghanistan for Postwar Iraq', United States Institute for Peace, April 2003. (pp 26-30)

[29] Etzioni, Amitai (2004): 'A self-restrained approach to nation-building by foreign powers'. *International Affairs*, 2004. január, 80:1, (pp 1-17)

[30] Etzioni, Amitai (2004): 'A self-restrained approach to nation-building by foreign powers'. *International Affairs*, 2004. január, 80:1, 13)

[31] Ezeket a globális GDP-arányokat a RAND idézett tanulmánya közli.

[32] Etzioni, Amitai (2004): 'A self-restrained approach to nation-building by foreign powers'. *International Affairs,* 2004. január, 80:1, (pp 13-14)

[33] Így mutatja be Dower Josidáról készült, Empire and Aftermath c., a Harvard Egyetem által 1979-ben kiadott életrajzát az ugyancsak szaktekintélynek számító Kenneth B. Pyle (The Making of Modern Japan, D.C. Heath and Company, 1996, második kiadás, p 299).

[34] Dower, W. John: Embracing Defeat: Japan in the Wake of World War II, W. W. Norton & Company, 1999.

[35] Dowernek ezt a nyilatkozatát idézi Sayuri Shimizu, v.ö.: Douglas Little jelentése a Society for Historians of American Foreign Relations 2004. évi konferenciájáról, 9. Panel; internet: <http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/bush/little.htm>; legutóbbi letöltés: 2005. november 21.

[36] Idézi Etzioni, Amitai (2004): 'A self-restrained approach to nation-building by foreign powers'. *International Affairs*, 2004. január, 80:1 (p 13)

[37] Schwartz, Frank J. (2004): 'Forced to be Free: Democratizing Occupations in Japan, Germany, and Iraq'. Centerpiece, 18:2, Spring 2004 (pp 1-2). A konferenciát mintegy száz fős hallgatósággal a "Japán-Amerikai Kapcsolatok Harvard-program" keretében 2004 márciusában tartották. Internet: <http://www.wcfia.harvard.edu/misc/publications/centerpiece/pdfarchive/cpspring2004.pdf> legutóbbi letöltés: 2005. december 1.

[38] Vidal, Dominique: 'A Guide to Nation-Building', a *Le Monde diplomatique* 2003 decemberi angol nyelvű kiadása; internet: <http://mondediplo.com2003/12/10rand>; legutóbbi letöltés: 2006. január 26.

[39] Porch, Douglas (2003): 'Occupational hazards: myths of 1945 and U.S. Iraq policy'. *The National Ineterst,* Summer 2003.

[40] Porch, Douglas (2003): 'Occupational hazards: myths of 1945 and U.S. Iraq policy'. *The National Interest,* Summer 2003. (pp 1-2)

[41] Porch, Douglas (2003): 'Occupational hazards: myths of 1945 and U.S. Iraq policy'. *The National Interest,* Summer2003. p.2.

[42] Porch, Douglas (2003): 'Germany, Japan and the "De-Baathification of Post-Saddam Iraq'. Strategic Insights, 2003 March, 2:3, (pp 1-6) internet: <http://www.ccc.nps.navy.mil/si/mar03/middleEast3.asp>; legutóbbi letöltés: 2006. január 26.

[43] Gimbel, John (1961): 'A German Community under American Occupation: Marburg 1945-1952'. Stanford, CA: Stanford University Press (p 208)

[44] Bark, Dennis L., David R. Gress (1989): 'From Shadow to Substance, 1945-1963'. Cambridge. MA: Basil Blackwell (p 84)

[45] Ezek a megállapítások (p 5) nem zárták ki, hogy ugyanebben a kötetben John M. Heffron "Between Reconstruction and Restoration: Three historical case studies" c. dolgozatának egyik eset-tanulmánya (pp 53-74) Japánról szóljon (pp 63-69). Montgomery, John D., Dennis A. Rondinelli eds. (2004): 'Beyond Reconstruction in Afghanistan, Lessons from Development Experience, Palgrave Macmillan (pp 4-5)

[46] V.ö. Basic Post-surrender Policy for Japan, in: Martin, Edwin M. (1948): 'The Allied Occupation of Japan'. American Institute of Pacific Relations, 1948. (pp 105-116)

[47] V.ö. például: The "Reverse Course" c. fejezettel Pyle kitűnő tárgyalásában (Kenneth B. Pyle: The Making of Modern Japan, D.C. Heath and Company, 1996. 2. kiadás (pp 223-225)

[48] V.ö. Koschman, J. Victor (1996): Revolution and Subjectivity in Postwar Japan, The University of Chicago Press, 1996. The Limits of SCAP's "Democratization" c. fejezet (pp 14-22)

[49] Montgomery, John D., Dennis A. Rondinelli eds. (2004): 'Beyond Reconstruction in Afghanistan, Lessons from Development Experience, Palgrave Macmillan (p 4)

[50] National Security Strategy of the United States of America, 2002. szeptember, Internet: <www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>. Hivatkozik rá: Minh Nguyen: 'The Question of 'Failed States', Australia and the Notion of State Failure, View on Asia Briefing Series, Uniya Jesuit Social Justice Centre, March 2005. (p 2) Internet: <www.uniya.org/research>; legutóbbi letöltés: 2005. november 11.

[51] Ugyanarról a Henry L. Stimsonról (akkor hadügyminiszterről) van szó, aki később Truman elnöknek az atombomba bevetése kérdésében tanácsadója lett.

[52] Sóva császár (Hirohito) életében mindössze néhány alkalommal avatkozott be közvetlenül a politikai események menetébe. 1936 februárjában egy fegyveres puccs-kísérlettel hatalomátvételre törő katonai csoporttal szemben a katonai függelem megengedhetetlennek tartott megsértése miatt lépett fel. (Egy másik, egyben utolsó, személyes beavatkozására az 1945. augusztus 14-én a Szövetséges Hatalmak feltétel nélküli fegyverletételre vonatkozó követelésének államtanácsi elfogadása érdekében került sor.) A korabeli viszonyok ellentmondásosságát jelzi, hogy a császár egy olyan szélsőséges katonai csoporttal kényszerült szembeszállni, amely akciója igazolására "az igazi császári hatalom restaurálásának" (az 1860-as évek „Meidzsi-restaurációjára" utalva, a „Sóva-restaurációnak") jelszavát hangoztatta.

[53] Bizonyára nem véletlen, hogy az amerikai külpolitikáról az utóbbi fél évtizedben írt egyik legbefolyásosabb és magyarul is kiadott munkában a szerző nem használja a „nemzetépítés" kifejezést, hanem következetesen kitart a „humanitárius intervenció" fogalma mellett. (Henry Kissinger: Does America Need a Foreign Policy? Toward a Diplomacy for the 21st Century, Simon & Schuster, 2001., magyarul: Korszakváltás az amerikai külpolitikában? Panem Kiadó, 2002.)

[54] Ezt a két világháború közötti baloldali japán társadalomkritika a kor szóhasználatával „a japán kapitalizmus újratermelésre való képtelensége" tételében foglalta össze.

[55] Francis Fukuyama egyik írásában Michael Ignatieffet idézi, aki „emlékezetesen fogalmazott: miközben a nemzetközi közösség állandóan 'kapacitásépítésről' beszél, a valóság gyakran 'a kapacitások kiszivattyúzása', amikor jól ellátott nemzetközi ügynökségek, vállalkozók és NGO-k érkeznek mobil telefonokkal, laptop komputerekkel és első világbeli fizetésekkel" káoszba és nyomorba süllyedt „bukott államokba". (F. Fukuyama: Nation-Building 101, The Atlantic Monthly, January/February, 2004. <http://www.theatlantic.com/doc/200401/fukuyama>, legutóbbi letöltés: 2006. január 17.) Szintén Fukuyama, egy interjújában mondja el: amerikai újságíró barátja (a The New York Times-tól) találkozott Afganisztánban olyan amerikai „nemzetépítővel", akinek a gépkocsivezetője tízszer akkora fizetést kapott, mint az afgán kormány egy minisztere. (Legitimacy and Power, An Interview with Francis Fukuyama, *New Europe Review*, Vol.1. Nr. 3. 2004.)

[56] Phillips, David L. (2005): Losing Iraq: Inside the Postwar Reconstruction Fiasco, Council on Foreign Relations, May 2005; Internet: <http://www.cfr.org/publication/8903/lessons_in_nationbuilding.html>; legutóbbi letöltés: 2005. február 11.

Hivatkozások, irodalomjegyzék:

Offline irodalom:

Bark, Dennis L., David R. Gress (1989): 'From Shadow to Substance, 1945-1963'. Cambridge. MA: Basil Blackwell.

Dower, W. John (1999): Embracing Defeat: Japan in the Wake of World War II, W. W. Norton & Company.

Etzioni, Amitai (2004): 'A self-restrained approach to nation-building by foreign powers'. *International Affairs*, 2004. január, 80:1.

Feldman, Noah (2004): 'What We Owe Iraq, War and the Ethics of Nation Building', Princeton Univerity Press.

Fukuyama, Fracis (2004): State Building, Governance and World Order in the Twenty-First Century, Cornell University Press.

Fukuyama, Francis (2004): 'Legitimacy and Power', An Interview with Francis Fukuyama, *New Europe Review*, 1:3.

Gimbel, John (1961): 'A German Community under American Occupation: Marburg 1945-1952'. Stanford, CA: Stanford University Press.

Jennings, Ray Salvatore (2003): 'The Road Ahead, Lessons in Nation Building from Japan, Germany, and Afghanistan for Postwar Iraq', United States Institute for Peace, April 2003.

Helman, Gerald B. – Steven R. Ratner (1993): 'Saving Failed States', *Foreign Policy*, 1993. Winter, Nr. 89.

Kissinger, Henry (2001): 'Does America Need a Foreign Policy? Toward a Diplomacy for the 21st Century', Simon & Schuster, 2001. (Magyarul: Korszakváltás az amerikai külpolitikában? Panem Kiadó, 2002.)

Koschman, J. Victor (1996): 'Revolution and Subjectivity in Postwar Japan', The University of Chicago Press.

Martin, Edwin M. (1948): 'The Allied Occupation of Japan', American Institute of Pacific Relations.

Montgomery, John D., Dennis A. Rondinelli eds. (2004): 'Beyond Reconstruction in Afghanistan, Lessons from Development Experience', Palgrave Macmillan.

Pei, Minxin (2003): 'From Victory to Success: Lessons of the Past', *Foreign Policy*, July/August 2003.

Porch, Douglas (2003): 'Occupational hazards: myths of 1945 and U.S. Iraq policy', The National Interest, Summer 2003.

Pyle, Kenneth B. (1996): 'The Making of Modern Japan', D.C. Heath and Company.

Stohl, R., M. Stohl: 'Fatally Flawed? US Policy toward Failed States', *The Defense Monitor*, The Center for Defense Information, Washington D.C., October 2001. Vol. XXX. Nr. 8.

Online irodalom:

Air University Library (2005) jegyzéke a témakörbe vágó internet forrásokról, könyvekről, folyóirat-cikkekről és egyéb dokumentumokról. Internet: <http://www.au.af.mil/au/aul/bibs/postconflict.htm>; legutóbbi letöltés: 2006. február 2.

Carson, Jayne A. (2003): 'Nation-Building, The American Way', U.S. Army War College, April 2003., internet: <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA415736> ; legutóbbi letöltés: 2006. február 2.

Dobbins, James et al. (2003): 'America's Role in Nation-building, From Germany to Iraq', RAND Corporation, internet: <http://www.rand.org/pubs/authors/d/dobbins_james.html>; legutóbbi letöltés: 2005. november 29.

Dobbins, James (2005): 'Nation Building and Democratization', Conversations with History, Institute of International Studies, UC Berkeley, interview by Harry Kreisler, February 28, 2005., internet: <http://globetrotter.berkeley.edu/people5/Dobbins/dobbins-con4.html>; legutóbbi letöltés: 2006. január 26.

Douglas Little jelentése a Society for Historians of American Foreign Relations (SHAFR) 2004. évi konferenciájának, 9. Paneljéről, internet: <http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/bush/little.htm>; legutóbbi letöltés: 2005. november 21.

Fukuyama, Francis: 'Nation-Building 101', *The Atlantic Monthly*, January/February, 2004., internet: <http://www.theatlantic.com/doc/200401/fukuyama>; legutóbbi letöltés: 2006. január 17.

Logan, Justin – Christopher Preble (2006): 'Failed States and Flowed Logic: The Case Against a Standing Nation-Building Office', PittsburghLIVE, January 29, 2006., internet: <http://www.pittsburghlive.com/x/tribune-review/opinion/columnists/guests/s_417933.html>; legutóbbi letöltés: 2006. február 2.

National Security Strategy of the United States of America, 2002, September, internet: www.whitehouse.gov/nsc/nss.html.

Nguyen, Minh: 'The Question of 'Failed States', Australia and the Notion of State Failure, View on Asia Briefing Series, Uniya Jesuit Social Justice Centre, March 2005., internet: <www.uniya.org/research>; legutóbbi letöltés: 2005. november 11.

Pei, Minxin, Sara Kasper (2003): 'Lessons from the Past: The American Record on Nation Building', Carnegie Endowment for International Peace, Policy Brief 24, May 2003., internet: <http://www.ceip.org/files/pdf/Policybrief24.pdf>; legutóbbi letöltés: 2005. november 20.

Phillips, David L. (2005): 'Losing Iraq: Inside the Postwar Reconstruction Fiasco', Council on Foreign Relations, May 2005; internet: <http://www.cfr.org/publication/8903/lessons_in_nationbuilding.html>; legutóbbi letöltés: 2005. február 11.

Porch, Douglas (2003): 'Germany, Japan and the "De-Baathification of Post-Saddam Iraq'. Strategic Insights, 2003 March, 2:3, internet: <http://www.ccc.nps.navy.mil/si/mar03/middleEast3.asp>; legutóbbi letöltés: 2006. január 26.

Schwartz, Frank J. (2004): 'Forced to be Free: Democratizing Occupations in Japan, Germany, and Iraq'. *Centerpiece*, 18:2, Spring 2004. internet: <http://www.wcfia.harvard.edu/misc/publications/centerpiece/pdfarchive/cpspring2004.pdf>; legutóbbi letöltés: 2005. december 1.

Statement on Presidential Directive on U.S. Efforts for Reconstruction and Stabilization, internet: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/12/20051214.html>; legutóbbi letöltés: 2006. január 5.

Vidal, Dominique (2003): 'A Guide to Nation-Building', *Le Monde diplomatique* 2003 decemberi angol nyelvű kiadása; internet: <http://mondediplo.com2003/12/10rand>; legutóbbi letöltés: 2006. január 26.

Az ENSZ és a „bukott államok”

Dr. Náthon István ny. nagykövet

Kulcsszavak: „bukott államok” – ENSZ Alapokmány – vesztfáliai rendszer – kollektív biztonság – Agenda for Peace – békeépítés – békeműveletek - Brahimi-jelentés – Békeépítési Bizottság – *best practices* – *consolidation de la paix* – demobilizáció – ballot over the bullet – a „csendes milliók” – *responsibility to protect* – *human security* – a fejlődő országok kifogásai - demokráciaterjesztés

Az ENSZ-dokumentumokban, az ENSZ-ben elhangzott felszólalásokban nem szerepelnek a „bukott államok”, az „államkudarc”, a „működésképtelen államok” vagy a „kormány nélküli államok” kifejezések.

Az ilyen jelzőkkel ellátott államok mind tagjai a világszervezetnek, és igen furcsa lenne, ha bármely állam saját magát bukottnak, működésképtelennek ismerné el, vagy ha bármely kormány vagy a kormányok összessége – hiszen az ENSZ kormányközi szervezet – ezekkel a kifejezésekkel illetné bármely tagját.

Az elmúlt öt-hat évtizedben kialakult nemzetközi struktúrák működőképessége a szuverenitáson alapult; azon a feltételezésen, hogy minden állam képes érdekeit megjeleníteni, ezen érdekek alapján együttműködni, jogokat élvezni és kötelezettségeket vállalni, és bizonyos magatartási szabályokat, köztük nemzetközi szerződésekben kodifikált normákat, betartani. A gyengébb országok jelentős része a nagyobb, erősebb hatalmak által vezetett gyarmati/poszt-koloniális vagy ideológiai, katonai szövetségi rendszerhez tartozott; annak politikai, katonai, gazdasági támogatásában részesült, vagy kliens-államként működött; néhányan képesek voltak funkcionálni a nagyhatalmi egyensúly árnyékában. A hidegháború végével azonban számos országban és területen vákuum alakult ki, és az addig működő rendszer töredezni kezdett.

Ebben a nemzetközi rendszerben az ENSZ döntései a vesztfáliai rendszer filozófiáját tükrözik, a szervezet ennek a – felfogásom szerint – idejétmúlt struktúrának az utolsó védőbástyája – mintha mi sem történt volna a nemzetközi rendszerben, a szuverenitás koncepciójának átértelmezésétől kezdve az erőviszonyok abszolutizálásáig. Ez a filozófia tükröződik abban is, hogy a szervezet minden döntése az adott *status quo*t tükrözi. E sajátosságnak az egyik megnyilvánulása az, hogy például fennállásának hatvan éve alatt a

szervezet egyetlenegy országot sem zárt ki soraiból (továbbá egyetlenegy ország sem döntött úgy, hogy kilép a szervezetből). Pedig a kizárásra az ENSZ Alapokmány 5. és 6. cikke elegendő jogalapot adhatott volna,[1] ha ehhez a lépéshez a vétójoggal rendelkező nagyhatalmak egyetértése megszületik.

Az ENSZ-tagság minden országot, kormányt legitimizál: nem véletlen, hogy a gyarmati sorból felszabadult országok első nemzetközi politikai lépése szinte kivétel nélkül minden esetben az ENSZ-tagságért való folyamodás volt. A hidegháborút a nagyhatalmak befolyási övezeteinek kiterjesztéséért folytatott törekvések jellemezték – mind a volt gyarmattartók (nyugat-európai országok), mind a klasszikus gyarmatbirodalmakkal nem rendelkező, sőt a gyarmatosítás hagyományos formáit elvető más országok (USA, Szovjetunió, Kína, Japán) részéről. Nyilvánvaló, hogy a befolyási övezeteik kiterjesztéséért küzdő országok nem voltak érdekeltek egyetlen ország elszigetelésében vagy például a világszervezetből való kizárásában sem.

Az ENSZ Alapokmányának elfogadásával az államok nemcsak privilégiumokat nyernek, jogokat szereznek, hanem kötelezettségeket is vállalnak. Bármit is gondolunk az Alapokmány 2.§ 7. bekezdéséről[2], a belügyekbe való beavatkozás tilalmáról, amely a vesztfáliai rendszer szuverenitás-felfogását tükrözi, a tagsággal járó kötelmek világosan tartalmazzák az államoknak a nemzetközi közösséggel, a szomszéd államokkal szemben vállalt kötelezettségeit, és ezen felül még a saját népeik jólétéért viselt felelősségét is. Történelmi tapasztalatok szerint azonban nem minden állam képes vagy hajlandó időszakonként ezeket a kötelezettségeket teljesíteni; ilyen esetekben a kötelezettségek egy részét – a kollektív biztonság elvének érvényesítése alapján – a nemzetközi közösségnek kell vállalnia az ENSZ Alapokmányában, az emberi jogok egyetemes nyilatkozatában és más nagy jelentőségű nemzetközi dokumentumokban foglaltaknak megfelelően.[3]

Ez a kötelezettség elsősorban abban nyilvánul meg, hogy a nemzetközi közösség biztosítja az adott állam védelmét, illetve segítséget nyújt annak a szükséges struktúrák kiépítéséhez. Az ENSZ Alapokmányának egyik célkitűzése, hogy védelmezze tagállamait és az Alapokmányban foglalt értékeket. A XXI. században a kollektív biztonsági rendszer értékalapú, még akkor is, ha számos állam nem támogatja ezen értékek érvényesítését. Mindezek alapján a kollektív biztonság mindannyiunk, az államok és a nemzetközi intézmények közös felelőssége. (Itt most nem mennék bele a kollektív biztonság és a vesztfáliai rendszer közötti látszólagos ellentmondás taglalásába.)

Még mindig nem mértük fel teljes mélységében a 20. század nyolcvanas-kilencvenes éveinek fordulóján Kelet-Európában bekövetkezett változásoknak a nemzetközi viszonyokra

gyakorolt valódi hatását. Ebből a szempontból úttörő jelentőségű volt az ENSZ Biztonsági Tanácsának 1992. január 31-én, fennállása óta első alkalommal állam- és kormányfői szinten tartott ülése, amely számot vetett a kelet-európai rendszerváltozások és a Szovjetunió felbomlásának világpolitikai hatásaival és megindított egy folyamatot az ENSZ-nek a nemzetközi béke és biztonság fenntartásában játszott szerepe újrafogalmazásáért. Ismeretes, hogy ezen az ülésen kérték fel[4] Boutros Boutros-Ghali ENSZ főtitkárt egy később békeprogramnak elnevezett dokumentum (az *An Agenda for Peace*) elkészítésére, amely jó néhány új momentummal bővítette a világszervezetnek a béke és a biztonság megőrzéséért, illetve helyreállításáért tett erőfeszítéseinek skáláját.

Véleményem szerint az *An Agenda for Peace* az állami szuverenitás, a belügyekbe való beavatkozás tilalma, a nagyhatalmi egyensúlypolitika és a kollektív biztonság feltételrendszere között kétségtelenül fennálló ellentmondás feloldására is kísérletet tett – és több mint egy évtized távlatából szemlélve eredményesen.

A főtitkári békeprogram az első olyan nemzetközi dokumentum, amely bevezeti a „békeépítés" (*peacebuilding*) fogalmát. A békeépítés, igen leegyszerűsítve, azt a célt szolgálja, hogy a politikai, társadalmi és gazdasági környezet megváltoztatásával megakadályozza a konfliktusok újjáéledését. A békeprogramot a konfliktus sújtotta államban kell megvalósítani, amely programban a békeépítés egy meghatározott cselekvéssor iterációjának utolsó, időben leghosszabb szakasza.

Itt kapcsolódom kutatásunk tulajdonképpeni témájához, a „bukott államok" kérdéséhez. A decemberi konferencián elhangzott előadások és prezentációk mind azt bizonyították, hogy a bukott, működésképtelen államok helyzete, illetve az államkudarcok külső vagy belső konfliktusok közvetlen vagy közvetett következményei. Ebben az értelemben a békeépítés kategóriájába sorolhatók mindazok az ENSZ vagy más nemzetközi szervezetek, esetleg kormányok által kezdeményezett, több-kevesebb sikerrel megvalósított programok, amelyek célja a konfliktusok és az *államkudarc* előidézte politikai, társadalmi és gazdasági körülmények megváltoztatása és a fenntartható fejlődés feltételeinek megteremtése. A békeépítés: konszolidáció és rekonstrukció – olyan tevékenységet jelöl, amely a konfliktusok gyökeréig kíván hatolni, hogy megteremtse a béke alapjait és létrehozza mindazokat a körülményeket és eszközöket, amelyek révén a társadalom konfliktus okozta sebei begyógyulhatnak és a társadalom újjászülethet.

A főtitkári békeprogram [megelőző diplomácia, béketeremtés, békefenntartás, békeépítés] az Alapokmány VI. („Viszályok békés rendezése"), VII. („Eljárás a béke veszélyeztetése, a béke megszegése és támadó cselekmények esetében") és VIII. („Regionális

megállapodások")[5] fejezetein alapul. A békefenntartás koncepciója az Alapokmány szabad értelmezése alapján, eredetileg titkársági kezdeményezésre született, és a Biztonsági Tanács eseti felhatalmazásával és mandátumával létrehozott békefenntartó műveleteket foglalja magába. Ezen akciósorozat logikus, legbonyolultabb záróaktusa a békeépítés.

A hidegháború befejezéséig az ENSZ békefenntartó műveletei hagyományosan államok közötti erőszakos cselekményekhez kapcsolódtak (fegyveres konfliktus; tűzszünet létrehozása; a tűzszünet betartatása és ellenőrzése elsősorban katonai megfigyelők révén), miközben folytatódott a politikai rendezés az érdekelt államokkal való folyamatos tárgyalások útján. A hagyományos békefenntartás azonban inkább csak a konfliktusok szimptómáival, mintsem azok gyökereivel foglalkozott, ezért egyes helyeken igen hosszan, esetenként 10-20, sőt 50 évre is elhúzódott (Ciprus, Kasmír, Közel-Kelet). A szervezet (a tagállamok egyetértése híján) csak a rövid távú konfliktus-megoldásokra tudott vállalkozni, a hosszú távú rendezésre nem.

Az utóbbi másfél évtizedben megsokasodtak az államon belüli konfliktusok (*intra-state conflicts*), amelyek teljesen új helyzet elé állították a nemzetközi közösséget. Bár a harci cselekmények túlnyomórészt országon belül zajlottak, a felek többnyire a hatalom megtartását illetve megszerzését tűzték ki célul, a fejlemények pedig (a szemben álló felek külső támogatóitól kezdve a bekövetkező menekültáradatig) mind-mind a konfliktus nemzetközi, transznacionális jellegét mutatták.

Ezekben a konfliktusokban az ENSZ a hagyományos módszerekkel nem vehetett részt, hiszen megnövekedtek és bonyolultabbakká váltak a teendők, és egy-egy misszió mandátumának meghatározása is komplexebbé vált. A békefenntartó személyzet veszélyeztetettsége megnőtt, a segélyszállítmányok nem jutottak el a kedvezményezettekhez, nehezebb volt a konfliktus polgári áldozatairól gondoskodni stb. Ilyen körülmények között a főtitkári békeprogram megvalósításának a jelentősége megnőtt és olyan feladatok ellátására is kiterjedt, amelyek jóval túlmutattak a hagyományos békefenntartás keretein. Erre sem a „hagyományok", sem a szervezet, sem pedig a rendelkezésre álló erőforrások nagysága és jellege nem volt elegendő. A harcoló feleket szétválasztó és hagyományos katonai megfigyelő tevékenységet ellátó, évtizedek óta többé-kevésbé sikerrel működő békefenntartás szabályain is változtatni kellett.[6] Ezt a célt szolgálta az 1995-ben nyilvánosságra hozott újabb főtitkári dokumentum,[7] illetve az ún. Brahimi-jelentés.[8] A Brahimi-jelentés igen alaposan elemzi a békefenntartás korábbi évtizedeinek tapasztalatait és mind legitimitása, mind a gyakorlat, a szervezet és a finanszírozás kérdéseiben számos új elemet és javaslatokat tartalmaz. A Brahimi-jelentés óta beszélünk egyébként az ENSZ ún. békeműveleteiről (*peace operations*).

1992 óta tehát a békeépítés a békeműveletek szerves részévé vált, bár annak fogalma, módszerei, eszközei, humánerőforrás- és finanszírozási igényei mind a mai napig tisztázatlanok és e problémákra az esetek többségében ad hoc megoldások születtek. 2004 decemberében napvilágra került jelentésében az ún. magas szintű bizottság megállapította: az ENSZ rendszerben nem létezik olyan intézmény, amelynek feladata az állam összeomlásának (*state collapse*) és/vagy (polgár)háborúba sodródásának elkerülése, vagy a háborús körülményekből a béke állapotába való átmenet támogatása lenne. Nem meglepő, hogy ez annak idején nem került az Alapokmány rendelkezései közé, hiszen az államokon belüli konfliktusok rendezésében játszott ENSZ-szerep meglehetősen újnak tekinthető. A magas szintű bizottság sürgeti egy békeépítéssel foglalkozó ENSZ-intézményrendszer mielőbbi megteremtését, amelynek alapfeladatait a következőképpen határozza meg: [9]

- Azonosítsa azokat az országokat, amelyekben fennáll az állam összeomlásának kockázata;
- Aktívan támogassa, az adott ország kormányával együttműködésben, az összeomlási folyamat megakadályozását célzó lépéseket;
- Nyújtson segítséget a konfliktusból a konfliktus utáni rendezés szakaszába történő átmenet megtervezéséhez;
- Irányítsa és tegye tartóssá a nemzetközi közösség erőfeszítéseit a konfliktus utáni békeépítésben, bármilyen hosszú ideig tartsanak is azok.

A magas szintű fórum a Békeépítési Bizottságot a Biztonsági Tanács szerveként javasolta felállítani – az Alapokmány 29. cikkére hivatkozva.[10]

Az ENSZ 60. jubileumi közgyűlése ünnepélyes nyilatkozatában [A/RES/60/1] elfogadta a magas szintű bizottság javaslatát és elhatározta egy Békeépítési Bizottság (*Peacebuilding Commission*) felállítását – az ENSZ Közgyűlésnek alárendelt tanácsadó szervként.

A közgyűlési nyilatkozat értelmében a Békeépítési Bizottság fő feladata, hogy az összes érdekelt fél együttműködésével ajánlásokat tegyen a konfliktus utáni újjáépítés integrált programjára és biztosítsa az ehhez szükséges forrásokat. A Bizottság különös figyelmet szentel az újjáépítés intézményi vonatkozásaira, amelyek szükségesek a konfliktus következményeinek felszámolásához és a fenntartható fejlődés alapjául szolgáló integrált fejlesztési stratégia kidolgozásához. A Bizottság feladata továbbá, hogy összehangolja a műveletekben részt vevő ENSZ- és ENSZ-en kívüli intézmények és szervezetek tevékenységét, javaslatot tegyen a máshol eredményesen alkalmazott módszerek (best

practices) alkalmazására, biztosítsa az első szakaszban előrelátható finanszírozási igények kielégítését, és fenntartsa a folyamat iránti nemzetközi érdeklődést.

A Bizottság a konszenzus elve alapján működik, nyilvánosságra hozza megbeszéléseinek eredményét és az ajánlásait tartalmazó dokumentumokat, és gondoskodik az összes résztvevő és szereplő tájékoztatásáról, beleértve a nemzetközi pénzügyi intézményeket. A Bizottság évente jelentést tesz az ENSZ Közgyűlésnek. [A/RES/60/1, 98-99. bekezdések]

Az eddig nyilvánosságra hozott dokumentumokból, felszólalásokból és megnyilvánulásokból azonban nem derül ki egyértelműen, milyen cselekvéssorozat képezi a békeépítést, ki vagy kik döntik el egy-egy intézkedés vagy program beindítását, mennyire számolnak az adott társadalom, a politikai berendezkedés vagy gazdaság sajátosságaival. Nyilvánvaló, hogy az egyes konkrét helyzetek külön programot igényelnek és egyáltalán nem mindegy, hogy a programok finanszírozásához hozzájáruló kormányok, kormányközi vagy nem-kormányközi szervezetek, közreműködő intézmények hogyan képzelik el az adott ország jövőjét.

A Közgyűlés vitáiban sokkal több szó esett a Békeépítési Bizottság összetételéről, munkamódszereiről, eljárási szabályairól, a kiszolgáló titkárság felállításáról stb., mint a Bizottság által beindítandó programokról. A bizottság mandátumtervezete például dokumentumról dokumentumra folyamatosan változott a magas szintű panel (amelynek tagjai személyes kapacitásukban vettek részt a munkában) javaslataihoz képest; a bizottság ajánlásait „operacionalizáló" főtitkári dokumentum[11] például a tagállamokkal folytatott konzultációra hivatkozva néhány kérdésben jelentősen eltér az eredeti elképzelésektől.

A békeépítés (a frappáns francia kifejezéssel *consolidation de la paix*) bonyolult folyamat egy főhatalommal nem vagy részben rendelkező országban és igen részletes előkészületeket igényel a programok lebonyolítóitól. A békeépítést – amely átmenet az anarchiából a rendezettségbe, a nemzeti(?) konszenzus minimumának megteremtésével – nem lehet kikényszeríteni a lakosság jelentős részének támogatása nélkül.

A magas szintű panel és a Brahimi-jelentés a békeépítés kezdeti lépéseiként az alábbi intézkedéseket javasolják (ez nem feltétlenül jelent időbeli sorrendet).

1) Először meg kell teremteni a minimális bizalmat a békeműveletekben részt vevők iránt. Ennek egyik elképzelhető módja lehet kezdetben olyan intézkedések meghozatala, amelyek láthatóan hozzájárulnak a lakosság hangulatának, életminőségének javításához.

2) Alapvető a harcokban korábban részt vevők lefegyverzése, demobilizációja és reintegrálása a társadalomba. Ez előfeltétele annak, hogy a harcok kiújulásának elejét vegyék,

és egyben előfeltétele a közrend és a jogrend helyreállításának is. Ennek a programnak a fenti három eleme csak együttesen kerülhet megvalósításra, mivel a demobilizált harcosok, akiket képtelenség teljesen lefegyverezni, hajlamosak visszatérni a hadakozáshoz, ha nem találnak legitim elfoglaltságot.

3) A szabad és tisztességes választások tervét a helyzet távlati perspektíváiban kell szemlélni és időpontját csak akkor célszerű kitűzni, ha a háborúból éppen kilábaló lakosság elfogadja a szavazást, mint érdekeit megfelelően és hitelesen képviselő mechanizmust [„szavazás puskagolyók helyett" (*ballot over the bullet*)]. Ennek megfelelően az első időben a demokratikus intézményrendszer és a civil társadalom megteremtésének feltételeire kell helyezni a hangsúlyt (a katonai helyett polgári kormányzás, a jogállamiság feltételeinek megteremtése, az emberi jogok érvényesítése), hiszen egy korán megtartott választás esetleg a többség diktatúráját legitimálná.

4) A jogállami viszonyok megteremtésében az alapvető feladatok a következők: a korábbi rendszer erőszakszervezetei, köztük a rendőrség vezetőinek eltávolítása, a helyi hatóságok, különösen a rendőrség és a rendfenntartás átszervezése, átképzése, az emberi jogok kultúrájának elterjesztése és olyan struktúrák kialakítása, amelyek az ENSZ távozása után is képesek lesznek a rendet fenntartani. Elengedhetetlen a büntetőjog és a büntetőeljárási jog reformja, a bíróságok átszervezése. Mindezt figyelembe kell venni a nemzetközi szakértői csoportok összeállításában: legyenek közöttük büntetőjogászok, emberi jogi szakértők, rendőrök. Különösen fontos az emberiség elleni bűntetteket elkövetők felkutatása és nemzetközi büntetőtörvényszék elé állítása. A békeműveletekben igen fontos helyet kell kapnia az emberi jogi komponensnek. Ez jelentős szerepet játszik a nemzeti megbékélés programjában.

5) A békeépítés programjának tartalmaznia kell a gazdaság konszolidációjára vonatkozó rövid- és hosszú távú elképzeléseket, beleértve a gazdaság szereplőinek ösztönzését célzó keretek megteremtését. Ugyancsak fel kell vázolnia társadalompolitikai célokat is (egészségügyi ellátás, oktatás, szociális kérdések stb.). A békeépítés gazdasági-társadalmi-szociális elemeinek korai meghirdetése a lakosság megnyerését szolgálja.

A békeépítés a társadalom újjáépítése. Feladatai felmérhetetlenek, hiszen kiterjednek a politika, a társadalom, a gazdaság, a nemzetbiztonság és a nemzetvédelem, a kultúra szinte minden területére. Ne feledjük, hogy az egyik legfontosabb feladat a sokat szenvedő társadalom, a „csendes milliók" megpróbáltatásainak megszüntetése és tisztességes életfeltételeinek megteremtése. A kérdés nem is annyira a nemzetközi közösség, köztük az

ENSZ és a vele együttműködő szervezetek feladatainak meghatározása, hanem a problémák súlyának és megoldásuk prioritásainak megállapítása és a finanszírozás kérdései.

Nem kell jósnak lenni ahhoz, hogy előre lássuk a beépített csapdákat:

1. Nemzetközi legitimitás: az Alapokmány szuverenitás-felfogása nyilvánvalóan ellentétben áll az emberi jogok nemzetközi védelmének és érvényesítésének néhány évtizedes fejleményeivel, a környezetvédelem előtt álló globális kihívásokkal, a nemzetközi terrorizmus és szervezett bűnözés elleni harc mai feladataival, sőt az újabban felvetett, még nem kodifikált nemzetközi normákkal is („responsibility to protect",[12] „human security",[13] stb.). Kérdés az, feloldhatók-e ezen ellentétek a jelen politikai helyzetben. A fenti gyakorlat, normák és a magas szintű panel más javaslatai[14] évszázados tabukat döngetnek, és nehezen elképzelhető, hogy őket az ENSZ-ben el lehet fogadtatni.

A rendelkezésemre álló javaslatváltozatok elemzése azt mutatja, hogy jelentős mértékű visszalépésre volt szükség ahhoz, hogy a határozatot a Közgyűlés elfogadja. A Dánia és Tanzánia vezetésével folyt konzultációk nyomán kialakult megállapodás számos olyan „kompromisszumot" tartalmaz, amely akár az eredeti szándék megvalósítását is lehetetlenné teszi.

A 60. jubileumi magas szintű ülésszakon, 2005. szeptember közepén elfogadott nyilatkozat úgy rendelkezik, hogy a Békeépítési Bizottság december 31-ig kezdje meg tevékenységét. A bizottság mandátumáról és felállításának részleteiről rendelkező határozat szövegét csak december közepére sikerült véglegesíteni. A 2005. december 20-án konszenzussal elfogadott[15] közgyűlési [A/RES/60/180] és ezzel egy időben egyhangúlag elfogadott, azonos szövegű BT-határozat [S/RES/1645] szerint:

- a Bizottság a Közgyűlésnek ***és*** a Biztonsági Tanácsnak alárendelt szervként jön létre, jelentési kötelezettséggel a Közgyűlésnek tartozik;
- a Gazdasági és Szociális Tanácsnak megfelelő szerepet kell biztosítani a Bizottság tevékenységében;
- A Bizottságnak tanácsadó szerepe van;
- A Bizottság nem tölthet be *early warning* funkciót (tehát nincs mandátuma a támogatásra szoruló országok kijelölésére, csak ha ilyen felkérést kap – de kitől?).

A fenti határozat megvalósítása, a Békeépítési Bizottság tevékenysége komoly próbatételt jelent a szervezet és tagállamai számára. Az a tény, hogy a Bizottság kettős alárendeltségben (Közgyűlés, Biztonsági Tanács) és konszenzus alapján működik, azt is

jelenti, hogy az Alapokmány VII. fejezetében foglalt, a Biztonsági Tanács kizárólagos hatáskörébe utalt kényszerítő eszközök alkalmazására nem lesz lehetőség, köztük például megelőző intézkedésekre sem.

A főtitkári békeprogram szakaszai közötti „határok" nincsenek kijelölve. Hol fejeződik be a békefenntartás (a Biztonsági Tanács hatásköre), hol kezdődik a békeépítés (a Békeépítési Bizottság, a Közgyűlés és a Biztonsági Tanács hatásköre)? Melyik szerv dönt majd például a békeépítés szakaszában bármilyen ok miatt kiújult erőszakos cselekmények[16] megakadályozásáról?

Nyitott marad továbbá az Alapokmány 12. paragrafusa első bekezdése[17] alkalmazásának lehetősége, ez alapjaiban megkérdőjelezi az Alapokmány 24.§ 1. bekezdésében megfogalmazott, a Biztonsági Tanácsnak a nemzetközi béke és biztonság fenntartásában játszott fő szerepével kapcsolatos rendelkezést.[18] Bár a fentiekben említett esetek kezelésére utal a határozat 16. paragrafusa,[19] a fenti ellentmondások feloldása nem kevés erőfeszítést igényel majd.

2. A Békeépítési Bizottság konszenzusos működése miatt bármely javaslat megbukhat akár egy ország ellenállásán is. Ne feledjük, a Bizottság feladata egyebek között, hogy társadalmi-politikai-gazdasági fejlesztési modellt ajánljon egy országnak a válságból való kilábaláshoz. A fejlett országok, a békeépítés potenciális pénzügyi támogatói a nyugati típusú társadalom- és gazdaságfejlődést preferálják, de vajon ezt elfogadják-e mások? Sem a plurális demokrácia, sem az emberi jogok nyugati felfogása, sem pedig a piacgazdaság elve nem élvez egyetemes elismertséget (még akkor sem, ha sok helyen a gyakorlatban követik ezeket).

A békeépítést célzó nemzetközi tevékenység kialakításában és elfogadtatásában szembe kell majd nézni az alábbi tipikus (főleg fejlődő országok köreiben elterjedt) ellenérvekkel és hangulatkeltéssel. Ilyenek:

- A „bukott államok" elmélete és az ezen nyugvó nemzetközi tevékenység az afganisztáni és az iraki amerikai beavatkozás igazolását, és hasonló jövőbeni akciók legitimálását célozza.
- A fenti doktrína alapján bármely (fejlődő) országról megállapítható, hogy bukott állam; a bukott államok pedig veszélyeztetik környezetüket és a nemzetközi biztonságot, ezért nincs joguk fennmaradni.
- Ki állapítja meg, hogy egy ország bukott állam? Milyen kritériumok alapján? Lehet, hogy az alulfejlettségből fakadó anarchikus jelenségek elegendőek egy ilyen ítélet kimondására?

- Elfogadható-e, hogy a nemzetközi közösségnek – humanitárius vagy megelőző intervenció révén – joga legyen beavatkozni bármely ország belügyeibe?
- Milyen alapon és milyen feltételek mellett avatkozik be az ENSZ az érintett országok életébe?

3. A nyugati civil szervezetek, tudományos műhelyek, *think tankok* sorozatban bocsátanak ki elemzéseket és tanulmányokat a bukott államok támogatásáról, szinte nincs olyan jelentős intézmény, amely ezt elmulasztotta volna. Mindent felölelő vizsgálat hiányában természetesen nem tudok átfogó véleményt alkotni, de az a benyomásom, hogy az ilyen anyagokban foglalt legtöbb helyzetértékelés ugyan megállja a helyét, ám a javaslatok és elképzelések egyetlen modellt preferálnak.

Ugyancsak megemlítem, hogy a demokrácia megteremtése vagy megerősítése kiemelt szerepet játszik ezen szervezetek tevékenységében, a nem-kormányzati ún. demokrácia-központok, köztük a magyarországi International Centre for Democratic Transition (ICDT)[20], erőteljesen hangsúlyozzák a demokrácia megteremtésének primátusát a válság sújtotta országokban. Amerikai javaslatra az ENSZ is létrehozott egy demokrácia-alapot[21], amelynek elsődleges célja a demokratikus viszonyok megteremtése és megerősítése a „nem demokratikus" országokban. A jelenlegi amerikai adminisztráció által kezdeményezett új segélypolitika is (MCA[22]) a demokrácia megteremtését jelöli meg a segélyezés első számú kritériumaként.

4. Szinte mindent eldöntő kérdés a békeépítési programok finanszírozása. Erre vonatkozóan egyetlen használható javaslat sem született még. A 60/180. számú közgyűlési határozat rendelkezik ugyan egy önkéntes felajánlásokon alapuló békeépítési alap felállításáról, ennek részleteit azonban még nem dolgozták ki. A Világbank, a Nemzetközi Valutaalap és más nemzetközi pénzügyi szervezetek a saját szabályaik szerint vesznek majd részt egy-egy békeépítési program finanszírozásában.

Jegyzetek:

[1] „*5. Cikk:* A Szervezetnek azt a tagját, amely ellen a Biztonsági Tanács megelőző vagy kényszerítő intézkedéseket foganatosított, a Közgyűlés a Biztonsági Tanács javaslatára tagsági jogainak és kiváltságainak gyakorlásától felfüggesztheti. E jogoknak és kiváltságoknak gyakorlását a Biztonsági Tanács állíthatja helyre.
6. Cikk: „A Szervezetnek azt a tagját, amely a jelen Alapokmányban foglalt elveket következetesen megsérti, a Közgyűlés a Biztonsági Tanács javaslatára a Szervezetből kizárhatja."

[2] „A jelen Alapokmány egyetlen rendelkezése sem jogosítja fel az Egyesült Nemzeteket arra, hogy olyan ügyekbe avatkozzanak, amelyek lényegileg valamely Állam belső joghatóságának körébe tartoznak, és nem kötelezi a tagokat arra sem, hogy az ilyen ügyeket a jelen Alapokmánynak megfelelő rendezési eljárás alá bocsássák; ez az elv azonban a VII. fejezetben tárgyalt kényszerítő intézkedések alkalmazását semmiben sem érinti.” Uo.

[3] ’A more secure world: our shared responsibility’. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change. 2 December 2004. (A/59/565), para 29. A panel tagjai egyéni minőségükben és nem kormányaik képviseletében vettek részt a munkában. A felkért tagok: Robert Badinter (Franciaország), João Baena Soares (Brazília), Gro Harlem Brundtland (Norvégia), Mary Chinery Hesse (Ghána), Gareth Evans (Ausztrália), David Hannay (Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyság), Enrique Iglesias (Uruguay), Amre Moussa (Egyiptom), Satish Nambiar (India), Sadako Ogata (Japán), Yevgeny Primakov (Orosz Federáció), Qian Qiqian (Kína), Salim Salim (Tanzánia Egyesült Köztársaság), Nafis Sadik (Pakisztán) and Brent Scowcroft (USA).

[4] S/23500, 1992. január 31., p.3.

[5] A VIII. fejezet témánk összefüggésében a VI. és a VII. fejezet ’meghosszabbításaként’ is értelmezhető.

[6] A Biztonsági Tanács számos alkalommal foglalkozott a főtitkári békeprogram megvalósításának egyes részletkérdéseivel, köztük a békeépítési szakasz politikai, nemzetközi jogi, társadalmi, gazdasági és szervezeti elemeivel (Vö.: például a BT elnöki nyilatkozatai (*presidential statements*): S/PRST/1994/29, S/PRST/1998 /38, S/PRST/2000/10, S/PRST/2001/5, S/PRST/2004/16, S/PRST/2004/33, S/PRST/2004/34, S/PRST/2005/20, S/PRST/2005/30).

[7] Supplement to ’An Agenda for Peace’ (A/50/60 - S/1995/1, 3 January 1995).

[8] Report of the Panel on United Nations Peace Operations (A/55/305 – S/2000/809, 21 August 2000).

[9] A/59/565, 261-269. bekezdések.

[10] „A Biztonsági Tanács olyan kisegítő szerveket létesíthet, amelyeket feladatainak elvégzésére szükségesnek tart.”

[11] ’In larger freedom: towards development, security and human rights for all’. A/59/2005/Add.2, 21 March 2005.

[12] „We endorse the emerging norm that there is a collective international responsibility to protect, exercisable by the Security Council authorizing military intervention as a last resort, in the event of genocide and other large-scale killing, ethnic cleansing or serious violations of international humanitarian law which sovereign Governments have proved powerless or unwilling to prevent.” (A/59/565, para 203). Vö. továbbá: ‘The Responsibility to Protect’ - Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, International Development Research Centre, Ottawa, 2001, http://www.drc.ca.

[13] ’Human Security Report 2005’. Human Security Centre, Liu Institute for Global Issues, University of British Columbia, http://www.humansecurityreport.info.

[14] A fenti normák megfogalmazói, Gareth Evans volt ausztrál külügyminiszter, illetve Sadako Ogata volt menekültügyi főbiztos tagjai voltak a magas szintű panelnek.

[15] Venezuela, Egyiptom, Costa Rica, Kuba, Irán és néhány további felszólaló fejlődő állami delegátus kifogásolta az elfogadott határozat néhány rendelkezését, különösen a határozat és a magas szintű találkozón elfogadott nyilatkozat (amely formailag szintén közgyűlési határozat) közötti eltéréseket.

[16] Tapasztalatok szerint a konfliktusok felében kiújulnak a fegyveres cselekmények a tűzszünetet követő öt éven belül.

[17] „Mialatt a Biztonsági Tanács valamely viszály vagy helyzet tekintetében a jelen Alapokmány által ráruházott feladatokat végzi, a Közgyűlés e viszály vagy helyzet tekintetében nem tehet ajánlásokat, ha csak a Biztonsági Tanács eziránt nem keresi meg.”

[18] „…a tagok a nemzetközi béke és biztonság fenntartásáért a fő felelősséget a Biztonsági Tanácsra ruházzák és elismerik, hogy a Biztonsági Tanács e felelősségből folyó kötelességeinek teljesítésekor az ő nevükben jár el”.

[19] „Underlines that in post-conflict situations on the agenda of the Security Council with which it is actively seized, in particular when there is a United Nations-mandated peacekeeping mission on the ground or under way and given the primary responsibility of the Council for the maintenance of international peace and security in accordance with the Charter, the main purpose of the Commission will be to provide advice to the Council at its request.”

[20] Az ICDT honlapja (http://www.ccd21.org/Initiatives/dtc.htm) szerint az alábbi tevékenységeket végzik:
(Angol szöveg) „Iraqi Constitution. ICDT facilitated the participation of Central and Eastern European constitutional law experts in the process of drafting the Iraqi constitution.
World Database of Democratic Transitions. ICDT started to conduct a series of deep interviews with those who were involved in the democratic transitions worldwide. Several hundred interviews will be recorded and analyzed.”
(További terveik:)

"Backing Municipal Development in the Western Balkans. The project aims at sharing the experiences of Central and Eastern European municipal governments with their counterparts in the Balkans.
Implementing the Experience of the Visegrad Cooperation in the Western Balkans. The project's goal is to find the key factors which contributed to the success of the Visegrad cooperation. Afterwards, the project will identify the common ground on which countries of the Western Balkans could come together to build a joint platform and achieve a successful cooperation in the international area.
Assisting in Formulating the Government Program for the Haitian Opposition. Upon the request of a Haitian NGO, ICDT plans to assist in formulating a government program for the Haitian opposition.
Moving Towards a More Pluralistic Society in Belarus. The ICDT plans to assist in creating a more pluralistic society by strengthening civil society, implementing various individual and societal initiatives, and through institution-building throughout the state.
Collecting best practices of elections and exploring their usability in Asian countries. ICDT plans to collect the different practices of elections worldwide and explore whether they could be applicable in Asian countries.

[21] Az ENSZ demokráciaalapja még nem kezdte el működését. Fő feladatai várhatóan: a választások segítése, a demokratikus kormányzás feltételeinek megteremtése, a jogállami intézmények felállítása és támogatása, a korrupcióellenes harc.

[22] Millennium Challenge Account.

Az államkudarcok kérdése a nemzetközi fejlesztési együttműködésben

Szent-Iványi Balázs

Kulcsszavak: fejlesztési együttműködés – segélyezés – poszt-washingtoni konszenzus – bukott államok – államkudarcok – abszorpciós képesség – holland kór – segélyfüggőség – szelektivitás – Millennium Challenge Account – amerikai külpolitika – Európai Unió.

Összefoglaló

Az államkudarcok elleni küzdelem a nemzetközi fejlesztési együttműködési rezsim egyik fontos mozgatórugójává lépett elő az elmúlt években. A donorok felismerték, hogy a fejlesztési segélyek a partnerország nem megfelelő intézményi felkészültsége, illetve gazdaságpolitikája esetén olyan makrogazdasági torzításokat képesek előidézni, amelyek az államot gyengítik. A Világbank már az ezredforduló előtt hangsúlyozta a fejlesztési segélyek nagysága és a recipiens által folytatott gazdaságpolitika minősége közötti kapcsolat megteremtését, az államkudarcok által jelentett biztonsági kihívások egyre közvetlenebb jellege azonban a nyugati donorállamok szemében is vonzóvá tette e megközelítést. Az elképzelés szerint a segélyek korlátozása a jól teljesítőkre a kimaradókat reformokra ösztönözné, és így a növekedésbarát gazdaságpolitikai gyakorlatok terjedéséhez vezetne. Növekvő gazdaságaik révén az egyes fejlődő országok képessé válnak államkudarcaik fokozatos felszámolására. Az Egyesült Államok nemzetközi fejlesztési erőfeszítéseinek egyik központi elemévé tette az államkudarcok elleni küzdelmet, de a téma az Európai Unió közös fejlesztési politikájában is egyre hangsúlyosabb szerepet kap, igaz, más megközelítésben. A partnerországok gazdaságpolitika szerinti megválasztása azonban nemcsak számtalan gyenge államot érint kedvezőtlenül; a bukott, illetve összeomlott államok egyáltalán nem illeszthetőek be ebbe a keretbe. A civil szervezeteken keresztüli segélyezés, illetve az állami kapacitásépítés támogatása jelentik a velük való együttműködés lehetséges formáit, ám szükség lenne új, innovatív és hatékonyabb megközelítések kidolgozására is.

Bevezetés

Az utóbbi években jelentősen megnőtt az érdeklődés a nemzetközi fejlesztési együttműködés iránt, ám ezzel párhuzamosan (és szoros összefüggésben) bekövetkezett egy bizonyos

hangsúlyeltolódás is e nemzetközi rezsim működésében. Akárcsak a nyugati országok biztonságpolitikai diskurzusában, a fejlesztési együttműködésben is megjelent a gyenge, instabil, bukott, illetve összeomlott államok kezelése iránti igény.

Az államkudarc biztonságpolitikai megközelítését (Marton, 2004:138) alapul véve gyakorlatilag valamennyi szegény ország (és különösen a legkevésbé fejlettek – least developed countries, LDC's) gyenge államnak tekinthető. Nem képesek területükön az olyan alapvető közszolgáltatások biztosítására mint például az egészségügy, az oktatás, az ivóvíz-, és élelmiszerellátás, a csatornázás stb., sőt gyakran még olyan, a fejlődés szempontjából nélkülözhetetlen közjavakat sem képesek előállítani, mint a közbiztonság, a közrend vagy a tiszta környezet. Az ilyen országok léte nemcsak regionális szinten jelent fenyegetést, hanem a fejlett nyugati országok számára is potenciális veszélyforrás. A területüket ellenőrizni képtelen államok otthont adhatnak terrorista kiképzőtáboroknak, nem képesek megakadályozni járványok kialakulását, illetve komoly migrációs nyomást jelentenek, hogy csak a nyugat számára legközvetlenebb veszélyforrásokat említsük[1]. A fejlett országoknak ezért elemi érdekük ezen államok erősítése, és ezzel szoros összefüggésben a lakosság szegénységi szintjének csökkentése, amihez – elvben – kiváló eszközt jelentenek a fejlesztési segélyek.

E tanulmányban azt kívánjuk feltérképezni, hogy milyen válaszokat képes adni a nemzetközi donorközösség a fejlődő országok államkudarcai által jelentett kihívásokra. Képes-e beilleszteni a gyenge, illetve bukott államokat a nemzetközi fejlesztési együttműködés elfogadott keretei közé, vagy csak pótmegoldások révén igyekszik tompítani a probléma élén?

A „fejlesztési segélyek" kifejezés alatt az OECD definíciója szerinti hivatalos fejlesztési segítséget (official development assistance, ODA) értjük. A gyenge államok kifejezés alatt olyan országot értünk, amelynek vezetése nem képes az alapvető közszolgáltatások ellátására, de az állami erőszak-monopólium követelményének eleget tesz. A bukott állam esetén azonban nem képes a kormányzat az ország teljes területe fölött ellenőrzést gyakorolni, összeomlott államról pedig akkor beszélhetünk, ha a központi hatalom teljes mértékben megszűnik létezni.

A tanulmány első részében a nemzetközi fejlesztési együttműködési rezsim néhány, témánk szempontjából fontos alapvonását ismertetjük. A második rész azokkal a negatív gazdasági és politikai hatásokkal foglalkozik, amelyeket fejlesztési segélyek képesek előidézni, ezeken keresztül hozzájárulva a partnerállam gyengüléséhez, éles ellentétben mind deklarált céljaikkal, mind a működési mechanizmusaikról alkotott hagyományos

közgazdaságtani modellekkel. Az ilyen torzító hatások kiküszöbölésére született szelektivitási megközelítéssel, illetve a bukott államokkal való együttműködés lehetőségeivel foglalkozik a harmadik rész. A negyedik és ötödik részekben az Amerikai Egyesült Államok, illetve az Európai Unió fejlesztési politikájának összefüggéseit vizsgáljuk az államkudarcok kapcsán.

A nemzetközi fejlesztési együttműködési rezsim alapvető vonásai

A számtalan szereplőből (bilaterális, illetve multilaterális donorok, partner- vagy recipiensországok, nem kormányzati szervezetek, illetve magáncégek) álló, igen fragmentált, de mégis egységes szabályok és motivációk alapján szerveződő nemzetközi fejlesztési együttműködési rendszer működését 1989 előtt alapvetően meghatározta a bipoláris szembenállás. Mindkét hatalmi blokk a saját stratégiai céljainak megfelelően jutalmazott, illetve büntetett bizonyos harmadik világbeli országokat, egykori gyarmatokat, illetve országokon belüli csoportokat és politikai erőket. A gazdasági növekedés előmozdítása, illetve a szegénység csökkentése gyakran háttérbe szorult a donorok politikai céljai mögött, az államkudarcok által jelentett veszélyeket pedig elfedte a nagyhatalmi vetélkedés. Nem meglepő tehát, hogy a hidegháború végével (és nem utolsósorban a neoliberális gazdaságfilozófia hetvenes évek végétől megfigyelhető térnyerésével) jelentősen csökkent a fejlesztési segélyezésre fordított erőforrások nagysága, illetve a fejlesztési együttműködés elfogadottsága is. Az ENSZ Közgyűlése által 2000-ben elfogadott Millenniumi Nyilatkozat, illetve a 2001. szeptemberi amerikai terrortámadások azonban ismét a fejlődő világ problémáira irányították a nyugati országok figyelmét, és a hivatalos fejlesztési segélyek is újra növekedésnek indultak.

A rezsim működését az elmúlt fél évszázadban mindig jelentősen befolyásolták a fejlesztési paradigmák, még ha ezek néha háttérbe is szorultak a donorok nem éppen altruisztikus politikai és gazdasági céljai mögött. A napjainkban talán leginkább elfogadott fejlesztési paradigma, az ún. poszt-washingtoni konszenzus (Stiglitz, 1998) értelmében a fejlesztési segélyek elsősorban a (tág értelemben vett) intézményi fejlesztést, a jó kormányzás kialakítását, a humán tőke színvonalának növelését, illetve a méltányos jövedelemelosztás megvalósítását hivatottak támogatni, mindezt a társadalmi és környezeti fenntarthatóság jegyében. Az ország történelmi és kulturális sajátosságaihoz igazodó, stabil és hatékonyan működő intézményrendszer, illetve az egészséges és jól képzett munkaerő elősegíti a hazai munkahelyteremtést, illetve vonzza a közvetlen külföldi tőkeberuházásokat, feltéve hogy az ország infrastrukturális színvonala is kielégítő. A jó kormányzás és a méltányos

jövedelempolitika pedig fontos szerepet játszik a társadalmi béke megőrzésében. A humántőke fejlesztése gyakorlatilag egyenértékű a szegénység csökkentésével és a lakosság életkörülményeinek közvetlen javításával: ide sorolható a széleskörű egészségügyi ellátás megvalósítása, a járványok visszaszorítása (HIV/AIDS, malária, diftéria, TBC stb.), a tiszta ivóvíz biztosítása, a higiénikus lakáskörülmények és környezet megteremtése, a gyerekek beiskolázása, a felsőfokú oktatásban résztvevők arányának növelése, illetve a nők jogainak és helyzetének javítása, de a sor még hosszan folytatható, összhangban a Millenniumi Nyilatkozatban megfogalmazott fejlesztési célokkal.

Nem lehetnek azonban illúzióink. A bilaterális donorok elsősorban saját stratégiai, biztonsági, és gazdasági érdekeik miatt adnak fejlesztési segélyeket (Maizels és Nissanke, 1984). E felfogást látszik alátámasztani az ODA partnerországok közötti megoszlása is (Alesina és Dollar, 2000): a fejlesztési segélyek nagy részét nem a legjobban rászoruló államok kapják, hanem inkább a fontos regionális szövetségesek, vagy a valamilyen más oknál fogva jutalmazandó országok. A hidegháború vége, illetve az államkudarcok kérdésének előtérbe kerülése révén azonban úgy tűnik, hogy a donorok és a partnerországok céljai és érdekei közelednek egymáshoz. A terrorizmus, illetve a globális járványok jelentik a XXI. század két legnagyobb biztonsági kihívását a nyugat számára, és ezek ellen hosszú távon csak a globális szegénység felszámolásával lehet hatékony eredményeket elérni, ami egyben az államkudarcok elleni küzdelmet is jelenti. A szegénység csökkentése, illetve a fenntartható gazdasági növekedés humán tőke-, intézményi és infrastrukturális feltételeinek megteremtése, a jó kormányzás és az emberi jogok előmozdítása tehát a fejlett donorországoknak is legalább annyira érdekében áll, mint a globális dél országainak.

Az államot gyengítő hatások

A fejlesztési együttműködés fél évszázados tapasztalata legjobb esetben is vegyes képet mutat, és ez részben betudható annak, hogy a fejlesztési segélyek paradox módon gyakran gyengítik az ország gazdaságát, így magát az államot is. Ha egy partnerországnak nincs már *ex ante* megfelelően kiépült és kellően stabil intézményi struktúrája, illetve kormánya nem folytat olyan gazdaságpolitikát, amely biztosítja e források hatékony felhasználását, akkor könnyen lehet, hogy a gazdaság nem lesz képes optimális mértékben felszívni a beáramló külföldi fejlesztési segélyeket[2]. Megfelelő abszorpció híján a segélyek növekedést gerjesztő hatásait gyakorlatilag semlegesítik az általuk okozott torzítások, sőt akár súlyos válságba is hozhatják a recipiens gazdaságot. (Rajan és Subramanian, 2005a:22).

A negatív hatások közül a szakirodalom a közelmúltban igen nagy figyelmet szentelt az úgynevezett „holland kór" mechanizmusnak (Heller és Gupta, 2002; Gupta, Powell és Yang, 2005; Rajan és Subramanian, 2005a, 2005b.). Ez a hatás az elégtelen abszorpciós képesség egyik legfontosabb megnyilvánulása és mind rugalmas, mind rögzített árfolyamrendszerek esetében jelentkezhet. Mivel a fejlődő országok esetében az elmúlt másfél-két évtized liberalizációs tendenciái ellenére is többségben vannak a többé-kevésbé rögzített árfolyamrezsimek[3], ezért először ezt az esetet vizsgáljuk. A partnerországba beáramló hivatalos fejlesztési segélyek, amennyiben nem mind importra költik őket, pótlólagos keresletként megjelennek a gazdaságban. A kormányzati szektor expanziója (pl. új iskolák vagy korházak építése) növeli a keresletet olyan korlátozott mennyiségben rendelkezésre álló erőforrások iránt, amelyeket a magánszféra is felhasznál. A leginkább tipikus esetben ilyen szűkös erőforrás a fejlődő országokban a képzett munkaerő. A kormányzati szektor által teremtett pótlólagos kereslet tehát felhajtja a képzett munkaerő árát, így a magánszektor is arra kényszerül hogy magasabb béreket kínáljon. A fejlődő országok magánszektora rendszerint duális jellegű, azaz van egy szinte kizárólag exportra termelő szektor és egy belső fogyasztási termékeket előállító szektor (Szentes, 2002:82). A belső fogyasztásra termelő szektor megnövekedett költségeit továbbhárítja a fogyasztókra, ezáltal inflációs hatást gerjesztve, az exportszektor azonban nem képes ezt megtenni, mivel ki van téve a nemzetközi verseny nyomásának. Az eredmény tehát az ország export-versenyképességének csökkenése és ezáltal az exportszektor zsugorodása, ami a külkereskedelmi mérleg romlásához vezet. A mechanizmus rugalmas árfolyamrezsim esetében, ha lehet, még súlyosabb: a pótlólagos keresletteremtés mellett ugyanis a külföldi valutában folyósított fejlesztési segélyek hazai valutára váltása nem megfelelő jegybanki sterilizáció esetén felértékelheti az utóbbi árfolyamát. Az erősödő valuta tovább rontja az ország export-versenyképességét, ám javítja az importőrök helyzetét, így a külkereskedelmi mérlegre gyakorolt hatása még súlyosabb.

Az exportszektor kontrakciója (különösen ha tovagyűrűzik a gazdaságban), illetve a külkereskedelmi mérleg romlása értelemszerűen csökkenti a kormányzat bevételeit és így hozzájárul az állam gyengüléséhez. Rajan és Subramanian (2005a) ökonometriai módszerekkel kimutatta, hogy a fejlesztési segélyek versenyképességet rontó hatása jelentős mértékben aláássa e források hatékonyságát. A holland-kór mechanizmus megfelelő gazdaságpolitikával[4] kiküszöbölhető, ám ez jól működő intézményrendszert és a kormányzat részéről elkötelezettséget igényel, ami gyakran hiányzik a gyenge államokban. Az ellentmondás jól látszik: a fejlesztési segélyek feladata lenne – többek közt – a hatékony

intézményi struktúra kiépítésének előmozdítása, megfelelő érvényesülésük azonban mégis feltételezi egy ilyen struktúra előzetes meglétét.

A másik gyakran hallott torzító hatás a segélyfüggőség kialakulása, ami egy jóval nehezebben megragadható fogalom, mint a holland kór. Az ország kormányzata hozzászokik a nyugattól kapott „apanázshoz", és ez erőteljes ellenösztönzőt jelent a reformokhoz. Az ellenszolgáltatás nélkül kapott források felhasználásának hatékonysága általában alacsony. A fejlesztési segélyek aránya a kormányzati kiadásokban egyes szub-szaharai afrikai országokban a 25-40 százalékot is eléri, a bruttó állótőke-felhalmozás azonban nemritkán teljes mértékben a segélyeknek tulajdonítható (Akram, 2003:1353). Az ilyen erőteljes függő helyzetben lévő gazdaságok a segélyek elapadásával szinte biztosan összeomlanának. Számtalan anekdotikus történet szól továbbá a fejlesztési segélyekhez kapcsolódó korrupcióról, illetve járadékvadászatról; a közelmúltban több tudományos tanulmány is kísérletet tett e nehezen kutatható témakörök feltárására (lásd például Svensson, 2000). A segélyfüggőség, illetve a nagymértékű korrupció kialakulása felfoghatóak a gyenge intézményrendszer tüneteiként, ám egyben jelentős akadályokat is gördítenek a fejlődés útjába.

A fentiek alapján értelemszerűen adódik a következtetés: ha a nemzetközi közösség egy olyan országot támogat jelentős összegű segélyekkel, amelyik ezt rossz gazdaságpolitikája és gyenge intézményi struktúrája miatt képtelen megfelelően felszívni, akkor tulajdonképpen maga járul hozzá az ilyen államok további gyengüléséhez. Ez nyilván éles ellentétben áll a fejlesztési segélyek deklarált céljaival, azaz a szegénységcsökkentéssel, illetve a gazdasági növekedés beindításával, ám úgy tűnik, hogy a nemzetközi donorközösség egészen a kilencvenes évtized végéig nem tulajdonított különösebb jelentősséget az általa nyújtott segélyek hosszú távú káros hatásainak.

A donorok és a partnerállamok viszonyának változása

A partnerországok által folytatott gazdaságpolitika minősége és a donorok által nyújtott segélyek nagysága közti kapcsolat megteremtését először a Világbank 1998-as *Assesssing Aid* című kiadványa vetette fel, majd ezt követően több olyan ökonometriai tanulmány is megjelent (elsősorban világbanki és valutaalapi közgazdászok tollaiból), amelyek azt kívánták bizonyítani, hogy „jó" gazdaságpolitika esetén valóban érvényesül a külső fejlesztési segítség növekedésgerjesztő hatása (Burnside és Dollar, 2000; Collier és Dollar, 2002). Collier és Dollar (2002:1495) modellje szerint a fejlesztési segélyeket azokra az államokra kellene

korlátozni, amelyekben nagyarányú a szegénység, illetve jó gazdaságpolitikát folytatnak, mert így biztosítható, hogy e források haszna maximális legyen. A nagyarányú szegénység kritériuma viszonylag egyértelmű: mivel a fejlesztési segélyek határhaszna ezekben az esetekben magasabb, ezért egységnyi segély itt több embert tud kiemelni a szegénységből, mint máshol. A „jó" gazdaságpolitika pedig biztosítja, hogy a partnerország optimálisan ki tudja használni a pótlólagos forrásokat, és ne jelentkezzenek a már vázolt makrogazdasági torzítóhatások. E szelektivitást hangsúlyozó megközelítés értelmében a rossz gazdaságpolitikát folytató államoknak segély egyáltalán nem, vagy legalábbis kevesebb járna. A hipotézis szerint az ilyen országok, látva, hogy jobban teljesítő társaik több fejlesztési segélyt kapnak, maguk is reformokra fognak kényszerülni, azaz egyfajta spill-over mechanizmus keretében terjedni fognak a „jó" gazdaságpolitikai gyakorlatok. Nem egyértelmű azonban, hogy mit tekinthetünk jó gazdaságpolitikának: ami az egyik országban működik, az korántsem biztos, hogy máshol is működni fog (Rodrik, 2003). A növekedést ösztönző gazdaságpolitika erősen kontextusfüggő, és ezért nehéz általános ajánlásokat megfogalmazni.

E szelektív megközelítésből értelemszerűen következik, hogy a gyenge, illetve bukott államok segélyezését is minimálisra kellene csökkenteni. Pusztán az állami gyengeség és instabilitás tényéből azonban még nem következhet a segélyek csökkentésének szükségessége, egy donor hozzáállását több tényező is befolyásolhatja (Chauvet, 2002:39). Az instabilitás valamennyi formája[5] komoly veszélyt jelent a recipiens gazdaságára, fokozza annak külső sebezhetőségét, és vélhetően megnöveli a lakosság nélkülözését, logikusan tehát a segélyek növelésének szükségessége következne belőle. Amennyiben a donornak komoly közvetlen érdekeltségei is vannak a partnerországban, a segélyek csökkentése még kevésbé indokolható. Bukott államokkal azonban jóval nehezebb a hatékony együttműködés: a kormányt leköti a belső instabilitás okozta válság kezelése (felkelések, lázadások, merényletek, sztrájkok stb.), és így nincs kapacitása a donorokkal együttműködni, illetve értelemszerűen nem képes erőfeszítéseit arra összpontosítani, hogy megfelelő, növekedésbarát gazdaságpolitikát dolgozzon ki. Ilyen szituációkban jóval nehezebb a fejlesztési források, támogatások hatékony felhasználásának biztosítása, illetve az utólagos ellenőrzés megvalósítása. A közbiztonság hiánya szintén rendkívül megnehezíti a donorok és a kormányzat fejlesztési tevékenységét, a bizonytalanság és az áttekinthetetlen viszonyok révén pedig jóval nagyobb tér nyílik a korrupció számára is. A donorok tehát azzal a dilemmával szembesülnek, hogy bár az adott partnerországnak belső instabilitás, illetve súlyos

államkudarcok esetén több fejlesztési (illetve humanitárius) forrásra lenne szüksége, ezek hatékony felhasználása nem biztosítható.

A szelektív megközelítés emellett egy fontos etikai problémát is felvet: magára hagyható-e a rossz gazdaságpolitikát folytató állam lakossága? A lakosság ez esetben ugyanis nemcsak az állam gyenge működése miatt szenvedne, hanem a segélyek elmaradása miatt is. A vázolt spill-over mechanizmus pedig nem több elméleti spekulációnál, létezésére nincs semmilyen bizonyíték. Bár a szelektív megközelítést hangsúlyozó tanulmányok szerzőivel többen is vitába szálltak (például Hansen és Tarp, 2001; Easterly, Levine és Roodman, 2003), mégis nagy hatást gyakoroltak a multilaterális donorok, és különösen a legkevésbé fejlett országok segélyezését végző, a Világbank csoporthoz tartozó Nemzetközi Fejlesztési Társulás (IDA), vagy épp az Egyesült Államok fejlesztéspolitikai gyakorlatára. A donorországok hazai közvéleménye egyre inkább megköveteli a fejlesztési segélyek hatékony felhasználását, így kormányaik ma már egyre kevésbé nyújtanak fejlesztési segélyeket olyan államoknak ahol a felhasználás nem áttekinthető és legalább bizonyos fokig nem ellenőrizhető[6].

Az alacsony együttműködési kapacitással rendelkező bukott, illetve központi hatalommal egyáltalán nem bíró összeomlott államok kezelésére eddig nem születettek igazán hatékony fejlesztési elképzelések. A szakirodalom általában két lehetőséget említ (Degnbol-Martinussen és Engberg-Pedersen, 2003:267): a civil szervezeteken keresztül történő segélyezést, illetve a kormányzati kapacitásépítés támogatását. A civil donorszervezetek (non governmental development organizations, NGDO's) a „terepen" dolgoznak, képesek a lakosságot közvetlenül elérni, igényeikre rugalmasan reagálni, sőt bevonni őket az egyes projektek implementációjába. Jellegükből adódóan képesek a kormányzat kikerülésére, így olyan országokban is tudnak tevékenykedni, ahol összeomlott az államapparátus, vagy pedig a nyugati donorállamok számára nem „szalonképes" a kormányzat[7]. Az NGDO-k emellett általában alacsonyabb költségekkel is dolgoznak, mint a donorországok fejlesztési ügynökségei. Hátrányuk azonban, hogy csak kisebb léptékű, helyi jellegű projekteket képesek megvalósítani, illetve hogy a kormány kikerülésével nem járulnak hozzá annak erősödéséhez, illetve az állam intézményi fejlődéséhez. Ennek ellenére a lakosság nélkülözésének felszámolásában, egészségügyi ellátásuk és oktatásuk biztosításában rendkívül fontos szerepet játszhatnak, bár egy bukott állam esetén a közbiztonság hiánya megnehezíti számukra is a mindennapi működést és hosszú távú tervezést.

A kapacitásépítés célja, hogy a donorok segítségével az állam megerősödjön, és (újból) képes legyen ellátni feladatait, illetve kialakuljanak a fejlődés szempontjából nélkülözhetetlen intézmények[8]. Az ilyen típusú együttműködésnek igen sok formája lehetséges a válság utáni

újjáépítéstől a rendfenntartó erők, illetve az állami bürokrácia képzésén át egészen a megfelelő jogszabályi környezet kialakítását célzó technikai segítségnyújtásig. Értelemszerűen ide tartozik a „jó" gazdaságpolitika kialakítására vonatkozó tanácsadás is. A kapacitásépítés tehát elősegítheti, hogy az ország képes legyen megfelelni a donorok kritériumainak, és így nagyobb összegű fejlesztési forrásokhoz is hozzájuthasson, amelyeket már szegénységcsökkentésre tud fordítani. Degnbol-Martinussen és Engberg-Pedersen (2003:270) azonban kiemeli az ilyen típusú együttműködések paternalista jellegét, feltételezi ugyanis a donor által kínált intézményi (és ezáltal egyben fejlődési) modell mindenhatóságát, és minden körülmények között való működőképességét.

Paradigmaváltás az amerikai fejlesztési politikában

A szelektív megközelítés az Egyesült Államok fejlesztési politikájára különösen nagy hatást gyakorolt. George W. Bush elnök 2002 márciusában bejelentette egy új fejlesztési alap, a Millennium Challenge Account (MCA) létrehozását, amely évi további 5 milliárd dollárral támogatná az USA fejlesztési erőfeszítéseit, ám a partnerországok szűk körének jutna csak belőle. A bejelentés viszonylag nagy feltűnést keltett, nemcsak azért mert kb. 20-25 százalékkal növelte volna meg az USA által nyújtott fejlesztési forrásokat (OECD, 2004), hanem azért is, mert a fejlesztési segélyek maguk viszonylag idegenek a Bush adminisztrációra jellemző neokonzervatív ideológiától.

Az MCA célja, illetve mögöttes filozófiája meglehetősen egyszerű, és szoros összhangban van az Egyesült Államok Nemzetbiztonsági Stratégiájával (National Security Strategy, NSS). A George W. Bush elnök által 2002 szeptemberében kiadott NSS a bukott államokat nevezi az Egyesült Államokra nézve legfőbb fenyegetésnek, az általuk jelentett, korábban már vázolt biztonsági kockázatok miatt[9]. Az NSS igen nagy szerepet szán a fejlesztési segélyeknek, igaz, ezek összekapcsolása nemzetbiztonsági kérdésekkel korántsem jelent újdonságot az amerikai külpolitikában[10]. Bár az MCA-t Bush elnök egy jó fél évvel korábban jelentette be[11], mint az NSS-t, logikája mégis a bukott államok elleni küzdelmet tükrözi. Az elképzelés szerint az MCA-t kezelő állami szervezet, a Millennium Challenge Corporation (MCC)[12] a helyes gazdaságpolitika mellett elkötelezett fejlődő országok kis csoportjának juttatna nagyobb összegű vissza nem térítendő támogatásokat, akik egyben jóval nagyobb befolyást is kapnak a segélyekből finanszírozott programok és projektek tervezésében, illetve jobban elszámoltathatók lennének (Radelet, 2003:109).

Az MCA forrásaihoz hozzájutni nem egyszerű. A potenciális partnerországnál ugyanis nem kevesebb mint tizenhat kvantitatív indikátor alakulását követi nyomon az MCC, amelyek az alábbi három nagy csoportba sorolhatók:

- Igazságos kormányzás: korrupció elleni küzdelem, jogállamiság, kormányzat elszámoltathatósága, kormányzati hatékonyság, polgári szabadságjogok érvényesülése, politikai jogok érvényesülése.
- Befektetés az „emberekbe": immunizáció aránya (diftéria, tetanusz és kanyaró ellen), alapfokú oktatást elvégzők aránya, alapfokú oktatási közkiadások a GDP arányában, egészségügyi közkiadások a GDP arányában.
- A gazdasági szabadság megteremtése: az ország hitelminősítése, infláció, a gazdaságszabályozás minősége, költségvetési deficit a GDP arányában, új vállalkozás elindításához szükséges napok száma, továbbá egy, a kereskedelempolitika minőségét jelző mutató.

Az egyes indikátorokat nemzetközi kormányközi, illetve civil szervezetek (Világbank, Nemzetközi Valutaalap, Freedom House, Heritage Foundation) mérik és általában éves kiadványaikban közzéteszik. Ahhoz, hogy egy ország jogosult legyen az MCA forrásaira, mindhárom csoport esetén legalább az indikátorok felében jobb teljesítményt kell felmutatnia, mint valamennyi ország teljesítményének mediánja, illetve a korrupció elleni küzdelem esetében kifejezetten a medián fölött kell lennie. Látható, hogy ezek a kritériumok jócskán túlmennek a Burnside – Dollar (2000) által megfogalmazott „jó" gazdaságpolitika feltételén, ugyanis politikai jellegű, a demokratizálódás irányába mutató előírásokat is tartalmaznak, hűen a Bush-kormányzatnak a demokrácia terjesztését előtérbe helyező, már-már messianisztikus küldetéstudatához.

A jó gazdaságpolitika a Bush kormányzat értelmezésében gyakorlatilag a neoliberális gazdaságpolitika átvételét jelenti, amelynek működőképessége egy fejlődő országban legalábbis vitatott. Kétségtelenül helytálló a partnerország humántőkéjének, egészségügyi és iskolázottsági színvonalának fejlesztése, vagy a hazai vállalkozások adminisztrációs terheinek csökkentése[13], a kereskedelmi és pénzpiaci liberalizáció gazdaságélénkítő hatásai azonban már jóval nehezebben ítélhetők meg. A fejlődő országok exportkínálata jellemzően rugalmatlan (World Bank, 2005: 118), így a kereskedelmi liberalizációból, a könnyebb piacrajutásból származó előnyöket nem tudnák kihasználni, vállalkozásaik pedig megszenvednék az import által élénkített versenyt. A liberalizáció mellett érvelők azonban a bővülő nemzetközi kereskedelem miatt megnövekedett kínálat és a csökkenő hazai árak pozitív hatásait hangsúlyozzák, ami különösen a szegény rétegek számára előnyös.

Az MCA-kezdeményezés felfogható egy kísérletként az újabb államkudarcok kialakulásának megakadályozására, illetve a gyenge államok erősítésére, ám sok ilyen ország egyszerűen nem képes teljesíteni a feltételeket. A korábban már ismertetett spill-over mechanizmus feltételezése szerint a gyenge államok, több segély reményében, elkezdik átalakítani kormányzatukat a kritériumoknak megfelelően. Nem nehéz azonban belátni, hogy egy gyenge belső kormányzattal rendelkező ország nagyon nehezen tudja csak teljesíteni ezeket a feltételeket, a költségvetési deficit lefaragása, illetve az infláció megfékezése olyan intézkedéseket követel, amelyek rövid távon gyengítik a kormányzat elfogadottságát (pl. ingyenesen nyújtott közszolgáltatások megszüntetése, közalkalmazottak fizetésének befagyasztása stb.). A demokratikus szabadságjogok biztosítása pedig lehetővé teszi a reformista kormányok leváltását, ami az átalakulás megtorpanásához vezethet. Meglátásunk szerint önerőből erre egyetlen olyan ország sem képes, amely nem rendelkezik kellően stabil, kultúrájával és szokásaival összhangban lévő intézményi háttérrel. Az afrikai államok többsége számára ez nagy problémát jelent.

Az MCC teljesítménye eddig meglehetősen vegyes képet mutat. A szervezet eleve késve kezdte meg működését, csak 2004 első felében, és igen lassan haladt a partnerországok szűrése. Jelenleg összesen huszonhárom ország teljesíti csak a segélyek folyósításához szükséges feltételek minimumát a lehetséges körülbelül hetvenből[14]. Mindössze tizenkét ország nyújtott be eddig konkrét programjavaslatokat, ebből az MCC 2005 végéig hatot fogadott el: Madagaszkár, Honduras, a Zöldfoki Köztársaság, Nicaragua, Grúzia, illetve Örményország pályázatait. Az utóbbi két országot látva azonban önkéntelenül is felvetődik a kérdés, hogy beszélhetünk-e az MCA kapcsán paradigmaváltásról, vagy e kezdeményezés is az amerikai külpolitika egyik „jutalmazási" eszközévé fog válni.

Az Európai Unió és a „nehézkes partnerek"

Szemben az Egyesült Államokkal az Európai Unió nem fordít hátat a bukott államoknak, bár az elmúlt években itt is megjelent a partnerek által nyújtott teljesítmény kérdése a fejlesztési együttműködés hatékonysága kapcsán (European Commission, 2005:90). Az EU-nak égetően szüksége van a hatékonyságjavításra, a közös fejlesztéspolitika ugyanis rendkívül sok kritikát kapott a múltban: a loméi konvenciókon alapuló, fragmentált és pazarló, a gyarmati múlt örökséget tükröző, ezért elsősorban az afrikai, karibi és csendes-óceáni (ACP) térségre koncentráló fejlesztéspolitikai megközelítés sokkal inkább a közösség tagállamainak kedvezett, mint a partnereknek. A négy loméi konvenció gyakorlatilag semmit sem enyhített

az ACP országok strukturális problémáin és nem segítette elő a szegénység csökkentését, az európai vállalatok viszont új piacokhoz jutottak és a trópusi termékek is olcsón bejuthattak a közös piacra. A loméi konvenciók által nyújtott kereskedelmi preferenciák ellenére jelentősen csökkent a térség részesedése az EK külkereskedelmében (Balázs, 2003:192). A közös fejlesztéspolitika reformját 2000 novemberében indította el a Tanács és a Bizottság közös nyilatkozata. A töredezett fejlesztési politikát egységes keretbe helyezték, kijelölték azokat a területeket ahova a Közösség fejlesztési erőfeszítéseit koncentrálni kell, illetve mechanizmusokat hoztak létre a hatékonyság növelése érdekében (többek közt az adminisztráció és a döntéshozatal decentralizációját). A donorok és a segélyeket befogadó országok közti hagyományosan hierarchikus viszonyt felváltotta a partneri megközelítés, és nagy hangsúly került arra is, hogy partnerországok valóban magukénak érezzék a fejlesztési programokat, projekteket[15]. A loméi rendszert felváltó Cotonou-i szerződés bevezette a politikai dialógust, illetve lehetővé tette az emberi jogokat súlyosan megsértő partállamok kizárását.

A 2005. november közepén kiadott új közös fejlesztéspolitikai szaknyilatkozat szerint „a világ lakosságának harmada él problémás partnerországokban, illetve gyenge államokban, így kiemelkedően fontos, hogy az EU javítsa reagálóképességét ezen országok vonatkozásában” (The European Consensus, 2005:8). A nyilatkozat hangsúlyozza, hogy az államkudarcok megelőzése érdekében az EU még a legproblematikusabb országoknak sem fordíthat hátat. A közösség folyamatosan dolgozik új módszereken az együttműködés fenntartására a hivatalos kapcsolatok megszűnte után is (European Commission, 2005:90), igaz e munka eredményei még nemigen látszanak. Az EU legfontosabb eszköze a problémás partnerállamokban a kapacitásépítés, de nagy hangsúlyt helyez a globális, illetve a helyi civil szervezetek bevonására is. Kiemelt hangsúlyt kap az EU fejlesztési tevékenységében a fegyveres konfliktusok, illetve természeti katasztrófák utáni rehabilitáció és újjáépítés. A nélkülözést enyhítő azonnali humanitárius segítség, az újjáépítést szolgáló források, illetve a fejlesztési források közötti átmenetet megfelelő stratégia alapján össze kell hangolni. A humanitárius együttműködésben gyors reagálóképességük miatt különösen fontos a civil szervezetek bevonása. Az országok teljesítményét az EU az Egyesült Államoktól eltérően nem univerzálisan alkalmazott mutatók, hanem az egyes országok körülményeihez igazított indikátorok alapján értékeli, ami véleményünk szerint helyesebb megközelítés, hiszen így figyelembe veheti a gazdaságpolitika kontextusfüggő jellegét. A fejlesztéspolitikai szaknyilatkozat megjelenése óta eltelt kevés idő azonban nem elegendő arra, hogy érdemi

következtetéseket lehessen levonni a közösség bukott államokkal való együttműködéséről és annak hatékonyságáról.

Az EU tehát olyan országok segélyezését is felvállalja, ahonnan úgy tűnik, hogy az Egyesült Államok kivonul. Az EU és az USA céljai mindenképpen azonosak: az államkudarcok által jelentett biztonsági fenyegetés csökkentése, ám megközelítésük eltérő. Míg az EU nem hagyja magukra a gyenge, bukott és összeomlott államokat, és, bár más-más módszerekkel, de folytatja segélyezésüket, addig az Egyesült Államok inkább a fejlesztési segélyek jelentette „puha hatalom" (soft power) fegyelmező hatásában bízik. Néhány „kivételezettnek" juttat nagyobb összegű segélyeket abban a reményben, hogy ez más országokat is növekedést serkentő reformokra késztet. Véleményünk szerint e két fontos donor fejlesztési politikájának mélyebb összehangolása jelentős szinergikus hatással bírna. Az EU végezhetné a kapacitásépítést és a rehabilitációt (esetleg az USA katonai támogatása mellett) annak érdekében, hogy a partnerország képessé váljon megfelelni az MCA feltételeinek. Az egyes donorok közti együttműködés és koordináció azonban az elmúlt évek fejleményei ellenére is számtalan kívánnivalót hagy maga után, így a közös célok ellenére nem sok esélyt látunk egy ilyen explicit hatáskörmegosztás kialakítására.

Konklúziók

Az elmúlt öt évben az államkudarcok kezelése a nemzetközi fejlesztési együttműködés egyik kiemelkedő céljává vált. Úgy tűnik azonban, hogy a hangsúly nem az instabil és bukott államok talpra állítása és reintegrációja a nemzetközi rendszerbe, hanem inkább a gazdaságpolitikai teljesítményen alapuló szelektív megközelítés révén az újabb államkudarcok kialakulásának megelőzése. Közgazdaságtani és politikai szempontból a szelektív megközelítés védhetőnek tűnik: széles körben elfogadottá vált az a nézet, miszerint a fejlesztési segélyek „jó" gazdaságpolitika esetén fejtik csak ki hatásaikat, illetve csak így kerülhetők el az olyan, államot gyengítő hatások, mint a holland kór vagy a segélyfüggőség kialakulása. A segélyek elfogadtatása a donorország közvéleményével szintén szükségessé teszi, hogy ne e források alacsony hatékonyságáról és pazarlásáról szóljanak a hazai híradások. Etikai szempontból azonban problémásnak tűnik, hogy a fejlesztési segélyek megvonása a rosszul teljesítő rezsimektől tulajdonképpen a lakosságot sújtja, és fokozódó instabilitáshoz vezethet.

A tanulmányunk bevezetőjében feltett kérdésre az a válasz adható, hogy bizonyos szintű államkudarcok hatásai enyhíthetők a fejlesztési együttműködés segítségével, ám ehhez

szükséges a partnerország teljes mértékű elkötelezettsége. Úgy tűnik, hogy a donorok egyre kevésbé osztanak segélyeket befolyásolási, jutalmazási szándékkal, vagy pusztán a történelmi múlt (pl. gyarmati kapcsolat) alapján, és egyre inkább valós teljesítmény felmutatását követelik meg a partnerektől. Ez alapján felvethető a gyenge és bukott államok megkülönböztetésére egy újabb definíció: gyenge állam az, ahol, bár jelentős államkudarcok jelentkeznek, a kormányzat képes erőfeszítéseit összpontosítani a növekedés ösztönzésére és együttműködni a donorokkal, míg a bukott állam kormányzata erre nem képes, vagy nem hajlandó. Ez a megközelítés értelemszerűen jelentősen kitágítaná a bukott államok körét. Az együttműködni nem képes államok kezelése sok olyan nehézséget vet fel, amelyeket nem szívesen vállalnak a donorok.

Felvetődik néhány további kérdés is. Mekkora fegyelmező hatása van a szelektív fejlesztési együttműködésnek? Erősíteni, vagy inkább gyengíteni fogja a fejlődő országokat? Fog-e érvényesülni a növekedést ösztönző gazdaságpolitikai gyakorlatok, illetve a jó kormányzás terjedése ennek hatására? Valóban elégséges feltételei-e ezek a fejlődésnek? E kérdésekre jelenleg nem áll módunkban válaszolni, csak az idő múlásával fogjuk tudni eldönteni, hogy milyen eredményeket hoz a nemzetközi fejlesztési együttműködés új megközelítése az államkudarcok visszaszorításában.

Jegyzetek:

[1] Az államkudarcok által jelentett biztonsági kihívásokról lásd részletesebben: Rotberg, 2002.

[2] Feltételezve továbbá, hogy a fejlesztési segélyek kellően nagy összegűek az ország gazdaságához viszonyítva. A pontos arány meghatározásával viszonylag keveset foglalkozik a szakirodalom, ám ha a nemzeti jövedelem 10 százalékánál nagyobb az évente beáramló fejlesztési segélyek nagysága, mint sok afrikai ország esetében (Akram, 2003: 1352), akkor nagy eséllyel számíthatunk különböző torzulások megjelenésére.

[3] Sőt, a fejlődő országok jelentős hányadának komoly kárai származnának egy lebegtetett árfolyamrendszer bevezetéséből – lásd részletesen: Mussa et al., 2000.

[4] Például megfelelő valutapiaci sterilizációval, a segélyek nagyobb részének importra költésével (igaz, ez ellentmond a hazai gazdaság fejlesztési igényének), vagy hosszú távon a kínálati oldal rugalmatlanságát csökkentő erőfeszítésekkel. Lásd részletesebben: Gupta, Powell és Yang, 2005.

[5] Gupta (1991) az államokon belüli instabilitásnak három forrását különbözteti meg: 1., a hatalom elleni erőszakot (felkelések, tüntetések, polgárháború, merényletek stb.); 2., a hatalmon belüli erőszakot (kormányválságok, katonai puccsok); 3., a hatalom által alkalmazott erőszakot (kivégzések, népírtás, de ide sorolható az emberi jogok valamennyi súlyos megsértése).

[6] A nyugat-európai donorországok közvéleményében általában igen magas a fejlesztési együttműködés támogatottsága, egy 2003-as Eurobarometer felmérés szerint az EU-15 lakosságának 86 százaléka fontosnak, illetve kiemelkedően fontosnak tartja a harmadik világgal történő együttműködést (The European Opinion Research Group, 2003: 1). Ennek ellenére a közvélemény érzékenyen reagál az olyan hírekre, amelyek a fejlesztési források elpazarlásáról, értelmetlen projektekről vagy nagymértékű korrupcióról szólnak.

[7] Például Zimbabwe, Belorusszia, vagy Észak-Korea. Előfordul azonban hogy az elnyomó rezsim kitiltja országából a külföldi civil segélyszervezeteket.

[8] Az intézmények fejlődésben betöltött szerepéről lásd Acemoglu, Johnson és Robinson, 2004.

[9] Lásd részletesebben: http://www.whitehouse.gov/nsc/nss1.html.

[10] Legnyilvánvalóbb példák erre a Marshall-terv, illetve a J. F. Kennedy elnök által meghirdetett Szövetség a Haladásért program.

[11] Az MCA bejelentésének időzítését egyes elemzők szerint az magyarázza, hogy Bush elnök nem kívánt „üres kézzel" elindulni a mexikói Monterreyben 2002. március végén rendezett ENSZ Nemzetközi Fejlesztésfinanszírozási Konferenciára (Radelet, 2003).

[12] Az MCC, szemben a US Agency for International Developmenttel (USAID), az USA „hagyományos" donorügynökségével, nem a State Department, azaz a Külügyminisztérium alá tartozik, hanem közvetlenül az elnöknek van alárendelve (bár igazgatóságának a mindenkori külügyminiszter az elnöke – lásd részletesen: http://www.mcc.gov). Ez a szervezeti megduplázás több dolgot is elárul: egyrészt jelzi, hogy az MCC-t talán kevésbé mozgatják a rövid távú külpolitikai érdekek, másrészt pedig azt, hogy Bush nem mert belefogni a fél évszázados hagyományokkal rendelkező, ám igen merev és körülményesen működő USAID reformjába.

[13] Az Egyesült Királyságban bárki, aki rendelkezik egy hitelkártyával, 10 perc alatt az Interneten keresztül létrehozhat egy új vállalkozást. Némelyik fejlődő országban (pl. Haitin vagy Laoszban) ez a folyamat akár kétszáz napot is igénybe vehet, költségei pedig az egy főre jutó nemzeti jövedelem 500 százalékát is elérhetik. Lásd részletesebben: http://www.doingbusiness.org/ExploreTopics/StartingBusiness.

[14] Benin, Bolívia, Burkina Faso, El Salvador, Gambia, Ghána, Grúzia, Honduras, Kelet-Timor, Lesotho, Madagaszkár, Mali, Mongólia, Marokkó, Mozambik, Namíbia, Nicaragua, Örményország, Szenegál, Sri Lanka, Tanzánia, Vanuatu, Zöld Foki Köztársaság.

[15] A fejlesztési politika 2000-ben indított reformjáról lásd részletesebben: Fodor, 2003.

Hivatkozások, felhasznált irodalom:

Acemoglu, Daron – Johnson, Simon – Robinson, James (2004): „Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth". *National Bureau of Economic Research Working Paper* No. 10481.

Alesina, Albero – Dollar, David (2000): „Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?" *Journal of Economic Growth* 5:1, 33-63.

Alesina, Alberto – Weder, Beatrice (2002): „Do Corrupt Governments Receive Less Foreign Aid?" *American Economic Review* 92:4, 1126–37.

Akram, Tanweer (2003): „The International Foreign Aid Regime: Who Gets Foreign Aid and How Much?" *Applied Economics* 35:11, 1351-1356.

Balázs Péter (2003): *Az Európai Unió külpolitikája*. Budapest: KJK-Kerszöv.

Birdsall, Nancy – Rodrik, Dani – Subramanian, Arvind (2005): „How to Help Poor Countries". *Foreign Affairs* 84:4, 136-152.

Brainad, Lael et al. (2003): *The Other War. Global Poverty and the Millennium Challenge Account.* Washington D.C.: Brookings Institute Press

Burnside, Craig – Dollar, David (2000): „Aid, Policies and Growth". *American Economic Review* 90:4, 847-868.

Cassen, Robert et al. (1986, 1994): *Does Aid Work? Report to an Intergovernmental Task Force.* Oxford: Clarendon Press

Chauvet, Lisa (2002): „Socio-political Instability and the Allocation of International Aid by Donors". *European Journal of Political Economy* 19:1, 33-59

Collier, Paul – Dollar, David (2002): „Aid Allocation and Poverty Reduction". *European Economic Review* 46:3, 1475-1500

Degnbol-Martinussen, John – Engberg-Pedersen, Poul (2003): *Aid: Understanding International Development Cooperation.* London: Zed Books

Easterly, William – Levine, Ross – Roodman, David (2003): „New Data, New Doubts: A Comment on Burnside and Dollar's Aid, Policies and Growth 2000". *American Economic Review* 94:3, 774-780.

European Opinion Research Group (2003): „L'aide aux pays en développement". *Eurobarometre* 58.2. http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/ebs/ebs_184_fr.pdf, lekérdezve 2006-01-02.

European Commision (2005): *Annual Report on the European Community's Development Policy and External assistance*. Brussels: European Commision DG EuropeAid

Fodor Erika (2003): „Partnerek a fejlődésben – az Európai Unió fejlesztési politikája". *Külügyi Szemle* 2:2, 142-170

Gupta, D. K. (1991): „On the Methodology of Constructing a Composite Indicator for Political Instability: a Crossnational Study". In: Frantz, R., Singh, H., Gerber, J. (szerk.), *Handbook of Behavioral Economics*, vol. 2A. JAI Press

Gupta, Sanjeev – Powell, Robert – Yang, Yongzheng (2005): „The Macroeconomic Challenges of Scaling Up Aid to Africa" *IMF Working Paper* WP/05/179.

Hansen, Henrik – Tarp, Finn (2001): „Aid and Growth Regressions". *Journal of Development Economics* 64:2, 547-570.

Heller, Peter S. – Gupta, Sanjeev (2002): „Challenges in Expanding Aid Flows". *Finance and Development* 39(2). http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2002/06/heller.htm, lekérdezve 2006-01-02.

Kosack, Stephen (2003): „Effective Aid: How Democracy Allows Development Aid to Improve the Quality of Life". *World Development* 31:1, 1-22.

Marton Péter (2004): „Államkudarcok – A kooperatív fenyegetéscsökkentés felé?" *Külügyi Szemle*, 3:3-4, 132-157.

Maizels, A. – Nissanke, M. K. (1984): „Motivations for Aid to Developing Countries". World Development 12:9, 879-900.

Masud, Nadia – Yontcheva, Boriana (2005): „Does Foreign Aid Reduce Poverty? Empirical Evidence from Nongovernmental and Bilateral Aid" *IMF Working Paper* WP/05/100.

Mussa, Michael et al (2000): „Exchange Rate Regimes in an Increasingly Integrated World Economy". *IMF Occasional Papers* 193.

National Security Strategy of the United States of America (2002) Washington D. C.: The White House. http://www.whitehouse.gov/nsc/nss1.html, lekérdezve 2005-12-21.

OECD (2004): „United States Aid at a Glance". http://www.oecd.org/dataoecd/42/30/1860571.gif, lekérdezve 2006-01-13.

Radelet, Steven (2003): „Bush and Foreign Aid". *Foreign Affairs* 85:5, 104-117.

Rajan, Raghuram – Subramanian, Arvind (2005a): „What Undermines Aid's Impact on Growth?" *IMF Working Paper* WP/05/126.

Rajan, Raghuram – Subramanian, Arvind (2005b): „Aid and Growth: What Does the Cross-Country Evidence Really Show?" *IMF Working Paper* WP/05/127.

Rodrik, Dani (2003): „Growth Strategies". *National Bureau of Economic Research Working Paper* No. 10050.

Rotberg, Robert I. (2002): „The New Nature of Nation-State Failure". *The Washington Quarterly* 25:3, 85-96.

Soederberg, Susanne (2004): „American Empire and excluded states: the Millennium Challenge Account and the shift top re-emptive development". *Third World Quarterly* 25:2, 279-302.

Stiglitz, Joseph E. (1998): „More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus". *WIDER Annual Lectures 2*. Helsinki: WIDER

Svensson, Jakob (2000): „Foreign Aid and Rent-Seeking". *Journal of International Economics* 51:2, 437-461.

Szentes Tamás (1999): *Világgazdaságtan I. Elméleti és módszertani alapok*. Budapest: Aula Kiadó.

Szentes Tamás (2002): „A Világgazdaság az ezredforduló elején". In: Blahó András (szerk) *Világgazdaságtan II. Globális fejlődés, gazdaságdiplomácia*. Budapest: Aula Kiadó

Szent-Iványi Balázs (2005): „A nemzetközi fejlesztési együttműködés politikai gazdaságtana" *Kül-Világ* 2:4. http://www.freeweb.hu/kul-vilag/2005/04/szent-ivanyi.html, lekérdezve 2006-01-18.

The European Consensus (2005): Joint Declaration by the Council, the European Parliament, and the Commission on the European Union Development Policy. http://europa.eu.int/comm/development/body/development_policy_statement/docs/eu_dps_en.pdf, lekérdezve 2006-01-13.

Van de Walle, Nicolas (2001): *African Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979-1999.* New York: Cambridge University Press

World Bank (1998): *Assesing Aid: What Works, What Doesn't and Why?*. Washington D.C.: IBRD

World Bank (2005): *Global Monitoring Report 2005. Millennium Development Goals: From Consensus to Momentum.* Washington D.C.: IBRD

Államkudarcok, elrettenthetetlenség, ellenséges hátországok – Empirikus felfedezőúton Cooper világaiban

Marton Péter

Kulcsszavak: elrettenthetetlenség – ellenséges hátországok – Törökország vs. PKK (Irakban) – Irán vs. MEK (Irakban) – Uganda vs. LRA (Szudánban) – Uganda vs. LRA és ADF + Ruanda vs. FAR és Interahamwe-milicisták (Kongóban) – Macedónia vs. NLA (Koszovóban) – Orosz Federáció vs. csecsen fegyveres csoportok (Grúziában) – az erőszak-monopólium delegálása – a nem-állami szereplők elrettenthetősége – a nem-állami szereplők kriminalizálása – a premodern világ bizonytalan határai.

Bevezetés - Cooper bukott premodern világa

E tanulmány[1] az elrettenthetetlenség biztonságpolitikai problémáját igyekszik körüljárni egy konkrét megnyilvánulási formájának tanulmányozásán keresztül, nevezetesen az ellenséges hátországok esetében. Ez egyben lehetőséget kínál a brit diplomata Robert Cooper nyugati döntéshozói körökben alapvető referenciának tekintett tanulmányának (Cooper, 2002) és bizonyos empirikus megfigyeléseknek, valamint az azokból következő normatív következtetéseknek a szembesítésére.

Az államkudarc (*'state failure'*) angolszász forrásból – azaz a politikatudományi szakirodalomnak a kezdetektől fogva domináns angolszász szerzői köreiből származó, és egyre inkább divatosnak mondható kifejezés. Tekintettel a fogalom eredetére, már korábban is utaltam diskurzuselméleti-kritikai vizsgálatának szükségszerűségére. Az átalakítva elfogadó szemléletet indokolta a fogalom aluldefiniáltsága, illetve a felmerülésének hátterében azonosítható különféle politikai napirendek, melyek számára éppen jelenlegi, aluldefiniált formájában legitimáló funkciót nyújthat. Az „új Afganisztán eljövetelétől”[2] tartó nyugati döntéshozók részéről mutatkozik egyfajta hajlam minden, a fejlett világ szempontjából „problémás” állam egy kategória alatt kezelésére, és úgy tűnik, hogy az újszerűségével és tudományos eredetével az objektivitás látszatát kölcsönző „államkudarc” kifejezésben vélik megtalálni a keresett címkét, melyet a „lázadó” államoktól az összeomlott államokig szinte minden esetre alkalmazhatnak. Ehhez a törekvéshez a fogalom jól operacionalizálható definíciójával továbbra sem szolgáló rangos szellemi műhelyek egész sora asszisztál akarva-akaratlanul.[3] A manipuláció lehetőségei között szerepel autoritariánus rezsimek támogatása

ezek stabilizálása érdekében, gyenge államok segélyezésének elapasztása elégtelen kormányzati kapacitásokra hivatkozva, illetve a beavatkozás legitimálása a problémásnak nyilvánított államokkal szemben.

Robert Cooper végső soron ezekre az ingatag alapokra építette a világpolitikai viszonyoknak egy átfogó elméletét, amikor a posztmodern, modern és premodern szférák koncepcióját kifejtette. A premodern világról szólva megállapítja egyebek mellett, hogy „a premodern világ a kudarcot vallott államok világa"; „a világ jelentős kábítószer-termelő vidékei bukott államok területén találhatók"; továbbá, hogy bár egy bukott állam nem jelent fenyegetést önmagában, a területén veszélyes nem-állami szereplők lelhetnek bázisra, terroristák és szervezett bűnözői csoportok, ami végül is kiválthat egyfajta defenzív imperializmust a külvilág (jellemzően a posztmodern világ) részéről (Cooper, 2002:12 és 16-17). A modern világot a posztmodernétől eltérő normarendszer jellemzi, az államok közötti háború mint külpolitikai eszköz elfogadottsága és a biztonsági dilemma jelensége (Cooper, 2002:15). Maga a posztmodern világ az államtalanodásnak a premodernétől eltérő útján jár, a szupranacionális integráció, a regionalizáció, a kölcsönös nyitottság és a beavatkozás egymás belügyeibe, illetve a kül- és a belpolitika szétválaszthatatlansága említhetők jellemzőiként.

Az államkudarc értelmezése

Az államkudarc meghatározását korábbi tanulmányaimban kétféleképpen, egy belső, lokális és egy külső, globális perspektívából igyekeztem megragadni, és ezt követően a külső perspektívára összpontosítottam, elsősorban azért, hogy nyíltan a Cooper által is említett érdekek talajára helyezzem vizsgálódásomat, nem törekedve az értéksemlegesség vagy a tisztán humanitárius megfontolások hamis látszatának kialakítására. Ennek kapcsán merült fel az elrettenthetetlenség mint jelenség tanulmányozásának szüksége.

Az államot a külső szemszögből, azaz az államok közösségének szemszögéből „a világterület egy bizonyos, nemzetközileg elismert határok által körülvett hányada felett politikai kontrollt gyakorolni hivatott egységként" határoztam meg, melynek feladata megakadályozni, hogy a területén olyan események történjenek, vagy olyan folyamatok menjenek végbe, melyek más államok számára kedvezőtlenek, azok érdekeivel ellentétesek. Feltételezve, hogy egyetlen állam sem lehet képes a vele szemben összefogó összes másik állam legyőzésére, egy ilyen egységekre épülő rendszer végső soron azért teremthet ideális esetben kollektív biztonságot, mert ha valamelyik egység lázad, abban az esetben vele szemben a fenyegetés, az elrettentés eszköze alkalmazható.

Egy nukleáris fegyverekkel rendelkező lázadó állam, mely az államok közösségének költség-haszon kalkulációit tartósan képes úgy alakítani, hogy az a létezését inkább eltűrje, semmint megtámadja és ennek során súlyos veszteségeket szenvedjen el, bizonyos korlátok között képes felmutatni az elrettenthetetlenséget. Ebben az esetben azonban nem beszélhetünk államkudarcról, hiszen jelentős csapásmérő-képességgel bíró állam lázadásával állunk szemben, olyan államéval, melynek éppen az erőssége jelenti a problémát.

Az államkudarc-kutatás számára tehát azok az esetek relevánsak, amikor az elrettentés az adott állam gyengesége miatt nem működik. Vagyis az olyan helyzetek, amikor az államok közössége, az államok egy-egy csoportja, vagy akár egyetlen állam azt kénytelen tapasztalni, hogy bizonyos folyamatoknak nem tudja elejét venni annak az államnak az elrettentésével, melynek területén a kérdéses folyamat végbemegy. Gondolhatunk itt például kábítószer-termelésre vagy terrorista kiképzőtáborok létrejöttére a kérdéses állam határain belül. Az elrettentés működésképtelenségének magyarázatául az ilyen állam – akár politikai korrupcióból, akár erőforrásainak szűkösségéből, esetleg a kettő együtteséből következő – gyengesége szolgálhat, vagy az, ha az államterület egy része felett a nemzetközileg elismert kormányzat helyett valamilyen nem-állami szereplő, a klasszikus képlet szerint a kormányerőkkel szembenálló felkelőerő gyakorol ellenőrzést. A kérdéses állam tehát egyszerűen nem képes a fentebb leírt ideális, elrettenthető, területellenőrző egységként működni.

Jelen tanulmányomban olyan eseteket veszek szemügyre a kilencvenes évekből és a közelmúltból, melyekben az a közös, hogy ezekben egy állami szereplő valamelyik vele szomszédos állam területén menedéket lelő, azt „hátországnak", logisztikai bázisnak használó nem-állami szereplővel állt – illetve némelyik esetben máig áll – szemben, és a kérdéses, vele szomszédos állam nemzetközileg elismert vezetésének esetleges szolidaritása mellett sem számíthatott annak részéről jelentékeny közreműködésre az ellenséges nem-állami szereplő leküzdésében. Célom az állami szereplők reakcióinak megfigyelése az ilyen esetekben, ezeknek a reakcióknak az összehasonlítása, és következtetések levonása a bekövetkezett intervenciók normatív kontextusára vonatkozóan.

Az elrettentés értelmezése

Az *Oxford Concise Dictionary of Politics* 1996-os kiadása szerint az elrettentés „törekvés más szereplők (*'actors'*) magatartásának ellenőrzésére fenyegetések alkalmazásával"[4]. Igen tág értelmezést ad tehát, ugyanakkor megjegyezve, hogy „mivel az elrettentés elmélete javarészt a

hidegháború alatt formálódott ki, ezért főként kétszereplős kapcsolatokban értelmezik, figyelmen kívül hagyva az elrettentés logikájának működését egy multipoláris közegben”[5]. Katona-szerzők, mint például Goodpaster, Nelson és Deitchman is minden további nélkül elfogadják az „elrettentés” tág értelmezését, miszerint az nem más, mint „korlátozni valakit valaminek a megtételében, illetve megakadályozni abban”, méghozzá úgy, hogy ennek során „a katonai erő alkalmazása […] csak az egyik eszköz a számos diplomáciai, gazdasági, politikai és katonai természetű lépések közül, melyek célja a nemzetközi interakció alakulásának befolyásolása oly módon, hogy ennek az interakciónak az érdekeinkkel ellentétes kimeneteleit elkerülhessük”[6]. A szerzőhármas definíciójában figyelemre méltó a „nemzetközi interakció” kifejezés. A „nemzetközi” szó a magyar nyelvben hagyományosnak mondható félrefordítás, helyesen az angol ’nation’ szó megfelelője inkább az „ország” lenne, tehát az *’international interaction’* kifejezés az amerikai szerzőhármas esetében az USA-nak a világ valamennyi más országával fenntartott kapcsolatrendszerére utal – ez tehát egyszersmind a definíciónak a sokszereplős közegre történő utalását is magában foglalja.

Miközben tehát többé-kevésbé konszenzus mutatkozik abban a tekintetben, hogy az elrettentésnek egy kiterjesztő értelmezését alkalmazhatjuk[7], azaz nem csupán a nukleáris fegyverekkel összefüggésben, nem is feltétlenül katonai erő alkalmazásának fenyegetésére vonatkozóan és nem is kizárólag kétszereplős kapcsolatokban, azt például a katona-szerzők definíciója, szemben az oxfordi szótárral, nem említi, hogy az elrettentés különböző eszközeit állami és nem-állami szereplők is alkalmazhatják egymással szemben – illetve azokat akár két nem-állami szereplő is alkalmazhatja egymással szemben. Az oxfordi szótár definíciója, legalább implicit módon, számol ezzel a lehetőséggel is.

Az elrettenthetetlenség a történelemben

Már a hidegháború világában is – sőt azt megelőzően is[8] – akadt példa államkudarcokra és az elrettenthetetlenség problémájának az állami szereplők egymáshoz való viszonyában való felmerülésére ellenséges hátországok létrejöttén keresztül; itt most két példát említenék.

Az Egyesült-Államok és Dél-Vietnam például hiába próbálkozott volna Laosz és Kambodzsa kormányának elrettentésével a Ho Chi Minh-ösvény, azaz az Észak-Vietnami Hadsereg (ÉVH) és a Vietkong (VK) erői által létesített, ezeknek az országoknak a keleti részén áthúzódó, Dél-Vietnam felé vezető utánpótlási vonalak elvágása érdekében, az 1960-70-es évek indokínai háborúja során. Az ÉVH-VK erői az érintett területeket beszivárgáshoz és nagyobb támadások előkészítéséhez is bázisként használták. Ezért aztán amellett, hogy

Laosz, majd idővel Kambodzsa kormányának is segítséget nyújtott az ÉVH-VK támogatta kommunista gerillák elleni harcában, az USA Laosz területén számtalan légicsapást hajtott végre, 1970 áprilisában pedig Kambodzsa területére Dél-Vietnammal közösen katonai erőket küldött az ÉVH-VK-bázisok felszámolására.

Izrael 1982-es dél-libanoni betörésének a célja egyebek mellett egy biztonsági/puffer övezet létrehozása volt, azaz a köztudatban „Fatah-országként" ismert területek feletti ellenőrzés megszerzése, és ily módon a galileai települések biztonságba helyezése, továbbá a Palesztin Felszabadítási Szervezetnek (PFSZ) jelentős veszteségek okozása.[9] A Libanonban az ottani polgárháború nyomán előállt fragmentáció következtében nem volt Bejrútban olyan kormány, mely önmagában képes lehetett volna az Izrael által az északi határainál igényelt biztonság megteremtésére.

A továbbiakban mindezek fényében – tehát nem állítva, hogy egészen újszerű, csupán hogy viszonylag alulexponált problémáról van szó – néhány egyéb példa következik az elrettenthetetlenség jelentkezésére, ezúttal a hidegháború utáni másfél évtizedből, alapvetően időrendi sorrendben haladva, bár ez teljes következetességgel nem lesz lehetséges.

Törökország vs. PKK[10]
Helyszín: Észak-Irak / Iraki Kurdisztán
Vizsgált időszak: 1991-1997 (1984-1997)

A vizsgált időszakban Törökország folyamatosan katonai megoldást (is) keresett a PKK (Kurdisztáni Munkáspárt) erőivel szemben. A PKK-ra stratégiailag meghatározó jelentőségű csapást kívánt mérni, és ennek érdekében igyekezett a PKK-t megfosztani észak-iraki hátországi bázisaitól, illetve minden, potenciálisan onnan érkező támogatásától. Hogy e célját megvalósítsa, a vizsgált időszakban egyfelől a hivatalos bagdadi iraki kormányzat, azaz a Szaddam Huszein vezette rezsim, másfelől a két iraki kurd párt/milícia, a KDP (Kurdistan Democratic Party; Kurdisztáni Demokrata Párt) és a PUK (Patriotic Union of Kurdistan; Hazafias Kurd Unió), azaz két nem-állami szereplő lépéseit kellett a maga számára megfelelő irányban befolyásolnia.

Az elrettenthetetlenség problémája igen korán jelentkezett, már a nyolcvanas években. Irak Irán elleni háborújában csapatai jelentős részét az iráni határ déli szakaszain kellett, hogy összpontosítsa, ami az Irán által is szponzorált kurd felkelőknek lehetőséget adott műveleteik kiterjesztésére. A destabilizálódó Észak-Irakot már 1984-től kezdve hátországként használta a Törökországban betiltott PKK. Ennek nyomán Törökország és Irak között bilaterális

megállapodás született, melyben Irak megengedte, hogy török csapatok iraki területen is üldözhessék a PKK erőit, azaz Bagdad *de facto* feladta vagy delegálta erőszak-monopóliumát Észak-Irak felett. A háború végén, nem utolsósorban a véres Anfal-hadművelet eredményeként Irak helyreállította uralmát a területek felett, és ezt Ankara megkönnyebbüléssel fogadta.

A PKK azonban igazán 1989-et követően erősödött meg, jelentős mértékben fokozva műveleteinek intenzitását, az 1991-es Öböl-háború után pedig új lehetőséghez jutott Észak-Irakban, miután Bagdad feladta ellenőrzését a kurd tartományok felett. Ezt követően a PKK 1997-ig hátországként használta ezt a vidéket, illetve fegyveresei az 1999-es, a török kormánnyal kötött tűzszüneti megállapodásuk nyomán is nagyrészt ide húzódtak vissza, becslések szerint körülbelül ötezren.[11]

Robins megállapítja, hogy ez alatt az idő alatt Törökország igazán koherens politikát nem volt képes felmutatni Észak-Irak irányában, főként inkompatibilis biztonsági igényei miatt. Egyrészt el akarta kerülni, hogy Irakban oly mértékig romoljon a helyzet, hogy az jelentős kurd menekültáradatot indítson el irányában, másrészt nem kívánta olyan kurd autonómia (vagy akár független állam) létrejöttét, mely lázító példával szolgálhat saját kurd kisebbsége számára, harmadrészt pedig el akarta kerülni, hogy a PKK Észak-Irakban bázisra leljen. E célok összeegyeztethetetlenségét jól mutatta a *Provide Comfort*-hadművelet esete. Az irányában meginduló körülbelül 400 000-es menekültáradattól tartva Törökország hozzájárult az akcióhoz, melynek során Észak-Irakban az ENSZ égisze alatt külföldi, például amerikai csapatok által is biztosított menedék (*'safe haven'*) jött létre. A menekültek visszatartásának ára közvetve a kurd autonómia létrejötte volt tehát.

Elkerülhetetlen következetlenségei ellenére a török politika 1997-re sikert tudott felmutatni, ami a PKK fenyegetését illeti. Észak-Irakban *de facto* biztonsági övezetet létesített Törökország (annak dacára, hogy ez utóbbi lépés célszerűségéről belpolitikai vitákban hosszas mérlegelés után mindig nemleges válasz született). Robins szerint a 90-es évek során Törökország mindenkor 1000-10 000 katonát tartott Észak-Irakban; a Human Rights Watch becslése szerint 1997 után mindig több mint 5000-et, mely csapatokkal a határ mentén állandó jelleggel 10-15 km-es mélységű pufferzónát biztosított[12]. A kurd milíciák közül a KDP-t több ízben képes volt csatlósként felhasználni, a KDP-t gyakorlatilag kliensévé téve, a PUK-t pedig a KDP támogatásával volt képes zsarolni.

Az 1991 és 1997 közötti időszak ennek ellenére nem nevezhető diadalmenetnek. '90-es évekbeli egyik első nagyobb katonai betörése alkalmával Észak-Irak területén, 1991 augusztusában, a török csapatok még meglehetősen differenciálatlanul intézkedtek a

kurdokkal szemben, és brutális fellépésükkel ideiglenesen elidegenítették maguktól legfőbb potenciális szövetségesüket, a PKK-val – részben ideológiai okokból, részben annak a PUK-hoz való húzása miatt – ellenséges KDP-t. Jelentős rombolást vittek például véghez a KDP-vezető Maszúd Barzani családjának falujában, Barzanban.

Ezeknek a lépéseknek az irracionalitását Törökország azután gyorsan felismerte, majd az okozott károkat csökkenteni próbálta. 1992 februárjában Barzani már „államfőhöz méltó" fogadtatásban részesült Ankarában, a májusi észak-iraki választásokat megelőzően. Az utóbbiak eredményeként jött létre az iraki kurdisztáni nemzetgyűlés és kormány, lényegében a KDP és a PUK kiegyezésének eredményeként, paritásos alapon. Törökország ennek jogszerűségét nem ismerte el, de aknamunkába nem kezdett.

1992. október 4-én aztán sor került arra a „szendvicshadműveletre", mely egyfelől ollóba fogta a PKK erőit, és egy időre jelentősen korlátozta a PKK cselekvőképességét, másfelől mégis aláásta a török vezetés és a KDP közötti viszonyt. A bizalomvesztés oka egyrészt az a határozat volt, melyet az iraki kurdisztáni nemzetgyűlés éppen október 4-én fogadott el taktikai okokból, arról, hogy „Iraki Kurdisztán a federális iraki állam része", másrészt a KDP és a PKK erői között létrejött tűzszüneti megállapodás. Előbbi a federalizáció felvetésével a szeparatizmus megnyilvánulásának tűnt Ankara szemében, az utóbbi pedig megengedte a PKK erőinek, hogy könnyű fegyvereiket megtartsák és a PUK által ellenőrzött területekre vonuljanak el, ahol a zalehi gyűjtőtáborban kaptak egyfajta menedéket.

Törökországnak, mely addig sem beszélt egységes hangon Iraki Kurdisztán ügyében, ezek az események nem segítettek a koherens politika kialakításában. Özal török elnök és körei 1991-ben még úgy vélték, hogy némi pénzügyi támogatás és áramszállítások révén meg lehetne teremteni az észak-iraki kurd politikai erők függőségét, ebben azonban nem élvezték a hadsereg teljes egyetértését. Az 1992 októberében történtek után török katonai körök már hosszabb távon is Észak-Irak területén akarták tartani a szendvicshadművelet során betört csapatokat, Demirel miniszterelnök pedig egy alkalommal kijelentette, hogy „fel kell szárítani az észak-iraki mocsarakat", utalásként a Szaddam Huszein-rezsim által a dél-iraki síiták felkelése ellen tett kíméletlen lépésekre.

Elrettentésképpen Törökország Szíriával és Iránnal eztán számos alkalommal trilaterális megbeszéléseket tartott, demonstrálandó, hogy az észak-iraki autonómia túllépéseivel szemben együttes erővel készek fellépni. Közben ugyanakkor megelégedtek annyival, hogy a KDP és a PKK területén is összekötő tiszteket hagytak hátra megfigyelőként a decemberi csapatkivonást követően.

1994 januárjában azután éppen egy ilyen összekötő tiszt meggyilkolása élezte ki újból jelentősen a feszültségeket. A merénylet megtorlása végett Törökország légicsapást mért a PKK zalehi gyűjtőtáborára, azaz a PUK területére.

1994 májusában új kihívás jelentkezett, a KDP és a PUK között kitört háború formájában. Törökország hamar belátta, hogy a PKK csak nyerhet ezen, akár azért, mert a KDP és a PUK erői lekötik egymást, és ezzel gyakorlatilag szabad mozgást élvezhet a határ közelében, akár azért, mert valamelyik fél, talán a PUK, elkezd együttműködni vele. A török álláspont jelezte, hogy nem maradnak semlegesek, amennyiben az utóbbi eshetőség bekövetkezik. Júliusban azután nem túl tartós megállapodás született a KDP és a PUK között, mely rövid időre orvosolta e problémát (a párizsi megállapodás).

1994 szeptemberében Törökország maga is hozzájárult a PUK és a KDP viszonyának újonnani elmérgesedéséhez a Habur határátkelő megnyitásával, ami a KDP-t jelentős vámbevételekhez juttatta, melyek felett nem volt hajlandó osztozkodni (becslések szerint akár napi kétszázezer-egymillió USA-dollár is lehetett a tét).

Az újabb ellenségeskedések közepette 1995 tavaszán újabb török katonai betörés következett, illetve békítési kísérletek, részben amerikai kezdeményezésre, mivel az USA helyre akarta állítani a kurd egységfrontot egy potenciális bagdadi puccs előestéjén, miután Szaddam Huszein két unokatestvére, a rezsim fontos tagjai, Jordániába menekültek augusztusban. Egy év elteltével nagyot fordult a kocka, mivel a puccsból nem lett semmi – az unokatestvérek visszatértek Irakba, ahol kivégezték őket –, 1996 augusztusában pedig az iraki hadsereg avatkozott be a KDP oldalán az iraki kurd belviszályba. Bagdad segítségét a KDP is kérte, egy forrás szerint arra hivatkozva, hogy iráni erők hatoltak be Irak területére a KDP-I (a KDP iráni szervezetének) embereit üldözve.[13] Az iraki hadsereg segített a KDP-nek visszafoglalni székhelyét, Irbilt, egyúttal pedig megsemmisítette a Provide Comfort hadművelet ott működő katonai koordinációs központját (MCC, Military Coordination Center), megölve az amerikai központi hírszerzésnek, a CIA-nak körülbelül száz helyi emberét. Az utóbbi súlyos csapás Ankarát nem rázta meg különösebben, mivel a török külpolitika soha nem helyeselte, hogy az MCC felállítására eredetileg nem Törökország területén került sor.

Ezt követően Törökország közreműködött békítési kísérletekben, és 1996 novemberében így jött létre az Ankarai Folyamatot (AF) beindító ankarai megállapodás. Az AF megfeneklését egy évvel később nem kis részben maga Törökország idézte elő, mikor 1997-es intervenciói során néhányszor nyíltan a KDP oldalán szállt harcba, elsősorban azt megakadályozandó, hogy a PUK területeket szerezzen vissza, melyeket korábban a KDP-től

elfoglalt. 1998-ra azonban ez a hozzáállás végül is a PUK lehetőségeinek kimerüléséhez vezetett, és a washingtoni megállapodáshoz, mely végre tartósabban biztosította a békét a KDP és a PUK között. A PKK pedig időközben annyira meggyengült, hogy 1999-ben tűzszünetet kötött.

Az észak-iraki intervenciónak egy itt eddig még nem említett aspektusa az Ankara-Bagdad viszony kérdése. Törökország több lépése nyilvánvalóvá tette, hogy a legüdvözletesebbnek talán azt tartaná, ha Bagdad uralma az északi területek felett helyreállna, és a KDP és a PUK magatartására ez is elrettentőleg kellett, hogy hasson. 1994-ben Törökország például erőteljesen lobbizott Washingtonnál, hogy a Kirkuk-Yumurtalık ikercsővezetékben rekedt olajat megvehesse Iraktól, és a megállapodás nyélbe ütésétől csak az után az 1994. októberi incidens után volt kénytelen elállni, melynek során Irak váratlan csapatösszevonásokat hajtott végre a kuvaiti határ közelében. 1996-ban pedig sokatmondó higgadtsággal fogadta az iraki hadsereg aktivitását Iraki Kurdisztánban, a KDP, azaz saját hagyományos iraki kurdisztáni kliense oldalán.

Más kérdés, hogy az iraki percepciókat az iraki-kurdisztáni helyzettel és a török beavatkozással kapcsolatban a kilencvenes években ugyanakkor gyakran az amiatt érzett aggodalom jellemezte, hogy a török fellépés valójában a mószuli vilájet ügyének felélesztésére irányul, azaz Törökország régi területi követeléseinek kielégítését célozza. Ebben a térség más államai is osztoztak időnként, és akadt rá példa, hogy Szíra, Jordánia, Irak és Irán együtt tiltakoztak a török katonai akciók ellen. Az iraki vezetés egy alkalommal „az arab nemzet ellen irányuló amerikai és cionista összeesküvésnek” minősítette a török katonai jelenlétet Észak-Irakban, éppen az izraeli-török kapcsolatok tetőpontján.[14] Ez persze az iraki vezetésnek a gyakorta mutatott, Izrael-ellenes retorikai aktivizmusához is kapcsolódott, aminek mindig is elsősorban az arab-arab kapcsolatok szempontjából volt jelentősége Bagdad számára.

Irán vs. MEK
Helyszín: Irak
Vizsgált időszak: 1991-2003

Irán „népi mudzsahedjeiről”, a Mudzsahedín e-Khalkról (az angol nyelvű irodalomban gyakran ’People’s Mujahedeen Organization’ néven említik vagy az MEK rövidítést használják) máig viszonylag kevés információ lelhető fel. Az alábbiakban a rendelkezésemre álló töredékinformációk alapján összeadott rövid történeti áttekintést követően bemutatom, az

1991-et követő időszakban történtek alapján miért képezheti az MEK és az iráni rezsim szembenállása ennek a tanulmánynak a tárgyát.

Az MEK létrejötte még a hatvanas-hetvenes évek fordulójára tehető. Alapító tagsága javarészt a Moszadek miniszterelnök hagyományainak megfelelő értelemben vett „nacionalista" vonalról érkezett.[15] A sah rendszerét ellenző szervezet, melyet létrehoztak, egy – egy forrás szerint magától a sahtól származó[16] – találó kifejezéssel afféle „iszlámista-marxista" hibrid ideológiát képviselt. Az MEK egyes radikálisabb elemei merényletekkel is kinyilvánították nemtetszésüket az iráni amerikai befolyással kapcsolatban, 1973 júniusában például állítólag ezek voltak felelősek az Amerikai Légierő két ezredesének meggyilkolásáért.[17]

Az MEK 1979-re jelentős erőt képviselt, és a sah megbuktatásában is tevőleges szerepet játszott. A Khomeini vezette teokrácia hatalomra kerülését követően azonban vezetése újfent ellenzéki pozícióba kényszerült, azután pedig az egyre kevésbé toleráns rendszer elől száműzetésbe. Legtöbb vezetője Franciaországban rendezkedett be[18], köztük az irányító Rádzsávi-házaspár, Mászúd és Máriám Rádzsávi (közülük a feleség, Máriám lett volna az elnökjelölt az MEK hatalomra jutása esetén).

1981-ben azonban, már az iraki-iráni háború idején, a Bani-Szadr iráni elnök elmozdítása kapcsán gyengülni látszó teheráni rezsim ellenében az MEK-vezetés távollétében is sor került a követők egy fegyveres felkelésére. Becslések szerint az iraki-iráni háború első néhány éve alatt az MEK és a rezsim harcában az MEK támogatói közül 30 000-en is meghalhattak, csak 1981 nyarán körülbelül nyolcezren[19], miközben a rezsim Forradalmi Gárdájának alakulatai is több száz főt veszítettek.[20] Magának a rezsimnek száz jelentősebb tisztviselője is az 1981-es nyári felkelés áldozatául esett. 1981 nyarán Irán nem is volt képes ellentámadásokat indítani az iraki erők ellen.

A továbbra is ellenállást szervező MEK számára az iraki-iráni háború második felében azután a hadi helyzet Irak számára kedvezőtlen alakulása kínált lehetőséget az újraaktivizálódásra. Szaddam Huszein támogatta az MEK-t és 1986-tól megengedte, hogy az bázisokat létesítsen iraki területen.[21] A háború alatt az 1988-ra 15 000 fegyverest bevetni képes MEK néhány saját szárazföldi offenzívát is indított Irán ellen, ezek azonban kudarccal végződtek. 1988-ban a teheráni vezetés bosszúból egyes források szerint körülbelül 10 000, iráni börtönökben fogva tartott MEK-tagot és -támogatót végzett ki.[22]

Ekkoriban még egyértelmű volt, hogy az MEK egy eszköz volt Irak számára Irán ellenében. A helyzet 1991-ben változott meg nagymértékben, mikor a dél-iraki síita felkelés leverése érdekében a Szaddam Huszein-rezsim rászorult az MEK segítségére. Miután pedig a

felkelést sikerült elfojtani, a szankciók sújtotta és szűkülő hatalmi bázisú bagdadi vezetés nem volt abban a helyzetben, hogy bármiféle szövetségesről lemondjon, hogy ennek a szövetségesnek a csak komoly veszteségek árán elképzelhető szétveréséről ne is beszéljünk. Így történt, hogy 1991 és 2003 között Irak területe egyebek mellett az MEK és Irán alacsony intenzitású fegyveres konfliktusának is az egyik terepévé vált. Ennek a szembenállásnak időrendben az alábbi jelentősebb eseményei említhetők.

- 1992-ben az MEK ügynökei egyszerre tizenhárom országban intéztek összehangolt támadást iráni nagykövetségek ellen.
- 1992-93 során az MEK erői néhányszor ismételten betörtek iráni területre.[23]
- 1997 júliusában az MEK jelentése szerint iráni ügynökök mini-katyusa rakétákkal támadták Kut közelében az egyik táborát (a Fáezeh-tábort).[24]
- 1997. szeptember 29-én iráni F-4-es vadászbombázók mértek légicsapást az MEK két táborára, a Fáezeh és az Ánzáli táborokra (az utóbbi Dzselála közelében volt található).[25]
- 1999-ben az MEK merényletben megölte Sirázi tábornokot, az iráni fegyveres erők helyettes vezérkari főnökét.[26]
- 1999. június 9-én egy gépkocsiba rejtett pokolgép ölte meg az MEK 6 tagját Bagdadban, és ennek kapcsán a szervezet bejelentette, hogy az 1997 és 1999 közötti időszakban ez volt a 24. ellenük irányuló támadás iraki területen iráni ügynökök által.[27]
- Két nappal később, június 11-én Irán föld-föld rakétákkal támadta a Bagdadtól északra található Ásráf MEK-tábort. MEK-források szerint ezek Scud B-k voltak, bár mivel Ásráf igen közel található az iráni határhoz, kisebb hatótávolságú egyéb rakéták is szóba jöhetnek. Az elmúlt időszak iráni akciói részben megtorlásként szolgáltak a Sirázi tábornok elleni merénylet után. A Rádzsávi-házaspár ennek kapcsán kiadott nyilatkozata szerint ez a rakétatámadás volt a 75. iráni támadás az MEK ellen Irak területén az elmúlt hat év során.[28]
- 2000-ben az MEK számos egyéb támadás mellett egy alkalommal aknavetővel lőtt az iráni elnöki palotára.
- 2000-2001-ben különösen aktív volt az MEK Irán területén. Márciusban iraki részről megfogalmazódott vádak szerint – ennek megtorlásaként – iráni ügynökök aknavetővel támadást hajtottak végre Bagdad területén, amiben civilek is meghaltak. Emiatt, az iraki-iráni háború hivatalos lezárulta óta először, Irán-ellenes tömegtüntetésre került sor az iraki fővárosban. Májusban azután az MEK fegyveresei sorozatban támadást intéztek a teheráni és a kermánsahi rendőr-főkapitányságok, valamint az iráni Forradalmi Gárda egy teheráni bázisa ellen.[29]
- 2001. április 19-én Irán föld-föld rakétákkal – egyes források szerint összesen 77 db kilövésével – támadta az MEK valamennyi iraki táborát, a Fáezeh, Ánzáli, Homájún (al-Amarah közelében), Ásráf (Bagdadtól északra), Hábib (Bászra közelében) és Bonjád Álláui (Mánszuríjja közelében) táborokat.[30]

Mint látható, a vizsgált időszakban számos incidensre került sor. Irán Bagdad elrettenthetőségének hiányában, illetve mivel ezzel kapcsolatban iraki válaszlépésektől nem

kellett tartania (még jelentősebb tiltakozástól sem), a legjobbnak látta a maga kezébe venni a dolgokat, és saját erővel, akár iraki területen fellépni az MEK ellen.

Döntő fordulatot az ügyben azután az amerikai invázió hozott. A Reuters jelentései szerint 2003 áprilisában amerikai légicsapásokra és iráni tisztogató hadműveletekre került sor az MEK ellenében, aminek eredményeként az MEK április 15-én kész volt feltétel nélkül tűzszüneti megállapodást kötni az amerikaiakkal[31], akik cserébe megengedték nekik, hogy iráni beszivárgók elleni védekezésképp némi könnyű fegyverzetet megtartsanak maguknak. A Pentagon Irán ellenében maga is potenciális szövetségesként kezdte értékelni az MEK fegyvereseit, noha az MEK-t az USA Kongresszusa 1997-ben – igaz, jelentős tiltakozás mellett – felvette a külföldi terrorista szervezetek listájára, illetve annak dacára, hogy az MEK-táborok korábban az amerikai hírszerző szolgálatok gyanakvását is kiváltották, mivel a 90-es évek során az UNSCOM tömegpusztító fegyverek után kutató fegyverzetellenőreit az MEK nem engedte be ezek területére.[32]

Az amerikai Külügyminisztérium a Pentagon tervei ellen hevesen tiltakozott, és elérte, hogy az amerikai hadsereg május 9-én körbevegye az MEK táborait és lefegyverezze a szervezet tagjait. Az MEK ellenállás nélkül eleget tett a követeléseknek, és emberei az Ásráf-táborban lettek összegyűjtve, ahol egyébként több alkalommal is bankettet adtak az őket őrző amerikai katonák megvendégelésére. Ezek után nem meglepő, hogy egy amerikai katona egy újságíró kérdésére, hogy az MEK-t védeni vagy őrizni vannak-e Ásráfban, azt válaszolta, „tulajdonképpen nehéz megmondani".[33] Egy másik alkalommal egy őrmester fordított vissza egy Ásráfba bejutni kívánó újságírót azzal, hogy „a probléma az, hogy terroristának vannak bélyegezve, úgyhogy hiába tudjuk mindketten, hogy nem azok […]. Én is szívesen csinálnék riportot arról, hogy mennyire nem azok […], de ez nem történhet meg, amíg a zöld jelzés ehhez meg nem érkezik".[34] Az MEK leszerelésére a Pentagon hozzáállásának ambivalenciája ellenére, úgy tűnik, szinte maradéktalanul sor került, egy katona internetes hozzászólása szerint „A tankjaikat elvettük. A fegyvereik 99,9%-át elvettük"[35] (egy forrás szerint az MEK-nak a '90-es évek végén körülbelül 250 tankja lehetett, és emellett gyalogsági harci járművekkel és némi tüzérséggel is rendelkezett).[36]

Miközben a Pentagon, illetve az ügyet figyelemmel kísérők egy része, így például Daniel Pipes, reálpolitikai megfontolások alapján azt szerette volna, ha az USA legalább HUMINT-feladatokra (azaz „emberi alapú hírszerzéshez") toborzásba kezdett volna az MEK-tagok között, a Külügyminisztérium, részben normatív megfontolások alapján, a terrorizmus elleni globális háború kontextusában, ezt elvetette, és tárgyalt az iráni vezetéssel az MEK-tagok esetleges kicseréléséről Iránban fogva tartott al-Kaida-tagokra. Irán részéről elhangzott

az ígéret, hogy az MEK-tagok döntő többségének amnesztiát adnának, és csak mintegy 65 vezető ellen indítanának eljárást, de őket is mentesítenék a halálbüntetés lehetősége alól. Az amerikai vezetés az alkuba végül nem ment bele, és döntés született az Ásráfban tartottak számára egyfajta kiadatás ellen védő státusz megadásáról, ami után sejthető volt, hogy legtöbbjükre az vár, amit Paul Bremer, az iraki Ideiglenes Koalíciós Hatóság (Coalition Provisional Authority) feje még 2003 decemberében helyezett kilátásba számukra: biztosítják letelepedésüket egy harmadik ország területén.

Az MEK valamilyen mértékben azért ezek után is aktív maradt. Vannak hírszerzői Irán területén, és például az iráni nukleáris program leleplezésében ezek igyekeznek is élen járni, noha az általuk szállított információk hitelességét az MEK nyilvánvaló elfogultsága okán többnyire szkeptikusan fogadja a külvilág.

Az ügy figyelemre méltó aspektusa, hogy az amerikai politika feltehetően nem csupán normatív megfontolásokból kifolyólag, a hitelesség megőrzése érdekében mondott le az MEK Irán elleni felhasználásáról. Az ugyanis, hogy az MEK fegyvereseit nem szolgáltatták ki Teheránnak, önmagában elég volt ahhoz, hogy az iráni vezetés számos tagja élesen bírálja az USA-t, mondván, az kettős mércét alkalmaz a „terroristák" megítélésekor.

Ennek alapján valószínűsíthető, hogy az amerikai döntéshozók számoltak Irán potenciálisan destruktív iraki befolyásával, különösen Dél-Irakban, a síiták körében, és nem kívántak maguknak ezeken a területeken is a „szunni háromszögben" tapasztaltakhoz hasonló ellenállást és általános felfordulást. Leginkább talán ez határozta meg az MEK-val kapcsolatos politikájukat.

Uganda vs. LRA[37]
Helyszín: Dél-Szudán
Vizsgált időszak: ~1995 - 2005

Az 1990-es évek közepén Szudán az LRA (Lord's Resistance Army; az Úr Ellenállási Hadserege) támogatásával vágott vissza Ugandának, amiért az a dél-szudáni SPLM/A (Szudáni Népi Felszabadítási Mozgalom/Hadsereg) felkelőinek nyújtott segítséget. A kialakult helyzet bírt némi önfenntartó dinamikával, mivel Ugandának azt sugallhatta, hogy az SPLM/A fokozott támogatásával vághatja el az LRA-t szudáni támogatóitól, Szudánnak pedig azt, hogy az SPLM/A-t az LRA segítése révén vághatja el Ugandától. A gyakorlatban ez mégsem teljesen érvényesült, amibe belejátszik egyebek mellett az, hogy 1998 után Uganda kongói bázisokon védte az SPLM/A-t a hátbatámadástól[38], illetve onnan támogatást is

tudott számára nyújtani, a szudáni vezetés pedig nem kizárólag azért kezdett az LRA-val együttműködni, hogy Ugandának visszavágjon, hanem mert az LRA-nak a dél-szudáni felkelőkkel szemben is szerepet szánt. Továbbá az LRA felkérés nélkül is a kezdettől fogva tartott bázisokat szudáni területen, hogy Uganda általi sebezhetőségét csökkentse.

Az LRA létrejötte Uganda hagyományos, részben a gyarmati időkből származó észak-déli megosztottságára vezethető vissza. Miután 1986-ban a máig hatalmon lévő Yoweri Museveni került hatalomra Ugandában, egyfajta „össz-déli" gerillaerő, az NRM/A (Natinal Resistance Movement/Army) élén, a hatalomból kiszorult, illetve a hatalomváltás által negatívan érintett északi csoportok, köztük sokan az ugandai hadsereg korábbi tisztjei, több felkelést is indítottak.

Az LRA 1988-ban jött létre, az Ugandai Népi Védelmi Hadsereg (angol rövidítéssel UPDA), és a Szentlélek Mobilis Erői (HSMF, Holy Spirit Mobile Forces) elemeinek keveredésével, azaz olyan hibrid szervezetként, mely magában ötvözött egy radikális ideológia vezérelte, szektajellegű, magát profetikus képességekkel bírónak hirdető vezető (Alice Auma „Lakwena") irányította csoportot (a HSMF-et), és az 1986 előtt az állami hadseregben szolgált északi katonákból, köztük tapasztaltnak mondható tisztekből álló, azaz lényegében reguláris erőt (az UPDA-t).

A hosszúra nyúló háború során az LRA-ban maradt jó néhány egykori katonatiszt, a gyalogságot azonban a 90-es évek közepe óta már döntően kényszersorozottak, azaz elrabolt gyermekek és fiatal férfiak adják. Az LRA gyakran alkalmazza a terror eszközét, hogy elnéptelenítsen egész vidékeket, és ott szabadon fosztogathasson, bázisokat pedig jó ideje eleve csak szudáni területen tart, hogy onnét tevékenykedhessen, biztonságosabban. Az LRA irányítója Joseph Kony, aki az elől Alice Aumához hasonlóan spirituális legitimációval is bír emberei előtt; a jelek szerint az LRA-n belül a HSMF-komponens vált tehát dominánssá (már a kezdetektől fogva).

Hogy máig elhúzódott ez a fegyveres konfliktus, azt csak részben az LRA hatékony taktikái magyarázzák, az ugandai hadseregben elterjedt korrupció is közrejátszik ebben, illetve a többpártrendszer helyett egyfajta össztársadalmi mozgalom élén álló Museveni elnök is a háborút használja fel a különböző ellenzéki csoportosulások elhiteltelenítése végett.

Az LRA a '90-es évek közepétől részesült fokozott támogatásban a szudáni kormánytól. Eleinte az EDF-el (Equatorial Defence Force), egy akkoriban még kormányhű szudáni milíciával működött együtt, később épült ki közvetlen kapcsolata Khartoummal. Közben a '90-es évek elején Irán által is szponzorált, Eritreában és Egyiptomban is radikális iszlámistákat támogató, illetve Oszama bin Ladennek is menedéket kínáló khartoumi rezsim

sokakat magára haragított. Így az USA vezetését is, mely azután többek között Etiópián és Ugandán keresztül támogatást nyújtott az SPLM/A-nak – igaz, hivatalosan nem fegyverekkel, csupán különféle egyéb felszerelésekkel, például bakancsokkal, egyenruhákkal, sátrakkal, rádiókkal –, és így Uganda szerepvállalása is az LRA-val való kapcsolatkeresésre ösztönözte a szudáni vezetést. (Uganda egy forrás szerint már 1991, azaz az etiópiai Mengisztu-rezsim bukása után az SPLM/A fő támogatójává vált.[39])

2001. szeptember 11-e azután Szudán számára is fordulópontot jelentett. Fokozott amerikai nyomás nehezedett Khartoumra, hogy minden tekintetben mutasson az USA-val több együttműködési készséget, így például szüntesse be az LRA támogatását, illetve tegyen lépéseket az SPLM/A-val a békekötés érdekében.

2002 elején Szudán és Uganda már aláírtak egy megállapodást, mely lehetővé tette volna az ugandai hadseregnek, hogy Dél-Szudánban hadműveleteket hajtson végre az LRA ellen, ám Szudán együttműködési készsége a gyakorlatban ekkor még kevésbé volt tapasztalható. Az LRA-t inkább az érintette negatívan, hogy a beinduló szudáni békefolyamat elidegenítette a khartoumi vezetéstől az EDF-et, mely ellene fordult, és az SPLM/A-val kezdett együttműködni (még mielőtt ezt bejelentették volna, az EDF a fegyvereseinek nagy részét az SPLM/A ellenőrizte területekre csoportosította át). Az EDF-et az LRA-tól sérelmek is érték közben, például LRA-fegyveresek rablórazziái nyomán, és emiatt 2004 januárja után az EDF készségesen együttműködött az SPLM/A-val az LRA ellen néhány hadműveletben. Ugyanakkor azt az SPLM/A egy tisztje is elismerte az International Crisis Group kérdésére, hogy „azért az LRA nem lesz hirtelen prioritás számunkra”.[40]

Végül 2004-ben Szudán és Uganda megújította 2002 eleji megállapodását, és ugandai csapatok 2004 októberét követően Dél-Szudánban tisztogató műveleteket indítottak az LRA felszámolására. A szudáni vezetés tehát elismerte, hogy akkori helyzetében nem vállalhatta a szembeszállást az LRA-val, és delegálta erőszak-monopóliumát a nemzetközileg elismert határai által közrefogott terület egy része felett.

Az LRA stratégiai helyzetének romlására tárgyalásokon való részvétellel, azzal párhuzamosan viszont számos terrorakcióval is reagált, hogy demonstrálja, továbbra sem szenvedett döntő vereséget. Ebben az is szerepet játszik, hogy mivel Szudán Ugandának csak Juba városától délre engedélyezte a fellépést saját területén, az LRA egyszerűen északabbra építette ki új bázisait, kivonva erői nagy részét a delegált erőszak-monopólium által érintett övezetből.

Uganda vs. LRA és ADF + Ruanda vs. FAR és Interahamwe-milicisták[41]
Helyszín: Kongói Demokratikus Köztársaság, keleti körzetek
Vizsgált időszak: 1998-

A Kongóban jellemző viszonyok, az ott kialakult politikai vákuum miatt két közép-afrikai ország, Uganda és Ruanda is a beavatkozás mellett döntöttek 1998-ban, tekintettel arra, hogy az ottani Kabila-rezsim bizonyos ellenséges természetű lépései, leginkább pedig effektív autoritásának hiánya kedvező feltételeket teremtettek Kongóban olyan fegyveres csoportok számára, melyek a két említett ország vezetésével fegyveres harcban állnak.

Uganda beavatkozását két ilyen fegyveres csoporttal kapcsolatos aggodalmai váltották ki. Ezek az ADF (Allied Democratic Forces) és az LRA (Lord's Resistance Army; az Úr Ellenállási Hadserege).

Az ADF az International Crisis Group szerint az egykori Ugandai Nemzeti Felszabadító Hadsereg maradványaiból állt össze, a soraiban még az egykori ugandai diktátornak, Idi Amin Dadának is néhány követőjével. A szudáni vezetés korábban ennek a csoportnak is nyújtott finanszírozást, akárcsak az LRA-nak, ami egyben jelzi, hogy Uganda beavatkozásának értékelésekor Szudán sem hagyható ki a számításból. Az ugandai hadsereg célja, hogy az ADF-et és az LRA-t megfossza egy potenciális kongói hátországi területtől, ahol azok bázisokat alakíthatnának ki – a megszállt területek pufferzónaként szolgálnak tehát. Mindezen túl 1998 előtt több ízben előfordult, hogy a szudáni hadsereg felhasznált félreeső kongói repülőtereket, hogy a Dél-Szudánban fegyveres harcot folytató Szudáni Népi Felszabadítási Mozgalom/Hadsereg (angol rövidítéssel SPLM/A) hátába dobjon át csapatokat, és onnan kezdeményezzen hadműveleteket, és mivel az SPLM/A-nak Uganda hagyományos támogatója, így annak védelmét is szolgálja Uganda kongói jelenléte.

Ruanda kongói tevékenységének kezdete ténylegesen már 1998 előttre datálható. Miután a Habyarimana-rezsim elbukott Ruandában, az egykori Ruandai Fegyveres Erők (francia rövidítéssel FAR) és az Interahamwe-milicisták jelentős része Kongóba menekült. Az új ruandai vezetés ezért szponzorálta Laurent Kabila hatalomra jutását Kongóban, Kabila azonban idővel némi támogatást kezdett nyújtani egykori szövetségesei legfőbb ellenfeleinek. Ruanda is bevonult tehát Kelet-Kongóba, hogy ott biztonsági övezetet létesítsen, és az ellenséges fegyveres csoportoknak megnehezítse a kapcsolattartást Ruandán belüli elemekkel (az ICG megfogalmazásában Kongó „kiterjesztett csatatérként" funkcionál a ruandai konfliktusban).

A két beavatkozás bizonyos következményei miatt gyorsan hírhedtté vált. A kongói konfliktusban immár hagyományosnak mondható eszközök itt is felbukkantak. Etnikai tisztogatás; milíciák felfegyverzése, ami a politikai hatalom további szélsőséges fragmentálódásához vezetett Kongón belül jól előreláthatóan; gyakori fosztogatás; továbbá a gyerekkatonák elterjedt bevetése a különböző milíciák által. Ruanda és Uganda rengeteg bírálatot kapott továbbá azért is, mert jelentős részben kongói természeti erőforrások kiaknázásával finanszírozták hadműveleteiket. Szegény, döntően segélyfüggő afrikai országokról lévén szó, ezt elsősorban autonóm cselekvőképességük megőrzésének igénye magyarázza.

Macedónia vs. NLA[42]
Helyszín: Macedónia-Koszovó határvidék
Vizsgált időszak: 2000-2001

Macedónia területén 2001-ben meglehetősen rejtélyes körülmények között vette kezdetét az a változó, jellemzően alacsony vagy közepes intenzitású fegyveres konfliktus, mely végeredményben az ochridi megállapodáshoz, illetve annak folyományaként a macedóniai albán kisebbség jogainak bővítéséhez vezetett. E konfliktus történelmi gyökereiről szólni e tanulmányban, tekintettel a számos könnyen beszerezhető kiváló monográfiára, melyek a „Balkán" történelmével, illetve Jugoszlávia széthullásával foglalkoznak, talán felesleges volna.

A konfliktus kitörésekor meghatározók lehettek az alábbi körülmények:

- Egyes feltételezések szerint 1999-ben és 2000-ben az Egyesült Államok titkosszolgálatai kiképzésben részesítettek koszovói albán fegyvereseket, hogy azok Dél-Szerbiába beszivárogva destabilizálják a Milosevics-rezsimet. Milosevics 2000 októberében bekövetkezett bukása után ezeket a terveket minden bizonnyal feladták, akkorra azonban az események (és a kiképzett fegyveresek) a maguk útján haladhattak.
- A 2000-2001-es dél-szerbiai (presevói-medvegyjai-bujanovaci), a későbbi macedóniaihoz hasonlóan alacsony intenzitású háború azzal ért véget, hogy a NATO közvetítése nyomán a helyi, és meglehetősen fragmentált albán fegyveres és egyéb politikai csoportok különböző garanciák mellett és (a Csovics-terv kínálta) reformígéretekért cserébe feladták a fegyveres harcot mint céljaik elérésének eszközét, szerb katonai és rendőri alakulatok pedig átvehették az ellenőrzést a koszovói-szerb határtól[43] a szerb oldalon 5 km mélységben kiterjedő pufferövezet felett. Ezt követően a

területet elhagyó albán fegyveresek egy része nyilván dönthetett úgy, hogy a macedóniai albánok oldalán harcol tovább.

- A koszovói albánok szolidaritását a dél-szerbiai és macedóniai albánokkal a környező államhatároknak a terület etnikai megoszlásával fennálló inkonzisztenciája magyarázza elsősorban, „Nagy-Koszovó" vagy egyszerűen az „igazi" Koszovó eszméje. A későbbi UCK egyik alapító tagjának '90-es évek elején elmondott szavai szerint például „Koszova (Koszovó albán neve – *M.P.*) Tivarban kezdődik (ez Bar Montenegróban – *M.P.*) és Manastirnál végződik (ez Bitola Macedóniában – *M.P.*)".[44] Churcher szerint a macedóniai konfliktus idején „Pristinában azt mondani, hogy átkelsz a határon és csatlakozol az UCK-hoz Macedóniában, körülbelül annyira volt érdekes, mint egy bejelentés, hogy új autót veszel"[45].
- Igen konkrét, közvetlenül is incidensekhez vezető sérelmet jelentett a koszovói albánoknak, hogy 2001 februárjában a macedón és a szerb vezetés határmegállapodást írt alá, melyben rögzítették a koszovói-macedón határszakasz pontos helyzetét. Skopje tehát Belgráddal állapodott meg, Pristina megkérdezése nélkül, miközben a belgrádi vezetés akkor már nem gyakorolt tényleges ellenőrzést Koszovó területe felett. Az új határ elválasztotta egymástól a koszovói Vitinjét és a macedóniai Tanusevcit (mindkettő főként albánok lakta falu), melyek lakói lényegében gazdaságilag összefonódva éltek; a vitinjeiek nyáron hagyományosan Tanusevci mellett legeltették állataikat.
- Az etnikai polarizáció és az erőszak-eszkaláció korai szakaszában felbukkant már a Tigrisek különleges alakulata, ez a Ljubo Boskovski macedón belügyminiszter irányítása alatt álló különleges rendőri alakulat, mely egy másik hasonló, hírhedt és paramilitáris jellegű egységgel, az Oroszlánokkal együtt jó néhány incidensben volt részes, mely nem segítette a békefolyamatot. A konfliktusra végig jellemző volt egyébként, hogy a macedón oldalon jelentkeztek bizonyos radikális törekvések, részint az éppen kormányon lévő VMRO-DPMNE párt szélsőségesei felől, részint a politikai palettán még inkább nacionalistának számító elemek felől. Ezek sokszor tudatosan igyekeztek aláásni Trajkovski macedón elnök békekötésre irányuló erőfeszítéseit, a nyugati szerepvállalással kapcsolatban pedig gyanakvást ébreszteni. A macedón nacionalizmus szélsőségesebb képviselői számára, a válság során úgy tűnt, az állam lakosságcserékkel egybekötött etnikai alapú kettéosztása is elfogadható lett volna (hozzátéve, hogy hosszú távon egy kis-Macedóniának a Bulgáriával való egyesülése sem lett volna elképzelhetetlen).

- A macedón oldal megosztottságával ellentétben – és ellentétben a dél-szerbiai albán erők fragmentáltságával is – az albán fellépés Macedóniában viszonylag egységes volt. Az Ali Ahmeti vezette Nemzeti Felszabadítási Hadsereg (angol rövidítéssel NLA) sikeresen monopolizálta a felkelő erők képviseletét, és a konfliktus lezárultát követően az NLA vezetése a választásokon jól szereplő politikai pártot is képes volt alakítani.

A konfliktus kibontakozása során nyilvánvalóvá vált, hogy a rosszul felszerelt macedón hadsereg (a továbbiakban MH) nem képes a nehéz földrajzi viszonyok között igazán eredményesen fellépni a számos koszovói veteránnal kiegészülve hatékony gerillaerőként működő NLA-val szemben. Az MH soraiból a kezdettől fogva sok albán katona dezertált, ezek egy része is az NLA-hoz csatlakozott. Az albán felkelők legsikeresebb hadművelete Aracinovo bevétele volt Skopje közelében, amely révén olyan pozícióba kerültek, hogy számos stratégiai jelentőségű létesítményt – köztük a skopjei repülőteret – is lőni lettek volna képesek.

A macedón vezetés ezzel együtt valószínűleg soha nem írta le a kérdés katonai megoldásának lehetőségét, bár a nyugati hatalmak, illetve a médiaháború megnyerésének a szükségességét gyorsan felismerte, akárcsak azt, hogy ehhez nagyfokú alkalmazkodó-készséget kell majd mutatnia a válságrendezésről alkotott nyugati elképzelésekkel kapcsolatban. Az NLA elrettentése végett a Nyugat irányában folytatott *„appeasement”*-politikára volt tehát szükség, és ez végeredményben működött is.

A Milosevics bukása után az albán szélsőséges csoportok támogatásában nem érdekelt USA például egyes feltételezések szerint asszisztálhatott a Kerem Lawton brit újságíró halála ügyében indult vizsgálat eredményeinek eltussolásában. Az újságíró egy Koszovó területén található NLA-tábort keresett volna fel, mikor egy 120 mm-es tüzérségi lövedék csapódott be a gépkocsi közelében, melyben utazott, és a robbanásban életét vesztette. Egyes spekulációk jelentősnek vélik, hogy a környéken állomásozó amerikai katonai egység napokkal korábban vonta vissza a terepről azt a tüzérségi radarját, melyet addig az NLA és az MH párbajainak megfigyelésére használt. Eszerint a teória szerint a radar révén megállapítható lett volna, hogy kinek a lövése ölte meg Lawtont, az amerikaiak azonban nem voltak érdekeltek a tisztánlátásban, mivel az NLA-tábor helyzetét talán éppen ők adták meg az MH számára. A KFOR például, miután egy vizsgálat megállapította, hogy mindkét fél leadhatta a végzetes lövést, mindössze annyit jegyzett meg közleményében, hogy nem szerencsés, hogy csapatai veszélyeztetve voltak.[46]

Bármi is volt az igazság ebben az esetben, az biztosra vehető, hogy a határvidékeken zajló hadműveletek során az NLA és az MH olykor áttévedhettek és átlőhettek a határ másik oldalára is, a KFOR pedig ebbe lehetőleg nem kívánt beavatkozni.

Az elrettenthetetlenség tehát azért állt elő Macedónia számára, mert Koszovó esetében legfeljebb a KFOR-tól várhatták volna az NLA-hátország felszámolását, a KFOR azonban az érzékeny és rendezetlen koszovói helyzetre való tekintettel ebbe nem szívesen ment volna bele. Ugyanakkor még a határőrizeti feladatokat sem volt képes megfelelően ellátni az erdős-hegyes vidéken, ahol arra szükség lett volna. Koszovó kérdéses része az amerikai KFOR-csapatok ellenőrzése alatt állt, és ők több ízben jelezték, hogy a rendelkezésükre álló erőkkel a határszakasz megfelelő biztosítására nem lehetnek képesek.[47] [A Macedóniából a konfliktus idején Koszovóba érkezett 60 000 albán menekült is a határ menti állapotok ellenőrizhetetlenné válásához járulhatott hozzá.[48]]

Macedónia számára tehát így vagy úgy, de a felkelők politikai követeléseinek teljesítése felé vezetett az út, melyen a nyugati diplomaták terelgették végig, a Macedónián belüli szélsőséges politikai erők folyamatos támadásai közepette. Pettifer értékelése szerint „az EU-s diplomáciai közösség Skopjében ez idő tájt koloniális kormányzók testületeként funkcionált".[49]

Az elfogadott nemzetközi védnökség Macedóniának végső soron a rendezés lehetőségét kínálta, a konfliktus lezárultát követően pedig, miután a VMRO-DPMNE-kormány a 2002-es választások eredményeként távozott hivatalából, az Oroszlánok alakulatának felszámolását is lehetővé tette. Ennek jelentőségét illusztrálja, hogy Trajkovski macedón elnök egy tanácsadója például az alábbiakat mondta el egy újságírónak az Oroszlánokkal kapcsolatban: ebbe az alakulatba a Boskovski vezette belügyminisztérium csak 2001 júniusában 1500 embert vett fel; az egyetlen feltételt a jelentkezők VMRO-DPMNE-tagsága jelentette, és akadtak köztük jó páran köztörvényes bűnözői múlttal; falvakat terrorizáltak, védelmi pénzeket kényszerítettek ki emberektől; „aggodalmat keltettek mindenkiben, akik egy európai Kolumbia helyett demokráciát szeretnének látni Macedóniában".[50]

Orosz Federáció vs. csecsen fegyveres csoportok
Helyszín: Grúzia, Pankiszi-szoros
Vizsgált időszak: 2002

Az Orosz Federáció és Grúzia között 2002 során több ízben feszültté vált a viszony a Pankiszi-szoros ügyében. A rendkívüli földrajzi viszonyok között, magas hegyvidéken

található szorosban csecsen fegyveresek leltek menedékre a második csecsen háború folyamán, különösen a téli időszakokban, az úgynevezett gerillaszezonok szünetében, és Moszkva több ízben azzal vádolta az akkor Sevardnadze vezette Grúziát, hogy az cinkos módon nem tesz eleget ezeknek a csecsen fegyveres csoportoknak a kiszorítása-felszámolása érdekében.

2002 márciusában kétszáz fős amerikai alakulat érkezett Grúziába, hogy a terrorizmus elleni harcra képezze ki a grúz hadsereg egységeit. Az orosz vezetés erre vegyesen reagált. Néhányan az amerikai befolyás növekedését látták ebben, és ezt nem helyeselték, Putyin orosz elnök viszont arra az álláspontra jutott, hogy amennyiben az amerikai jelenlét hozzájárul a csecsen fegyveres csoportok ténykedésének leállításához a Pankiszi-szorosban, az mindenképpen örvendetesnek számít.[51]

Az esemény kapcsán a BBC sajtófigyelő szolgálata egy hírében idézte „az orosz köztévé egy tudósítójának", Anton Sztyepanyenkónak a helyszíni jelentését, aki egyebek mellett bemutatta képriportjában azt a katonai ellenőrzőpontot a Pankiszi-szoros bejáratánál, melyen túl beszámolója szerint a csecsen fegyveresek uralták a vidéket. A bemutatott képek tanúsága szerint a katonák a helyzetük veszélyességének tudatában teljesítették feladatukat az ellenőrzőpontnál, és Sztyepanyenko szerint az úton elhelyezett betonakadályok elrendezését hetente legalább egyszer változtatták, fokozott óvatossággal járva el.[52]

A szorosbeli viszonyokról a legtöbb hírforrás úgy számolt be, hogy azon a vidéken 2002 tavaszára szinte kizárólag a beáramlott csecsenek – nagyrészt menekültek – és az őket fogadni kész helyiek, a kisztek – egy, a csecsenekkel rokon népcsoport tagjai, jellemzően szintén muszlimok – maradtak; az ott élő ortodox keresztény grúzoknak el kellett menekülniük földjükről. Sz. Bíró Zoltán is úgy értékeli, hogy a grúz biztonsági erők a második csecsen háború eleje, 1999 óta nem képesek biztosítani a csecsenföldi határt, és ez jelentős beszivárgáshoz vezetett.[53] Tarkhan-Mouravi szerint a grúz kormányt egyre jobban aggasztotta a terület feletti csökkenő ellenőrzése, és az ott fellendülőben lévő kábítószer-kereskedelem, illetve a sokasodó emberrablások.[54]

A helyzet 2002. szeptember 11-én forrósodott fel jelentős mértékben, amikor Vlagyimir Putyin, az előző évi New York-i merényletek egyéves évfordulója alkalmával preventív csapást helyezett kilátásba, azaz hogy Oroszország maga intézkedik, akár Grúzia területén is, amennyiben Grúzia nem tesz többet a csecsen fegyveres csoportok ellenében. Számos találgatás látott napvilágot, miszerint Putyin ezzel a tervezett amerikai inváziót akarta megnehezíteni Irak ellen.[55] Ennél jóval valószínűbbnek tűnik azonban, hogy a lépés külpolitikai racionalitása a csecsenföldi orosz politikát – különösen 2001. szeptember 11-e

után – kizárólagosan a terrorizmus elleni harc keretei között láttatni próbáló orosz stratégiából következett, másrészt pedig Putyin kiaknázott egy megfelelő alkalmat, hogy fokozott nyomást gyakoroljon Grúziára, egyfelől annak határozottabb együttműködése érdekében, másfelől pedig talán azért, hogy hozzájárulást kapjon akár jelentősebb fellépéshez is grúz területen.[56]

Az ultimátum – „ha Grúzia nem tesz konkrét lépéseket, hogy a terroristákat megsemmisítse, és azok a területéről továbbra is támadásokat intéznek ellenünk, akkor Oroszország a nemzetközi jog szigorú betartásával megfelelő intézkedéseket tesz a terrorista fenyegetés elhárítása érdekében", jelentette ki nyílt levélben Putyin[57] – elrettentő erejét fokozta az orosz Duma egyes képviselőinek néhány radikális kijelentése, illetve hogy Szergej Ivanov védelmi miniszter napokon belül célpontlistát ígért a fegyveres erők számára. Grúzia tiltakozott, és bejelentette, hogy Oroszország már addig is több alkalommal hajtott végre légi csapásokat grúz felségterületen, csupán az ultimátumot megelőző héten három ízben is.

Amennyiben az orosz légi csapásokról szóló hírek igazak, az azt mutatná, hogy orosz részről eleve az elrettenthetetlenség problémájával számoltak, azaz még az előtt saját erejüket vetették be grúz területen, hogy ultimátumot intéztek volna Grúziának – mely, mint fentebb említettük, egyéb célokat is szolgálhatott –, melyben éppen ezzel fenyegették meg Tbiliszit. Az is megállapítható lenne ez alapján, hogy grúz részről a fenyegető hangú orosz ultimátumig ebből nem is akartak nagy ügyet csinálni. [Tarkhan-Mouravi említ 2000-es incidenseket, melyek során a fent említettekhez hasonló légi csapásokra került sor grúz területen – megítélése szerint valószínűleg véletlenül, azaz feltehetően nem tudatában annak, hogy a légi csapások grúz területet érnek.[58]]

Egy kommentátor, Dalziel 2002 augusztusában közzétett írása szerint „a grúz biztonsági erők már leírták a Pankiszi-szorost, mint túl veszélyes műveleti terepet".[59] Erről az orosz biztonsági erők is minden bizonnyal tudomással bírtak. A dél-oszét és az abház, nemzetközileg persze el nem ismert, ám nagyon is valóságos határszakaszokon (melyek frontszakaszok is egyben) ráadásul az ott kialakult helyzetben jelentős grúz erők vannak lekötve, amiről Oroszországnak megint csak pontos tudomása van, hiszen ott a saját katonái is jelen vannak, hivatalosan a két felet elválasztó békefenntartóként.

A teljesség érdekében nem lehet azonban figyelmen kívül hagyni, hogy a grúz biztonsági erőket vélhetően nem kizárólag a nehéz földrajzi viszonyok és a várhatóan harcedzett és jól felfegyverzett ellenfelek rettentették el a határozottabb fellépéstől, hanem a vonakodás, hogy esetleg súlyos veszteségek árán járuljanak hozzá az Orosz Federáció biztonságához, miközben az Grúziával szemben például Dél-Oszétia és Abházia esetében is opportunista, intervencionista politikával lépett fel, megbontva Grúzia területi integritását. Ezt

látszik alátámasztani, hogy a már idézett Dalziel szerint 2002 márciusa és augusztusa között a grúziai amerikai katonai misszió nem tudta rendesen megkezdeni feladatát, mivel ebben az időszakban a kívánatosnál jóval kevesebben jelentkeztek önkéntesnek a terroristaellenes kiképzésre.

Következtetések

A bemutatott esetekben láthattuk, hogy az 1991 óta eltelt időszakban – esetlegesen itt nem tárgyalt példák mellett, azaz többek között[60] – alkalmazott katonai erőt másik állam nemzetközileg elismert határok által övezett területén egyebek mellett Törökország, Irán, Ruanda, Uganda, Macedónia és Oroszország. Ennek az országlistának figyelemre méltó vonása, hogy jelentős változatosságot mutat az egyes országok mérete, népessége, politikai rendszere, katonai ereje, földrajzi viszonyai és még sok más tekintetében. Az nem világos, hogy Cooper felfogásában ezek az államok hová tartoznának pontosan, a premodern vagy a modern szférába, mindenesetre valószínű, hogy nem mind egy kategóriába. Az összehasonlítás bázisa tehát alkalmasnak tűnik abban az értelemben, hogy amennyiben ennyire eltérő országok esetében hasonló reakciókat tapasztalunk a tanulmány elején vázolt alaphelyzetben, akkor egyfelől ezek a reakciók inkább normálisnak, mint kivételesnek mondhatók, másfelől az is megállapítható, hogy az igen eltérő jellemzőkkel bíró államok nagyban hasonló kalkulációk alapján jártak el. Vállalták egy külföldi intervenció kockázatát, és a szomszédságukban jelentkező politikai vákuumot látva nem haboztak lépni az érintett, velük határos állam nemzetközileg elismert vezetésének beleegyezése nélkül is. Bár a külföldi csapatok kongói beavatkozása vonatkozásában gyakorta hangzanak el olyan állítások, miszerint arra „a martalékon mohón osztozni kívánó afrikai vezetők miatt került sor”[61], Ruanda és Uganda fellépését még a kongói természeti erőforrások kiaknázása esetében sem lehet kizárólag emberi gyarlóságra vagy afrikai sajátosságokra visszavezetni. A hátterükben kimutatható egyfajta univerzális állami pragmatizmus, az „államrezon” (*’raison d’état’*).

Közös továbbá a felsorolt esetekben, Kongó kivételével, hogy a katonai fellépésre válaszul az a nemzetközileg elismert kormány, mely nominálisan ellenőrzést gyakorolt az érintett területek felett, ezek egyikében sem jelentette, hogy az állama ellen irányuló agresszió miatt önvédelmi jogával kívánna élni. Sőt két kivételtől (Kongó és a kilencvenes években Irak) és egy speciális esettől (Grúzia) eltekintve hivatalos tiltakozás sem hangzott el az esetek kapcsán. Az erőt alkalmazó államok vagy előzetes és nyílt hozzájárulást kértek és kaptak akcióikhoz (Törökország a nyolcvanas években Iraktól, Uganda Szudántól) vagy

hallgatólagos beleegyezést élveztek, esetleg a kérdéses kormányzat passzivitását használták ki (Macedónia a KFOR, Irán Irak esetében – az előbbi esetben nyilvánvaló okokból nem egy nemzetközileg elismert kormányról van szó). Az erőszak-monopólium delegálása tehát számos alkalommal előfordult.

Kongó kivétel, mert 2002-ben a Nemzetközi Bírósághoz fordult, hogy az állapítson meg Ruanda és Uganda részéről agressziót vele szemben, illetve hogy a bíróság rendelje el e két ország csapatainak kivonását a területéről. Az 1998-as ruandai beavatkozással egy időben azonban angolai csapatok számára, miután az angolai vezetés Kabila oldalán foglalt állást, lehetséges volt az UNITA-felkelők kongói hátországa és a kabindai enklávéba kongói területről beszivárgó FLEC-FAC- és FLEC-R-fegyveresek (kabindai szeparatisták) ellen hadműveleteket vezetni, tehát itt nem az elrettenthetetlenség miatt határokon túlnyúló katonai akciók következetes elutasításáról volt szó a kongói vezetés részéről.

Irak is kivétel, bár míg az iraki vezetés nevében például az 1999. júniusi iráni rakétatámadás után csupán egy alacsonyabb beosztású kormánytisztviselő nyilatkozta, hogy „az irániak tévednek, amennyiben úgy gondolják, hogy erre nem lesz semmiféle válasz”, közben az MEK részéről a Radzsávi házaspár már Kofi Annan ENSZ-főtitkárhoz fordult levélben, hogy felháborodását fejezze ki amiatt, ami véleményük szerint az iraki-iráni háborút lezáró biztonsági tanácsi határozatok megsértését jelentette.[62] Noha ez idő tájt némi iraki csapatösszevonásra is sor került az iráni határ közelében[63], nem beszélhetünk a lehető leghatározottabb tiltakozásról a bagdadi rezsim által.[64] Továbbá itt sem a határokon átnyúló katonai akciók következetes elutasításáról volt szó, hiszen a nyolcvanas években – de kevésbé készségesen a kilencvenes évek nagy részében is – a Huszein-rezsim toleranciát mutatott Törökország észak-iraki aktivitásával kapcsolatban. Az MEK és az iráni rezsim konfliktusára gyakorolt befolyás inkább ütőkártya volt Bagdad kezében, amivel az Öbölben zajló olajcsempészet feletti szemet hunyást próbálta elérni Teheránnál. Irán a maga részéről az MEK nagy 2000-es támadássorozata kapcsán haditengerészete fokozott aktivitásával, iraki csempészhajók lefoglalásával jelezte, hogy a két kérdés valóban összekapcsolható. Az USA egy alku létrejöttét annak a vádnak a hangoztatásával próbálta megakadályozni, miszerint az iraki rezsim közvetlenül az olajcsempészésből származó hasznából támogatta az MEK-t. 2000 októberében így is létrejött azonban egy szóbeli iráni-iraki megállapodás, aminek értelmében Irak felhagyott volna az MEK, cserébe Irán pedig a SCIRI (az Iszlám Forradalom Legfelsőbb Iraki Tanácsa, iraki síita politikai erő, napjainkban az egyik legjelentősebb iraki politikai párt) támogatásával. A megállapodás betartására Bagdad végül vagy nem volt képes, vagy arra nem is törekedett, mert az MEK ezután is számos támadást hajtott végre.

Végezetül Grúzia speciális eset, mert amennyiben igaz, hogy Oroszország 2002. szeptember 11-ét megelőzően hajtott végre csapásokat grúz területen, úgy itt a hallgatólagos beleegyezés/passzivitás után állt be változás a grúz magatartásban.

A reakciók hasonlósága tehát, ha korlátozottabban is, de a fogadó felek oldalán is megfigyelhető – ebben az esetben azonban a realista-neorealista megközelítés premisszáival éppen ellentétes jelenségbe ütközünk. Egyfelől mert a kérdéses államok nemzetközi vezetése nem ellenőrizte teljes mértékben az ország területének egészét, és a nem ellenőrzött területeken történtekkel kapcsolatban legalábbis passzivitást mutatott, amivel a realizmus eleve nem igazán tud mit kezdeni, másfelől mert a kérdéses államok egy része egyenesen kész volt erőszak-monopóliumát delegálni egy-egy szomszédos állam, tehát a realista logika szerint potenciálisan legjelentősebb stratégiai ellenlábasainak egyike számára. Ez persze nem felel meg a Cooper posztmodern szférájában tapasztalható szuverenitás-összefolyatásnak (*pooling of sovereignty*), mégis a szuverenitás kezelésének egy sajátos, kooperatív felfogására utal, melynek célja a kompromittált államrendszeri rendben keletkező rések betömése. Itt fontos megjegyezni, hogy a fogadó államok esetében sem világos, hogy azok Cooper felfogásában pontosan hová, a premodern vagy a modern szférába tartoznának-e.

Ugyancsak figyelemre méltó, hogy a felsorolt eseteknek, a bevezetés során említett laoszi és kambodzsai, illetve dél-libanoni példákkal ellentétben és megint csak egy kivételtől eltekintve, nemzetközi visszhangja alig volt. Értem ez alatt, hogy bár például a macedóniai konfliktussal foglalkoztak a nagy globális hírszolgáltatók, azzal, hogy a harcok Koszovó területét is érintették, ellenben alig, ha egyáltalán. Ebben az esetben persze érthetővé teszi ezt a határt átlépő harci cselekmények viszonylagos jelentéktelensége. Az észak-iraki török betörésekkel rendszeresen foglalkozott például a Human Rights Watch emberi jogi szervezet, a sajtóvisszhang azonban ennek ellenére minimálisnak mondható, minthogy az Irakkal kapcsolatos híreket általában a repüléstilalmi zónák felett járőröző gépek bombázásairól, illetve az UNSCOM fegyverzetellenőri missziójáról szóló tudósítások töltötték meg. Az MEK tevékenysége végképp elkerülte a szélesebb nyilvánosság figyelmét. A kongói háborúról, illetve a Kongóval szomszédos államok beavatkozásáról Afrika kapcsán gyakorta esik szó, mint az afrikai állapotok emblematikusnak mondott példájáról – Afrikáról egészében véve azonban a közelmúltig meglehetősen ritkán esett szó, és az utóbbi időben sem mutatkozik az igazán differenciált képalkotás igénye a kontinenssel kapcsolatban. A fentebb már említett egyetlen kivétel Grúzia és a Pankiszi-szorosra vonatkozó orosz ultimátum esete, ez azonban sokkal inkább az iraki háborúval kapcsolatos vélt és valós összefüggések miatt alakult így.

Következtetésként megállapítható tehát, hogy a globális nyilvánosság hagyományos, az USA és Izrael külpolitikájával kapcsolatos fokozott érdeklődése lehet a magyarázat.

A felsorolt példák közül több esetben is elmondható, hogy a katonai beavatkozás által érintett területeken nem a tanulmányom bevezetőjében klasszikusnak nevezett, egyszerű képlet érvényesült, miszerint egy adott nemzetközileg elismert kormány a vele szemben álló felkelőerő javára veszítette volna el az ellenőrzését az adott terület felett. Kongóban, Szudánban és Irakban a vizsgált időszakokban a politikai hatalomnak és a területnek, melyhez az kötődik, ennél fokozottabb fragmentáltsága volt megfigyelhető. Iraki Kurdisztán területén a KDP és a PUK milíciája osztozik már hosszú ideje. Dél-Szudánban a kormánycsapatok és az SPLM/A mellett még több másik – a kormányhoz hű vagy azzal szemben álló – milícia tevékenykedett (pl. EDF, SSDF stb.). Kelet-Kongóra ugyanaz érvényes, mint Szudánra, részint éppen a külföldi csapatok beavatkozásának eredményeképp. Továbbá mindhárom esetben csak fokozta a fragmentáltságot egy idegen aktor belépése is a helyi politikai viszonyok sűrűjébe – Irak esetében a PKK-é, Szudánban az LRA-é, Kelet-Kongóban pedig az LRA-é, az ADF-é, az FAR-é és az Interahamwe-milicistáké. Itt említhető, hogy Grúzia esete ismét csak különleges, abból a szempontból, hogy ott nincs is szó felkelőerőről, kizárólag idegen aktorok, a csecsen fegyveres csoportok bejövetele vezetett az országterület kérdéses része felett az ellenőrzés elvesztéséhez.

Az érintett államok legtöbbjénél az is látszik, hogy a nehéz földrajzi viszonyoknak is lehetett szerepe az államterület feletti központi ellenőrzés gyengülésében. Kongó és Szudán esetében már az ország puszta méretei és a nemzetközileg elismert kormánynak ehhez mérten szűkös erőforrásai is kínálnak egyfajta részleges magyarázatot, Grúziában, Macedóniában és Észak-Irakban pedig a magas hegyvidéki terep ösztönözheti a fragmentációt. Koszovó esetében az amerikai KFOR-csapatok is hivatkoztak a földrajzi tényező (erdős hegyvidék) jelentőségére, amikor határőrizeti teendőik ellátásának képtelenségét indokolták.

A fragmentáció kapcsán, azaz abban az esetben, ha egy nemzetközileg elismert kormány elveszíti az ellenőrzést az országterület egy része felett, fontos hangsúlyozni, hogy az nem feltétlenül jár az elrettenthetetlenség problémájával. Amennyiben egy nem-állami szereplő, azaz például egy felkelőerő, állami szereplő módjára ellenőrzést kíván gyakorolni bizonyos területek felett, úgy egy másik állam képes lehet az elrettentésére, mivel van mivel zsarolni a kérdéses nem-állami szereplőt. Törökország, mint láttuk, 1991 és 1998 között céljainak megfelelően végül is hatékonyan befolyásolta mind a KDP, mind a PUK költség-haszon kalkulációit. Ehhez persze kellett hármuk céljainak összeegyeztethetősége, kommunikációs csatornák kiépítése és egy megengedő nemzetközi környezet.

Végül még egy valami akad, amit az esetek közös vonásaként kiemelnék, ez pedig a „terrorista" minősítés, illetve megbélyegzés alkalmazásának elterjedtsége az állami szereplőkkel szembenálló nem-állami szereplők ellenében. A terrorista minősítés civilekkel szemben különösen gyakran és szándékosan alkalmazott erőszak okán a legobjektívebben talán az Úr Ellenállási Hadseregére használható. Más esetekben inkább azt lehet mondani, hogy a kérdéses nem-állami szereplők olykor alkalmazták vagy alkalmazzák a terror eszközét, ez azonban legtöbbször a velük szemben fellépő állami szereplő bizonyos módszerei kapcsán is elmondható. Mindenesetre tény, hogy Oroszország a csecsen fegyveres csoportokra, Irán az MEK-ra, Macedónia az NLA-ra, Törökország pedig a PKK-ra gyakran utalt a vizsgált időszakban egyszerűen mint terroristákra. Ruanda azért kivétel, mert az FAR és az Interahamwe-milicisták esetében a „terrorista" jelző használata a ruandai vezetés által eufemizmusnak tűnhetne, miután ellenfeleiket mint a „népirtókat" (franciául *'génocidaires'*) tartják számon. Az állami szereplőkkel szembeni mindenfajta ellenállás – univerzális normákra történő hivatkozás általi – kriminalizálására irányuló törekvések tehát általánosnak mondhatók, a „terrorista" jelző alkalmazása pedig már a 2001. szeptember 11-i New York-i terrortámadásokat megelőzően elterjedt volt, és az utóbbi dátum nem jelentett fordulópontot ebben a tekintetben.

Összegzés

Tanulmányomban az elrettenthetetlenség egy speciális esetét vizsgáltam, amikor is egy állam azzal a problémával szembesül, hogy egy vele „fizikailag" szomszédos állam területén egy vele szemben álló nem-állami szereplő hátországot épít ki magának, és hiába alkalmazná az elrettentés vagy az ösztönzés bármilyen eszközét, a szomszédos állam vezetése ettől még nem lenne képes megszüntetni a jelentkező fenyegetést. A globalizáció következtében azonban a „szomszédság" fogalma új értelmet kap, a világterület egyes részei felett az effektív politikai ellenőrzés gyakorlásának hiánya a glóbusz átellenes pontján élők számára is kedvezőtlen következményekkel járhat, és ezeknek a következményeknek, illetve az ezek megelőzése érdekében tett lépéseknek a vizsgálata külön tanulmányt érdemelhet a jövőben, avégett, hogy az államkudarc igazán releváns eseteiről pontosabb képet kapjunk.

Az államkudarcok kutatása erősen átpolitizált kontextusban történik, éppen ezért alapvető kérdéseket vet fel a tudomány és a politika viszonyát illetően. Hogyan viszonyuljon a Nemzetközi Kapcsolatok (a diszciplína) a nemzetközi kapcsolatokhoz (a gyakorlathoz), veti fel a kérdést Steve Smith, és ez itt különösen relevánsnak tűnik (Smith, 2003).

A maga írásával Robert Cooper nyíltan egy általa posztmodernnek nevezett, döntően multilaterális keretek között kezdeményezett és gyakorolt imperializmus mellett, a beavatkozás oldalán állt ki, elsősorban biztonságpolitikai megfontolásokra hivatkozva, persze a fejlett világ nézőpontjából. „Magunk között a törvények és az együttműködés útján megteremthető biztonság szellemében járunk el. Amikor azonban a posztmodern európai kontinensen kívül eső ódivatúbb államokkal kerülünk szembe, vissza kell térnünk a korábbi éra durvább módszereihez ...[…] Magunk között megtartjuk a törvényt, ám amikor a dzsungelben járunk, a dzsungel törvényei szerint kell cselekednünk" – írja Cooper (Cooper, 2002:16). Cooper írásában a kolonialitás bizonyos nyomait is felfedezhetjük, és ez is óvatosságra kell, hogy intsen tanácsainak megfogadásakor – túl azon, hogy az ebben a tanulmányban közölt esettanulmányok alapján is látszik, nem egyértelmű, hol húzódnak az általa premodernnek nevezett szféra határai.

Jegyzetek:

[1] E tanulmány a *Külügyi Szemle* folyóirat 2006-os I-II. számában azonos címmel megjelent tanulmányom egy változata, azzal lényegében megegyezik.

[2] A kifejezést használta egy beszédében például Jack Straw brit külügyi államtitkár. 'Speech at the European Research Institute, University of Birmingham, September 6th, 2002'. URL: http://www.eri.bham.ac.uk/jstraw.htm. (Letöltés: 2005.10.28.)

[3] Lásd például: Gero Maass – David Mepham: Promoting Effective States: A Progressive Policy Response to Failed and Failing States. Friedrich Ebert Stiftung – Institute for Public Policy Research. 2004. január. http://www.feslondon.dial.pipex.com/sems02/Report%20Efective%20States.pdf. A szerzők e tanulmányuk „*Mit értünk államkudarcon?*" című fejezetében (p.5-7.) azt írják: „az államkudarc számos formát ölt és igen sokféle címkével szokták feltüntetni. „Bukott államok" (*failed states*), „bukás felé tartó államok" (*failing states*), „kockázatnak kitett vagy a kudarc állapotában lévő államok" (*states at risk or at failure*), „lázadó állam" (*rogue state*), „gyengén teljesítők" (*poor performers*) vagy „alacsony jövedelmű, stressz alatt álló országok" (*Low Income Countries Under Stress* (LICUS))" (p.5.). Figyelemre méltó tehát, ami a tanulmányban másutt is megfigyelhető, hogy Maass és Mepham a lázadó államok tanulmányozását is relevánsnak érzi az államkudarcok vizsgálata során. Értelmezésük szerint az „emberi jogoktól való megfosztottság" mint az állam által nyújtott közjavak elégtelensége is leírható. Ez a modernista, Nyugat-centrikus álláspont ellentmond például Hobbes szemléletének – Hobbes a zsarnoki uralmat is kész volt „közjónak" ('Common-wealth' – Hobbes esetében éppen az állam szinonimájaként használt fogalom) tekinteni, amennyiben az egy véres polgárháború alternatíváját jelentette például.

[4] *Oxford Concise Dictionary of Politics*. Szerk.: Iain McLean. Oxford University Press, Oxford, 1996. (p.136)

[5] *Oxford Concise Dictionary of Politics*. (p.137.)

[6] Andrew J. Goodpaster, Richard Nelson, Seymour J. Deitchman: Deterrence: An Overview. A '*Post-Cold War Conflict Deterrence*' című kötetben. National Academy Press, 1997. URL: http://bob.nap.edu/html/pcw/Dt-1.htm. (Letöltés: 2005.10.15.)

[7] Ettől eltérően például Hopkins és Maaranen az elrettentést szűken értelmezik, és kizárólag katonai erő alkalmazásával vagy annak révén történő fenyegetéssel kapcsolják össze. Az egyéb, más aktorok költség-haszon kalkulációinak befolyásolását szolgáló eszközöket is lefedő fogalom megragadására a '*dissuasion*' („lebeszélés") kifejezést használják. (John C. Hopkins (ret.) és Steven A. Maaranen: Nuclear Weapons in Post-Cold War Deterrence. A '*Post-Cold War Conflict Deterrence*' című kötetben. National Academy Press, 1997. URL: http://bob.nap.edu/html/pcw/Dt-e.htm, letöltés: 2005.10.15.). *Az Oxford Concise Dictionary of Politics* említi továbbá, hogy a hidegháború idején létezett egy másik érdekes árnyalása is az elrettentés fogalmának. Eszerint egy katonai támadással szemben védekező szereplő kétféle, funkcionálisan eltérő katonai akciót hajthat végre. Ezek egyike a '*denial*' („elhárítás"), mikor közvetlenül az ellenfél támadó egységeinek megsemmisítése vagy

feltartóztatása a cél, a másik pedig maga az elrettentés (’*deterrence*’), mely az előbbivel szemben nem a támadó csapatok, hanem más célpontok ellen irányul, egyfajta megtorlásként.

[8] Az 1863-as lengyel „januári felkelés” idején Poroszország minden igyekezete ellenére sem volt képes megakadályozni jelentős számú lengyel önkéntes átjutását az Oroszország által ellenőrzött területekre. Részben ezért, részben (és elsősorban) persze egyéb okokból, például egy közelgő Franciaország elleni háborút szem előtt tartva, Poroszország megkötötte Oroszországgal az Alvensleben-megállapodást (Szentpétervárott, 1863. február 8-án), melyben a lengyel felkelőkkel szembeni együttműködés jegyében fokozott információcserét ígért, valamit a lehetőséget orosz csapatok számára, hogy ellenfeleiket porosz területen is üldözhessék, sőt, hogy ezeket a csapatokat szükség esetén a porosz vasutak szállítsák egyik pontról a másikra. A megállapodás alkalmazására a gyakorlatban nemigen került sor, mindenesetre a lehetőség adott volt.

[9] Hivatkozom itt például az alábbi forrásra: George W. Gawrych: Siege of Beirut. Az ’Urban Operations: An Historical Casebook’ című kötetben. Combat Studies Institute Command & General Staff College, Fort Leavenworth, Kansas, 2002. október 2. URL: http://www.globalsecurity.org/military/library/report/2002/MOUTGawrych.htm. (Letöltés: 2005.10.21.)

[10] A következők során nagymértékben támaszkodom az alábbi forrásra: Philip Robins: ’Suits and uniforms – Turkish foreign policy since the Cold War’. Hurst and Co, London, 2003. Ennek fejezete: ’Turkey and Northern Iraq: Learning to live with contradictions’ (p.312-342.).

[11] A becslés forrása: http://www.seeurope.net/en/Story.php?StoryID=55970&LangID=1. ’Turkey’s Kurdish Rebels Strain Regional Politics’. 2005. július 11.

[12] ’Turkey and War in Iraq: Avoiding Past Patterns of Violation’. Human Rights Watch Briefing Paper, March 2003.

[13] Charles Tripp: ’A History of Iraq’. Cambridge, Cambridge University Press, 2002, p.273.

[14] ’Iraq. History’. Korábbi változat frissítése: Richard I. Lawless. A ’Middle East and North Africa 2002’ című kötetben. Europa Publications, London, 2002 (48. kiadás), p.451.

[15] Janke, P.: ’Guerrilla and Terrorist Organizations – A World Directory and Bibliography’. The Harvester Press, Brighton, 1983., p.232.

[16] http://www.danielpipes.org/comments/9876. Fórum-hozzászólás Daniel Pipes honlapján. Hozzászóló: Max Rose Rastgaran.

[17] Janke, P.: ’Guerrilla and Terrorist Organizations – A World Directory and Bibliography’. The Harvester Press, Brighton, 1983., p.232.

[18] Robinson, C.: ’In the Spotlight: Mujaheddin-e Khalq Organization’. Center for Defense Information, 2002.09.11. URL: Http://www.cdi.org/terrorism/mek-pr.cfm.

[19] Eric Hooglund: ’Strategy and Political Objectives in the Gulf War – Iran’s View’. A ’The Persian Gulf War: Lessons for Strategy, Law and Diplomacy’ című kötetben. Szerk.: Christopher C. Joyner. Greenwood Press, New York, Westport (Connecticut), London, 1990, p.42. (p.39-58.).

[20] Anoushiravan Ehteshami: ’After Khomeini – The Iranian 2nd Republic’. Routledge, London, 1995, p.22. Az MEK halottai között volt Kazem Rádzsávi, az MEK-vezető Mászúd bátyja is.

[21] ’Iraq – History’. Korábbi változat frissítése: Richard I. Lawless. A ’Regional Surveys of the World – The Middle East and North Africa’ című kötetben. Europa Publications, London, 2003, p.428-470.

[22] http://www.danielpipes.org/article/1100. Daniel Pipes – Patrick Clawson: ’Mujahedeen-e Khalq: A Terrorist U.S. Ally?’. *New York Post*, 2003. május 20. (Letöltés: 2005.10.16.)

[23] Anoushiravan Ehteshami: ’After Khomeini – The Iranian 2nd Republic’. Routledge, London, 1995, p.22.

[24] www.globalsecurity.org/military/world/iraq/kut.htm.

[25] www.globalsecurity.org/military/world/iraq/kut.htm.

[26] Robinson, C.: ’In the Spotlight: Mujaheddin-e Khalq Organization’. Center for Defense Information, 2002.09.11. URL: Http://www.cdi.org/terrorism/mek-pr.cfm.

[27] ’Iran accused of Baghdad car bombing’. BBC, 1999.06.09. URL: Http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/middle_east/364485.stm.

[28] ’Iraq says Iran fired Scuds’. BBC, 1999.06.11. URL: http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/middle_east/366743.stm.

[29] ’Iraq – History’. Korábbi változat frissítése: Richard I. Lawless. A ’Regional Surveys of the World – The Middle East and North Africa’ című kötetben. Europa Publications, London, 2003, p.452.

[30] www.globalsecurity.org/military/world/iraq/kut.htm; illetve: www.cdi.org/friendlyversion/printversion.cfm?documentID=2295. (Valószínűleg egy közös forrása lehet az információnak.)

[31] Reuters, 2003.04.16. ’US Bombed Iranian Militant Bases Inside Iraq – Report’. Továbbá: Reuters, 2003.05.11. ’Iranian Rebels in Iraq Yield to US Forces’. (Ezek az interneten csak ideiglenesen elérhető források voltak.)

[32] Az MEK sorsának alakulásáról a 2003-as háborút követően bőven szól Daniel Pipes a saját honlapján/blogján. URL: www.danielpipes.org/blog/80.

[33] Idézi: http://washingtonpost.com/wp-dyn/articlesA17287-2003Nov8.html.
[34] Idézi: http://washingtonpost.com/wp-dyn/articlesA17287-2003Nov8.html.
[35] http://www.danielpipes.org/comments/13532. Fórum-hozzászólás Daniel Pipes honlapján. A hozzászóló: 'A soldier' (egy katona). Dátum: 2004. január 25.
[36] Robinson, C.: 'In the Spotlight: Mujaheddin-e Khalq Organization'. Center for Defense Information, 2002.09.11. URL: Http://www.cdi.org/terrorism/mek-pr.cfm.
[37] Itt alapvetően az International Crisis Group három tanulmányára támaszkodom. 1) 'Northern Uganda: Understanding and Solving the Conflict'. ICG Africa Report N°77, Nairobi, Brüsszel, 2004. április 14.; 2) 'Shock Therapy for Northern Uganda's Peace Process'. Africa Briefing N°23. Kampala, Brüsszel, 2005. április 11.; 3) 'Building a comprehensive peace strat for Northern Uganda'. Africa Briefing N°27. Kampala, Brüsszel, 2005. június 23.
[38] 'Africa's seven-nation war'. International Crisis Group, Democratic Republic of Congo Report Nº 4. 1999. május 21., p.25.
[39] Peter Woodward: 'The Horn of Africa – Politics and international relations'. IB Tauris, London, 2003., p.123. Eszerint Etiópia befolyása korábban döntő volt, az etióp vezetés ugyanis nagymértékben hozzájárult az egység megteremtéséhez a dél-szudáni felkelők soraiban, és a 2005 augusztusában elhunyt, egykor az USA-ban tanult John Garangot is ők támogatták a felkelők vezetőjének.
[40] 'Northern Uganda: Understanding and Solving the Conflict'. ICG Africa Report N°77, Nairobi, Brüsszel, 2004. április 14., p.25.
[41] Itt nagymértékben támaszkodom az alábbi tanulmányra: 'Africa's seven-nation war'. International Crisis Group, Democratic Republic of Congo Report Nº 4. 1999. május 21. (Lásd különösen: p.25-26.)
[42] Itt nagymértékben támaszkodom az alábbi könyvre: John Phillips: 'Macedonia – Warlords and Rebels in the Balkans'. IB Tauris, 2004, London.
[43] Nem nemzetközileg elismert államhatár, hanem a jelenlegi állás szerint hivatalosan csupán „adminisztratív" határ.
[44] Pleurat Sejdiut, a Koszovói Népi Mozgalom londoni szervezetének egyik alapítóját idézi a kilencvenes évek elejéről: Phillips, p.8.
[45] Bob Churcher: 'Kosovo Lindore/Preshevo 1999-2002 and the FYROM conflict'. Conflict Studies Research Centre. 2002. március, p.16.
[46] Az ügy részleteit és az azzal kapcsolatos spekulációkat lásd: Phillips, p.105-108.
[47] Churcher, p.6.
[48] 'Former Yugoslav Republic of Macedonia – Introductory Survey'. A 'The Europa World Year Book 2005' című kötetben. Szerk.: Joanne Maher, Routledge, Taylor and Francis Group, London, New York, Vol. II., p.2766.
[49] James Pettifert, a Conflict Studies Research Centre kutatóját idézi: Phillips, p.118.
[50] Idézi Phillips, p.176.
[51] Http://news.bbc.co.uk/1/hi/not_in_website/syndication/monitoring/media_reports/1852269.stm. 'Tension on edge of Georgian gorge'. BBC World Monitoring Service, 2002.03.03.
[52] Http://news.bbc.co.uk/1/hi/not_in_website/syndication/monitoring/media_reports/1852269.stm. 'Tension on edge of Georgian gorge'. BBC World Monitoring Service, 2002.03.03.
[53] Sz. Bíró Zoltán: Moszkva és Tbiliszi. Élet és irodalom, 2004. január 19. URL: (http://66.249.93.104/search?q=cache:BXPwYYhwAvQJ:www.es.hu/pd/display.asp%3Fchannel%3DPUBLICISZTIKA0403%26article%3D2004-0119-0944-03MFLW+sz.b%c3%ADr%c3%B3+pankiszi&hl=hu&ie=UTF-8&inlang=pl)
[54] Gia Tarkhan-Mouravi: 'Georgia. History'. Az 'Eastern Europe, Russia and Central Asia (2002)' című kötetben. Szerk.: Imogen Bell, Europa Publications, London, 2001. (második kiadás), p.175.
[55] Steven Mulvey: 'Why Russia threatens Georgia over Pankisi'. BBC, 2002.09.12. http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/2253792.stm. Mulvey itt azon spekulál, hogy Putyin orosz elnök vajon az Irak elleni, akkoriban már készülő amerikai inváziót próbálta-e megnehezíteni, vagy inkább quid pro quót ajánlott-e az amerikaiaknak. Egy másik releváns cikk: Nikolai Gorshkov: 'Analysis: US-Russian 'battle' for Iraq'. http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/2256221.stm (BBC, 2002.09.14.). Gorskov úgy kezdi az írását: „megkezdődött a csata Irakért".
[56] Ekkoriban körvonalazódtak például tervek a grúz, azeri és orosz határőrizeti erők együttműködésének szorosabbra fűzéséről. Lásd például: http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav010603.shtml. (Letöltés: 2005.10.11.)
[57] Idézi például: 'Putin ups Georgia strike warnings'. BBC, 2002.09.12. URL: http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/2253349.stml. (Letöltés: 2005.10.26.)
[58] Gia Tarkhan-Mouravi: 'Georgia. History'. Az 'Eastern Europe, Russia and Central Asia (2002)' című kötetben. Szerk.: Imogen Bell, Europa Publications, London, 2001. (második kiadás), p.175.

[59] Stephen Dalziel: 'The problem with the Pankisi'. BBC, 2002. augusztus 5. http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/2173878.stm.

[60] Említhető egyéb példaként a Marokkó által ellenőrzött nyugat-szaharai területek körül, a POLISARIO Front erőivel szemben létesített biztonsági kerítés (angolul 'berm'), mely egy rövid szakaszon mauritániai területen is átvezet. Az ENSZ következetesen úgy rajzolja térképeit, mintha ilyen szakasza a kiépített védmű-rendszernek nem létezne, és a kerítés éppen csak érintené a mauritániai határt, akkor is figyelembe kéne azonban venni, hogy a védműtől 30 km-es mélységben a MINURSO-békefenntartók által járőrözött tiltott zóna nyúlik be Mauritánia területére. Száraz György vezérőrnagy azonban, aki a közelmúltig a MINURSO katonai erőinek parancsnoka volt, egy előadása alkalmával olyan térképeket mutatott be, melyeken a 'berm' mégis áthalad mauritániai területen (Száraz György előadása *„A fejlesztéspolitika jövője és súlypontja: Afrika"* című konferencián. Szervező: a HUN-IDA és a Magyar ENSZ Társaság. Magyar Tudományos Akadémia, 2005. október 28.) Ezt megerősítő kijelentés hangzik el például az alábbi forrás részéről is: Michael Bhatia: 'Western Sahara under Polisario Control: Summary Report of Field Mission to the Sahrawi Refugee Camps (near Tindouf, Algeria)'. URL: www.arso.org/bhatia2001. (Letöltés: 2005.10.24.) További példa lehet, hogy Izrael is lényegében a Palesztin Hatóság elégtelen rendfenntartó kapacitásaira tekintettel lépett fel a gázai kiürítés óta a Gázai Övezet területén palesztin fegyveres csoportok, például a Hamasz vagy az Iszlám Dzsihád ellen. Ami pedig ebben a tanulmányban említésre került, bár nem kapott megkülönböztetett figyelmet: Irán Irak területén a kurd KDP iráni szervezetének tagjai ellen is fellépett már, Angola pedig kabindai szeparatisták ellen Kongóban.

[61] Lásd például az itt idézett mondat forrását. David Armstrong: 'A Turbulent World: An Uncertain International Relations'. Journal of International Relations and Development, Vol.6., No.4. (Special Issue), 2003, p.361.

[62] 'Iraq says Iran fired Scuds'. BBC, 1999.06.11. URL: http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/middle_east/366743.stm.

[63] 'Iraq – History'. Korábbi változat frissítése: Richard I. Lawless. A 'Regional Surveys of the World – The Middle East and North Africa' című kötetben. Europa Publications, London, 2003, p.452.

[64] Itt megjegyezhető még, hogy 1997-ben is volt számos iráni támadás, akkor viszont nem került sor hasonló iraki tiltakozásra. Sőt akkoriban Irán ellenezte az Irak elleni amerikai-angol bombázásokat, és az iraki és az iráni vezetés több alkalommal is tárgyalt egymással, például a szeptemberi ENSZ- és a decemberi Iszlám Országok Szervezete-csúcs alkalmával (még ha a viszonyuk nem is volt feszültségektől mentes).

Szövegbeli hivatkozások, illetve néhány fontosabb forrás:

Cooper, Robert (2002): ’The Post-Modern State’. Kötetben: Leonard, Mark, szerk.: ’Re-Ordering the World’, London: The Foreign Policy Centre, 11-20.

Robins, Philip (2003): ’Suits and uniforms – Turkish foreign policy since the Cold War’. London: Hurst and Co, 2003, 312-342.

Phillips, John (2004): ’Macedonia – Warlords and Rebels in the Balkans’. London: IB Tauris.

Steve Smith (2003): ’International Relations and international relations: The links between theory and practise in world politics’. *Journal of International Relations and Developmen*t, Vol.6., No.3., 233-239.

Kérdőjelek az EU perifériáján

Államépítés Bosznia-Hercegovinában

Juhász József

Kulcsfogalmak: jugoszláv államkudarc – daytoni szerződés – az államépítés intézményi és társadalmi-gazdasági feltételei – „csendes“ nemzetközi protektorátus - iszlám fundamentalizálódás – decentralizált-multinacionális föderáció

Bosznia számos tekintetben valóban megfelel a „bukott állam“ jellegzetességeinek, bárhogyan definiáljuk is ezt a többértelmű (és a kutatók és ideológusok között egyaránt különböző módokon meghatározott) fogalmat. Az országban még mindig nincs feladatait önállóan ellátni képes központi hatalom és közös hadsereg, ezért nem véletlen, hogy a The Fund for Peace 2005-ös failed states indexén Bosznia az igen „előkelő“ 22. helyen áll, az európai országok közül pedig az első (FfP, 2005). Nem értelmetlen tehát a „failed state-paradigmát“ használnunk az elemzés keretéül, mégis úgy vélem, hogy Bosznia mai problémáit sokkal jobban megérthetjük az „államépítésnek“, mintsem a szorosan vett „államkudarcnak“ a problematikája alapján.

A jugoszláv államkudarc mint történelmi előzmény

A bukott államiság szindrómáját ugyanis nem maga Bosznia idézte elő, hanem az a régi Jugoszlávia felbomlásának volt a következménye. 1991-ig Bosznia csupán egyike volt a föderatív délszláv állam regionális önkormányzati egységeinek, ezért a központi hatalom összeomlása, az erőszakmonopólium megszűnése, a nacionalista-szeparatista törekvések háborús elfajulása stb. magától értetődően maga alá temette a szerb és horvát agressziónak kitett régi föderációs tagköztársaságot. Az első többpárti választások és a háború kitörése között eltelt hónapok nem voltak elegendőek az önálló boszniai állam konstituálódásához, azután pedig az ország gyorsan három részre szakadt, amikor a jugoszláv felbomlást kísérő háborúk 1992 áprilisában átterjedtek Boszniára is. Ezért valójában csak az 1995. novemberi daytoni békeszerződés után beszélhetünk önálló, poszt-jugoszláv boszniai államiságról (előtte az csak nemzetközi jogi fikció volt), tekintettel arra, hogy addig három olyan (a helyi szerb és horvát, valamint a névleg össz-boszniai, de valójában csak bosnyák-muzulmán) nacionalista és autoriter miniállam uralta a terepet, amelyek a háborúskodás miatt maguk is érdekeltek

voltak számos „failed state-tünet” fenntartásában, s amelyek közül kettőt, a szerbet és a horvátot közvetlenül kívülről vezéreltek.

A „failed state-koncepciót” alapul véve azt mondhatjuk, hogy a daytoni békeszerződéssel a nemzetközi közösség azt az utat választotta, hogy a jugoszláv államkudarc boszniai következményeit egy új (de facto új) boszniai állam létrehozásával számolja fel. Az alábbiakban ezt az államépítési folyamatot tekintjük át, három kulcsfontosságú mozzanatra koncentrálva:

- lehetséges-e egyáltalán Bosznia fenntartása, s ha igen, akkor mennyire haladt előre a működőképes és demokratikus központi hatalom létrehozása a poszthábórús és multinacionális (nem egyszerűen multietnikus) boszniai közegben,
- milyen szerepet tölt be mindebben az a máig fennálló, „felvilágosult abszolutista“ jellegű „csendes protektorátus“, amelyet a nemzetközi közösség 1995-97 során az államépítés levezénylésére kiépített,
- és végül, minthogy az államkudarc-koncepció a maga igazi karrierjét 2001 szeptembere után futotta be (hiszen egyik alapja az a feltételezés, hogy a bukott államok közvetlenül vagy közvetve, a maguk után hagyott űr révén a Nyugatot fenyegető veszélyeknek, főleg az iszlám terrorizmusnak a melegágyai), ki kell térnünk a bosnyák fundamentalizálódás kérdésére.

Államépítés a háború után

A szuverenitását 1991. október 15-én, Jugoszláviától való végső elszakadását pedig 1992. március 3-án kimondó háromnemzetiségű Bosznia mai államkereteit az 1994-95-ben megkötött békeszerződések alakították ki. A washingtoni egyezményben (1994. március 18.) elhatározták a bosnyák és a horvát területek egyesítését a kantonális felépítésű Bosznia-Hercegovina Föderációban (FBiH)[1], a daytoni szerződésben (1995. november 21.)[2] pedig a Föderáció és a Szerb Köztársaság (RS) laza államközösségének a felállításáról döntöttek, a szerződés egyik mellékletében megadva annak alkotmányát is.

A daytoni szerződés a nagyhatalmak és a vezető nemzetközi szervezetek által már 1992. áprilisában elismert Boszniát a régi tagköztársasági határainak a megőrzésével fenntartotta, de két széles önállósággal bíró országrészre („entitás”) osztotta fel, az összterület 51 %-át birtokló bosnyák-horvát Föderációra és a 49 %-ot felölelő Szerb Köztársaságra. Szarajevót az egyik kantonként a Föderációhoz csatolták, de fővárosa maradt az uniónak, sőt – deklaratíve – a Republika Srpskának is. A szerződés 4. mellékletét képező alkotmány szerint Bosznia a

szabad piacgazdaságon alapuló, az emberi, politikai és kisebbségi jogokat biztosító, szövetségi szerkezetben működő demokratikus jogállam. Egyik entitás sem léphet ki az államszövetségből, de joguk van arra, hogy párhuzamos kapcsolatokat építsenek ki más országokkal és hogy saját államszervezetet működtessenek (alkotmány, elnök, parlament, kormány, fegyveres erők, adórendszer, igazságszolgáltatás). A Szerb Köztársaság unitárius felépítésű, viszonylag nagyfokú közigazgatási centralizációval. A Föderáció tíz, alapvetően az etnikai határok szerint kialakított kantonból áll: közülük öt bosnyák, három horvát jellegű, kettőben pedig hozzávetőleg azonos számban élnek horvátok és bosnyákok. A kantonok széles önállósággal bírnak (különösen az oktatás, az igazságügy és a rendőrség, valamint a környezetvédelmi és szociálpolitikai ügyek egy része tekintetében) és saját állami szervezetrendszerrel rendelkeznek (egykamarás parlament, kormány). A kantonok közös ügyeit (gazdaságpolitika, honvédelem, bizonyos környezetvédelmi és szociálpolitikai feladatok) a Föderáció intézi a kétkamarás parlament (az állampolgári képviseletre épülő, pártlistás elv alapján közvetlenül választott alsóház és a kantongyűlések által delegált felsőház), valamint az annak felelős elnök, alelnök és kormány révén. Bosznia összállami szintjének a hatáskörébe az alkotmány csak a legalapvetőbb egyeztetéseket, valamint a külkapcsolatok és a pénzügyek egy részét utalta (külügy, külkereskedelem, pénzkibocsátás, a közös intézmények finanszírozása, bizonyos menekültügyi és bűnüldözési feladatok, az entitásközi és a légi közlekedés szabályozása), de megengedi a központi hatáskörök bővítését, amire az utóbbi években volt is több példa. A daytoni alkotmány megszabta az összállami szint struktúráját is. Eszerint a törvényhozás kiegyenlített kétkamarás szerkezetű: a kétharmadában az FBiH, egyharmadában az RS lakossága által közvetlenül, pártlistás elven, kétéves (2002 óta négyéves) mandátummal megválasztott 42 fős Képviselőházra, valamint az FBiH-parlament felsőháza és az RS nemzetgyűlése által delegált 15 tagú (ebből 5-5 bosnyák, horvát és szerb) Népek Házára oszlik. A végrehajtó hatalom élén a közvetlenül választott háromfős (ebből 1-1 bosnyák, horvát, szerb) államelnökség áll, amelynek tagjai nyolchavonta váltják egymást az elnöki poszton. Maga az elnöki poszt ceremoniális, de a kollektív államelnökségnek viszonylag széles, egy középerős köztársasági elnökihez közelítő jogköre van. Emellett létesült még közös minisztertanács, alkotmánybíróság és központi bank. A közös intézmények döntési mechanizmusa az etnikai leszavazások elkerülése érdekében a konszenzusra vagy a minősített többségre épül, ez utóbbi esetben megkövetelve, hogy mindhárom népcsoport képviselői között legyen legalább passzív támogatója az adott javaslatnak. Hosszas viták után az entitások alkotmányait is összhangba hozták a daytoni elvekkel. Eredetileg az FBiH-alkotmányt a bosnyák-horvát paritás, az RS-alkotmányt pedig

az egynemzetiségű (szerb) karakter jellemezte, de a 2002. áprilisi alkotmánymódosítások óta mindhárom népcsoport államalkotónak számít az ország egész területén, s mindkét entitás közhatalmi testületeinek háromnemzetiségűnek kell lenniük.

Mint látható, a daytoni egyezmény laza államközösségként határozta meg Boszniát, amelynek szerkezetében keverednek a konföderatív és a föderatív elemek, és amelyben (különösen az összállami szinten, de néhány vonatkozásban az FBiH szintjén is) inkább a konföderatív jelleg a domináns. Az egyezmény életre keltése azonban még így is vontatottan halad. A tényleges központi hatalmat még mindig a nemzetközi főmegbízott képviseli, s a párhuzamos horvát és bosnyák struktúrák miatt a Föderáció működése is instabil. A nemzeti alapokon szerveződő pártrendszert továbbra is a nacionalista pártok dominálják, igaz, már nem olyan nagy mértékben, mint az 1990-es években. Az egyetlen komoly többnemzetiségű szervezet azonban mindmáig az egykori Kommmunista Szövetség reformer maradványaiból és más balközép csoportokból létrejött Szociáldemokrata Párt, de elsődleges bázisát az is a bosnyák urbánus népességből meríti.

Ezen írásnak nem célja a boszniai békerendezésnek és az azzal kapcsolatos vitáknak az általános ismertetése (ld. erről Juhász et al., 2003), ezért most csak a tárgyunkkal szorosan összefüggő kérdésre, az államépítés problematikájára térünk ki. Egy katonai patthelyzethez vezető, egyértelmű győztes nélküli háborút lezárva a daytoni egyezmény az egyetlen gyakorlati (az akkori erőviszonyokból és szereplőkből kipréselhető) lehetőséget próbálta meg formába önteni. Azt, hogy Bosznia maradjon fenn, de nem az eredeti unitárius formájában, hanem a bosnyákok, szerbek és horvátok államjogilag tagolt közösségeként - aztán a többit majd megmutatja a jövő. Minden más alternatíva a háború folytatódásával fenyegetett, mert a bosnyákok elutasították a teljes felosztást, a szerbek és horvátok pedig az unitárius egység helyreállítását. Emellett a felosztás rossz nemzetközi precedenst teremtett volna: a nemzeti szegregálódás jóváhagyása egyúttal a szegregálódás brutális módjának a közvetett jóváhagyását, a milosevicsi-tudjmani nacionalizmusok megjutalmazását is jelentette volna, amit végképp nem volt szabad megtenni.[3] Amit meg lehetett tenni, az egyfelől az volt, hogy kezeljék a konfliktust (azaz akadályozzák meg a konfliktusok fegyveres végigharcolását, háborús eldöntését), másfelől pedig az, hogy megteremtsék a három népcsoport „történelmi kompromisszumának” a feltételeit.

Érdemes kiemelnünk továbbá, hogy a boszniai állam életre keltése az 1995 utáni első években nem is lehetett gyors. Noha kezdettől világos volt, hogy Bosznia revitalizálása nem rövidtávú projekt, különböző okoknál, főleg amerikai megfontolásoknál fogva a nemzetközi közösség 1995-ben még rövid boszniai misszióban gondolkodott és a főmegbízottnak gyenge

jogosítványokat adott (ezekről a kérdésekről alább még szólunk). Ezért különösen a szerbek, de a horvátok is a kivárásra és a békefolyamat szabotálására próbáltak berendezkedni. Csak 1997-98-ra vált egyértelművé a tartós jelenlét szándéka, csak akkor terjesztették ki a főmegbízotti jogkört - és csak akkor tudatosult igazán a szerbekben és a horvátokban, hogy hosszú ideig tartó és szigorú nemzetközi felügyeletre kell számítaniuk. Azt is látnunk kell, hogy amíg fennállt a Milošević- és a Tuđman-kormányzat, addig a boszniai perspektívák szükségszerűen bizonytalanok maradtak, hiszen Belgrád és Zágráb mindig fontos szereplője volt a Bosznia körüli hatalmi játszmáknak. Ezért csak 2000-ben jöttek létre azok a feltételek a szomszédságban (Belgrádban akkor is csak bizonytalanul), amelyekre már szilárdabb kibontakozást lehet alapozni, világosan mutatva, hogy regionális konszolidáció nélkül nincs boszniai konszolidáció sem.

További problémát jelent, hogy a működőképes központi hatalom létrejöttét bizonyos értelemben maga a daytoni alkotmány nehezíti meg, mert rendkívül bonyolult és irracionalitásoktól sem mentes struktúrát hozott létre. A fél-magyarországnyi területű, négymilliós lakosságú Boszniában ma összesen 13 miniszterelnök van - s ez már „haladás" az eredeti 14-hez képest, mert kezdetben a központi kormánynak két elnöke volt, egy szerb és egy föderációs politikus -, az FBiH területén a közigazgatás négyszintű, a racionális kisebbségi vétón túlmutató etnikai tömbszavazások pedig gyakorlatilag megbénítják a központi hatalmat. Emellett a Daytonban a frontvonalak és az etnikai szempontok alapján kijelölt belső határok gazdasági és földrajzi-közlekedési szempontból gyakran irracionálisak, az egyezményben nem szabályozott kérdésekben illetékes testületeknek (választott döntőbíróság, Békevégrehajtó Tanács) az egyezményt értelmező döntései pedig sokszor nehezen realizálhatók. Nem véletlen, hogy szinte folyamatosan napirenden vannak az államszerkezet reformjára vonatkozó különféle javaslatok,[4] sőt a daytoni egyezmény megkötésének 10. évfordulóján (ismételt amerikai nyomásra) a nyolc vezető boszniai párt elfogadott egy elvi deklarációt arról, hogy 2006 tavaszára elkészítik egy „racionalizáló" alkotmányreform tervezetét. Az ezzel kapcsolatos konkrét elképzelések persze még bizonytalanok és meglehetősen különbözőek, de valószínűleg kiterjesztik majd a központi hatalom jogkörét és egyszerűsítik a szerkezetét (pl. a mai háromfős államelnökség helyett egyszemélyi államfőt választanának).

Ugyanakkor érdemes felfigyelnünk arra, hogy 1998-99 óta Bosznia reintegrálódása több olyan jelet produkált, amilyenekre az 1995 utáni első évek tapasztalatai alapján nem feltétlenül lehetett számítani. Addig lényegében csak a békerendezés katonai aspektusait sikerült realizálni, azóta viszont az állami konszolidáció is előrehaladt. Ezt a folyamatot a

2002-es választás megtörte (mivel visszatértek a hatalomba az előző ciklusban ellenzékbe szorított nacionalista pártok, igaz, mérsékeltebb profillal), de nem állította meg. A közös valuta, határőrizet, polgári titkosszolgálat, hadügy-, belügy- és igazságügy-minisztérium létrehozása, az entitások külügyminisztériumainak megszüntetése, a vám-, adó-és tb-rendszer közelítésének folyamata, a rendőrségi reform, a mérsékelt pártok javuló választási eredményei (igaz, nagyobb mértékben csak a bosnyákok között), a választások önálló lebonyolítása (a legutóbbi, 2002-es voksoláson az EBESZ már csak megfigyelő volt), a gazdasági újjáépítés látható jelei és a bűnözés mérséklődése mellett leginkább a menekültügyi helyzetet tekinthetjük ilyen reintegrációs jelnek. 2005-ig a menekültek fele visszatért eredeti lakóhelyére, s közülük mintegy 450 ezren olyan területre, ahol nem a saját nemzetük a domináns (tehát bosnyákok és horvátok a Szerb Köztársaságba vagy szerbek a Föderációba). S ami igazán figyelemre méltó, az éppen ennek a „kisebbségi" visszatérési folyamatnak a dinamikája. A „kisebbségi" hazatelepülés eleinte szinte ismeretlen volt (sőt még 1996-ban is a „saját" területre való menekülés volt a jellemző, emlékezzünk csak a szarajevói szerb exodusra), aztán évente egy-két tízezres nagyságrendű volt, 2000-2003 között viszont több mint háromszázezer főt tett ki (igaz, egy részük csak ideiglenesen tért vissza, azért, hogy visszakapott ingatlanját eladhassa). Ez persze még korántsem jelenti a nemzetek közötti bizalom helyreállását és a békefolyamat önfenntartóvá válását. De cáfolhatja a kiegyezés és a reintegráció „eleve lehetetlenségéről" szóló téziseket, csakúgy mint az, hogy ma már a nemzetközi főmegbízotti apparátus mellett elegendő egy csökkentett – 2004 végétől már nem is NATO-, hanem EU-vezetés alatti és alig hétezeres – külföldi katonai kontingens jelenléte.

A menekült-visszatérés magának az államépítésnek a szempontjából is nagy jelentőségű. Az ugyanis nem lehet pusztán szűk értelemben vett politikai feladat, s nem merülhet ki a közös államhatalmi intézmények felállításában, mert megfelelő társadalmi-gazdasági alapzat nélkül ezek az intézmények sosem lennének stabilak. Márpedig a menekültek egy részének a hazatérése nélkül (teljes visszatérés nyilvánvalóan nem lesz) teljesen megmaradna Bosznia egyes régióinak a háborúban nagy brutalitással kialakított „etnikai tisztasága", s ezzel a régiók politikailag élesen divergáló jellege. A sikeres államépítés másik fontos „nem-politikai" feltétele a közös (a két entitást integráló) és önfenntartó gazdaság létrehozása. Ebben a tekintetben is van haladás, hiszen a külföldi segélyek, a szerb lakosság számára is vonzó stabil valuta bevezetése (konvertibilis márka, 1998), valamint az RS-nek elvben alternatívául kínálkozó kisjugoszláv gazdaság összeomlása felértékelte a háború idején teljesen megszakadt össz-boszniai gazdasági kapcsolatokat. S noha sem az újjáépítés, sem a gazdasági rendszerváltás nem tekinthető még befejezettnek, a

munkanélküliség pedig igen magas (hivatalosan 45, ténylegesen, a szürkegazdaságot is beszámítva 20 % körüli), a közös gazdaság teljesítménye több mutató tekintetében biztató: 2005-re pl. 5 %-os GDP-növekedést várnak, infláció pedig gyakorlatilag nincs (1,1 %).

Persze az elmúlt évek tendenciái sem mindenben pozitívak. A szerb háborús főbűnösök rejtegetése, a harmadik (külön horvát) tagállam létrehozásának ismételt kísérletei, vagy a 2002-es választásokon mindhárom nemzeti közösségben tapasztalható (bár nem radikális) nacionalista visszarendeződés komoly figyelmeztető jelek. Ezek mind arra mutatnak, hogy az új Boszniával való azonosulás csak a bosnyák identitásnak szerves része, míg (az ottani) szerbek és horvátok identitásának csak perifériku s eleme, különösen a szerbek esetében. Ilyenformán azt mondhatjuk, hogy Bosznia fennmaradása még mindig csak egyike a lehetőségeknek. Nem biztos, hogy egy olyan háború után, mint amilyen 1992-95-ben lezajlott, egyáltalán lehetséges a többnemzetiségű együttélés, s talán csak nemzetközileg kikényszerített szünet állt be az elkülönülési folyamatban. De ha a daytoni egyezménynek mint „oktrojált fegyverszünetnek" pusztán annyi lesz a szerepe, hogy létrehozta Boszniának mint föderatív alakulatnak azokat az egységeit, amelyek később, egy másik történelmi periódusban az állami önrendelkezés alanyaivá válhatnak (miként 1991-re az 1945-ben létrehozott titói föderáció tagköztársaságai), már akkor sem lesz teljes bukás. Így ugyanis a szétválás rendezett folyamattá válhatna, s a szegregáció nemzetközi tudomásul vétele (mivel később és más körülmények közepette következne be) sokkal kevésbé jelentené a milosevicsi-tudjmani „szegregáló politika" megjutalmazását. De az elmúlt hat-hét év trendjei alapján és a nemzetközi jelenlét miatt ezt a forgatókönyvet valószínűtlennek tekinthetjük.

A „csendes" nemzetközi protektorátus

Az 1991-95 közötti délszláv háborúkba való sikertelen beavatkozások és békeközvetítések keserű pirulái után a nemzetközi közösség tagjai, főleg az USA és az EU, belátták, hogy nem engedhetnek meg maguknak egy elvetélt boszniai békefolyamatot. Semmit nem akartak a véletlenre bízni, ezért nem csupán arra vállalkoztak, hogy egy nemzetközi haderő kiküldésével elejét vegyék a háború kiújulásának, hanem arra is, hogy az országot elindítsák az állami rekonstrukció, a politikai demokratizálás, valamint a gazdasági újjáépítés és rendszerváltás útján. Ezeknek a feladatoknak a végrehajtására a nemzetközi közösség jelentős összegeket áldozott (különböző becslések szerint 6-9 milliárd USD-t), s 1995-97 folyamán lépésről lépésre egyfajta külső protektorátust épített ki. Ezt hivatalosan persze sohasem deklarálták, ezért nevezhetjük csendesnek, de valójában nagyon is létezik.

A protektorátus élén az ENSZ BT által kinevezett nemzetközi főmegbízott áll (pontosabban főképviselő, de magyar elnevezésként a főmegbízott terjedt el), aki egyben az EU boszniai különképviselője is. Ezt a posztot időrendben a svéd Carl Bildt, a spanyol Carlos Westendorp, az osztrák Wolfgang Petritsch és a brit Paddy Ashdawn töltötték be, jelenleg pedig, 2006. január 31-e óta, a német Christian Schwarz-Schilling. A főmegbízott legitimitása és mandátuma részben a daytoni szerződésen alapszik (amely a 10. mellékletben szabályozza ezt a kérdést), részben pedig „felettesének", az egész békefolyamat stratégiai irányítását ellátó Békevégrehajtó Tanácsnak (BVT) a döntésein, s kiépítésétől, 1997 tavaszától kezdve kiterjedt országos végrehajtó apparátus áll a rendelkezésére (Office of the High Representative[5]). A BVT az egykori londoni Jugoszlávia-konferencia utódaként 1995. december 8-án alakult meg, s az az 55 ország és nemzetközi szervezet kapott benne helyet, amelyek részt vállaltak a békefolyamatban vagy annak finanszírozásában. A tényleges döntéshozó azonban a BVT Irányító Bizottsága, amelynek tagjai a kontaktcsoport nagyhatalmai,[6] valamint az Európai Unió, Japán, Kanada és az Iszlám Konferencia Szervezetét képviselő Törökország. A főmegbízotti hatáskört Daytonban még viszonylag szűken, inkább koordináló és felügyelő jelleggel szabták meg, azonban a békeszerződés polgári feladatainak a végrehajtásában előállt lemaradás miatt a BVT 1997-es sintrai és bonni tanácskozásain kiszélesítették. Azóta a főmegbízott leválthatja a destruktív helyi vezetőket, kizárhatja a szélsőséges pártokat a választásokból, megsemmisítheti, ill. önállóan életbe léptetheti a törvényeket. Ezekkel a felhatalmazásokkal a mindenkori főmegbízott az 1997 végétől eltelt nyolc év alatt több mint 500 alkalommal élt, s talán a leglátványosabb effajta lépés Westendorp döntése volt Nikola Poplašen RS-elnök leváltásáról 1999 márciusában. Ezeknek a döntéseknek jelentős (de nem kizárólagos) szerepük volt abban, hogy mindhárom nemzeti közösség politikai elitjében végbement egyfajta generációváltás, s még a régi nacionalista pártok vezetői között is feltűnhettek mérsékeltebb politikusok.

A főmegbízott koordinálja az egyes „reszortfeladatokat" ellátó nemzetközi missziók tevékenységét is, bár – eltérően a későbbi hasonló vállalkozásoktól, pl. a koszovói és a kelet-timori konstrukcióktól - Boszniában még nem hoztak létre egységes és átfogó nemzetközi igazgatási szervezetet. Az ENSZ biztosította a nemzetközi rendőrséget, az Európai Unió és a Világbank feladata lett a gazdasági rekonstrukció szervezése, az EBESZ-é pedig a választások előkészítése és ellenőrzése. A NATO vezette nemzetközi békefenntartó haderő még ilyen átvitt értelemben sem állt a főmegbízott irányítása alatt, és nem látott el a szó szoros értelmében vett államépítési feladatokat, mégis szólnunk kell róla, mert a daytoni szerződés katonai aspektusainak a végrehajtása nélkül nyilvánvalóan a szerződés politikai tartalmának

az életre keltéséről sem lehetett volna szó.[7] Az IFOR (Implementation Force – Végrehajtó Erő) részben szintén a daytoni szerződésből merítette legitimitását, részben pedig az ENSZ BT 1031. számú határozatából (1995. december 15.), amelyek kimondták egy 60 ezer fős (ebből 20 ezer amerikai) katonai kontingens kiküldését a NATO vezetése alatt, egyéves, de meghosszabbítható mandátummal, s az egykori UNPROFOR-nál sokkal szélesebb felhatalmazással. Az IFOR lényegében sikeresen végrehajtotta a számára kijelölt feladatokat (a tűzszünet betartatása, a területcserék lebonyolítása, a demilitarizált ütközőzónák kialakítása, a nehézfegyverzet begyűjtésének ellenőrzése), de gyakran bírálták azért, mert óvakodott a háborús bűnösök keresésétől. Az IFOR-t 1996 decemberében felváltó SFOR (Stabilization Force) struktúrája és mandátuma gyakorlatilag azonos volt az IFOR-ral, de egy lényeges szempontból különbözött attól: előbb 30 ezerre, majd 2002-től 12 ezerre csökkentett létszámában. Emellett az SFOR elődjénél aktívabb volt a háborús bűnösök keresésében, de a két fővádlottat, az RS volt elnökét és hadsereg-parancsnokát, Radovan Karadžićot és Ratko Mladićot nem tudta elfogni. 2004 decemberében a boszniai békemisszió katonai dimenziójának az irányítását a NATO átadta az Európai Uniónak, s azóta egy hétezres európai haderő (EUFOR) látja el ezeket a feladatokat, amelyek ma már inkább ellenőrző jellegűek és szimbolikus jelentőségűek, ám mint ilyenek, továbbra is szükségesek.[8]

A protektorátus hatékonyságát és költségeit gyakran vitatták, s felvetett bizonyos problémákat a „felvilágosult abszolutista" attitűd és az autoriter eszköztár is (lehet-e tekintélyuralmi módszerekkel demokráciát építeni egy olyan közegben, ahol annak nincsenek komoly hagyományai?). A célok és az eszközök közötti ellentmondás nemcsak elvi értelemben jelentkezett, hanem gyakorlati tekintetben is, mert a főmegbízotti aktivitás bizonyos fokig infantilizálta a helyi politikusokat. Ugyanis sokan közülük, amikor rájöttek hogy a főmegbízott úgyis meghozza helyettük az elkerülhetetlen döntéseket, a népszerűséget hajhászva még felelőtlenebbül hangoztatták a nacionalista-populista szlogeneket. Egészében véve mégis úgy tűnik, hogy bizonyos mérvű paternalizmus nélkül – mint már nem először a történelemben és egészen más régiókban is – nem lehetett volna elindítani a demokratikus kibontakozást. Ezért a protektorátust nemcsak elkerülhetetlenül szükségesnek, hanem az eddigi teljesítménye alapján lényegében eredményesnek minősíthetjük, mert Bosznia pacifikálása, gazdasági rekonstrukciója és politikai stabilizálása alapjában véve megtörtént. A protektorátus megszüntetését pedig nem öncélú kivonulási határidőkhöz kell kötni, hanem meghatározott feltételek teljesüléséhez, ami manapság főleg az összállami kormányzat önálló működőképességét jelentheti.

Végeredményben azt mondhatjuk, hogy van reális lehetőség Bosznia fennmaradására, mégpedig nem csupán a nemzetközi kényszerek miatt (bár itt érdemes lehet emlékeztetnünk arra, hogy annak idején Ausztriának is kívülről, mindkét világháború után nemzetközileg írták elő az állami önállóságot). Boszniában ugyanis van tradíciója a multietnikus együttműködésnek (is), és a három nemzet egyike, a bosnyák kifejezetten érdekelt az állami revitalizációban, s ma már ők képezik a lakosság felét (2005-ös becslés szerint a 4,03 milliós népesség 48%-a bosnyák, 37%-a szerb, 14%-a horvát). Elfogadja a közös boszniai államiságot a horvátok kisebbsége, sőt a szerbek egy része is, vagyis ma már az államilag többé-kevésbé lojálisnak mondható népesség képezi a lakosság többségét, ami újdonság a modern boszniai történelemben. A 1980-90-es évekig ugyanis az volt jellemző, hogy a többséget azok alkották, akiknek a lojalitása elsődlegesen nem Boszniához fűződött, hanem saját (szerb, ill. horvát) nemzeti közösségükhöz, vagy azokhoz a nagyobb államegységekhez, amelyek egyaránt felölelték Boszniát és a szerbség, illetve a horvátság egészét (Habsburg-Monarchia, Jugoszlávia).[9] Ha tehát a daytoni államépítési folyamat nem is eredményezhetett sikeres nemzetépítést, pláne ilyen rövid idő alatt, megteremtette a három nemzeti közösség tartós kompromisszumának a feltételeit. Az ország multinacionális jellege miatt (nem beszélhetünk közös boszniai politikai nemzetről, mert mindhárom népcsoportnak önálló identitása van) ez a kompromisszum az államiság tekintetében aligha vezethet nemzetállami típusú egységformákhoz, de megalapozhatja Boszniának mint decentralizált-konszenzuális föderációnak a létét. Ugyancsak erősítheti Bosznia fennmaradásának esélyeit az eurointegrációs bekapcsolódás lehetősége. Erre az Európai Tanács 2003. júniusi szaloniki csúcsértekezlete tett elvi ígéretet egy 2012-15-ben megkezdhető nyugat-balkáni bővítés formájában, 2005 novemberében pedig megindították Boszniával is a stabilitási és társulási egyezmény megkötését célzó tárgyalásokat. Egy újabb bővítési ígéret persze sok problémát vet fel az Unió számára, s az is igaz, hogy ma már az EU vonzereje a térségben is kisebb. De mindezek ellenére a csatlakozási folyamat leértékelné az 1990-es évek számos háborús indítékát (hol legyenek a határok, ki legyen a szuverenitás letéteményese), a gazdasági-szociális helyzet javításával enyhíthetné a nacionalizmust, továbbá közös perspektívát, csak együttműködéssel elérhető célt adhatna a három népcsoportnak. Mindez naivitásnak tűnhet, de ne feledjük, talán egyetlen dolog van, amiben a boszniai felek kétségkívül egyetértenek, mégpedig az, hogy mindegyikük az eurointegráción belül képzeli el a jövőjét. Ezért éppen az integrációs folyamat levezénylése lehet az egyik olyan funkció, amely mindhárom népcsoport szemében értelmet adhat a központi hatalomnak. Ilyenformán, ha az EU és a nemzetközi közösség hajlandó végigjátszani azt a szerepet, amelyet annak idején az USA betöltött a

francia-német megbékélésben (mert az sem rövid idő alatt és külső akarat nélkül ment végbe!), akkor a daytoni folyamat nem esélytelen.

Mindenesetre a boszniai államépítés mostanában egy újabb, az 1998-99-eshez hasonló jelentőségű fordulóponthoz ért. Ha képes ellenállni a minden bizonnyal bekövetkező koszovói és montenegrói elszakadás tovagyűrűző hatásainak (amire képes lehet), akkor fennmarad, s a szövetségi szerkezetben megtalálhatja a megfelelő államkeretet a maga számára. A sokat vitatott és sokszor valóban vitatható, nemzetközileg vezérelt daytoni államépítési folyamat ehhez megfelelő alapot és kiindulópontot nyújt, s a konszolidáció idővel (akár már a 2005. novemberi pártközi egyezmény nyomán) elvezethet a mai államszerkezet túlbonyolított és irracionális elemeinek a korrigálásához, Bosznia működő föderációvá változtatásához. Ebből a szempontból különösen fontos lenne a központi hatalom konszolidációja (képessé válása feladatainak önálló ellátására), egyrészt mert a nemzetközi jelenlétet nem lehet örökké fenntartani,[10] másrészt mert a „részállamoknak“, a két entitásnak a normalizálása jobban előre haladt (inkább persze az FBiH esetében, de a gyakori közvélekedéssel ellentétben sok szempontból az RS tekintetében is). Ilyenformán a boszniai államépítés alapproblémája nem általánosságban „az államiság hiánya“, s nem is a demokratikus tradíciók gyengesége, mint gyakran gondolják. A demokratikus politikai kultúra elemei nem gyengébbek annál, mint amilyenek általában a délkelet-európai országokban, s a térség több államának a példája azt mutatja, hogy ezek már elegendőek lehetnek a felzárkózási folyamat megkezdéséhez. Az igazi szűk keresztmetszet a közös intézmények gyengesége jelenti, vagyis hogy miképpen lehet azt a két (vagy a bosnyák-horvát párhuzamosságok miatt „egy plusz két fél“) entitást valódi és folyamatos együttműködésre bírni, amelyek egyébként működő, sőt lassacskán elfogadható szinten működő államnak tekinthetők.

A terrorizmus kérdése

Az 1990-es évek elejétől gyakran felmerülő kérdés, hogy mennyire erős az iszlám radikalizmus a boszniai muzulmánok között, s hogy érheti-e terrorista fenyegetés a Nyugatot ebből az országból? Ezt a kérdést azért is fel kell tennünk, mert a „failed state-koncepciók” egyik alapja az a feltételezés, hogy a Nyugatot fenyegető szélsőséges erők számára a bukott állam kiváló területi és társadalmi háttérként szolgál. A bosnyák fundamentizálódással kapcsolatban különösen 2001 szeptembere óta rendre felröppennek fenyegető hírek. 2005. augusztusában pl. az amerikai CNS hírügynökség olyan – az EUFOR által rögtön cáfolt - feltételezéseket közölt, miszerint Boszniában ifjusági táboroknak álcázott terrorista

kiképzőközpontok működnek. Az effajta félelmek nem is mondhatók teljesen alaptalannak. Boszniában Albániához, Koszovóhoz és a szerb-montenegrói Szandzsákhoz hasonlóan a népesség többsége muzulmán, akik emellett Macedóniában és Bulgáriában is nagy számban vannak jelen. Ezek az országok, ill. területek a nagyjából konszolidált Bulgária kivételével komoly strukturális gondokkal küzdenek, szociálisan frusztráltak, közhatalmi intézményeik viszonylag gyengék, ráadásul mindegyik országban végbement az 1990-es évek elejétől egy iszlám reneszánsz, s mindegyikben jelen vannak a gyakran bizonytalan hátterű és a nyugati elemzők által sokszor terrorista szervezetek fedő- vagy szatellit-szervezeteinek tekintett közel- és középkeleti iszlám NGO-k, vallási és segélyszervezetek. Az is közismert, hogy a boszniai háború idején a szarajevói kormány szoros kapcsolatokat épített ki több muzulmán állammal, főleg Iránnal, befogadta hadseregébe a mudzsahed önkénteseket, mi több, lehetővé tette számukra a letelepedést és a bosnyák állampolgárság megszerzését. Ilyenformán valóban nem zárható ki, hogy a Bosznia a terroristák búvóhelyévé, pénz, fegyverek és személyek áteresztő csatornájává, vagy – a kiterjedt amerikai és európai jelenlét következtében – a nyugati intézmények elleni támadások helyszínévé váljon. Az azonban valószínűtlen, hogy a terrorizmus forrásaként, kibocsátó-támogató államaként kellene számolnunk vele. A fundamentalista radikalizmus politikai befolyása korlátozott, ráadásul az ország szoros nyugati ellenőrzés alatt áll. A muzulmán népesség a szunnita iszlám mérsékeltebb irányzataihoz tartozik és minden vallási reneszánsz ellenére alapjában véve világias szemléletű és identitásában kettős kötődésű (muzulmán és európai) maradt. Nem kevésbé fontos, hogy a bosnyákok (csakúgy mint az albánok) a balkáni amerikai beavatkozás kedvezményezettjei voltak. Néhány tucat fanatikust persze sehol sem lehetetlen összetoborozni, de sem a bosnyák elit, sem a közvélemény nem akarja ezt a kedvezményezett helyzetet elveszíteni. Nem véletlen, hogy Szarajevó 1995 után meglazította kapcsolatait az iszlám térséggel, 2001 óta pedig számos antiterrorista intézkedést foganatosított, s nemcsak nyugati nyomásra. Érdemes emlékeztetnünk arra is, hogy az 1992-95-ös háború idején a bosnyákok, noha a helyi harcokban ők is alkalmazták az etnikai tisztogatás és a terrorizmus eszközeit, nem küldözgettek terrorista kommandókat Szerbiába, Horvátországba vagy a tágabb külföldre, és hogy a későbbi nyugati merényletek egyikéről sem derült ki, hogy Boszniában gyökeredzett volna. Ebben az összefüggésben azt mondhatjuk, hogy Bosznia – sőt az egész balkáni muzulmán térség - terrorista veszélyforrásként való emlegetése csak részben támaszkodik valóságos tényekre. Részben viszont előítéleteken, az iszlámtól való nyugati félelmek differenciálatlan kivetítésén alapul, s ezeket a félelmeket a szerb, macedón

és horvát média időnként kifejezetten szítja, rombolandó a balkáni muzulmánok nyugati imidzsét.

Ugyanakkor tudatában kell lennünk, hogy Bosznia a nyugat-balkáni régió egészével együtt továbbra is olyan válságövezet, ahol a tradíciók, a felhalmozódott frusztrációk és bizonyos közel- és középkeleti kapcsolatok megkönnyíthetik a terrorista iszlám szervezetek megtelepedését. Erre utaltunk fentebb, amikor Boszniát potenciális tranzitzónaként és célpont-helyszínként említettük. Sőt ha a konszolidációs folyamat mégis elbukna és az országot felosztanák, a visszamaradó bosnyák mini-Bosznia mint egy európai muzulmán gettó még inkább nyitottá válhatna az iszlám radikalizmusra. Ezért az ország nem hagyható magára, s nem lenne jó, ha kikerülne a nemzetközi, és azon belül az amerikai figyelem előteréből. Márpedig ez manapság, a terrorizmus elleni harcra fókuszáló nemzetközi légkörben nem kizárt, különösen, ha a terrorista veszélyek szempontjából nem, vagy kevéssé veszélyes övezetté nyilvánítanák. Van továbbá a kérdésnek egy másik vonatkozása is: a helyi, de nem iszlamista terrorizmus elharapódzásának a veszélye, mégpedig nemcsak Bosznia, hanem a Nyugat-Balkán egésze tekintetében. A helyi konfliktusok újbóli kiéleződése esetén nem kizárt, hogy egyes délszláv vagy albán csoportok bevessék egymás ellen vagy akár saját belpolitikai küzdelmeikben a közelmúltban „csak szórványosan" (ld. koszovói pogrom, Đinđić-gyilkosság) alkalmazott politikai terrorizmus eszköztárát. Ez a terrorizmus nem lenne feltétlenül iszlamista még a bosnyákok vagy az albánok esetében sem, és egyelőre az sem valószínűsíthető, hogy kifelé, a Nyugat ellen irányulna. De idővel ez sem elképzelhetetlen. A válságkezelés során eddig kiizzadt alternatívák és kompromisszumok ugyanis „végső megoldásként" sokak szemében nem fogadhatók el. Márpedig a Nyugat elkötelezte magát ezek mellett, ezért idővel ellenséggé válhat. Így pl. a koszovói függetlenség ismételt elnapolása a 2005 novemberében megkezdett státusztárgyalások kudarca esetén életre hívhat egy Nyugat-ellenes albán terrorizmust. Ez jelenleg nem közvetlen veszély, s ideológiailag inkább az albán nacionalizmushoz, s nem az iszlám fundamentalizmushoz kötődne - azaz inkább az ETA vagy az IRA tevékenységéhez lenne hasonlítható, nem az Al-Kaida jellegű szervezetekhez -, de hosszabb távon az effajta veszélyek nem zárhatók ki.

Összegzés

A jugoszláv államkudarc boszniai következményeit a nemzetközi közösség a daytoni békeszerződés révén egy új (de facto új) boszniai állam létrehozásával kívánta orvosolni. Ez az államépítési folyamat csak 1997-98-tól vett nagyobb lendületet és mindmáig nem

tekinthető sem befejezettnek, sem visszafordíthatatlannak, de nem pusztán befagyasztotta a konfliktust, hanem megteremtette a három népcsoport decentralizált-föderatív államközösségének az alapjait. Az országot ugyan törékenynek és potenciális válsággócnak tekinthetjük, ugyanakkor viszonylag stabilnak és konszolidálódónak is: ma nincs olyan belső és szomszédos (szerbiai és horvátországi) erő, amely képes lenne szétszabdalni az országot, s nincs erre nagyhatalmi akarat sem (a békefolyamat elvetélése az USA, a NATO és az EU számára egyaránt komoly fiaskó lenne!). Ilyenformán az államkudarc-definíciók egyikéből (Marton, 2005:3) kiindulva azt mondhatjuk, hogy Bosznia-Hercegovina úton van ahhoz, hogy a külvilág számára ne jelentsen többé biztonsági kockázatot (már nem menekült-kibocsátó, csökken a szerepe mint kriminalisztikai tranzitútvonalnak és az illegális bevándorlás forrásának, az iszlám terrorizmus gyakran említett veszélye pedig eltúlzott), nemzetközileg elismert vezetése minden korábbinál jobban ellenőrzi az államterületet, s belpolitikailag is van esélye arra, hogy népességének többsége szemében legitim legyen és képessé váljék a mindennapi életviszonyok elfogadható és kiszámítható megszervezésére.

Jegyzetek:

[1] Az egyezmény perspektivikusan előirányozta a Föderáció és Horvátország konföderációját, de ezt a daytoni szerződés már nem vette át.

[2] Mivel a daytoni parafálás után a hivatalos aláírásra több nagyhatalom vezetőjének a jelenlétében december 14-én Párizsban került sor, időnként találkozhatunk a „párizsi szerződés" elnevezéssel is.

[3] Gyakran bírálják Daytont azért is, mert a Szerb Köztársaság mint entitás elismerésével úgymond „maga is megjutalmazta" az etnikai tisztogatást. Minden valós probléma ellenére (amelyek inkább az egyezmény végrehajtásához kapcsolódnak, nem magához az egyezményhez) sem fogadhatjuk el ezt az érvet, hiszen az egyezmény előírta a menekültek hazatelepítését és a háborús bűntettek kivizsgálását.

[4] A szakmai elemzések közül ld. pl. Đukanović, 2004. Manapság a daytoni konstrukciót leginkább a szerbek védelmezik, mert érdekeltek a status quo fenntartásában: az RS több önállóságot nem remélhet, egy centralista revízión viszont sokat veszíthet. A bosnyák pártok az ország egységének és a központi hatalom megerősítésének érdekében revideálnák a daytoni alkotmányt, akár eltörölve a két entitást, de kisebb (nacionalista jobboldal) vagy nagyobb (centrum és baloldal) mértékben meghagyva a helyi és középszintű autonómiákat. A revíziónak sok horvát híve is van, de más okokból: többségük a horvát különállást erősítené vagy az entitások eltörlésével és a kantonok átszervezésével, vagy egy harmadik, horvát entitás felállításával.

[5] 2005 végén az OHR-nek 427 munkatársa volt, akik közül azonban csak 85 a külföldiek száma.

[6] Az egész délszláv válság kezelésére 1994-ben megalakult nagyhatalmi közvetítő csoport, amelyben az Egyesült Államok, Oroszország, Németország, Anglia, Franciaország és 1996-tól Olaszország képviselői vesznek részt.

[7] Végképp kívül áll a protektorátus intézményrendszerén az ENSZ BT által 1993-ban a háborús bűntettek kivizsgálására felállított hágai nemzetközi büntető-törvényszék (ICTY), de közvetve, morális értelemben az is igen fontos szerepet tölt be a boszniai államiság nemzetközi újjáépítésében.

[8] A válságrendezés másik, nem kevésbé fontos katonai aspektusa az európai fegyveres erőkről szóló CFE-szerződéshez kapcsolódó szubregionális fegyverzetkorlátozás volt (ld. a daytoni egyezmény 1B mellékletét), amely a szerb-horvát-bosnyák katonai erőegyensúly megteremtését célozta.

[9] Jelenleg a probléma inkább az, hogy az állampatrióta népesség az ország egyik felében, a Föderációban koncentrálódik.

[10] A jelenleg informálisan dédelgetett tervek szerint Ashdawn utóda, a német Christian Schwarz-Schilling lenne az utolsó főmegbízott.

Hivatkozások, irodalomjegyzék:

Bíró László (2004): Bosznia-Hercegovina. In: Kardos József – Simándi Irén (szerk.): Európai politikai rendszerek. Budapest, Osiris kiadó.

Đukanović, Dragan (2004): Izmene ustavnog ustrojtsva BiH - inicijative i mogućnosti (Bosznia-Hercegovina alkotmányos berendezkedésének változásai - kezdeményezések és lehetőségek). Međunarodni Problemi (Belgrád), Vol. LVI., No. 2-3.

Juhász József - Márkusz László - Tálas Péter - Valki László (2003): Kinek a békéje? Háború és béke a volt Jugoszláviában. Budapest, Zrínyi kiadó.

Marton Péter (2005): Államok és államkudarcok a globalizálódó világban. TLA KTK Hírlevél, I. évf. (2005), 7. szám.

Nedovršeni mir (Befejezetlen béke – a Nemzetközi Balkán Bizottság jelentése). Zágráb - Szarajevó 1997., Hrvatski Helsinški Odbor – Pravni centar FOD BiH.

Pethő Ádám (2004): A bosznia-hercegovinai békefolyamat helyzete. Hadtudomány, XIV évf., 3-4. szám.

Radaković, Milovan (2002): Nastanak države – misija na Balkanu (Egy állam keletkezése – misszió a Balkánon). Belgrád, Computer Book kiadó.

The Fund for Peace (FfP 2005): www.fundforpeace.org/programs/fsi/fsiindex.php (2005-12-03)

www.icg.org (a Nemzetközi Válságcsoport elemzései)

www.mvp.gov.ba (boszniai állami honlapok)

www.ohr.int (a Főmegbízotti Hivatal honlapja)

Végtelen történet – a Moldova-Transznyisztria konfliktus

Rácz András

Kulcsszavak: Moldova – Transznyisztria – Ukrajna – Oroszország – Románia – biztonságpolitika – orosz haderő külföldön – szervezett bűnözés – az EU kül- és biztonságpolitikája – EBESZ – NATO – GUAM.

Jelen tanulmány célja, hogy a Teleki László Intézet Külpolitikai Tanulmányok Központja által „Államok és államkudarcok a globalizálódó világban" címmel indított kutatási program keretében feltárja, hogyan jött létre a Moldovától elszakadt „Dnyeszteren Túli Moldovai Köztársaság," illetve bemutassa, miért nem képes az anyaország önerejéből megoldani a válságot. Ezt követően azt vizsgálja, hogy a nemzetközi szervezetek, illetve a civil társadalom eddig milyen erőfeszítéseket tettek a helyzet rendezésére.

Elöljáróban fontos megjegyezni, hogy a Moldovai Köztársaság „bukott állam" mivoltának elemzéséhez szembe kell nézni egy igen sajátos problémával. Jelesül azzal, hogy a Moldovától elszakadt, leggyakrabban Transznyisztria[1] néven emlegetett entitás sok szempontból hatékonyabban működik, mint maga az anyaország, amely a bevezető tanulmány által adott definíció értelmében egyértelműen bukott államnak tekinthető, hiszen területének egy része felett nem képes ellenőrzést gyakorolni, ennek összes következményével együtt.

A szakadár területen viszont a több mint 15 éves „függetlenség" alatt jól szervezett államapparátus jött létre, többé-kevésbé működő gazdasággal, és rendkívül befolyásos erőszakszervezetekkel a háttérben. Mindebben természetesen döntő szerepe van Oroszországnak, amely – saját geopolitikai érdekeitől vezérelve – mind politikai, mind gazdasági értelemben biztosítja a „függetlenség" fennmaradását.

Bevezetés – a különállás előzményei és háttere

A Dnyesztertől keletre fekvő területek különállásának komoly történelmi előzményei vannak. A korábban az Orosz Birodalomhoz tartozott, román-ukrán-orosz vegyes lakosságú (de román többségű!) Besszarábia tartomány[2] nyugati része 1917-ben, az orosz forradalmat kihasználva függetlenedett Oroszországtól, és csatlakozott Romániához. Ezt a világháborút lezáró 1920-as párizsi békék el is ismerték, de Moszkva nem. A Dnyesztertől keletre eső területek viszont

megmaradtak orosz, később szovjet fennhatóság alatt, először az Ukrán Szovjet Szocialista Köztársaság részeként, majd 1924-től a Moldovai Autonóm SZSZK keretében.

A Ribbentrop–Molotov paktum értelmében 1940-ben a Szovjetunió megszállta Besszarábiának a Dnyesztertől nyugatra fekvő területeit is. A Franciaország veresége miatt meggyengült Románia kénytelen volt harc nélkül átadni a területet, ahol így – a Moldovai Autonóm SZSZK kibővítésével – létrejött a Moldáv Szovjet Szocialista Köztársaság.[3] Ez azonban csak alig fél évig létezhetett, ugyanis a Szovjetunió elleni hadműveletek 1941-es megindulása után Románia újra magához csatolta a Dnyesztertől nyugatra eső területeket. A bal parti régió a német Dél Hadseregcsoport katonai közigazgatása alá került. A Vörös Hadsereg 1944-es hadműveleteit követően Besszarábiát ismét a Szovjetunióhoz csatolták. A változást a háborút lezáró békeszerződések is elismerték. Az újjászervezett Moldáv SZSZK 1990–91-ig állt fenn. Területén állomásozott a teljes 14. szovjet hadsereg, amely fontos szerepet játszott (és játszik) a jelenlegi helyzet kialakulásában.

Az elszakadás folyamata (1989–1992)

A nyolcvanas évek végén a Szovjetunióban a központi hatalom gyengülésével párhuzamosan egyre erősödtek a peremterületek önállósodási törekvései (etnikai, vallási, kulturális, stb. alapon). Nem volt ez másképp a Moldáv SZSZK-ban sem, amely a román anyanyelvű többségi lakosságra (akkor mintegy 64,5%) támaszkodva már 1990 júniusában kinyilvánította szuverenitását. Bár Moszkva nem ismerte el a döntést, a választásokat mégis megtartották.

A lépés komoly ellenérzéseket váltott ki a népesség mintegy 26%-át – de a városi lakosság többségét – alkotó ukrán és orosz etnikum soraiban. Joggal tartottak ugyanis attól, hogy a függetlenedő Moldova esetleg csatlakozni szándékozik Romániához.[4] A Dnyesztertől keletre eső területeken már 1989 közepén megalakultak az orosz etnikumú lakosság első politikai és önvédelmi szervezetei. Miután 1990 júniusában a Moldáv SZSZK deklarálta szuverenitását, a Dnyesztertől keletre eső területek 1990. szeptember 2-án létrehozták a Dnyeszteren Túli Szovjet Szocialista Köztársaságot.[5]

A moldovai központi kormányzattal való első szembefordulás egyébként érdekes módon nem az orosz, hanem a népesség mintegy 5%-át kitevő gagauz lakossághoz köthető. Ez a török eredetű népcsoport már 1990 közepén kinyilvánította kulturális autonómiáját, amit a chisinaui központi hatalom jóvá is hagyott. A gagauz sikert követte aztán, mint láttuk, a Dnyeszteren túli területek autonómiájának szeptemberi kikiáltása.

A Szovjetunió felbomlását kihasználva 1991. augusztus 27-én Moldova is kikiáltotta függetlenségét. A Moldovai Köztársaság 1991-ben belépett a Független Államok Közösségébe, 1992-ben pedig az ENSZ-be is. A chisinaui deklaráció után egy nappal, augusztus 28-án a Dnyeszteren túli területek kinyilvánították elszakadásukat Moldovától (Wróbel, 2003:54). Az így létrejött "Dnyeszteren Túli Moldovai Köztársaság" fővárosa Tyiraszpol lett. Az új állam létrejöttét a nemzetközi közösség nem ismerte el.

A polgárháború

A kialakult helyzet rendezésére 1992. március 23-án Oroszország, Moldova, Románia és Ukrajna külügyminiszterei helsinki találkozójukon megállapodtak egy négyoldalú konzultációs mechanizmus létrehozásáról. Április-május folyamán még sikerült felállítani egy katonai megfigyelő bizottságot, melybe mind a négy résztvevő 5-5 tagot delegálhatott volna, ám a harcok kiszélesedése miatt ez már nem kezdhette meg működését.[6]

Miután ugyanis a diplomáciai eszközök nem vezettek eredményre, a Moldovai Köztársaság 1992 tavaszán megkísérelte fegyverrel visszaszerezni az ellenőrzést a szakadár területek felett. A *casus belli*t egy ultimátum jelentette, melyben Chisinau követelte a szakadár köztársaság fegyveres erőinek teljes leszerelését. Ezt a tyiraszpoli vezetés természetesen elutasította. A hadműveletek 1992. április 1-én indultak meg Bendery és Dubossary körzetében. A "Dnyeszteren Túli Moldovai Köztársaság" az először Valerij Netkacsjov, később Alekszandr Lebegy parancsnoksága alatt álló 14. (ekkor már) orosz hadsereg nem hivatalos támogatásával,[7] valamint ukrán és orosz kozák önkéntesek segítségével (King, 2000:194) sikeresen ellenállt. A leghevesebb harcok május és június folyamán zajlottak (Wróbel, 2003:54).

Az összesített veszteség elérte az 1000 halottat, (Lynch, 2004:111) és mintegy 130 000 ember (King, 2000:178) kényszerült lakóhelye elhagyására. A harcok a 14. hadsereg fellépése nyomán fejeződtek be, miután június 20–21-én az ún. Bendery-i csatában az eleinte túlerőben lévő moldáv kormányerők vereséget szenvedtek a szakadárok oldalán beavatkozó orosz csapatoktól (King, 2000, 194). A július 6-án megkötött fegyverszüneti egyezményt – melynek megkötésében Ukrajna és Románia mellett már az EBEÉ is részt vett mint közvetítő (Cutler, [dátum nélkül]:2) – Moldova és Oroszország (!) elnöke írta alá (Wróbel, 2003:54). A július 27-én hatályba lépett megállapodás értelmében a nyugalom szavatolására békefenntartó erőként Transznyisztriában maradtak a 14. orosz hadsereg egységei, amelyek a rend fenntartásában együttműködtek a moldáv és Dnyeszteren túli fegyveres erőkkel (Cutler,

[dátum]:3). A beavatkozással Moszkva egyértelműen a szakadár köztársaság pártjára állt, katonai erővel biztosítva a Dnyeszteren túli területek különállását.[8] A fegyverszüneti megállapodás már elismerte a Dnyeszteren túli fegyveres erők létezését, sőt, ötödikként helyet biztosított Tyiraszpol számára is a fent említett konzultációs mechanizmusban, egyenrangú tárgyaló félként legitimálva a szakadárokat.

Ezzel Chisinau minden reménye megszűnt arra, hogy a helyzetet egyedül rendezni tudja. A konzultációs rendszer ugyanis eleve alkalmatlan a válság megoldására, hiszen annak ellenére konszenzusos döntést irányoz elő, hogy Tyiraszpolnak nyilvánvaló érdeke a rendezés megakadályozása. Mivel a szakadárok a konszenzusos döntéshozatal révén minden *megoldási* kísérletet blokkolni tudnak, ez a konzultációs mechanizmus csak a rendezés *prolongálására* alkalmas – ami tökéletesen megfelel mind Tyiraszpol, mind Moszkva céljainak.[9]

Általános gazdasági és társadalmi jellemzők

A Moldáv Köztársaság teljes területe 33 843 km^2, ebből a szakadár Transznyisztria területe 3567 km^2. Moldova északról Ukrajnával, délről Romániával határos. A külső határok teljes hossza 1389 km, ebből a moldáv-ukrán határ hossza 939 km, míg a moldáv-románé 450 km.

Gazdaság

A Szovjetunió összeomlása igen érzékenyen érintette a moldáv gazdaságot. Az ország GDP tekintetében a mai napig nem tudta elérni a Moldáv SZSZK 1991-es szintjét. Jelenleg az egy főre eső GDP 2100 dollárt tesz ki, a GNI 2,6 milliárd dollár. Az agrárszektor adja a GDP 23,4%-át, az ipar 21,4%-ot, a szolgáltatói szektor pedig 55,2%-ot. Az éves gazdasági növekedés a GPD mintegy 6%-át teszi ki.[10] Jelenleg Moldova Európa legszegényebb országa. A hivatalos fizetőeszköz 1993 óta a moldáv lei; kb. 13 moldáv lei ér egy amerikai dollárt.

Az ország fő exportcikkei a bor, a dohány, az égetett szeszek, valamint zöldségek és gyümölcsök. A fő felvevőpiac Oroszország. Moldova teljes egészében importra szorul kőolajból és földgázból, de jelentős a járművek, gépalkatrészek és elektronikai termékek behozatala is.

Transznyisztria elszakadása azt a sajátos helyzetet eredményezte, hogy a hajdani Moldáv SZSZK teljes nehézipara, és legtöbb erőműve is a szakadár területen „maradt”, így Chisinau sok tekintetben függésbe került Tyiraszpoltól. Ennek bővebb kifejtésére „A gazdasági függőség problémája” fejezetben kerül sor.

Népesség és etnikai összetétel

Történelme során Moldova (illetve Besszarábia) mindvégig etnikailag és nyelvileg egyaránt vegyes lakosságú terület volt, változó mértékű, de állandó román többséggel. A nagyszámú orosz és ukrán lakosság mellett éltek itt török eredetű gagauzok, bolgárok, oroszul és jiddisül beszélő zsidók, valamint többféle, etnikailag-nyelvileg vegyes hovatartozású cigány népcsoport is.

Moldova jelenlegi lakossága kb. 4,45 millió fő. A lakosság etnikai összetételében a Szovjetunió felbomlása óta jelentős változások következtek be. Az alábbi táblázat mutatja az 1989-es és a 2004-es népesség-adatokat.

	1989[11]	**2004**[12]
Moldáv-román	64,5%	78,2%
Ukrán	13,8%	8,4%
Orosz	13.0%	5,8%
Gagauz	3,5%	4,4%
Egyéb (török, bolgár, zsidó, stb.)	3,8%	3,2%
Összlakosság:	4 335 360 fő	4 455 421 fő[13]

1. ábra: A moldáv népesség etnikai megoszlása

Mint látható, a táblázat 1989-es adatai a szovjet időszak utolsó népszámlálására támaszkodnak, míg a 2004-es adatok nem a 2004-es moldáv népszámlálásból, hanem a CIA World Factbook összesített becsléseiből[14] származnak. Ennek az az oka, hogy a 2004-es moldáv népszámláláshoz Transznyisztria nem csatlakozott, önmagukban a moldáv statisztikai hivatal adatai pedig megtévesztőek volnának.

A szakadár „köztársaság” egy hónappal később, 2004 novemberében tartotta saját népszámlálását, mely szerint Transznyisztria lakossága mintegy 555 000 fő, ami szignifikáns csökkenést mutat az 1989-es kb. 679 000 fős népességhez képest. A tyiraszpoli népszámlálás által mutatott etnikai arányok a következőképpen alakultak: a szakadár területen a moldáv lakosság aránya 31,9%, az oroszé 30,3%, az ukráné pedig 28,9%.[15]

A moldovai lakosság etnikai összetételének változása, különösen pedig az orosz-ukrán lakosság arányának egész Moldovára vetített feltűnő csökkenése két fő okra vezethető vissza. Egyrészt a kilencvenes évek elején jelentős számú orosz és ukrán nemzetiségű állampolgár emigrált Moldovából vissza Oroszországba, illetve Ukrajnába. (Ez jelenik meg többek között a transznyisztriai lakosság számának csökkenésében is.) Különösen igaz volt ez a

polgárháborút követő időszakra, amikor deportálásokra is sor került. Másrészt a szovjet időszak végével megszűnt annak a „divatja", hogy az emberek inkább orosznak, illetve ukránnak vallották magukat, ellenben népszerűbb lett a moldáv vagy román identitás vállalása. Ez utóbbihoz hozzátartozik, hogy a 2004-es népszámlálás során a lakosság jelentős része nem tudott különbséget tenni az anyanyelvre, illetve a nemzetiségre vonatkozó kérdések között, és ez vezetett ahhoz, hogy az eredményben nem volt elkülöníthető a moldáv és a román identitás. Erre a kérdésre sokszor egy családon belül is eltérő válaszokat adtak.[16]

Az összlakosság számával kapcsolatban további érdekesség, hogy ellentétben a fenti mintegy 4,45 milliós adattal, a moldáv statisztikai hivatalnak a falusi és a városi lakosság arányáról készített 2004-es felmérése csak mintegy 3,6 millió állampolgárt „talált" az országban.[17] Ha ehhez hozzáadjuk Transznyisztria mintegy 555 000 fős lakosságát, még akkor is közel 300 000 moldovai állampolgár „hiányzik" a statisztikából.

Ez pedig rávilágít a moldáv népesség egy másik érdekes sajátosságára. Jelesül arra, hogy a kedvezőtlen gazdasági helyzetből adódóan Moldovában az összlakossághoz képest rendkívül magas a külföldön munkát vállalók aránya. Pontos számukat rendkívül nehéz meghatározni, mivel legnagyobb részük illegálisan dolgozik; a számukra vonatkozó becslések 200 000 és egymillió (!) fő között váltakoznak. Mérvadónak tekinthető számítások szerint (Weeks, 2005:116) mintegy 400 000 moldáv állampolgár dolgozhat külföldön – ők azok, akiknek jelentős része egyszerűen nem volt otthon a moldáv statisztikai hivatal említett felmérése idején. A külföldön munkát vállaló moldávok fő célországai Oroszország, Olaszország és Portugália.[18]

Az „egyesíthetetlenség" okai

A következőkben áttekintjük mindazon katonai, gazdasági – és az ezekkel összefüggő politikai – tényezőket, melyek miatt Moldova önmagában képtelen a válság megoldására. Katonailag a szakadár „köztársaság" jóval erősebb az anyaországnál. Gazdasági szempontból sem jobb a helyzet. Egyrészt a szovjet időszakból örökölt ipari struktúrák miatt az energiaellátás tekintetében Moldova szinte teljes egészében a szakadároktól – azaz közvetve Moszkvától – függ. Másrészt a moldáv exportcikkek legnagyobb felvevőpiaca éppen Oroszország, azaz Moszkva kezében komoly zsarolási potenciált jelent a moldáv termékek importjának esetleges leállítása vagy korlátozása.[19] A fentiek miatt Chisinau egyedül képtelen olyan politikai megoldást találni, melynek elfogadására rákényszeríthetné a status quo fenntartásában érdekelt tyiraszpoli vezetést, illetve a szakadárok különállását saját regionális

befolyásának fenntartása érdekében támogató Oroszországot. Mindezen tényezők együttese eredményezte az eddigi politikai rendezési kísérletek kudarcát.

A válság katonai dimenziói

A válság megoldási lehetőségei közül a katonai opció legutoljára az 1992-es polgárháború idején merült fel komolyan. A fegyveres *fenyegetettség* tényét az érintett elitek természetesen folyamatosan hangsúlyozzák mindkét oldalon, de tényleges *fenyegetésre* sosem került sor, legalábbis a mérvadó politikai erők részéről nem. Minden résztvevő fél egyetért abban, hogy békés megoldást kell találni. A válság fenntartásában érdekelt Dnyeszteren túli vezetés a számára kedvező jelenlegi helyzetet nem tenné kockára egy fegyveres összecsapás kiprovokálásával, hiszen ez szükségszerűen a status quo megváltozásával járna. Tyiraszpol belső legitimációja a védekezés szükségszerűségére épül, a támadás soha nem is volt az opciók között.

Moldova számára szintén teljesen irreális bármiféle katonai megoldás, mind a szándékok, mind pedig a képességek tekintetében. Egy fegyveres összecsapás politikai kockázatai[20] egyszerűen vállalhatatlanok Chisinau számára, továbbá nincsenek meg az ehhez szükséges képességei sem. A szakadár „köztársaság" ugyanis – az ott állomázosó orosz „békefenntartó" erőkkel (OGRF)[21] együtt – katonailag lényegesen erősebb az anyaországnál.

Az erőviszonyokról az alábbi táblázat ad tájékoztatást (Pintea, 2004:120-123., Graur, 2004:200-201.):

Fegyveres erők[22]	**PMR**	**OGRF**	**PMR+OGRF**	**Moldova**[23]
Összlétszám	7200	3100	10 300	6800/15 400
Harckocsik (T-64)	18	117	135	0
Páncélozott szállító harcjárművek (BMP, BTR-60, 70, 80, BRDM, TAB-71)	84	207	256	209/227
100 mm-es vagy annál nagyobb űrméretű tüzérségi eszközök	38	96	134	79
Aknavetők	75	32	107	115
Páncéltörő ágyúk	16	0	16	36
Páncéltörő rakéták	30	min. 105	min. 135	231
Légvédelmi tüzérség (/löveg)	49	n.a.	49	23/29
Légvédelmi rakéták (/indítóberendezés)	42	n.a.	42	69
Harci repülőgépek (MiG-29)	0	0	0	6
Harcba vethető repülőgépek (Jak-50 és Jak-52) **– szükség esetén felfegyverezhetőek**	12	0	12	0

Szállító helikopterek – szükség esetén felfegyverezhetőek	8	n.a.	8	12
Szállító repülőgépek	5	0	5	
Járőrhajók	0	0	0	0/2

3. ábra: Katonai erőviszonyok Moldova és Transznyisztria között

A moldáv fegyveres erőket folyamatosan gyengítik az ország rossz gazdasági helyzetéből adódó pénzügyi megszorítások, valamint a korrupciós botrányok.[24] Sem kiképzésre, sem felszerelésre nem jut elég forrás, a kislétszámú moldáv fegyveres erőket pedig szinte teljes egészében lekötik a transznyisztriai konfliktussal kapcsolatos feladatok, a határsáv ellenőrzése stb. A katonai kiadások a GDP 0,4%-át teszik ki.

Ezzel szemben a "Dnyeszteren Túli Moldáv Köztársaság" nagyságához és erejéhez képest aránytalanul nagy fegyveres erőt tart fenn, melyhez nélkülözhetetlen a térségben állomásozó orosz csapatok támogatása. A költségvetésben szereplő védelmi kiadások arányáról nincsenek megbízható adatok. A nagylétszámú fegyveres erők az "ország" védelmének garantálása mellett biztosítják az autoriter tyiraszpoli vezetés hatalmát is. A szakadár "köztársaság" erőinek fegyverrel és lőszerrel való ellátása alapvetően két forrásból történik. Egyrészt a szovjet időkben csak fegyver-összeszereléssel foglalkozó üzemek feltételezhetően átálltak fegyvergyártásra is – ez minden valószínűség szerint annak ellenére is így van, hogy az EBESZ fegyverzetellenőreinek egyszer sem sikerült hitelt érdemlő bizonyítékot találniuk.[25] Másrészt a térségben állomásozó orosz erők fegyverzete és lőszerkészlete folyamatosan "szivárog" át részben a szakadár erőkhöz, [26] kisebb részben pedig szervezett bűnözői csoportokhoz is.

A gazdasági függőség problémája

A szovjet időszakban a Dnyeszter folyóra épült rá a Moldáv SZSZK szinte teljes nehézipara. Ez a későbbiekben döntő hatást gyakorolt a politikai rendezés alakulására is.

Iparág	**Részesedés a Moldáv SZSZK egészéből [%]**
Elektromos energia termelés	87,5
Gáztározók	100,0
Áramátalakítók	100,0
Gyapjúfeldolgozás	96,6
Cementgyártás	58,1
Acéllemez-gyártás	23,5

4. ábra: Transznyisztria részesedése a Moldáv SZSZK gazdaságából 1991-ben (King, 2000:186.)

Energiaellátás

A függetlenség után Moldovának lényegében nem maradt nehézipara, és az erőművek háromnegyede is a Dnyeszter keleti oldalán helyezkedett el. Ehhez járult még, hogy a földrajzi viszonyokból adódóan az Oroszország és Ukrajna felől Moldovába irányuló összes kőolaj- és földgázvezeték áthalad a szakadár „köztársaságon." A tyiraszpoli vezetés pedig sosem habozott kihasználni a helyzetből adódó zsarolási potenciált. Az 1991–1992-es polgárháború alatt folyamatosan elzárva tartották az energiavezetékeket, és időről időre később is történtek hasonló lépések.

Legutóbb 2005 novemberében került sor komoly fennakadásokra az elektromosenergia-ellátásban. Ekkor a Tyiraszpol melletti Moldavszkaja erőmű leállította a Moldovába irányuló áramszállításokat, miután Chisinau nem volt hajlandó megfizetni az új, közel 35%-kal magasabb árat (a korábbi 3,05 cent helyett 4,08 cent/kWh-t).[27] Az erőmű tulajdonosa, a Gazprom-leányvállalat Inter RAO EES az orosz földgáz megemelkedett árával indokolta a döntést. Észak-Moldovában több település is napokra áram nélkül maradt, mire ukrán és román import árammal sikerült helyreállítani az ellátást. Az áramválság kirobbanásával egy időben tett orosz nyilatkozatok mindegyike elítéli Moldova egyre intenzívebb közeledését az EU-hoz és a NATO-hoz, az országnak a GUAM-ban játszott szerepét, valamint Chisinaunak az orosz ENSZ-reformtervekkel szembeni ellenállását.[28] Ebből valószínűsíthető, hogy az áramszállítások leállítása mögött sokkal inkább politikai nyomásgyakorlást kell látni, mintsem valós üzleti problémákat.

Földgáz tekintetében sem jobb a helyzet. A 2006. januári orosz-ukrán „gázháború" súlyosan érintette Moldovát is. Hosszú, elhúzódó viták után csak 2006. február 17-én született meg a moldáv-orosz megállapodás az új árakról – de ezek is csak 2006. április 1-ig érvényesek. A lakossági végfogyasztóknak így 113 dollárba kerül majd 1000 köbméter földgáz, ami 37,5%-os áremelkedést jelent.[29] Chisinau tárgyalási pozícióját gyengítette, hogy a gázimportot lebonyolító „Moldovagaz" vállalat 50% + 1 részvény arányban a Gazprom tulajdona, és a szakadár „köztársaságnak" is van 13,44%-nyi részesedése.

Moldova tehát jelenleg képtelen biztosítani saját energiabiztonságát. Ellátás tekintetében közvetlenül függ Tyiraszpoltól, közvetve pedig a szakadár „köztársaságot" fenntartó Oroszországtól. Ily módon Chisinau tökéletesen sakkban tartható az „energiafegyver" alkalmazásával, ez pedig felettébb valószínűtlenné teszi, hogy Moldova a transznyisztriai kérdést önerejéből meg tudná oldani.

Vámháborúk

Az energiafüggőség mellett Moldova számára a másik fő gazdasági problémát az jelenti, hogy nem képes befolyásolni a transznyisztriai gazdaság exporttevékenységét. Tyiraszpolnak ugyanis saját vámrendszere van, amelyet alkalmaz is a moldáv-ukrán határ transznyisztriai szakaszán. Az itt zajló kereskedelem vámbevételei tehát Moldova helyett a szakadár „köztársaságot" gyarapítják, másrészt Chisinau nem képes ellenőrizni a határforgalmat.

Erről szólt az első ún. vámháború, amikor 2001 őszén Moldova megkísérelte gazdasági eszközökkel reintegrálni Transznyisztriát. A cél az volt, hogy Ukrajna és a szakadár „köztársaság" határán is moldáv vám-ellenőrzőpontok legyenek, azaz megszűnjön a Tyiraszpol által gyakorolt külön vámpolitika. Először új vámbélyegzőket vezettek be, ám nem juttattak belőlük a Dnyeszter keleti partjára, jelentős visszaesést okozva ezzel a szakadár köztársaság külkereskedelmében. Válaszul Tyiraszpol kilátásba helyezte, hogy a legnagyobb ottani cégek „aranyrészvényeit" eladják különféle orosz vállalatoknak. Helyi szakszervezetek lezárták a Chisinau–Ogyessza autóutat, és nem engedték át a moldáv rendszámú járműveket. Októberben már azzal fenyegették Moldovát, hogy blokkolják a vasúti forgalmat, illetve elzárják a gázvezetékeket is. A „vámháború" így végül Tyiraszpol győzelmével fejeződött be, mivel Chisinau nem tudta elérni a kitűzött célt, a szakadár köztársaság saját vámrendszerének felszámolását.

A vámpecsétek ügye azóta is folyamatosan végigkíséri a konfliktust. Chisinau folyamatosan igyekszik rávenni Kijevet, hogy a moldáv-ukrán határ transznyisztriai szakaszán csak a Moldovában kiállított vámbélyegzőt fogadják el érvényesnek. Ezzel viszonylag rövid idő alatt alapjaiban lehetne megrendíteni a szakadár „köztársaság" gazdaságát, és ezáltal együttműködésre kényszeríteni a minden rendezési kísérletnek ellenálló tyiraszpoli vezetést.

Ukrán részről azonban vonakodnak eleget tenni a vámpecsétekről szóló moldáv kérésnek. Egyrészt a szakadár „köztársasággal" való kereskedelem komoly bevételforrást jelent Dél-Ukrajna, mindenekelőtt az ogyesszai régió számára. Másrészt a rendelkezés hátrányosan érintené a transznyisztriai ukrán lakosságot is. Harmadrészt az ukrán politikai elit számos tagjának komoly üzleti érdekeltségei vannak a szakadár „köztársaságban." Negyedrészt a vámpecsétek kérdésének „lebegtetésével" Ukrajna rendkívül hatékonyan tudja befolyásolni Tyiraszpolt – egyes források szerint ennek volt köszönhető, hogy a Juscsenko-féle rendezési tervet (bővebben lásd később) mindenki számára meglepő módon 2005 júliusában Igor Szmirnov transznyisztriai vezető is elfogadta.[30]

Mint látható, Moldova a vámkérdésben sem képes önállóan eredményt elérni, mert az ehhez szükséges rendelkezések végrehajtása Ukrajnától függ. A határbiztonság, illetve a csempészet visszaszorítása terén a 2005 decembere óta a térségben működő EU-s határtámogató misszió (bővebben lásd később) elérhet ugyan némi javulást, de a vámpecsétek problémáját tartósan csak Kijev egyetértésével lehet(ne) megoldani.

A transznyisztriai gazdaság

A fentiekkel ellentétben a transznyisztriai gazdaság viszont relatíve jól működik. Ebben két tényező játszik főszerepet. Egyrészt a szakadár „köztársaság" gyakorlatilag ingyen kapja a földgázt Oroszországból. Ennek köszönhetően hatékony a nehézipar, biztosítva van a lakosság ellátása stb. A másik ok az ukrán-transznyisztriai határ laza ellenőrzése. A szokásosnál sokkal alacsonyabb vámok miatt a Dnyeszteren túl gyártott termékek versenyképesebbek lehetnek, mint moldáv konkurenseik. Másrészt a megoldatlan vámpecsét-probléma miatt továbbra sincs mód a szakadár „köztársaság" virágzó illegális külkereskedelmének (alkohol, cigaretta, elektronikai termékek stb.) visszaszorítására.

A belpolitikai helyzet problémája

Az energiafüggőség, illetve a gazdasági problémák mellett a jelenlegi moldáv vezetés külpolitikai cselekvőképességét az ismétlődő belpolitikai válságok is gátolják. A 2005. március 6-i parlamenti választásokat megnyerte a Voronyin által vezetett Moldáv Kommunista Párt, 56 helyet szerezve a 101 fős moldáv parlamentben. A maradék mandátumokon 34:11 arányban osztozott az azóta felbomlott Demokratikus Moldova Blokk választási szövetség, és a román orientációjú Kereszténydemokrata Néppárt.[31]

A Kommunista Párt hatalmát egyelőre nem is annyira az ellenzék, mint inkább a folyamatos botrányok gyengítik. Sokat elárul a politikai elit széttagoltságáról, illetve a társadalom érdektelenségéről, hogy 2005 decemberében negyedik (!) alkalommal is érvénytelen volt a chisinaui polgármester-választás.[32]

A moldáv gazdaság teljesítőképessége továbbra is elmarad a várakozásokról. A törvényhozási és államigazgatási reform sem halad megfelelően.[33] A fentebb említett energiaellátási válságok is érzékenyen érintették a lakosságot. Állandóak a korrupciós botrányok – noha jelen tanulmánynak ez nem tárgya, sokatmondó, hogy a Transparency International 2005-ös felmérése szerint Moldovát korruptság tekintetében Európában csak Belarusz, Macedónia, Oroszország, Szerbia-Montenegró és Ukrajna előzi meg.[34]

Szintén figyelembe kell venni, hogy bár számarányukat tekintve az orosz és az ukrán kisebbség együttesen is alig éri el a 15%-ot, jelentőségüket növeli, hogy nagyon erősek a pozícióik a moldáv üzleti világban. Szinte teljes egészében orosz tulajdonban van például a moldáv borexport – többek között ezért sem tartott sokáig a 2005 tavaszán elrendelt orosz borimport-tilalom, hiszen Moszkva ezzel alapvetően orosz üzleti érdekeket sértett. Noha az etnikailag orosz kötődésű pártok gyengék és megosztottak, a chisinaui vezetés nem becsülheti alá az orosz és ukrán üzleti körök és lobbicsoportok mögött álló tőke befolyását a politikai életre.

Mindezekből adódóan Moldovában a belpolitikai feltételek sem adottak ahhoz, hogy Voronyin hatékonyan tudjon fellépni a transznyisztriai válság rendezése érdekében. Bár a politikai vezetés pozíciója stabil, nem áll mögötte erős gazdaság, és a politikából való általános kiábrándultság miatt hiányzik a társadalmi támogatottság is.

Nemzetközi szervezetek rendezési kísérletei

Láthattuk, hogy a fentebb ismertetett okok miatt Moldova egyedül képtelen a válság rendezésére. A következőkben áttekintjük, hogy a különböző nemzetközi szervezetek milyen módon járultak hozzá a helyzet rendezéséhez, illetve milyen kísérleteket tettek annak érdekében. Vizsgálni fogjuk az EBESZ, az EU, a NATO és a GUAM tevékenységét, valamint kitérünk néhány NGO-kezdeményezésre is. Látni fogjuk, hogy noha több ígéretes lépés is történt, hosszú távon mégsem várható, hogy bármelyik érintett szervezet gyors, átütő sikert érne el a probléma megoldásában. Ehhez ugyanis hiányzik egy alapvető elem: a szakadár „köztársaság” létének garantálásával saját regionális befolyását fenntartani igyekvő Moszkva támogatása.

Az EBESZ

A moldovai konfliktusba az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (EBEÉ)[35] már 1992-ben bekapcsolódott, amikor közvetítőként részt vett a júniusi fegyverszünet megkötésében.[36] De a kilencvenes évek során az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet nem tudott érdemi eredményt elérni a helyzet rendezésében. A kudarcnak két fő oka volt. Egyrészt a nyugat-európai országok figyelme egyszerűen „nem ért el” idáig. Az évtized elejének legfontosabb, „forró” konfliktusa ugyanis a Jugoszlávia felbomlását követő polgárháború volt, nem pedig az alapvetően békés és eszkalációval nem fenyegető moldovai

status quo. Másrészt pedig Oroszország jelenléte a szervezetben eleve kizárta a Transznyisztria-probléma bármiféle „megoldását" – ez ugyanis Moszkva térségbeli befolyásának döntő csökkenésével járt volna.

Változást az EBESZ 1999-es isztambuli csúcsértekezlete hozott. Itt ugyanis – igazodva az orosz külpolitika általános nyugatbarát irányváltáshoz[37] – Oroszország ígéretet tett rá, hogy csapatait 2002-ig visszavonja a szakadár „köztársaság" területéről.[38] Noha az orosz kivonulás eleinte ígéretes ütemben haladt, befejezésére a mai napig nem került sor, sőt, ez belátható időn belül nem is várható. Az ok elsősorban politikai, az orosz erők teljes kivonulása ugyanis Transznyisztria magára hagyását, ezzel együtt pedig a térségbeli orosz pozíciók feladását jelentené. Jelenleg, mint láttuk, mintegy 3100 orosz katona állomásozik a térségben, részben a moldáv-transznyisztriai „békefenntartó" erők részeként, részben pedig az OGRF keretében.

A 2003-as holland EBESZ-elnökség

A 2003-as holland EBESZ-elnökség prioritást adott a moldovai helyzet megoldásának, és júliusban tárgyalásokat kezdett az Európai Unióval és a NATO-val egy esetlegesen Moldovába küldendő nemzetközi békefenntartó misszió lehetőségéről.[39] A holland javaslat szerint az EU-nak egy 1000 fős alakulatot kellene a helyszínre küldenie, mely a konfliktus rendezésében együttműködne azokkal az orosz békefenntartókkal, akik ott az eredeti isztambuli kivonulási terv értelmében addigra csak 340-en maradtak volna.

Oroszországnak viszont elemi érdeke volt, hogy a térségben folyó békefenntartó tevékenységet orosz erők végezzék. Az 1992-es tűzszüneti megállapodás óta ugyanis a „békefenntartás" adja a folyamatos orosz katonai jelenlét legitimációját (Chirtoaca, 2004:98-99). Ebből adódóan az EU-erők bevonásáról szóló holland tervezet alapjaiban veszélyeztette Moszkva érdekeit a térségben.

Orosz válasz: a Kozak-memorandum

A holland javaslat nyilvánosságra kerülése után Vlagyimir Putyin orosz elnök a helyszínre küldte Dmitrij Kozak-ot, az Elnöki Adminisztráció alelnökét, hogy a lehető leggyorsabban érjen el valamiféle diplomáciai megoldást, mielőtt még sor kerülhetne az EU békefenntartóinak bevonására. Kozak pedig azonnal titkos tárgyalásokat kezdett Chisinauban és Tyiraszpolban – miközben a szokott ütemben folytak az ötoldalú egyeztetések is az EBESZ keretében.

Október végére el is készült egy megállapodás-tervezet, melyet William Hill EBESZ-nagykövet november 14-én vitt el a chisinaui orosz nagykövetségre, hogy ott hivatalosan is

aláírják. Ehelyett azonban a követségen Kozak átnyújtotta neki saját javaslatát, amely a „*Memorandum az egyesült állam állami struktúrájának alapelveiről*” címet viselte.[40]

A Memorandum 15 cikkelyben részletezte az átmenet fázisait, új alkotmányt pedig csak 2020-tól szándékozott hatályba léptetni. A létrehozandó föderális állam neve „*Moldovai Szövetségi Köztársaság*” lett volna, és a tervezet „*semleges, demilitarizált államként*” határozta meg. A fokozatosan kiépítendő föderális állami struktúra úgy lett megtervezve, hogy a szakadár köztársaság a szövetségi ügyek minden területén súlyához képest aránytalanul nagy befolyást élvezett volna - lényegében „túszul ejthette” volna a chisinaui központi kormányzatot.[41] A tervezetet mindezek ellenére Voronyin moldáv elnök is elfogadta. Az ünnepélyes aláírási ceremóniát 2003. november 25-re tervezték, és meghívták volna rá Putyint is.

Úgy látszott tehát, hogy az orosz diplomácia „megelőzte” az EBESZ-t, és elérte, hogy mind Chisinau, mind Tyiraszpol orosz békefenntartókat kérjen a nemzetközi erők helyett. A Memorandum biztosította volna a tartós orosz befolyást a térségben, részben a Tyiraszpolnak adott széleskörű jogosítványokon, részben a katonai jelenléten keresztül.

Az EBESZ figyelmét néhány napig az ekkor zajló grúziai konfliktus kötötte le. Miután Sevardnadze november 23-án lemondott, a holland EBESZ-elnökség a Kozak Memorandum elutasítása mellett döntött. Az amerikai nagykövet személyesen, Javier Solana telefonon javasolta a moldáv elnöknek, hogy ne írja alá a megállapodást. Chisinauban a tervezet nyilvánosságra kerülése óta komoly tüntetések folytak a túlságosan oroszbarátnak tartott Voronyin távozását követelve, aki végül mindezek hatására november 24-én lemondta Putyin másnapra tervezett látogatását,[42] és nem írta alá a Memorandumot. [43,44]

Az Európai Unió szerepe a rendezésben

A Kozak-memorandum kudarca alapvető fordulatot idézett elő a moldáv-orosz kapcsolatokban. Annak már korábban is voltak apróbb jelei, hogy Voronyin kiigazítani igyekszik addig követett meglehetősen oroszbarát politikáját, a memorandum elutasítása után azonban erre már rá is volt kényszerítve. A memorandum elutasításának konkrét politikai következményei mellett egyébként Putyin személyében is sértve érezte magát: repülőgépe már leszálláshoz készült Chisinauban, amikor megkapta a hírt az orosz ajánlat elutasításáról – ezután leszállás nélkül visszarepült Moszkvába.

Miután nyilvánvalóvá vált, hogy a memorandum elutasítása nemcsak átmeneti fordulatot, hanem tartós nyugatbarát politikai fordulatot jelez, az Európai Unió is egyre komolyabb figyelmet fordított Moldovára. Ebben természetesen az is szerepet játszott, hogy a

2004-es bővítésre készülő Brüsszel pontosan tisztában volt vele, hogy az új tagok belépésével az egész transznyisztriai konfliktus mintegy „közelebb kerül" az Unió határaihoz.[45]

Az EU moldovai tevékenységét jelenleg két fő témakör határozza meg. Az egyik a chisinaui kormány euro-atlanti integrációs törekvéseivel, illetve az ehhez szükséges reformokkal függ össze, amelyeket Brüsszel minden tekintetben támogat. Ebben a vonatkozásban a legjelentősebb uniós dokumentum az EU-Moldova Akcióterv (EU-Moldova Action Plan), amely pontosan meghatározza mindazon területeket, amelyeken Moldovának reformokat kell végrehajtania egy majdani uniós integráció érdekében.[46] A másik fő célkitűzés pedig a Moldova-Transznyisztria konfliktus megoldása.

Az EU-különmegbízott és a határtámogató misszió

A Dnyeszteren túli kérdés megoldására tett erőfeszítések támogatása érdekében 2005. március 23-án Adriaan Jacobovits de Szeged holland diplomatát kinevezték az EU moldovai különmegbízottjává.[47] Fő feladata, hogy elősegítse az EU hatékonyabb részvételét a rendezési folyamatban. Együttműködik az EBESZ-szel, figyelemmel kíséri a moldovai és transznyisztriai politikai fejleményeket stb.[48] Kinevezése egyértelműen jelezte, hogy az EU a korábbinál hatékonyabb módon kíván bekapcsolódni a rendezésbe, beleértve azt is, hogy egy misszió elindításával hozzájárul a moldáv-ukrán határ transznyisztriai szakaszának ellenőrzéséhez.

Az EU-misszió kérdésében döntő fontosságú elem volt, hogy 2005. június 2-án Juscsenko ukrán és Voronyin moldáv elnök közös levélben fordult José Manuel Barrosóhoz, az Európai Bizottság elnökéhez, valamint Javier Solana CFSP Főmegbízotthoz, és kérték, hogy az EU vegyen részt a moldáv-ukrán határ transznyisztriai szakaszának nemzetközi ellenőrzésében, és nyújtson ehhez technikai támogatást is.[49] Ugyanez a kérdés előkerült Voronyin június 7–8-i brüsszeli látogatása során is,[50] ahol a javaslat támogatásra talált. Az EU-különmegbízott vezetésével 2005. augusztus 23–29. között egy uniós tényfeltáró küldöttség vizsgálta meg a kérdéses határszakaszt, pozitív jelentésüket követően pedig Brüsszelben megszületett a döntés az EU első ún. határtámogató missziójának elindításáról.

Az EUBAM (European Union Border Assistance Mission to Moldova) 2005. december 2-án vette kezdetét. A kétéves, összesen 7 millió eurós költségvetésű misszió keretében a 19 fős törzs mellett 50 uniós ellenőr segíti az ukrán és moldáv határőrizeti szervek munkáját a határ transznyisztriai szakaszának ellenőrzésében. A misszió parancsnoka a magyar Bánfi Ferenc rendőrtábornok, aki Ogyesszából látja el feladatát.[51]

A NATO

A NATO a moldovai helyzet iránt két fő okból tanúsít megkülönböztetett figyelmet. Az egyik a térségben állomásozó orosz katonai alakulat, az OGRF jelenléte, és az ebből fakadó esetleges fenyegetések. A transznyisztriai orosz egységek Románia 2004-es csatlakozása óta a NATO közvetlen szomszédságában helyezkednek el – Ukrajna mellett a szakadár „köztársaság" az egyetlen olyan európai „ország", ahol külföldi orosz támaszpont van. A NATO folyamatosan sürgeti Moszkvát, hogy hajtsa végre 1999-es isztambuli vállalásait az orosz erők kivonásáról. A másik tényező pedig a rendezetlen transznyisztriai konfliktus, illetve az ebből adódó biztonságpolitikai fenyegetések és kihívások.[52]

A moldáv alkotmány előírja az ország katonai semlegességét, így Chisinau részéről soha nem merült fel, hogy a NATO-t bármilyen módon megkíséreljék bevonni a rendezési folyamatba. Ez minden valószínűség szerint további feszültségekhez vezetne mind Oroszországgal, mind pedig a Moldovában élő orosz etnikumú lakossággal. Az intenzívebb Moldova-NATO együttműködéshez egyébként a moldáv biztonsági szektor gyengesége miatt az intézményi feltételek sem adottak.[53]

Moldova a NATO-tól csak politikai téren vár támogatást, a tényleges katonai jellegű együttműködés meglehetősen alacsony szintű. Ennek fő területei a PfP-programban való részvétel, a moldáv fegyveres erők reformjának NATO általi támogatása, illetve volt egy viszonylag nagy léptékű aknamentesítési-lőszermegsemmisítési program is.[54]

A GUAM

A szervezetet 1997. október 10-én Strasbourgban hozták létre Grúzia, Ukrajna, Azerbajdzsán és Moldova (GUAM) képviselői mint politikai, gazdasági és stratégiai szövetséget. Másfél évvel később, 1999. április 24-én csatlakozott Üzbegisztán is, a szervezet neve tehát GUUAM-ra módosult. A kilencvenes évek végén a GUUAM-nak több ígéretes projektje is volt, de aztán részben Ukrajna, részben Üzbegisztán részvételi hajlandóságának csökkenése miatt lényegében „tetszhalott" állapotba került.

A szervezet a 2003-as grúziai és moldovai fordulatok után kezdett újra aktivizálódni, igazi lendületet azonban csak a 2004. decemberi ukrajnai események után kapott. Ez először a 2005. áprilisi chisianui GUUAM-értekezlet alkalmával vált nyilvánvalóvá. Az új ukrán vezetés egyrészt saját regionális hatalmi ambícióinak eszközét látta a GUUAM-ban, ami persze még nem feltétlenül eredményezte volna a szervezet újjáéledését. Másrészt viszont a GU(U)AM fokozatosan egyre inkább oroszellenesé alakul[55] – és ebben a tekintetben Kijev

bízvást számíthat a Moszkvával szintén feszült viszonyban lévő moldáv, grúz és azeri vezetés támogatására. (Üzbegisztán 2005 májusában bejelentette kiválását a szervezetből, így ismét GUAM lett az elnevezés.)

A GUAM deklarált céljai közé tartozik a területi alapú szeparatizmusból fakadó regionális válsághelyzetek (Transznyisztria, Abházia, Hegyi-Karabah) kezelése. Emellett a résztvevő államok több olyan projektet is beindítottak, amelyek veszélyeztetik Moszkva befolyását a térségben (pl. közös energiaellátási rendszerek kiépítése, GUAM válságkezelő alakulat létrehozása stb.). Jelenleg a szervezet intézményi hátterének kialakítása még csak kezdeti stádiumban van – jövőjének alakulásában döntő fontosságú lesz a 2006. márciusi ukrán parlamenti választások kimenetele. Chisinau számára a GUAM igazi jelentősége abban áll, hogy a közös érdekek mentén állandó szövetségesekre talált az orosz[56] befolyás visszaszorításában.

Civil kezdeményezések

A transznyisztriai konfliktus elmúlt közel 15 éve alatt minden résztvevő fél oldaláról számtalan civil szervezetekhez köthető kezdeményezés látott napvilágot a válság megoldási lehetőségeivel kapcsolatban. Ahhoz azonban, hogy ezeket a javaslatokat jelentőségüknek megfelelően lehessen elemezni, nem kerülhető meg az érintett szervezetek „civil" mivoltának problémája.

Ugyanis mind orosz, mind ukrán, mind román részről a politikaformálás bevett módszerei közé tartozik a „civil" szervezeteken keresztül történő nyomásgyakorlás, illetve a közbeszéd ilyen eszközökkel való tematizálása. Ezek az NGO-k sokszor csak annyiban nem kormányzatiak, hogy nem közvetlenül az őket működtető kormányoktól kapják az anyagi támogatást, hanem különféle alapítványokon, cégeken stb. keresztül. Az egyes civil kezdeményezések tanulmányozásánál tehát mindenképpen a politikai kötődések, illetve a finanszírozás feltárásával kell a munkát kezdeni. Jelen tanulmányban erre nincs lehetőség, így pusztán a reprezentativitás érdekében álljon itt három olyan civil kezdeményezés, amelyek többé-kevésbé tükrözik az anyaországok (Moldova, Oroszország/Transznyisztria és Románia) álláspontját.[57]

A „3D" terv

A tervezetet Igor Munteanu, Oazu Nantoi és Vlad Spanu moldáv politológusok állították össze. A címben szereplő három „D" a demilitarizáció, dekriminalizáció, demokratizálás

szavak kezdőbetűire utal. A javaslat szerint a rendezés első lépéseként ki kellene vonni az orosz erőket a Dnyeszteren túlról, és feloszlatni a Tyiraszpol irányítása alatt álló félkatonai alakulatokat. Második lépésként véget kell vetni mindazon szervezett bűnözői tevékenységeknek, amelyek az elmúlt 15 évben működtették a szakadár „köztársaságot" (fegyvergyártás, csempészet stb.). Ezt követhetné a civil társadalom kiépítése, amely végül elvezethetne Transznyisztria demokratizálásához. A rendkívül logikus, jól kidolgozott tervezet legnagyobb gyengesége, hogy nem tud megoldást kínálni arra, ténylegesen mi módon lehetne a fenti célokat megvalósítani.[58]

A „Pro Europe" tervezet

Rendkívül érdekes ötlettel állt elő a Transznyisztriában működő *Pro Europe* „ellenzéki" szervezet 2005 októberében.[59] A Borisz Aszarov elnök által bemutatott terv javasolja egy Moldovai ENSZ Főbiztosság felállítását, amely a transznyisztriai lakosság legitim képviselőjeként működhetne. A „Pro Europe" tervezet szerint a rendezési tárgyalásokat mindaddig fel kell függeszteni, amíg le nem zajlanak az első demokratikus választások a szakadár „köztársaságban." Ezt követően lehetne csak újrakezdeni a megbeszéléseket Moldova, Transzyisztria, Románia, Ukrajna, az USA, Oroszország, az EU és az EBESZ részvételével. Ez a konstrukció, amellett, hogy a végtelenségig elnyújtaná a rendezési tárgyalásokat, legitimálná Transznyisztria különállását is, ami alapvetően megegyezik Tyiraszpol céljaival – amiből mellesleg az is látható, hogy valójában mennyire „ellenzéki" a *Pro Europe* szervezet.

Az „SAR-javaslat"

Az eddigiektől gyökeresen eltérő megoldást javasolt a Román Akadémiai Társaság (SAR - Societatea Academica din Romania) 2005 szeptemberében publikált rendezési terve. A javaslat szerint Moldovának folytatnia kellene az euro-atlanti integrációt, azonban a szakadár „köztársaság" nélkül. A transznyisztriai probléma rendezésével meg kell várni, hogy Románia EU-csatlakozásával kedvezőbbé váljanak a tárgyalási feltételek. Addig pedig, amíg ez nem valósul meg, Transznyisztriát nemzetközi embargóval el kell szigetelni.[60] Bár a szakadár „köztársaság" végleges státusának kérdését nyitva hagyta, az SAR-javaslatot markánsan román szemszöge és az általa javasolt határozott lépések mindenképp kuriózummá teszik a többi rendezési terv között.

A jelenlegi helyzet és kilátásai

A tavalyi év (2005) folyamán a Dnyeszteren túli kérdéssel kapcsolatos vitákban, illetve rendezési elképzelésekben kulcsszerepet játszott Ukrajna. Nem kerülhető meg tehát az ukrán érdekek és szándékok rövid áttekintése sem.

Az ukrán szerepvállalás

A Dnyeszteren túli kérdés Ukrajna számára bonyolult, többdimenziós probléma. Egyáltalán nem könnyű arra a kérdésre válaszolni, hogy Ukrajna érdekelt-e a transznyisztriai kérdés rendezésében, vagy a *status quo* kedvezőbb számára. A Transznyisztria létezéséből fakadó biztonságpolitikai kockázatok a földrajzi közelség okán elsősorban Ukrajnát érintik, azonban ukrán szempontból ennek vannak pozitív vonatkozásai is. A moldáv-ukrán határ transznyisztriai szakaszán zajló illegális tevékenységek ugyanis komoly bevételhez juttatják az ogyesszai régiót, továbbá az ukrán politikai elit egyes tagjainak jelentős üzleti érdekeltségei vannak Transznyisztriában. A szakadár „köztársaság" területén jelentős ukrán népesség él, akik komolyan aggódnak egy esetleges moldáv dominanciájú újraegyesítést követő kisebbségellenes intézkedések miatt. Ezeket az aggodalmakat Kijev sem hagyhatja figyelmen kívül.

Mindezekkel az érvekkel szemben áll az ukrán vezetés, és különösen Juscsenko elnök nyugati orientációjú, euro-atlanti integrációt követő politikája. Emiatt viszont elengedhetetlen, hogy valamilyen módon rendeződjön a transznyisztriai kérdés, különösen az egész Európa számára fontos biztonságpolitikai szempontok miatt. Kérdés azonban, hogy Ukrajna (és Moldova) mennyire számíthat Nyugat-Európa támogatására, ha ez a támogatás egyben az Oroszországgal való szembehelyezkedést is jelenti.

Versengő ukrán rendezési tervek

A „narancsos forradalom" után létrejött ukrán kormány már 2005 januárjában elkezdte kidolgozni a transznyisztriai válsággal kapcsolatos elképzeléseit. Ezzel kapcsolatban komoly viták folytak az ukrán vezetésben, amely viták alapvetően a Borisz Taraszjuk által vezetett Külügyminisztérium és a Petro Porosenko főtitkár által irányított Nemzeti Biztonsági és Védelmi Tanács rivalizálásában gyökereztek.[61]

Saját tervezetében Taraszjuk külügyminiszter a demokratizálásra alapuló megoldás mellett tett hitet, néhányszor nyíltan hivatkozva is a „3D" tervre, és elsődleges fontosságúnak

tartotta a régióban zajló csempészet visszaszorítását. Ezzel szemben a tíz pontból álló Porosenko-terv sokkal inkább Ukrajna és Oroszország közös érdekei felől közelítette meg a kérdést. A kezdetben bizonytalan Juscsenko elnök végül Porosenko javaslatát fogadta el. Ezt a változatot 2005. április 18-án mutatták be Voronyin moldáv elnöknek, nem sokkal az április 21–22-én tartott chisinaui GUUAM-csúcs előtt.[62]

A moldáv vezetést szinte sokkolta az ukrán tervezet, amely föderalizálta volna Moldovát, és azonnali választások megtartását sürgette volna Transznyisztriában – a moldáv érvelés szerint ez a demokratikus intézményrendszer teljes hiányából adódóan semmi mást nem ért volna el, mint hogy legitimációt biztosított volna a Szmirnov-rezsimnek.[63]

A Juscsenko-terv

Hosszas tárgyalások után[64] az ukrán rendezési javaslat, ismertebb nevén a Juscsenko-terv[65] végleges változatát a moldáv, Dnyeszteren túli, orosz, ukrán és EBESZ-szakértők részvételével tartott május 16–17-i vinnyicai értekezleten mutatták be. Ez 18 hónap alatt kívánta rendezni a válságot, és már 2005 őszére választásokat tervezett Transznyisztriában – erről később a kijevi vezetés is elismerte, hogy talán kissé túlbecsülték a lehetőségeiket. A Juscsenko-terv legfőbb értékét az adta, hogy mind Chisinau, mind Tyiraszpol alapvetően egyetértett vele.[66] A szakadár „köztársaság" még abba is beleegyezett, hogy mind az USA, mind az EU képviselői részt vehessenek az ötoldalú rendezési tárgyalásokon – bár erre Moszkva ellenállása miatt csak megfigyelőként van lehetőségük.

Úgy látszott tehát, hogy a Juscsenko-terv elfogadásával megnyílik végre az út a valódi rendezés felé. Az EU kedvezően reagált Jucsenko és Voronyin közös levelére, amelyben az Unió részvételét kérték a határellenőrzés erősítésében, és jól sikerült Voronyin brüsszeli útja is. A 2005. szeptemberi ukrán kormányválság azonban jelentősen visszavetette a folyamatot. A Jehanurov-kormány elődjénél sokkal kevésbé aktív a Dnyeszteren-túli rendezés kérdésében, energiái jelentős részét lekötötte saját helyzetének stabilizálása. Ennek megfelelően nem voltak sikeresek az új, 5+2 formátumban tartott december 14–15-i tárgyalások sem – már csak azért sem, mert az Oroszországgal kibontakozó földgázvita nagyságrendekkel volt fontosabb Kijev számára, mint a moldovai konfliktus. A 2006. januári „gázháború", illetve a 2006. január 1-től hatályba lépő alkotmányreformmal összefüggő újabb kormányválság óta pedig az ukrán vezetés már csak a 2006. márciusi parlamenti választásokra figyel – a rendezés kérdésében bármiféle további lépésre már mindenképp csak az új kormány felállítása után fog sor kerülni.

Biztonságpolitikai kockázatok

Mint az eddigiekben láthattuk, a Moldova-Transznyisztria konfliktus számos területen komoly biztonsági kihívásokat jelent mind a kelet-európai térség, mind pedig az egész Európai Unió számára. A szakadár „köztásaság" a maga autoriter berendezkedésével, a politikai vezetéssel összefonódó erőszakszervezetekkel, és a nemzetközi kontroll teljes hiányával eszményi színtere az állami léptékben megvalósuló szervezett bűnözésnek.[67] A Dnyeszterentúlon nagyszámban hamisítanak gépalkatrészeket, híradástechnikai cikkeket, szeszesitalokat, dohánytermékeket stb. Emellett a kvázi–állami lét, illetve az ebből eredő jogi bizonytalanságok igen kedvező pénzmosási lehetőségeket is kínálnak. Hiba volna azonban azt feltételezni, hogy Transznyisztria kizárólag a szervezett bűnözésből tartja fenn magát – pl. a ribnyicai vasmű nemzetközi szinten is kiváló minőségű acéltermékeket állít elő.

A fontosabb biztonsági kihívások közé sorolható továbbá a Moldova lakosságához képest rendkívül magas arányú külföldi munkavállalásból adódó illegális migráció, illetve az ehhez kapcsolódó szervezett bűnözői tevékenységek. A határellenőrzés hiányosságaiból adódóan Transznyisztria ideális terepet jelent a kábítószer- és fegyvercsempészet számára is. Ebben nem elhanyagolható szerep jut a moldáv és az ukrán határőrizeti szervek korruptságának.

A térségben maradt mintegy 28 000 tonnányi szovjet eredetű fegyverzet nemcsak a szervezett bűnözés fegyverellátása, de a terrorfenyegetés szempontjából is komoly kockázatot jelent. Ehhez jönnek még a hadianyagok elöregedéséből, illetve szakszerűtlen tárolásából eredő veszélyek is – moldáv becslések szerint a kolbasznojei lőszerlerakat esetleges felrobbanása közel 40 kilométer átmérőjű (!) körzetben pusztítana.[68]

A legfontosabb biztonságpolitikai kihívást azonban továbbra is a Transznyisztria rendezetlen státuszából eredő politikai bizonytalanság jelenti, amely egyben a fentebb említett problémák kiindulópontja is.

Összefoglalás

Az 1991 óta tartó transznyisztriai válságot Moldova önerejéből képtelen rendezni. A szakadár „köztársaság" különállását biztosító orosz katonai jelenlét eleve kizár mindenfajta fegyveres megoldási kísérletet. A tyiraszpoli vezetés tárgyalóasztalhoz kényszerítésére a gazdasági eszközök valószínűleg sokkal célravezetőbbek volnának, gondolva itt elsősorban a moldáv-ukrán határ transznyisztriai szakaszának hatékony ellenőrzésére, amellyel döntő mértékben

lehetne csökkenteni Tyiraszpol bevételeit. Mivel azonban Ukrajna több szempontból is ellenérdekelt a szigorított határellenőrzésben, egyelőre nem várható, hogy a helyzetben jelentős javulás következne be. Nem változtat ezen a térségben működő EU-s határtámogató misszió sem, amely sem létszám, sem erőforrások tekintetében nem elég erős ahhoz, hogy érdemi változásokat érjen el.

Sőt, Moldova nemhogy nem képes a válság önálló rendezésére, de sok tekintetben egyenesen függő helyzetben van a szakadár „köztársaságtól", illetve a mögötte álló Oroszországtól. Ilyen az energiaellátás ügye, de említhető a moldáv mezőgazdasági termékek Oroszországba irányuló exportja, vagy az orosz területen dolgozó moldáv vendégmunkások kérdése is.

A válság megoldására Chisinau számára az egyetlen valódi esélyt az jelenti, ha a nyugati nemzetközi szervezetek minél intenzívebb bevonásával igyekszik rávenni Oroszországot valamiféle politikai rendezés elfogadására. Ebből a szempontból igazi változást csak az EU bevonása hozhatna, az EBESZ ugyanis saját belső ellentéteiből fakadóan alkalmatlan a hatékony fellépésre, a NATO nem vállal különösebb elkötelezettséget, a GUAM működése pedig egyelőre nemigen lép túl a politikai deklarációk szintjén.

Egyáltalán nem biztos azonban, hogy a Transznyisztria-probléma Chisinau akaratának megfelelően fog rendeződni. A jelen tanulmány lezárása idején tapasztalható tendenciák ugyanis egyáltalán nem ebbe az irányba mutatnak. Az Európai Unió külpolitikai prioritásairól szóló 2005. október 20-i Solana-beszédből hiányzott Kelet-Európa és a poszt-szovjet térség. Brüsszel számára a Balkán, illetve a közel-keleti konfliktus pillanatnyilag sokkal fontosabb, mint az eszkalációval nem fenyegető, és az említett térségekben jelentkezőkhöz képest csak mérsékelt biztonságpolitikai kihívást jelentő moldovai konfliktus. Egyre intenzívebb viszont az orosz szerepvállalás, sőt 2005 decembere óta orosz-ukrán (!) együttműködés zajlik annak érdekében, hogy kölcsönösen kedvező megoldást találjanak a helyzet rendezésére. A közös nyilatkozatokból valamiféle tág autonómián alapuló megoldás terve rajzolódik ki, de erről – különösen a közelgő 2006. márciusi ukrán választások miatt – egyelőre még kevés konkrétumot lehet tudni, leszámítva persze a chisinaui vezetés határozott tiltakozását.

Szintén problémaforrás lehet Koszovó státusának kérdése. Ha ugyanis a nemzetközi közösség elismeri a tartomány függetlenségét, nehezen lesz indokolható, ugyanilyen alapon miért ne pályázhatnának a függetlenségre a poszt-szovjet térség el nem ismert „államai" is (Transznyisztria, Abházia, Hegyi-Karabah stb.). Ezekre a folyamatokra azonban a gyenge moldáv államnak meglehetősen csekély befolyása van – ebből adódóan a változásokra csak reagálni tud, azok irányát befolyásolni önmagában nem képes.

Jegyzetek:

[1] A külföldi szakirodalomban egyaránt használják a *Transnistria* és a *Transdniester* elnevezéseket. A különbség oka a határfolyó nevének eltérő írásmódja: oroszul *Dnyesztr,* míg románul és moldávul *Nyisztru*, tehát az utóbbi esetben hiányzik a "d" a szó elejéről. A szerző magyar nyelven a *Transnyisztria* változat használatát támogatja, mert ez közelebb áll a szakadár terület hivatalos moldáv elnevezéséhez. Használható emellett a *PMR* rövidítés is, amely Transznyisztria saját „hivatalos" államnevéből (Pridnyesztrovszkaja Maldovszkaja Reszpublika) származik. A cikkben előforduló idegen nevek közül az orosz és ukrán eredetűeket a magyar fonetikus átírási szabályoknak megfelelően használom, míg a többi idegen nevet meghagyom az eredeti írásmódban.
[2] A mai Moldovai Köztársaság az akkori Besszarábiának csak egy részét jelenti.
[3] Ezzel egyidőben leválasztották Besszarábia három déli, a Fekete-tenger melletti megyéjét, és az Ukrán SZSZK-hoz csatolták őket. Ez a területi módosítás sem a második világháborút, sem a Szovjetunió szétesését követően nem változott, a korábbi három megye most is Ukrajnához tartozik. Ez az oka annak, hogy a mai Moldovának – ellentétben a történelmi Besszarábiával – nincs közvetlen tengeri kijárata.
[4] A helyzet kiéleződésében kulcsszerepet játszott az 1989 augusztusában elfogadott nyelvtörvény, amely az eddigi orosz nyelv és cirill ábécé helyett a latin betűkkel írt román nyelvet tette hivatalos nyelvvé.
[5] Bővebb információért lásd például: '*The Transdniestrian Conflict in Moldova: Origins and Main Issues*'. OSCE Background Paper. Vienna, 10 June 1994. http://www.osce.org/moldova/documents/files/background.pdf.
[6] A négyoldalú egyeztető fórum hivatalosan máig sem szűnt meg, de 1992 júniusa óta érdemben már nem működik. Bővebben lásd: http://www.osce.org/moldova/documents/files/background.pdf.
[7] Ez igen változatos formákat öltött: kiképzés, fegyverzet, felderítési adatok, logisztikai ellátás biztosítása stb.
[8] Az új állam „függetlenségét" a nemzetközi közösség egyetlen tagja sem ismerte el.
[9] Ehhez bővebben lásd Nicu Popescu elemzését, aki kimutatja, hogy mind a tyiraszpoli vezetés, mind a PMR-t kívülről támogató erők sokkal inkább érdekeltek a válság *prolongálásában*, mintsem abban, hogy bármilyen módon „*megnyerjék*" a konfliktust. Lásd: Popescu, Nicu: 'The EU in Moldova – Settling Conflicts in the Neighbourhood'. In: *Occasional Paper* No. 60., Párizs: Insitute for Security Studies, 2005. október, p. 17.
[10] Adatok forrása: World Bank Country Data. http://devdata.worldbank.org/external/CPProfile.asp?SelectedCountry=MDA&CCODE=MDA&CNAME=Moldova&PTYPE=CP.
[11] King, 1995:15.
[12] CIA World Factbook: Moldova. http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/md.html.
[13] 2005. júliusi becslés. (CIA World Factbook: Moldova. Letöltés ideje: 2005. december 29.)
[14] Azaz együtt kezelik a moldovai és a transznyisztriai népszámlálás adatait.
[15] http://en.wikipedia.org/wiki/Transnistria.
[16] http://en.wikipedia.org/wiki/2004_Moldovan_Census.
[17] http://www.statistica.md/statistics/dat/748/en/Populatia_1997_2004_en.htm.
[18] A külföldi munkavállalók arányát tekintve messze a legnépszerűbb Oroszország (58,2%), ezt követi Olaszország (18,9%) és Portugália (5%). Az országválasztásban meghatározó szerepet játszik a nyelvismeret: oroszul lényegében minden felnőtt moldáv tud, a Dél-Európában beszélt újlatin nyelveket pedig moldáv nyelvismeretük miatt könnyebben megértik. A moldáv vendégmunkások elsősorban az építőiparban (51%) dolgoznak, de jelentős a mezőgazdasági és a gyári betanított munka is. Weeks, p.117.
[19] Ezt nyíltan is megfogalmazták a 2005 nyarán keletkezett orosz tervezet, az „*Action plan of retaining Russian influence in the Moldova Republic*" szerzői. Szerintük az orosz gazdasági nyomásgyakorlás három fő eleme a gázáremelés, a moldáv vendégmunkások kiutasítása, illetve a moldáv mezőgazdasági termékek importjának leállítása lehet. Forrás: *Kommersant*, 2005. június 8. http://www.kommersant.com/page.asp?id=583797. Letöltés ideje: 2005. június 14.
[20] A teljesség igénye nélkül néhány nyomós ellenérv: Chisinau európai integrációs törekvései, az Oroszországhoz fűződő viszony, beleértve a szinte teljes energiafüggőséget, a Moldova területén élő orosz lakosság reakciói stb.
[21] A térségben állomásozó orosz csapatokat 1997-ben jelenlétük "hivatalosabbá tétele" érdekében átnevezték Operative Group of Russian Forces-ra (OGRF).
[22] Felszerelés tekintetében a Transznyisztriára vonatkozó adatok csak a Védelmi Minisztérium alárendeltségébe tartozó fegyvereket és eszközöket mutatják, a többiről nincsenek megbízható adatok. Egyedüliként a fegyveres erők összlétszámát lehet hozzávetőleges pontossággal megbecsülni.
[23] A moldáv fegyveres erők esetében a második szám a Védelmi Minisztérium, a Csendőrség és a Határőrség erőinek összességét jelenti.
[24] A nemrégiben tízéves börtönbüntetésre ítélt Valeriu Pasat volt védelmi miniszter a vád szerint 1997-ben – teljesen törvénytelenül – lényegében eladta a moldáv vadász-légierőt. Moldova a Szovjetunió felbomlásakor 32

darab korszerű MiG-29-es vadászrepülőgépet „örökölt." Ezekből Pasat egyet Romániának adott el, négyet Dél-Jemennek, 21 gép pedig az Egyesült Államokhoz került. A moldáv légierő állományában mindössze 6 MiG maradt. Részletes leíráshoz, illetve az esettel kapcsolatos sajátos amerikai érveléshez lásd: http://politicom.moldova.org/stiri/eng/9074/. Pasatot, aki egyébként a moldáv hírszerzés vezetője is volt, moldáv titkosügynökök adatainak kiszolgáltatásával is vádolják. Bővebben: http://www.azi.md/news?ID=37732.

[25] A bizonyítási kísérletek eredménytelensége ebben az esetben sokkal inkább az EBESZ-nek az erre a feladatra való alkalmatlanságát jelzi, mintsem a transznyisztriai fegyvergyártás nemlétét. A moldáv szakirodalom mindenesetre részletes dokumentációt közöl a Dnyeszteren túli fegyvergyártás struktúrájáról, az előállított eszközök hozzávetőleges számáról és típusáról stb. Bővebben lásd: Pintea, p.102–103, ill. p.125–126.

[26] A volt 14. szovjet hadsereg készleteiből mintegy 28 000 tonna (!) hadianyag továbbra is Transznyisztria területén van. A lőszerek tárolási körülményei és a lerakatok őrzésének hiányosságai komoly aggodalomra adnak okot. A legismertebb eset 2003. decemberében történt, amikor a kolbasznojei raktárakból több, adott esetben „piszkos bombának" is használható *Alazan* rakéta tűnt el. In: Warrick, Joby: 'Dirty Bomb Warheads Disappear.' In: *The Washington Post*, 7 Dec 2003, p. A1&A28.

[27] http://www.azi.md/news?ID=36717.

[28] http://jamestown.org/edm/article.php?volume_id=407&issue_id=3523&article_id=2370460.

[29] http://economie.moldova.org/stiri/eng/9662/.

[30] Interjú Ion Stavila moldáv diplomatával. Kijev, 2005 december.

[31] http://www.elections2005.md/info/.

[32] http://www.elections2005.md/electoralcourier/20051211/.

[33] Bővebben lásd például: http://www.adept.md/en/comments/legislative/200601311/.

[34] http://www.infoplease.com/ipa/A0781359.html.

[35] Conference for Security and Co-operation in Europe. Bővebben lásd: www.osce.org.

[36] A vonatkozó határozatokat lásd: http://www.osce.org/publications/survey/survey04.htm.

[37] Bővebben lásd: Deák András: 'Kelet-Közép-Európa a '90-es évek orosz külpolitikájában .' In: *Társadalmi önismeret és nemzeti önazonosság Közép-Európában*, Budapest, Teleki Alapítvány, 2002, p. 93-111.

[38] http://felist.com/archive/state.military/200310/31144648.html.

[39] Erről a lehetőségről már az Európai Bizottság 2003. március 11-én elfogadott '*Wider Europe – Neighborhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*' dokumentuma is említést tett. Brüsszel, (COM 2003-104).

[40] '*Memorandum on the Basic Principles of the State Structure of the United State*'. Megtalálható a RIA Novosti hírügynökség honlapján. 2003. november 17. Löwenhardt, p.5. A Memorandum szövege a www.moldova.org internetes oldal „Documents" rovatában is olvasható, bár ennek használatához előzetes regisztráció szükséges.

[41] A létrehozandó rendszerben a szövetségi ügyekben való döntéshez a szenátusbéli szavazatok legalább 75%-át kellett megszerezni. A 26 fős szenátusban a népesség 12%-át alkotó szakadár köztársaság kilenc szavazattal rendelkezett, a kb. 5%-ot jelentő Gagauzia néggyel, míg Moldova többi része összesen 13-mal – azaz Chisinau még a gagauzok támogatásával sem lett volna képes Tyiraszpol akarata ellenére dönteni. Löwenhardt, p.6. Továbbá csatolták a Memorandumhoz Szergej Ivanov orosz védelmi miniszter és Igor Szmornov tyiraszpoli "elnök" megállapodását arról, hogy a memorandum garantálására 2000 orosz "békefenntartó" érkezzen az országba, 20 évre (!) szóló mandátummal.

[42] Voronyin lehetséges motivációiról bővebben lásd: Löwenhardt, p.7.

[43] http://www.rferl.org/features/2003/12/03122003155841.asp.

[44] http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/country_profiles/1113586.stm.

[45] Lupan, Vlad: 'Moldova: implications of NATO/EU enlargement.' In: Security-Sector Reform and Transparency-Building. Needs and Options for Ukraine and Moldova. *Harmonie Papers* No. 17., Groningen, Centre for European Security Studies, 2004, p.103–110.

[46] Az EU-Moldova Akcióterv részletesebb elemzéséhez lásd Nicu Popescu *Europe Transformation and Moldova* című tanulmányát. Elérhető a http://www.azi.md/investigation?ID=35315 URL-címen. A letöltés ideje: 2005. október 30.

[47] További elemzésért lásd: Popescu, Nicu: *The EU Special Representative for Moldova.* Elérhető a www.eurojournal.org weboldalon. Letöltés ideje: 2005. február.

[48] További információk itt: http://www.eurojournal.org/files/EUSR_mandate.pdf.

[49] http://www.azi.md/news?ID=34498. Továbbá megegyeztek öt moldáv-ukrán közös határátkelőhely július 1-től történő megnyitásáról is, noha egyelőre még nem a PMR-határszakaszon. http://www.reporter.md/en/NewsOfTheDay.asp?NewsType=FullDocument&idDocType=1&idTopic=1&idDocument=157166. Letöltés ideje: 2005. június 20.

[50] http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/declarations/85101.pdf. Letöltés ideje: 2005. június 20.

[51] Bővebb információért lásd: www.eubam.org.

[52] Bővebben lásd később.

[53] Voronyin elnök 2005. június 7-i, a monsi NATO-főparancsnokságon tett látogatásán megemlítette ugyan, hogy Moldova kész rá, hogy Individual Partnership Action Plant (IPAP) kérjen a NATO-tól, ebben az ügyben azonban nem történt további előrelépés.
[54] *CES Project Report. NATO's new role in the NIS area.* Warsaw, 2005 May. Centre for Eastern Studies, p. 56–59.
[55] Ez tisztán látható Moszkva reakcióiból – annak ellenére, hogy a GUAM-államok nyíltan még csak utalást sem tettek semmi hasonlóra. Lásd például: http://jamestown.org/edm/article.php?volume_id=407&issue_id=3523&article_id=2370460.
[56] A jelenlegi moldáv vezetés számára van a GUAM-nak egy románellenes éle is. A szervezethez fűződő ukrán regionális hatalmi ambíciók ugyanis a hasonló célokat maga elé tűző bukaresti vezetést is kellemetlenül érintik. Moldova – az ország geopolitikai helyzetéből és multietnikus jellegéből adódóan – nem áll nyíltan sem egyik, sem másik oldalra, hanem (váltakozó sikerrel) úgy igyeszkik küzdeni a orosz befolyás ellen, hogy közben ne köteleződjön el túlságosan sem ukrán, sem román irányba.
[57] Az ukrán politikai és szakértői elit annyira megosztott a transznyisztriai rendezés kérdésében, hogy szinte lehetetlen kiemelni egyetlen olyan civil szervezetet, amely az „ukrán" álláspontot képviselné.
[58] A "3D terv" rövid összefoglalását lásd http://www.moldova.org/pagini/eng/123/ címen. A teljes dokumentum elérhető a Moldova Foundation honlapján: http://foundation.moldova.org/pagini/eng/125.
[59] http://www.azi.md/news?ID=36562
[60] '*How could we help Moldova to help itself*?' SAR Policy Brief No. 16. Román nyelven elérhető: http://www.sar.org.ro/Policymemo16.pdf.
[61] Socor, Vladimir: 'Poroshenko adopts Primakov's concept for Transnistria settlement.' In: *Eurasia Daily Monitor*, 18 May 2005. Elérhető: http://politicom.moldova.org/comentarii/eng/209/.
[62] Socor, Vladimir: 'Poroshenko plan stuns neighbours, disrupts GUAM.' In: *Eurasia Daily Monitor*, 28 April 2005. Elérhető: http://politicom.moldova.org/comentarii/eng/190/.
[63] A Nicu Popescu-val a *Vremea* című lapban közölt május 27-i interjú részletes áttekintést ad a Porosenko-tervvel szembeni moldáv érvekről.
[64] A GUUAM-csúcson már a Porosenko-terv egy módosított változatát mutatták be, miután egy magas rangú moldáv delegációnak sikerült meggyőznie Juscsenkót, hogy hagyja ki a tervezetből Moldova föderalizálásának szándékát, illetve a szakadár "köztársaság" jelenlegi vezetésének választások útján történő legitimálását. Viszont az említett két pont mellett Juscsenko kivett egy harmadikat is, jelesül az orosz csapatok kivonásának szükségességét. Ezzel ismét kellemetlen meglepetést okozott moldáv partnereinek, viszont kedvező gesztust tett Moszkva felé, mintegy "kárpótolva" az orosz vezetést azért, hogy Ukrajna nem javasolta a Szmirnov-rezsimet legitimáló választások megtartását.
[65] Az eredeti Porosenko-terv elérhető: http://www.eurojournal.org/files/Ukrainian_Plan.rtf. A Juscsenko által a GUUAM-csúcson bemutatott, hét pontból álló átmeneti változatról a moldáv hírügynökség (www.azi.md) közölt egy áttekintést: http://www.azi.md/news?ID=33949. A Juscsenko-terv 2005. májusi verziója pedig itt érhető el: http://www.eurojournal.org/more.php?id=186_0_1_0_M.
[66] Természetesen voltak apróbb-nagyobb különbségek. Így a chisinaui parlament a Jucsenko-terv elfogadásával egyidőben (2005. június 10.) elfogadott két másik határozatot is. Az egyik a szakadár "köztársaság" demilitarizálásáról szólt, a másik pedig a demokratizálás szükségességéről – azaz lényegében igyekeztek korrigálni a Jucsenko-tervnek moldáv szempontból hátrányos elemeit. Az pedig, hogy a tyiraszpoli vezetést mivel tudta meggyőzni a július elején oda látogató Porosenko, a *Vámháborúk* című fejezetben olvasható.
[67] „*Szerbiát, Grúziát és Ukrajnát a korrupció gyengítette meg. Transznyisztria esetében azonban maga a korrupció adja a rendszer legfőbb erejét.*" Interjú James Sherr brit biztonságpolitikai szakértővel. Krynica–Zdrój, 2005. szeptember.
[68] Interjú Ion Stavila moldáv diplomatával. Kijev, 2005. december.

Hivatkozások, irodalomjegyzék:

‘*How could we help Moldova to help itself?*’ SAR Policy Brief No. 16. Román nyelven elérhető: http://www.sar.org.ro/Policymemo16.pdf.

‘*The Transdniestrian Conflict in Moldova: Origins and Main Issues*’ OSCE Background Paper. Vienna, June 10, 1994. http://www.osce.org/moldova/documents/files/background.pdf.

’*Memorandum on the Basic Principles of the State Structure of the United State*’

’Wider Europe – Neighborhood: a New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbors.’ COM (2003), 104 final, 11.3.2003.

CES Project Report. NATO’s new role in the NIS area. Warsaw, 2005 May. Centre for Eastern Studies, 56–59.

Chirtoaca, Nicolae (2004): ‘Moldova: reform requirements’. In: ‘Security-Sector Reform and Transparency-Building. Needs and Options for Ukraine and Moldova’. *Harmonie Papers* No. 17., Groningen: Centre for European Security Studies, 93–102.

CIA World Factbook: Moldova. http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/md.html.

Cutler, Robert M. [dátum nélkül]: Moldova/Transdnistria. *Foreign Policy in Focus. Self-Determination Conflict Profile*. URL: http://www.selfdetermine.org/pdf/overview/OVmoldova.pdf.

Deák András (2002): Kelet-Közép-Európa a ’90-es évek orosz külpolitikájában. In: *Társadalmi önismeret és nemzeti önazonosság Közép-Európában*. Budapest: Teleki Alapítvány, 2002, 93-111.

Graur, Oleg (2004): ‘The Problems of the Unification of the Armed Forces of the Republic of Moldova and Transdniestria’. Barbarosie, Arcadiu Dr. – Nantoi, Oazu (eds.): *Aspects of the Transnistrian Conflict*. Chişinău: Institutul de Politici Publice, 193–223.

King, Charles (2000): ‘The Moldovans. Romania, Russia and the Politics of Culture’. Stanford, California: Hoover Institution Press.

KolstØ, Pål (2004): ‘Moldova and the Dniester Republic’. *Conflicts in the OSCE Area*. URL: www.PRIO.no, July 15th, 2004. URL: http://www.prio.no/publications/reports/osce/osce-moldova.asp.

Löwenhardt, John (2004): ‘The OSCE, Moldova and Russian diplomacy in 2003’. The Hague: Clingendael Institute (April 2004), http://www.clingendael.nl/publications/2004/20040426_l%C3%B6wernhardt.pdf.

Lupan, Vlad (2004): ‘Moldova: implications of NATO/EU enlargement’. In: Security-Sector Reform and Transparency-Building. Needs and Options for Ukraine and Moldova. *Harmonie Papers* No. 17., Groningen: Centre for European Security Studies, 103–110.

Lynch, Dov (2004): ’Moldova and Transnistria’. In: Security-Sector Reform and Transparency-Building. Needs and Options for Ukraine and Moldova. *Harmonie Papers* No. 17., Groningen: Centre for European Security Studies, 111–122.

Pintea, Iurie (2004): ‘The Military Aspect of the Conflict Settlement in the Eastern Part of the Republic of Moldova.’ In: Barbarosie, Arcadiu Dr. – Nantoi, Oazu (szerk.): ’Aspects of the Transnistrian Conflict.’ Chişinău: Institutul de Politici Publice, 95–137.

Popescu, Nicu (2005a): ’Europe Transformation and Moldova’. URL: http://www.azi.md/investigation?ID=35315. Letöltés ideje: 2005. október.

Popescu, Nicu (2005b): The EU in Moldova – Settling Conflicts in the Neighbourhood. *Occasional Paper* No. 60. Paris: Insitute for Security Studies.

Popescu, Nicu (2005c): ’The EU Special Representative for Moldova’. URL: www.eurojournal.org. Letöltés ideje: 2005. február.

‘The 3D Strategy & Action Plan for the Settlement of the Transnistrian conflict’. URL: http://foundation.moldova.org/pagini/eng/125.

Warrick, Joby (2003): ’Dirty Bomb Warheads Disappear’. *The Washington Post*. (December 7, 2003), A1&A28.

Weeks, John et al. (2005): ’Republic of Moldova: Economic Policies For Growth, Employment and Poverty Reduction’. UNDP Moldova.

Wróbel, Jacek (2003): ‘Transnistria’. In: ‘Armed conflicts in the post-soviet region. Present situation. Prospects for settlement. Consequences’. *Prace OSW/CES Studies* No.9., Warsaw (June 2003), 54.

Interjúk:

Interjú James Sherr brit biztonságpolitikai szakértővel. Krynica–Zdrój, 2005. szeptember.

Interjú Ion Stavila moldáv diplomatával. Kijev, 2005. december.

Működő „bukott" állam(ok): Ciprus

Romsics Gergely

Kulcsszavak: a nemzetközi rendszer értelmezése menedzseriális perspektívából – az EU transzformatív potenciálja – Ciprusi Köztársaság (RoC) – Észak-Ciprusi Török Köztársaság (TRNC) – etnopolitikai szuverenitás – óvatos posztmodernizáció – a görög-ciprusi nemzeti passiótörténet megkonstruált múltképe – a török-ciprusi konfrontatív identitáskonstrukció gyengülése – a konfliktus gyökerei, a szembenállás genealógiája – a garantált alkotmány – a homogenizált szigetállam enósziszának elképzelése – Rauf Denktas – a konfliktus befagyasztása – az Annan-terv és előzményei – az „identitás megvédelmezésének" joga – az észak-ciprusi tárgyalási pozíció meggyengülése – a teljes kondicionalitás elvének feladása az EU által – *credible commitment* – az Unió garantori státusa – konstruktivista vs. a racionális választás elvén alapuló magyarázatok – Kleridesz európaizálódása – a sikeres normatranszfer hiányzó feltételei – a retorikai csapda – a „terepen" talált intézmények ereje és a „bukott államokkal" kapcsolatos téves előfeltevések.

Ciprus sajátos fejezete a modern államkudarcok történetének. 1974-ben a görög közösségen belüli puccsra válaszként bekövetkezett török invázió következtében szakadt ketté, azóta két – egy, a nemzetközi jog intézményei által elismert, és egy *de facto* – állam alakult ki a területén. A kettéosztottság tartóssága és szinte páratlan intézményesülése ugyanakkor inkább politikai abszurditás és hosszú távú biztonsági kockázat, semmint a mindennapok biztonságát érintő fejlemény: mindkét hatalom képesnek bizonyult az ellenőrzése alatt álló területeken az alapvető közjavakat polgárai számára biztosítani – ennyiben az államkudarc kifejezés használatának jogossága is megkérdőjelezhető (Rotberg, 2002:85). Ciprus, illetve a Ciprusi Köztársaság (Republic of Cyprus; a továbbiakban RoC) és az Észak-Ciprusi Török Köztársaság (Turkish Republic of Northern Cyprus; a továbbiakban TRNC) egyszerre egy különösen súlyos államkudarc szereplői és működő államok – bár utóbbi több szempontból (gazdaság, szervezett bűnözés betelepülése, kliensi viszony Törökországgal) nevezhető gyenge államnak.

A helyzet tanulmányozása számos tanulságot kínál. Rávilágít arra, hogy az államkudarc biztonságpolitikai és humanitárius fogalma korántsem fedi egymást (Marton, 2004:134), sőt aláássa annak a fogalmi keretnek az érvényességét, amelyet a „bukott államok" [*failed states*] realista-neorealista amerikai diskurzusa hozott létre a nemzetközi rendszert menedzseriális

perspektívából értelmező hegemonikus külpolitika diszkurzív legitimációja során. (Vö. Rotberg, 2002; Krasner, 2004; Rotberg, 2004/5; Reisman, 2001:834-835) Ám Ciprus más szempontból is kánontörő: míg mind Románia, mind Törökország, Horvátország, Lettország és Észtország esetében hatékony érvek hozhatók fel az Európai Unió transzformatív potenciálja mellett (Dieringer és Lindstrom 2002, Jordan 2003, Schimmelfennig 2002), addig a Ciprusi Köztársaság a csatlakozási folyamat eddigi legkínosabb epizódjának volt főszereplője, amely az európai külpolitika hatékonyságába vetett hitet nagyban megingatta. Az alábbi esettanulmány az e két pólus által kijelölt interpretációs térben igyekszik értelmezni a ciprusi konfliktust. A jelenlegi helyzet vázlatos értékelését és a történeti gyökerek áttekintését követően a ciprusi görög és török felek tárgyalásainak elemzése során bemutatja, hogy milyen motivációkkal rendelkeztek a kulcsszereplők a konfliktus feloldásának utolsó felvonásában. Ennek alapján következtetéseket von le egyfelől az ilyen típusú konfliktusok kezelésekor jelentkező nehézségekről, másfelől pedig a ciprusi eset által nézetünk szerint megingatott kanonikus államkudarc-diskurzus analitikus erejéről.

I. A legdemokratikusabb államkudarc utáni állam

Nagyjában-egészében elmondható, hogy a déli Ciprusi Köztársaság fejlett és stabil demokrácia, míg Észak-Ciprus kivétel a *de facto* államok között, hiszen szilárd, bár a demokratikus pluralizmus és a hatalmi ágak szétválasztásának nem mindenben megfelelő politikai intézményrendszerrel bír. Utóbbi esetében is sokat javít ugyanakkor az összképen, hogy a szabad sajtó és az első ízben 2003-2004 telén végbement békés kormányváltás jelzi: a török köztársaságban is működnek az alapvető demokratikus struktúrák. A *Freedom House* éves *Freedom in the World* jelentésében az RoC mind a politikai, mind a polgári szabadságok skáláján 1-es pontszámot ért el, azaz teljesen szabadnak minősült, akárcsak – mondjuk – Németország vagy Magyarország. A TRNC ugyanekkor a „kategóriájában" kiemelkedő, 2-es értékelést kapott mindkét szempontból – összehasonlításként: Románia csak 2,5-ös átlagot ért el ugyanezen a skálán (Cyprus, 2005; TRNC, 2005).

Az összképet a tanulmány szempontjából két jelentős, egymással összefüggő jelenséggel érdemes finomítani. Egyfelől hosszú távon a politikai intézményrendszer szempontjából kockázati tényezőként kell számba venni az olyan eseteket, amelyekben a politikai szereplők ún. konstitutív, tehát az állam felépítésére, az alkotmány által kifejezett elvekre vonatkozó elképzelései között feszültség mutatkozik. Cipruson pedig mindkét államban ez a helyzet: a politikai törésvonalak formailag a demokratikus államokat jellemző

bal/jobb pártok között húzódnak, ám ezeket megerősítik az ezekkel párhuzamos, eltérő elképzelések a politikai közösség kívánatos formájával kapcsolatban. A jobboldali pártok erősebben kötődnek a nemzeti ideológiához és az etnopolitikai elvek mentén koncipiált szuverenitás védelmezőiként lépnek fel, míg a baloldali pártok a hagyományos nemzeti-etnikai diskurzus óvatos posztmodernizációjával, valamint a békefolyamat során a kölcsönös koncessziók bizalomépítő elvének propagálásával (Romsics, 2006).

Ezzel kapcsolatos a második – konkrétabb jellegű – megfigyelés: jól látható, hogy a dél-ciprusi demokratikus struktúrák akkor teljesítenek a leggyengébben, amikor éppen a legerősebben kellene működniük. Az államra és a nemzetre vonatkozó diskurzus figyelemre méltó stabilitásról tanúskodik, és számos esetben legitimálja a kiszolgáltatott csoportokra gyakorolt antidemokratikus nyomást. A 2004-es népszavazás idején számos tudósítás szólt a közalkalmazottakat ért fenyegetésekről, amelyek a „helytelen" választói magatartás szankcionálását helyezték kilátásba. Emellett elterjedt a médiában a kooperáció mellett elkötelezett aktivista csoportok „árulással" való megvádolása. A jelenség mögött álló ideológiai konstrukció feltárását egy másik tanulmányban végeztem el. A reprezentatív, a külföldhöz szóló *Mediterranean Quarterly* (itt helyhiány miatt nem részletezhető) tartalomelemzéséből kiderült, hogy a ciprusi *mainstream* politikai elit jelentős többsége szigorúan ragaszkodik egy nemzeti passiótörténetként megkonstruált múltképéhez, amely a jelenben a fenyegetettség diskurzusát élteti, és legitimálja az állami forma és az újraegyesülésről való beszéd szekuritizációját (azaz a szabad vita hatálya alól való kivonását a nemzeti érdekre és biztonsági kockázatokra tett hivatkozással). Ennek jelentősége jelen tanulmány szempontjából is kiemelkedő: mint a harmadik rész elemzése mutatja, ez az erősen intézményesült identitáskonstrukció, illetve az e körül kialakult politikai tabuizációs gyakorlat és szuverenitáskultusz kondicionálja azt az európai normákkal ellentétes nemzetközi magatartást, amely a politikai elit és a társadalmi többség preferenciáit egyaránt jellemezte a kulcsfontosságú, 2003-2004-es időszakban. Tömören összefoglalva: az amúgy szilárdan demokratikus elkötelezettségű társadalom és elit etnocentrista önképe és az ezáltal kondicionált biztonság- és külpolitikai paradigma határozta meg azt a sokakat kiábrándító döntést, amellyel az RoC visszautasította a rendezésre vonatkozó eddigi legígéretesebb kezdeményezést (Kaliber, 2005; Eralp és Beriker, 2005; Romsics, 2006).

Ezzel szemben északon az újabb jelenségek inkább a fenyegettség élményéből táplálkozó etnikai tudat által meghatározott, sokáig sziklaszilárdnak tűnő preferenciák átalakulásáról tanúskodnak. A nacionalista-konzervatív elit választási vereségének kézenfekvő magyarázata az állam fejlődési perspektívájával kapcsolatos általános

kiábrándultság, amely megmutatkozik az Ankarával szemben több autonómiát követelő, valamint az uniós csatlakozás és a politikai helyzet normalizálása érdekében a fennálló állapotokhoz képest inkább koncessziókra hajló preferenciák kialakulásában és megerősödésében. Utóbbiak máig leglátványosabb bizonyítéka a laza föderációként leírható Annan-terv (ld. alább) kétharmados támogatottsága a 2004-es népszavazáson. Összességében tehát a TRNC társadalma felkészül állama feladására, azaz a fenyegetettség érzésének hatására létrejött konfrontatív identitáskonstrukció, úgy tűnik, meggyengült, és komoly lehetőség mutatkozik a társadalom „posztmodernizációjára", és ezáltal az együttéléshez szükséges konszociális normák interiorizációjára – a szervezetszociológia nyelvén azok értékracionális elfogadására. (Eralp és Beriker 2005)

II. A konfliktus gyökerei, a fenyegetettség és szembenállás geneológiája

Ciprus jelenkori történetének első, máig ható következményekkel bíró eseménye a Nagy-Britannia által történt annexió volt. Az 1878 óta brit ellenőrzés alatt álló szigetet London a Törökországgal szembeni hadüzenettel egy időben annektálta (1914), ám a társadalmi mentalitásokat a brit uralomnál sokkal inkább befolyásolta az 1878 előtti három évszázadot felölelő ottomán korszak, különösen pedig az 1821-es vérengzés, amikor Küprianosz érseket – és rajta kívül csaknem 500, jobbára a görög közösségben tiszteletnek örvendő további személyt – a görög forradalom hírétől megrettent hatóságok összeesküvés vádjával kivégezték. Ennek eredményeképpen a nemzetté válás korszakában a két közösség az egymást erősítő vallási és etnikai törésvonalak mentén kettészakadt. A többséget alkotó, önmagukat egyre inkább görögként definiáló ortodox ciprusiak elsődleges politikai célkitűzése az enószisz, azaz a Görögországgal történő egyesülés, a török kisebbségé pedig az enószisz megakadályozása, valamint etnikai különállásának intézményesítése, illetve ezen intézményesítettség megőrzése lett. A második világháború után kiélesedő feszültségek, nem utolsósorban a görög terroristakampány hatására a brit kormány 1959-ben úgy döntött, hozzájárul a függetlenné váláshoz, ám azzal a feltétellel, hogy a sziget alkotmánya rögzíti mindkét közösség jogait. Az 1960. augusztus 16-án aláírt szerződést – amely kimondta a Ciprusi Köztársaság függetlenségét –, valamint a köztársaság alkotmányát, a görög és a török kormány kívánságának megfelelően, mindhárom érintett külső szereplő, azaz London, Athén és Ankara garantálta (Tocci 2000:2-6; Tocci és Koviridze 2004:65-68).

Az új állam első elnöke a függetlenségi harcban a görög közösség jelképes vezetőjévé emelkedett Makariosz érsek lett. Makariosz a hatvanas években többször is próbálkozott a

görög többség érdekérvényesítési lehetőségeit korlátozó, a konszociális demokrácia elveit megelőlegező alkotmány módosításával, azonban a nemzetközi nyomás minden alkalommal visszakozásra bírta. Eközben a két közösség közötti feszültség egyre nőtt, és kiélezett politikai viták idején rendszeressé váltak az erőszakos cselekmények. Mai szóhasználattal élve Ciprus már ekkor is „gyenge" állam volt, azonban nehéz megállapítani, hogy a „civil" erőszak valóban az állam képességeinek elégtelenségeként, vagy éppen az államot irányító elit alternatív politikai cselekvéseként értelmezendő-e. A görög nacionalistáknak az athéni katonai diktatúra által is támogatott radikális szárnya ugyanakkor elégedetlen volt Makariosz kormányzásával, és 1974. július 15-én sikeres puccsot hajtott végre. A ciprusi állam összeomlása technikai értelemben tulajdonképpen ekkorra tehető, hiszen a puccsal párhuzamosan a török lakosság ellen nagyarányú progrom kezdődött – azaz a központi hatalom egy alapvető közjószágot, a létbiztonságot ettől kezdve nem volt képes garantálni lakossága egynegyede számára. Az eseményeknek ugyanakkor természetesen megfelelőbb interpretációja, hogy a görög nacionalizmus politikai, védelmi és paramilitáris intézményei mozgosítottak a kisebbség ellen – tehát nem összeomlásról, hanem egy, a szigeten uralkodó erőviszonyoknak megfelelő, agresszív-diktatórikus premisszák által kondicionált átmenet kezdett kibontakozni, a végpontban a homogenizált szigetállam enósziszával (Tocci és Koviridze; 2004:68-72).

Ebben a helyzetben a diplomáciai eszközök szinte azonnal kudarcot vallottak. Törökország ezért július 20-án az alkotmánnyal kapcsolatban vállalt garanciára hivatkozva megtámadta Ciprust. A három, garanciát vállaló államot és a ciprusi feleket asztalhoz ültető genfi tárgyalások kudarca után augusztusban a török hadsereg folytatta előrenyomulását, és a sziget 40%-át megszállta. Ennek eredményeként 180 000 görög kényszerült elhagyni lakhelyét, miközben a déli török enklávék felszámolása is rövid idő alatt befejeződött. Hiába tért vissza 1974 végén Makariosz érsek a hatalomba, az erőpozícióból tárgyaló török feleket nem elégítette ki az autonómia ígérete, Makariosz pedig a népességcserét, illetve a *de facto* migráció legalizációját tartotta elfogadhatatlannak. Ebben az is közrejátszhatott, hogy egy esetlegesen létrejövő bizonális Ciprus a kettészakadást nagyban elősegítő fejleménynek tűnt (Tocci és Koviridze 2004:72-85).

Csaknem egy évtizednyi, semmilyen valódi eredményt nem hozó tárgyalások után a török közösség 1983. november 15-én deklarálta függetlenségét (Észak-Ciprusi Török Köztársaság – TRNC), a közösség vezetője, Rauf Denktas elnöksége alatt. Az ENSZ Biztonsági Tanácsa azonban nem ismerte el az államot (1983. november 18., 541. sz. Határozat) – ezt mindmáig csak Törökország és Azerbajdzsán tette meg. Bár a konfliktus

évtizedek óta "hideg", és a fegyverszünet óta mindössze két emberéletet követelt, a felek évtizedeken át nem tudtak előrelépni. A görög fél a hetvenes évek végétől következetesen ENSZ-konform álláspontot képviselt, elvben támogatva a nemzetközi közösség javaslatait, míg a török közösséget két évtizeden át elnökként irányító Denktas minden alkalommal világossá tette, hogy csak konföderált állam létrehozásáról lenne hajlandó tárgyalásokat folytatni. A konfliktus "befagyasztása" ellenére periodikusan megnövekedett a feszültség a szigeten. 1988-ban Georgiosz Vasszíliu elnökké választása komoly aggodalomra adott okot, mivel Vasszíliu az ENSZ-tervek kritikusaként volt ismert. A kilencvenes évek derekán az RoC által demonstrációs céllal beszerzett légvédelmi rakétarendszerek pedig még 1997-ben is megelőző csapással való fenyegetésre ingerelték a szigeten harmincezer katonát állomásoztató és évente 2-300 millió dolláros közvetett és közvetlen segélyt folyósító Ankarát. Az újabb fegyverrendszerek beszerzésére vonatkozó tervek 1999-ben ismét diplomáciai pengeváltásokhoz vezettek (Tocci, 2000:15-18; Tocci és Koviridze 2004:75-85).

III. Az Annan-terv

A kilencvenes években azonban új lehetőségek is mutatkoztak a konfliktus kezelésére. A TRNC egyre komolyabb gazdasági válságba került, nem utolsósorban nemzetközi jogi státusának rendezetlensége miatt. Ezzel párhuzamosan az RoC vezetése számára is megnőtt a megegyezés várható haszna: a kilencvenes évek derekától kezdve zajlottak az előkészületek az Európai Unióhoz való csatlakozási folyamat megkezdésére, Brüsszel azonban az "abszolút kondicionalitás" politikáját képviselte, azaz a sziget újraegyesítését a csatlakozás előfeltételének deklarálta. 1999-től kezdve újra megélénkültek a tárgyalások: Kofi Annan ENSZ-főtitkár felújította elődje, Butrosz Butrosz-Gáli *Set of Ideas* néven 1992-ben nyilvánosságra hozott béketervét, kibővítette azt, és az EU együttműködése révén komplex rendezési javaslattal ált elő. Ez a terv az Európai Uniót használta volna fel olyan új szereplőként, amely egyrészt garantálja mindkét fél érdekeinek védelmét, másfelől képes olyan mértékben megváltoztatni a kifizetéseket, hogy a kompromisszum várható haszna mindkét fél számára meghaladja a megegyezés elmaradásának hasznát. Annan több tárgyalási fordulót szponzorált, a terv egyre újabb verzióit hozva nyilvánosságra. Amikor – immár a csatlakozás küszöbén – 2002 novemberében újra megszakadtak a tárgyalások, előkészítette az ötödik változatot, amely 2003-4-ben – úgy tűnt – csaknem megvalósult (Tocci és Koviridze, 2004:81-83).

Az Annan-terv végső formájában az Európai Unió politikáiba „kódolta" bele az újraegyesítés lépcsőfokait (Annan, 2004). Az elképzelés szerint Ciprus egy államként csatlakozott volna a közösséghez, ám olyan, konföderatív jellegű tagja lett volna az uniónak, amelynek részei is képviselhetik az egészet, illetve esetében az állami szuverenitás, bár nem kettős, megosztottan gyakorolható. A gyakorlatban ez azt jelentette volna, hogy a közös kormány csak néhány kulcspozícióba delegált volna küldötteket, az időszakonként ülésező tanácsok és az egyéb ügynökségek tagjait a görög, illetve a török fél maga állította volna, meghatározott kvótarendszer és esetleg egy kidolgozandó rotációs módszer alapján, a belgiumi rendszert követve (Tocci, 2001:209). A belpolitikában a két közösség messzemenően autonóm lett volna, csak a biztonságpolitika kulcskérdései, a nemzetközi szerződések megkötése és a külpolitikai képviselet számított volna közös területnek. Az államelnöki pozíció helyén kilenctagú Elnökségi Tanács jött volna létre, legalább három török taggal. A Tanács elnöke és alelnöke mindig különböző etnikai csoportból került volna ki, a pozíciók pedig húszhavonta gazdát cseréltek volna. Az alsóház görög többségét a szenátusban egyenlő arányban helyet foglaló képviselők ellenőrizték volna, bizonyos döntésekhez pedig a terv mindkét közösség szenátorainak legalább kétötödös támogatását írta elő – ezzel sikerült megkerülni a török fél által a közösséget vezető képviselő számára követelt vétójogot. Az állam területének 28,8%-a maradt volna a török közösség igazgatása alatt, ezzel lehetővé téve 90 000 görög visszatérését egykori otthonába. A török területre visszatérni kívánók jogosultak voltak földjeik egyharmadának visszaigénylésére, vagy, ha azokat délről elvándorolt törökök birtokolnák, értékének egyharmadára, valamint a fennmaradó kétharmad részért arányos kárpótlásra (Annan, 2004; Tocci és Koviridze, 2004:81-92).

A terv nem írta elő Ciprus azonnali katonai kiürítését, ám menetrendet állított fel a török és görög csapatok létszámának radikális, 6000 főre történő csökkentésére (Tocci, 2001:209-210). A közösségek biztonságát szolgálta volna az eredeti garanciaszerződés megújítása. A török közösség védelmét szolgálta volna az *acquis communautaire* implementálásának a függelékben meghatározott módja. Eszerint öt éves moratórium akadályozta volna meg a görög lakosság északra települését. Ennek lejárta után négy évig a helyi lakossághoz viszonyítva 6%-ban, majd újabb négy évig 12%-ban, végül még egy négyéves periódus erejéig 18%-ban maximálták az egyes településekre történő áttelepülések számát. Mindkét közösség rendelkezett ezen túl az „identitás megvédelmezésének" jogával, amely lehetővé tette, hogy ne engedélyezzenek áttelepüléseket, ha a más etnikumú lakosság aránya a közösségen belül elérné az egyharmadot. Végül a tulajdonszerzés jogát a török hatóságok egészen addig – de legalább húsz évig – korlátozhatták a török közösség területén három

évnél rövidebb ideje állandó lakosként bejelentett állampolgárok számára, amíg a török területek GDP-je el nem éri a görög közösség GDP-jének 85%-át. Ennek ára azonban a Törökországból érkezett telepesek körülbelül felének, mintegy 50-6000 főnek a repatriálása lett volna. A terv tehát megkísérelte szétválasztani a török és görög prioritásokat, és az alkotmányos szerkezetre vonatkozó görög követelések teljesítése mellett a török közösség számára a saját terület feletti ellenőrzést biztosító feltételeket igyekezett megteremteni (Tocci és Koviridze, 2004:84-85).

Összességében elmondható, hogy a terv a modern konfliktológia, a nemzetközi tárgyalások elmélete, általánosabb értelemben pedig a neoliberális institucionalizmus preskripcióinak követéséről árulkodott. Első lépésben elkülönítette a zéró- és a változó összegű játékokként modellálható területeket. Előbbiek esetében általában a két fél preferenciáinak felezésével kísérletezett (pld. a kisebbségi vétó kollektivizálása a szenátus révén, a török területek gazdasági védelmének érdekében a telepesek jelentős részének evakuálása), míg az utóbbi területeken a kooperáció révén maximalizálható kifizetéseket ajánlott (segélyek, nemzetközi elismerés, EU-tagság). Ezen túlmenően az Európai Unió intézményrendszere és a csatlakozási szerződés derogációs fejezetei garantálták volna, hogy egyik fél se defektálhasson az iterált kooperációs játékok későbbi fordulói során.

Az Annan-tervet magáévá tevő uniós külpolitika ágenseinek feltevése egyszerű volt: új pozitív és negatív ösztönzők egymást erősítő hatásaival a megakadt tárgyalások kimozdíthatóvá válnak a holtpontról, és a ciprusi válság konföderatív keretek közt megoldást nyerhet (Diez, 2002:140). A Papadopulosz-kormány vigorózus kampányát követő ciprusi görög népszavazás azonban (75,83%-os többséggel) 2004 áprilisában elutasította a béketervet – éppen amikor mind az ankarai, mind a ciprusi török kormány minden addiginál határozottabban elkötelezte magát a megegyezés mellett, és amikor az északi közösség 65%-a, példátlan módon, a terv alapján végbemenő újraegyesülést támogatta (Tocci és Koviridze, 2004:95-99).

IV. A ciprusi tárgyalók magatartása – a sikertelen normatanulás példája

Az Európai Unió külpolitikájában a Balkán és a Mediterráneum megkülönböztetett súllyal bír. Ezek a „közel-külföldnek" tekintett térségek az Unió stabilizációs politikájának megkülönböztetett helyszínei, egyben tesztjei, melyek mind presztízs- mind gyakorlati, politikai és gazdasági szempontból jelentősek a közösség számára (Diez, 2004). A harminc, illetve ötven éve húzódó ciprusi konfliktus esetében tehát az Európai Unió határozott céllal

lépett fel: beavatkozásával a sokszoros változtatásokon átesett, lényegében azonban 1992 óta szilárd ENSZ-béketervet (a továbbiakban, az utolsó, ötödik verzió alapján: az Annan-tervet) kívánta a megvalósuláshoz segíteni. Az alábbiakban a ciprusi görög és török közösség közötti alkufolyamatot, valamint az EU külpolitikai szerepvállalását értelmezzük a neorealista-neoliberális szintézis premisszáiból kiindulva. Az a tény, hogy ez a fix identitású szereplőkkel operáló modell jól magyarázza a folyamatot, jelzi, hogy az identitások átalakítása, amely – a ciprusi példa alapján – a hasonló konfliktusok kezelésekor szükségesnek tűnik, ebben az esetben nem történt meg. Éppen ezért az utolsó rész arra tesz kísérletet, hogy vázlatosan és a további kutatás irányát megjelölve felállítson egy elméleti keretet az identitások megváltoztatásával kapcsolatos transznacionális interakciók értelmezéséhez.

A magyarázatra váró 2003-as és 2004-es események közül a modell szempontjából kiemelkedő fontosságú a ciprusi török pozíció több lépcsőben végbemenő megváltozása 2002 és 2004 között, valamint a déli kormányváltás által fémjelzett 2003-as pozícióváltás (az Annan-tervvel való szembefordulás) a Ciprusi Köztársaságban, amelyet a 2004-es népszavazás szentesített. Az ehhez kapcsolódó standard magyarázat, illetve predikció Thomas Diez nevéhez fűződik. Az ő szerkesztésében jelent meg 2002-ben az a tanulmánykötet, melynek meghatározó tanulmányát ő maga jegyezte. A szerzők megközelítése szerint a ciprusi konfliktus nem elemezhető a megoldás reményében a hagyományos politológia eszközeivel. A megoldást szerinte a csatlakozási folyamat beindulása jelenthette volna, három okból. Egyrészt a tárgyalások maguk a ciprusi török közösség számára pozitív ösztönzőként működhettek volna, mivel a megegyezés azt jelentette volna, hogy a török területek lakossága is részesedhet majd a csatlakozás jelentette anyagi előnyökből. Másrészt Ankara csatlakozási szándéka lehetőséget teremtett volna arra, hogy a vonakodó török vezetés nyomás alá kerüljön pártfogója részéről, amely a megelőző csaknem harminc évben szilárdan támogatta politikáját. Harmadrészt a tárgyalásokon beindulhatott volna az a bizalomépítő folyamat, amely a gyakori interakciók során a görög és török ciprusi vezetés köreiben megteremthette volna a közös érdek tudatát (Diez, 2002:146-149). Diez megközelítésében tehát az Európai Uniónak tulajdonított transzformatív potenciál jutott kifejeződésre, az a feltételezés, hogy a közösség képes lehet az államkudarcot okozó etnikai konfliktus által kialakított önképek átalakítására, „posztmodernizációjára" (etnoesszencialista helyett plurális-pragmatikus rekonceptualizációjára), és így megváltozathatja a politikai preferenciákat is.

A kötet egyik recenzense 2003-ban megjegyezte: az a tény, hogy a tárgyalások kudarcot vallottak, nem tekinthető a Diez és társai által felállított magyarázó modell cáfolatának – sokkal inkább megerősíti azt; nem mást bizonyít, mint hogy a Diez által szükségesnek ítélt

identitásváltás nem történt meg (Nugent, 2003). A recenzens ebben az esetben a tárgyalások 2003 tavaszán bekövetkezett megszakadására utalt. Mint közismert, a tárgyalások nem végleg szakadtak meg 2003-ban, sőt, utóbb még egy kvázi-megegyezés is született, amelyet ugyan sem a ciprusi miniszterelnök, sem a török hatóság elnöke nem támogatott, ám amelyet 2004 tavaszán mindketten népszavazásra bocsátottak, azzal, hogy elfogadása esetén érvényesnek fogják tekinteni (Tocci és Koviridze, 2004:99-102). E kettős népszavazás során születtek a fentebb már ismertetett eredmények.

Nézetünk szerint a Diez-féle konstruktivista magyarázat ezen a ponton bukik meg. Míg a könyv recenzense helyesen állítja, hogy a tárgyalások 2003-as megszakadása erősíti Diez elméletét (nem történt identitásváltás – nem született megegyezés), a valóság utóbb rácáfolt erre az értelmezésre: született megállapodás, és éppen a „nehéz diónak" tekintett török fél fogadta el, míg a mindenki által kooperatívabbnak vélt görög partner elutasította azt. Ez a váratlan esemény a konstruktivista perspektíva számára komoly problémát okoz. Eszerint ugyanis a török fél identitása ez idő alatt megváltozott - ez akár érthető is, hiszen az Unió éppen ilyen irányú ösztönzőnek tekinthető. Ám a görög többségé regresszív mintát mutat, annak ellenére, hogy a kritikus 2000-2004-es időszakban, míg a tárgyalások folytak, megnyíltak a határok, lehetővé vált az átjárás a sziget két része között, azaz mind a politikai elit, mind a társadalom egészének szintjén nőtt az interakciók száma (Wolleh, 2002), és az uniós ösztönzők a görög közösség számára legalább ugyanakkora súllyal eshettek latba. A várakozásokkal ellentétben mégis az „aktívabb" görög fél társadalma fordult szembe a megegyezéssel. Egy konstruktivista magyarázat a fentiek fényében csak azt állíthatja, hogy a ciprusi görög közösség „európaizációja" és „posztmodernizációja" sikertelen maradt. „Valójában" tehát a görög fél még kevésbé akarta a megegyezést, mint a török, és bizonytalan okokból ezt ráadásul egy évtizeden át leplezte, míg a látszólag sokkal kevésbé „európaizált", pláne „posztmodernizált" török társadalomban mégis lejátszódott a (többségi) identitásváltás. (Vö. Tocci és Koviridze, 2004: 103-104.)

Ezzel szemben egy neoliberális institucionalista megközelítés lényegesen egyszerűbb és átláthatóbb magyarázatot képes generálni. A ciprusi török tárgyalási pozíció megváltozását nézetünk szerint három tényező magyarázza. Törökország csatlakozási igényének megszilárdulása és a 2002-es kormányváltás után egyértelműen képviselt programja nagyban csökkentette az északi kormányzat jelentette biztonságpolitikai fenyegetést (Guney, 2004:28-32). Ez párosult azzal, hogy az 1999-es helsinki kormányközi értekezlet óta a Ciprusi Köztársaság csatlakozásának immár hivatalosan sem képezte feltételét a sziget ezt megelőző újraegyesítése. Másfelől a kvázi-állam gazdasági várakozásai hosszú távon lehangolóak

voltak, különösen az Európai Bíróság döntése nyomán, amely *de facto* szankcióként kizárta az északi termékeket az európai piacról, egyetlen, bizonytalan kiskaput hagyva nyitva (harmadik országon át történő export), amely azonban további tranzakciós költségekkel csökkentette volna az áruk versenyképességét (Talmon, 2001:728-730). Összességében a megegyezés elmaradásának költsége a török közösség számára 1999-től kezdve, de különösen 2002-től, rendkívüli mértékben megnőtt. Először elvesztette képességét, hogy a görög közösség csatlakozását megakadályozza, majd az az állam (Törökország), amelytől fennmaradása – nem-megegyezés esetén – kizárólagos módon függött, olyan módon kötelezte el magát (ezúttal nagyon is hitelesen), amely az északi közösség melletti kiállásnak korlátokat szabott, és ezzel monoton növekvővé alakította a szeparatizmus költségének időfüggvényét.

Más a helyzet a Ciprusi Köztársasággal: a sziget görög része minden szempontból megfelel az államiság követelményeinek. A görög többség 1974 előtti törökellenes magatartása, az ENSZ-béketervek többségének elvi elfogadása 1974 és 2003 között egyaránt azt mutatja, hogy az állam szigorúan biztonság-maximalizáló politikát folytatott. 1974 előtt a belső biztonsági fenyegetést jelentő kisebbség pozícióit igyekezett támadni, 1974 után pedig az exogén hatás (a török invázió) következtében beállt nagyarányú biztonság-veszteséget igyekezett kompenzálni. Ebben a helyzetben elfogadható megoldásnak tűnt a korábbi állapotnál decentralizáltabb állam is, hiszen az újraegyesítés szinte bármilyen formája komoly biztonságpolitikai haszon realizálását jelentette volna. (Vö. Zervakis, 1997.) Ez a helyzet változott meg 1996 és 1999 között, amikor – a török fél és Ankara Brüsszel számára érthetően elfogadhatatlan *de facto* vétójogát kiküszöbölendő – az Európai Unió az ún. teljes kondicionalitás (csatlakozás csak újraegyesülés után) álláspontját apránként feladva a kooperációs készséget tette a csatlakozás feltételévé. Azaz nem mindenáron történő megegyezést, hanem konstruktív magatartást várt el a Ciprusi Köztársaság mindenkori kormányától (Bacheli, 1997:22; Tocci, 2003:200-204).

Nézetünk szerint 1974 és 1999 között Ciprus újraegyesítésére nem volt reális esély. (Részletes indoklás: Guney, 2004.) Bármilyen megoldás ugyanis a török protektorátus végét jelentette volna, ez pedig egy *credible-commitment* dilemmává alakította a tárgyaló (vagy nem tárgyaló) felek helyzetét. A helyzet kiindulási pontja a klasszikus biztonság-dilemma: bármilyen megegyezés, amely akár A, akár B aktor számára bármilyen erőfölényt konszolidál, elfogadhatatlan, hiszen a másik szándékaival szembeni bizalmatlanság azonnal az aszimmetria kiküszöbölésére ösztönzi a gyengébb felet. Ez a ciprusi helyzetben azt jelentette, hogy a köztársaság érdekelt volt a 30 000 török katona hazatelepítését is jelentő megoldásban, a török kvázi-állam azonban nem volt érdekelt az újraegyesítésben, mivel az

alkotmányos garanciák nem voltak elég meggyőzőek az 1974 előtti események ismeretében. Röviden összefoglalva James Fearon könnyen adaptálható elméletét: adott kisebbség választhatja a konfliktust olyan helyzetben is, amelyben a többség kompromisszumos ajánlata által realizált várható haszon jóval nagyobb, mint a konfliktus által realizálható nyereség: akkor, ha úgy látja, hogy középtávon nem tud hatékonyan védekezni a többségnek a kompromisszum feltételeinek megváltoztatására irányuló esetleges próbálkozása ellen (Fearon, 1995). Azaz: a demokratikus együttélés struktúrái ellen irányuló görög próbálkozások tapasztalatát őrző török kisebbség számára szinte bármilyen déli ajánlat eleve hiteltelennek kellett, hogy tűnjön. (Ellentétes, konstruktivista magyarázathoz vö. Loizides, 2002.) Fearon realista elmélete ugyanakkor kiegészíthető azzal a neoliberális institucionalista meglátással, hogy az Európai Unió egy olyan erős nemzetközi rezsim, amelynek története nem tartalmaz radikális és államilag szankcionált túlkapásokat kisebbségek ellen. Éppen ezért a *credible commitment*-dilemma meghaladására egyedüli megoldásként az Uniós tagság tűnhetett elfogadhatónak, mivel egyedül az Unió képes hitelesen garantálni az újraegyesítéssel kialakított *status quo* fennmaradását (Wallace, 2002:9).

A *credible commitment*-dilemma megoldása azonban nem hoz identitásváltást: az aktorok továbbra is saját hasznuk maximalizálására törekednek. Ez megmagyarázza, hogy az Uniós tagsággal egybekötött újraegyesítés miért nem vezetett a török tárgyalási pozíció rugalmasabbá válásához. Az a mód ugyanis, ahogy az újraegyesítés végbemegy, éppen az Unió garantor-státusa következtében, várhatóan tartósan fennmarad. Ha a török fél feltételezi, hogy a görög partner számára a csatlakozás komoly előnyökkel jár, akkor racionális magatartás megpróbálni a csatlakozás előnyein megosztozni. Mivel feltételezhető, hogy a görög fél haszonmaximalizáló, a csatlakozási haszon által jelzett növekmény megszerzését védeni fogja. Ugyanakkor, amennyiben a török fél hitelesen demonstrálja (ami az adott gazdasági helyzetben és Törökország külpolitikai önkorlátozása mellett nem könnyű), hogy nem elegendő számára a null-helyzetben elérhető újraegyesítés esetén egyébként elfogadható haszon, a görög félnek elvben még mindig inkább érdekében áll további engedményeket téve elmozdulni az alku skáláján. Ez mindaddig igaz, amíg $U_{cs} > [\Delta U_G]$, azaz amíg a további engedmények nem haladják meg a csatlakozás által generált hasznot. A gyakorlatban, ha úgy tekintjük, hogy a tagság egyfelől a puszta egyesítésnél és a török csapatok kivonásánál biztosabb védelmet jelent (hiszen így a török csapatok nem térhetnek vissza), valamint gazdasági előnyökkel is bír, a görög fél elvben rugalmas lehetett volna.

A török fél számára ugyanakkor a hiteles fenyegetés nehezen volt kivitelezhető, hiszen a görög partner is felismerte, hogy az EU-tagság megoldja a *credible-commitment* dilemmát,

amely miatt – Fearon nyomán – a török haszonfüggvény közép- és hosszú távon akkora bizonytalanságot mutatott, hogy megérte vállalni a megegyezés elmaradásának költségét. 2002 után a végső fenyegetés, a Törökországgal való egyesülés, hitelét vesztette, a gazdasági helyzet minden korábbinál rosszabbnak tűnt. Éppen ezért – az extrahasznot védelmező göröggel szemben – a török tárgyalási pozíciónak logikusan meg kellett keményednie, majd a kritikus pillanatban mutatni csak bizonyos fokú rugalmasságot – összhangban a *mainstream* alku-elméletekkel, melyek *hard-bargaining*, azaz „kemény alku" helyzetben jellemzően kifárasztási taktikát követő „határidő-megelőző" *meltdown* vagy *big-bang* megoldást jósolnak, a „gyáva nyúl"-játék stratégiái alapján. Így racionális viselkedésnek tartható, hogy az 1999-től egyre intenzívebbé váló csatlakozási tárgyalások ellenére Denktas elnök a provokációig menően merev tárgyalási pozíciót választott, sőt, két ízben meg is szakította a tárgyalásokat.

Magyarázatunk itt alapjaiban eltér az EU biztonságpolitikai koncepcióinak kialakításakor elfogadott premisszáktól. Az ezeket elfogadó policy-elemzések ugyanis úgy tekintik, hogy a ciprusi török elit egyszerűen a saját pozícióit védelmezte, valamint „identitása" következtében utasította vissza a megegyezést. Ennek megfelelően a kísérlet sikere abban állt volna, hogy sikerül-e Ciprust a török fél preferenciáinak megváltoztatása révén „posztmodern állammá" formálni (Tocci, 2000:42).

A fenti gondolatmenet ugyanis azt feltételezi, hogy a racionális aktor-hipotézis nem érvényes Észak-Ciprusra, vagy csak akkor érvényes, ha elfogadjuk, hogy Denktas elnök és környezete kizárólagosan érdekelt volt a kvázi-állam révén realizálható privát vagy csoporthaszon megőrzésében. Ez a magyarázat azonban nagyon bizonytalan lábakon áll. Egyfelől az Annan-terv alapján létrejövő megegyezés olyan arányú reprezentációt, illetve olyan széles önkormányzatot biztosított volna a ciprusi török elit számára, hogy annak semmiképpen nem kellett volna saját hatalmi helyzetének felszámolódásától tartania. Sokkal reálisabb fenyegetést jelenthetett a kiábrándult, csökkenő életszínvonalú török lakosság választói „bosszúja", amennyiben az elit elmulasztja a kedvező feltételek mellett létrejövő, nagyon komoly gazdasági-társadalmi haszonnal járó megegyezést. Ez aztán be is következett: a török lakosság egyre inkább késznek mutatkozott elfogadni a megegyezést, és 2004 tavaszán (a célegyenesben) az új miniszterelnök támogatta, Denktas elnök pedig sokkal kevésbé utasította el azt, mint várható lett volna, és mint korábban tette. Denktas 2003-ban ankarai látogatása során még meggyőzte a török vezetők többségét, hogy – a török külügyminisztérium álláspontjával szemben – elutasíthassa a népszavazás tervét. 2004 februárjában azonban, amikor az idő kezdett elfogyni, Erdoğan miniszterelnökkel együtt már

ő is azon a véleményen volt, hogy a nemzetközi közösség javaslatai – ha személyesen el is utasítja őket – népszavazásra kerülhessenek (Robins, 2003:558-559). Pozíciójának eltolódását jelzi az is, hogy nem mondott le – holott korábban az „igen" szavazatok győzelme esetére ezt helyezte kilátásba. A népszavazás előtt ugyan a „nem" választ támogatta, azonban ezt az állásfoglalását – és ezt az elemzések gyakran nem kötik össze – messzemenően hiteltelenítette az a pozíció, amelyet Erdoğan miniszterelnökkel az ENSZ-ben képviselt, és amely során egészen addig ment el, hogy Kofi Annant informálisan felhatalmazta, hogy saját belátása szerint oldja meg a tárgyaló felek által a határidő lejártakor kompromisszumosan még nem rendezett kérdéseket. Sokkal helytállóbb azt mondani, hogy Észak-Ciprus számára a tárgyalásoknak ez a szakasza olyan kivételes szituációnak minősült, melyben az adott kereteken (az Annan-terven) belül minden megoldás várható haszna meghaladta a *non-agreement* hasznát – másképpen ugyanis nem tudnánk értelmezni a Kofi Annan felé tett Erdoğan-gesztus néma jóváhagyását (Robins, 2003:559-560). Ha úgy tetszik, a nemzetközi partnereknek tett kijelentések súlyát a belföldön kommunikált üzenetekénél nagyobbnak tartjuk.

A racionális döntések elméletének alapján álló, az egységes aktor-premisszához ragaszkodó modell, amely a biztonság-dilemmából kiindulva a ciprusi konfliktust *credible commitment*-dilemmaként értelmezi, konzekvensen magyarázza a török kisebbség politikai képviseletének viselkedését. Ám képes-e a modell a Ciprusi Köztársaság pozícióváltását hasonló módon magyarázni? A görög magatartással kapcsolatos *explanandum* mindenekelőtt az Annan-terv váratlan elutasítása. A török fél álláspontjával kapcsolatban már kritizált identitás-alapú magyarázatok ebben az esetben sem bizonyulnak minden tekintetben kielégítőnek. A tapasztalt, és hosszú úton a megegyezés szükségességének felismeréséig eljutó Kleridesz elnök bukását és Papadopulosz hivatalba lépését törésként felfogó magyarázat ugyanis azt nem tudja értelmezni, hogy a korábban megegyezéspárti társadalom túlnyomó többsége miért fordult szembe az Annan-tervvel. Nem vitatjuk azt az állítást, mely szerint Kleridesz valóban „európaizálódott", tehát hogy korábbi álláspontját valóban elvi okokból változtatta meg, és ezen elvek hatására kampányolt a népszavazást megelőzően az „igen" mellett. Ciprus állami (kormányzati *és* társadalmi) viselkedését azonban ez nem magyarázza.

Nézetünk szerint a racionális modell ebben az esetben is gazdaságosabb, és nagyobb magyarázó erejű. Eszerint, mint erre már utaltunk, a megegyezés a ciprusi görög állam számára csak az 1974 utáni viszonyokhoz képest jelentett volna előrelépést. A legfőbb haszon a török csapatok távozása lett volna, azaz biztonságpolitikai természetű volt (Zervakis,

1997:140). 1999 és 2002 között a kormányzat valóban próbálkozott is a megegyezéssel. Az ígéretes, 2003-as tárgyalási hajrát követően minden adottnak tűnt egy *last-minute* kompromisszumhoz. Ebben a helyzetben következett be a ciprusi politika pálfordulása.

Nézetünk szerint a változás egyetlen oka az Európai Unió negatív ösztönzőinek a csatlakozással bekövetkező elavulása volt. Mindaddig, amíg Brüsszel elsőrendű feltételként kezelte a megegyezést, a ciprusi fél eminens érdeke volt akár komoly engedményeket is tenni a török félnek. Utóbbi azonban kemény alkupozíciót választott, és a görög alkalmazkodás nem mást jelentett volna, mint az Annan-tervnél is lazább unió elfogadását. Nézetünk szerint ez a ciprusi görög kormány számára elfogadható lett volna, ám korántsem jelentette az elérhető maximumát, a megegyezés helyettesítési rátája pedig monoton csökkent, ahogy a csatlakozás egyre közelebb került. Az EU álláspontja, mint fentebb jeleztük, a teljes kondicionalitástól a részleges kondicionalitás felé mozdult el, és az Unió egyre inkább késznek mutatkozott a déli állam felvételére a kompromisszum elmaradása esetén is, ezzel szándékolatlanul egyre komolyabb ösztönzőket adva a ciprusi görögségnek álláspontja keményítésére. A csatlakozás ugyanis megegyezés nélkül éppúgy teljes biztonságot garantált a köztársaság számára, *ceteris paribus*, mint a megegyezés+csatlakozás szcenárió. Ezzel a Ciprusi Köztársaság *win-win* helyzetbe került: ahogy a török fél egyre inkább érdekeltté vált a megegyezésben, úgy vált a görög fél egyre kevésbé elkötelezetté.

Kétségtelen tény, hogy a tárgyalási pozíciókból mindez nem volt kiolvasható, hiszen azok 2003 közepéig változatlanok maradtak. Ezt azonban nem nehéz megmagyarázni: a török alkustratégiáról már szóltunk, a déli állam pedig pontosan addig a pontig nem adta fel álláspontját, amíg a csatlakozási szerződést alá nem írták. Papadopulosz az Annan-tervet nyilvánosan csak 2003 decemberében vetette el (Tocci, 2004:555). A csatlakozási szerződéssel az EU a nyomásgyakorlás minden eszközét elvesztette a Ciprusi Köztársasággal szemben, amelynek számára éppen a csatlakozás következtében a *non-agreement* költsége az újraegyesítés szimbolikus értékével vált egyenlővé, azaz a korábbi – biztonságpolitikai természetű – költség eltűnt a számításokból (Tocci, 2004:558).

Visszatérve képletünkhöz: a török pozíció alapján arra a következtetésre jutottunk, hogy a megegyezés+csatlakozás megoldás révén az alku első, hosszú fázisában (1999-2003) az $U_{Gkompr}+U_{cs}$ hasznot realizáló görög államtól Észak-Ciprus további ΔU_{Gkompr} hasznot igyekezett kiharcolni, azaz el kívánta mozdítani a görög álláspontot az Annan-tervtől egy még lazább konföderáció irányába. A csatlakozás azonban a kondicionalitás változása miatt megegyezés nélkül is elképzelhetővé vált. Mivel utóbbi elsődleges haszna Dél-Ciprus számára a biztonságpolitikai fenyegetés megszűnése volt, a megegyezés alternatív költsége

radikálisan lecsökkent, hiszen az állam biztonságát az uniós tagság maga is garantálta. Figyelembe véve a török területek gazdasági életképtelenségét, valamint a Törökország csatlakozási szándéka által eleve kizárt egyesülés valószerűtlenségét, Dél-Ciprus semmit sem nyert volna engedményei révén, középtávon pedig ekkor már valószínűsíthető volt, hogy Észak-Ciprus fokozatosan egyre több engedményre lesz hajlandó a gazdasági túlélést jelentő megegyezés érdekében. Éppen ezért a görög részek pálfordulása, akárcsak előzőleg a török magatartás, racionális – méghozzá racionális etnonacionalista – stratégiának tekinthető.

V. Konklúziók

Nézetünk szerint tehát a csatlakozási kondicionalitás felfüggesztése járt végzetes hatással a ciprusi békefolyamatra. Ebből a felismerésből két kérdésre vonatkozóan vonhatók le következtetések. Egyfelől nem bizonyult hatékonynak az a biztonságpolitikai paradigma, amely az Európai unió ágenseinek – így a Bizottságnak, a Tanácsnak és tárgyalóiknak – fellépését motiválta és meghatározta. (Vö. Hannay, 2004.) A megegyezés a fenti modell szerint létrejöhetett volna, ha az Európai Unió nem értéktelített identitással rendelkező aktoroknak tekinti a folyamat szereplőit, hanem haszonmaximalizáló játékosoknak, és a várható kifizetéseket olyan feltételekhez köti, amelyek érdekeltté teszik mindkét játékost a megegyezésben. Ez a török felet illetően sikerült is, ám annak az árán, hogy a görög kormány és társadalom számára a megegyezésnek – az egyesülés szimbolikus hasznát leszámítva – nem lett volna valódi hozadéka. Éppen ezért megkérdőjeleződik az Unió biztonságpolitikai logikája, és a reálpolitika ígéretes stratégiaként jelenik meg. Nem meggyőző ugyanakkor a konstruktivista magyarázat, amely az Unió konfliktuskezelő politikájának kialakulatlanságával érvel. Nézetünk szerint az Európai Uniónak semmilyen eszközre nem lett volna szüksége, amely ne állt volna rendelkezésére. Annak, hogy „egyes közösségi intézmények döntései tovább élezték a konfliktust", nem találtuk komoly bizonyítékát. (Tocci, 2004:568-571).

A ciprusi kérdés megoldásának elmaradása az államkudarcok tanulmányozása szempontjából két jelentős tanulsággal is bír. Először is felhívja a figyelmet azoknak a szociológiai (döntően új institucionalista) elméleteknek a jelentőségére, amelyek a normatranszfer és a társadalmi tanulási folyamatok körülményeivel és feltételeivel foglalkoznak. Tömören összegezve ezeknek nézetünk szerint a ciprusi kérdés által is alátámasztott lényegét, azt mondhatjuk, hogy a hazai és nemzetközi szintek közötti interakciók esetén mindenképpen éles határvonalat kell húzni a konzekvencialista és az

értékracionális logikát követő hazai szereplők között (March-Olsen, 1989:160-161; Schimmelfennig, 2001). Ha ugyanis a nemzetközi közösség elvárásait vesszük kiindulópontként, szembesülünk annak nehézségével, hogy miként lehetséges megkülönböztetni, hogy a kooperáló hazai szereplők saját, inkompatibilis normarendszerüket védelmezve működnek-e együtt, vagy valóban azonosulnak a nemzetközi közösség normáival. Előbbi esetben ugyanis a pozitív és negatív ösztönzők megszűnése a magatartás megváltozásához vezet – ahogy az RoC tárgyalási pozíciója is megkeményedett, amint ennek a lépésnek a költsége (a csatlakozási szerződés aláírásával) megszűnt.

Ráadásul úgy tűnik, a hazai elitek agendája és normarendszere nehezebben alakítható, mint azt akár az europaizáció egyes képviselői, akár a demokratizációs elméletek szószólói gyakran gondolják. A sikeres normatanulás kiemelkedő példáját nyújtják a közép-európai országok, ám ezek olyan pillanatban kerültek intenzív kapcsolatba a nyugati mintákkal, amikor örökölt intézmény- és szabályrendszereik mély válságban voltak, és nagyjában-egészében delegitimálódtak (Offe, 1995; Thomas, 2005; Kyvelidis, 2000). Ilyen orientációs válság esetén érthetően jók a sikeres tanulás esélyei – ám a „bukott állam", Ciprus éppenhogy nagyon jól teljesített (úgy politikailag, mint gazdaságilag) a kilencvenes években.

A szociológiai irodalom által megállapított keretfeltételek katalitikus hatású változók, ám nem folyamatváltozók, azaz nem magyarázzák a folyamatot magát. Úgy tűnik, a normatanulás tartósságát leginkább a *rhetorical action*-típusú konstruktivista elméletek képesek magyarázni, amelyek a retorikai csapda fogalmával operálnak. Ezek szerint az elitek általában nem érdekeltek saját identitásuk és preferenciáik feladásában, ám erre kényszerülnek, ha a körülmények (például a nemzetközi közösség nyomása és ösztönzői) rákényszerítik őket konkrét lépések és nyilatkozatok megtételére, összekötve saját hitelüket az új normák védelmével (Schimmelfennig, 2001; Finnemore és Sikkink, 1998; Finstad, 1998). Ez demokratikus társadalmakban általában hatásosabb, de mindenhol működhet, ahol a nyilvánosság működésének feltételei adottak. Ez volt megfigyelhető Magyarországon a kilencvenes években, akárcsak például az orosz kisebbség kezelése kapcsán Lettországban és Észtországban az évezredforduló környékén, a csatlakozási folyamat előrehaladtával. Ott az elitek politikai legitimitása az integráció sikerétől függött – éppen ezért nem kockáztathatták ennek sikerét, és így belekényszerültek a társadalmi preferenciákkal akár ellentétes lépések megtételébe és legitimálásába is. Az integráció diskurzusa mintegy esernyőszerűen maga alá fogta a kisebbségi kérdést. Ezzel ellentétben, mint látható volt, a ciprusi görög közösségben ez nem történt meg, és a külpolitikai cselekvéseket az etnonacionalista reflexek határozták meg.

Ebből az esetből általánosítva láthatóvá válik, hogy az államkudarcoknak a nemzetközi közösség által történő menedzselése során valószínűleg jóval nagyobb figyelmet kellene fordítani az államépítésben és -működtetésben szerepet játszó hazai aktorok preferenciáira, hangsúlyozottan nem megelégedve a pillanatnyi kooperativitással (ez tűnik jelenleg a leggyakoribb kritériumnak). Ehelyett – pozitív és negatív ösztönzők révén – a hazai szereplőktől olyan állásfoglalásokat és intézkedéseket kell kicsikarni, amelyek a politikai elitet (tehát az ellenzéket is) felzárkóztatják a korábbi konfliktus logikájával és az e logika által intézményesített korábbi identitásokkal ellentétes új normák mögé. A sikert a valódi világban persze nem lehet garantálni, ám az esélyek az empíria tanulsága szerint növekednének. Az is előfordulhat persze, hogy a nemzetközi közösség nem elég erős ezek kicsikarására – ilyenkor pedig le kell vonni a konzekvenciákat, és a lehetséges minimális programok elérésére törekedni.

További fontos tanulsága a ciprusi tárgyalások kudarcának, hogy általában nem praktikus elhanyagolni az államkudarcok után kialakuló intézmények és normák erejét. Ezek azért lehetnek képesek megszilárdulni, mert képesek egy kritikus küszöbnél nagyobb arányban biztosítani bizonyos javakat a társadalom számára. Adott esetben még humanitárius katasztrófák idején is fellelhetőek nagyon erős intézmények, amint azt a nemzetközi közösség Szomália vagy a nagyon is életképesnek tűnő nyugat-afrikai *de facto* állam, Taylorland esetében is tapasztalhatta. Nem tűnik tehát célravezetőnek a *go in-get out* típusú intervenciós stratégiákban gondolkodni, de még a liberális „segély és fejlesztés” (*aid and development*) diskurzus premisszái is problematikusak, hiszen azt feltételezik, hogy a társadalom többsége preferálná az új rendet a régihez képest (Duffield, 2001). Egészében véve tehát nem kielégítőek a realista/biztonságpolitikai, de még a liberális/humanitárius *policy*-kezdeményezések premisszái sem, amelyek, úgy tűnik, egy dologgal nem vetnek kellő mértékben számot: a „terepen” talált intézmények erejével.

Hivatkozások, felhasznált irodalom:

Bacheli, Tozun (1997): „Cyprus in the Post-Cold War Era: Moving towards a Settlement?". In: *Greek-Turkish Relations and US Foreign Policy: Cyprus, the Aegean and Regional Stability*. Washington: US Institute of Peace. 20-29.

Cyprus 2005: „Cyprus". in: *Freedom in the World, 2005*. Freedom House. http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&year=2005&country=6722. Letöltve: 2006. március 1.

Dieringer, J. - Lindstrom N. (2002): The Europeanization of Regions in EU-Applicant Countires: A Comparative Analysis of Hungary, Poland, Romania and Slovenia. *CEU Working Papers IRES No. 2002/3*. Budapest: Central European University.

Diez, Thomas et al. (2004): The EU and the Transformation of Border Conflicts. EU Border Conference Working Papers.

Diez, Thomas (2002): „Last Exit to Paradise? The European Union, the Cyprus Conflict and the Problematic 'Catalytic Effect'". in: Thomas Diez (szerk.): *The European Union and the Cyprus Conflict: Modern Conflict, Postmodern Union*. Manchester & New York: Manchester University Press. 139–162.

Duffield, Mark (2001): Global Govarnance and the New Wars: The Merging of Development and Security. London: Zed.

Eralp, D. U. and Beriker, N. (2005): "Assessing the Conflict Resolution Potential of the EU: The Cyprus Conflict and Accession Negotiations". *Security Dialogue* 36:2, 175-192.

Fearon, James R. (1995): „Rationalist Explanations for War". *International Organization,* 49:2. 379-414.

Finnemore, Martha – Sikkink, Kathryn (1998): "International Norm Dynamics and Political Change". *International Organization,* 54:4, 887-917.

Finstad, Nils (2001): "The Rhetoric of Organizational Change". *Human Relations,* 51:6. 717-740.

Guney, Aylin (2004): „The USA's Role in Mediating the Cyprus Conflict: A Story of Success or Failure?". *Security Dialogue,* 35:1, 27-42.

Hannay of Chiswick, Lord (2004): „Cyprus: Missed Opportunities and the Way Ahead". *Journal of Southern Europe and the Balkans,* 6:1, 7-12.

Jordan, Pamela (2003): "Does Membership Have Its Privileges? Entrance into the Council of Europe and Compliance with Human Rights Norms". *Human Rights Quarterly,* 25., 660–688.

Kaliber, A (2005): "Securing the Ground Through Securitized 'Foreign' Policy: The Cyprus Case". *Security Dialogue,* 36:3, 319–337.

Krasner, Stephen D. (2004): „Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failing States" *International Security,* 29:2, 85–120.

Kyvelidis, Ioannis (2000): "State Isomorphism in the Post-Socialist Transition". *European Integration Online Papers,* 4:2. http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-002.htm.

Loizides, Neophytos (2002): „Greek-Turkish Dilemmas and the Cyprus EU Accession Process". *Security Dialogue,* 33:4, 429-442.

March, J. G. and Olsen J. P. (1989): *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.

Nugent, Neill (2003): „A New Look at the Cyprus Problem: Thomas Diez, ed., *The European Union and the Cyprus Conflict: Modern Conflict, Postmodern Union* Manchester & New York: Manchester University Press"; *International Studies Review,* 2003:5, 245-247.

Offe, Claus (1995): "Designing Institutions for East European Transitions". in: Nielsen, Klaus – Bob Jessop – Jerzy Hausner (szerk.): *Strategic Choice and Path-Dependency in Post-Socialism: Institutional Dynamics in the Transformation Process*. Elgar. 47-66.

Reisman, W. Michael (2001): „In Defense of World Public Order". *American Journal of International Law,* 95:4, 833–35.

Robins, Philip (2003): „Confusion at Home, Confusion Abroad: Turkey between Copenhagen and Iraq". *International Affairs,* 79:3, 547-566.

Romsics Gergely (2006): „Taking Scope Conditions and the Domestic Setting Seriously". in: *The European Union and Its Eastern Neighbourhood*. Vilnius: Mikolas Romeris University Press. [Megjelenés alatt. Megjelenés várható ideje: 2006 tavasz.]

Rotberg, Robert I (2002): „The New Nature of Nation State Failure". *The Washington Quarterly,* 25:3, 85-96.

Rotberg, Robert I (2004/5): „Strengthening Governance: Ranking Countries Would Help". *The Washington Quarterly,* 28:1, 71–81.

Schimmelfennig, Frank (2001): "The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union". *International Organization,* 55:1, 47-80.

Schimmelfennig, Frank (2002): „Introduction: The Impact of International Organizations on the Central and Eastern European States – Conceptual and Theoretical Issues". in: Linden, R. (szerk.) *Norms and Nannies: The Impact of International Organizations on the Central and Eastern European States*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield. 1-22.

Talmon, Stefan (2001): „The Cyprus Question before the European Court of Justice". *European Journal of International Law,* 12., 727-750.

Thomas, Daniel C. (2005): "Human Rights Ideas, the Demise of Communism, and the End of the Cold War". *Journal of Cold War Studies,* 7:2, 110–141.

Tocci, Natalie – Koviridze, Natalie (2004): „Cyprus". in: Coppieters, Bruno et al.: *Europeanization and Conflict Resolution: Case Studies from the European Periphery*. Gent: Academia. 63-105.

Tocci, Natalie (2000): *The 'Cyprus Question': Reshaping Community Identities and Elite Interests within a Wider European Framework*. CEPS Working Document No. 154, September 2000.

Tocci, Natalie (2003): „Towards peace in Cyprus: Incentives and Disincentive". *The Brown Journal of World Affairs,* 10:1, 199-211.

Tocci, Nathalie (2004): „EU Intervention in Ethno-political Conflicts: The Cases of Cyprus and Serbia-Montenegro". *European Foreign Affairs Review,* 9., 551-573.

TRNC 2005: „Northern (Turkish) Cyprus [Cyprus]". In:*Freedom in the World, 2005*. Freedom House. http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&year=2005&country=6889. Letöltve: 2006. március 1.

United Nations Secretary-General: *The Comprehensive Settlement of the Cyprus Problem, Fifth Version*. http://www.cyprus-un-plan-org. Letöltve: 2005. március 1.

Wallace, William (2002): *Reconciliation in Cyprus: the Window of Opportunity*. Florence: EUI, Mediterranean Programme Report.

Wolleh, Oliver (2002): "Zypern: Gesellschaftliches Rapprochement im Spannungsfeld von impliziter Anerkennung und Repression". *Südosteuropa Mitteilungen,* 42:2, 83–99.

Zervakis, Peter (1997): "The Accession of Cyprus to the EU: The Greek Viewpoint". in: *Cyprus and the European Union, New Chances for Solving an Old Conflict?* Szerk. Heinz-Jürgen Axt – Hansjörg Brey. München: Südosteuropa-Gesellschaft. 137–150.

Az elfeledett, újrafelfedezett és újjáépítendő Afrika

Gyenge államok és államkudarcok Afrikában

Búr Gábor

Kulcsszavak: gyenge állam – bukott állam – törékeny állam – kormányzati hiányosság – mintaországok – „történelem nélküli kontinens" – a gyarmati népek infantilizálása – a Berlini Kongó Konferencia – „tényleges és valóságos" birtokbavétel – Szokotói Kalifátus – közvetett uralom – „tribalizmus" – a Casablanca-csoport – a Monrovia-csoport – az afrooptimizmus vége – „Afrika balkanizációja" – állam- és nemzetépítés – „protoállamok" – az állam „kriminalizációja" - Strukturális Alkalmazkodási Program – „*low tech*" háborúk – nemzetközi terrorizmus – menekültek - biztonságpolitikai kihívások.

I. A kérdés jelentősége

A szubszaharai vagy Fekete-Afrikáról, erről a közel ötven államot magába foglaló nagytérségről[1] nem könnyű általános megállapításokat tenni, az egyes országok széttartó fejlődése nagyobb távlatokban valószínűsíthetően lehetetlenné is teszi az ilyen próbálkozásokat. Az államok működésének zavara azonban olyan elterjedt jelenség, amiben a kontinens meglepő egységességet mutat. Más földrészeken is találkozunk számos, a diszfunkció jegyeit mutató állammal, azonban az egyedi és az általános viszonylatában Afrika rendhagyó kivételt mutat. A „gyenge állam" (*weak state*), az „államkudarc" (*state failure*), vagy a „bukott állam" (*failed state*) az elmúlt két évtizedben rendre visszatérő kifejezések az Afrikával foglalkozó publikációkban (Mazrui, 1995:28). Sok kritika is megfogalmazódott a fenti fogalmak kapcsán, sokan a Nyugat előítéletes megközelítésének bizonyítékát látják bennük. A visszafogottabb brit szóhasználatban ezért gyakorta a bukott állam helyett a „törékeny állam" (*fragile state*), vagy a még ennél is diplomatikusabb „kormányzati hiányosság" (*governance shortcomings*) kifejezés köszön vissza. A német nyelvű szakirodalomban az államkudarc (*Staatsversagen*) bevett fogalom, míg a francia nyelvűben elsősorban az „államkrízissel" (*Crises de l'Etat*) találkozhatunk. Mindezek a meghatározások azonban az Afrika közelmúltjával és jelenével foglalkozók számára nem jelentenek mást, mint egy régóta ismert, empirikusan leírt jelenség rendszerbe foglalását.

Az 1980-as években még elsősorban az afrikai államok „marginalizálódásáról" írtak, (Medard, 1991:198) akkoriban elsősorban eladósodásuk kapcsán. Ugyancsak ekkor jelent

meg a „gyenge állam” fogalma, mint a gazdasági bajok kiküszöbölésére tett kudarcos kísérletek eredménye (Jackson és Rosberg, 1982:1-4). Ez elsősorban a kontinens világgazdasági súlyának csökkenését írta le, mint Afrika virtuális lecsúszását a világtérképről. A kérdés ekkoriban szinte kizárólag a humanitárius szervezetek problémája volt, főként ők szembesültek a segélyek állami és nem-állami megcsapolásának jelenségével, illetve a rosszul működő, vagy működésképtelen állam problémájával. 2001 szeptembere óta azonban ez alapvetően megváltozott. A legszegényebb, leginkább szétesett, vagy szétesőben levő államok politikailag és stratégiailag felértékelődtek, a biztonságpolitika érdeklődésének homlokterébe kerültek. A már az 1990-es évektől használatos fogalom, az államkudarc a fentieknél tágabb jelentéssel bír (Herbst, 1996-97:120), s napjainkra a kontinens országainak jelentős hányadára alkalmazható. A kivételeket korábban „mintaországoknak” volt szokás nevezni, ám ezek a mintaországok, lásd Zimbabwe, Elefántcsontpart stb., sorra váltak maguk is az államkudarcok mintapéldájává. Így a kivételek számbavétele mind egyszerűbbé vált, mára a lista lényegében három országra redukálódott: Dél-Afrikára, Botswanára és Mauritiusra. Mauritius kétségkívül jó úton halad, hogy rövid időn belül valódi küszöbországgá váljék, ám már mérete miatt[2] sem játszik fontos szerepet Afrikában. Hasonló a helyzet Botswanával,[3] ám a viszonylag csekély lakosságszám ellenére az ország gazdasági és politikai teljesítményét általános elismerés övezi. Azonban a HIV-fertőzöttek roppant nagy aránya (a felnőtt népesség kétötöde) nem csupán az eddigi eredményeket veszélyezteti, hanem az ország jövőjét is fenyegeti. A kontinens gazdasági – és mindinkább politikai – óriása, a Dél-Afrikai Köztársaság pedig egyelőre a siker és a kudarc határán egyensúlyoz (Johnson, 2004:219). Sok kritika is megfogalmazódott a fenti fogalmak kapcsán, főként a „bukott állam” bélyeget sérelmezve, amit a Bretton Woods-i intézményekkel, vagy éppen az USA kormányával nem kellőképpen együttműködő országokra sütöttek. A kétségtelenül jó szándékú, Afrika iránt elkötelezett szerzők az eredetileg Ázsiára megfogalmazott „gyenge állam – erős társadalom” dichotómiát Afrikára is alkalmazni kezdték, messze távolodva a mindennapok realitásaitól és a tudományosság kritériumaitól. Ennél már a „kvázi állam”, vagy a „nem állam” definíciók is működőképesebbnek bizonyultak (Migdal, 2001:15).

A fentiekből is nyilvánvaló, hogy Afrika különös fontossággal bír az államkudarcok tanulmányozása terén. Az itteni esetek száma is messze fölülmúlja a többi kontinensét, sőt egyes szerzők egyenesen az első kudarcot vallott kontinensről írnak. Rotberg szinte költői fordulattal írja le a hidegháború lezárulása óta elburjánzó államkudarcokat *(„cascading plethora of state failure”*), amit ő is elsősorban Afrikára, s csak kisebb mértékben Ázsiára használ. Évtizedünk bukott államai sorában az egyetlen Afganisztán mellett csupa afrikai

országot említ: Angolát, Burundit, a Kongót, Libériát, Sierra Leonét, valamint Szudánt (Rotberg, 2003:10-11). A tekintélyes washingtoni Carnegie Alapítvány által közzétett államkudarc-lista is az imént vázolt Afrika-képet látszik alátámasztani, a megnevezett 60 ország majdnem fele afrikai, míg a tíz legérintettebb ország közül hét (Foreign Policy, 2005). Ezen a kontinensen található Földünk minden kétséget kizáróan „legbukottabb" állama is, Szomália. Szomorú sajátosság, hogy az egyetlen Dél-Afrika kivételével a földrész összes nagy állama kritikus állapotban van (Herbst, 2000:146). Nigéria, mint a legnépesebb állam, a teljes nyugat-afrikai régiót destabilizálhatja, ahogy ez már meg is történt a Kongói Demokratikus Köztársaság vonatkozásában a Nagy-tavak vidékén.

Elterjedt vélekedés a mai államkudarcokat az európai gyarmatosítás számlájára írni. Más térségekben (pl. Ázsiában) azonban a hasonló történelmi háttér nem feltétlenül vezetett államkudarcokhoz. Mára az is egyértelművé vált, hogy az egykori anyaországok szerepe még közvetett formában sem meghatározó, például a korábbi várakozások ellenére a volt francia gyarmatok sem bizonyultak immunisnak az államkudarc ellen, holott a többieknél jóval erősebb intézményeket örököltek.

II. Előzmény és előkép - európai gyarmatok Afrikában

Afrika nem csupán az emberiség bölcsője – az emberi civilizáció egyik legkorábbi megjelenése, az egyiptomi is e földrészhez köthető. Núbia és Akszum államai a közvetlen egyiptomi befolyás eredményei voltak. A középkor és az újkor egy sor afrikai állam létrejöttének és virágzásának a kora.[4] Még a 19. században is jöttek létre új államalakulatok a Futa Dzsalontól a Fuláni Birodalomig. Mégis, Ázsiától, sőt Észak-Afrikától eltérően az európai hatalmak nem elsősorban az egykori afrikai államok meghódítása révén tettek szert gyarmatokra a trópusi Afrikában. Ezek az afrikai államok a 19. századra többségében már szétestek, vagy éppen a gyarmatosítók hadjáratai számolták fel őket. Ez azt a benyomást erősítette az európai gyarmatosítókban, hogy Afrika "történelem nélküli kontinens" volt a gyarmatosítást megelőzően, az államiság a fehér ember ajándékaként érkezett. Ma is sokan tekintenek az afrikai gyarmati államokra mint egyfajta "kulturális projekt" termékére, ami a gyakorlatban az európai közigazgatási technikák, ismeretek és rutinok transzferét jelentette a gyarmatosító hegemóniájának biztosítása érdekében (Kössler és Melber, 1996:79-80). A gyarmati államot a gyarmatosítók olyan társadalmi közegbe ültették át, amely teljes mértékben különbözött a származási helyén jellemző (Európa) feltételektől. Ezt az ellentmondást a gyarmati népek infantilizálásának útján próbálták meg feloldani. Az

igazságszolgáltatás kiépülésétől kezdve féloldalas maradt,[5] s a hatalmi ágak szétválasztása még papíron sem valósult meg. A politikai kultúra alappillérei a diktatórikus elnyomás, a meghunyászkodás és a hatalomhoz való alkalmazkodás, a vertikális struktúrák hiánya és a horizontális struktúrák túltengése maradtak.

Az egykorvolt afrikai államok és az államiságot nem ismerő régiók sorsa egy valamiben közös volt. Területeik beletagolódtak az újonnan létrehozott európai birtokokba - a helyi viszonyok függvényében - mint védnökségek, vagy mint közvetlenül bekebelezett, európai irányítás alatt álló területek. Az új határokat a 19. századi Afrika esetében az európai hatalmak fővárosaiban húzták, azok kizárólag az egymással rivalizáló gyarmatosítók közötti erőviszonyokat tükrözték. Ilyenformán sem történelmi előzményei, sem etnikai szempontjai nem voltak e határok meghúzásának. Az európai gyarmatosítók az afrikai birtokokért folytatott versenyfutásban el akarták kerülni az egymás közötti fegyveres konfliktusokat. Ezért igyekeztek nemzetközi jogilag szabályozni a területszerzést. Olyan esetekben, ahol többen is aspiráltak egy-egy területre, a gyorsaság döntötte el a hovatartozás kérdését.

Az afrikai államhatárok meghúzása az európai hatalmak részéről alapvetően két, egymást követő szakaszból állt. Az első lépés a riválisokkal történő megállapodás volt. Ez még csupán „diplomáciai határ" volt, amit a terepen kellett kijelölni. Csak ezután lehetett végleges határokról beszélni. E két szakaszt néha évek, néha akár évtizedek is elválaszthatták egymástól. Mivel Afrika a diplomáciai egyezkedésekben részt sem vett, nem alanya, csupán tárgya volt az ezt követő megállapodásoknak. Csak az a szerep jutott számára, hogy a tárgyalásokhoz érveket szolgáltasson a helyi törzs- és falufőnökökkel, "királyokkal" aláíratott, gyakorta kétes értékű és tartalmú szerződések révén. Az 1884-1885-ben megrendezett Berlini Kongó Konferencián 13 európai ország és az Egyesült Államok küldöttei határoztak Afrika máig érvényes államhatárairól. Ezen az eseményen egyetlenegy afrikai sem volt jelen. Az elfogadott határozatok között döntő fontosságú volt, hogy az afrikai foglalásokat "tényleges birtokbavételnek" fogadták el. Ez a megállapodás két újítást vezetett be: az aláíró hatalmakkal szembeni értesítési kötelezettséget a jövőbeni foglalásokról, valamint a szóban forgó terület "tényleges és valóságos" birtokbavételének bizonyítási kötelezettségét, amely "a megszerzett jogokat védi, és a békét biztosítja" (Hangula, 1991:35).

Ez a nemzetközi jogi szabályozás véget vetett az informális birtoklás, a „*paper protectorates*" korábbi gyakorlatának. Ugyancsak új és meghatározó fontosságú volt, hogy az aláírók jogilag egyenrangúnak fogadták el a "gyarmat" és a "védnökség" kategóriákat. Afrika számára ez azzal a hosszú távú következménnyel járt, hogy a különböző időpontokban, különböző feltételekkel és jogállással megszerzett területeket minden további nélkül lehetett

egymással összevonva nagyobb egységekbe rendezni. Az európai riválisok az így egységesített jogállású területek határait ezután addig tolhatták ki, ameddig egy másik gyarmatosító "ténylegesen birtokba vett" felségterületébe nem ütköztek. A gyarmatosítás folyamatában a végleges rendezést a "versenyfutás Afrikáért" hozta el, amely a 19-20. század fordulójáig gyökeresen felforgatta az afrikai viszonyokat.[6]

A sebtében megszerzett különböző földrajzi tájakat és az esetek többségében különböző népeket, egymástól eltérő státussal bíró területi-politikai egységeket egységes egésszé kellett szervezni. Így születtek meg az új gyarmati államok az európaiak által megvont új határok között. A határok véglegesítése után elérkezett annak az ideje, hogy a versenyfutás során a törzsfőnökökkel kötött szerződéseket átültessék a gyakorlatba.[7] Ahogy például a nagy múltú királyság, Buganda az Uganda Protektorátus részévé vált, úgy a legtöbb afrikai királyságot is az újonnan létrejött gyarmati közigazgatási egységekbe olvasztották be. Csak néhány olyan hagyományos fekete-afrikai állam volt, amely területi integritását lényegében teljes mértékben megőrizve élte túl a gyarmati korszakot - Kelet-Afrikában Ruanda, Burundi és Zanzibár, Dél-Afrikában Baszutóföld[8] és Szváziföld. Ezekben az országokban az európai gyarmatosítók nem számolták fel az uralkodók hatalmát, hanem együttműködésre kényszerítették őket. Az uralkodók kezében megmaradt hatalom nagy eltéréseket mutatott, néhányan közülük csupán reprezentatív funkciókat láthattak el, a dél-afrikai uralkodók viszont megtarthatták alattvalóik feletti hatalmuk és jogosítványaik jelentős részét.

Ezek a prekoloniális rendszerek más és más okok miatt öröklődtek át a gyarmati korszakba. Zanzibár különleges megítélés alá esett, a brit konzulok és a brit flotta határozták meg az ügyeket, előbbiek a szigetállam nem hivatalos miniszterelnökeivé váltak anélkül, hogy ez az anyaország adófizetőinek egyetlen fillérjébe belekerült volna. Ruanda és Burundi túlságosan messze voltak a tengerparttól, megközelítésük körülményes volt, ezért a közvetett európai uralom példáivá váltak. A német elképzelések szerint a későbbiekben a rendszernek a közvetlen uralom irányába kellett volna fejlődnie, ám ennek kivitelezésére Németországnak már nem maradt ideje (Curtin, Feierman, Thompson és Vansina, 1995:413). Baszutóföldön nem alakult ki a ruandaihoz és a burundihoz hasonló, kasztszerű etnikai alapú feudalizmus. Nagy-Britannia geostratégiai megfontolásokból az országot protektorátussá nyilvánította. A király és a főnökök a helyükön maradhattak, a brit főbiztos baszutóföldi tevékenységét csak rezidens útján végezte, mivel két másik protektorátus is fokvárosi hivatalához tartozott. (Davenport, 1979:105-106.)[9] A gyarmatosítás előtti társadalmi-politikai rendszer azonban sehol sem tudott olyan változatlan formában fennmaradni a kontinensen, mint Észak-Nigériában, a Szokotói Kalifátus britek által elfoglalt részén. Az angolok számára a kalifátus

az afrikai civilizáció csúcsát jelentette, olyan modellt, amit egész Nigériára, sőt többi nyugat-afrikai gyarmatukra is ki szerettek volna terjeszteni. A közvetett uralom klasszikus formája alakult itt ki, nagyfokú helyi önállósággal, a hagyományos, helyi igazgatási technikák továbbélése mellett az angol hatás, illetve a nyugatosítás csekély, vagy elenyésző volt (Osaghae, 1998:2-3).

Az európai felfedezők, misszionáriusok, kereskedők és katonák Afrikába érkezése nyomán a gyarmati adminisztráció kiépülése jelezte a gyarmati állam megszületését. Az adminisztrációt kezükben tartó hivatalnokok a gyarmati társadalom kicsiny, de roppant befolyással bíró rétegét alkották. Az általuk képviselt hatalom és törvény földrajzi kiterjedése egyben a gyarmati Afrika politikai térképe is volt. Az adózás bevezetése, ami a kezdetekben vámok kivetését, a későbbiek folyamán egyre inkább fejadót jelentett, nem kevés szervezőmunkát igényelt. Mivel az adóztatás az afrikai népesség vállára roppant terheket rótt, s így sokhelyütt fegyveres ellenállásba ütközött, a gyarmatosítók helyi rendőri erők megszervezésével válaszoltak erre. Ezáltal teljessé vált a gyarmati államstruktúra, melyet a későbbiekben a telepesek, még később az afrikaiak számára megadott önkormányzat egészített ki.

Az egyes gyarmatok között igen nagy különbségek voltak a kormányzat formáit, az európai jogrendszer érvényének kiterjesztését illetően, még az egy anyaországhoz tartozó különböző gyarmatok esetében is, mint például az angolok „közvetlen” és „közvetett” uralma alatt álló területeken. Az előbbiekben a gyarmati kormányzat kiépítése radikális változásokat hozott a prekoloniális korszak viszonyaihoz képest, az utóbbiakban, amennyire lehetett, igyekeztek azokat fenntartani. Franciaország, Belgium, s a többi európai gyarmatosító általában az anyaországbeli mintákat követve építette ki adminisztrációit, viszonylag csekély helyi eltérésekkel. Ez a különbség még a törzs-, vagy falufőnökök kijelölésének módjában is megmutatkozott. Az adminisztráció kiépülése az afrikai gyarmatokon együtt járt az új gyarmati fővárosok, illetve a kisebb helyi közigazgatási központok létrehozásával.[10] A fővárosoktól eltérően a gyarmati adminisztráció a vidéki területeken igyekezett székhelyeit az etnikai központokban kialakítani. Az első időkben a katonai és a civil igazgatás nem vált még el egymástól, katonailag pedig éppen ezeket a központokat volt érdemes megszállni. A gyarmatok külső határaitól eltérően a belső közigazgatási határokat a gyarmati korszakban gyakran változtatták. (Ez érvényes maradt a függetlenség elnyerése után is.) A közigazgatási határok kialakítása önkényesen történt, általában az adott körzetben rendelkezésre álló hivatalnokok számához igazították, de néhány esetben megtartották a gyarmati előtti időkből örökölt határokat. Aranyparton belül az egykori Asanti Királyság, vagy Ugandában a

Buganda, s néhány más kisebb királyság határait nem bolygatták (Christopher, 1984:54). A világháborúk vagy gazdasági válságok idején számos helyi közigazgatási központ szűnt meg takarékossági okokból, s számuk a 2. világháború utáni fellendülés korában sem gyarapodott már jelentősebben.

III. Független afrikai államok: a pozitív szuverenitás csődje?

Afrika államainak mai állapotáért sokan a mai napig is hajlamosak az európai gyarmatosítást hibáztatni. Ezen érvelés szerint az egykorvolt gyarmatok közvetlen előzményei azoknak az államoknak, amelyek a függetlenség elnyerése nyomán születtek. Az ENSZ-nek létrejöttekor mindössze négy afrikai tagállama volt: Dél-Afrika, Egyiptom, Etiópia és Libéria. A Nemzetek Szövetségétől az ENSZ gyámságként átvette a volt német gyarmatokból létrehozott mandátumterületet is. A kontinensen további öt portugál, két spanyol és egy belga gyarmat volt. A fennmaradó hatalmas területen a legnagyobb birtokos Franciaország, valamint Anglia osztoztak. Az afrikai dekolonializáció történelmileg rendkívül gyors lefolyásának elsősorban az afrikai kontinensen kívül keresendő okai voltak. Afrika nemcsak politikai határait, hanem magát az államot is megörökölte a gyarmati múltból. Eltérő gyorsasággal és intenzitással, de minden afrikai országban lezajlott ezen államok apparátusainak afrikanizálása. Ez sehol sem volt egyszerű feladat. Legnagyobb akadályát a képzett afrikaiak hiánya jelentette. A megoldás politikailag egyetlen kivitelezhető módja az új afrikai államok hivatalnoki karának a rendelkezésre álló afrikai munkaerőhöz való hozzáigazítása volt. A megfelelő képzettség nélküli kinevezések kikövezték az útját a pusztán politikai vagy etnikai alapon történő hivatal-osztogatásoknak, amely azután a politikai korrupcióban, az államapparátus diszfunkciójában és a belső etnikai konfliktusokban bosszulta meg magát. Az afrikai nacionalista pártok az államról alkotott előképüket nem a gyarmati közigazgatás féloldalas, a költséghatékonyság elvének megfelelően kialakított modelljében keresték, még csak nem is az alapvetően mezőgazdasági társadalmak – amelyek közé Fekete-Afrika országai függetlenségük elnyerésekor (Dél-Afrika kivételével) tartoztak – gyengén kiépített, minimális államában, hanem a 20. század második felének modern nemzetállamaiban. Különösen a szocialista államoknak az állami iparfejlesztés terveihez igazított terebélyes bürokratikus apparátusa volt vonzó számukra. Így a második világháború utáni évtizedeknek Afrika számára kedvező gazdasági klímájában megnövelt államapparátust a függetlenség elnyerése után még tovább duzzasztották. A gazdasági racionalitáshoz ennek már nem volt köze, elsősorban a klientúra-építést szolgálta. Az afrikai államok a függetlenségbe szegényen léptek át (de nem a

legszegényebben, hiszen Ázsia, főként Dél-Ázsia akkor még Afrikánál jóval szegényebb volt), az állam erőteljes továbbépítéséhez nem rendelkeztek elegendő belső forrással, külföldi hitelek felvétele vált szükségessé. A kevés meglévő forrást az új államok és az azok elsődleges reprezentációs terepéül szolgáló fővárosok elszívták a vidék elől. A csak kevéssé urbanizált országokban a vidék általában a „tribalizmus" fellegvára volt. Az így keletkezett újabb konfliktusok kezeléséhez az állami erőszakszervezetek megerősítésére volt szükség.

A dekolonizáció révén létrejött államok közös jellemzője volt, hogy (legalábbis kezdetben) befelé erőt mutattak, keményen felléptek a tribalizmus, a regionalizmus, s minden partikuláris, centrifugális hatást kiváltó erő ellen. A külvilággal, elsősorban volt gyarmattartóikkal szemben viszont gyengének bizonyultak, érdekeik érvényesítésével nem sok sikerrel próbálkoztak. „Belső" felpuhulásuk, amit sokan a kudarcba fulladt modernizációs kísérletekkel hoznak összefüggésbe, sőt egész állami struktúrák ideiglenes, vagy tartós leépülése, ahogyan az Szomáliában, Libériában, Sierra Leonéban, Elefántcsontparton, a Közép-afrikai Köztársaságban, Ruandában, Burundiban, Szudánban, vagy Mobutu alatt Zaire-ben, s később a két Kabila alatt a Kongói Demokratikus Köztársaságban végbement, csak az utóbbi egy-két évtized fejleménye.

Az Afrikai Egységszervezet Chartája az összes afrikai állam egyenlő szuverenitásának elvét, az egyes országok belügyeibe való beavatkozás tilalmát, s a tagállamok területi integritásának és szuverenitásának tiszteletben tartását mondta ki (Ströber, 1983:36). Az afrikai állam- és kormányfők 1964 júliusában, Kairóban tartott csúcstalálkozóján az afrikai Egységszervezet 16. számú határozatában az aláírók elkötelezték magukat a függetlenség kivívásának pillanatában egymás között fennálló határok megváltoztathatatlansága mellett. Ez annak a felismerése volt, hogy a mindenekelőtt etnikailag igazságtalan határok megváltoztatása olyan láncreakciót váltana ki, ami vérbe boríthatná az egész kontinenst és elterelné a figyelmet és az energiákat az Afrika előtt álló egyéb súlyos problémákról. E határozat 1993-ig, Eritrea függetlenné válásáig változatlan formában maradt érvényben. Akkor az etióp-eritreai megállapodással a két ország konfliktusát nem sikerült feloldani, többéves határháborút vívtak egymással – ám egészen addig az egyes afrikai országok közötti határkonfliktusok sem az ENSZ, sem az egyes nagyhatalmak beavatkozását nem igényelték. Határvitái Fekete-Afrikában több más országnak is voltak, azonban Földünk más régióitól eltérően e határkonfliktusok Afrikában nem vezettek sem a gyenge állami struktúrák, sem az érintett országokon belüli politikai kohézió megerősödéséhez. A szakadár mozgalmak szinte teljes hiánya lényegében az egyetlen terület, amelyen Afrika pozitív egyenleggel bír a többi

kontinenssel való összehasonlításban (Englebert és Hummel, 2005:399; Fage és Tordoff, 2004:418).

Egykor Nkrumah meggyőződése volt, hogy az egykori gyarmatok nem lesznek képesek gazdaságilag függetlenedni a volt anyaországoktól, s a neokolonializmus ellenszerét a pánafrikanizmusban, a jövőt pedig ennek megfelelően az afrikai országok önkéntes, mindenki számára előnyös föderációjában látta. Ám a megosztottság már 1961-ben tartóssá vált. Az akkor már független afrikai országok újsütetű vezetői csak abban értettek egyet, hogy "valamilyen egységre" szüksége van Afrikának, az egység tartalmáról és formájáról megoszlottak a vélemények. A Ghána, illetve Nkrumah által vezetett ún. "Casablanca-csoport" a politikai unió elsődlegességére, a másik, az ún. "Monrovia-csoport" a gazdasági együttműködést erősítő összefogásokra helyezte a hangsúlyt. 1963-ra, az Afrikai Egységszervezet megalapításának évére a Monrovia-csoport álláspontja győzedelmeskedett. Egyesek Afrika balkanizációját emlegették, ám akkor erre nem sokan figyeltek. A Zimbabwe 1979-es függetlenné válásával lezárult folyamat véget vetett a kontinensen az európai gyarmati befolyásnak (Fage és Tordoff, 2004: 416-417). Ezzel azonban az afrooptimizmus kora is véget ért.

IV. A fejlődés válsága – az államok válsága

Egészen a közelmúltig Afrika gyorsan gyarapodó népességének nagyobbik hányada még olyan kis, földművelő vagy pásztorkodó közösségekben élt, amelyek a közvetlen, személyes kapcsolatokra épültek, íratlan szabályokkal, s az egyéneket a kölcsönös függőségnek az élet minden aspektusát meghatározó szálai kötötték össze (Tönnies, 2005:146). A hagyományos közösségekkel szemben a társadalmak a törvények és más formális szabályok által meghatározott nagy, jórészt urbanizált közösségek hálózatát jelentik, formalizáltabb és személytelenebb emberi kapcsolatokkal, ahol az egyes ember nagyobb szabadsággal dönthet saját sorsáról (Fukuyama, 1999:55). Nagy hagyománya van ennek alapján a szociológiában az egyes társadalmakat vagy a "tradicionális" vagy a "modern" jelzővel illetni. A mai Afrika esetében azonban mindkét fogalomra szükségünk van, noha az afrikai vezető-garnitúra az elmúlt évtizedekben igyekezett – még az anyagi alapok hiányában is – modern társadalmakat teremteni az egykori gyarmatokon. Az európai normák szerint a család, a közösség, a régió, a nemzetállam és a kontinens képezték az egyén identitástudatának lépcsőfokait. Ennek megfelelően Afrikában a lokális és regionális identitásokból a nemzeti identitás megteremtését kívánták elérni, a nacionalizmus segítségével. Ennek politikai ideálja a nemzet

és az ezt megjelenítő struktúra, a nemzetállam. Saroktétele: a nemzetnek szüksége van saját államára, az államnak pedig saját nemzetére. Ennek az elvnek a gyakorlati alkalmazása azonban még ott sem ment könnyen, ahol megszületett. Európán kívül ugyanez a folyamat később kezdődött, hosszabb ideig tartott, összetettebb formákat öltött, és eredménye sem volt mindig egyértelmű. Walter Rathenau már 1920-ban felhívta a figyelmet arra, hogy a gyarmatosított népeknek csak abban az esetben van esélyük a gyarmati uralom lerázására, ha önmagukat állami keretekbe szervezik, mert kizárólag így válhatnak a nemzetközi jogban releváns tényezővé (Kössler, 1994:118). A jóslat helyesnek bizonyult, alternatívák ezzel szemben fel sem merültek. A modern állam fogalmát és lényegét sok szerző a továbbiakban is konzekvensen európai találmányként fogta fel. Egy kortárs történész szavaival: "az afrikaiaknak […] a mai napig nehéz megérteniük, mi is járhatott az európaiak fejében, mikor kitalálták az államot" (Ansprenger, 2000: 319).

Az államteremtés kényszere egyben a nemzetteremtés kényszerét is jelentette, azzal a céllal, hogy a gyarmati világ behozza lemaradását Európa kizárólagos érvényűnek felfogott modelljével szemben. E folyamat révén ugyanakkor megmaradtak nemzetek állam nélkül, és államok nemzet nélkül. Fekete-Afrikát általában ez utóbbi kategóriába szokták besorolni, mivel államai – kevés kivétellel – olyan mesterséges képződmények, amelyek még azokban az Afrikában ritka esetekben sem felelnek meg minden további nélkül a nemzetállamiság kritériumának, amikor az állam homogén etnikai alapra épült (mint pl. Szomália, Madagaszkár, Lesotho és Szváziföld).[11] Fekete-Afrika minden más állama a multietnikai állam kategóriájába sorolható, ahol a különböző etnikumok egymáshoz viszonyított aránya, száma és a hatalomhoz való viszonya országonként más és más képet mutat, akárcsak a nemzeti integráció felé tett lépéseik eredményessége.

Az államot erősítő törekvésnek voltak betudhatóak a történelmi elődöknek tekintett államok, államképződmények, vagy "protoállamok" neveinek a függetlenné váló afrikai országok elnevezéseiben történő megjelenítései. A gyarmatosítás ellen fellépő afrikai nacionalizmus azonban az esetek többségében nem tudott évszázados történelmi folytonosságra hivatkozni, így ezek az antikolonialista mozgalmak éppen azok között a határok között kívánták létrehozni a maguk nemzeti integrációját, amelyeket oly sokszor ostoroztak mint mesterséges, az afrikaiak megkérdezése nélkül meghúzott és Afrikától idegen határokat. A függetlenné vált afrikai országok alkotmányai is éppen ezeket a mesterséges határokat rögzítették. A „nemzetállami" ideológiák hordozói formálisan Fekete-Afrikában is azok az 1920-as évektől kezdve sorra alakult politikai pártok, amelyek az antikolonializmus kezdetben pánafrikai, majd a második világháború után mindinkább "nemzeti" irányzatát

képviselték. Több szerző is felhívta a figyelmet az afrikai „blokkolt demokráciákra", rámutatva a „konfliktusképes csoportok", azaz a magától az államtól, a patrónusi- vagy klientúra-rendszertől független középrétegek hiányára. Az egyes országok irányítása valójában nem az uralkodó pártok, hanem sokkal inkább a „stratégiai csoportot" alkotó ún. „államosztály" néhány vezető politikusának, hivatalnokának, katonatisztjeinek és a gazdaságot ellenőrző személyek szűk körének a privilégiuma. Ehhez az államosztályhoz az 1990-es években a 15 milliós Elefántcsontparton mindössze 500 főt, a 13 milliós Kamerunban ezer főt, a Mobutu-rezsim bukása előtti Zaire-ban a 40 milliós lakosságból mindössze 2-3 ezer főt számítottak egyes kutatók (Schubert és Tetzlaff, 1998:435). Ezzel magyarázható, hogy a hatalom átörökíthető e szűk körön belül. Még a kontinensen a közelmúltig oly gyakori katonai puccsok is elsősorban ezen elitek belső átrendeződésének a megnyilvánulásai voltak. Csak kevés fekete-afrikai ország – mint Nigéria, Dél-Afrika, Kenya vagy Zimbabwe – rendelkeztek a képességgel az uralkodó elitekkel szembeni demokratikus alternatívák felkínálására. A bevett gyakorlat az ellenzék vezetőinek kooptálása az államosztályba, vagy másik végletként etnikai, regionális, vagy vallási alapon történő megosztásukkal a soraik gyengítése, esetleg a kényszeremigráció vagy a fizikai megsemmisítés eszközeivel teljes kikapcsolásuk a politikai életből.

Maga az állam immár tartós válságban van Afrikában. A kontinens a globalizáció egyértelmű vesztese, s ez párosul Afrika régről öröklött strukturális gyengeségeivel, amelyek között említhetjük a hiányzó tulajdoni jogokat, a jövedelmek lefölözését az állami elitek részéről, a politikai instabilitást, az „informális értékmintákat" stb. A „fejlesztő állam" 1960-as, 1970-es években még oly divatos, s legtöbbször az afrikai szocializmust még a nyugati orientációjú országokban is zászlajára tűző koncepció látványos csődje, valamint a külső körülmények drasztikus rosszabbodása miatt a kontinens országaiban az állami szolgáltatások hatékonyságukat vesztették, akadozni kezdtek, majd sokhelyütt lényegében meg is szűntek, az infrastruktúra leépült. Némileg sarkosan fogalmazva, az 1970-es évek végére az egyetlen Botswana kivételével a fekete-afrikai államok megszűntek szolgáltatni polgáraik számára (Dowden, 2004:141-142). A külvilág felé gyenge, de belül magukat erősnek mutatni kívánó államok identitásválságba kerültek. A külső támogatásnak a hidegháborús szembenállás hozadékaként jelentkező csökkenésével, illetve teljes elmaradásával párhuzamosan sok országban felszínre törtek az addig elfojtott etnikai, vallási, s egyéb konfliktusok. A nemzeti himnusz, a zászló stb. által megtestesített nemzeti kohézió meggyengült. Az európai mintára, de az európaitól gyökeresen eltérő módon, felülről irányítottan megteremteni kívánt nemzetállamiság, mint fejlődési modell zátonyra futott (Herbst, 2000:99-103). Az egyén csak

a saját szűkebb közösségében[12] számíthatott valamelyest az általa nyújtott és kapott szolgáltatások egyensúlyára.

Ennek okai összetettek, szerepet játszanak benne az etnikai konfliktusok, a gazdasági elmaradottság konzerválódása és nem utolsósorban a nemzetállamok szerepének leértékelődése, sőt megkérdőjeleződése a globalizáció következményeként. A posztkolonialista afrikai államok kevés kivétellel képtelenek voltak a részben saját maguk által gerjesztett várakozásoknak megfelelni. A gazdasági növekedés elmaradása, az elszegényedés és az abból fakadó további súlyos társadalmi problémák felerősödése Afrikában gyakorta vezetett nem csupán az államot vezető elitcsoport, hanem magának az államnak a legitimációs válságához, vagy legalábbis az állam struktúráinak "felpuhulásához". Általános következménye a nem-etnikai nemzeti identitások válsága lett. Az állami intézmények sajátos társadalmi vákuumban működnek. Ilyen értelemben a "törzsi tudat" egy olyan rendszer kifejezési formája lett, amely a népesség túlnyomó többségét kizárja a hatalom gyakorlásából, ahol virágzik az "etnikai korrupció", amely a klientúra-építést törzsi, etnikai hovatartozás alapján hajtja végre, s ahol az állammal szembeni fellépés szinte egyetlen járható útja az erőszak maradt. Így a legtöbb országban a tribalizmus az állammal szembeni alternatívát jelent, menekülési lehetőséget,[13] vagy ennél még gyakrabban az etnikailag (ön)meghatározott érdekcsoportok küzdelmét egymással a központi államapparátus feletti ellenőrzés megszerzéséért.[14] A kiútkeresés eredményessége egyben az afrikai államok jövőbeni sorsát is befolyásolja. Nyilvánvaló, hogy ez nem csupán az Afrikán belüli folyamatok által determinált. A globalizáció egyéb következményei mellett kiemelendő a segélypolitika befolyása a folyamatokra. A kontinens kapja már ma is a nemzetközi segélyek felét, s részaránya a jövőben még tovább növekszik majd. Sok afrikai ország költségvetésének meghatározó részét adják ezek az összegek,[15] az egész kontinensre vetítve már elérték a 10 százalékos küszöböt. A segélyezésben fontos szerepet játszó NGO-k közül számosan az elburjánzott állami korrupció miatt a helyi civil társadalmak megszervezésébe kezdtek, s ez tovább gyengíti az államok kikezdett autoritását. Az állami, államközi donorok inkább a kapacitás-építés útját járják, az államot először funkcióiban megerősíteni, a későbbiekben pedig a káros jelenségektől megszabadítani szándékozva. Ami mindkét törekvésben közös, az a képzett munkaerő elszívása az államapparátusokból a segélyszervezetek helyi és központi irodáiba.

Az afrikai államkudarcok megelőzése és a stabilitás helyreállítása parancsoló szükséglet Afrika és az egész világ biztonsága szempontjából. Ennek azonban szigorú gazdasági feltételei vannak. Az 1980-as, '90-es években a kontinensre erőltetett Strukturális

Alkalmazkodási Program (SAP) éppen az ellenkező irányba terelte a folyamatokat. A Nemzetközi Valutaalap és a Világbank e gyógyírnek szánt programja az előírt liberalizáció és a várt adóbevétel-növekedés elmaradása miatt, ha lehet, még tovább gyengítette az egyes afrikai államok belső pozícióit, sőt az „államtalanítás" jelszavával azokon a területeken is visszavonulásra került sor – egészségügy, oktatás, egyéb alapszolgáltatások –, amelyek éppen hogy az állami szerepvállalás erősítését kívánták.[16] A „puha állam" a világbanki program révén még kevésbé vált alkalmassá saját törvényeinek betartatására. Az eredmény a még korruptabb, "vad" piacgazdaság, amelyet az afrikai államok szabályozni nem, csupán adminisztratív úton megcsapolni képesek. Ennek a jelenségnek a leírására vezette be az afrikai államok „kriminalizálódásának" fogalmát a bordeaux-i afrikanista iskola (Bayart, Ellis és Hibou, 1997:7-9). Az erőforrások nyakló nélküli kiaknázásában az államoknak komoly vetélytársa akadt a hadurak személyében.[17] A kleptokratikus rezsimek megmaradtak, ám egy pozitív hozadéka mégis volt a programnak: Afrika politikai térképéről gyakorlatilag eltűntek a katonai diktatúrák. A függetlenség 40 éve alatt Afrikában minden országra átlagosan két katonai puccs jutott, az országok között nagy eltérésekkel.[18] Az egypártrendszerek és a katonai diktatúrák eltűnése megteremtette a külvilág hathatósabb segítségnyújtásához az előfeltételeket. Ám ez önmagában nem bizonyult elégségesnek. Az új, teljesítőképes intézmények kiépítése végett mindeddig nem történnek kézzelfogható, eredményre vezető intézkedések.

Az államkudarcoknak betudhatóan a hidegháború lezárulásával az addig is bőven érkező hadieszközök[19] egyre újabb, illegális csatornákon találtak utat maguknak Afrikába. Az államok erőszak-monopóliumát a „nem-állami erőszakszereplők", a klánok, bandák, hadurak dekoncentrált erőszak-monopóliuma váltotta fel. Nem a kormányzati hatalom, s egyben a lakosság iránti felelősség vállalása volt a céljuk, éppen ellenkezőleg, minden erre alkalmas struktúra szétverése. Az erőszak, illetve a háború „államtalanítása" szomorú következménnyel járt. Elmosódtak a bűnözés és a háborúskodás, a bűnszervezetek és a gerillamozgalmak közötti határok. A „*low tech*" háborúkban, ahol akár többen harcoltak bozótvágó késsel, mint lőfegyverrel, az áldozatok száma a civil lakosság körében tízszeresen haladta meg a katonákét (Allen, 1999:367). Az 1994-es ruandai genocídium mindössze száz napja alatt közel egymillió ember veszítette életét, az ország minden tizedik lakosa. Ez volt a 2. világháború óta az emberiség történetének legnagyobb mészárlása. Ugandától Sierra Leonéig gyerekkatonák százezreit képezték ki az ölésre és az erőszakra, majd küldték őket harci bevetésekre, a civil lakosság terrorizálására. Előfordult tömeges kézlevágás, egyéb csonkolás,

pusztán azért, hogy az érintettek ne tudjanak a szavazásokon résztvenni (Kandeh, 1999:254-55, Paragi, 2005:94.)

A kontinensen futótűzként terjedő „alacsony intenzitású konfliktusok", az általuk kiváltott menekülthullámok,[20] a határokon átcsapó harcok a szomszédos, sőt távolabbi országokban is humanitárius katasztrófát okoztak. Az egészségügyi rendszerek összeomlása, ezen belül a védőoltások elmaradása egész régiókra kihatottak, s hozzájárultak ahhoz, hogy mára a várható élettartam Afrikában tíz évvel rövidebb, mint 1980-ban. Az államkudarc globális biztonságot veszélyeztető szerepe mellett (nemzetközi terrorizmus), a Nagy-tavak vidékén az 1990-es évek végétől kibontakozó, fél tucat országot érintő háború[21] bebizonyította, hogy képes teljes régiók békéjét aláásni.[22] Alig egy évtized leforgása alatt 4-5 millió ember halálát okozta csupán ez a konfliktus, a nemzetközi média egyre lanyhuló figyelme mellett.

A világ Afrika agóniáját sokáig tétlenül szemlélte. A New-York-i terrortámadás változtatta csak meg alapvetően ezt a hozzáállást, mivel az általános káosz a kontinensen a terrorizmusnak melegágya lehet. A terroristák mellett a nemzetközi kábítószer-kereskedelem, az embercsempészet is felfedezte magának a háborús viszonyokban rejlő lehetőségeket. A hadurak minden, területükön fellelhető erőforrást a fegyverutánpótlás, s egyéb illegális tevékenységek szolgálatába állítottak, hozzájárulva így a kontinens kincseinek kirablásához. A „konfliktus-" vagy „véres" gyémántok Nyugat-és Közép-Afrika számos polgárháborúját finanszírozták, másutt az illegális fakitermelésnek, kakaócsempészésnek stb. jutott ilyen szerep (Meredith, 2005:572-573). Ahol végképp semmi sem volt, mint Szudánban, vagy Szomáliában, ott a harcoló felek a nemzetközi segélyek megcsapolásából tartották fenn magukat.

Felismerve a káosz eluralkodásának veszélyeit, az afrikai politikusok maguk álltak a változások élére. Az EU mintájára 2002-ben megalakult Afrikai Unió (AU) a hagyományokkal szakítva deklarálta a belügyekbe való beavatkozás szükségességét a belső konfliktusok esetében. A szervezet főleg Dél-Afrika és Nigéria erőfeszítéseinek köszönhetően számos konfliktust tudott mérsékelni, s napjainkra a polgárháborúk egy része véget is ért. Azonban éppen a legújabb, a darfuri válság szolgál bizonyítékul, hogy a kontinens erői önmagukban még nem elégségesek a kontinens általános válságának felszámolásához

V. Összegzés

Afrika tartós alulfejlettségének oka a korrupcióban, a politikai válságokban, az afrikai országok közötti konfliktusokban, az etnikai összeütközésekben és polgárháborúkban rejlik. A korábbi relatív lemaradást megfejelte az abszolút lecsúszás, az 1980-as, 1990-es évekre egyértelművé vált szinte minden fontos mutató terén a visszaesés. A jövőben is elsősorban Afrika lesz az a térség, ahol a szegénység, az egészségtelen életkörülmények állandósulni fognak, így Afrika marad a globalizáció fő vesztese. A feljődés kudarca egyben az afrikai államok kudarca is, mindössze néhány ország kivételével. Nem véletlen, hogy a kontinensen jelentkezett először az „államkudarc", a nem működő állam, amely egész régiókat döntött anarchiába, kiszolgáltatva a lakosságot a megfékezhetetlen erőszaknak és a kilátástalanságnak. Szomália, Ruanda, Libéria, Kongó, Szudán s még sok más afrikai ország példája mutatja, hogyan tudja destabilizálni a válság a szomszédos országokat is. A részeire hullott társadalom könnyen a nemzetközi terrorizmus hátországává válhat. A gyenge államok saját területüket sem képesek ellenőrzésük alatt tartani, a technika modern vívmányait használó, a határokon keresztül szabadon mozgó kis csoportokkal szembeni fellépés pedig regionális, sőt kontinentális méretű együttműködést és ellenőrzést követelne meg. A terrorizmussal egyenlő veszélyt jelent az Afrikából induló migrációs nyomás, főként az Európai Unió országaira. A helyzet stabilizálódása az afrikai krízis-régiókban rövid távon csak erősíteni fogja ezt a nyomást. Az államnélküliséget, illetve az államok gyengeségét a nemzetközi bűnözés is felfedezte magának, a kábítószer kereskedelemtől az illegális fakitermelésig. E bűnözői csoportok a terrorizmus potenciális szövetségesei. A globalizáció a globális járványok veszélyét is megnövelte, az immunizáció visszaszorulása már leküzdöttnek vélt betegségek újbóli elterjedését segítheti, az ellenőrizetlenség új járványok kitöréséhez vezethet. Az afrikai államkudarcok által gerjesztett globális biztonságpolitikai kihívásokra a nemzetközi közösség a segélyek növelésével igyekszik válaszolni. Korunk jelszava, a kapacitásépítés azonban sok egyéb ellentmondása mellett képtelen az utóbbi évtizedek alapvető dilemmáját feloldani. Ez pedig a kudarcos államok támogatása kalkuláltan alacsony hatásfokkal vagy megkerülésük a még nem, vagy csak csíráiban létező civil társadalmak megteremtésével az államok ellensúlyaként. Mindkét opció roppant nagy kockázatot rejt magában.

Jegyzetek:

[1] Ide számítva a két határesetnek minősülő országot, Mauritániát és Szudánt is.
[2] 2000 km^2, 1,2 millió lakos.
[3] Noha az ország nagyobb Franciaországnál, mindössze 1,7 millió lakosa van.
[4] Ezek a teljesség igénye nélkül: Ghána, Mali, Szongáj, Közép-Szudánban Bornu, Vadai, Darfur, Dahomey, Oyo, Benin, Abesszínia, Adal, Kongó, Kuba, Lunda, Luba és a Monomotapa állam.
[5] Például a "bennszülött ügyeket" a gyarmati állam meghagyta a szokásjog alapján álló tradicionális helyi elitek kezében.
[6] Az európaiak által birtokolt területek másfél évtized alatt a kontinens összterületének 10 százalékáról annak több mint 90 százalékára nőttek.
[7] Némelyik gyarmat esetében akár több száz ilyen szerződés is aláírásra került.
[8] A mai Lesotho.
[9] Az afrikai uralkodók Lesothóban, Szváziföldön és a harmadik dél-afrikai angol protektorátusban, Becsuánaföldön is lényegesen nagyobb befolyást és hatalmat tudtak megőrizni maguknak, mint mások bárhol másutt a kontinensen; ezek a dinasztiák átvészelték a gyarmati korszakot és, a megváltozott körülményekhez igazodva, a függetlenség elnyerése után immár alkotmányos keretek között uralkodtak tovább.
[10] Minden gyarmatosító hatalom igyekezett a saját európai fővárosának utánzatát megteremteni.
[11] Különösen Szomália jó példa arra, hogy Afrika egyetlen irredenta nemzetén belül az egymással rivalizáló klánok hogyan képesek a szó szoros értelmében felrobbantani saját államukat, bandaháborúba züllesztve az országot, ahol a központi hatalom feltámasztására csak nemzetközi beavatkozás teremthet esélyt.
[12] Korábban ezt törzsi közösségnek szokták aposztrofálni.
[13] Ez az ún. „*exit option*".
[14] Kérdéses, hogy az állami hatalom birtokában létre lehet-e hozni nemzeteket "felülről", vagy a tribalizmusnak titulált etnikai identitás fogja a jövő alapját képezni Afrikában. Az első a mai politikai határok keretein belüli tömeges nyelvi, kulturális integrációt, asszimilációt feltételez, a második a jelenlegi identitások megőrzését, s a politikai határokon átnyúló közösségek, a „közösségek Afrikájának" létrejöttét.
[15] Előfordult, hogy pl. Mozambik, Ruanda s más „konfliktus utáni" államok költségvetésének 70 százalékát is a külföldi átutalások adták.
[16] Ez éppen ellentétes volt a meghirdetett célokkal, ám az államapparátus, elsősorban az erőszakszervezetek leépítésére sehol nem került sor, annál inkább történtek leépítések a sokkal kisebb ellenállásra képes szektorok alkalmazottai körében. A következmény: drasztikusan csökkentek a beiskolázási ráták, növekedett a gyermekhalandóság, kezelhetetlen problémává vált az AIDS stb.
[17] Afrikában ez történelmi előzmények nélküli jelenség, a 17. századi Európa és a 20. század első felének Kínája mutat ezzel párhuzamot.
[18] Szenegálban, Kenyában, Zambiában és még sok más államban soha nem került sor puccsokra, de például Nigériában 1966 és 1993 között kilenc alkalommal ragadták meg a katonák a hatalmat.
[19] Leginkább a leselejtezett, hadrendből kivont, vagy a Varsói Szerződés feloszlatása után feleslegessé vált fegyverekről van szó.
[20] Földünkön minden második menekült afrikai, sőt a „belső menekültek" számát tekintve még rosszabb az arány. A menekültek gyakran üldözöttekből maguk is üldözőkké lesznek, ahogy ez a volt Zaire Kivu régiójának három tartománya esetében előbb a tuszikkal, majd a hutukkal is megtörtént. A helyi lakosságot terrorizálva próbáltak meg hátországot teremteni maguknak a harc folytatásához.
[21] Madeleine Albright egykori amerikai külügyminiszter szavaival „Afrika első világháborúja".
[22] A konfliktus eredetileg a Ruandából Zaire-be menekült hutu milicisták miatt kezdődött, majd Mobutu rendszerének bukásával egész Közép-Afrikára kiterjedt, egy sor szomszédos és távolabbi ország katonai beavatkozását kiváltva. A saját államuk által.

Hivatkozások:

Allen, Chris (1999): Warfare, Endemic Violence and State Collapse in Africa. In: *Review of African Political Economy*, 1999. szeptember, 26:81, 367-384.

Ansprenger, Franz (2000): Wie unsere Zukunft entstand. Von der Erfindung des Staates zur internationalen Politik – ein kritischer Leitfaden. Schwalbach/Taunus: Wochenschau Verlag.

Bayart, Jean-François és Ellis, Stephen,; Hibou, Béatrice (1997): La criminalisation de l'État en Afrique. Bruxelles: Éditions Complexe.

Christopher, A. J. (1984): Colonial Africa. London: Croom Helm.

Curtin, Philip – Feierman, Steven – Thompson, Leonard – Vansina, Jan (1995): African History: From Earliest Times to Independence. 2d ed. New York and London: Longman.

Davenport, Thomas R.(1979): South Africa. A Modern History. London: Macmillan.

Dowden, Richard (2004): The state of the African state. In: *New Economy Journal*, 2004. ősz, 11:3, 138-143.

Englebert, Pierre és Hummel, Rebecca (2005): Let's stick together: Understanding Africa's secessionist deficit. In: *African Affairs*, 2005. július, 104:416, 399-427.

Fage, J. D.; Tordoff, William (2004): Afrika története. Budapest: Osiris Kiadó.

Foreign Policy, 2005: The Failed States Index Rankings. July/August 2005. forrás: http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=3100.

Fukuyama, Francis (1999): The Great Disruption. Human Nature and Reconstruction of Social Order. In: *The Atlantic Monthly*. 1999. május, 283:5, 55-79.

Hangula, Lazarus (1991): Die Grenzziehungen in den afrrikanischen Kolonien Englands, Deutschlands und Portugals im Zeitalter des Imperialismus. Frankfurt am Main: Peter Lang Verlag.

Herbst, Jeffrey (1996-97): Responding to State Failure in Africa. In: *International Security*, 1996-97 tél, 21:3, 120-144.

Herbst, Jeffrey (2000): States and Power in Africa Compaarative Lessons in Authority and Control. Princeton: Princeton University Press.

Jackson Robert H.; Rosberg, Carl G. (1982): Why Africa's Weak States Persist: The Empirical and the Juridical in Statehood, In: *World Politics*, 1982. október, 35:1, 1-24.

Johnson, R. W. (2004): South Africa: The First Man, the Last Nation. London: Weidenfeld & Nicolson.

Kandeh, Jimmy D (1999): Ransoming the State: Elite Origins of Subaltern Terror in Sierra Leone. In: *Review of African Political Economy*, 1999. szeptember, 26:81, 349-366.

Kössler, Reinhart(1994): Postkoloniale Staaten. Elemente eines Bezugrahmens. Schriften des deutschen Übersee-Instituts. Nummer 25, Hamburg: Verlag Deutsches Übersee-Institut.

Kössler, Reinhart és Melber, Henning(1996): The Concept of Civil Society and the Process of Nation-Building in African States. In: *Internationale Politik und Gesellschaft*, Frankfurt, 1996:1, 69-80.

Mazrui, Ali, A. (1995): Blood of experience: the failed state and political collapse in Africa. In: *World Policy Journal*, 1995. tavasz, 12:1, 28–34.

Meredith, Martin (2005): The State of Africa. A History of Fifty Years of Independence. London: Simon & Schuster.

Medard, J.F. (1991): Etats d'Afrique Noire: Formations, Mecanismes et Crise. Paris: Karthala.

Migdal, Joel S. (2001): State in Society: Studying how states and societies transform and constitute one another. Cambridge: Cambridge University Press.

Osaghae, Eghosa E. (1998): Crippled Giant: Nigeria since Independence. London: Hurst.

Paragi, Beáta (2005): A libériai és a sierra leone-i (polgár)háborúk háttere és összefüggései. In: Külügyi Szemle. 2005. tavasz-nyár. 4: 1-2, 89-100.

Rotberg, Robert I., (2003): State Failure and State Weakness in a Time of Terror. Washington, DC: Brookings Institution Press.

Schubert, Günter,; Tetzlaff, Rainer (1998): Blokierte Demokratien in der dritten Welt. Opladen: Verlag Deutsches Übersee-Institut.

Ströber, Horst (1983): Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU). Resolutionen und Erklärungen 1963-1981. Berlin: Staatsverlag.

Tönnies, Ferdinand (2005): Gemeinschaft und Gesellschaft. Grundbegriffe der reinen Soziologie. Berlin: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.

Szomália – a véget nem érő háború országa

Hegedüs Kata

Kulcsszavak: Afrika szarva – Al-Itahaad al-Islaami – Siad Barre – diya – Mohammed Geedi – heer/xeer – menekültek – Puntföld – remittances/külföldről érkező hazautalások – Szomália – Szomáliföld – terrorizmus – Transitional Federal Government – Abdullah Yusuf Ahmed.

Bevezetés

Szomáliában másfél évtizede nem működik olyan központi kormányzat, mely ellenőrzést tudna gyakorolni az ország teljes területe fölött. Siad Barre hatalmának 1991-es megdöntése után az ország egymással harcban álló, klán-alapon szerveződő fegyveres csoportok összetűzéseinek színterévé vált. Az országban az elmúlt másfél évtized alatt tizennégy alkalommal alakult meg hivatalos kormány, melyek azonban nem bizonyultak képesnek arra, hogy visszaállítsák a központi erőszak-monopóliumot az országban.

Az állam területe felett ellenőrzést gyakorló hatékony kormányzat hiányában egyértelműen jelentkeznek a külvilág felé irányuló fenyegetések. A polgárháború során több millió fős menekültáradat indult el a szomszédos országokba (UNDP, 2001:58-60); a központi egészségügyi rendszer hiányában és a gyermekoltások elmaradása miatt járványveszély fenyeget (UNDP, 2001:78-82); a kormányzat pedig képtelen gátat vetni a kalózkodásnak: az elmúlt év során rendszeressé váltak a külföldi hajók elleni támadások és túszejtések; a kaotikus helyzetet kihasználva feltehetőleg több terroristacsoport is működik az országban (ICG, 2005a).

Tanulmányomban rövid történeti bevezetést követően azt szeretném megvizsgálni, hogy az instabil belpolitikai helyzetből eredő problémák milyen módon jelennek meg az ország és nemzetközi környezetének életében: a külvilág felé irányuló fenyegetések milyen mértékűek, a központi ellenőrzés hiánya Szomáliában valójában mennyire jelent veszélyt a nemzetközi közösség tagjai számára. Emellett szeretném bemutatni, hogy milyen a szomáli lakosság élete ma, milyen eszközöket alakítottak ki a kaotikus viszonyok közötti túlélésre és milyen esélyei vannak annak, hogy a jövőben ezeken az alapokon egy új, működőképes államszervezet szülessen meg.

SZOMÁLIA – A MÚLT

Szomália „Afrika szarvának" keleti felén helyezkedik el, területe 637 540 km^2. Az ország területének nagy részét síkságok, fennsíkok foglalják el. A mai szomáliaiak az i.sz. első században dél felől érkeztek Szomália területére, és a tengerparti területeken telepedtek le (Laitin és Samatar, 1987:1-4.).

A portugál hódítók a 17. és a 18. század folyamán ellenőrzésük alá vonták a kelet-afrikai tengerparti területeket, a szomáli városok közül egyedül az akkor már központi szerepet betöltő Mogadishu állt ellen sikeresen terjeszkedésüknek. Hatalmuk meggyengülése után az utolsó portugál gyarmatosítók 1728-ban hagyták el a kelet-afrikai partokat, ezt követően az európaiak 1880-ban jelentek meg újra a területen (Laitin és Samatar, 1987:10-13).

A 19. sz. végén az európai gyarmatosítók felosztották maguk között Afrika szarvát, és a szomáli nép ezt követően öt különálló fennhatóság alá tartozott: a mai Szomália északi részén jött létre Brit Szomáliföld, dél-keleten Francia Szomáliföld, délen Olasz Szomáliföld, nyugaton Etióp Szomáliföld, és a mai Kenya területén a „Northern Frontier District" (Area Handbook Series, 2005). A 19. sz. utolsó negyedében a szomáli félsziget gyökeresen átalakult, a gyarmatosítók eltérő módon kezelték a szomáli-lakta területeket.

A britek célja az észak-szomáli területek elfoglalásával a mai Jemen területén található adeni kikötő élelemmel történő ellátása volt. A vörös-tengeri útvonal ebben az időben egyre fontosabbá vált a britek keleti terjeszkedése szempontjából, Aden központi szerepet kapott Brit-India védelmében.

Az 1900 és 1920 közötti időszakban Olaszország - egyedüliként a gyarmatosító hatalmak között - kiemelkedő figyelmet fordított szomáli területeinek gazdasági fejlesztésére is, és több beruházást is eszközölt Olasz Szomáliföldön. Számos fejlesztési programot is indítottak, déligyümölcs-, banán- és cukornád-ültetvényeket hoztak létre, ezáltal elősegítették a déli területek gazdaságának átalakulását (Laitin és Samatar, 1987:51-52).

A gyarmatosítók eltérő hozzáállása a későbbiekben is rányomta a bélyegét a függetlenedő Szomália egységére és stabilitására. A két volt gyarmat egyesülésekor az északi területeknek a déliekkel szembeni elmaradottsága mind az infrastruktúra, mind a képzett munkaerő tekintetében megmutatkozott. Ennek eredményeképpen a déliek uralták az új állam gazdasági és politikai életét.

Szomália a második világháború alatt

Olaszország támadása Etiópia ellen 1935-ben a szomáli területek ideiglenes újraegyesítését vonta magával. Miután Mussolini seregei lerohanták Etiópiát, az olaszok Brit-Szomáliföldet is megszerezték, és egyesítették a gyarmati éra alatt egymástól elszakított szomáli területeket. Az olasz győzelem azonban nem bizonyult tartósnak, 1941-ben a britek újra elfoglalták Észak-Szomáliát és ismét Hailé Szelassziét ültették Etiópia trónjára.

Brit katonai uralom

A brit katonai uralom 1941 és 1949 között több változást hozott Szomáliában, mint az ezt megelőző több évtizedes gyarmati sor. A britek több figyelmet fordítottak az ország belső életének ellenőrzésére, a fővárost Berberából Hargeysa-ba helyezték át, és megkezdődött az egészségügyi, állatorvosi hálózat kiépítése, a mezőgazdaság fejlesztése. A brit katonai uralom alatt alakult meg az első szomáli párt, a Somali Youth Club (SYC), 1943-ban, Mogadishuban.

Az SYC tagsága gyorsan növekedett, 1946-ban elérte a 25 000 főt, a következő évben pedig az SYC új nevet vett fel: Somali Youth League (SYL) néven működött tovább, és a brit uralom alatt álló Szomáliföld mellett az etiópiai Ogadenben és a Kenya által ellenőrzött Northern Frontier Districtben is irodákat nyitott (Laitin és Samatar, 1987:63-65). Az SYL megalakulását követően több, főként klán-kötődés alapján szerveződő politikai párt is létrejött.

A második világháborút követően Szomália sorsa a nagyhatalmak döntésétől függött. A Potsdami Konferenciát követően a területet négyhatalmi ellenőrzés alá vonták, majd 1949-ben az ENSZ Közgyűlés döntése értelmében a déli szomáli területek ismét olasz fennhatóság alá kerültek, és tíz év elteltével nyerhették el a függetlenségüket. A Közgyűlés ugyanakkor felhívta a figyelmet arra, hogy 1960-nál tovább semmilyen körülmények között sem állhat a terület olasz ellenőrzés alatt. Az északi részek eközben brit irányítás alatt maradtak.

A függetlenedés után

Az ENSZ 1960-ban a terveknek megfelelően kimondta a két terület függetlenségét. Brit Szomáliföld 1960. június 26-án vált függetlenné, majd a szintén függetlenedő Olasz Szomálifölddel egyesülve 1960. július 1-én hozta létre a Szomáli Köztársaságot. Az ország

első kormányát az SYL vezette, melyet támogatott a két északi, klán-alapon szerveződő párt, az SNL (Somali National Congress) és az USC (United Somali Congress).

Az 1960-as függetlenedést a parlamentáris demokrácia kilenc éve követte. Az újonnan született, formálisan demokratikus rendszer működését jellemzi, hogy az 1969-es választásokon 64 politikai párt vett részt, melyek közül nem egy mindössze egyetlen taggal rendelkezett. A Somali Youth League azonban továbbra is uralta a politikai életet (Laitin és Samatar, 1987:63-65).

A két terület működő egységgé való összeforrasztása azonban több akadályba is ütközött. Az egyesülést követően szükség volt a korábban teljesen különállóan működő adminisztratív-törvényi keretek, az oktatási rendszer, a rendőri erők, az adórendszer egyesítésére.

A legfontosabb politikai kérdés ebben az időszakban a pán-szomáli eszme sorsa volt. Nagy-Szomália létrehozásához, mely egyesítette volna az összes szomáli-lakta területet, az Etiópia és Kenya által ellenőrzött részeket is beleértve, katonai lépésekre is szükség lett volna. Az egyesítési törekvéseket jelképezte az ország zászlaja is, melyen egy ötágú csillag ágai a szomáli-lakta területeket jelképezik (Laitin és Samatar 1987:67-69).

1969-ben, Shermarkee elnök meggyilkolásával Szomáliában új korszak vette kezdetét. A merényletet követően Mahammad Siad Barre katonai parancsnok vette át a hatalmat. Barre a szovjet segélyekhez való hozzáférés megkönnyítése érdekében meghirdette a „tudományos szocializmus" programját Szomáliában. Az új vezetés céljai között szerepelt a régi területi egységek kisebb közigazgatási egységekre való felosztása és helyi bizottságok létrehozása, ezáltal a klánvezetők hatalmának megtörése. Siad Barre eltörölte azokat a törvényeket is, melyek földet, vizet és a legeltetéshez való jogot biztosítottak az egyes klánok számára. Mindezen lépésekkel Barre célja a hagyományos klánstruktúrák gyengítése és saját személyes hatalmának erősítése volt (Makinda, 1993:51-53).

Szomália 1974-ben barátsági és segítségnyújtási szerződést írt alá a Szovjetunióval, és az egyezmény keretében ettől kezdve katonai és gazdasági segítséget is kapott. A kapcsolat központi részét képezte Szomália fegyverrel való ellátása, és a berberai katonai bázis fenntartása, a Kismayuban található kommunikációs, és a mogadishui légi támaszpont mellett.

A szomáli-szovjet kapcsolatban 1977-ben fordulópont következett be. Ebben az évben az Egyesült Államok magára hagyta Etiópiát - ahol már 1974-ben, Hailé Szelasszié császár bukása után, szocialista erők kerültek hatalomra -, ezzel lehetőséget adva a Szovjetuniónak arra, hogy átvegye a helyét a régióban. Ugyanebben az évben Szomália megtámadta Etiópiát azzal a céllal, hogy a szomáli-lakta ogadeni területet az országhoz csatolja. Ezt követően a

Szovjetunió bejelentette, hogy leállítja a fegyverszállítmányokat Szomáliába, és úgy döntött, hogy Etiópiát segíti a szomáli támadás visszaszorításában. Siad Barre erre reagálva kiutasította a szovjet katonai tanácsadókat az országból, és lezárta a szovjet katonai bázisokat az országban, melyeket három év múlva az Egyesült Államok katonái vettek át (Makinda, 1993:55).

Az ogadeni háborúban a kezdeti sikereket követően Szomália vereséget szenvedett, és viszonya véglegesen megromlott a Szovjetunióval. Ezt követően az ország az Egyesült Államok felé fordult, a szuperhatalommal 1982-t követően Szomália szoros katonai és gazdasági köteléket létesített. Az ogadeni vereséget követően a területről kivonuló szomáli katonákat mintegy 500 ezer fős menekültáradat követte, mely főképp az addig Etiópiában élő szomáli népesség tagjaiból állt. A vereség meggyengítette Barre hatalmát, akinek szembesülnie kellett azzal is, hogy az északi klánok a volt brit protektorátus területén fegyveres konfliktust szítottak azzal a céllal, hogy függetlenné válhassanak Szomáliától.

A háborút követően egymás után alakultak az ellenzéki mozgalmak, melyek polgárháborút robbantottak ki Szomáliában. 1979-ben alakult meg a Somali Salvation Democratic Front (SSDF), melyet az elnyomó Barre-rezsimmel szembenálló katonai erők hoztak létre. 1981-ben született meg a Somali National Movement (SNM), melyet az északi területen, nagyrészt a Barre rezsim által szisztematikusan elnyomott Issaq klán tagjai hoztak létre, a rendszer megdöntésének céljával. 1988-ban az SNM központját, Hargeysát a Szomáli Nemzeti Légierő bombázta, hogy megfékezze az ellenállókat. Hargeysában, mely a volt Brit-Szomáliföld központjaként működött, több mint 100 civil is életét vesztette ekkor (Makinda, 1993:25-27).

Az 1980-as évek végén az ellenzéki mozgalom átvette a hatalmat az északi régióban, és megkezdte befolyásának kiterjesztését a központi és a déli területeken is. Több százezer szomáli hagyta el otthonát a fegyveres konfliktus miatt, és Etiópiában, Dzsibutiban és Kenyában kerestek menedéket (UNDP, 2001:78-82).

Az ország sorsát végül megpecsételte, amikor a hidegháború végén az Egyesült Államok megszakította a kapcsolatot Szomáliával, és 1989-ben beszüntette a gazdasági segélyek nyújtását arra hivatkozva, hogy az ország vezetése nem tartja tiszteletben az emberi jogokat.

Ebben az időszakban a szuperhatalmi szembenállás megszűntével és a Szovjetunió összeomlásával a figyelem elterelődött a harmadik világ eseményeiről; Szomáliát és a többi fekete-afrikai államot szinte teljes mértékben magára hagyták fejlett világ országai.

1990 augusztusában három ellenzéki mozgalom, az SNM (Issaq-klán), a United Somali Congress (Hawiye-klán) és a Somali Patriotic Movement (Ogaden) egyesítette erőit, azzal a céllal, hogy véget vessenek Siad Barre hatalmának. 1990 decemberében az ellenzéki erők támadást indítottak a főváros, Mogadishu ellen, és 1991 januárjában megdöntötték Barre uralmát. A három szervezet szövetsége azonban nem bizonyult hosszú életűnek, egymás ellen fordultak, és a központi hatalmat végül egyikük sem tudta tartósan kézben tartani (Makinda, 1993:25-27). Az országon eluralkodtak a klán-alapú csoportosulások közötti viszályok és összecsapások, és egyetlen szervezet sem volt képes ezt követően ellenőrzése alá vonni az ország teljes területét és működőképes államszervezetet létrehozni. Szomáliát 1991-től nevezhetjük „összeomlott államnak".

1991 után

Miután a központi hatalom felbomlott, a kilencvenes évek elején a régió államai több ízben is megpróbáltak közvetíteni a harcban álló felek között. Ebben az időszakban Mogadishu két ellenséges fegyveres erő ellenőrzése alatt állt, és mindennapossá váltak a harcok az USC és az Ali Mahdi által vezetett erők között.

Szomália helyzetét tovább súlyosbította, hogy a fegyveres konfliktusok következtében a gazdaság is működésképtelenné vált, és éhínség fenyegette az országot. 1992 augusztusában becslések szerint mintegy 1,5 millió szomáli állt az éhezés küszöbén. Mire az év közepén a nyugati országok élelmiszer-szállítmányokat kezdtek küldeni az országba, szakértők szerint a vidéki területeken az összes gyermek alultápláltságtól szenvedett (Lewis-Mayall, 1996:107).

Az ENSZ Biztonsági Tanácsa 1992. júliusában határozott arról, hogy légihídon keresztül juttatja el az élelmiszersegélyeket Szomáliába, és létrehozott egy ötszáz fős békefenntartó erőt, melynek feladata volt biztosítani a szállítmányok elosztását Mogadishuban és környékén.

Az UNOSOM-I. néven működő békefenntartó misszió nagysága és mandátuma azonban nem bizonyult megfelelőnek ahhoz, hogy normalizálja a mogadishui helyzetet (Lewis-Mayall, 1996:109). Az élelmiszerhiányt csak részben sikerült enyhítenie a missziónak, a biztonsági helyzetben pedig egyáltalán nem következett be javulás Szomáliában. Ugyanakkor az ENSZ nem rendelkezett olyan pénzügyi és logisztikai eszközökkel, melyek révén képes lett volna biztosítani a segélyek eljuttatását az ország teljes területére, és gyors, hatékony katonai beavatkozásokat sem állt módjában végrehajtani.

1992 decemberében az ENSZ BT az Egyesült Államok által létrehozott United Task Force-ot (UNITAF) hatalmazta fel a beavatkozásra. A BT határozatát az alapító okirat VII. fejezete alapján hozta meg, és lehetőséget adott az UNITAF-nak arra, hogy minden szükséges eszközt felhasználjon a humanitárius segítségnyújtási tevékenység hatékonyságának biztosítása érdekében. Az UNITAF működésének pozitív hatása már 1993 februárjában érződött az országban, Közép- és Dél-Szomáliában biztonságossá váltak az utak, a mogadishui kikötő és a repülőtér ismét működőképessé vált, és több segély jutott el a kikötőkön keresztül az élelmezési központokba (Makinda, 1993:70-74).

Az UNOSOM-II. volt az első olyan békefenntartó misszió, melynek joga volt erőszakot alkalmazni, nemcsak önvédelem esetén, hanem feladatainak végrehajtása érdekében is. Működési koncepciója a Bouthros-Ghali főtitkár által az „An Agenda for Peace" dokumentumban meghatározott „békekierőszakolásra" épült.

A misszió indulásakor nyilvánvaló volt, hogy az UNOSOM-II. és a vele szemben álló szomáli hadurak közötti konfrontáció elkerülhetetlen. A legnagyobb nemzetközi visszhangot az váltotta ki, mikor egy fegyverraktár ellenőrzése során tűzharcra került sor, melyben 23 pakisztáni katona életét vesztette. Az ENSZ erői ezután válaszként három napon keresztül bombázták a tűzharcot kirobbantó Aidid tábornok erőinek bázisait, ami több száz szomáli halálát okozta.

Az UNOSOM-II. nem volt képes betartatni a tűzszünetet az országban, és 1994-ben a harcok kiújulását követően megkezdődött az ENSZ-csapatok kivonása az országból. Az utolsó békefenntartók 1995-ben hagyták el az országot.

A politikai helyzet rendezésére a régió országainak közvetítésével több kísérlet is történt, ám az ország teljes területét ma sem ellenőrzi a központi kormányzat. Nemzetközi közvetítés segítségével 2000-től a dél-szomáli területek képviselői konferenciát tartottak Dzsibutiban, melynek során nemzetgyűlést (Transitional National Government) és elnököt választottak, Abdikassim Salad Hassan személyében, aki azonban Mogadishuba való megérkezése után sem tudta kivívni a harcoló felek elismerését, és hatalma nem terjedt túl Mogadishu egy részén (ICG, 2004a:1-4). Miután egyértelművé vált, hogy a Transitional National Government nem képes ellátni a feladatait, a régió országainak közvetítésével ismét tárgyalások kezdődtek Kenyában, és bár a harcok folytatódtak, a szomáli vezetők 2004 januárjában új, átmeneti alkotmányt fogadtak el. Ezt követően 2004 szeptemberében Kenyában összeült a 275 fős szomáli parlament (Transitional Federal Parliament), és új elnököt választottak, Abdullahi Yusuf Ahmed személyében. Yusuf Ahmed mandátuma öt évre szól. A jelenlegi parlament 2005 nyarán kezdett el működni Mogadishuban, előtte a

biztonsági helyzetre hivatkozva az országon kívül folytatta tevékenységét (ICG, 2004b:9). A kormány 2005 nyarán sem Mogadishuba, hanem egy, attól 80 km-re északra fekvő településre, Jowharba tért „haza", továbbra is arra hivatkozva, hogy a vele szemben álló hadurak által ellenőrzött Mogadishuban nem lenne biztonságos a működése.

A 2004-ben megválasztott Transitional Federal Government a mai napig nem képes ellenőrizni az ország területét, és nem tud békét biztosítani az ország népessége számára. Szomália tehát továbbra is „összeomlott államnak" mondható, és, mint azt a tanulmány második felében látni fogjuk, nem várható, hogy az elkövetkező néhány évben az ország egysége, kormányzatának és gazdaságának működőképessége és a béke helyreálljon.

A társadalom felépítése

Ahhoz, hogy megértsük az ország jelenlegi helyzetét, sok mindenre a múltban és a több évszázados társadalmi hagyományokban kell magyarázatot keresnünk. Szomália vallásilag homogén, népességének 95%-a az iszlám szunnita ágát követi. A szomáliak közös nyelvvel, kultúrával és nemzeti identitással rendelkeznek, ugyanakkor a népesség hat klánból tevődik össze. Hat klánból négy hagyományosan nomád pásztorkodó életmódot folytat, ami az ország északi részére jellemző (Dir, Daarod, Issaq és Hawiye klán, ezek megközelítőleg a lakosság 70%-t teszik ki). Két klán, a Digil és a Rahanwayn (melyekhez a lakosság körülbelül 20 százaléka tartozik) hagyományosan az ország déli részén, a Juba és Shabelle folyó közötti termékeny területet művelte meg (Laitin és Samatar, 1987:44-47).

A szomáli társadalom szerkezete mind a mai napig a klánok alkotta rendszeren alapul. A klánokhoz való tartozás ugyanakkor nem kizárólagos, és gyakori akár a rivalizáló klánok tagjai közötti házasság, vagy más klánok tagjainak befogadása is. A klánokhoz, al-klánokhoz és az ezen belüli rokonsági ágakhoz való tartozás apai ágon öröklődik (Lewis, 1961).

A leszármazási köteléken kívül a csoportok közötti kapcsolatokat a *heer (vagy xeer)*, a szomáliak tradicionális jogrendszere is befolyásolta (World Bank, 2005:16). A klán és az ezt alkotó rokonsági ágak mellett fontos szerepe van a diya-csoportoknak is, melyek a mai napig működnek Szomáliában. A diyát közösen fizető csoportot egymással a kapcsolatban álló rokonsági ágak közös megegyezés, szerződés útján hozzák létre. A megegyezés hagyományosan arról szól, hogy a csoport közösen felelős gyilkosság esetén a meggyilkolt személy rokonságának kompenzálásáért, illetve, ha a saját csoport egy tagját megölték, a kompenzációként kapott javakat a diya-csoport közösen osztja el. A diya-csoportok fontos

társadalmi és gazdasági egységet képeznek, tagjai kölcsönösen segítetik egymást gazdasági nehézségek esetén.

A tradicionális szomáli társadalomban a politikai és gazdasági életet a csoport összes felnőtt férfi tagját magában foglaló tanács, a *shir* irányította. A tanács tagjai egyenlő joggal vettek részt a közösség életét érintő vitákban, ugyanakkor az idősebb férfiaknak, vagy a régebbi időkre visszavezetett rokonsági ágak tagjainak nagyobb tekintélyük volt a tanácsban (Lewis, 1961).

Társadalmi változások Siad Barre hatalomra kerülését követően

A klán-kötelékek jelentősége a függetlenedést követően nem gyengült a társadalomban. 1969-et követően Siad Barre azonban egyértelmű lépéseket tett a rokonsági kötelékek jelentőségének csökkentése érdekében, a „tudományos szocializmus" programjának keretében (Makinda, 1993:46-47). Siad Barre nagyszabású programot indított a nomád pásztorkodó csoportok letelepítésére, és a diya-csoportok felbomlasztásának érdekében új helyi tanácsokat hozott létre, melyek a rokonsági csoportok szerepét voltak hivatottak átvenni vidéken. Barre megtiltotta, hogy az esküvőket, temetéseket, vallási rituálékat rokonsági vagy klán alapon szervezzék, és kötelezővé tette, hogy a házasságkötések az erre hivatalosan kijelölt helyeken történjenek.

A klán-kötelékek szerepe a polgárháborúban

A szomáli társadalomra a gyarmati időszakot megelőzően is jellemző volt a leszármazási csoportok közötti versengés, konfliktus. A legelőkért és vízért folytatott harcban folyamatosan alakultak és bomlottak fel a rokonsági ágak közötti szövetségek (Laitin és Samatar, 1987:44-47).

A gyarmati korban és a függetlenedés utáni időszakban ugyan ritkábbá váltak a leszármazási csoportok közötti összeütközések, ám az 1980-as évektől ismét feléledtek a konfliktusok, ami nem kis mértékben annak volt a következménye, hogy Siad Barre tudatosan egymás ellen fordította a klánokat, azzal a céllal, hogy gyengítse a rendszerével szemben álló klánok összetartását, hatalmát.

Az, hogy a Barre-rezsim megdöntését követően egyik csoport sem volt képes megragadni a központi hatalmat, nagy részben a rokonsági rendszer működésének jellemzőivel magyarázható. A leszármazási csoportok közötti szerveződések, megegyezések a

történelem folyamán soha nem alkottak stabil rendszert, sokkal inkább folyamatos mozgásban levő, egymást felváltó szövetségek sorozatát (Area Handbook Series - Somalia, 2005). A szövetségben álló csoportok azonnal kilépnek a megegyezés kötelékeiből, amint a konkrét helyzet, melynek megoldására az létrejött, megváltozik.

A csoportok állandó mozgása a megegyezések rendszerén belül tehát meghatározó. Fontos, hogy a rendszer alapvetően nem az egyéni felelősségre, hanem a csoport elszámoltathatóságára épül. Ha valaki gyilkosságot követ el egy másik rokonsági ág tagja ellen, ezért nem az elkövető vonható felelősségre, ahogyan az a nyugati társadalmakban működik. Tette teljes rokonságára von felelősséget, akik a sértett fél rokonságának szemében mint közösség felelősek az történtekért.

A rokonsági hálózatok működése tehát folyamatosan a stabil, központi kormányzat létrehozása ellen hat, mivel nem jönnek létre állandó szövetségek, és egy-egy egyénileg motivált cselekvés egész rokonsági ágakat, klánokat fordíthat egymás ellen.

Fontos megjegyezni, hogy a klán-struktúrák és a klánok közötti megegyezések flexibilitása utat nyit annak is, hogy a politikai vezetők érdekeiknek megfelelően befolyásolják a klánok közötti szerveződéseket, amint az a Barre-rezsim ideje alatt, majd ezt követően a polgárháború során is jellemző volt (World Bank, 2005:17).

A klánok közötti harcok jelenleg a természeti erőforrásokért folynak. Az ország legfontosabb gazdasági tevékenysége az állattenyésztés, a legelőkért és a vízért folytatott harc mellett azonban nem egyszer a termékeny földek elfoglalása a cél, melyek nagyrészt délen találhatók. A klánok jelentős bevételre tehetnek szert az infrastruktúra ellenőrzéséből, kulcsfontosságú a repülőterek, kikötők megkaparintása (World Bank, 2005:28-29).

A konfliktusok megoldása és a békekötés azonban szintén a klánokhoz kötődik. Az elmúlt évek során a klánok idősebb tagjai tekintélyüknél fogva nem egy alkalommal segítettek abban, hogy béke szülessen a harcoló felek között. A klánok tradicionális vezetői - a központi jogrend hiányában - a hagyományos szomáli jog, a heer alapján oldják meg az erőforrások ellenőrzése miatt folyó vitákat, és ennek segítségével megakadályozhatják a konfliktusok elmélyülését (World Bank, 2005:20).

SZOMÁLIA – A JELEN

Egy pillantás a társadalom jelenlegi állapotára

A jelenleg 10 millió fő körülire tehető szomáli népesség megközelítőleg 35%-a él városi településeken (UNFPA, 2004:106). A szomáli népesség az UNFPA becslése szerint 2000 és 2005 között a népesség évente 4,2%-kal nőtt, 2001-ben a szomszédos országokban nyilvántartott menekültek száma kb. 240.000 fő, és az „internally displaced persons", azaz a „belső menekültek" számát ekkor 300 000-re becsülte az UNDP (UNDP, 2001: 59). A központi egészségügyi rendszer már másfél évtizede nem működik az országban. A várható élettartam 47 év, ugyanakkor a HIV-fertőzöttek aránya 1% alatt van. A lakosság 28%-ának van hozzáférése egészségügyi szolgáltatásokhoz, 100 000 főre 0,4 orvos jut (UNDP, 2001:78-82).

A felnőtt lakosság 17,1%-a tud írni-olvasni, míg a gyermekek 13,6%-a vesz részt az alapoktatásban (a polgárháború előtt ezek az arányszámok 24%-os, ill. 18%-os szinten voltak) (UNDP, 2001:82-87).

Egy pillantás a gazdaságra

Szomália exportbevételeinek nagy része az állattenyésztéshez kötődik, ugyanakkor a külföldről érkező hazautalások központi szerepet játszottak az elmúlt időszakban. Jelenleg a nagyszámú szomáli diaszpórától érkező átutalások teszik lehetővé az ország számára a kereskedelmi mérleg finanszírozását és az élelmezés biztosítását (Lindley, 2005:14-17).

A gazdaság ugyanakkor a polgárháború kezdete óta recesszióban van. Szomália földrajzi helyzetéből adódóan történelme folyamán sokat profitált a kereskedelemből, a háború azonban elpusztította a gazdasági infrastruktúrát, és az ország talpra állásának fontos tényezője az utak, kikötők, repülőterek működőképessé tétele. Ebben a tekintetben az északi területek, Szomáliföld és Puntföld (Puntland) járnak az élen, ahol a viszonylagos béke lehetővé tette az infrastruktúra újjáépítésének megkezdését (World Bank, 2005:20-23).

Az országban jelenleg a szolgáltató szektor fejlődik a legdinamikusabban, országszerte terjeszkedésnek indultak az átutalással foglalkozó vállalkozások (*remittance companies*) és a telekommunikációs cégek. Emellett a szállítási szektor is bővül, és fejlődnek a magánkézben működő, oktatással, egészségügyi, áram- és vízszolgáltatással foglalkozó cégek (Nenova-Harford, 2004).

Állam, terület, biztonság

Szomáliának 1991 óta nincs működőképes központi kormányzata. A polgárháború tetőzése után azonban 1998 óta egyfajta konszolidáció indult meg az országban, mely ahhoz köthető, hogy az ország egyes területein sikeresen zajlott le az ország többi részéhez viszonyítva stabil vezetés megszilárdítása, és ezeken a területeken a békével párhuzamosan megindult a gazdaság újjáépítése.

Siad Barre hatalmának megdöntése után pár hónappal, 1991-ben kiáltotta ki függetlenségét Szomáliföld, az ország észak-nyugati részén. Puntföld, azaz „Puntland Federal State of Somalia" 1998-ban jött létre, Szomálifölddel határos területen. 1999-ben pedig a Rahanweyn Resistance Army (RRA) vette át a déli Bay és Bakol területek ellenőrzését, ám napjainkra ebben a térségben ismét eluralkodott a klán-alapú fegyveres erők között a harc (World Bank, 2005:20-26).

Szomáliföld

Szomáliföld határai megegyeznek a volt Brit-Szomáliföld határaival. A tradicionális politikai kormányzati formák - pl. a klánok vezetőinek tanácsa - központi szerepet játszottak a stabilitás megteremtésében. Bár a kilencvenes évek során két polgárháború is lezajlott a területen, 1992-ben és 1994-1996 között, a többi szomáli területhez képest Szomáliföld biztonságos területnek mondható. 1993-ban elfogadásra került az ország alkotmánya, és 2001-ben Szomáliföld lakossága népszavazáson tett tanúbizonyságot a függetlenség melletti elkötelezettségéről. Szomáliföld működőképesnek mondható politikai struktúrát hozott létre, a területen kétkamarás parlament működik, rendőri erők szolgálnak és önkormányzati rendszer van kiépülőben. A biztonság helyreállítása lehetővé tette a gazdaság újjászerveződését és megkönnyítette a lerombolt infrastruktúra és a közszolgáltatások helyreállítását (ICG, 2003:6-7).

Szomáliföldön megindult a kereskedelmi forgalom, melynek központja a berberai kikötő; a volt brit gyarmati főváros, Hargeysa repülőtere rendszeres nemzetközi személyforgalmat bonyolít.

Az államszervezet bevételeinek nagy részét az importvámok teszik ki, melyek lehetővé tették rendőri erők, minisztériumok, önkormányzatok létrehozását, és az oktatási és egészségügyi rendszer újjáépítésének megkezdését (UNDP, 2001:50).

A terület függetlenségét ez idáig azonban egyetlen nemzetközi szereplő sem ismerte el.

Puntföld

Puntland Federal State of Somalia 1998-ban jött létre, megalakulása Szomáliföldhöz hasonlóan klánvezetők megegyezéséhez kötődik. 1998-ban elfogadásra került a terület átmeneti alkotmánya, mely Szomália föderációként való újjáépítését támogatja, és ezen belül Puntföldet autonóm államegységként határozza meg. Puntföld Szomália északkeleti részét foglalja el, Szomálifölddel határos, és igényt formál egyes, jelenleg Szomáliföldhöz tartozó területekre.

1998-as megalakulása óta Puntföldön megkezdődött az adminisztratív struktúrák kiépítése, és annak ellenére, hogy ez a folyamat Szomáliföldhöz képest kezdetlegesnek tekinthető, a terület viszonylagos békéjének köszönhetően megindult a menekültek újra-letelepedése Puntföldön is (UNDP, 2001:51).

Taposóaknák, könnyűfegyverek

Központi erőszak-monopólium hiányában az ország egyes részeit több, mint 30 fegyveres alakulat uralja, melyek az északi területek, Szomáliföld és Puntföld kivételével folyamatosan harcban állnak az infrastruktúra és a gazdasági erőforrások fölötti ellenőrzés megszerzéséért.

Az aknamezők, melyeket már az 1980-as években elkezdtek telepíteni, a Barre-kormányzat és az SNM közötti harcok során, komoly fenyegetést jelentenek a lakosság számára. Az 1990-es évek elején Szomáliát a világ leginkább elaknásított országai között tartották számon, becslések szerint addigra több mint egymillió akna került elhelyezésre az országban. Ezeket nemcsak katonai támaszpontok közelében alkalmazták, hanem a polgári lakosság megfélemlítése céljából mezőgazdasági területeken és közutakon is. A taposóaknák nagy részét jelzés és nyilvántartás nélkül telepítették, ami megnehezíti az 1999 óta újraindult tisztítási programot is (UNDP, 2001:64).

A könnyűfegyverek tekintetében szintén nincs hiány Szomáliában. Szomália „felfegyverzése” már az 1960-as években megindult, a Kenyával és Etiópiával felmerülő határviták kapcsán. A hidegháború során Siad Barre először a Szovjetuniótól, majd az

Egyesült Államoktól szerezte be a nemzeti hadsereg fegyverzetét, ugyanakkor Olaszországból, Romániából, az NDK-ból, Irakból, Iránból, Líbiából, Dél-Afrikából, Szaúd-Arábiából és Kínából is érkeztek fegyverek (UNDP, 2001: 65).

A polgári lakosság már az ogadeni háború során szert tett nagy mennyiségű könnyűfegyverre, majd a kormányzat 1991-es összeomlását követően a katonaság felbomlásával országszerte őrizetlenül maradtak a hidegháború során felhalmozott fegyverkészletek. A Szovjetunió felbomlását követően nagy mennyiségű fegyver jelent meg a nemzetközi piacon, és bár az ENSZ már 1982-ben fegyverembargót vezetett be Szomáliával szemben, a kilencvenes években tovább folytatódott a fegyverek beáramlása az országba (UNDP, 2001:65). A fegyverembargó tehát nem volt képes megakadályozni a csempészetet, és az ENSZ 2005. márciusi jelentése szerint a Szomáliába áramló könnyűfegyverek száma tovább növekedett - nagyrészt Etiópiából és Jemenből érkezik az utánpótlás (Tambi, 2005).

Urbanizáció, menekültek, belső menekültek, a szomáli diaszpóra

Az 1980-as évek folyamán a városokba irányuló migráció az afrikai kontinensen az egyik legintenzívebb Szomáliában volt, becslések szerint 6,5%-os. A polgárháború időszaka alatt azonban ez a folyamat a visszájára fordult, és az emberek a nagyvárosokat elhagyva visszatértek eredeti klánjukhoz. A kisebb, vidéki városok lakossága ugyanakkor nagymértékben nőtt, becslések szerint pl. a Bossassóban élők száma az 1991-es 10 000 főről a 2000-es évet követően 60 000-re nőtt. Az UNFPA becslései szerint 2003-ban a népesség 35%-a élt városi településeken, és arányuk a lakosságon belül évente 5,7%-al nőtt 2000 és 2005 között (UNFPA, 2004:106).

A menekültügyi helyzet Szomáliában már a nyolcvanas évek végén súlyossá vált, az ogadeni háborút követően mintegy félmillió, addig Etiópiában élő szomáli érkezett az ország északi részére. 1987-ben Szomáliában minden hatodik személyt menekültként tartottak számon. A polgárháború kitörése után azonban a szomáliak egyre nagyobb tömegekben hagyták el az országot. A fegyveres konfliktusok az északi területen már 1988-ban megkezdődtek, ekkor több, mint 600 000 fő menekült Szomáliából Etiópiába. Ahogy a harcok eluralkodtak az ország déli területén, Kenya felé is megindult a menekültek áradata 1989-ben. A szomáliak kivándorlása még nagyobb méreteket öltött 1991-től, ebben az évben becslések szerint 1 millió fő hagyta el az országot, és a menekültek száma 1995-ig folyamatosan nőtt. A kilencvenes évek közepe után kezdődött csak meg a távozottak visszatérése Szomáliába. A szomáli menekültek számának csökkenése egyrészt a javuló biztonsági helyzetnek

köszönhető, másrészt szerepet játszott benne az is, hogy a menekülttáborokban egyre nehezebbé vált az élet, és a nyugati országok is szigorítottak bevándorlási politikájukon (UNDP, 2001:58-60).

Az belső menekültek számát 1991 előtt nem tartották nyilván Szomáliában, ám a biztonsági helyzet romlásával feltehetően már a nyolcvanas évek végén megnőtt a számuk. 1992-ben számukat kétmillióra becsülték, ami nem csak a fegyveres konfliktus elől való menekülésnek, hanem a szárazságnak és az éhínségnek a számlájára is írható. A belső menekültek száma 1994-ben mégis 500 000 alá csökkent, és átlagosan 200 000 és 400 000 közé volt tehető az ezt követő években (UNDP, 2001:60-61).

Az ország gazdaságának működtetésében nagy szerepe van a szomáli diaszpórának; a jelenleg külföldön élő szomáliak száma egymillióra tehető (UNDP, 2001:61, Lindley, 2005:5).

Egészségügy

A központi egészségügyi rendszer hiányában a szomáliai egészségügyi helyzettel kapcsolatosan csak becslésekre lehet támaszkodni. Az adathiány ellenére is megállapítható azonban, hogy ebből a szempontból Szomália a világ egyik legveszélyeztetettebb országa, ahol a várható élettartam 47 év, az élve született csecsemők halandósági rátája 132/1000. Az öt év alatti gyermekek halandósági aránya 224/1000, és 100.000 anyából 1600 halálozik el a szülés következtében. Az egy év alatti gyermekek 10,6%-a, az öt év alatti gyermekek 27%-a van beoltva minden gyermekbetegség ellen, ebben a tekintetben meghatározóak a városi és a vidéki területek közötti regionális különbségek. Több mint egy évtizede nincs lehetőség Szomáliában sárgaláz elleni oltásokra, így egy járvány bármikor kitörhet az országban (UNDP, 2001:78-81).

Az ország területén jelenleg Szomáliföldön és Puntföldön működik hivatalosan egészségügyi infrastruktúra, ugyanakkor mindkét esetben a költségvetés kevesebb mint 3%-át fordítják erre a célra. Az elmúlt évtized során a központi rendszer hiányát a lassan felépülő magán-egészségügyi szolgáltatásrendszer pótolta. 2001-ben a vidéki népesség mindössze 15%-ának - eközben a városi népesség 50%-ának - volt lehetősége egészségügyi szolgáltatások igénybevételére. A források hiánya mellett meghatározó a képzett munkaerő hiánya az országban, becslések szerint 100 000 emberre 0,4 orvos és 2 képzett nővér jutott 2001-ben. Szomáliában ugyanakkor a HIV fertőzöttek aránya 1% alatt van (UNDP, 2001:78-81).

Oktatás

Az ország oktatással kapcsolatos mutatói az 1980-as évek közepe óta folyamatosan romlanak, a központi költségvetés mindössze 1,5%-át tette ki 1990-ben az oktatásra fordított összeg. A polgárháború alatt a kilencvenes évek elején gyakorlatilag nem működött semmilyen központi oktatási rendszer, a közoktatás újjáélesztése 1993-ban kezdődött meg. Szakértők véleménye szerint az elmúlt másfél évtized során két szomáli generáció „veszett el" az oktatás és képzés szempontjából. Az írni-olvasni tudók száma az 1985-ös 24%-os szintről 17,1%-ra csökkent 2001-ben (22,1% a férfiak és 12% a nők között), és az alapoktatásban való részvétel aránya, ami az 1980-as évek végén a férfiak tekintetében 18%, nők tekintetében 6% volt, 1999-re 11,8%-ra ill. 6,3%-ra változott (UNDP, 2001:82-83).

Az országos oktatási rendszer összeomlása központi jelentőségűnek mondható, mivel a képzett munkaerő hiánya évtizedekre visszavetheti az ország fejlődését.

1998 óta azonban pozitív fejlemények tapasztalhatók az oktatás területén, megkezdődött a középiskolai rendszer kiépítése. 1997-ben három, 2001-ben már húsz középiskola működött az országban, és egyetemek kezdték meg működésüket több vidéki városban is.

A magánkézben működő oktatási intézmények többsége nyelvoktatással foglalkozik, vagy számítógépes ismereteket oktat, ami mutatja a szomáliak igyekezetét, hogy olyan ismeretekre tegyenek szert, melyek lehetővé teszik a külföldi munkavállalást (UNDP, 2001:86).

Gazdasági élet

A gazdaság már az állam összeomlása előtt, az 1980-as évek végén kritikus helyzetben volt. A kereskedelmi deficit növekedése, a vidéki beruházások és a szociális szolgáltatások hiánya, illetve a biztonsági kiadások és a korrupció mértékének növekedése, valamint a pénzügyi intézményrendszer működésképtelensége jellemezték az ország gazdaságát (Makinda, 1993). 1991-ben a központi hatalom összeomlásával végleg megbénult az ország gazdasági tevékenysége.

Az elmúlt évek konszolidációjával párhuzamosan azonban ismét megindult a gazdasági termelés, ugyanakkor az egy főre jutó GNP alapján (200 USD) Szomália a világ legszegényebb országai között helyezhető el.

Az állattenyésztés a biztonsági helyzet fokozatos javulásához kapcsolódóan újraéledni látszik, miközben a belföldi és a nemzetközi kereskedelem stabilan fejlődik, és jelenleg a munkaerő legnagyobb hányadát foglalkoztatja. A szolgáltatási szektor bizonyult a gazdaság leginnovatívabb részének, itt a külföldről érkező átutalásokat kezelő vállalkozások és a telekommunikáció jelentik a fejlődés fő tényezőjét (Lindley, 2004).

A gazdasági növekedésből való részesedés azonban nem egyenlően oszlik meg az ország területén. A jövedelmek egyenlőtlenül oszlanak meg az északi és déli területek, a vidék és a városok között, és társadalmi csoportok szerint is különbséget lehet tenni. A településtípusok szerinti megoszlás tekintetében az 1997-es adatok sokatmondóak lehetnek: a nomád pásztorkodó népesség esetében az egy főre jutó éves jövedelem becsült értéke 106 USD, míg a vidéki településeken élők évente átlagosan 149 USD, a városban élők pedig 300 USD bevétellel rendelkeztek (Nair-Faisal, 1998).

A déli területekről az északi területek városaiba, Hargeysába és Bosassóba irányuló népességmozgás jó indikátora a különbségeknek. Az északi területek, Szomáliföld és Puntföld az elmúlt évek során viszonylagos békét teremtettek, aminek következtében a gyorsabb északi gazdasági fejlődés egyértelműen megmutatkozik a déli területek alacsonyabb mértékű növekedésével szemben (UNDP, 2001:89).

Külföldről történő hazautalások

A külföldön élő szomáli diaszpórától érkező átutalások a polgárháború előtti időszakban is a gazdasági élet sarokkövét képezték. Az 1980-as évek során az átutalások nagyságát évente 370 millió dollárra becsülték, melynek 75%-a az Öböl-államokban dolgozó szomáliaktól érkezett. Ez az összeg mintegy tizenháromszorosa volt a Szomáliában élők összes bérjellegű jövedelmének (UNICEF, 1991).

Az állam összeomlását követően tovább növekedett a külföldön élő és dolgozó szomáliak száma, és ezzel együtt az átutalások mértéke. Az Öböl-államok mellett egyre nagyobb összegek érkeztek Európából, az Egyesült Államokból, Kanadából és Ausztráliából. Az átutalások teljes összege azonban nehezen becsülhető, ugyanis a pénzügyi közvetítő vállalatok nem szolgáltatnak adatokat ezzel kapcsolatban. Egyes szakértők szerint évente 500-800 millió dollár érkezhet Szomáliföldre, ami a terület állattenyésztéshez kapcsolódó exportbevételeinek a négyszerese (UNDP, 2001:104-105).

A szolgáltatási szektor

A külföldi átutalásokhoz kapcsolódik a szomáli szolgáltatási szektor legjövedelmezőbb tevékenysége. Az átutalások kezelésével foglalkozó helyi vállalkozások az 1970-es években kezdték meg működésüket, jelenleg öt nagy cég uralja ezt a tevékenységi területet. Ezek a pénzügyi vállalkozások az elmúlt években kibővítették szolgáltatásaikat, és az átutalások kezelése mellett csekkeket bocsátanak ki, nemzetközi segélyszervezetek pénzügyeit intézik, tehát egyfajta banki szerepet kezdenek ellátni a gazdaságban (Lindley, 2005:8-11).

A hazautalások öt nagy vállalaton keresztül érkeznek Szomáliába. 2001-ben, a szeptember 11-i terrortámadást követően, az Egyesült Államok befagyasztotta a legnagyobb szomáli átutaló cég, az Al-Barakaat összes számláját, és azzal vádolta meg a céget, hogy terrorista csoportokat segített pénzügyi támogatáshoz. Az ezt követő vizsgálat során azonban nem kerültek napvilágra olyan bizonyítékok, melyek egyértelművé tették volna az Al-Barakaat terrorista kötődését (Lindley, 2005:12-13).

A szolgáltatási szektor másik dinamikusan fejlődő területe a telekommunikáció, amit szintén a gazdaság fejlődése, a kereskedelem újjáéledése ösztönöz. 2001-ben tizenkét cég foglalkozott ezzel a tevékenységgel, melynek árai a legversenyképesebbek között voltak egész Afrikában. Szomáliában 2004-ben összesen 112 000 telefonvonal működött, a mobiltelefon-előfizetők száma 50 000-re tehető (Nenova, 2004:2). A telekommunikációs szektor fejlődése külön figyelmet érdemel, tekintettel arra, hogy állam hiányában semmilyen szabályozás nem befolyásolja a piacot.

A szomáli helyzet sajátosságaihoz alkalmazkodva fejlődtek az elmúlt másfél évtizedben a biztonsági szolgáltatások. Magánszolgáltatók biztosítják a vállalkozások, a tehetősebb családok, a kikötők, a piacok, a segélyszolgálatok sértetlenségét. Ezek a tevékenységek továbbra is nagyrészt rokoni alapon működnek, ám fontos rámutatni, hogy azok, akik hasznot húznak a védelemnyújtásból, mindenképpen ellenérdekeltek a béke megteremtésében és a központi erőszak-monopólium helyreállításában (UNDP 2001:110).

Pénzügyek

A Szomáli Nemzeti Bank 2005 áprilisában alakult meg. Feladata a hivatalos szomáli fizetőeszköz, a szomáli shilling vásárlóerejének és stabilitásának védelme. Az elmúlt években az üzleti életben azonban egyre inkább az USA-dollár használata került előtérbe. A szomáli shilling központi pénzügyi hatóság hiányában a folyamatos leértékelődés mellett is

meglepően stabil maradt egészen 2000-ig, mikor nagyrészt puntföldi üzletemberek több millió dollár értékű szomáli shillinget hamisítottak és hoztak forgalomba a gazdaságban, ami a fizetőeszköz hiperinflációját okozta: a shilling értéke a dollárral szemben egy év alatt 116%-ot esett (UNDP 2001:112-113).

Segélyek

A polgárháború előtti Szomáliát a segélyfüggő állam tipikus példájaként tartották számon. 1960 és 1980 között az egy főre jutó segély összege Szomáliában az egyik legmagasabb volt a világ többi országához viszonyítva. A hidegháború végén a nemzetközi segélyek összege drasztikusan csökkent, és a segélyek elapadása is szerepet játszott a központi állam összeomlásában.

2000-ben összesen 115 millió USD összegű segély érkezett Szomáliába, ami kis jelentőségűnek mondható a gazdasági élet tekintetében, a diaszpórától érkező átutalásokkal összevetve (UNDP, 2001:118-120).

Összefoglalásként elmondhatjuk, hogy Szomália gazdasága az elmúlt években a bizonytalan biztonsági helyzet ellenére ismét fejlődésnek indult; figyelemre méltó a telekommunikációs és a pénzügyi közvetítő szektor fejlődése és megkezdődött a központi jelentőségű gazdasági infrastruktúra újjáépítése.

Terrorizmus, szélsőséges szervezetek és az ellenük folytatott harc Szomáliában

Szomáliában másfél évtizede dúl a polgárháború, ezalatt az idő alatt semmilyen központi kormányzat nem ellenőrizte az ország teljes területét. A káosz, az ellenőrzés hiánya az országot ideális menedékké teszi szélsőséges, terrorista szervezetek számára.

Azzal kapcsolatban, hogy a Szomáliából induló terrorista fenyegetés mennyire jelentős, megoszlik a szakértők véleménye. A kilencvenes évek során feltehetően három szélsőséges terrorista csoport is működött az országban (ICG, 2005b:3-12). Az ország új elnöke, Abdullah Yusuf Ahmed az elmúlt évtizedben mint antiterrorista hadúr szerzett hírnevet magának. Megválasztását követően első politikai lépése az volt, hogy nemzetközi fegyveres erőt hívott az országba a béke megteremtése és a terrorista fenyegetés kiküszöbölése érdekében. A terrorizmus kérdése ezáltal politikai eszközzé vált az ország vezetésének kezében, ami tovább növelte a szomáli közvélemény szkepticizmusát a fenyegetettség realitását illetően. A szomáli népesség nagy része nincs meggyőződve arról, hogy országában szélsőséges terrorista

szervezetek működnek, és az Egyesült Államok „háborúját a terror ellen” az iszlám, a szomáli nép közös vallása elleni támadásként éli meg (ICG, 2004b:5-7).

Amíg nincs központi ellenőrzés és erőszak-monopólium az országban, addig valóban reális a Szomáliából induló terrorista fenyegetés a külvilág számára. Ennek a helyzetnek a megoldása azonban végső soron csak az lehet, ha egy stabil, legitim és működő kormány jön létre az országban.

Az International Crisis Group 2005. júliusi jelentése alapján a kilencvenes évek közepétől kezdve három szélsőséges csoport működött Szomáliában. Ezek közül a legveszélyesebb az al-Kaida egy sejtje, mely kapcsolatba hozható a nairobi amerikai nagykövetség elleni merénylettel 1998-ban és egy hotel bombázásával szintén Kenyában, 2002-ben. A merényletekért felelős terrorista vezetők feltehetően még mindig Szomáliában rejtőzködnek (ICG, 2005a:7).

A második csoport az al-Itihaad al-Islaami, melynek célja a kilencvenes években a szomáli-lakta területeken egy iszlám szellemiségű állam létrehozása volt. A szervezet fénykorában több mint ezer tagot számlált (ICG, 2005b:8-10).

2003-tól egy harmadik csoport létrejötte feltételezhető Mogadishuban, melynek vezetője az afganisztáni kiképzését követően hazatérő Aden Hashi 'Ayro (ICG, 2005b:11).

Az Al-Itihaad al-Islaami

2001. szeptember 23-án, kevesebb mint két héttel a 9/11-es terrortámadások után az Egyesült Államok elnökének határozata értelmében huszonhét terrorizmushoz kötődő szervezet és személy pénzügyi eszközei befagyasztásra kerültek. A listán tizedikként szerepelt az al-Itihaad al-Islaami (AIAI). A szervezet múltjával és jelenével kapcsolatban teljesen ellentétes szakértői vélemények láttak napvilágot. Azzal kapcsolatban, hogy a szervezet jelenleg is létezik-e, nincsenek bizonyítékok, az ENSZ 2005. márciusi jelentésében mégis aktívan működő szervezetről beszél, mely legalább tizenöt kiképzőtábort tart fenn, és fegyvereket szerez be azzal a céllal, hogy magához ragadja a Szomália területe és népessége feletti uralmat.

Az International Crisis Group elemzése szerint azonban az 1980-ban megalakult mozgalom és szervezet 1992-ben érte el aktivitása csúcspontját, és ezt követően, miután célját, egy szomáliai iszlám emirátus létrehozását, nem tudta megvalósítani, a lassú felbomlása következett. 2005-re a szervezet feltehetően megszűnt létezni (ICG, 2005b:3-11).

A dzsihád új harcosai

2003-tól egy új, független, szélsőséges csoport létrejöttét feltételezik Szomáliában, melynek vezetője Aden Hashi Farah 'Ayro. A szervezet központja Mogadishuban található, azonban nem rendelkezik ismert névvel vagy politikai programmal, és a szervezet magja feltehetően inkább több tucat, mint több száz személyből áll.

2003 augusztusa óta 'Ayro csoportjához kötik négy, segélyszervezetben dolgozó külföldi személy és több mint egy tucat, antiterrorista szervezetekkel kapcsolatban álló szomáli meggyilkolását. 'Ayro feltehetően kötődik az al-Kaidához, és Afganisztánban kapott kiképzést (ICG, 2005b:11).

Annak ellenére, hogy feltehetőleg több terrorista csoport is létrejött és jelenleg is működik az országban, nem állítható, hogy a szélsőséges eszmék népszerűek lennének Szomáliában. Az ICG hangsúlyozza, hogy a szélsőségesek nem a terrorizmusellenes akciók hatása miatt voltak képtelenek szélesebb bázisra szert tenni az országban, hanem amiatt, hogy a szomáliak maguk álltak ellen ennek (ICG, 2005b). A Szomáliából kiinduló terrorista fenyegetést tehát a szakértők eltérő módon ítélik meg. Az ENSZ-szakértői panel jelentése kiképzőtáborok működését és a terroristák aktivitását feltételezi Szomáliában, az ICG elemzői azonban kevésbé értékelik jelentősnek a Szomáliából kiinduló terrorista fenyegetést.

VAN KIÚT?

A Transitional Federal Government

Szomália jelenlegi hivatalos kormányzó szerve, a Transitional Federal Government (TFG) 2004 októberében jött létre Nairobiban, Kenya fővárosában, a régió országainak közvetítésével. A TFG hivatalba lépését nagy várakozások övezték, a békefolyamat terén azonban nem történt előrelépés a kormány hivatalba lépése óta. A Transitional Federal Parliament (TFP) által az ország elnökének választott Abdullah Yusuf Ahmed személye - aki az elmúlt években Puntföld elnökeként tevékenykedett, és antiterrorista vezetőként, illetve Etiópiával jó kapcsolatban álló politikusként szerzett magának hírnevet - erősen megosztja a szomáli közvéleményt, és meghatározó múltja és politikai törekvései miatt nem áll a szomáli politikai élet belső ellentétei felett, nem képviseli a szomáliak egységét. Abdullah Yusuf Ahmed az ország miniszterelnökének Ali Mohamed Geedi-t jelölte ki. A miniszterelnök, Geedi személye egyfajta ellensúlyt képez Yusuf Ahmed közvéleményt erősen megosztó

személyével szemben: Geedi, akinek múltja inkább a civil társadalom építéséhez kötődik, bizalmat ébreszt a nemzetközi közösség tagjaiban.

Az elnök

Ahhoz, hogy megértsük a kormány és a jelenlegi elnök elhelyezkedését a szomáli politikai palettán, érdemes röviden áttekintenünk Yusuf politikai karrierjét, mely a Barre-rezsim alatt vette kezdetét.

Yusuf az 1969-es hatalomváltást és Siad Barre vezetővé történő kinevezését követően nem sokkal börtönbe került, ahonnan 1975-ben szabadult. Börtönbe kerülésének okai nem egyértelműek, egyes elemzők szerint Yusuf saját szervezésű puccsába próbálta meg bevonni egy évvel korábban Siad Barrét, és ezért Barre a riválisának tekintette. Szabadulását követően három évvel Yusuf valóban megkísérelte puccs révén megdönteni Barre uralmát - ennek sikertelenségét követően Etiópiában keresett menedéket. Yusuf itt alapította meg a Somali Salvation Democratic Front (SSDF) nevű ellenállási mozgalmat, mely Líbiától, Etiópiától és Jementől kapott pénzügyi és katonai támogatást. Etiópiához való kötődése miatt azonban a szervezet nem volt képes széles tömegbázisra szert tenni Szomáliában, mivel az ogadeni vereséget követően a szomáliak ellenségként tekintettek etióp támogatóira. A szervezet fokozatos megerősödése azonban az etióp kormányban is aggodalmat ébresztett, feltehetően emiatt került Yusuf ismét börtönbe 1984-ben, ezúttal Etiópiában, ahonnan 1991-ben szabadult.

Szabadulását követően Yusuf visszatért az SSDF-be, mely két jelentős katonai sikert könyvelhetett el 1991 és 1993 között: az SSDF győzelmet aratott az Aideed által vezetett United Somali Congress felett Közép-Szomáliában, és sikeresen akadályozta meg az Al-Itihaad al-Islaami puccskísérletét. Ez utóbbi siker fontos tényezője annak, hogy Yusuf a kilencvenes évek során antiterrorista vezetőként épített ki szoros kapcsolatot az etiópiai vezetéssel és az Egyesült Államokkal.

Abdullah Yusuf Ahmedet 1998-ban választották az újonnan létrejött Puntföld elnökévé. Yusuf irányítása alatt Puntföld új vezetése békét és stabilitást tudott hozni a terület lakosságának életébe, Szomália többi része számára azonban problémát jelent, hogy Puntföldön keresztül folyamatosan nagy mennyiségű fegyver érkezik Jemenből Dél-Szomáliába (Hogendoorn, 2003:38), és a kormányzat jövedelmének egy részét az ország lakossága számára hátrányos úton szerezte meg.

A puntföldi kormányzat bevételei jelentős részét a bosassói kikötőn áthaladó kereskedelmi forgalom és a repülőterek megadóztatásából bejövő összegek adják. Yusuf azonban a hagyományos források igénybevétele mellett újításokat is bevezetett a bevételek növelése érdekében. A szomáli shilling hiperinflációja 2000-ben annak volt következménye, hogy Puntföldön több millió dollár értékű hamisított bankjegy került forgalomba, ami a fizetőeszköz elértéktelenedését, és az alsóbb néprétegek további elszegényedését vonta magával (Hogendoorn, 2003:38-42).

A faszén exportja szintén jövedelmező bevételi forrás Puntföld számára, ez azonban a növényzet korlátlan irtását eredményezi és környezeti katasztrófával fenyeget. A természeti erőforrások másik kihasználási módja, hogy külföldi cégek halászati jogot vásárolhattak maguknak a Puntföldhöz tartozó tengerrészen (Hogendoorn, 2003: 44).

A központi bevételek növelése mellett Yusuf azonban kevés figyelmet fordított politikai eredményeinek kiteljesítésére. Három évre szóló mandátumának lejártakor még nem jött létre az ország új alkotmánya, az eltelt időszakban nem tartottak választásokat, és mivel Yusuf nem adta át hatalmát az újonnan jelölt elnöknek, Puntföldön ismét fegyveres konfliktus tört ki. A két éves háborúból végül Yusuf került ki győztesen, és 2003-ban ismét átvette a terület vezetését, majd 2004 őszén megválasztották Szomália elnökévé (ICG, 2004b:6).

Az új kormány feladatai

Az új kormány előtt álló legnagyobb jelentőségű feladat a béke megteremtése az országban. Abdullah Yusuf Ahmed hivatalba lépését követően a béke megteremtésének szükségességével érvelve 20 000 fős nemzetközi haderő behívását javasolta az országba. A terv nemcsak a szomáli népesség körében váltott ki ellenkezést: a nemzetközi közösség tagjai, az Afrikai Unió (AU) és az ENSZ Biztonsági tanácsa sem támogatta Yusuf követelését (ICG, 2004b:1).

A költségvetési bevételek biztosítása szintén nagy kihívásnak tekinthető. Ehhez az egyik legfontosabb lépés az kell, hogy legyen, hogy a központi kormányzat átvegye az ország infrastruktúrája feletti ellenőrzést. A kikötők, repülőterek megadóztatásából, melyek jelenleg az egyes milíciák ellenőrzése alatt állnak, a szomáli kormánynak becslések szerint évente 80-100 millió dollár bevétele lehetne. Az átmeneti alkotmány értelmében, melyet az összes klánvezető aláírt, a fegyveres erők kötelesek átadni az infrastruktúrát a központi irányításnak, ez azonban a mai napig nem történt meg (ICG, 2004b:13).

Harmadik fontos kérdés az államirányítás kérdésében az államforma meghatározása. Az alkotmány az átmenet időszakára föderációs formát javasol, a végleges döntés azonban népszavazáshoz van kötve.

Az egységes állam létrehozásához szükséges lesz nemcsak Puntföld, hanem a jelenleg függetlenül működő, de nemzetközileg el nem ismert Szomáliföld kérdésének tisztázása is.

Az alkotmány

Az átmeneti alkotmány elfogadása fontos lépését képezte a Transitional Federal Parliament létrehozására irányuló tárgyalásoknak, melyet a régió államai által létrehozott Intergovernmental Authority on Develompent (IGAD) irányított.

Az alkotmány legvitatottabb rendelkezése az, hogy Szomáliát föderációként határozza meg. A föderációs formát az elmúlt években Puntföld elnökeként Yusuf támogatta, illetve a regionális hatalmak közül Etiópia. A kérdés azonban még nem dőlt el, mivel az alkotmány véglegesítése előtt népszavazást kell tartani, melynek során a szomáli népesség dönthet a föderációs forma elfogadásáról vagy elutasításáról (ICG, 2004b:3).

Az alkotmány nem ad konkrét feladatokat a kormánynak abban a tekintetben, hogy milyen módon hozza létre a békét és a nemzeti egységet Szomáliában. Az átmeneti időszakban fontos lesz az igazságszolgáltatás működőképessé tétele is. Jelenleg az országban többféle *sharia* is működik, melyeket a feltörekvő szomáli üzleti réteg nem egy esetben katonák megvásárlásával támogat, akiket a sharia rendelkezésére bocsátanak a rend kikényszerítése és fenntartása érdekében. A központi jogrendszer működésképtelensége miatt a shariák népszerűsége, támogatottsága folyamatosan növekszik a hadurakkal szemben, és így a jövőben hatalmi ellensúlyként működhetnek a béke megteremtése során. A pénzügyi átutalások és a telekommunikáció terén virágzó üzleti életben részt vevők egyre erősebb igényt támasztanak arra, hogy stabil, kiszámítható jogrendszer működjön az országban, ami megfelelőbb környezetet teremtene vállalkozásaik számára. Az üzleti réteg és a shariák vezetői így szövetséget alkothatnak a harcok folytatásában érdekelt hadurakkal szemben.

Nemzetközi politika

A Transitional Federal Government Nairobiban jött létre, és megalakulását követően fél évig ott is működött. A jelenlegi elnök, Yusuf Etiópiával fenntartott jó kapcsolata bizalmatlanságot ébreszt a szomáliak között, és hasonlóképp viszonyul ehhez a kérdéshez Kenya, Dzsibuti,

Egyiptom és az Arab Liga is, melyek az előző kormányzatot, az ellentétes politikai irányvonalat képviselő Transitional National Governmentet (TNG) támogatták.

Szomália, 2005

A 2005-os évet a Transitional Federal Government és a parlament még Nairobiban kezdte, és fél évnek kellett eltelnie ahhoz, hogy az ország vezetése visszatérjen Szomáliába. Mikor 2005 áprilisában létrejött a Szomáli Nemzeti Bank, a kormány még mindig az országon kívül működött, és csak 2005 júniusában tért „haza", ám a továbbra is rendezetlen fővárosi biztonsági helyzetre hivatkozva Jowhar-ban folytatta működését, Mogadishutól 80 km-re. A kormány vonakodása a fővárosba költözéstől nem alaptalan, tekintettel arra, hogy 2005 novemberében a miniszterelnök, Geedi ellen Mogadishuban bombamerényletet kíséreltek meg (Somalinet, 2005).

2005 októberében az ENSZ döntést hozott a Szomáliával szemben több mint két évtizede fennálló fegyverembargó fenntartásáról. Az ENSZ határozatában kereskedelmi embargót vezetett be a szomáli faszénnel szemben, illetve megtiltotta külföldi hajók számára, hogy szomáli vizeken halásszanak, és kereskedelmi embargót vezetett be a szomáli vizeken halászott halakkal szemben.

Az ismételt kalóztámadások, hajóeltérítések és túszejtések, melyek a 2005-ös év folyamán váltak egyre gyakoribbá a Szomáliához közeli tengerrészeken, nem csak a szomszédos államokba irányuló kereskedelmi és turisztikai forgalmat fenyegetik, hanem veszélyeztetik a Szomáliába érkező segélyszállítmányokat is. 2005-ben ismét aszály sújtotta az országot, melynek következtében 2006 elején várhatóan több mint két millió főt veszélyeztet az éhínség Szomáliában. A vízi úton küldött segélyszállítmányok a kalózok fenyegetése miatt a továbbiakban Kenya felől érkeznek, a szárazföldön keresztül (Somalinet, 2005).

A 2005-ös év folyamán a kormánynak nem sikerült jelentős lépéseket tennie az ország helyzetének konszolidálása érdekében. A politikai vezetés figyelmét a Szomáliába történő visszaköltözést követően lekötötte a Yusuf Ahmeddel szemben álló vezetők kormányalakítási kísérlete. 2005. szeptember végén több mint kétszáz szomáli vezető gyűlt össze Mogadishuban azzal a céllal, hogy Yusuf Ahmed kormányával szemben - mely a szomáliak szemében népszerűtlen etióp kötődése és antiiszlámista hírneve miatt - ellenkormányt hozzanak létre (Somalinet, 2005).

Yusuf Ahmed kormánya tehát kevés eredményt tud felmutatni a biztonsági helyzet konszolidálása és a gazdaság újjáépítése tekintetében, és a 2005-ben jelentkező aszály miatt az ország lakosságának ellátása ismét teljes mértékben a külföldi segélyekre van utalva. Szomáliföld és Puntföld helyzete továbbra is megoldatlan, és a hatalmukat féltő hadurak továbbra is elég erősek ahhoz, hogy megőrizzék ellenőrzésüket területeik felett. Ennek következtében a hivatalos kormány hatalma névlegesnek mondható, és még nem körvonalazódik az, hogy milyen módon tud majd ezen változtatni bármelyik eljövendő kormányzat.

Szomália északi felén, Puntföldön és Szomáliföldön jelenleg stabilnak tekinthető vezetés működik, ám a béke itt sem teljes, tekintettel arra, hogy Sool és Sanaag régiókra mindkét terület vezetősége jogot formál. Az ország déli részén persze sokkal bizonytalanabb a politikai helyzet. A TFG jelenleg a Yusuf mellett álló klánok által uralt területen tud csak működni, emelett a déli területek nagy része a kormánnyal szemben álló hadurak ellenőrzése alatt áll, akik az elnököt az ellenséges Etiópia bábjának tekintik, és tartanak Yusuf antiiszlámista törekvéseitől is.

Lehetséges megoldások

A legvalószínűbb szcenáriónak az tekinthető, hogy az ország továbbra is nagyrészt „magára hagyva", a régió államaiból érkező megfigyelő katonai csoportok asszisztálása mellett, lassan araszol majd a béke felé. Mind az ENSZ, mind az Afrikai Unió egyértelműen elutasítja egy olyan misszió indítását az országba, melynek célja a béke kierőszakolása lenne. Egy ilyen típusú akcióhoz a nemzetközi közösség nagyobb mértékű elkötelezettsége és olyan nagyságrendű források szükségesek, melyek rendszerint akkor állnak rendelkezésre, ha a közösség egyes tajgainak egyértelmű érdeke fűződik egy ország biztonsági helyzetének stabilizálásához; erre tanulsággal szolgál a kilencvenes évek első felében Szomáliába indított sikertelen ENSZ-misszió. Amennyiben valamilyen esemény - pl. Szomáliából induló nagy jelentőségű terroristatámadás, járványveszély, a régió többi országára is kiterjedő polgárháború - hatására a nemzetközi közösség úgy határozna, hogy ismét fegyveres erőkkel avatkozik be a szomáliai helyzet rendezése érdekében, akkor ennek eredményességéhez és a stabil béke megteremtéséhez feltehetően több évig, akár évtizedekig tartó fegyveres jelenlét lenne szükséges.

Bár az országból a külvilág felé irányuló fenyegetések reálisnak mondhatók, ezek továbbra is nagyrészt a régió államait érintik, ezért a szomszédos afrikai országok részéről

várható csapatok küldése Szomáliába, megfigyelés és a tűzszünet ellenőrzésének céljával. A béke megteremtéséhez azonban ezek az erők nem elegendőek, ehhez a szomáli hadurak között létrejövő, hosszú távra szóló és ennek megfelelően stabil érdekeken nyugvó megállapodás szükséges, melyre azonban a közeljövőben kevés esély mutatkozik. Nagymértékű, külföldről érkező pénzügyi és katonai támogatás hiányában sem a jelenlegi kormány, sem a hadurak bármelyike nem képes arra, hogy az ország teljes területe fölött megszilárdítsa hatalmát. Amennyiben azonban a déli területeken is stabil viszonyok alakulnak ki, és a hadurak a szomáliföldi és puntföldi vezetéshez hasonlóan megfelelő körülményeket teremtenek területük gazdaságának működéséhez és a politikai élet helyreállításához, ez alapját képezheti egy új, föderációként működő Szomália megteremtésének.

Egységes vezetés az ország területén csak akkor valósulhatna meg, hogyha a hivatalos kormány vagy egy hadúr a saját területéről kiindulva képes lenne ellenőrzése alá vonni a teljes országot, amihez azonban nagymértékű külső segítségre lenne szüksége, illetve stabil szövetségek építésére. Amennyiben mégis ez a szcenárió valósulna meg, elengedhetetlenül fontos, hogy a vezetésben végül az összes klán képviselői helyet kapjanak, enélkül ugyanis a harcok kiújulása várható.

Ken Menkhaus azonban felhívja a figyelmet arra, hogy a szomáliak többsége a Barre-rezsim alatt szerzett tapasztalatai miatt a központi államot az elnyomás eszközének tekinti, melynek legfőbb célja, hogy a hatalmon levők meggazdagodását és tovább erősödését segítse a népesség többi részének kizsákmányolása által (Menkhaus, 2003).

A föderációs forma és az erős központi kormányzat megteremtése mellett felvetődik még a konföderáció lehetősége, illetve az, hogy az ország egyes részeinek függetlenségét elismeri a nemzetközi közösség, és a mai Szomália területén kisebb egységek önállóan működnek tovább. A jelenlegi helyzetben azonban ezek a szcenáriók nem tűnnek valószínűnek.

A magára hagyott Szomáliának azonban feltehetően több évre, akár egész évtizedre is szüksége lehet a béke megteremtéséhez és ahhoz, hogy akár egységes, akár föderációs formában stabil államszervezet jöjjön létre az országban. Amennyiben nem történik „rendkívüli esemény” - ami a Szomáliából a külvilág felé irányuló fenyegetések nagymértékű megerősödése nyomán erőteljes külső beavatkozást vonna maga után - véleményem szerint a szomáli állam újjáépítése több évig vagy akár évtizedig várathat magára.

ÖSSZEFOGLALÁS

Szomáliában a másfél évtizede dúló polgárháború és az ország területe fölött ellenőrzést gyakorló központi kormányzat hiánya következtében kialakult helyzet több szempontból is fenyegetést jelent a külvilág számára.

A polgárháború során több millió fős menekültáradat indult el a szomszédos országokba; a központi egészségügyi rendszer hiányában és a gyermekoltások elmaradása miatt az országban rendszeresek a kanyarójárványok; az országgal határos tengerrészeken a kalózkodás miatt sem kereskedelmi, sem turista hajók számára nem ajánlott a közlekedés; a kaotikus helyzetet kihasználva feltehetőleg több terrorista csoport is működik az országban.

Az országból kiinduló káros folyamatok egy része - járványveszély, kalózkodás, menekültáradat - leginkább a régió országait érintik. A tágabb nemzetközi közösség felé irányuló lehetséges veszélyekre - pl. terrorista akciók - a megoldás azonban feltehetően nem az ország katonai lerohanása, hanem a veszélyes elemek eltávolítása.

Erőteljes nemzetközi beavatkozás hiányában Szomáliának azonban feltehetően több évre, akár évtizedre is szüksége lehet a béke megteremtéséhez és ahhoz, hogy akár egységes, akár föderációs formában stabil államszervezet jöjjön létre az országban. Amennyiben nem történik „rendkívüli esemény” - ami a Szomáliából a külvilág felé irányuló fenyegetések nagymértékű megerősödése nyomán egy fegyveres erővel történő külső beavatkozást vonna maga után - a szomáli állam újjáépítése még sokáig várathat magára.

Hivatkozások:

Area Handbook Series (2005): 'Somalia. A coutry study'. Letöltés dátuma: 2005. 11. 12. URL: http://coutry-data.com/frd/cs/somalia.

Hogendoorn, E.J., M'Backe, M.A. és Mugaas, B. (2003): 'Report of the Panel of Experts on Somalia pursuant to Security Council Resolution 1425 (2002)'. United Nations Security Council (S/2003/223).

ICG (International Crisis Group) (2003): 'Somaliland: Democratisation and its Discontents'. Africa Report No. 66. 2003. július 28..

ICG (International Crisis Group) (2004a): 'Biting the Somali Bullet'. Africa Report No. 79., 2004. május 4.

ICG (International Crisis Group) (2004b): 'Somalia: Continuation of war by other means?'. Africa Report No. 88. 2004. december 21.

ICG (International Crisis Group) (2005a): 'Couter-terrorism in Somalia. Losing hearts and minds?'. Africa Report No. 95. 2005. július 11.

ICG (International Crisis Group) (2005b): 'Somalia's Islamists'. Africa Report No. 100. 2005.december 12.

Laitin, D.D. és Samatar, S.S. (1987): 'Somalia. Nation in search of a state'. Westview Press, Colombia.

Lewis, I.M. (1961): 'A pastoral democracy'. Oxford University Press, London.

Lewis, I.M. (1996): 'Somalia'. In: James Mayall (szerk.): 'The New Interventionism 1991-1994. United Nations Experience in Cambodia, Former Yugoslavia and Somalia'.

Lindley, A. (2005): 'Somalia Country Study. A part of the report on Informal Remittance Systems in Africa, Caribbean and Pacific (ACP) countries'. ESRC Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford. Letöltés ideje: 2006.01.10. URL: www.compas.ox.ac.uk.

Makinda, S.M. (1993): 'Seeking Peace from Chaos. Humanitarian Intervention in Somalia'. Lyenne Rienner Publishers, London.

Menkhaus, K.(2003): 'Protracted State Collapse: A Rediagnosis'. Review of African Political Economy.

Nair, K.N.S. (1998): 'Somalia 1997-998. A status Report'. Nairobi.

Nenova, T. (2004): 'Anarchy and Invention. How Does Somalia's Private Sector Cope without Government? Public policy for the private sector'. Note no. 280. Letöltés ideje: 2006.01.10. URL: http://rru.worldbank.org/publicpolicyjournal.

Somalinet (2005): URL: http://somalinet.com/news/world/Somalia. Letöltés ideje: 2005.12.10.

Stohl, R. (1999): 'Small Arms in Failed States. A deadly combination'. Paper for the Failed States and International Security Conference, April 8-11, 1999. URL: http://www.cdi.org/issues/failedstates/march99.html.

Tambi, J.E., Holt Jr, M.E., Li, C. és Salek, J. (2005): 'Report of the Monitoring Group on Somalia pursuant to Security Council Resolution 1558 (2004)'. United Nations Security Council (S/2005/153), 2005. március 8.

UNDP (2001): 'Human Development Report. Somalia'. Somalia Coutry Office, Centenary House, Westlands, Nairobi, Kenya. URL: www.unsomalia.org.

UNFPA (2004): 'State of World Population 2004. The Cairo Consensus at Ten: Population, Reproductive Health and the Global Effort to End Poverty'. URL: www.unfpa.org/swp/2004/pdf/en_swp04.pdf. Letöltés ideje: 2006.01.11.

UNICEF (1991): ‘An Analysis of the Situation of Children and Women in Somalia’.

World Bank (2005): ‘Conflict in Somalia: Drivers and Dynamics’. 2005. január. Letöltés ideje: 2006.01.10. URL: http://rru.worldbank.org/.

Lesotho és Szváziföld: gyengeségre ítélve?

Juhász Adrienn Lilla

Kulcsszavak: Bászutóföld – *homeland*- vagy bantusztánrendszer – AIDS – enklávéhelyzet – rand-diplomácia – totális stratégia – Frontline States – Jonathan-diktatúra – II. Szobhuza – munkaerőexport – etnikai homogenitás – Tinkhundla – a gyengeség exogén és endogén magyarázatai – a „nemzetgazdaság" hiánya.

BEVEZETÉS

Lesotho és Szváziföld az „elfelejtett" afrikai kontinens leginkább elfelejtett államai közé tartoznak. Általában ma már – legalábbis jobb esetben – nem feledkeznek meg róluk a térképkészítők, de a nemzetközi politikai elemzésekben igen ritkán felbukkanó szereplők, akik csak elvétve válnak láthatóvá a Dél-Afrikai Köztársaság árnyékában. Első ránézésre a két ország rendkívül hasonlónak tűnik, és valóban sok párhuzam vonható közöttük, de még ennél is több különbség állapítható meg. Összehasonlíthatóságuk egyik alapját geopolitikai helyzetük adja. Lesotho és Szváziföld a szub-szaharai afrikai régió legtávolabbi részén található kicsi, de afrikai viszonylatban már inkább törpének mondható monarchiák. Ez a két kisállam ráadásul többé-kevésbé szerencsétlen módon beékelődött a Dél-Afrikai Köztársaság hatalmas testébe. Erősen korlátozott területi dimenzióik, valamint – Szváziföld esetében csak részben – enklávéhelyzetük történelmük folyamán szinte végig kiszolgáltatta őket a körülöttük zajló regionális és világfolyamatoknak, amelyek kezelésében a Dél-Afrikai Köztársaságtól való köldökzsinórszerű függőségük vonta meg a mozgásterük határát. Összehasonlításuk másik fő bázisát pedig a közöttük fellelhető legszembetűnőbb ellentét adja.

A diktatúra szigete a demokrácia tengerében - ez Szváziföld, Afrika utolsó abszolút monarchiája. Az ország régóta várt alkotmánya ugyan végre napvilágot látott, és 2006 januárjában életbe is lépett, de a közelmúlt és a jelen eseményei, a demokráciatüntetések véres és következetes leverése azt bizonyítják, hogy mindez mit sem változtat a politikai realitásokon.

A két ország és az egész régió, sőt az egész világ egyik legnagyobb jelenkori fenyegetése, a HIV-vírus azonban nem „nézi", hogy éppen diktatórikus, vagy demokratikus állam területére „lépett-e", és nem áll meg a határoknál. Ma már Szváziföldön a legmagasabb

a HIV-fertőzöttek aránya az egész világon. Az UNAIDS egyik közelmúltbeli jelentése szerint Afrika minden eddiginél súlyosabb AIDS-válságnak néz elébe (UNAIDS, 2005a). A szegénység[1] és a gazdasági kiszolgáltatottság a két ország helyzetét viszont meglehetősen kilátástalan színben tűnteti fel (UNDP, 2002).

A lesothói kormány Vízió 2020-ra keresztelt jövőkép-nyilatkozata[2] a kiszámíthatóság hamis illúzióját kelti (Vision 2020), nem is beszélve az új szvázi alkotmány politikai célokat felsorakoztató fejezetéről (Constitution of Swaziland, 2005). Nehéz lenne azonban kiszámíthatóságról beszélni olyan országokban, ahol egyrészt a gazdaság életképessége erősen megkérdőjelezhető, másrészt pedig – Szváziföld esetében – a jogállamiságnak nyoma sincs. Márpedig az előrejelezhetőség és a folytonosság hiánya, valamint a biztonság minden dimenzióját potenciálisan fenyegető kockázati tényezők láthatatlansága az egész térség számára destabilizáló tényezőt jelent. A lesothói és a szváziföldi lakosság szempontjából pedig olyan szemtől-szembeni fenyegetést, amelynek következtében a populáció fennmaradása ma már ugyanúgy tét, mint a jövő generációk jobb esélyeinek biztosítása.

HÁTTÉR

Viharos életutak

Bászutóföld és a Szvázi Királyság megalakulásának körülményei

Bászutóföldet (ahogyan Lesothót egykor nevezték) Mosesa törzsfő[3] alapította a 19. században, a fenyegető búr terjeszkedés és az egyre inkább megerősödő Shaka zulu király elől védelmet kereső bászutó törzsek összefogásával. Mosesa törzseivel a menedékhelyül szolgáló hegyvidéken telepedett le, és 1824-ben az uradalom központját a könnyen védhető Thaba-Bosiun (az „Éj Hegyén") hozta létre. Bászutóföld kezdetben keresztény misszionáriusok befogadásával, valamint az uralma alá vont törzsek egyesítésével igyekezett javítani még mindig kiszolgáltatott helyzetén. A búrokkal vívott 1858-as és 1865-ös háborúk azonban csak tovább gyengítették az országot, nyugati alföldjeit ugyanis az Orange Szabad Állam, független búr köztársaság kebelezte be. Mindez arra késztette Mosesát, hogy az angoloktól kérjen védelmet a búrok további hódításainak kivédésére[4]. Baszutóföld fővárosa, Maszeru („a vörös homokkő helye") alapjait ezek után lényegében a Brit Gyarmati Hivatal fektette le. A brit védnökség alá helyezett ország 1871 és 1884 között Fokföldhöz tartozott, és csak 1884-től vált különálló brit protektorátussá.

A szvázik elődeinek mondható különböző népcsoportok a 16. század óta folyamatosan telepedtek le a mai Szváziföld területén, és fokozatosan asszimilálódtak. A Szvázi Királyság 1840-ben jött létre Mszvati trónra kerülésével. A királyság területszerzésekkel és különböző népcsoportok beolvasztásával fokozatosan növelte erejét. Belső stabilitása és ütőképes hadereje tette viszonylag védetté a külső fenyegetésekkel szemben. 1894-ben még egyezményes keretek között sikerült elérnie, hogy se a búrok, se az angolok ne annektálhassák a területét. A területi garancia azonban csak 1903-ig működött, amikor is Szváziföldet a második angol-búr háborút követően az ugyancsak brit védnökség alatt álló Transvaalhoz csatolták. Szváziföld 1907-ben vált önálló brit főkormányzósággá.

A függetlenedés körülményei

Lesotho és Szváziföld minden arra utaló jel ellenére sem olvadt bele a Dél-Afrikai Unióba, részben saját ellenállásuknak, részben pedig az Egyesült Királyság közreműködésének köszönhetően. A függetlenedés kérdése azonban a dél-afrikai apartheid-rezsim[5] tőszomszédságában mást jelentett, mint Afrika egyéb részein. Pretoria a függetlenedési hullámokat saját politikai rendszerének kontinuitása mellett, de fenyegetésként élte meg, és a gyarmati területi *status quo* mindenkinél hangosabb védelmezője lett[6]. Verwoerd[7] egykori dél-afrikai miniszterelnök 1961-ben nyíltan úgy fogalmazott, hogy egy független Lesotho „akár fenyegetést is jelenthet Dél-Afrika számára" (Bailey, 1963; idézi Makoa, 1996). Lesotho és Szváziföld 1966-ban, illetve 1968-ban váltak függetlenné, monarchikus államformában, a Brit Nemzetközösség tagjaként[8]. Közvetlen közelükben mindeközben már formálódott az etnikai elkülönítési politika kiteljesítésének is tekinthető *homeland*-, vagy bantusztánrendszer[9].

Az erőviszonyok és főként Pretoria érdekei úgy hozták, hogy az 1965-ös, függetlenség előtti lesothói választásokat az akkor még dél-afrikai támogatottságú, konzervatív beállítottságú Bászutó Nemzeti Párt (Basutoland National Party, BNP)[10] nyerte, élén Leabua Jonathannal[11]. Az alakuló királyság trónjára Bereng Seeiso lépett II. Mosesa néven. A másik fő politikai erő, a Bászutó Kongresszus Párt (Basutoland Congress Party, BCP) azonban nem volt hajlandó elismerni a választási eredményeket, ami komoly politikai válsághoz vezetett már a kezdetek kezdetén. Közben Szváziföldön az 1967-es általános választásokon a Pretoriával szintén kiváló kapcsolatokat ápoló monarchista Imbokodvo Nemzeti Mozgalom a nemzetgyűlés összes helyét megszerezte.

Ellenállás és hatalmi koncentráció

A függetlenné vált „fekete" államok gyűrűjébe zárva magát fenyegetve érző dél-afrikai apartheid-rezsim a kezdeti és sikertelen kooperatív dialógus politikáját és a „rand-diplomáciát" az 1970-es években a „totális stratégia"[12] koncepciójával váltotta fel. A stratégia értelmében a Dél-Afrikai Köztársaság (a továbbiakban DAK) gyakorlatilag jogot formált saját maga számára arra, hogy az Egyenlítőtől délre bármely afrikai államban katonai intervenciót hajtson végre (Nkiwane, 2001), kiváltva a régió országainak heves tiltakozását. Az 1970-es évek közepétől Lesotho és Szváziföld fő törekvése már a dél-afrikai rezsimtől való elszigetelődés, illetve a dél-afrikai befolyási törekvéseknek való ellenállás volt. Az ellenállást szolgálta az apartheid-ellenes mozgalmak direkt és indirekt támogatása, vállvetve a *Frontline States*-mozgalom tagországaival[13].

Mindezzel egyidőben Lesothóban és Szváziföldön is jelentős belső hatalmi összpontosításra került sor. Lesothóban Jonathan miniszterelnök az 1970-ben tartott első szabad választásokon elszenvedett vereségre reagálva puccsal magához ragadta a hatalmat[14], és hozzáfogott diktatúrája kiépítéséhez. II. Szobhuza szvázi király pedig 1973-ban felfüggesztette az alkotmányt[15], betiltotta a politikai pártok működését, és ezek után a parlament megszavazta saját maga fölöslatását. Az 1970-es évek közepétől az apartheid-ellenes szervezkedés provokatívvá és nyílttá vált. Mozambik 1975-ös függetlenedését követően Szváziföld már tranzitfolyosóként funkcionált a DAK irányában, az onnan kitiltott Afrikai Nemzeti Kongresszus párt[16] hívei és gerillái számára. A két monarchia hét másik[17] független afrikai állammal együtt emellett alapítóként vett részt az 1979-ben egyértelműen a DAK ellensúlyozására létrejövő Dél-afrikai Fejlesztési Együttműködési Konferencia (SADCC)[18] tevékenységében.

A konfliktus militarizálódása

1982-ben II. Szobhuza 61 évnyi uralkodás után hirtelen elhunyt. A hatalmi frakciók közötti, több mint fél évszázadnyi vetélkedés politikai válságként tört a felszínre[19] a Szvázi Királyságban. Kihasználva az utódlás kérdése miatt elhúzódó belső konfliktusokat, Pretoria az ANC Szváziföldön bujkáló egységei ellen katonai offenzívába fogott. Megkezdődött a szisztematikus „tisztogatás", az állítólagos vagy tényleges ANC-tagok elleni razziák, deportálások sorozata. Sőt, Manziniban[20] nyílt fegyveres összeütközés robbant ki dél-afrikai kommandóegységek és az ANC milicistái között.

Az ANC-tagok likvidálására irányuló fegyveres akciók Lesotho területét sem kímélték. 1982-ben a dél-afrikai erők csapást mértek a Maszeruban található „ANC-fészkekre". A

fegyveres beavatkozással párhuzamosan Pretoria a Jonathan-diktatúrával szemben álló BCP katonai szárnyának, a Lesothói Felszabadítási Hadseregnek (Lesotho Liberation Army, LLA) a támogatásába kezdett. Erre válaszul Jonathan visszalépett a két ország közötti kölcsönös megnemtámadási egyezmény aláírásától, az 1985-re tervezett választásokat pedig törölte a napirendről. Az egyre feszültebbé váló bel- és külpolitikai helyzetet Lesothóban tovább rontották 1986-ban a dél-afrikai határlezárások és gazdasági szankciók, melyek a Jonathan-rezsim pozícióinak meggyengüléséhez és az LLA katonai puccsához vezettek. A kormányzati funkciókat öröklő Katonai Tanács élére a puccsot végrehajtó Lesothói Paramilitáris Erőket vezető Lekhanya tábornok került, aki minden politikai tevékenységet betiltott az országban. Még ebben az évben megszületett a világ egyik legnagyobb folyóvíz-megosztási szerződése[21] a DAK és az immár baráti Lesotho között, világbanki garanciával. Szváziföld sem bírt sokáig a dél-afrikai nyomással. Bár III. Mszvati nyíltan jogtalan agressziónak minősítette a dél-afrikai katonai akciókat, idővel mégis megbékélésre kényszerült.

Átrendeződés és anarchia

Az 1980-as évek második felétől a két országot ellentmondásos módon érintették a dél-afrikai apartheid-ellenes szervezkedés eseményei, valamint az 1990-es évek elejének dél-afrikai fordulata. Mind a szvázi uralkodóra, mind a lesothói katonai rezsimre jelentős belső és külső nyomás nehezedett a demokratikus átalakulás érdekében. Ez a hullám csak a szvázi királyt nem sodorta el, aki a nyomásra a diák- és munkástüntetések brutális leverésével, valamint a szólásszabadság további korlátozásával válaszolt, és továbbra is következetesen figyelmen kívül hagyott minden, alkotmányozásra vonatkozó követelést. A lesothói vezetés már rugalmasabbnak mutatkozott, de azért itt is sor került egy kis hatalmi közjátékra. Lekhanya, annak ellenére, hogy ígéretet tett a rend és a civil kormányzat visszaállítására 1992-ig, további hatalmi koncentrációba kezdett. II. Mosesát száműzte[22], és helyére az uralkodó fiát, Letsie-t ültette, ami a Katonai Tanácson belül válságot robbantott ki. Lekhanya 1991-ben végül úgy távozott, ahogyan érkezett. A helyét átvevő Ramaema a hatalmat az 1993-ban demokratikusan megválasztott BCP kezébe adta, amelynek miniszterelnöke Ntsu Mokhehle lett.

Az egész régióban fordulópontnak számító 1993-as és ’94-es esztendő Lesothóban azonban újabb politikai válságot hozott. Fordított felállásban ugyan, de megismétlődtek az 1965-66-os választások eseményei, vagyis a BNP utasította el a BCP választási győzelmét. Mindehhez hozzájárult az is, hogy az új lesothói kormány egy több mint húsz évnyi diktatúrában meggyengült és bizonytalanná vált országot örökölt, amelyben a katonaság nagyfokú autonómiára tett szert. Ez a hadsereg ráadásul korántsem volt egységes: a politikai

fragmentációt az egyes egységek közötti fegyveres konfliktusok követték. Mokhehle kormányának nem voltak megfelelő válaszai ezekre a kihívásokra, valamint eszközei a hadsereg újjászervezésére. Letsie ezért menesztette a kormányt, ami a BCP, valamint a környező országok részéről is heves tiltakozást váltott ki. Botswana, a DAK, Zimbabwe és az Afrikai Egységszervezet (OAU)[23] szankciókkal való fenyegetésére, valamint az Egyesült Államok részéről a pénzügyi segélyek felfüggesztésének hatására Letsie nem csak a választott testületek, hanem "önkéntes" lemondásával Mosesa hatalmát is visszaállította[24]. Innentől kezdve azonban a mindenkori uralkodó politikai szerepet alkotmányosan nem vállalhatott.

Szváziföld 1993-ban szintén tartott választásokat, ez azonban messze volt a szabad választások fogalmától. Folytatódtak a belső zavargások, a demonstrációk és tüntetések, valamint a politikai ellenzék szervezkedése, 1995-től pedig ismét jelentős külső nyomás sürgetett demokratikus reformokat. Mindeközben a Szváziföld irányában megindult mozambiki menekültáradat okozott további belső és külső feszültségeket, ami rövidesen konfliktust gerjesztett a két ország fegyveres erői között is. Lesothóban sem tartott sokáig a nyugalom. A kormányzópártot belső konfliktusai felbomlasztották, Mokhehle pedig az újonnan létrehozott Lesotho Kongresszus a Demokráciáért (Lesotho Congress for Democracy, LCD) nevű pártja kezébe adta a végrehajtó hatalmat. Az így „meg- és átalakult" kormány kezdetben természetesen csak korlátozott legitimitást élvezhetett. Az 1998-as választásokat mégis megnyerte, amit az ellenzék nem volt hajlandó elfogadni[25]. Ezt követően az ellenzéki tüntetések futótűzként terjedtek az országban, és erőszakhullámba csaptak át. 1998 őszén a hadsereg zendülésére reagálva a lesothói kormány már dél-afrikai-különítmények[26] bevetését kérte a küszöbönálló újabb katonai puccs elkerülése, és a válság megszüntetése érdekében.

A beavatkozást végrehajtó dél-afrikai és botswanai csapatok a zendülést leverték, a stabilizáló erők pedig 1999 májusáig rendfenntartóként Lesothóban maradtak. Bár a zavargások megszűntek, az ezt követő belpolitikai konszolidációt sokáig a választási rendszer reformja miatti patthelyzet akasztotta meg, és ezt az időszakot a politikai elit tagjainak kölcsönös vádaskodásai jellemezték leginkább.

Szváziföldön időközben megerősödtek a demokratikus átalakulást követelő szervezetek[27], a szakszervezetek által provokált zavargások pedig már komolyan fenyegették az ország gazdaságának működőképességét. A belső nyomás arra kényszerítette Mszvatit, hogy alkotmányozó bizottságot hozzon létre, amely azonban rendkívül nehézkesen haladt előre a munkával. Mindez oda vezetett, hogy az 1998-as választásokat[28] az ellenzék felhívására a lakosság bojkottálta.

A lesothói demokratikus fordulat és a diktatúra keményedése Szváziföldön

A 2002-es lesothói választásokat már az új választási rendszer szabályai szerint rendezték meg. Ismét az LCD szerezte meg a helyek többségét, de már az ellenzéki pártok – és elsősorban a BNP[29] – is nagy arányban képviseltethették magukat. A miniszterelnöki pozíciót a már 1998-ban kinevezett Mosisili kapta meg újabb 5 éves periódusra.

A szvázi rezsim elleni nemzetközi tiltakozás közben változatlanul folytatódott. 2002-ben Dánia felfüggesztette a Szváziföldnek nyújtott segélyeket, az Egyesült Államok pedig kereskedelmi szankciókkal fenyegetett. Az Alkotmányozó Bizottság 2001-ben nyilvánosságra hozott alkotmány-tervezete ennek ellenére messze elmaradt a demokratikus várakozásoktól. Az ország keleti részében ugyanakkor az éhínség egyre nagyobb arányokat öltött, amit újabb zavargások is tetéztek. Mindennek következtében a király legitimációja a törzsi vezetők körében erősen megingott. Mszvati következetes választ adott minderre. A szakszervezeti tevékenységet teljes tilalom alá vonták, a szváziföldi egyetem bezárta a kapuit, a megfélemlítő akciók és fenyegetések pedig mindennapossá váltak a kormány részéről. A szvázi határhoz közeli dél-afrikai Nelspruitba menekült törzsi vezetők csoportja sztrájkra és határblokádra hívta fel híveit, az ellenzéki politikai erők esernyőszervezeteként funkcionáló Szváziföldi Demokratikus Szövetséget (SDA) pedig egy ideiglenes emigráns kormány létrehozására.

2004 októberében a Királyi Tanács és a Szvázi Nemzeti Tanács új alkotmányt fogadott el, amit a király 2005 júliusában írt alá, ezt azonban az SDA azonnal el is utasította.

Gazdaság és társadalom Lesothóban és Szváziföldön

Földrajzi adottságok

Lesotho és Szváziföld is a szub-szaharai afrikai régió kis államai közé tartoznak területük, népességük (CIA World Factbook)[30], erőforrásaik, kapacitásaik, politikai és gazdasági potenciáljuk alapján egyaránt (Hutcheson, 2004). Kis területi kiterjedésük és beékeltségük együtt teszi a régión és egyben az egész világon belül elfoglalt geopolitikai helyzetüket egyedivé. A lesothói enklávéba csak a Dél-Afrikai Köztársaságon keresztül vezet út, legyen az légi vagy szárazföldi. Szváziföld gyakorlatilag ugyanúgy beékelődött helyzetbe került, bár egy rövid határszakaszon „nyitott" Mozambik felé.

Lesotho a dél-afrikai térség legmagasabb részén[31], a DAK területéből kiemelkedő Drakensberg-hegyvidéken fekszik 30 355 négyzetkilométeren (CIA World Factbook). Még legalacsonyabban fekvő területei is átlagban 1500-1800 méteres tengerszint feletti

magasságon találhatók. A legtöbb megművelhető földterület, amely a sok napsütés és csapadék miatt rendkívül termékeny, ezeken a síkságokon terül el. Az Encyclopaedia Britannica 1910-es kiadása szerint Bászutóföld a dél-afrikai régió egyik legjelentősebb mezőgazdasági vidéke volt (Ferguson, 1990), és Dél-Afrika gabonatárának tartották (Révai, 1911). A lesothói hegyvidéken ered a dél-afrikai térség két óriási vízhozamú folyója: az Orange (Senqu) és mellékfolyói, valamint a Tugela. Lesotho területének ugyanakkor már csak körülbelül tíz százaléka művelhető, és ez az arány rohamosan csökken a visszafordíthatatlanná vált talajerózió következtében. A népsűrűség mesterséges szabályozása[32] elsősorban épp a termőterületek óvása miatt vált szükségessé.

Szváziföldet Nyugatról ugyancsak a dél-afrikai lépcsővidék alsó nyúlványai teszik magaslativá, keleti fele azonban sík, és csak a kis mozambiki nyúlvány választja el az óceántól. Területe mindössze 17 363 négyzetkilométer (CIA World Factbook).

A gazdaság helyzete

A városok és a városi infrastruktúra fejlettsége, a szolgáltatások magas színvonala Lesothóban és Szváziföldön is szembeötlő. Szváziföld Botswana után a régió második legmagasabb egy főre eső jövedelmével büszkélkedhet[33] (World Bank). Így míg Lesotho szerepel a „legkevésbé fejlett államok" (Least Developed Countries) listáján, addig Szváziföld nem (UN-OHRLLS, 2006). Bár a függetlenedést követően jelentős segélyeket kaptak – csakúgy mint a többi, az apartheid-rezsimnek ellenálló afrikai állam -, segélyektől való függőségük relatíve alacsony a szub-szaharai régió átlagához viszonyítva[34] World Bank, 2005). A jövedelem-eloszlás azonban mindkét országban súlyos aránytalanságokat mutat. Lesothóban és Szváziföldön is rendkívül magas a szegénységi küszöb alatt élők száma[35] (UNDP). Ráadásul mindkét ország ma is szoros szálakkal kötődik a DAK-hoz. Bászutóföld munkaerő-exportőrként működött már a brit védnökség idején is[36] (Commonwealth). A határhoz közeli városok létüket, fennmaradásukat és megélhetésüket pedig gyakorlatilag a határ menti kereskedelemnek köszönhetik. A munkanélküliek aktív lakosságon belüli arányára vonatkozóan csak becslések állnak rendelkezésre, ám ezek magas arányszámokat valószínűsítenek mindkét monarchiában[37] (CIA World Factbook). A belföldi munkalehetőségek korlátozottsága miatt ugyanakkor jelentős az informális szektorokból élők száma (Katona, 1993 és Matthews, 2004). A vidéken élők szinte kivétel nélkül valamilyen fekete munkából élnek, ami sem a foglalkoztatottsági, sem a termelési indexekben nem jelenik meg. A gyermekmunka aránya – részben a család tradicionális felfogásából következően, részben gazdasági okokból

kifolyólag – mindkét monarchiában viszonylag magas. Mindehhez újabban hozzájárul az is, hogy a HIV-fertőzés éppen a felnőtt, aktív lakosság körében terjed leginkább.

A népesség helyzete

Etnikai szempontból Lesotho és Szváziföld is homogénnek mondható. Lesothóban a népesség legnagyobb részét kitevő bászutók aránya 99,7%. A lakosság 80%-a keresztény vallású, többségében római katolikus, de jelentős a lesothói evangélikus, valamint az anglikán egyházhoz tartozó hívek aránya is (CIA World Factbook). Hinduk, muszlimok és különféle törzsi vallások követői csak kis számban élnek az országban.

Szváziföldön a szvázik aránya hasonlóan alakul; a teljes népesség 97%-át teszi ki (CIA World Factbook). A legjelentősebb felekezetet itt az úgynevezett Cionista Egyház[38] adja. A Lesothóban és Szváziföldön véglegesen letelepülő bevándorlók aránya rendkívül alacsony. Az üzleti, kereskedelmi, befektetési céllal érkezők jelentős része tajvani, kínai vagy izraeli állampolgárságú.

Annak ellenére, hogy az oktatást Lesothóban nem tették kötelezővé[39], mégis élen jár az írni-olvasni tudás tekintetében a szub-szaharai afrikai régióban[40], és Szváziföld sem marad el sokkal mögötte. Ennek az oka az, hogy a két állam megalakulását követően a betelepült misszionáriusok sok vidéki iskolát is alapítottak, és ezért a nagy lélekszámú vidéki lakosság úgy is meg tudja oldani a gyermekek alapfokú iskoláztatását, hogy munkaerejükre eközben továbbra is számíthat.

Hatalmi struktúrák

Szváziföld az afrikai kontinens egyik legöregebb monarchiája, és hagyományosan abszolút monarchia. Szoros összefüggésben az itt honos patriarchális társadalmi renddel, a kormányzati rendszer a *Tinkhundlán* alapul[41], amely a területi alapú kormányzást biztosítja. A Tinkhundlában betöltött pozíciók komoly társadalmi presztízzsel járnak, és egyéni érdemek alapján kerülnek betöltésre. Ezért ezen a fórumon különösen jól érvényesíthető az uralkodói befolyás. A Tinkhundla működtetését az Inkhundla Bizottság (Bucopho) végzi, ennek tagjai közül kerülnek ki a parlamenti képviselők. Szváziföldön tulajdonképpen minden intézmény az uralkodónak van alárendelve. Közvetlen választások tehát nincsenek, a trón örökletes, a miniszterelnököt pedig a király jelöli.

Lesotho – hagyományosan matriarchátus – ma már működő parlamentáris demokrácia és alkotmányos monarchia. Az általános választásokon a legtöbb szavazatot szerző párt jelöltje válik automatikusan miniszterelnökké. Az uralkodói cím örökletes, de a király – az

1993-ban elfogadott alkotmány értelmében – nem rendelkezik tényleges politikai hatalommal, jogosítványai korlátozottak, ő a "nemzeti egység élő szimbóluma", és ennek megfelelően csak funkcionális, protokolláris szerepkört tölt be (Constitution of Lesotho).

A kétkamarás parlament felsőházában (szenátusában) foglalnak helyet örökletes alapon a klánok vagy törzsek vezetői, kiegészülve néhány választott államférfival. Hagyományosan az államvezetés és a munkás- (és bányász)rétegek közötti kapcsolatot a törzsi vezetők biztosítják. A vezetők feladata ebben a viszonyrendszerben az uralkodó legitimitásának biztosítása saját pozícióik legitimitásán keresztül, melyet a törzsük tagjaival fenntartott jó, bizalmi kapcsolat és konszenzus hivatott megteremteni számukra. Hagyományosan ez a konszenzusteremtés jelentette az uralkodó számára a társadalmi lojalitás legfőbb forrását, és egyben az anarchia kialakulásának legfőbb gátját is.

GYENGE ÁLLAMOK

Lesotho és Szváziföld gyengeségének forrásai

Támaszkodva a kutatás közös elméleti bázisára és szempontrendszerére (Marton, 2004 és Marton, 2005), a tanulmánynak ez a része azt vizsgálja, hogy honnan, milyen meghatározó jellegzetességekből ered az állam gyengesége Lesotho és Szváziföld esetében. Azt igyekszik feltárni, hogy milyen lehetséges magyarázatok adhatók a két állam bizonyos diszfunkcionalitásaira, illetve hogy ezek hogyan függenek össze.

Mindenek előtt azonban alapvető fontosságúnak tartom, hogy visszatérjek a „nemzetközi" kapcsolatok diszciplína alapvető, nagy kérdéséhez: mi az állam?

A kérdés egészen pontosan úgy szól, hogy mit jelent az állam Afrikában, az az állam, amelynek a gyengeségéről, kudarcairól beszélünk? Az államiság értelmezésére létezik egy klasszikusnak mondható fogalmi konszenzus, elsősorban a nyugati diskurzuson belül. Az európai típusú kompetitív és nagyfokú központosítást eredményező államfejlődés az afrikai országok számára azonban ismeretlen jelenség, csak úgy, mint a bodini abszolút értelemben vett állami szuverenitás, vagy Tilly az államnak a biztonság nélkülözhetetlen garantálója szerepét hangsúlyozó felfogása – de ugyanúgy idegen bármilyen más megközelítésmód is, amely a territoriális állam nemzetközi kapcsolatokban betöltött szerepét vizsgálja. Az afrikai kontinens politikai realitásai egy másfajta, dinamikus kiinduló-bázist teremtettek. Ahogyan Ghána első miniszterelnöke, majd elnöke, Kwame Nkrumah megfogalmazta az államépítés afrikai modelljét: „Építs először politikai hatalmat, minden más már magától jön!"[42] (idézi

Nkiwane, 2001). Afrikában „népek" tehát szigorúan vett földrajzi határok nélkül is létezhettek (Herbst, 2000).

A területszerzéssel szemben felértékelődött az uralkodó hatalma alá vont népesség mint államalkotó tényező, valamint a lojalitás különböző csatornáinak jelentősége. Az identitás forrásává a szub-szaharai afrikai régióban így nem is elsősorban a lokalitás, hanem a csoporttudat vált. A valódi hatalmat tehát nem meghatározott területek, hanem inkább az egyes népcsoportok feletti uralom jelentette (Herbst, 2000).

Általános nézet ugyanakkor az, hogy az afrikai típusú államok vizsgálatában nem lehet figyelmen kívül hagyni a gyarmati örökséget, ami pedig automatikusan felveti a legitimitás kérdését (Nkiwane, 2001). Következésképp az, ami a központi hatalom megingásának tűnik, valójában a hatalmi struktúrák és erővonalak legitim átrendeződése is lehet.

Mindez azt jelzi, hogy az afrikai típusú államban sokkal nagyobb szerep jut a változóknak, mint az állandóknak. Mind az állam hatalmi berendezkedésének leírása, mind a sikeres kormányzás kritériumainak megállapítása rugalmas, kreatív megközelítésmódot igényelnek. A hatékonyság afrikai viszonylatok között nem kell, hogy a demokrácia vegytiszta, valamint a gazdálkodás optimális formában való megvalósulását jelentse, pontosabban a fennálló politikai és gazdasági rendszerek optimalitása a különböző kötöttségek ismeretében értelmezhető csak. Ahogyan az ENSZ Fejlesztési Programjának (UNDP) definíciója is hangsúlyozza: a „kormányzás a gazdasági, politikai és adminisztratív autoritás gyakorlását jelenti az állami feladatok minden szintű ellátása érdekében. Magába foglalja mindazon mechanizmusokat, folyamatokat és intézményeket, amelyeken keresztül az állampolgárok, illetve társadalmi csoportok megfogalmazzák érdekeiket, gyakorolják jogaikat, ellátják kötelezettségeiket és kezelik nézeteltéréseiket. Ez alapján a definíció alapján a kormányzás fogalma nem köthető egy meghatározott intézményrendszerhez és bizonyos speciális eljárásmódokhoz. A meghatározás csupán elveket hangsúlyoz és minimális kívánalmakat határoz meg, amelyek a jó kormányzás ismérvei a jelenlegi globális konszenzus alapján. Ez a megközelítés hangsúlyozza, hogy a kormányzati rendszer kialakulását a népek kultúrájának és tradícióinak figyelembevételével kell támogatni, a jó kormányzás elvének szellemében" (UNDP, 2002).

A gyengeség magyarázatai - exogén és endogén hatások

A Lesothóval és Szvázifölddel foglalkozó politikatudományi irodalom a két állam gyengeségeit magyarázó nézetekre csak elvétve utal. A Lesothóval kapcsolatban általam kiindulópontnak tekintett államkudarc-elemzést a dél-afrikai Biztonsági Tanulmányok

Intézete[43] jelentette meg (Makoa, 1996). A tanulmány szerzője, Francis K. Makoa utal rá, hogy a lesothói állam gyengeségének magyarázatára kétféle nézet létezik: az, amelyik a gyengeséget a DAK korábbi destabilizációs törekvéseivel, és az, amelyik a gyengeséget a diktatórikus rezsimek hosszan tartó uralmával magyarázza. A szóban forgó nézetek bázisául szolgáló körülményeket ebben a tanulmányban az egyszerűség kedvéért exogén, tehát kívülről eredő, illetve endogén, tehát belülről eredő hatásoknak nevezem. Makoa hangsúlyozza, hogy ezeknek a nézeteknek a nagy hiányossága az, hogy figyelmen kívül hagynak gyakorlatilag minden egyéb hatást, amely a fentebb említett tényezők mellett a két ország helyzetét befolyásolta (Makoa, 1996). Az exogén teória az apartheid-rezsimet teszi felelőssé Lesotho gyengeségéért, amennyiben az destabilizációs törekvéseivel, a beavatkozás igényével (a „totális stratégia" keretében), valamint saját legitimációs válságából eredő gyengeségével a környező országok gyengeségét idézte elő. Ez a nézet azonban az azóta végbement történelmi fordulat következtében a jelenkori kudarcokra nem adhat magyarázatot. A DAK és Lesotho kapcsolatai az 1980-as évek végétől egészen más minőséget kezdtek ölteni, párhuzamosan az apartheid-rezsim belső válságának mélyülésével. 1994-től kezdve pedig már a DAK regionális szerepében is teljes átalakulás ment végbe. Politikai céljai között a destabilizálás helyett a regionális stabilizálás kapott prioritást, annak ellenére, hogy politikai eszköztárának a nyomásgyakorlás, a szankciókkal való fenyegetés és a beavatkozás ma is ugyanúgy része, mint eddig.

Az endogén hatáson alapuló nézet Lesotho államkudarcait, politikai és gazdasági gyengeségeit a Jonathan-diktatúra időszakából eredezteti; vagyis Leabua Jonathan hatalomra kerüléséből és az alkotmányos rend felfüggesztéséből vezeti le[44] (Makoa, 1996). Jonathan húsz esztendős diktatúráját az 1980-as évek végére jellemző dél-afrikai híradások valóban egyrészt a bászutó demokrácia megsemmisítésével, másrészt Lesothónak a DAK-tól való elidegenítésével vádolták (Makoa, 1996). Ráadásul ebben az időszakban „vette fel" a Világbank Lesothót a „kevésbé fejlett országok" (Less Developed Countries)[45] klubjába (World Bank, 1975).

Bár hasonló magyarázatokkal Szváziföldre vonatkozóan nem találkoztam, párhuzamok könnyen vonhatók e tekintetben a két ország között. Az exogén nézet Szváziföldre „szabásának" azonban a jelen történelmi helyzetben ugyanúgy nem lenne alapja, ahogy Lesotho problémáiért sem okolható máig az egykori apartheid-rezsim. A másik, vagyis az endogén teória azonban annál érdekesebb lehet, és tartalmazhat részigazságokat Szváziföldre vonatkozóan, persze önmagában az sem adhat magyarázatot a Szvázi Királyság kudarcaira.

Geopolitikai determináltság

Beékelt szárazföldi kisállamnak lenni halmozottan hátrányos helyzetet jelent. Az enklávéhelyzet, valamint a méret- és kapacitásbeli korlátozottság együtt kiszolgáltatottságot, ráutaltságot, manipulálhatóságot, elszigetelhetőséget és következésképp sebezhetőséget eredményez. A szárazföldi helyzet pedig – még ha földrajzilag nem is mindig – infrastrukturális tekintetben óriásira növelheti a kereskedelmi távolságokat, jelentősen megnehezítve az eljutást a felvevőpiacokra (UN-OHRLLS, 2006).

A szuverenitás és autoritás kérdéseit vizsgálva az országrészek „karnyújtásnyi" közelsége ugyanakkor áldásos tényező, hiszen ilyen kis területen a népességeloszlás tulajdonképpen irreleváns a hatalom gyakorlása szempontjából. A földrajzi adottságok semmi olyan akadályt nem támasztanak, ami az ellenőrzés kiterjesztését akadályozná, lehetővé téve tehát a politikai konszolidációt. A népességeloszlás mesterséges kiegyenlítése (a gyérebben lakott magasabb hegyvidéki területek felé, csökkentve az alacsonyabb és művelhető részek nagy népsűrűsége keltette szociális nyomást) ugyanakkor kedvező a hatalom projekciója szempontjából (ezzel összefüggésben lásd: Herbst, 2000).

A kisállamok dilemmái, kül- és belpolitikájuk, választásaik, gazdaságpolitikájuk elemzése külön tanulmánysorozatot érdemelne. A kisállami lét olyan gyengeségekre predesztinál, amelyek egy drasztikus külső sokkhatás – például egy ökológiai katasztrófa – esetén az állam életképességét veszélyeztethetik. Ilyen esetben az állam kis területének és kis lélekszámú lakosságának potenciálisan nagyobb hányada szenvedheti el a káros következményeket, akár a teljes megsemmisülést. Abszolút számokat tekintve hasonló népességfogyatkozás ugyanakkor egy nagyobb népességű állam esetében nagy valószínűséggel nem vezet az állam életképességének megkérdőjeleződéséhez. A kisállamok gyakran erősen korlátozottak gazdasági erőforrásaik diverzifikációjában, ami komoly strukturális nehézségeket jelent: a viszonylagos elszigeteltség állapota a tranzakciós költségeket megemeli, a tárgyalási pozíciót pedig aránytalanul meggyengíti (Ben Tonra, 2002). Ha egy kis területű és ráadásul szárazföldi helyzete miatt eleve hátránnyal induló ország nem tudott létrehozni magas ipari koncentrációt, nincsenek ritka és keresett ásványkincsei vagy nyersanyagai óriási mennyiségben, nincs semmilyen más földrajzi, termelési tényező-ellátottsági, innovációs vagy egyéb előnye, és ha nem volt lehetősége beágyazódni egy sikeres regionális integrációba, akkor csak olyan lehetőségek maradnak számára, mint a minden szálon való függőség, a segélyezésre utaltság, az adók masszív megnyirbálásával az adóparadicsomi, offshore státusz kiépítése, rosszabb esetben pedig a kriminalizáció: fegyver-, kábítószer- és emberkereskedelem, vagy például a pénzmosás.

Lesotho és Szváziföld számára a függetlenedést követően kisállamként csak korlátozott számú választási lehetőség kínálkozott. Gazdaságilag függő pozíciójukban ahhoz a fejlődési úthoz voltak és vannak kötve mind a mai napig, amelyen a Dél-Afrikai Köztársaság halad.

A társadalmi és a politikai szféra közötti törésvonal

A két ország gyengeségének magyarázatául szolgálhat – fenntartva azt, hogy az állam Afrikában alapvetően más jelentést hordoz, mint Európában – a társadalom és a politikai hatalom közötti organikus egység, vagyis a közösen vallott értékek, a közösnek tartott javak és általában a társadalmi konszenzus alapjainak hiánya.

Hagyományosan a törzsi vezetők voltak hivatottak integráló szerepet betölteni Lesothóban, azonban a gazdasági érdekek által teremtett, és Lesothótól egyre inkább a DAK irányába forduló lojalitás minden közös kulturális értéknél és ideológiánál erősebbnek bizonyult. Szváziföld esetében az autoriter hatalom pedig eleve inkább a kényszerítő- mint a meggyőzőerejében bízott, és nem rendelkezik elegendő legitimitással egy ilyen konszenzus alapjainak a megteremtéséhez.

Ugyanakkor a lesothói és szváziföldi társadalmak fragmentáltsága – ahogyan azt a továbbiakban is látni fogjuk – eleve nem is teszi lehetővé magának a lakosságnak az önszerveződését, a civil társadalom alapjainak kiépülését, és a politikai életbe való betagozódását.

A gyengeség dimenziói

Az államhatalom gyengesége több dimenzióban is megmutatkozhat. Igazán jelentős gyengeségről azonban csak akkor beszélhetünk, ha ez az állam kulcsfunkcióit érinti. Ezen alapfunkciók ellátását a gyenge állam csak részben, vagy hiányosan tudja biztosítani, ami egy nem hatékony működést eredményez. Lesotho és Szváziföld legsúlyosabb kudarcai alapfunkcióik elégtelen ellátásában rejlenek. A két ország esetében klasszikus „nemzetgazdaságról” – a fogalom meghatározási nehézségein túl – gyakorlatilag nem beszélhetünk. Mindennek drámai jelentőséget ad a HIV-vírus terjedésének való kiszolgáltatottságuk, és az egyre inkább válságossá váló AIDS-helyzet kezelésének nehézségei. Szváziföld mindezen felül hatalmi berendezkedéséből eredően már egyfajta “kvázi-államnak” tekinthető csupán, és minél tovább marad fenn III. Mszvati önkényuralma, várhatóan annál igazabb lesz ez a megállapítás. A gyengeség forrásai függetlenedésük óta

folyamatosan kikezdik és erodálják a két állam életképességébe vetett hitet, és komoly legitimációs problémák, a krízis állandó és küszöbönálló veszélyét hordozzák magukban.

A „nemzetgazdaság" hiánya

Lesotho és Szváziföld függetlenedésének előestjén nehéz lett volna megállapítani, hogy a brit gyarmati rendszertől, vagy a dél-afrikai apartheid-rezsimtől függenek-e jobban. A két ország önálló állammá válása függetlenedésüket megelőzően kétséges volt, ezért automatikus taggá válásuk a Brit Nemzetközösségben az egész Nemzetközösség részéről való konstitutív elismerést jelentette számukra, vagyis igen sokat. Lesotho és Szváziföld "belgazdaságát" vizsgálva szembetűnő az erőteljes külső irányultság, valamint a nagyfokú fragmentáció, aminek következtében nagy, átfogó gazdasági rendszereket a két országon belül nem is lehet felfedezni. Ez a széttöredezettség egyértelműen a gyarmati kor örökségének tekinthető.

Lesotho esetében a belső koherencia hiányáért részben a társadalmi-gazdasági téren megosztó gyarmati politika, részben pedig az állam politikai autonómia gyakorlásában szerzett tapasztalatainak korlátozottsága okolható. A munkaerővel alapvetően rosszul ellátott dél-afrikai gyarmatok arany- és gyémántbányászatának[46] nagyipari kiépítéséhez kezdetektől a környező területek olcsó, de bőségesen rendelkezésre álló humán tőkéjére volt szükség[47]. Lesotho „munkaerő-termelésre" és -migrációra való „berendezését" szolgálta a miniparcellás földtulajdonlási rendszer, valamint a határ menti kereskedelmi szálak kiépítése és egymástól elszigetelt működtetése: a különálló kis birtokok párhuzamos kapcsolatot tartottak fenn a határ menti dél-afrikai felvevőpiacokkal, valamint a munkaerőt felszívó bányavidékekkel (Cobbe, 1983:295). Mivel az akkori Bászutóföld munkaerejének java részét gyakorlatilag expatriálta, nem is nagyon volt mivel belefognia a saját ipari termelésébe. Az ország tehát lényegében – az aranystandard-rendszer létezésén keresztül – előbb csatlakozott rá a világgazdasági folyamatokra, mint hogy a saját, hazai gazdasági körforgása beindult volna. A munkaerőexport vagy, ha úgy tetszik, munkaerő-kölcsönzés más kapcsolódó gazdasági ágazatokban csak csekély növekedést generált. Így az ország kimutatható bruttó nemzeti termékének jelentős hányadát mindvégig a migráns munkaerőnek a DAK területén kifizetett jövedelmek adták (Katona, 1992). Ezen összegek idővel csökkentek, amit a Dél-afrikai Vámunió (SACU)[48] bevétel-visszautalásai helyettesítettek. Lesotho hagyományos munkaerőexportját mint megélhetési forrást ma már több tényező is fenyegeti. Egyrészt jelen pillanatban a DAK is inkább munkanélküliségi problémákkal, mint munkaerőhiánnyal küzd. Másrészt az arany világpiaci árának ingadozása és közelmúltbeli folyamatos csökkenése jelentős bányabezárási hullámhoz vezetett[49] (Steinberg, 2005).

Szváziföld esetében a gazdasági-társadalmi viszonyok fő strukturáló tényezői, vagyis a birtokrendszer és a külső orientáltság eltérő körülmények között jöttek létre, de ugyanúgy erőteljes függőségbe torkolltak. A Szvázi Királyság megélhetése hagyományosan a mezőgazdasági termeléstől és a bányászattól, illetve ezeknek a szektoroknak az exportteljesítményétől függött[50], és az ország csak a függetlenedést követően kezdte lassan diverzifikálni – elsősorban iparosítás révén – a gazdaságát, ahogyan a természeti és ásványkincsek kitermelése fokozatosan visszaesett. Az alapvetően nyersanyagtermelésre, és mezőgazdaságra épülő gazdasági szerkezet Szváziföldön ugyanúgy nem tette azonban lehetővé egy integrált nemzetgazdaság létrejöttét, egyfajta belső vérkeringés beindulását, ahogyan az Lesothóban sem valósulhatott meg. Szváziföld földterületeinek több mint 60%-a még a függetlenedésekor is európai kézben volt (Hutcheson, 2004) – a területek legnagyobb része mára a király birtokában van, az összes bányászati joggal együtt, ezek hasznosítása pedig kvázi-hűbéresi rendszerben zajlik.

Mindkét országról elmondható, hogy kiszolgáltatottságuk létrehozta gazdasági életük maga kis enklávészektorait, amelyek között az összekötő kapcsok teljesen hiányoznak, vagy minimálisnak mondhatók. E torz, fragmentált struktúrában fennmaradtak az önfenntartásra irányuló gazdálkodás tradicionális formái, és különböző informális szektorokkal egészültek ki. A modernitás lényegében csak a városi környezetet érintette és formálta át, aminek nyomán jellemzővé vált a városok gyarmati típusú dominanciája a vidékkel szemben. A függetlenedést követő modernizációs kísérletek ugyanakkor szintén nem hozták meg a szükséges önállósodást, mivel a beruházások nagy része külföldi tőkéből valósult meg.

A gazdaság enklávékra tagolódása azonban nem csak a világgazdasági-globalizációs folyamatoknak, hanem az előrejelezhetetlen, kivédhetetlen és a potenciál hiányában kezelhetetlen természeti externáliáknak is kiszolgáltatta a hagyományosan mezőgazdasági önellátásra berendezkedő Lesothót és Szváziföldet. Az extrém időjárási viszonyok okozta mezőgazdasági károk szinte állandó élelmiszerimportra és segélyekért való sorban állásra kényszerítik a két országot.

Lesotho és Szváziföld számára a dél-afrikai régió kormányközi szervezetein belüli tagság mindezek után létfontosságú, ugyanakkor egyben az „ezer szálú függőség” intézményesült formáját is jelenti. Mind Lesotho, mind Szváziföld tagja a már említett SACU-nak, valamint a Dél-afrikai Közös Monetáris Térségnek[51]. Kétségkívül sok előnnyel jár mindkét szervezeti tagság, hiszen Leshoto állami büdzséjének fele a vámunió által újra-elosztott pénzekből származik (Búr, 2005), ám a loti és a lilangeni paritása a randdal a

gazdasági függetlenedést jelentősen megnehezíti (ráadásul a két valuta nem konvertibilis a DAK-ban).

Az erős, integrált nemzetgazdaság hiánya a lakosság számára a saját államuktól való eltávolodást, elszakadást (ugyanakkor egyben jelentős legitimitásvesztést), és a DAK-tól való gazdasági függőségük fokozódását jelenti. A túlaprózott, miniparcellákból álló birtokszerkezet nem tartja el, és ezért nem is tartja meg a vidéki lakosságot. Lesotho a gazdaság jelenlegi fejlettségi fokán nem képes a mezőgazdaságban dolgozók támogatására, Szváziföld esetében pedig a politikai akarat hiányzik. A hagyományosan mezőgazdaságból élők ezért ma már inkább a DAK területén keresnek valamilyen alternatív megélhetési forrást. Az állam mindezek következtében egyrészt elveszítette a lakosság magángazdasága(i) feletti befolyását, másrészt pedig jövedelmet és közjavakat felhalmozó- és újraelosztó-képességét teljes diszfunkcionalitás jellemzi.

Ha a fő szavazóerőt jelentő aktív lakosság, a munkásrétegek számára az állam mint a megélhetés forrásának garantálója megszűnik létezni, akkor állami egységről már legfeljebb csak területi értelemben beszélhetünk. A népesség nagy része az eredeti állam látókörén és hatáskörén kívül él, egy másik állam kvázi-autoritása alatt. A népesség feletti autoritásért folyó versenyben ténylegesen az marad felül, aki az alapvető szükségletek ellátását garantálni tudja, márpedig a bászutók és a szvázik számára a megélhetést még mindig elsősorban a DAK-val fenntartott szoros kapcsolatok biztosítják.

A HIV-fertőzés terjedése - az AIDS-járvány

Az 1308-as ENSZ BT-határozat (ENSZ BT, 2000) arra figyelmeztet, hogy a HIV/AIDS jelenlegi terjedése a világ stabilitását és biztonságát fenyegeti. Lesotho és Szváziföld lakosságára nézve kétségkívül a HIV-vírus terjedése és az AIDS jelenti ma a legnagyobb veszélyt, a legnagyobb kihívást. Mivel kis területű és kis lakosságú államok, sokkal érzékenyebbek is minden demográfiai ingadozásra, sokkhatásra. A szub-szaharai afrikai régióban a vírus az elmúlt három évtized folyamán több nagy hullámban söpört végig, négy generációnyi népességet érintve (Garrett, 2005).

A HIV-fertőzöttség tekintetében a két ország kiugróan magas arányszámokat produkál[52] (CIA World Factbook). Szváziföld olyannyira, hogy nemrégiben meg is előzte Botswanát, és ezzel a világ legfertőzöttebb országává vált (UNAIDS, 2005b) – a felnőtt halandóság tekintetében Lesotho és Szváziföld foglalja el az afrikai államok listájának első két helyét. A születéskor várható élettartamot nézve szintén Szváziföld áll a legrosszabbul a kontinensen[53] (WHO, 2003). A két állam az éves népességnövekedési listán is sereghajtó[54] (CIA World

Factbook), az átlagéletkor azonban így is mindkét országban igen alacsony szinten, 20 év körül ingadozik.

A súlyos helyzet kialakulásáért elsősorban a felnőtt lakosság napi ingázására épülő gazdaság, a határok teljes mértékű átjárhatósága, a gyakran ellenőrizetlen migráció, a dél-afrikai „bányászkultúra", a prostitúció mint informális „gazdasági tevékenység", valamint a megfelelő kormányzati válaszok elmaradása, sőt a válaszadó-képesség hiánya okolható. A dél-afrikai kormány hosszú évekig fenntartott nézete, miszerint a HIV-vírus és az AIDS között nincs semmiféle kapcsolat, valamint a hiedelem, hogy a vírus a hagyományos gyógymódokkal is kezelhető, súlyos késlekedést jelentett a terjedés megfékezésében (Herbst, 2005). Ráadásul az 1980 és 1985 közötti időszakban a lesothói kormány drasztikus költséglefaragásai elsősorban az egészségügyi kiadásokat érintették (Haque, 1999). Szváziföldnek pedig egyszerűen nincs is meg a szükséges egészségügyi kapacitása a fertőzés terjedésének megállításához, valamint a rendkívül nagyszámú beteg kezeléséhez. Mindkét ország a külvilágra, a külvilág segélyeire és iránymutatásaira van utalva ebben a küzdelemben.

A jövő egyik nagy kérdése a két ország számára az, hogy vajon a csökkenő népességnövekedés és az aktív lakosság körében tovább romló fertőzöttségi arány mennyire veszélyezteti gazdaságuk életképességét és egyáltalán népességük fennmaradását, különösen ha tekintetbe vesszük, hogy a gazdaságilag aktív népesség egyben a szexuálisan aktív népességet is jelenti. A kérdésre ma száz százalékos biztonsággal megfelelni nem lehet. A fertőzöttségi viszonyok teljes feltérképezését jelentősen megnehezíti a nagyarányú ingázás, valamint a nyilvántartások hiányossága (Makoa, 2004), ezért az érintett népesség aránya teljes pontossággal nem határozható meg, ráadásul a betegség csak nagyon lassan alakul ki és válik nyilvánvalóvá. A népesség fenntartása végett a szexuálisan aktív felnőttekre nehezedő nyomás a gyermekszám növelése érdekében akár több veszteséget is okozhat, mint amennyit használ: az utódlás kérdését mindenképpen „rendezni" kívánó családok nagy arányban hoznak HIV-fertőzött csecsemőket a világra[55], ami az egészséges gyermekek túlélési esélyeit is rontja.

A HIV/AIDS terjedése nemzetbiztonsági kérdés. A HIV-vírus nem tesz különbséget társadalmi státusz, vagyon vagy életkor alapján. A hadsereget ugyanúgy tizedeli, mint a gazdasági és demográfiai erőt jelentő aktív felnőtt lakosságot. A fő államalkotó tényezőnek számító népesség megrendülése, helyzetének tartós bizonytalansága, várható élettartamának drasztikus lecsökkenése az állam egészének válságát idézi elő elkerülhetetlenül.

A határok átjárhatóság és lezárhatósága

A két ország határ menti lakosságának nagy része naponta veszi igénybe a határátkelőket. Az átjárhatóság szinte korlátlan, ami a határ két oldalán élők interakcióit rendkívül sokoldalúvá és intenzívvé teszi, az érintett országrészeket, valamint a hozzájuk tartozó népességet azonban ezzel együtt végtelenül kiszolgáltatottá is. A nagyfokú mobilitás jelentősen fellazította a határok ellenőrzését, a határok funkciója homályossá vált, ami az állam szempontjából óriási biztonsági kockázatot hordoz magában. A határok teljes megnyitása, a „határmentiség" struktúrájának, komplex, szövevényes rendszerének kialakulása nyomán egy hirtelen bekövetkező, akár csak átmeneti jellegű határlezárás is katasztrofális következményekkel járhat. A Lesotho ellenében 1986-ban szankcióként foganatosított határlezárás például súlyos válságot okozott az élelmiszer- és üzemanyagimportra szoruló királyságban.

A Szvázi Királyság szempontjából a határok átjárhatósága további nehézségeket vet fel. Szváziföld ugyanis idővel tranzitországgá vált a DAK és Mozambik között. A határ menti kontroll hiánya következtében egyúttal pedig bűnszövetkezetek menedékhelyévé is. A bűnözői csoportok leggyakrabban nem bűncselekmények elkövetésének szándékával érkeznek Szváziföldre, hanem átmeneti állomás-, illetve búvóhelynek tekintik a kis országot (Gastrow, 2003). A szvázi lakosság nagy részét ezért a bűnöző szervezetek jelenléte közvetlenül nem érinti, és következésképp nem is látnak ebben magukra nézve jelentős biztonsági kockázatot[56]. Az egyetlen kézzelfogható társadalmi hatás a kábítószerként használt *dagga* illegális termesztésének szváziföldi meghonosítása, ami a helyiek számára azonban elsősorban munkalehetőséget jelent. A kábítószer-előállításon és -kereskedelmen kívül további biztonsági kockázatot jelenthet azonban az illegális bevándorlók megjelenése, a kézi lőfegyverek proliferációja, a lopott holmik csereberéje, a prostitúció, valamint a HIV-vírus továbbadása és a fertőzések láncolatán keresztül távolabbi vidékekre való eljuttatása is.

A bűnszervezetek között világosan elkülöníthetők a mozambiki, dél-afrikai, pakisztáni, nigériai, tajvani és kínai csoportok (Gastrow, 2003). A Szváziföldön „állomásozó" bandákat ugyanakkor nagyobb dél-afrikai és mozambiki hálózatok fogják össze. A szervezett bűnözés elleni küzdelemnek Szváziföldön a politikai akarat megléte esetén sem lenne egyelőre törvényi háttere; a meglévő törvények pedig elavultak.

Szváziföld: a jogállamiság hiánya

II. Szobhuza szvázi király 1973-ban függesztette fel Szváziföld alkotmányát. Az alkotmányosság hiánya jelen esetben a jogrend teljes hiányát jelenti. Alkotmány nélkül nem csak a hatalom korlátai váltak diffúzzá és nyertek időről-időre alkalom szülte értelmezést, a

társadalom is fontos kapaszkodóját, jelképrendszerének egy fontos elemét és részben a jövőképét veszítette el. Szváziföldön az alkotmányt, mint strukturáló és napirend-formáló erőt a rezsim semmilyen vezérlő ideológiával nem helyettesítette, és nem is törekedett erre. Gyakorlatilag tehát politikai mobilizációs törekvésnek nyoma sincs. Az egyén, a gazdaság és a társadalom alapegysége ugyanakkor garantált védelmet nem élvez. Tulajdonától bármikor megfoszthatják, fizikai szabadságát pedig önkényesen korlátozhatják.

Szváziföld mindezek ellenére nemzetközileg elismert állam és számos nemzetközi szervezet tagja. Igaz, függetlenedésének pillanatában papíron még alkotmányos monarchia volt. Több szervezeti tagságát ugyanakkor 1973 után, vagyis az alkotmány felfüggesztését követően szerezte, és a közelmúltban lett tagja az Afrikai Uniónak is.

Szváziföld „abszolutisztikus utakra" való visszatérésének okát nem csak a múlt hagyományainak vonzerejében kell keresni. A függetlenné válás körüli bizonytalanság, az állami lét folytonosságának megkérdőjeleződése, a DAK „tenyérlenyomata", valamint a kezdeti politikai átrendeződések következtében is elhomályosult legitimációs bázis valószínűleg szintén a gyors és erőteljes hatalmi koncentráció irányába terelték a Szvázi Királyságot.

Az alkotmány eltörlésének aktusára ideológiai igazolással került sor. Szobhuza az alkotmányt úgy jellemezte, mint az állam létét és jólétét fenyegető fő veszélyforrást, amely a legkevésbé sem kívánt, valamint a szvázi hagyományokkal teljes mértékben összeegyeztethetetlen, az ország életében pedig idegen politikai gyakorlatok bevezetésének nyit utat (Maroleng, 2003). A demokrácia szerinte eredendően a polarizálódás veszélyével fenyegetett, ezért az ország egységét csak egy abszolút szuverenitással rendelkező uralkodó menthette meg. Valójában Szobhuza az alkotmány eltörlésével „kivégezte" az állampolgárok jogait, az állampolgárság intézményét általában, a parlamentet, az igazságszolgáltatást, a közszolgáltatások rendszerét – véget vetett az egyéni politikai szabadság minden formájának Szváziföldön (Maroleng, 2003). A mindenkori uralkodó, lévén gyakorlatilag elmozdíthatatlan, 1973 óta rendeleti úton kormányoz, és önkényesen bíráskodik.

Egy hipotézis szerint minél tovább marad fenn egy autoritariánus rezsim, annál valószínűbb, hogy a legitimitás új formáit képes megteremteni, és idővel így annál kevésbé kényszerül erőszak-alkalmazásra (Calvert és Calvert, 1996). II. Szobhuza 61 esztendeig tartó uralmának a titka a hagyományokkal és a tradíciókkal kapcsolatos opportunista hozzáállásában rejlett. Keze alatt a hagyományok folyamatosan megújultak, amit környezetével el is tudott fogadtatni. Ami legitimitást élvezett, azt a lakosságtól a stabil

kormányzat fenntartásáért, a gazdaság fellendítésért, az elitrétegek részéről pedig kooptálással (valamint persze jutalmazás és büntetés révén) nyerte.

Szobhuza utódja, III. Mszvati egyszemélyi diktatúrájának egyik rejtőzködő veszélye mind a külvilág, mind a lakosság számára az ország területén végbemenő folyamatok és társadalmi mozgások láthatatlansága[57]. A jogrendszer hiánya, a „magántulajdon" fogalmának archaikus vagy középkori kezelése azt eredményezte, hogy ma vannak, akiknek mindent szabad, és vannak, akiknek semmit. Veszélyt jelent ugyanakkor az is, hogy az autoritás stabilitásának csak az illúziója van meg. A valóban diktáló diktatúra nem képes széles körű társadalmi konszenzust teremteni és nem vált ki engedelmességet. Szváziföldön a reformok és a demokratikus átalakulás hívei a függetlenség évtizedei alatt megerősödtek, bázisukat kiszélesítették, és kitartanak. Az SDA folytatja tevékenységét, és egy politikai fordulat bármikor bekövetkezhet. Ebben a helyzetben az uralkodó hatalmának legfőbb garanciája már csak a rendszeres erőszak-alkalmazás és a megfélemlítés lehet.

ELTÉRŐ VÁLASZOK – VÁLASZTOTT UTAK

A gazdaság diverzifikálásának esélyei

Mind Lesotho, mind Szváziföld tett már jelentős erőfeszítéseket a gazdaság diverzifikálása, valamint a DAK-tól való függőség csökkentése érdekében. Mindezt a nagy nemzetközi fejlesztési szervezetek nem elenyésző támogatásával, ami azt a paradox helyzetet eredményezte, hogy az egyik függőségi viszony helyébe egy másik lépett. A függőség ténye tehát nem, csak az iránya változott meg. Érdekes ellentmondáshoz vezet, hogy Thabo Mbeki dél-afrikai államfő „afrikai reneszánsza" eközben pont ennek az ellenkezőjét, tehát a Nyugattól való függőség csökkentését és a DAK regionális súlyának növelését tűzte ki célul. A gazdaság diverzifikálása természetszerűleg nem a donorok körének változatosabbá tételét kell, hogy jelentse a két ország viszonylatában, hanem az enklávéágazatok ellensúlyozását más, elsősorban produktív gazdasági szektorok, valamint a külkereskedelem fejlesztésével.

Az Európai Unió Lesothónak 2002-től kezdve elsősorban a makrogazdasági tervezéshez nyújt számottevő pénzügyi és menedzsment-támogatást a Cotonou-i Konvenció[58] keretében, és általában három éves periódusokra tervezett fejlesztési projektek formájában, de az együttműködési prioritások között szerepel az egészségügy fejlesztése, valamint a szegénység csökkentése is (Európai Unió, 2005). A Cotounou-i Konvenció megszületése az Európai Unió külkapcsolati rendszerében az 1990-es évek közepétől bekövetkezett prioritásváltozásokat és

súlyponteltolódásokat[59], valamint a szaporodó válságjelenségek miatt felerősödött veszélyérzetet tükrözi. A megállapodás egyik legfeltűnőbb hozadéka a Loméi Konvenciókhoz képest az együttműködés politikai feltételekhez kötése. Szváziföld ezeket a kritériumokat – működő demokrácia, jogállamiság, az emberi jogok tiszteletben tartása, jó kormányzás – távolról sem teljesíti, ami kizárja a Cotounou-i Konvencióban való részvételének lehetőségét. Mindez jelentős visszalépés a Loméi Konvenciók keretében megvalósított sokoldalú kooperációhoz képest. Az, hogy az elkövetkező években hogyan alakul Szváziföld és az Európai Unió viszonya, nagyban függ az új szváziföldi alkotmányos rend gyakorlati próbájának eredményeitől.

A gazdasági diverzifikációhoz rendelkezésre álló alternatívák száma a két kisállam számára erősen korlátozott. Fő kereskedelmi partnereik geopolitikai helyzetükből eredően adottak, beruházások finanszírozásához saját tőke pedig csekély mértékben áll a rendelkezésükre. Ezek javarésze ezért hitelekből, vagy külföldi magántőkével valósul meg. A két ország helyzetét különösen megnehezíti az is, hogy a mezőgazdasági termeléstől való erős függőségük extrém időjárási viszonyok esetén rendkívül sebezhetővé teszi őket. A belső tartalékok gyakran még a válságkezelést sem fedezik, és az élelmiszer-segélyek nélkül a népesség jelentős hányadának ellátása kerülne veszélybe.

Lesothóban a „munkaerő-kölcsönzésből" származó jövedelmek nagy része az agrárszektorba vándorolt, ám mára, a "bányabevételek" fokozatos apadásával párhuzamosan, és az erózió sújtotta területek kiterjedésének növekedésével a mezőgazdasági termelés is visszaesett. Az ország jelenleg nagy reményeket fűz az északkeleti régióban nemrégiben felfedezett gyémántlelőhelyek feltárásához, de valódi hosszú távú esélyét talán inkább a végtelen mennyiségben rendelkezésére álló víz (a bászutók "fehér aranya") és a vízenergia hasznosítása, valamint a DAK-val közösen létrehozott Lesotho Highlands Water Project[60] (LHWP) jelenti. A Pretoria, Witwatersrand és Vereening városok háromszögével övezett ipari régió, Gauteng számára Lesotho vize életbevágó fontosságú, Lesotho pedig nem csak az anyagi ellentételezésből és a kapcsolódó infrastruktúrából profitálhat, hanem egyrészt teljes energiaellátása is megoldódik, másrészt pedig a munkahelyteremtésben is fontos előrelépést tehet. Szváziföld ma már leginkább csak a szénbányászatban bízhat, bár a szvázi területek is bőségesen el vannak látva energiatermelésre is alkalmas folyóvizekkel.

Lesotho számára egyszerre jelent nyitást és függőségi irányváltást az amerikai *African Growth and Opportunities Act*[61] (AGOA), amelyhez az ország 2001-ben csatlakozhatott. A megállapodás textíliákra és ruházati termékekre vonatkozóan korlátlan exportot tesz lehetővé az Egyesült Államok piacaira. Szváziföld ugyanakkor – a demokratikus reformok érdekében

foganatosított büntetőszankciók egy formájaként – nem kapta meg az AGOA-hoz való csatlakozás lehetőségét.

Mindez – talán az LHWP kivételével – azonban valójában nem a gazdaság diverzifikálását, az enklávészektorok „kibontását" és Lesothónak az LDC-státuszból való kiemelkedését szolgálja, hanem ugyanúgy függőségi viszonyokat teremt, mint már jeleztem, csak más szereplők irányában és továbbra is a saját forrásból történt beruházások hiánya mellett. Szváziföldön mindaddig, amíg kontra-produktív vagy negatív fejlődés zajlik (Calvert és Calvert, 1996), vagyis olyan fejlődés, amelynek a lényege és végső célja az elitréteg igényeinek maradéktalan kielégítése, nem lehet számítani a gazdaságnak a társadalmi szükségletek szolgálatába állítására.

Politikai ambíciók és kihívások

Lesotho 2020-ra „stabil demokrácia, egységes és virágzó nemzet" kíván lenni, amely „saját magával és szomszédaival is békében él". „Egészséges és fejlett humán erőforrás-bázissal kell bírnia"; „gazdasága erős lesz, a környezete megfelelően menedzselt, és fejlett technológiai háttérrel rendelkezik majd" (Vision 2020). Szváziföld pedig az új alkotmány értelmében „egységes, szuverén és demokratikus királyság" (Constitution of Swaziland).

Amit a lesothói Vízió 2020 politikai üzenete tükröz, az tulajdonképpen az ország számára a jelenleg adott legnagyobb kihívás: a társadalmi konszenzus megteremtése, valamint a népesség gazdasági és társadalmi életének irányításában az autoritás és a befolyás visszaszerzése. Ezek egyelőre azonban csak távoli célok, megvalósításuk nem lehetséges a ráutaltság és a függőség radikális csökkentése, valamint az autonóm gazdasági vérkeringés beindítása nélkül.

Szváziföld esetében az új alkotmány bevezetése sem tekinthető valódi válasznak az állam gyengeségeire és ezek kihívásaira. A dokumentum ugyanis, bár magában hordozza a szabadság és a demokrácia ígéretét, rögtön korlátozza is azt, azonnal el is vesz belőle. Ezen felül az alkotmány Janus-arcúsága abban is megmutatkozik, hogy ki is mond dolgokat meg nem is. Éppen ezért nem is jelenti feltétlenül a jelenlegi abszolutista *status quo* megváltoztatását, bár az "ami nem tilos, azt szabad" típusú olvasatnak megfelelően akár óriási áttörést is jelenthet. Az alkotmány ugyanis kimondja az egyesülési szabadságot, ám sehol egy szóval sem utal politikai pártokra. Kimondja a szólásszabadságot is, de rögtön utána megvillantja a "pallost": amennyiben az uralkodó megítélése szerint az állampolgárok alapjogainak valamelyike közérdekbe ütközik, abban az esetben a király felfüggesztheti annak

a bizonyos jognak a gyakorlását. Az uralkodó kezében marad ugyanakkor a törvényhozó hatalom, és megmarad a parlament feloszlatásának és összehívásának korlátlan joga is. Kettősség tapasztalható abban is, hogy míg az alkotmány némely szociális területeken progresszívnek mutatkozik, és például egyenjogúságot ad a nőknek, addig a büntetőpolitika területén kifejezetten konzervatív marad. A halálbüntetést így továbbra is fenntartja, miközben azt a DAK és Mozambik is régen eltörölte már.

Az alkotmány valódi szerepének próbája a 2006. januári életbelépést követő időszak lesz. A mélyben rejlő és már régóta kitörni készülő feszültségek minden bizonnyal nagy arányú politikai aktivizálódást váltanak majd ki, amire a központi hatalomnak válaszolnia kell valamit. Minden ezen a válaszon múlik majd.

A Dél-Afrikai Köztársaság, mint „horgonyállam"

Mbeki dél-afrikai elnök jelenlegi aktivizmusa kihat a két kis „szomszéddal" fenntartott kapcsolatok minőségére is. „Afrika reneszánsza" az államfő elképzelése szerint a kontinens képessé válását jelenteni arra, hogy saját válságait a Nyugatra való ráutaltság nélkül kezelje, felértékelve az afrikai regionális szervezetek és kezdeményezések (leginkább a NEPAD[62]) szerepét (Herbst, 2005). A DAK-ra váró, a Nyugat által is erőltetett „horgonyállamiság", vagy mentőöv-szerep (Búr, 2005) valóban húzó- és stabilizáló erőt jelenthet Lesotho és Szváziföld számára is. Az apartheid-rezsim által lerombolt állami, szociális, kulturális és gazdasági struktúrák, valamint a bizalom újjáépítése azonban hosszan tartó folyamat, és meglehet, hogy tovább fog tartani, mint maga a rombolás. Az erőszak és a diszkrimináció a dél-afrikai politikai kultúra mélyen gyökerező elemévé vált, és ezek továbbélése komoly kihívás a demokratikus alapokra felépített állam számára is.

A közös aktivitás, a regionális szinten fenyegető kockázatok együttes kezelése kölcsönös „szocializációt", és egy másfajta, konstruktív és iránymutató, kölcsönös(ebb) politikai függőség, interdependencia fokozatos kialakulását eredményezheti. A HIV/AIDS, a terrorizmus, a szervezett bűnözés vagy a fegyverkereskedelem terén elindult harmonizációs együttműködés a társadalmi folyamatok láthatóbbá és az életviszonyok kiszámíthatóbbá tételének válhat eszközévé. A komoly regionális integrációs ambíciókat dédelgető SADC azonban nehezen válhat a politikai szocializáció hatékony terepévé. Az országok egymásra utaltsága (közös pénz, vámunió) annyira meghatározó, hogy nyílt kritika egymás irányában jelen pillanatban csak ritkán jöhet szóba. Így például nehezen képzelhető el az, hogy a dél-

afrikai régió országai a demokratizáció érdekében komoly, akár jelentős ellentéteket is szülő nyomást gyakorolnának a szvázi királyra.

Ezt a szerepet egyelőre továbbra is a Nyugatnak kell felvállalnia.

KONKLÚZIÓ

Több olyan kisállam – és itt most nem miniállamokról van szó, mint amilyen például Liechtenstein vagy San Marino – is van a világon, amelyek ereje történelme során nagyobbra nőtt, mint amekkorára földrajzi kiterjedésük látszólag predesztinálta volna őket. Ezen államok közül egy sem beékelődve, tengerektől elzárva és egy nagyobb államra rátapadva szerezte meg államiságának eddigi tapasztalatait. A két állam, Lesotho és Szváziföld helyzetének egyedisége ennek következtében nyilvánvaló.

A két ország állami gyengeségeinek, az állami működésükben jelentkező kudarcoknak a vizsgálata mindig ugyanahhoz a problematikához terel vissza bennünket: a függőség, a ráutaltság, a kiszolgáltatottság problémájához. Megállapítható, hogy beékeltségük, valamint kisállami státuszuk előre determinál bizonyos kedvezőtlen politikai és gazdasági választásokat, illetve viszonyokat.

Logikusan következik mindebből a kérdés, hogy ilyen, inherens gyengeséggel rendelkező országokból válhat-e valaha jól, hatékonyan és optimálisan működő állam. Leküzdhető-e egyáltalán az állami gyengeség, ha az államnak nincs befolyása az azt előidéző tényezők felett?

Nagy biztonsággal kijelenthető, hogy Lesotho és Szváziföld a maga adottságaival, és az ezekből eredő kiszolgáltatottságával aligha lesz képes kezelni önnön gyengeségeit, és nagy valószínűséggel a jövőben is kudarcok fogják jellemezni állami működésüket. A kiszolgáltatottság következtében szinte minden gazdasági és politikai választás eleve magában hordozza a kudarcok, az állandó bizonytalanság veszélyét. Éppen ezért nem csak a két kis monarchia, hanem az egész világ számára nagy kihívás, ám ugyanakkor megkerülhetetlen feladat is ezeknek a gyengeségeknek az enyhítése. Ennek hiányában a folyamatos diszfunkcionalitás az, ami meghatározhatja a külvilágra nézve is káros folyamatok jövőbeli alakulását. Az ebből eredő kockázatok nyilvánvalóak, és egyes káros folyamatok, elsősorban a HIV/AIDS terjedésének a hatásai pedig felmérhetetlenek.

Jegyzetek:

[1] Az ENSZ meghatározása szerint a szegénység fogalma magában foglalja "a választás és egy elviselhetőbb élet lehetőségének hiányát, valamint a szociális, kulturális, politikai, környezeti és gazdasági alternatívához való hozzáférés hiányát".
[2] Eredetiben: „By the year 2020, Lesotho shall be a stable democracy, a united and prosperous nation at peace with itself and its neighbours. It shall have a healthy and well-developed human resource base. Its economy will be strong; its environment well managed and its technology well established."
[3] Eredeti nevén Lopoqo - de a „Mosesa", azaz a „Borotva" név ragadt rá.
[4] Amit meg is tett, 1868-ban, a liberális Gladstone angliai választási győzelmét követően.
[5] Az etnikai elkülönítés politikája hivatalosan 1948-tól, a Nemzeti Párt hatalomra kerülésétől 1990-ig tartott.
[6] Kérdésként vetődött fel a pretoriai vezetés számára az is, hogy vajon a bászutókat tömörítő, és az Orange Szabad Állam területén, de Lesotho közvetlen szomszédságában fekvő QwaQwa homeland, illetve Szváziföld esetében a tengeri kijáratot jelentő, szvázik lakta KaNgwane homeland mennyire ébreszt majd vágyat az ezeken a területeken élőkben e területek egyesítésére.
[7] Az apartheid rezsim felépítőjének tartják. A holland származású (és nem Dél-Afrikában született) Verwoerd 1958-tól és 1966-ig volt a Dél-afrikai Köztársaság miniszterelnöke, amikor is merényletben életét vesztette.
[8] Miközben a DAK tagságát Nagy-Britannia 1961-ben felfüggesztette és csak 1994-ben állította vissza.
[9] Az 1958-as fekete önkormányzatok szorgalmazásáról szóló törvény alapján létrehozott, területileg – kvázi-hermetikusan – elkülönített fekete „rezervátumok" a dél-afrikai és namíbiai területen; a „szennyezettnek" tartott feketékkel való minden kapcsolat megszakítása céljával hozták ezeket létre. Később a *homeland*ek teljes önállóságának megteremtésére törekedtek (a munkahelyteremtés és az önkormányzatiság támogatása révén), amit követően függetlenséget kaptak (részben). Az elkülönített népek dél-afrikai állampolgársága ezzel megszűnt, a *homeland*ek területén azok saját állampolgársága volt érvényben.
[10] Basutoland National Party; 1966-tól Basotho National Party, BNP.
[11] I. Mosesa dédunokája.
[12] P.W. Botha, aki Vorstert 1978-ban követette a DAK miniszterelnöki posztján, 1977-ben, még védelmi miniszterként állt elő a totális stratégia gondolatával. A doktrína jegyében a DAK 1985-ig bezárólag jelentősen növelte védelmi és hadi kiadásait.
[13] Az 1974-ben megalakult apartheid-ellenes mozgalom tagjai: Tanzánia, Zambia, Kongó-Brazzaville, Zaire, Botswana, 1975-től kiegészülve Mozambikkal és Angolával, ami azonban Kongó-Brazzaville és Zaire visszalépéséhez vezetett.
[14] Amikor nyilvánvalóvá vált, hogy a BNP elveszítette az első szabad választásokat, az 1967-ben miniszterelnöknek kinevezett Leabua Jonathan érvénytelennek nyilvánította az eredményeket. Jonathan nem volt hajlandó lemondani hatalmáról és átadni a vezetést a győztes BCP-nek, hanem inkább bebörtönöztette annak vezetőit, szükségállapotot vezetett be, felfüggesztette az alkotmányt, ezt követően pedig elűzte II. Mosesa királyt.
[15] Az 1968-as alkotmányt.
[16] African National Congress, ANC. A John Dube és Sol Plaatje által 1912-ben alapított Dél-afrikai Benszülött Nemzeti Kongresszus Párt (South African Native National Congress) utódpártja. Az apartheid-ellenes párt bázisa (többek között Nelson Mandelának is köszönhetően) az 1940-es és '50-es években folyamatosan bővült. A pártot – a rezsim ellenében indított kampányait követően – 1960-ban betiltották, tagjait üldözni kezdték. Az ANC ettől kezdve a passzív ellenállás helyett erőszakos politikai- és partizánakciókba kezdett, földalatti, határokon átnyúló hálózat szervezésével.
[17] Angola, Botswana, Malawi, Mozambik, Tanzánia, Zambia, Zimbabwe.
[18] South African Development Cooperation Conference.
[19] Szobhuzának körülbelül 110 gyermeke született, ebből 40 fiú, azaz 40 potenciális trónörökös.
[20] Szváziföld kereskedelmi és ipari központja.
[21] Lesotho Highlands Water Project.
[22] Mosesa Nagy-Britanniába menekült.
[23] Organization of African Unity, OAU.
[24] 1996-ban II. Mosesa merényletben életét vesztette és ismét Letsie lett az uralkodó.
[25] Annak ellenére, hogy a helyi és nemzetközi választási megfigyelők, valamint az SADC által kijelölt független bizottság is szabadnak és demokratikusnak ítélték a választásokat.
[26] Az SADC „felhatalmazásával" végrehajtott és sokat kritizált Boleas-hadművelet. A beavatkozást Lesotho területén dél-afrikai és botswanai csapatok hajtották végre a Dél-afrikai Nemzeti Védelmi Erők (SANDF) koordinálása alatt, az ENSZ BT-től származó felhatalmazás és mandátum hiányában.

[27] Az SFTU, az Ngwane Nemzeti Felszabadítási Kongresszus (Ngwane National Liberatory Congress, NNLC), valamint a Munkások Egyesült Demokratikus Mozgalma (People's United Democratic Movement, PUDEMO) Szváziföldi Demokratikus Szövetség (Swaziland Democratic Alliance, SDA) néven egyesítette erejét.
[28] Szváziföldön a választásokon a Tinkhundla küldöttei lehetnek jelöltek. A – felfüggesztett – függetlenségi alkotmány a törvényhozást kétkamarás parlamentre bízta, amelybe meghatározott arányban a király delegál küldötteket. Az uralkodó törvényalkotói és végrehajtói hatáskörei azért is bővülhettek ki, mert indirekt kontrollra tett szert a tradicionális Tinkhundla-rendszer felett, amely szűk körű, törzsfőnököket tömörítő helyi hatóságokra épül.
[29] A már említett Lekhanya vezetésével.
[30] A Világbank az országok „méret" alapján történő osztályozását a népességszámra alapozza. Eszerint az 1,5 millió vagy annál kevesebb lakosú államok, így Szváziföld is a kis országok közé tartozik 1,173,900 milliós népességével, Lesotho azonban nem (vagy csak majdnem), mivel a lakosainak a száma 1,867,035 millió, és területe is majdnem kétszer akkora, mint Szváziföldé. Ugyanakkor, ha más kritériumokat is alapul veszünk – bruttó nemzeti termék és jövedelem, katonai erő, kormányzati kapacitások, természeti és egyéb erőforrások, sebezhetőség – könnyen belátható, hogy inkább „kis" ország, mint közepes. (A kis államok definíciójára és helyzetük elemzésére vonatkozóan lásd például Stoessinger, Dahl, Vital, Katzenstein, Keohane, Sieber stb. munkáit.)
[31] Ez ihlette az ország népszerű elnevezéseit is: „Mennyei Királyság" (*Kingdom in the Sky*), „Afrika Svájca", „Afrika teteje" (*The Roof of Africa*).
[32] A túlterhelt termőterületekről a népesség egy részének a hegyvidéki falvakba telepítésére került sor.
[33] Szváziföld egy főre jutó bruttó nemzeti jövedelme 1.660 USD (2004), Lesotho: 740 USD(2004).
[34] Megmutatkozik például a segélyek százalékos arányában Lesotho és Szváziföld bruttó nemzeti jövedelmében, 2003-ban (ez egyben a segélyfüggőség egyik, a Világbank Csoport által használt mutatója): 5,7 és 1,4. Összehasonlításképpen: Angola – 4,6%, Botswana – 0,4%, DaK – 0,4%, Malawi – 29,8%, Mozambik – 25,1%, Namíbia – 3,2%, Zambia – 13,4%, Zimbabwe – n.a.
[35] Szváziföldön 66 % (2004), Lesothóban 58% (2004).
[36] Bászutók 1870-től már dolgoztak a Kimberley-gyémántbányákban.
[37] Lesothóban 45% (2003), Szváziföldön 34% (2000).
[38] Afrikai alapítású egyház, hivatalos nevén: „Christian Catholic Apostolic Holy Spirit Church in Zion".
[39] Mivel nem minden család tudná teljesíteni a gyermekek számának maximalizálását és oktatásuk finanszírozását.
[40] 2003-as becsült adatok szerint Szváziföldön a teljes népesség 81,6%-a tud írni és olvasni, Lesothóban ez az arány 84,8%. (Forrás: CIA World Factbook)
[41] Az inkhundlák rendszere. Az alapegységet, vagyis az inkhundlát az uralkodó hozza létre, ez képezi a politikai és gazdasági rendszer magját.
[42] Eredetiben: „Seek first the political kingdom, and all other things shall follow".
[43] Institute for Security Studies, URL: www.issafrica.org.
[44] Makoa utal rá, hogy Jonathant Lesothóban a „politikai válság szerzőjének" titulálták.
[45] Az ENSZ legtöbb szakosított intézménye a Világbanktól eltérően nem tesz különbséget kevésbé és legkevésbé fejlett országok között, és következetesen a „Least Developed Countries" kategóriát használja.
[46] Ma már csak az aranybányászat támaszt jelentős munkaerő-igényt. A gyémántbányászat szinte teljesen gépesített.
[47] Vagy például a Kalahári busmanjaira.
[48] South-African Customs Union, SACU, 1969-ben jött létre. Tagság: Botswana, Namíbia, DAK, Lesotho, Szváziföld.
[49] 1990-ben 127 ezer bászutó dolgozott dél-afrikai bányákban, keresetük Lesotho GNP-jének 63%-át adta. 2003-ban már csak körülbelül 65 ezren dolgoztak dél-afrikai bányákban.
[50] Fő exportterméke a cukor, legjelentősebb ásványi exportterméke pedig a vasérc volt sokáig.
[51] Common Monetary Area, az 1974-ben létrejött Rand Monetáris Térség utódszervezete (Rand Monetary Area), tagjai Botswana kivételével az SACU-tagok.
[52] A felnőtt lakosság körében a fertőzöttségi arány Szváziföldön 38,8%, Lesothóban 28,9 % (2003-as becsült adatok).
[53] 33,22 év (2005). Lesotho az ötödik legrosszabb pozíciót foglalja el az alig valamivel magasabb 34,47 éves átlagéletkorral.
[54] Szváziföld esetében a 2005-re becsült növekedési mutató: 0,25%; Lesotho esetében 0,08%.
[55] A várandós nők körében 43%-os fertőzöttséget állapítottak meg Szváziföldön.
[56] A triádok (*Triads*) jelenléte ugyanakkor nyilvánvalóan fenyegetést jelent a helyi lakosság számára is.
[57] Ahogy például Marton Péter is utal a gyenge államok többdimenziós láthatatlanságának problémájára. (Marton, 2004:134).

[58] A Loméi Konvenciókat felváltó Cotonou-i Egyezményt az Európai Unió 2000. június 23-án kötötte az úgynevezett ACP (angolul *African, Caribbean, Pacific*, azaz magyarul afrikai, karib-tengeri és csendes-óceáni [AKCs]) országokkal, a 2000-től 2020-ig tartó időszakra.
[59] Ti. az afrikai, karibi és csendes-óceáni országok súlya csökkent az unió kereskedelempolitikájában.
[60] A szerződés értelmében az Orange-folyó felső szakaszának vizét a két ország megosztva hasznosítja egy 30 év alatt megvalósítandó beruházási projekt vízgazdálkodási terve szerinti mértékben.
[61] A törvény 2000-ben született és célja az afrikai államok gazdasági nyitásának elősegítése.
[62] The New Partnership for Africa's Development.

Hivatkozások:

Bailey, Lord O.M. (1963): 'The Republic of South Africa and the British High Commission Territories. London: Oxford University Press.

Ben Tonra (2002): 'Les petits pays ont aussi une politique étrangère'. In: 'Politique étrangère – Nouveaux regards', szerk.: Frédéric Charillon. Párizs: Presses de Sciences-Po.

Búr Gábor (2005): 'Dél-Afrika - mentőöv Afrikának?'. *Kül-Világ*, II.:1.

Calvert, Susan és Calvert, Peter (1996): 'Politics and Society in the „Third World"'. Hertfordshire: Prentice Hall – Harvester Wheatsheaf.

CIA World Factbook: URL: www.cia.gov/cia/publications/factbook/.

Cobbe, J. (1983): 'The Changing Nature of Dependence: Economic Problems in Lesotho'. *Journal of Modern African Studies*, 21:2.

Commonwealth: 'Country profiles: Lesotho'. URL: www.thecommonwealth.org

Constitution of Lesotho: 'Chapter V. – The King'. URL: www.lesotho.gov.ls

Constitution of Swaziland (2005): 'Chapter V. – Directive principles of state policy and duties of the citizen - Article 58 – Political objectives'. URL: http://www.gov.sz/home.asp?pid=2998.

ENSZ BT (2000): 1308-as számú BT-határozat. Referenciaszám: S/RES/1308(2000). URL: http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/536/02/PDF/N0053602.pdf?OpenElement.

Európai Unió (2005): 'EU Relations with Lesotho'. European Commission – Development. URL: http://europa.eu.int/comm/development/body/country/country_home_en.cfm?cid=ls&lng=en&status=new

Ferguson, James (1990): 'The anti-politics machine – „Development", depoliticization and bureaucratic power in Lesotho'. Cambridge, New York: Cambridge University Press.

Garrett, Laurie (2005): 'The lessons of HIV/AIDS'. Foreign Affairs, 2005. július-augusztus, 84:4.

Gastrow, Peter, szerk. (2003): 'Penetrating State and Business Organised Crime in Southern Africa', Volume 1, Monograph No. 86, 2003. szeptember, URL: www.issafrica.org/swaziland.

Haque, M. Shamsul (1999): 'The Fate of Sustainable Development Under Neo-liberal Regimes in Developing Countries'. *International Political Science Review*, 20:2, 197–218.

Herbst, Jeffrey (2000): 'States and power in Africa - Comparative lessons in authority and control'. Princeton: Princeton University Press, 2000.

Herbst, Jeffrey (2005): 'Mbeki's South Africa'. *Foreign Affairs*, 2005. november-december, 84:6.

Hutcheson, A. MacGregor (2004): 'Swaziland, physical and social geography'. In: 'Africa South of the Sahara 2004', 33d edition, Europa Publications, London és New York: Taylor and Francis.

Katona Emil (1992): 'Incomes and their distribution in the urban informal sector in Lesotho'. Department of Labour Ministry of Employment and Social Welfare, The Kingdom of Lesotho.

Katona Emil (1993): 'Some characteristics of the urban informal sector in Southern Africa – The case of Lesotho'. University of Zululand.

Lindberg, Staffan I. (2001): ' Forms of States, Governance, and Regimes: Reconceptualizing the Prospects for Democratic Consolidation in Africa'. *International Political Science Review*, 22:2, 173–199.

Makoa, Francis K. (1996): 'Political Instability in Post-Military Lesotho: The Crisis of the Basotho Nation-state?'. *African Security Review*, 5:3.

Makoa, Francis K. (2004) : 'AIDS policy in Lesotho - Implementation challenges'. *African Security Review*, 13:1, 2004, www.issafrica.org/lesotho

Maroleng, Chris (2003): 'Swaziland - The King's Constitution'. *African Security Review*, 12:3. URL: www.issafrica.org/swaziland.

Marton Péter (2004): 'Államkudarcok – Az út a kooperatív fenyegetéscsökkentés felé?' Külügyi Szemle, III.:3-4. szám., 132-15.

Marton Péter (2005): 'Államok és államkudarcok a globalizálódó világban'. Teleki László Intézet KTK Hírlevél, I.:7.

Matthews, Graham (2004): 'Swaziland – Economy'. In: 'Africa South of the Sahara 2004', 33rd edition, Europa Publications, London és New York: Taylor and Francis.

Nkiwane, Tandeka C. (2001): 'Africa and International Relations: Regional Lessons for a Global Discourse'. *International Political Science Review*, 22:3, 279–290.

Révai (1911): 'Révai Nagy Lexikona, II. Kötet'. Budapest: Révai Testvérek Irodalmi Intézet Részvénytársaság.

Steinberg, Johnny (2005): 'The Lesotho/Free State Border'. ISS Occasional Paper No.113, 2005. október, URL: www.issafrica.org/lesotho.

Webster, Edward (2005): ' Making a Living, Earning a Living: Work and Employment in Southern Africa'. *International Political Science Review,* 26:1, 55-71.

UNAIDS (2005a): 'Press Release, 4/12/2005'. URL: http://www.unaids.org/EN/other/functionalities/Search.asp.

UNAIDS (2005b): 'Sub-Saharan Africa Fact Sheet'. UNAIDS-WHO, 2005. november 21. URL: http://www.unaids.org/EN/other/functionalities/Search.asp.

UNDP: 'Swaziland Information'; 'Lesotho Information'. United Nations Development Program. URL: http://www.undp.org.sz/sitemap.htm, http://www.undp.org.ls/Lesotho_Information/index.htm.

UNDP (2002): 'UNDP Swaziland'. URL: http://www.undp.org.sz/governance.htm.

Vision 2020: 'Vision 2020 National Vision Statement'. URL: http://www.lesotho.gov.ls/vision2020/default.htm.

UN-OHRLLS – UN Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and Small Island Developing States (2006): 'UN-OHRLLS Landlocked Developing Countries'. URL: http://www.un.org/special-rep/ohrlls/lldc/default.htm

WHO (2003): 'WHO Core Health Indicators'. URL: http://www3.who.int/whosis/core/core_select.cfm.

World Bank: 'Lesotho / Swaziland Data Profile, Data & Statistics'. The World Bank Group, URL: http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICAEXT/0,,menuPK:258665~pagePK:146732~piPK:146813~theSitePK:258644,00.html.

World Bank (2005): 'Aid dependency, 2005 - World Development Indicators'. The World Bank Group. URL: http://devdata.worldbank.org/external/CPProfile.asp?PTYPE=CP&CCODE=SSA

World Bank (1975): 'Lesotho: A development challenge. World Bank Country Report on Lesotho'. The World Bank Group.

Az államkudarcok[1] két példája Nyugat-Afrikában: Libéria és Sierra Leone

Paragi Beáta

„Amikor azt mondják, hogy egy országban törzsi háború dúl,
az azt jelenti, hogy mindenféle útonállók felosztották egymás között az országot.
Felosztották egymás között a területet, felosztották egymás között
az embereket és felosztották az ország vagyonát.”
(Ahmadou Kourouma: Allah nem köteles...)

Kulcsszavak: polgárháború – ECOWAS – ECOMOG – felszabadított rabszolgák – Firestone Tire and Rubber Company – RUF – NPLF – Charles Taylor – a DDR-program – regionális destabilizálódás – menekültek – „véres” gyémántok – Kimberley Folyamat.

Bevezetés

Leegyszerűsítve az állam legfontosabb feladata – sőt létének célja, értelme, tartalma – a területén élő lakosság számára bizonyos javak és szolgáltatások biztosítása, amelyekért cserébe a lakosság többé-kevésbé alkalmazkodik a közrendet meghatározó különböző (jog)szabályokhoz. Amennyiben az állami intézményrendszer – legyen akár demokratikusan választott, akár diktatórikus irányítás révén fenntartott – képtelen e feladatai ellátására és/vagy valamilyen, az előzőekből eredeztethető belső, vagy nem feltétlenül következő külső tényező hatására a lakosság megszűnik engedelmeskedni, az szükségképpen az állam gyengeségét jelzi. A két szomszédos nyugat-afrikai állam – Libéria és Sierra Leone – szemléletes példája nem csupán az állam szétesésének, de a két összefüggő, részben hasonló tényezőkkel magyarázható eset jól érzékelteti az államkudarcok belső és külső okainak összefüggéseit is.

E tanulmány célja annak bemutatása, hogy mely tényezők vezettek az itt tárgyalt – az 1990-es évek legértelmetlenebb és legkegyetlenebb afrikai háborúi közé tartozó – polgárháború(k)hoz[2]; hogy azok mennyiben következményei, megnyilvánulásai az államok, a központi hatalom gyengeségének (hiszen egyik állam esetében sem jelenthetjük ki, hogy az államkudarcok egyértelmű oka a polgárháború volt); illetve annak vizsgálata, hogy a két államkudarc mennyiben mutat hasonló és eltérő vonásokat, és hogy mennyiben fenyegetik a nyugat-afrikai térség, vagy tágabban a nemzetközi rend stabilitását.

Bár a (polgár)háborúk mindkét államban lezárultak, az ENSZ békefenntartó erői mindkét helyszínen jelen vannak, választásokat mind Sierra Leonéban (2002), mind Libériában rendeztek (2005), a térségben napjainkig problémát okoz a gyémántkitermelés (és a gyémántkereskedelem) feletti hivatalos ellenőrzés biztosítása; mindazon nehézségek, melyek abból fakadnak, hogy a korábbi felkelők teljes lefegyverzését képtelenség megoldani; a vontatottan haladó reformok, illetve a lakosság egészét terhelő változatos, de egymással összefüggő problémák (menekültek, az otthonukból elüldözöttek letelepítése, széles körben elterjedt korrupció, magas munkanélküliség, AIDS, szegénység stb.). Mindkét állam – különösen Libéria – a szétesés határára került. A közszolgáltatások nem – vagy csak korlátozottan – működnek, az igazságszolgáltatás, a törvényhozás akadozik, a képzett munkaerő elhagyta az országot. Az ENSZ jelenléte nélkül a közrendet nem tudnák biztosítani. Sierra Leone példája némi reménnyel kecsegtet: 2002-ben mintegy 17 ezer kéksisakos tartotta egyben az országot. Kivonásukat követően a brit kiképzésben részesülő Sierra Leone-i hadsereg katonái képesek voltak a rend minimális fenntartására. A Libériában 2005 őszén megválasztott, majd 2006 januárjában beiktatott új elnökhöz szintén nagy reményeket fűznek. A tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy a valódi rend és stabilitás még mindkét államban meglehetősen távoli kilátás lehet legfeljebb.

A két állam részben hasonló történelmi múlttal rendelkezik. Libériát 1847-ben az amerikai kontinensről visszatelepített afrikai rabszolgák leszármazottai alapították; Etiópia mellett Afrika egyetlen országa, mely nem vált gyarmattá. Sierra Leone angol gyarmat volt, ahová a XIX. század elejétől telepítették vissza a Brit Birodalomban felszabadított rabszolgák egy töredékét, ill. a rabszolga-csempész hajókról kiszabadított afrikaiakat; függetlenségét 1961-ben nyerte el[3]. Mindkét államban komoly törzsi és politikai ellentéteket szült, hogy a visszatelepülő afrikaiakból és leszármazottaikból kialakult „uralkodói” réteg másfél évszázadon keresztül elnyomta a helyi lakosokat. Libériában 1980-ig nem fenyegette veszély a kormányzó, ún. ameriko-libériai elitet, és egészen 1990-ig elkerülték a háborút. Sierra Leonéban 1960 és 1990 között több alkalommal került sor katonai puccsra, de az ország egész területére kiterjedő, a lakosság egészét megmozgató, szervezett erőszakos cselekmények nem voltak. Egyszerűsítés lenne azonban azt állítani, hogy kizárólag a helyi uralkodó elit és a tömegek közötti konfliktus vagy az állami intézményrendszer erőtlensége vezetett a polgárháború(k) kialakulásához, vagyis az államkudarc artikulálódáshoz. Hasonlóan a kontinens egyéb államaihoz Sierra Leone és Libéria is tagolt annyira etnikailag, hogy egy adott csoport (legyen akár hatalmon, akár ellenzékben) bármikor kihasználhatja az ebből fakadó megosztottságot a saját céljai érdekében. Ha ráadásul ezeket a célokat mentálisan nem

teljesen beszámítható politikai vezetők határozzák meg, és kihasználják a tájékozatlan tömegek kiszolgáltatottságát, a következmények katasztrofálisak lesznek. Az ezredfordulóra mindkét állam a szétesés határára került. Az 1990-es évek eseményeinek hátterében részben az állam (államhatalom) hosszú idő óta törékeny mivolta, illetve a két ország politikai-gazdasági életének összekapcsolódását jelentő ásványkincs(ek) – elsősorban a gyémánt – állnak.

Történelmi áttekintés: hasonlóságok és különbségek

Libéria modern kori történelme az Egyesült Államokban, Sierra Leonéé a Brit Birodalomban kezdődött. A felvilágosodás korában, illetve azt követően mindkét esetben problémát jelentett az állam (birodalom) területén élő rabszolgák kérdése. Bár morálisan indokolt volt felszabadítani őket, gazdaságilag és társadalmilag kevésbé volt magától értetődő, hogyan oldják meg helyzetüket[4]. Kézenfekvő megoldásként kínálkozott eredeti lakóhelyükre (vagy őseik lakóhelyére) – Afrika területére – történő visszatelepítésük. A mai Sierra Leone területén az 1700-as évek végén vásárolt egy angol filantróp társaság földet, mely a későbbi Sierra Leone fővárosának (1792; Freetown) alapja lett. A brit parlamentben elhangzott egyik javaslat szerint a rabszolgák Afrikában történő letelepítése kettős célt szolgálhatott: egyrészt Anglia megszabadulhatott nem kívánt „vendégeitől", másrészt a visszatelepülők Afrikában a keresztény vallás, az európai civilizáció terjesztőivé válhattak (Reader, 1998). Az Amerikai Kolonizációs Társaság, illetve más privát gyarmati társaságok az 1820-es években kezdtek – a Mesurado-foknál[5] – földet vásárolni, elsősorban a krú törzstől. Monroviát, Libéria fővárosát 1822-ben alapították, nevét James Monroe amerikai elnökről (1817-től 1825-ig volt elnök) kapta.

Mind a mai Sierra Leone, mind Libéria területén jellemző volt, hogy a – néhány tízezres nagyságrendben – visszatelepülő felszabadított fekete rabszolgák, illetve azok leszármazottai hasonló módon nyomták el a terület őslakosait, ahogy korábban őket, illetve felmenőiket. A visszatelepülőket Libériában ameriko-libériaiaknak, Sierra Leonéban kreoloknak hívták; mindkét állam területén kb. 2-3% az összlakossághoz viszonyított arányuk (ez nem sokat változott az évtizedek folyamán). Kihasználva a helyi törzsek sokféleségét[6], egymással való szembenállását, viszonylag gyorsan jutottak egyre nagyobb földterületekhez, melyeken az ott élőket primitívnek nyilvánítva ültetvényes gazdálkodásba kezdtek (jellemzően rizst, gyapotot, kávét, kaucsukot, valamint kóladiót, nemesfát termeltek), illetve egyfajta civilizációs küldetéstudat szellemében megpróbálták – napjaink kedvelt kifejezésével élve –

„demokratizálni" rokonaikat (Reader, 1998). A gyakorlatban mindez, ha nem is járt minden esetben klasszikus rabszolgasággal, de mindenképpen kényszermunka alkalmazását jelentette, ami még a XX. század első évtizedeiben is jellemező volt a politikai elit gazdálkodására.

Az első világháborúig Libériában viszonylag jelentős volt a gazdasági fejlődés, noha a gazdaságra jellemző volt bizonyos egyensúlytalanság, a nyerstermékek egyenlőtlen (behozatallal kellő mértékben nem kiegyenlített) exportja miatt[7]. A helyzeten nem javított, hogy 1926-ban az amerikai Firestone Tire and Rubber Company Libéria keleti területén 400 ezer hektár föld hasznosítására – kaucsukültetvény létesítésére – kötött koncessziót, bár cserébe egy nagyobb összegű amerikai kölcsön révén az államháztartás teljes csődjét elkerülte az ország (Reader, 1998; Rettam 1996:126) A második világháborút követően Monroviától észak-nyugatra vasércet találtak, melyet a svéd-libériai-amerikai érdekeltségű, 1955 óta LAMCO (Liberian-American-Swedish Mining Company) elnevezésű vállalat kezdett kitermelni. Miután mind a kaucsuk, mind a vasérc világpiaci ára esett az 1950-es években, az ország gazdasági problémái tovább mélyültek.

Ugyanakkor Libériának a nemzetközi rendszerben – Afrikában – betöltött politikai szerepe mérete és gazdasági instabilitása ellenére sem volt elhanyagolható. A kontinens sokáig egyetlen független, *de jure* szuverén államaként (1847 óta) meghatározó szerepet játszott az afrikai függetlenségi törekvések ösztönzésében, támogatásában, illetve az afrikai egységtörekvések formálásában[8].

Sierra Leone partmenti területe 1808-ban lett brit koronagyarmat, azt követően ideiglenesen vagy a mai Gambiával, vagy Nigériával (Lagossal), vagy az Aranyparttal (mai Ghána) állt közös angol irányítás alatt. 1827-ben területén létesítették az egyik első afrikai egyetemet (Fuorah Bay College), mely sokáig a nyugat-afrikai uralkodó elit – így a felszabadított rabszolgák leszármazottainak is – egyetlen képzési helye volt. A belső területeken 1896-ban létesítettek protektorátust, nem utolsósorban amiatt, hogy félő volt, a Guinea irányából terjeszkedő franciák elfoglalják azokat. A nyugat-afrikai brit gyarmatokon már a századfordulón kibontakozott bizonyos mértékig a gyarmatosítás elleni harc, mely a XX. század első felében tovább fokozódott (szakszervezeti mozgalom, sztrájkok). A későbbiekben oly sok problémát okozó gyémántot 1930-ban fedezték fel, kitermelését 1935-ben kezdte meg a De Beers, mely 99 évre szerzett kitermelési jogot, szinte az „ország" egész területén[9].

A két állam működését, hatékonyságát meghatározó legfontosabb tényezők

A történelmi háttér, a széleskörű társadalmi legitimitást nélkülözni kénytelen gyenge kormányok, a politikai-társadalmi szervezettség viszonylag alacsony fejlettségi fokán álló népesség, a gazdasági problémák, az erőforrásokért (a hatalomért) folytatott harcok olyan általánosan ismert tényezők, amelyek jelentősége egyik ország esetében sem szorul különösebb bizonyításra. A felsoroltak mellett az alábbi okokat lehet kiemelni, amelyek hozzájárultak nem egyszerűen az adott kormányok meggyengüléséhez, hanem ahhoz is, hogy az uralomra törő „ellenzék" is képtelen legyen konszolidálni és az egész országra kiterjeszteni hatalmát.

Libéria

A második világháborút követően Libériában William Tubman (1944-71) töltötte be az elnöki tisztet, aki vitatható eredményességgel, társadalmi-politikai reformok révén igyekezett a bennszülötteket integrálni, illetve gazdaságilag is talpra állítani az országot. Ennek érdekében meghirdette a „nyitott kapuk" politikáját a vasérc kiaknázása, illetve a konszernek beruházásainak ösztönzése érdekében. A meglévő mély *gazdasági-strukturális problémák* és *hosszú múltra visszatekintő társadalmi feszültségek* azonban nem voltak könnyen kezelhetők. Halálát követően utódja, William Tolbert (1971-80) mérsékelt reformokat követett, de a lakosság türelme már fogytán volt: 1980. április 12-én államcsínnyel elmozdították a hatalomból. Samuel Kanyon Doe, (1962-1990) a hadsereg krán törzsből származó – vagyis nem az addig a hatalmat kezében tartó ameriko-libériai elithez tartozó –, akkor huszonnyolc éves, az iskolapadban kevés időt eltöltött főtörzsőrmestere a legvéresebb puccsot hajtotta végre Afrika történetében: Tolbertet és kormánya tagjait – összesen 13 embert – a nemzetközi sajtó nyilvánossága előtt a tengerparton egyszerűen kivégeztette (Sieh, 2005).

Tette mindezt annak érdekében, hogy a Nemzeti Megmentés Tanácsa (People's Redemption Council) élén egy igazságosabb társadalmi rendszert hozzon létre. Ilyen múlttal azonban nyilván nem volt könnyű dolga: sem nemzetközileg, sem hazáján belül nem örvendett népszerűségnek. Bár semmilyen konkrét reformelképzeléssel nem rendelkezett, annak érdekében, hogy hatalmát konszolidálja és belső ellenzékétől megszabaduljon, az 1980-as évek közepén a demokrácia eszméjét kezdte hirdetni: „helyreállították" a polgári közigazgatást, majd új alkotmányt készítettek, melynek értelmében az ország lakossága 1985-ben „civil" elnököt választott[10]. Az így elnökké választott Doe első intézkedései közé tartozott

a hadsereg – többnyire gió törzsbeli – vezérkarának elbocsátása, illetve a kránok vezető tisztségviselőkké történő kinevezése (a hadseregben és az államigazgatásban egyaránt). Az ennek hatására ellene szerveződő puccskísérlet meghiúsult: akiket nem végeztek ki, azok a szomszédos Elefántcsontpart – illetve azon keresztül – Líbia területére menekültek. Líbia 1980-as évek végi nemzetközi elszigeteltségét ismerve nem meglepő, hogy Moamer Kadhafi minden lehetőséget megragadott, hogy „viszonozza" az Egyesült Államok Líbia irányában tanúsított magatartását. Ennek szellemében nyújtott segítséget – katonai kiképzést, anyagi támogatást – a libériai (többnyire gió és krú törzshöz tartozó) ellenzéki erőknek.

Az ameriko-libériai, de felesége révén a gió törzzsel rokonságban álló Charles Taylor vezette libériai „ellenzék"[11] 1989 karácsonyán a szomszédos Elefántcsontpart[12] területét bázisul használva indította meg támadását, amely ezt követően néhány hónap alatt térdre kényszerítette az egyébként is gyenge, elegendő társadalmi-politikai támogatottságot nem élvező, de hatalmát a népesség mint „társadalom" szervezetlensége, fejletlensége folytán addig megtartani képes Doe-rezsimet. Taylor sikerében jelentős szerepet játszott, hogy a Nimba tartományban élő manó és gió törzs tagjai, akik az 1980-as évek közepe óta erős elnyomás alatt szenvedtek, csatlakoztak hozzá. A nemzetközi porondon Libériát képviselő kormány hatalma néhány hónap alatt Monroviának és környékének az ellenőrzésére redukálódott. Az ország területének nagy részén, részben etnikai csoportok mentén szerveződő erők marakodtak[13]. Az egymással szembenálló vagy megalkuvó felek 1995-ig tizenhárom megállapodást kötöttek és szegtek meg, amelyek közül az egyik legígéretesebbnek a benini Cotonouban megkötött, a három legfontosabb szereplő (az ideiglenes kormány, vagyis az IGNU – Interim Government of National Unity; az NPFL és az ULIMO) által 1993-ban aláírt egyezmény tűnt, ám a felek nem tartották magukat az aláírtakhoz (Ero,1995; Kreijen 2001:79). Az 1990-es évek közepén egyszerre négy libériai tekintette magát az ország vezetőjének[14], miközben tovább színesítette a képet a hatáskörét messze túllépő ECOMOG, a Nyugat-Afrikai Államok Közösségének (ECOWAS) békefenntartó ereje is[15].

A felek végül 1995. augusztus 19-én írták alá (majd egy évvel később a kiújuló harcokat követően módosították) az abujai békemegállapodást[16], amelynek megfelelően 1997. július 17-én választásokat tartottak. A kormányalakítás jogát – 75,3%-os eredménnyel és az NPFL-ből alakított Nemzeti Hazafias Párt (NPP) élén – Charles Taylor „nyerte el", ám a Sierra Leone-i polgárháborúban való érintettség, illetve egyéb (későbbiekben részletezendő) tényezők miatt nem sokáig tartott a béke időszaka.

A polgárháború második szakaszának első összecsapásai 1999 augusztusában az északi Lofa megyében kezdődtek, ahol a legnagyobb problémát a libériai és a Sierra Leone-i

polgárháború Guineából hazatérő menekültjeinek ellátása okozta. A két ellenzéki erő (a többnyire elefántcsontparti háttérrel rendelkező LURD, illetve a kisebb, guineai támogatást élvező MODEL) hamarosan az ország területének 60-80%-ra kiterjesztette ellenőrzését. A kormánnyal szembeni ellenállás kibontakozásához hozzájárult a Sierra Leone-i polgárháborúban való érintettsége is: a Taylorral szemben – különösen Nagy-Britannia részéről – megfogalmazott vádak közé tartozott a Sierra Leone-i ellenzéki RUF erőinek kiképzése, számukra fegyverek biztosítása, valamint egyes vezetőinek menekültként történő befogadása (Fage, 2004: 473).

Mivel sem a Taylor-kormány, sem a fontosabbik ellenzéki erő, a LURD nem volt képes a másikra kényszeríteni akaratát, lényegében egyik sem ért el olyan pozíciót, melyből a tárgyalási feltételeket diktálhatta volna. A megegyezés hiányában komoly szerepet játszott az is, hogy az ellenzéki mozgalmak vezetőivel Taylor nem volt hajlandó tárgyalni. Bár 2002-ben Taylor létrehozott egy –az összes fél által egyébként legitimnek el nem ismert –megbékélési bizottságot, 2003-ra az ország területén uralkodó állapotok legalább olyan kilátástalanok voltak, mint 1999-ben. Végül, a többek között az Egyesült Államok nyomására – a felek (libériai kormány, LURD, MODEL) között – megkezdődő tárgyalásokon az ECOWAS képviseletében Mali, illetve Ghána közvetített: az accrai tűzszüneti megállapodást 2003. június 17-én írták alá. Miután ekkorra a LURD ellenőrizte az ország területének mintegy kétharmadát, lehetősége volt olyan feltételeket támasztania – gyakorlatilag Monrovia elfoglalását helyezte kilátásba arra az esetre, ha Taylor nem hajlandó lemondani – ami végül Taylor távozását eredményezte. Július 6-án Taylor elfogadta a nigériai kormány által felajánlott menedéket, és azóta is Nigéria területén tartózkodik[17].

2003. szeptemberben a LURD deklarálta, hogy a háború véget ért: a közel húsz különböző ellenzéki csoportosulás és a civil szervezetek Ghánában folytatták az politikai-társadalmi berendezkedés helyreállítására vonatkozó tárgyalásokat, miután az átfogó békeszerződést (Comprehensive Peace Agreement) 2003. augusztus 18-án aláírták.

Bár létrehozták a nemzeti átmeneti kormányt, a belső rendet az amerikai vezetés – illetve Jacques Paul Kleinnek, az ENSZ főtitkár különmegbízottjának vezetése – alatt álló UNMIL-erők nélkül lehetetlen lenne fenntartani[18]. Az első választásokat 2005. novemberében tartották, az 59%-kal megválasztott Ellen Johnson-Sirleaf beiktatására 2006. január 16-án ünnepélyes keretek között került sor[19].

Összességében elmondható, hogy megalapításától kezdve (1847) jellemzője volt a libériai társadalmi, politikai, gazdasági életnek, hogy az állam a lakosság mintegy 3%-át alkotó ameriko-libériai elit érdekeit szolgálta. Az ország teljes széteséshez vezető folyamat

még az 1970-es években, Tolbert mérsékelt, a szükséges hitelességet és kormányzati kapacitásokat nélkülöző, kellő következetességgel végig nem vitt reformjai idején kezdődött. Intézkedései rosszul időzítettek voltak abban az értelemben is, hogy az ország gazdasági teljesítménye a releváns termékek világpiaci árának alakulása miatt (is) csökkent. A Tolbert ellen 1980-ban szervezett államcsíny idején kevesen voltak, akik kiálltak mellette.

Az addigi rendszert felváltó Doe-rezsim (1980-90) nem tett mást, mint az addig privilegizált „csoport" helyébe egy másikat helyezett: a korrupt, csupán a kránok (ki)szolgálására épülő rendszer magában hordozta hosszú távú életképtelenségét. Ahelyett, hogy egységet teremtett volna, és javított volna az állam területén élő összes törzs helyzetén, politikája inkább rivalizálást szított közöttük. A Doe vezette libériai központi adminisztráció gyengeségét részben az magyarázta, hogy a nemzetközi (elsősorban amerikai) segélyek – a hidegháború végével átrendeződő geopolitikai prioritások és az ameriko-libériai elit háttérbe szorulása következtében – erre az időszakra szinte teljesen elapadtak. A Doe-kormánytól az Egyesült Államok 1988-ban vonta meg végleg a bizalmat, vagyis a külföldi segélyek folyósítását (Lowenkopf, 1995:97-101). A hagyományosan jó amerikai kapcsolatok ellenére – az 1990-es év meghatározó eseményeinek ismeretében – 1990-ben George Bush akkori amerikai elnök kijelentette, hogy egész Libéria nem ér annyit, mint egyetlen amerikai tengerészgyalogos élete (idézi Retta 1996:126). A különböző társadalmi-gazdasági helyzetű etnikai csoportok érdekei mentén tagolt társadalom egyenes úton haladt a mélyebb konfliktus, a háború – az ország felosztása – felé.

Sierra Leone

A világháborút követően Nagy-Britannia ismerte fel leghamarabb, hogy alkalmazkodnia kell a megváltozó nemzetközi rendhez; a nagyobb gyarmattartó hatalmak közül elsőként biztosította addigi gyarmatai függetlenségét. A háborút követő 10-15 évben a legtöbb gyarmaton – így Sierra Leone területén is – megalakultak azon mozgalmak, pártok, melyek a függetlenség elnyerésekor átvették a hatalmat. Sierra Leonéban a Milton Margai vezette angolbarát – és többnyire a mende törzsbeliekre támaszkodó, a dél-nyugati, dél-keleti országrészben bázissal rendelkező – Sierra Leone-i Néppárt (SLPP), illetve a Siaka P. Stevens irányítása alatt álló gyarmatosítás-ellenes, a munkásság érdekeit – etnikailag a temnéket – is képviselő Össznépi Kongresszus (APC) lett a két legbefolyásosabb erő. Az ország függetlenné válásakor (1961. április 27.) előbb Sir Milton Margai, majd halála után a testvére, Albert Margai (Big Albert) alakított kormányt (ugyancsak az SLPP színeiben). A Londonnal

való szoros együttműködés több államcsínyhez vezetett: 1961 és 2000 között polgári és katonai kormányok váltották egymást; az országban öt általános választást tartottak és öt államcsínyt hajtottak végre a négy évtized alatt.

Siaka Stevens (APC), az ország relatíve legerősebb államfője 1968-ban vette át az ország irányítását és 1985-ig tartotta kézben. A Sierra Leone-i központi hatalom az ország függetlenné válása óta képtelen a gyémántkitermelés és kereskedelem felett teljes ellenőrzést gyakorolni, de ebben az időszakban kezdtek elmérgesedni a gyémántlelőhelyek feletti ellenőrzéssel kapcsolatos ellentétek. Stevens elnöksége alatt kezdődött a gyémánt felhasználása politikai (hatalmi) célok érdekében, ugyanis Stevens – a gyémántüzletben érdekelt vállalatok államosításával, a Nemzeti Gyémántbánya-társaság (NDMC) létrehozásával – végeredményben jelentős ösztönzést adott az illegális bányászatnak[20]. A Stevens-kormány hatalma nagy mértékben attól függött, hogy a gyémántban gazdag Kono terület lakossága lojális volt hozzá; a kérdéses országrészt ráadásul egyetlen (egyébként német forrásból) épített, a központi hatalom ellenőrzése alatt álló úton lehetett megközelíteni (Kreijen, 2001:82). Sierra Leone addigi, a Nemzetközösségen belüli független domíniumi státusa egy újabb államcsínykísérletet követően változott meg, mikor az addigi államformát köztársaságra változtatták (1971. április 19.), és a főkormányzóság intézményét megszüntették. Stevens (1968 óta viselt miniszterelnöki tisztsége mellé) pár nappal később felvette az elnöki tisztséget. Ugyan a köztársasági államformát ezután is megtartották, 1978-ban az alkotmánymódosítás részeként bevezették az egypártrendszert (APC), mely egészen az 1990-es évek elejéig fennállt.

A Stevens visszavonulását követően (1985-től) kormányzó Joseph Momoh vezette kormány (1985-1992) bukását előidéző, majd ügyvezetőként kormányzó Valentine Strasser (1992-1996) reformígéretei és erőszakos rendteremtési kísérletei ellenére (miatt...) a helyzet annyira elmérgesedett, hogy megélhetésük érdekében a hadsereg katonái elkezdtek átállni az egyre nagyobb befolyással rendelkező – és libériai háttérrel tevékenykedő – RUF (Forradalmi Egységfront) oldalára. Az RUF egyfajta „harmadik erőként", a nép védelmében és érdekében jelent meg az 1980-as évek végén az addig kétszereplős – a politikai elit és az időnként azt megfegyelmező hadsereg közötti – politikai „színpadon". Vezetője a korábban a Sierra Leone-i hadseregben szolgált, brit kiképzésben részesült, békefenntartóként többek között az 1960-as évekbeli kongói polgárháborút is megjárt – Líbiában Charles Taylorral megismerkedett – (temne törzsbeli) Foday Sankoh (1937-2003) volt. A libériai polgárháború kirobbantásáért (1989. december 24.) is felelős Taylor jelentős mértékben támogatta a szerveződő ellenzéket (RUF), hozzájárulva annak megerősödéséhez[21] és a Sierra Leone-i

polgárháború 1991. március 23-ai kirobbanásához. Az egyébként is gyenge intézményrendszer nem vehette elejét az RUF megerősödésének, és a kormányerők hatalma röviddel később már csupán Freetown-ra terjedt ki.

A külső segítséggel megerősödő szervezet, az RUF 1995-re ellenőrzése alá vonta a fontosabb gyémánt-, és aranybányákat, illetve közel járt ahhoz, hogy hatalmát kiterjessze a fővárosra, Freetown-ra is. A libériai Taylor-kormány és a Sierra Leone-i gyémántbányászatot ellenőrző RUF közötti kapcsolat kölcsönös érdeken alapult: a gyémántokért cserébe Monrovia látta el fegyverrel és logisztikai támogatással a legnagyobb Sierra Leone-i ellenzéki erőt. Ami Libéria érintettségét illeti, az korántsem volt új keletű, korábban azonban nem hivatalosan, nem „kormányszinten" vett részt a gyémántüzletben[22]. Taylor alatt azonban gyakorlatilag Monrovia lett a szervezett (és szervezetlen...) bűnözés afrikai központja.

Az ezredfordulóig elhúzódó polgárháborúban az évtized második felében sem sikerült azonosítani azt a felet, amely ténylegesen az ország egységének helyreállítása, a Sierra Leone-i lakosság érdeke, az állam működőképességének helyreállítása érdekében kész lenne háborúzni az összes többi érintett szereplővel, legyen az akár a központi kormány, akár más ellenzéki erő. A küzdelem egyértelműen a hatalom és egyben az ország fő bevételi forrásául szolgáló gyémántbányák feletti ellenőrzés megszerzéséért, majd megtartásáért folyt. A libériai forgatókönyvhöz hasonlóan a felek itt is több megállapodást kötöttek, illetve szegtek meg; az ellenzék (Libériában 1996-ig a Taylor vezette NPFL, illetve Sierra Leonéban az RUF) itt sem volt hajlandó a belülről szemlélve is legitimnek tekinthető és nemzetközileg elismert központi kormánnyal érdemben tárgyalni. Utóbbinak a hatalomról való lemondása lett volna az egyetlen „kompromisszum", amelyet készek lettek volna elfogadni. Sierra Leonéban – a Strasser-kormány döntésének megfelelően – majd az időközben azt elmozdító, Julius Bio vezette kormány vállalásai értelmében – 1996-ban rendeztek választásokat, legalábbis megrendezték azok első fordulóját – a másodikat megakadályozandó az RUF sajátos eszközökhöz folyamodott[23]. Végül Félix Houphouët-Boigny, Elefántcsontpart akkori elnöke közvetítésével az SLPP vezette koalíció jelöltjét, egy volt ENSZ-tisztviselőt, Ahmed Tejah Kabbah-t 60%-os támogatással megválasztották elnöknek (1996. március 17.), bár az 1997. május 25-én ellene szerveződő puccsot követően nem volt módja a hatalmat gyakorolni. Az RUF, illeve a Johnny-Paul Koroma (1960-2003) vezetése alatt álló másik, a hadsereg egyik frakciójából szerveződő ellenzéki mozgalom, az AFRC (Fegyveres Erők Forradalmi Parancsnoksága) egyszerűen alternatív kormányt alakítva intézményesítette az erőszakot, illetve a gyémántkereskedelemből befolyó bevételek erőszakos célokra fordítását.

Kabbah elnök Guineába volt kénytelen távozni és csupán 1998 első hónapjaiban sikerült a helyi milíciák (a kamajorok, vagy más néven a Civil Defense Force) és az ECOMOG segítségével visszatérnie Freetownba. 1998 végére az erőviszonyok ismét az RUF-nak kedveztek, így Freetown-ban 1999 áprilisában szabadon engedték a néhány hónappal korábban Nigériában letartóztatott, majd Sierra Leonénak kiadott Sankoh-t. A tűzszüneti (1999. május 18.), illetve a togói közvetítéssel kidolgozott béke-megállapodásokat 1999. július 7-én, Loméban írta alá a kormány részéről Kabbah elnök, az RUF részéről pedig Foday Sankoh[24]. Ennek keretében minden, a háborúban érintett fél amnesztiában részesült, és a Kabbah-kormányba bevonták az RUF és az AFRC vezetőit is[25]. Az ENSZ UNOMSIL nevű békefenntartó erejének felügyeletével a DDR-program (disarmament, demobilization, reintegration) keretében megkezdték a népesség lefegyverzését és társadalmi integrációját. A loméi átfogó béke-megállapodás elvei ellenére azonban a helyzet nem sokat javult. A hazai és nemzetközi (ENSZ-) intézkedések (UNOMSIL-, majd UNAMSIL-szankciók, a háborús bűncselekményeket vizsgáló bíróság felállítása), az RUF teljes politikai szárnyának (köztük Sankoh-nak) a további súlyos feszültségek miatt bekövetkező letartóztatása ellenére 2000-2001 folyamán az RUF és az AFRC a soraikban még mindig 10-15 ezer (6-18 éves korú) gyermekkatonát tartottak fegyverben, továbbá a gyémántbányák feletti ellenőrzés átadására sem került sor. A kormány és az RUF között 2000. november 10-én újabb (abujai) megállapodás született a tűzszünetről, noha a harcok folytatódtak: guineai csapatok avatkoztak be az RUF ellen Sierra Leone területén, miután az RUF-ot támogató libériai egységek Guinea területén támadásokat hajtottak végre. Mivel az RUF, illetve az AFRC egyre inkább függött külső, líbiai, Burkina Fasó-i és libériai támogatóitól (és egyre nehezebbé vált számukra a gyémánt értékesítése), az ő szerepük csökkenésével a helyzet konszolidációja egyre inkább elérhető közelségbe került.

Végül 2002 januárjában Kabbah elnök deklarálta a DDR program „lefegyverzési" elemének teljesülését, illetve a polgárháború végét. Létrehozták az Igazság és Megbékélés Bizottságát (Truth and Reconciliation Commission). A hivatalosan 1999 óta húzódó átmeneti időszakot követően 2002. május 14-én tartottak – Sierra Leone történetében először békés körülmények között – választásokat, ahol több, mint 70%-os eredménnyel megerősítették Kabbah elnököt. Ezzel párhuzamosan felállították a Sierra Leone-i Speciális Bíróságot, amely meg is kezdte működését; hibrid bíróságként a polgárháború kirobbanásának okait, illetve az 1996. november 30-át követően, a 2002-ig terjedő időszakban elkövetett, a nemzetközi humanitárius jogot, illetve a Sierra Leone-i belső jogot sértő cselekményeket hivatott

kivizsgálni[26]. A bíróság 2003-ban közzétett megállapítása szerint a Sierra Leone-i polgárháború kirobbanásáért elsődlegesen Charles Taylor volt a felelős.

Libériával összehasonlítva elmondható, hogy a Sierra Leone-i állam kudarcában – az állami intézményrendszer gyengesége mellett – jelentős szerepet játszottak a szomszédból „importált" érdekek. Kevesebb volt az állam vezetését elfogadó felek száma (lényegében a freetowni kormányok és az RUF erői álltak szemben egymással), a központi kormány pozíciói és hitelessége viszont erősebbek voltak, mint Libériában. A Strasser, majd a Kabbah vezette kormány először 1995-ben, a Dél-Afrikai Köztársasághoz, majd 1998-ban Nagy-Britanniához fordult külső segítségért, kimondottan azzal a céllal, hogy hatalmát és befolyását helyreállítandó a gyémántbányák feletti ellenőrzés jogát visszaszerezze. Dél-afrikai részről a bányászati érdekeltségekkel rendelkező és biztonsági-védelmi feladatokat ellátó Executive Outcomes, illetve később egy brit katonai magáncég, a Sandline International sietett (nyilván nem önzetlenül) a segítségére (Kreijen, 2001:83).

Az államok meggyengülésének, illetve kudarcának sajátosságai, következményei

Kreijen – eredete, kialakulása szerint – két csoportba sorolja az államkudarcokat, aminek alapján azok lehetnek belsőek és külsőek. Míg az előző esetben alapvetően az állam(hatalom) és népessége közötti kapcsolatok, addig a másodikban a központi hatalom és más államok(beli szereplők) közötti ellentétek vezetnek az állam kudarcához[27]. Libéria esete az államkudarcok belső, míg Sierra Leone inkább az államkudarcoknak a külső típusához sorolható, hangsúlyozva, hogy tökéletes kategorizáció nem létezik. Mindkét esetre, Libériára inkább, Sierra Leonéra kevésbé, jellemző, hogy az állam – az annak teljes területére kiterjedő hatalom és a szükséges kapacitás(ok) – „hiánya" nem járt együtt azzal, hogy akár a hatalom, akár a legitimitás valamilyen helyi csoport birtokában oly mértékben összpontosuljon, hogy annak uralma az egész országra kiterjeszthető legyen. A hatalmi szimbólumok, illetve a hatalmat garantáló tényleges eszközök (pl. a hadsereg vagy a természeti erőforrások feletti ellenőrzés) felett több csoport osztozott (Lowenkopf, 1995: 91). Mindezek mellett az alábbi jelenségek érzékeltetik a legkifejezőbben a két állam meggyengülését, illetve kudarcát.

1. Az államkudarc exportja: a régió egészének destabilizálása. A menekültek szomszédos (és távolabbi) államok területén való megjelenése, ideiglenes ellátásuk szükségessége mindenképpen terhet jelentett az érintett államoknak. A határokon átívelő etnikai és törzsi-családi kapcsolatok maguktól értetődően eredményezték, hogy az adott államok lakossága és kormánya (elsősorban Sierra Leone, Elefántcsontpart és Guinea

esetében) is érintetté vált a libériai és a Sierra Leone-i hatalmi versengésben. Ez Guinea és Elefántcsontpart esetében jelentős mértékben járult hozzá a központi hatalomnak az ezredfordulót követően bekövetkező meggyengüléséhez, a hasonló, polgárháború-közeli állapotok kialakulásához. Az elefántcsontparti elnök Taylor irányában fennálló családi kapcsolataival ellentétben megemlíthető egyrészt az 1992-96 között Strasser vezette Sierra Leone-i kormány által a Taylorral szemben álló krán és mandingó törzseknek jutatott (anyagi és logisztikai) támogatás, másrészt a mandingóknak Guinea részéről jutatott segítség is. Ez utóbbiban a guineai mandingó lakosság befolyása és az Elefántcsontparttal szemben táplált hagyományos bizalmatlansága egyaránt szerepet játszott (Lowenkopf, 1995). Sierra Leone hivatalos vezetése saját belső ellenzéke, az RUF felfegyverzése és a gyémántból származó bevételek illegális eltulajdonítása miatt került ellentétbe a Taylor-kormánnyal.

Sajátos „munkaerőpiaci képességük" birtokában – és a határellenőrzés elégtelenségéből következően – sok fiatal vállal szerepet a szomszédos államok (Guinea, Elefántcsontpart) fegyveres konfliktusaiban ahelyett, hogy otthon „unatkozna". Fegyelmezettebben fogalmazva, koruknak megfelelő értelmes és realizálható tevékenység (pl. mivel nem járhatnak iskolába anélkül, hogy viselniük kellene családjuk ellátásának terhét), illetve alternatív jövedelemszerzési lehetőségek hiányában nincs más választásuk, mint élni bármilyen pénzkereseti lehetőséggel, ami kínálkozik[28].

2. Emberi jogi vonatkozások. Az 1990-es évek nyugat-afrikai konfliktusai bővelkedtek emberi jogokat érintő jogsértésekben. A polgárháborúk két legproblémásabb vonatkozása a nők elleni tömeges erőszak, illetve a gyermekkatonák alkalmazása volt. Ez utóbbi nem csupán az ENSZ Gyermekek Jogairól szóló Egyezményének[29] (1989) pontjaival, vagy az ILO-nak (Nemzetközi Munkaügyi Szervezet) a gyermekmunka tilalmára vonatkozó normáival ellentétes (már amennyiben a katonaságnál végzett tevékenységet munkának tekintjük), de a nemzetközi humanitárius jog szabályaival sem összeegyeztethető. További problémát és regionális szinten jelentkező terhet jelent(ett) a Libéria és Sierra Leone területéről otthonukat százezres nagyságrendben elhagyni kényszerülők ellátása. Egy részük a hivatalos országhatárokon belül maradt (*internally displaced persons*) és volt kénytelen ideiglenesen máshol letelepedni, de sokan távoztak menekültként a szomszédos és távolabbi országok területére (különösen Libériába, illetve Sierra Leonéba, Guineába, Elefántcsontpartra, Ghánába, Nigériába, Európába és az Egyesült Államokba). 1992 októberében kb. 700 000 libériai élt menekültként külföldön (1995-ben már 870 ezer), és az akkor 2,5 milliós lakosság kb. fele kényszerült elhagyni az otthonát (Lowenkopf, 1995:94; Ero, 1995). Egy évtizeddel később a kiújuló libériai polgárháború – részben a Taylor-kormánnyal szemben szerveződő

LURD támadásai következtében – kb. ötvenezren menekültek Sierra Leone, kb. ugyanennyien pedig más szomszédos államok területére, illetve mintegy százezren voltak kénytelenek otthonukat elhagyni, és kerestek menedéket az országhatáron belül az ENSZ által fenntartott táborokban; a különböző humanitárius tevékenységet ellátó szervezetek, illetve a sajtó munkatársai szerint további kétszázezren menekültek az ország erdős-bozótos területeire, ahol semmilyen szervezett segítségben nem részesültek (Kreijen, 2001:80).

3. Gazdasági vonatkozások. Különböző becslések vannak arra vonatkozóan, hogy a szóban forgó államokban a hatalomért küzdő felek mennyi jövedelemhez jutottak azon forrásokból, amelyek eredetileg a központi adminisztráció forrásait gyarapították. A két ország területén gazdasági tevékenységet, akár a nyersanyag-kitermelést, akár a mezőgazdasági-ültetvényes gazdálkodást folytató vállalatok, üzemek – saját biztonságuk ezúton történő garantálása érdekében – annak a félnek fizettek, aki az adott terület felett leginkább „szuverénnek" tűnt. Vasérc-, gyémánt-, arany-, és fakitermeléssel foglalkozó vagy gumiültetvényt üzemeltető különböző európai és amerikai vállalatok becslések szerint 8-9 millió USD havi bevétellel szolgáltak csak a Taylor vezette NPFL-nek (Lowenkopf, 1995:94).

Ami a gyémántkitermelést és kereskedelmet illeti, annak szerepére a korábbiakban már történt utalás – az egyik legfontosabb bevételi forrása Sierra Leonénak, kisebb mértékben pedig Libériának is. Az egymást követő Sierra Leone-i kormányoknak régóta problémát jelent(ett) az illegális gyémántkitermelésben és -kereskedelemben való libériai érdekeltség. Ami a korábbiakhoz képest az 1990-es években újdonságnak számított, az a libériai hivatalos körök érintettsége volt, hiszen ebben az időszakban – különösen a Taylor-kormánynak – egyértelmű érdeke fűződött ahhoz, hogy a Sierra Leone-i kormány működésképtelen legyen, legalábbis hogy a központi hatalom ne ellenőrizze a gyémántbányászatot. Az 1990-es évek végére gyakorlatilag Libéria lett a gyémánttal összefüggő szervezett bűnözés (fegyver, drog, pénzmosás) központja Afrikában[30]. A gyémántért cserébe az RUF, illetve 1998-tól az AFRC fegyverekhez és logisztikai támogatáshoz jutott Monrovián keresztül.

Libéria további – legális – bevételi forrásai közül a Firestone által üzemeltetett kaucsukültetvényen folyó termelés a polgárháború következtében minimálisra zsugorodott (45 egységéből csupán 3-ban folyik termelés); a vasérctermelés szintén romokban hever. 2002-ben az ország legfontosabb (!), a külföldtől függő bevételei között szerepelt az egyesült államokbeli rokonoktól származó, évi 2 millió USD-re becsült jövedelemtranszfer, illetve a külföldi hajók libériai zászlók alatt történő regisztrációjából befolyó mintegy 13 millió USD bevétel (Koroma, 2002).

4. AIDS? Új, az 1990-es években még nem vizsgált aspektusa volt a nyugat-afrikai polgárháborúknak – és államkudarcoknak – és a HIV-fertőzöttségnek, illetve magának az AIDS-betegségnek az összefüggése. A polgárháborúk következtében dezintegrálódott társadalom, a széteső kisebb közösségek, az emberi élet értékének – nyugati megítélés alapján legalábbis – felfoghatatlan mértékű relativizálódása Afrika-szerte kiemelt mértékben járul hozzá az AIDS terjedéséhez. Nyugat-Afrikában az utóbbi években emelkedő tendenciát mutatnak a fertőzöttségi mutatók, és a pontatlan népességi adatok, a nem diagnosztizált esetek miatt a fertőzöttségi ráta nagyságrendekkel lehet magasabb a hivatalosnál[31] (Robinson, 2001).

Az államok működőképességének – a rend helyreállításának – eddigi kísérletei

Bár a szakirodalom nem feltétlenül egységes abban a kérdésben, hogy hol a határ a gyenge állam (*weak state*), a bukott állam (*failed state*) és a teljesen szétesett állam (*collapsed state*) között, abban egyetértés van, hogy a felsorolt minősítések fokozatosságot fejeznek ki, vagyis az állam diszfunkcionalitása nem egyik pillanatról a másikra kialakuló, előzmények nélküli jelenség[32]. Az esetek többségében – a fenti példák alapján is – elmondható, hogy a belső okok késői felismerése, hibás diagnosztizálása vagy félrekezelése az elsődleges tényező, amelyet a szomszédos, regionális vagy nemzetközi környezet nem megfelelő válaszai, rendezési (kezelési vagy megoldási) kísérletei adott esetben tovább súlyosbíthatnak. Nyugat-Afrika vonatkozásában a regionális (ECOWAS-), illetve a későbbiekben az ENSZ-békefenntartás következményeit és hatékonyságát, illetve a gyémántkereskedelem „kifehérítésére" irányuló nemzetközi kísérletet érdemes abból a szempontból vizsgálni, hogy azok hozzájárultak-e, és ha igen, milyen mértékben az egyes államok belső rendjének, a regionális stabilitásnak a helyreállításához – vagy adott esetben az államkudarc további súlyosbodásához.

1. Regionális békefenntartás. A társadalom fokozódó nyomására a kibontakozó polgárháborúban – az ENSZ támogatásával, a nemzetközi közösség helyett és jóváhagyásával – a Nyugat-afrikai Államok Gazdasági Közössége, az ECOWAS[33], illetve annak képviseletében Nigéria kezdett közvetíteni. 1990 folyamán Gambiában zajlottak azok a tárgyalások, melyek eredményeképpen a libériai kérdés megoldására létrehozták az ECOMOG nevű békefenntartó erőt[34], mely a hadviselő felek közötti egyeztetést volt hivatott koordinálni. Az ECOMOG jelentőssége abban rejlik, hogy az első próbálkozás volt arra, hogy afrikai államok saját eszközzel próbálják meg rendezni konfliktusukat. Hatásköre azonban meglehetősen korlátozott volt, csupán a hadviselő felek közötti egyeztetésre, a tűzszünet biztosítására, illetve csapatszétválasztási feladatokra korlátozódott. Az ECOMOG

működésének két fő elve volt: egyrészt semlegesnek kellett maradniuk, másrészt fegyvereiket csupán önvédelem esetén használhatták.

A békefenntartó misszió kezdettől fogva megosztotta az ECOWAS-t, és legitimitását az érintett felek – különösen Taylor (NPFL) – nem ismerték el. Ennek hátterében az állt, hogy miután kiderült, hogy az NPFL támogatója Líbia, az USA – az ECOMOG katonáinak (kezdetben kb. 3000 fő, 1993 közepén már 16000 fő) nagy részét adó – Nigériának ígért támogatást annak érdekében, hogy Taylor csapatai ellen katonai sikereket érjen el. Az ECOMOG 1990 augusztusában vonult be Libéria területére[35], de nem csupán a mandátumát teljesítette, hanem hatáskörét túllépve az IGNU (az ideiglenes, de választásokon legitimációt nem szerzett kormány) érdekében épp úgy, mint a Taylor-ellenes ULIMO szolgálatában is, fellépett. Az 1990. november 27-28-án Mali fővárosában megrendezett bamakói értekezleten a felek átmenetileg tűzszünetet kötöttek[36]. Taylor végül hozzájárult, hogy az ECOMOG egész Libéria területére kiterjessze jelenlétét, de követelte azt is, hogy más térségbeli országokban is lépjen fel a béke érdekében. Ezzel párhuzamosan (1990 folyamán) a szomszédos Sierra Leone-i Joseph S. Momoh vezette, egyszerre polgári és katonai irányítású (APC-) kormány hiába kért segítséget az ECOWAS-tól, az ECOMOG-erők még sokáig képtelenek voltak az RUF leszerelésére (a helyzet csak 1998 elején változott, akkor az ECOMOG segítségével sikerült a megválasztott Kabbah elnököt visszahelyezni pozíciójába).

A békefenntartó erő mellett az ECOWAS is élt különböző szankciók alkalmazásával, de csak 1992 végétől rendelt el kereskedelmi korlátozásokat. Egészen addig Taylor a szomszédos államokon keresztül jutott utánpótláshoz, illetve ugyanezen határokon keresztül tudta az exportra szánt árukat (legálisan) kijuttatni.

2. A nemzetközi közösség (az ENSZ) szerepvállalása. A szélesebb értelemben vett nemzetközi közösség által kezdeményezett „helyreállítási" kísérleteket (a beavatkozás célja szerint) az alábbi csoportokba oszthatjuk (mindkét állam esetében): (a) a közrend, közbiztonság helyreállítására irányuló, nemzetközi szerepvállalást (katonákat, felszereléseket, fegyvereket is) igénylő béketeremtési kísérletek, amelyek tekintetében az ENSZ Biztonsági Tanácsa jogosult (az ENSZ Alapokmányának VI-VII. fejezetében foglaltaknak megfelelően) dönteni; (b) hasonló a nemzetközi (ENSZ és bilaterális) szankciók rendszere, amelyekkel az ország hivatalosan elismert vezetését kívánják bizonyos „legitim" magatartásformák követésére késztetni (kényszeríteni) szintén a béke, a biztonság, a közrend helyreállítása (újrateremtése) érdekében (az „államkudarc" bekövetkezése előtt vagy után); (c) a közrend bizonyos minimálisan elfogadható szintjének megteremtése után az állam hatékony működőképességének helyreállítására vonatkozó intézkedések, technikák, eljárások révén:

részben együttműködve a legitim vagy átmenetileg (a legközelebbi választásokig) legitimnek tekintett, átmeneti kormányokkal, részben helyettük döntve. A libériai és Sierra Leone-i esetben a nemzetközi szerepvállalás az alábbi módon alakul(t):

(a-b) *Az ENSZ szankcionáló intézkedései, illetve békefenntartó tevékenysége*. A polgárháborúk ismertetése során már utaltunk rá, hogy a nemzetközi közösség – akár az ENSZ-et, akár a térségben érdekelt államok csoportját értjük alatta – különböző okoknál fogva az 1990-es évek első felében nem fordított kellő figyelmet a helyzetre (bár a BT 788. számú határozata (1992) elrendelte a(z első) fegyverembargót és a jamaicai Trevor Gordon-Sommers személyében kineveztek egy speciális főtitkári képviselőt is, ennél hatásosabb intézkedésekre azonban nem került sor)[37]. Ez a hozzáállás az 1990-es évek közepén változott meg, részben annak következtében, hogy egyre nyilvánvalóbbá vált a libériai (1997-ben megrendezett választások után hatalmában megerősített) Taylor-kormány szerepe a Sierra Leone-i eredetű illegális gyémántkereskedelemben, illetve az ottani polgárháborúban, részben pedig a Sierra Leone-i választások (1996) során bekövetkezett embertelen megoldások által kiváltott nemzetközi felháborodás miatt. A regionális rendteremtési kísérletek sikertelenségét, az egyre súlyosbodó helyzetet látva, a libériai polgárháború második (kiújuló) szakaszában (1997-2003) a nemzetközi közösség egyre intenzívebben követelte, hogy a libériai kormány utasítsa ki a felkelőket, illetve számolja fel az RUF-el a kapcsolatait[38]. Miután erre nem került sor – Taylor érvelése szerint az ECOWAS jóváhagyta a libériai kormánynak a Sierra Leone-i polgárháborúba való beavatkozását – 2001-ben az Egyesült Államok utazási tilalmat rendelt el a libériai vezetőkkel szemben. Ezt követően a nemzetközi közösség egésze – az ENSZ BT 1343. (2001) számú határozatával – szankciókat léptetett életbe: leállították a segélyeket, embargót vezettek be a fegyverkereskedelemre, a kormány tagjaira vonatkozóan utazási tilalmat rendeltek el, illetve megtiltották a Sierra Leonéből származó, de Monrovián keresztül piacra kerülő „véres” gyémántok (*blood diamonds*) megvásárlását.

Sierra Leone vonatkozásában az ENSZ 1999 októberében ismerte el a polgárháborút lezáró loméi egyezményt[39]. Ugyanez a BT-határozat hozta létre – az addig megfigyelői feladatokat ellátó UNOMSIL-t felváltó – a tűzszünet betartását, a DDR-programot felügyelő – eredetileg maximum 6000 főt számláló – békefenntartó erőt (UNAMSIL). A Sierra Leone-i bányákból származó gyémánt importjának tilalmára az 1306. (2000) számú BT-határozat szólított fel, bár ezt – a kormány bizonyos vállalásaiért cserébe – hamarosan feloldották (ICG, 2003:26).

(c) A két állam – államkudarc – közül Libéria volt a súlyosabb állapotban; Sierra Leonéban a loméi egyezményt követően 2002-ben megrendezték a választásokat, amelyek

nyomán – illetve az ENSZ kb. 16.000 fős UNAMSIL-kontingensének köszönhetően – a közrendet sikerült annyira helyreállítani, hogy a kormány és a helyi tisztviselők meg tudták kezdeni az állam „újraélesztését". Libériában komplikáltabb volt a helyzet: a Gyude Bryant vezette átmeneti kormány, mely a 2005-ös (a harcoló felek között 2003. augusztus 18-án Accrában megkötött békeszerződés értelmében 2005 őszére előirányzott és a gyakorlatban is sikeresen lebonyolított) választásokig létezett és működött, tevékenységét nem egészen az ország, a lakosság érdekében fejtette ki. Vádolták korrupcióval, kapacitási hiányosságokkal, visszaélésekkel, a források magáncélokra fordításával stb. Mindez oda vezetett, hogy 2005 folyamán a nemzetközi közösség[40] egy meglehetősen kemény válságmenedzselési tervet dolgozott ki. A GEMAP (Governance and Economic Management Assistance Program) értelmében – az állam szuverenitását formálisan nem sértve – az átmeneti kormány hatáskörét jelentősen korlátozták annak érdekében, hogy (az államkudarc felszámoláshoz vezető út minimális feltételeként) gazdaságilag rendbe tegyék az államháztartást. Ennek egyik legfontosabb eleme, hogy létrehoztak egy olyan közös bizottságot (Economic Governance Steering Committe, EGSC), amely három évig jogosult volt az államháztartási bevételek és a közkiadások ellenőrzésére, felügyeletére. Az EGSC vezetője a libériai államfő, tagjai többek között a pénzügyi és gazdasági miniszterek, a libériai központi bank kormányzója, illetve a nemzetközi közösség képviseletében a helyi nemzetközi szervezetek irodái (UN, ECOWAS, AU, EU/EC), valamint Ghána, Nigéria, az Egyesült Államok, az IMF, illetve a Világbank megbízottai, képviselői voltak. Célként fogalmazták meg, hogy három év elteltével Libéria kellő politikai szándékot és készséget tudjon felmutatni, vagyis a libériai lakosság által elszámoltatható módon önmaga menedzselje gazdasági ügyeit (IRINnews.org, 2005. június 22.).

3. Fejlesztési célú nemzetközi segítségnyújtás. Érdekes kérdéseket vet fel a gyenge, törékeny államoknak nyújtott külső, hivatalos támogatások lehetősége. Legitim, nemzetközileg is elismert, az állam működéséért felelős hatalom hiányában kinek-minek, hova utaljanak? Kivel kommunikáljon a nemzetközi közösség? Hogyan intézzék az elszámolást egy minimális infrastruktúrával, adminisztrációs kapacitásokkal sem rendelkező ország esetében? A kérdés megválaszolása egészen kézenfekvő: semmit, sehova, senkinek[41]. Hivatalos fejlesztési támogatásban (ODA) széteső(félben lévő) vagy szétesett állam nem részesül(het), méghozzá nem a donorok szándékaira, hanem a fogadó (partner) állam fogadókészségének hiányára tekintettel[42]. Ugyanakkor nyilvánvaló az is, hogy a külső támogatás, külső források nélkül képtelenség megakadályozni a gyenge államok szétesési folyamatát, vagy, ha ez már bekövetkezett, helyreállítani egy-egy állam intézményrendszerét.

A két állam közül Libéria esete szemlélteti jobban a külső segélyek szerepét az állam egyben tartásában. Az amerikai „kapcsolat" egészen 1980-ig viszonylag problémamentesen alakult. Libéria gazdasága ugyan nem volt teljes mértékben kiegyensúlyozott, de a közös történelmi múlt (és felelősség), az amerikai Firestone Rubber Company ültetvényeiből, illetve a vasércbányászatból, a külföldi (nagyrészt japán) hajók libériai zászló alatti regisztrálásból származó bevételek, illetve az ameriko-libériai elit együttműködő készsége biztosították, hogy amennyiben szükség volt rá, az amerikai kormány kész volt anyagi segítséget nyújtani. Az 1980-as években azonban nem csupán az ideológiai alapon történő segélyezés kezdte elveszíteni jelentőségét, de a Monroviában bekövetkezett hatalomváltás is hozzájárult ahhoz, hogy Washingtonnak nem állt érdekében, még fejlesztési támogatások vagy segélyek révén sem, finanszírozni egy Doe-hoz hasonló, kiszámíthatatlan államfőt. Az 1990-91-es évek pedig bővelkedtek a nyugat-afrikainál – a nemzetközi politikaelmélet realista iskolájának értékelése alapján mindenképpen – fontosabb elintéznivalókban[43]. A nemzetközi közösség főszereplőinek kisebb gondja is nagyobb volt annál, hogy hatékony donorkoordinációval, segélyezési tervekkel bajlódjanak, nemzetközi konferenciákon vagy egyéb fórumokon két kis nyugat-afrikai országgal foglalkozzanak, különösen tekintettel arra, hogy hivatalos szinten is vállalható stratégiai-gazdasági érdekek ezek egyikéhez sem fűződtek[44]. Az 1990-es évek első felében, közepén az amerikai adminisztráció hivatalosan kétféle csatornán avatkozott be: egyrészt vészhelyzetben történő támogatást (*emergency assistance*) nyújtott (a legnagyobb donor volt e kategóriában Libéria vonatkozásában), másrészt az ECOWAS regionális békefenntartó erejét támogatta, pl. 1993. decemberében 31 millió USD-t ajánlott fel a tanzániai és ugandai csapatok felszerelésére (Lowenkopf, 1995:98). A monroviai amerikai nagykövetség 2004-es közleménye szerint az Egyesült Államok 523 millió USD segélyt ajánlott fel a polgárháborúból kikecmergő országnak (hozzátéve, hogy amennyiben elszabotálja a 2005 őszére tervezett választásokat, akkor megvonja e forrásokat)[45].

Ami a konfliktus utáni – az első választásokat előkészítő, azokat követő – időszakot illeti, a donorok – fejlesztési célú – felajánlásai érthető módon óvatosságról árulkodtak. Az OECD egy tanulmányában olvasható adatok tanúsága szerint Sierra Leone lakossága (a statisztikákban „konfliktus utáni" státusszal rendelkező országként) 2000-ben kapott először segélyt, amelynek nagysága 2000-ben 42,16 USD, 2001-ben 72,27 USD, 2002-ben 75,05 USD volt fejenként (és évente). Libériának ezen a jogcímen 2004-ben ígértek 86,94 USD-t, illetve 2005-re 84,89 USD-t fejenként, éves szinten[46]. Ami a segélyektől való függést – közvetve az államok további gyengeségét – leginkább érzékeltető adat lehet, az az ODA (hivatalos fejlesztési támogatás) és a GDP egymáshoz viszonyított aránya. 1990-ben Sierra

Leonéban 9,7%, 2003-ban 37,5 %; Libériában 1990-ben (nagyrészt az amerikai támogatásnak köszönhetően) 29,7%, 2003-ban 24,2% az ODA/GDP arány.[47]

4. A gyémántkereskedelem ellenőrzése – egy pozitív externália? Miután az 1990-es években Fekete-Afrika háborús-övezeteiben (nem csupán Sierra Leone, Libéria, de Kongó, Angola területén is) a gyémántbevételek fedezték a nemzetközileg elismert kormányokkal szemben álló lázadók háborús tevékenységét – miközben Libéria esetében a választott kormány (tisztviselőinek) bevételeit is gyarapították – a „véres" vagy illegális gyémántkereskedelem visszaszorítására nemzetközi együttműködés kezdett formálódni[48]. Az ENSZ Közgyűlésének 55/56. (2000) számú határozata által is támogatott, Belgiumban felvázolt Kimberley-folyamat (Kimberley Process Certification Scheme; 2001. április) célja, hogy megakadályozza a nyersgyémántok illegális kereskedelmét, és annak következményeit. A folyamat kidolgozásban nem csupán az egyes államok, de a gyémántiparban érdekelt társaságok, civil szervezetek is részt vesznek. Az együttműködés értelmében a világ meghatározó gyémántkitermelő, -kereskedő, -feldolgozó, illetve -importáló államai, gazdasági közösségei megfogalmazták egy olyan származási tanúsítványrendszer kidolgozását, mely a csiszolatlan gyémánt útjának (vissza)követhetőségével azt hivatott biztosítani, hogy a gyémántkereskedelemből származó bevételek ne szolgáljanak fegyveres, háborús célokat. Ennek értelmében a kitermelőnek és exportálónak[49] minden nyersgyémánt származását igazolnia kell. Amennyiben valamely állam nem tudja bizonyítani a drágakő eredetét, kizárhatják a nemzetközi kereskedelemből[50]. Ugyanakkor hiányossága – gyengesége – a kezdeményezésnek, hogy nem rendelkezik olyan független, rendszeres megfigyelő mechanizmussal, mely lehetővé tenné az irányelvek érvényesülésének nyomon követését.

Összegzés, konklúzió

„Az oktatás csodálatra méltó dolog, de időről-időre eszünkbe kell, hogy jusson,
hogy mindaz, amit valóban tudni érdemes, nem tanítható."
(Oscar Wilde[51])

Végül, de nem utolsósorban, konklúzióként az államkudarcok jelensége, felszámolása, a működőképesség helyreállítása szempontjából megemlíthetők a – gyenge, vagy részben vagy egészében működésképtelen – állam területén, az annak határain belül élő közösségnek az egyéni és társadalmi szintű belső kapacitásai, amennyiben az állam gyengeségének hátterében legelőször is a társadalom mint közösség, illetve az emberek (egyének) fejletlensége, az

államban, nemzetben – mint egységben – való gondolkodás, érzés, az annak (fenntartása, megmentése) érdekében való cselekvési készség hiánya húzódik meg.

Áttekintve a két állam történetét, jellemzőit, a gyenge államiságtól az államkudarc kialakulásáig vezető folyamatokat, megállapítható, hogy Libéria „kudarcában" a gyenge intézményrendszer és társadalom mellett jelentős szerepet játszott a külső forrásoknak éppen egy kulcsfontosságú pillanatban történt jelentős visszaesése; a gazdasági érdekeltségekkel rendelkező külföldi felek magatartása; hogy a Libériában történteknek kiemelt fontossága van a Sierra Leone-i államkudarc előzményeinek sorában (vagyis, ha Libéria bármi oknál fogva, vagy akár csak átmeneti jelleggel elkerüli, akkor vélhetően szomszédja is elkerülhette volna azt); hogy az akkori libériai kormányt 1990-ben elmozdító NPFL érdekelt volt a Sierra Leone-i „káoszban", hiszen hatalmi törekvéseit elsősorban az ottani természeti erőforrásokból finanszírozta. És ennek hatása nem csupán Sierra Leonéban jelentkezett: részben nyilván az ottani, helyi problémák miatt, nagy mértékben pedig a libériai események következtében, előbb-utóbb sikerült Guineába és Elefántcsontpartra is exportálni a fegyveres tevékenységet.

Ami az államkudarc felszámolását illeti, a lakosság bizonyos fokú érettsége, a társadalom fejlettsége – hogy belássák, önmaguk sorsáért felelősséget csak maguk vállalhatnak, illetve annak felismerése, hogy fontos az igazság (bár ott, ahol valamilyen mértékben minden állampolgár részt vett az embertelen öldöklésben, az állam „szétverésében", vélhetően valóban célravezetőbb nem mindenkit felelősségre vonni) – elengedhetetlenül fontos az újrakezdés szempontjából. Lehet a nemzetközi közösséget, bizonyos államokat önérdek-követőnek bélyegezni (nyilván azok is), lehet azzal vádolni őket, hogy csak akkor biztosítanak (humanitárius és) fejlesztési támogatást, gazdasági-kereskedelmi lehetőségeket vagy békefenntartó egységeket, ha „befektetésüket" megtérülőnek vélik, de nem lehet egy adott állam gyengeségéért (majd kudarcáért) a felelősséget egyértelműen külső szereplőkre, a volt gyarmattartó, avagy az „érzéketlen" fejlett államokra áthárítani. Az államkudarcok kezelése, megszüntetése közös felelőssége az adott államok belső társadalmának, a nemzetközi közösség alanyainak, az önként és/vagy kéretlenül segíteni kívánó társadalmi szervezeteknek, illetve nem utolsósorban a(z általában nevén nevezhető) gazdasági-üzleti hatalommal rendelkező helyi és nyugati elitnek (vállalatoknak, üzleti érdekeltségeknek).

Alighanem a „képessé tétel", valamint a döntésekhez és az azok végrehajtásához szükséges – belső, vagyis választásokon legitimált, illetve külvilág, vagyis a nemzetközi közösség által a szükséges tudás, tapasztalat és források rendelkezésre bocsátásában megtestesülő – felhatalmazás az a két legfontosabb tényező, amelyre egy „újrakezdő" állam

kormányának és vezetésének mindenképpen szüksége van. És persze a „túlélésben" való hitre, az emberek számára elérhető, jobb jövő ígéretét magában hordozó jövőképre, amely azonban csak belülről táplálkozhat, kívülről sikeresen nem importálható. Ennek hiányában meg kell tanulni együtt élni a hobbesi körülményekkel (*bella omnium contra omnes*): a nemzetközi közösség állami és nem-állami szereplőinek el kell tudniuk fogadni, hogy homokra nem lehet várat építeni.

Jegyzetek:

[1] A tanulmány írása során az előkészítő konferencián megvitatott (biztonságpolitikai, illetve humanitárius) államkudarc-definíciók mindegyike megállja a helyét. Ugyanakkor nem hagyható figyelmen kívül, hogy a szélesebb szakirodalomban nincs egyetlen vagy egységes álláspont az államkudarc mibenlétét és határait illetően. A két példa közelebbről való megismerése során belátható, hogy a szóban forgó két állam feladatainak ellátásában (például és elsősorban lakossága biztonságának garantálásában, az erős – a felek által legitimnek elismert – központi főhatalom felmutatásában, az államhatárok ellenőrzésében) egyértelműen kudarcot vallott.

[2] A Külügyi Szemle 2005/1-2. számában megjelent *A libériai és Sierra Leone-i (polgár)háborúk háttere és összefüggései* c. tanulmány témája a Sierra Leone-i és a libériai polgárháború összefüggéseinek bemutatása volt. E dolgozat – amely, bár nem célja megismételni a korábban leírtakat, mégis támaszkodik az előző munka releváns részeire – középpontjában inkább a polgárháborúkhoz vezető út és az államok szétesésének – mint folyamatnak – a vizsgálata áll.

[3] London és Washington 1903-ban kötött megállapodást a két ország határának kijelöléséről. Forrás: az amerikai kongresszusi könyvtár (http://memory.loc.gov/ammem/gmdhtml/libhtml/liberia.html#onmp). Libéria és Sierra Leone 1973 októberében kötött gazdasági megállapodást egymással, ekkor jött létre a Manu River Unió.

[4] A Brit Birodalom területén 1807-ben szabadították fel a rabszolgákat. Bár az Egyesült Államok teljes területén a rabszolgatartás betiltására csak az amerikai polgárháború (1861-65) idején került sor (1863-ban), az északi államok részéről – a morális szempontok mellett – komoly gazdasági érdek fűződött a déli államok rabszolgamunkára épülő gazdasági erejének (fölényének) megtöréséhez (Reader, 1998).

[5] Ezt a nyugat-afrikai területet – hasonlóan Afrika partmenti vidékeihez – portugál hajósok fedezték fel a XV. században, majd elkezdték feltérképezni (illetve indokolt esetben birtokba venni) a nyugati világ számára. Az egyes partszakaszokat a kontinens jellemző exportcikkeiről nevezték el: a mai libériai partokat sokáig Bors-partnak hívták (a guineai bors után) (Fage, 2004).

[6] A Libéria területén élő törzsek: krúk (a part mentén halászattal, csónaképítéssel foglalkoztak); az elefántcsontparti határ mentén és az ország középső északi részén kránok; a Nimba tartományban élő giók, illetve a sokáig jellemzően vándorló életmódot folytató más törzsek (pl. kpellék, a mande nyelvet beszélő mandingók, basszák, manók, golák, tomák, a Sierra Leonei határ mentén a mendék); az ameriko-libériai elit a part mentén, jellemzően Mondroviában koncentrálódik. Sierra Leone hasonlóan tarka, a két nagyobb etnikum az északi részen élő mande ajkúak közé tartozó mendék (30%) és a nyugat-atlanti partvidéken élő temnék (30%); a visszatelepített rabszolgák leszármazottai által alkotott kreol etnikum a part mentén, elsősorban Freetownban él. (Fage, 2004: 79-80., Retta, 1996: 122; illetve University of Texas, Perry-Castañeda Library Map Collection).

[7] Libéria fő exportcikkei: a vasérc, az ipari feldolgozásra alkalmas fa (elsősorban Franciaországba exportálják), a gumi (amelynek nagy részét a Firestone vállalat termeli), hivatalosan kis mennyiségben a gyémánt. Jelentős bevételi forrás a libériai zászló alatt hajózó egyéb nemzetiségű járművek regisztrációs díja. Sierra Leone bevételi forrásai közé tartozik továbbá a kávé, a kakaó, a pálma(olaj) termelése, a halászat, valamint bányásznak a területén kisebb mennyiségben bauxitot, rutilt (ez egy titátium-származék, a testfesték gyártásban használják; bővebben: *Sierra Rutile Returning to Production*, E&MJ, 2005.április).

[8] Az egyes afrikai országok (vezetői) eltérő módon képzelték el a kontinens egységének megteremtését, de alapvetően az 1960-as évek elejéig két fő áramlatot lehetett elkülöníteni: a Monrovia-csoportot, mely inkább nyugatbarát volt, és a kontinens egységét a fokozatos gazdasági integráción keresztül tartotta reálisnak, illetve a ghánai Kwame Nkrumah (1909-72) elnök vezetése alatt álló Casablanca-csoportot, mely az azonnali politikai egység megteremtése mellett szállt síkra. Az Afrikai Egységszervezet megalakulásával (Addisz-Abeba, 1963) e csoportok háttérbe szorultak. A kontinens egységét – szükséges egyáltalán? – sem politikai, sem gazdasági értelemben eddig nem sikerült megteremteni.

[9] A nyugat-afrikai kereskedelemben – így az („esetenként" Libérián keresztül bonyolódó) Sierra Leone-i gyémántüzletben is – jelentős szerepet játszanak a XIX-XX. század fordulóján a térségbe betelepülő libanoni (és

szíriai) kereskedők. Számuk mindkét országban néhány ezerre tehető. Nekik köszönhetően a libanoni polgárháború (1975-90) minden frakciója, különösen az 1980-as években megalakuló Hezbollah, profitált a nyugat-afrikai gyémántkereskedelemből, illetve az al-Kaida egyik fontos bevételi forrásaként is számon tarják az illegális nyugat-afrikai gyémántkereskedelmet. A nyugat-afrikai térségben (Elefántcsontparton, Togóban, Sierra Leone-ban, Burkina Fasóban, Libériában) becslések szerint összesen 120 ezer libanoni származású él (Farah 2001; Gberie, 2002; Middle East Intelligence Bullentine, 2004. június-július).

[10] Az 1986-ban életbe lépő alkotmány a második libériai köztársaság időszakát nyitotta meg. Mindkét alkotmány (1839; 1986) letölthető az internetről: http://www.tlcafrica.com/constitution-1986.htm.

[11] Az idézőjelet az indokolja, hogy a Charles Taylor vezette NPFL (National Patriotic Front of Liberia) semmi esetre sem tekinthető reprezentatív, a népesség egészének jövőjére vonatkozó elképzeléseket megjelenítő mozgalomnak. Líbia (és Elefántcsontpart, Burkina Faso) támogatása nélkül vélhetően éppúgy képtelenek lettek volna Doe megbuktatására, ahogy azt más libériai szerveződések sem tudták megtenni (eredetileg mintegy 250 emberrel lépte át az elefántcsontparti határt). A többi ellenzéki kezdeményezés létezésének legnagyobb bizonyítéka az 1990-es években azonosítható frakciók széles palettája. A polgárháború menetéről, összefüggéseiről részletesebben lásd a Külügyi Szemle (2005/1-2) már idézett tanulmányát.

[12] Elefántcsontpart és Burkina Faso személyes, családi szálon is érintett volt, hiszen Félix Houphouët-Boigny (1905-1993) elnök lánya, a korábbi libériai elnök W. Tolbert fiának (az 1980-ban Doe által kivégeztett Adolphus B. Tolbernek) a felesége volt. Burkina Faso elnöke, Blaise Compaoré (1951-ben született, 1987 óta az ország elnöke) Houphouët-Boigny egy másik közeli rokonának (Chantal Compaoré) a férje (Ero, 1995; Lowenkopf 1995:95).

[13] A fontosabbak között felsorolható a Doe-kormány – illetve a Doe halálát követően a szerepét átvevő Amos Sawyer vezette (az 1970-es évek végétől Tolberttel és Doe-val szemben is ellenzéki szerepet játszókat tömörítő) átmeneti kormány (IGNU) – hadserege, az AFL (Armed Forces of Liberia); a Taylor vezette giókra, krúkra és manókra támaszkodó NPFL (National Patriotic Front of Liberia); az NPFL-ből 1990 folyamán kivált, (gió) Prince Yormie Johnson vezette INPFL (Independent National Patriotic Front), illetve az 1991-ben Conakry-ban (Guinea) és Sierra Leone-ban több frakcióból (köztük a többnyire kránokra és mandingókra támaszkodó AFL maradék egységeiből) szerveződő ULIMO (United Liberation Movement of Liberia), amely hamarosan kettészakadt (a kránokat tömörítő ULIMO-K-ra és mandingo ULIMO-M-re (Ero, 1995; Lowenkopf, 1995: 93).

[14] Az Amos Sawyer vezette IGNU (az ideiglenes, illetve időközben átnevezett átmeneti kormány (Liberian National Transitional Government, LNTG); Charles Taylor (NPFL); Prince Yormie Johnson (INPFL) és El Hadzsi (A.G.V). Koroma (ULIMO).

[15] Szerepéről később bővebben lesz szó.

[16] A megállapodás olvasható az interneten: http://www.usip.org/library/pa/liberia/liberia_08191995.html.

[17] A hivatalos nigériai álláspont szerint Taylort csak Libéria – annak hivatalos kormánya – kérésére hajlandók kiadni.

[18] Klein az ENSZ egyik legnagyobb létszámú (15 ezer fő) békefenntartó ereje, az UNMIL élén 2003 szeptemberétől 2005 áprilisáig tartózkodott Libériában, ahonnan meglehetősen hirtelen és részletes magyarázat nélkül távozott. Tevékenységének köszönhetően Libériában sokat javult a biztonsági helyzet (*From chaos, order*. The Economist, 2005. március 5.; IRINnews.org, 2005. április 29.).

[19] Az új elnök – egyébként Afrika első női államfője – a Harvardon szerzett diplomát (1973-ban), dolgozott többek között a Világbanknál és az ENSZ Fejlesztési Programjánál is (beiktatási beszédét lásd: http://allafrica.com/stories/200601170106.html). Megválasztásának és beiktatásának jelentőségét (Afrika első női elnöke) mutatja, hogy azon részt vett Condolezza Rice amerikai külügyminiszter és Laura Bush, az amerikai elnök felsége is.

[20] 1970 és 1988 között a kitermelési adatok – legalábbis a statisztikák szerint – drasztikusan estek: 599 ezer karátról 48 ezerre. Forás: Smillie-Gberie-Hazleton, 2000.

[21] Nehéz megállapítani, hogy ez oka vagy következménye volt-e annak, hogy Taylor (Guinea mellett) Sierra Leone-t is meggyanúsította azzal, hogy az hatalmát veszélyezteti, azáltal, hogy az ECOMOG csapatai (melyben a nigériai katonák mellett sierra leonei és guineai csapatok is részt vettek) beavatkoztak Libéria területén (Fage, 2004: 473).

[22] Libéria minimális gyémántkészlettel rendelkezik, azonban gyémántexportja – egyébként Guineaéhoz hasonlóan – látványosan megnőtt az RUF-fal való együttműködés következtében. Az ENSZ 2001-ben vezetett be embargót (az ENSZ BT 1343-as határozata) a libériai gyémántexportra.

[23] A választások lebonyolításában nem érdekelt Sankoh vezette RUF brutális megoldást választott annak érdekében, hogy megakadályozza a lakosság választásokon – szavazóként – való részvételét: csuklóból vagy könyökből tömegesen vágták le az emberek végtagjait.

[24] Szövegét lásd: http://www.sierra-leone.org/lomeaccord.html.

[25] Az eredeti szöveg (IX. cikk) szerint: „After the signing of the present Agreement, the Government of Sierra Leone shall also grant absolute and free pardon and reprieve to all combatants and collaborators in respect of anything done by them in pursuit of their objectives, up to the time of the signing of the present Agreement".

[26] Működéséről, összetételéről, eddigi ítéleteiről bővebben lásd a bíróság hivatalos honlapját (http://www.sc-sl.org/), illetve magyar nyelven Kemenszky Ágnes tanulmányát az Acta Humana 2002/46-47. számában.
[27] Erről bővebben lásd Kreijen, 2001:86-91.
[28] Erről bővebben lásd pl a Human Rights Watch releváns beszámolóit, http://www.hrw.org.
[29] A Gyermekek jogairól szóló egyezmény tiltja a tizenöt év alatti gyermekek besorozását a részes államok hadseregeibe. Az egyezményhez két kiegészítő jegyzőkönyv tartozik, melyek egyike a gyermekek fegyveres konfliktusokba való bevonásának tilalmára vonatkozik. Ennek második cikke – eltérően a gyermekjogi egyezményben meghatározott alsó korhatártól – kimondja, hogy 18 éves koruk alatt gyermekeket nem lehet hadseregbe toborozni. Sierra Leone 2000-ben írta alá és 2002-ben ratifikálta a kiegészítő jegyzőkönyvet; Libéria 2004 szeptemberében írta alá, de még nem ratifikálta (http://www.unicef.org/crc/opcac-tableweb.htm).
[30] Ennek összefüggéseiről bővebben: Smillie-Gberie-Hazleton, 2000; Wilkinson, 2005; illetve: '*Liberian Conflict'*, http://www.globalsecurity.org/military/world/war/liberia.htm.
[31] A UNAIDS adatai szerint Libériában 2003-ban 5,9 % körül alakult a 15-49 éves korú lakosság HIV-fertőzöttsége, Sierra Leone-ra vonatkozóan a UNAIDS honlapján nem találhatók adatok. Ami a legfrissebb, a fekete-afrikai fertőzöttségi helyzetet is bemutató UNAIDS-WHO tanulmányt illeti, az szintén nem említi a két országot (http://www.unaids.org/epi/2005/doc/EPIupdate2005_pdf_en/Epi05_05_en.pdf).
[32] Ennek ismérveiről, jellemzőiről lásd bővebben Rotberg, 2002:85-96.
[33] Jelenleg a kontinens öt nagy gazdasági régióra (Észak-Afrika, Nyugat-Afrika, Közép-Afrika, Kelet-, illetve Dél-Afrika) osztható, melyek területén eltérő hatékonysággal működnek gazdasági integrációs szervezetek; egy-egy tagállam több szervezetnek is tagja lehet. Az egyik leghatékonyabb a Nyugat-Afrikai Államok Gazdasági Közössége (ECOWAS, franciául CEDEAO; 1975), melynek 16 tagállama van; az angolszász és frankofon gyarmatokból lett államok a nyugat-afrikai polgárháború(k) kérdésben is meglehetősen megosztottak voltak; a francia-orientációjú államok inkább a beavatkozás ellen, míg az „angolszász" országok (köztük elsősorban Nigéria) a beavatkozás mellett voltak. Az Afrikai Egységszervezet (OAU) beavatkozása (nemzetközi) jogilag nem volt lehetséges (Retta, 1996:125; 131-134.)
[34] ECOMOG (ECOWAS Monitoring Group, ECOWAS Megfigyelő Csoport) a Nyugat-Afrikai Államok Gazdasági Közösségének (ECOWAS, CEDEAO) első békefenntartó ereje. A libériai polgárháború kapcsán, 1990-ben hozták létre, működését meglehetősen vegyesen lehet értékelni. 1995-ig betöltött szerepéről bővebben lásd: Retta, 1996:128-131; 134-137; 192-197.
[35] Az ECOMOG nagy részét nigériai katonák adták (rajtuk kívül Ghána, Gambia, Guinea, Sierra Leone, 1993-ig Szenegál, illetve 1993-tól Uganda és Tanzánia is részt vett a békefenntartó feladatok ellátásában), akik az eredeti elvekkel ellentétben a semlegesség követelményének nem tudtak megfelelni, így legitimitásukat nemcsak Taylor, de idővel az Egyesült Államok is megkérdőjelezte. Árnyalja persze a képet, hogy 1990. augusztus 8-án az NPFL katonái kb. 700-1000 nigériait öltek meg a monroviai nigériai nagykövetség épületében. (Ero, 1995; Lowenkopf 1995:95)
[36] Bamakó mellett az ECOWAS felügyeletével és szervezésében további egyeztető fórumokra került sor, ezeket részletesen lásd:Lowenkopf, 1995:96-97.
[37] 1993. szeptemberében a BT döntött az ENSZ libériai megfigyelő-missziójának felállításáról (UNOMIL), amely elvileg az ECOMOG-gal és az Afrikai Egységszervezettel működött együtt a libériai nemzeti átmeneti kormány (LNTG) felállítása felügyeletében (Kreijen, 2001:80).
[38] Ebben nagy szerepe volt annak, hogy az RUF 1999-ben, illetve később 2000-ben is civileket és ENSZ-békefenntartókat ejtett túszul, amihez a technikai segítséget a libériai kormány nyújtotta. (http://www.cnn.com/WORLD/africa/9908/10/sierra.leone.01/index.html)
[39] Az ENSZ BT 1270. (1999) számú határozata, mely átfogóan kívánta rendezni a háború utáni helyzetet.
[40] Ez esetben nemzetközi közösség alatt értjük az NTGL, az átmeneti libériai egységkormány (National Transational Government of Liberia), az Európai Unió, az ENSZ, az ECOWAS, az Afrikai Unió (AU), az Egyesült Államok, a Világbank, valamint az IMF közösségét. A dokumentum letölthető a Világbank honlapjáról.
[41] Egy nyugati diplomata megfogalmazásában a Biztonsági Tanács figyelmének középpontjában nem utolsósorban azért Taylor állt, mert a harcoló felek között ő volt az egyetlen, akinek ismerték a nevét és rendelkezett faxgéppel, ahová az ultimátumokat küldhették. Idézi Kreijen, 2001:78.
[42] Erről bővebben lásd Szent-Iványi Balázs e kutatás keretében készített, „*Az államkudarcok kérdése a nemzetközi fejlesztési együttműködésben*" című tanulmányát, illetve az OECD/DAC honlapján a törékeny államoknak (fragile states) nyújtott segélyek hatékonyságával foglalkozó tanulmányokat: (http://www.oecd.org/department/0,2688,en_2649_33693550_1_1_1_1_1,00.html).
[43] A legfontosabbak: a Szovjetunió felbomlása, Közép-Európa átalakulása; az NSZK és az NDK közötti 4+2-es tárgyalások; Kuvait iraki lerohanása, majd 1991 első felében az Öböl-háború.
[44] Sem a libériai gumi, sem a vasérc, sem a Sierra Leone-i gyémánt nem jelent(ett) nélkülözhetetlen erőforrást egyik nyugati állam kereskedelmében sem. A legnagyobb értéket jelentő gyémántüzlet terén egyébként is sajátos

törvények uralkodnak, azon termékek (áruk) közé tartozik (nyers formában éppúgy, mint csiszoltan), amelynek kereskedelmére hivatalos, nemzeti vagy nemzetközi szintű szabályozás korábban gyakorlatilag nem létezett.

[45] *United States threatens to cut aid if elections are delayed*. IRINNews.org, 2004. december 6.

[46] Összehasonlításképpen: Szomália lakossága 1993-ban 85,21 USD/fő/év, 1994-ben 115,43 USD/fő/év támogatásban részesült; Ruanda hasonló okokból 1995-ben 120,6 USD/fő/év, 1996-ban 85,42 USD/fő/év; Afganisztán 2002-ben 47,71, 2003-ban 65,84, 2004-ben 96 USD/fő/év segélyt kapott, ez utóbbi esetben 2005-re 148,38 USD/fő az éves felajánlások nagyságrendje. A 2002-ben függetlenné váló Kelet-Timor 2000-ben 316,94 USD, 2001-ben 258,9 USD, 2002-ben 281,76 USD-t kapott fejenként, évente. (Levin-Dollar, 2005:16).

[47] A világviszonylatban ODA-ként felajánlott 69 miliárd USD-ből Sierra Leone 2003-ban 297,4 millió USD-t (55,7 USD/fő), Libéria 106,9 millió USD-t (fejenként 31,7 USD/fő) kapott. (www.undp.org)

[48] Az együttműködést Kimberley városában 2000. május 11-12-én kezdeményezték a dél-afrikai gyémántkitermelő államok. A Kimberley Folyamat 2003. január 1-én lépett hatályba; minden évben más állam tölti be az elnöki tisztet (2005-ben az Orosz Föderáció, név szerint a nagy gyémántkitermelést folytató szibériai Jakutföld elnöke, Vjacseszlav Stirov). A folyamatnak 43 résztvevője van (az EU/EK szervezetként vesz részt); ezek a nyersgyémánt világkereskedelmének 98%-át fedik le; a szerződésnek az EU-tagság révén Magyarország is részese.

[49] Az exportálók szerepét az magyarázza, hogy a gyémánt esetében nem az feltétlenül az az ország „számít", ahol kitermelték, hanem ahonnan az hivatalosan exportálásra kerül.

[50] A gyémántkitermelésben karátban (és nem dollárbevételben) mérve 2003-ban első helyen állt Oroszország, utána Botswana, Ausztrália, a Kongói Demokratikus Köztársaság, a Dél-Afrikai Köztáraság és Kanada következett. Az oroszországi termelés növekedése nagy mértékben hozzájárult ahhoz, hogy a nagy óriás, a De Beers részesedése a kitermelésben és a kereskedelemben egyaránt 50% alá szorult vissza. (*The cartel isn't for ever*. The Economist, 2004. július 15.)

[51] „Education is an admirable thing, but it is well to remember from time to time that nothing that is worth knowing can be taught" (Oscar Wilde: *The Critic as Artist*).

Hivatkozások, irodalomjegyzék:

Könyvek:

Fage, J. D. – Tordoff, W (2004): Afrika története. Budapest: Osiris Kiadó

Kreijen, G. (2001): 'State Failure, Sovereignty and and Effectiveness'. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers.

Little, K. (1998): 'The Mende of Sierra Leone: a West African people in transition'. London: Routledge.

Reader, J. (1998): 'Africa. A Biography of the Continent'. London: Penguin Books.

Zartman, I. W. (1995): 'Collapsed States'. London: Lynne Rienne Publishers Inc.

Tanulmányok:

Aryeetey, E.: 'Regional Integration in West Africa'. In: 'New forms of cooperation and integration in emerging Africa'. OECD-DAC; Technical Papers N°170.

Edigheji, O. (2005): 'A Democratic Developmental State in Africa?' Research Report No. 105, Johannesburg: Centre for Policy Studies, 2005. május.

Ero, C. (2006): 'ECOWAS and the Subregional Peacekeeping in Liberia'. *The Journal of Humanitarian Assistance*, 1995. szeptember 25. URL: http://www.jha.ac/articles/a005.htm (letöltés dátuma: 2006. január 19.)

Gberie, L. (2002): 'War and Peace in Sierra Leone: Diamonds, Corruption and the Lebanese Connection'. The Diamonds and Human Security Project. URL: http://action.web.ca/home/pac/attach/sierraleone2002_e.pdf (letöltés dátuma: 2005. május 25.).

ICG (2003): 'Sierra Leone: The State of Security and Governance'. International Crisis Group Africa Report N°67, 2003. szeptember 2.

ICG (2004): 'Liberia and Sierra Leone: Rebuilding failed states'. ICG Africa Report N°87, 2004. december 8.

Levin V. – Dollar, D. (2005): 'The Forgotten States: Aid volumes and volatility in difficult partnership countries'. OECD-DAC, 2005. január 6. URL: http://www.oecd.org/dataoecd/32/44/34687926.pdf

Lowenkopf, M. (1995): 'Liberia: Putting the State Back Together'. In: Zartman, I. W., szerk.: 'Collapsed States'. London: Lynne Rienne Publishers Inc

Paragi Beáta (2005): A libériai és Sierra Leone-i (polgár)háborúk háttere és összefüggései. *Külügyi Szemle*, IV:1-2. , 89-104.

Retta, D. (1996): 'African Conflicts and the Role of the OAU in Conflict Resolution Peacekeeping'. Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem, PHD-disszertáció.

Smillie, I.-Gberie,L-Hazleton, R. (2000): 'The Heart of the Matter: Sierra Leone, Diamonds & Human Security.' Partnership Africa Canada, 2000. január (URL: http://www.web.net/pac).

Dokumentumok:

ENSZ BT 1270. (1999) számú határozata

ENSZ BT 1343. (2001) számú határozata

Folyóiratok, periodikák, cikkek (nyomtatott és online):

Bah, Alahji M. S. (2000): 'Exploring the dynamics of the Sierra Leone conflict'. *Peacekeeping & International Relations*, 2000. január-április, 29:1.

Darao-Moris, M. (2005): 'The Darker Side of Diamonds'. In: *UN Chronicle*, N°1.

Economist (2004): 'The cartel isn't for ever'. *The Economist*, 2004. július 15.

Economist (2005): 'Rebuilding failed states. From chaos, order'. *Economist*, 2005.03.05.

Eizenstat, S. – Porter, J. E. – Weinstein, J. (2005): 'Rebuilding Weak States'. *Foreign Affairs*, 2005. január-február.

MEIB (2004): 'Hezbollah and the West African Diamond Trade'. *Middle East Intelligence Bullentine*, 2004. június-július. URL: http://www.meib.org/articles/0407_l2.htm (letöltés: 2005. június 10.).

Kemenszky Á. (2002): Háborús bűnösök felelősségre vonása az egykori Jugoszláviában, Ruandában és Sierra Leonében. *Acta Humana*, 2002, 46-47. szám.

Okello, T. (2005): 'More bad news forUN Special Court'. *New African*, 2005. április.

Ottaway, Marina (1999): Think Again. *Foreign Policy*, 1999. tavasz.

Robinson, S. (2001): 'Battle ahead'. *TIME Europe*, 2001.07.16.

Rotberg, R. I. (2002): 'The New Nature of Nation State Failure'. *Washington Quarterly*, 2002. nyár, 85-96.

Sieh, R. D. (2005): 'Pain Still Lingers in Liberia'. *Liberian Daily Observer*, 2005. április 12. URL: http://liberianobserver.com/about_liberia/Richard_tolbert2.html (letöltés dátuma: 2005. május 25.)

Online (hír)források:

'AIDS epidemic Update, Sub-Saharan Africa'. UNAIDS-WHO, 2005. december. URL: http://www.unaids.org/epi/2005/doc/EPIupdate2005_pdf_en/Epi05_05_en.pdf (letöltés: 2006.02.12.)

'Charles Taylor: a Wanted Man'. 2003. december 4. URL: http://www.cnn.com/2003/WORLD/africa/06/10/liberia.taylor/index.html (letöltés: 2005.június 20.)

'Conflict Diamonds: Sanctions and War'. 2001.március 21. UN Department for Public Information. URL: http://www.un.org/peace/africa/Diamond.html (letöltés: 2004. november 20.)

'Diamonds are Sierra Leone war's best friend'. 2000.május 24. Diamond Assistance Online. URL: http://www.dakov.com/printnews.php?row=11&pop=1&hide_ads=1&page=0 (letöltés: 2004. november 20.).

'Donors step up anti-graft fight with plan to limit government's powers'. IRINnews.org (UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs), URL: http://www.irinnews.org/print.asp?ReportID=47682 (letöltés: 2005. június 20.).

Farah, D.: 'Al Qaeda Cash Tied to Diamond Trade'. *Washington Post*, 2001. november 2.

Farah, D.: 'Report Says Africans Harbored Al Qaeda'. *Washington Post*, 2002. december 29.

Koroma, F. B.: 'War in Liberia Threatens to Destabilize Region. Freetown', 2002.augusztus 14. URL: www.worldpress.org/article_model.cfm?article:id=793&dont=yes (letöltés: 2004. november 22.)

'Liberian Conflict'. URL: http://www.globalsecurity.org/military/world/war/liberia.htm (letöltés: 2004. november 22.).

'Liberia: Donors step up anti-graft fight with plan to limit government' powers'. 2005. június 22. IRINnews.org (UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs). URL: http://www.irinnews.org/report.asp?ReportID=47682 (letöltés: 2005.június 22.).

Robinson, S.: 'As it recovers from its brutal 10-year civil war, Sierra Leone must now face up to a new enemy:AIDS'. Time Europe, 2001. július 16.

'Sierra Leone Rebels Release all hostages'. 1999. augusztus 10. URL: http://www.cnn.com/WORLD/africa/9908/10/sierra.leone.01/index.html (letöltés: 2005.június 20.)

'Sierra Rutile Returning to Production', E&MJ, 2005.április

'UN extends sanctions on timber and diamond exports'. IRINnews.org (UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs). URL: http://www.irinnews.org/report.asp?ReportID=47779&SelectRegion=West_Africa&SelectCountry=LIBERIA (letöltés: 2005.június 23.).

'UN chief Jacques Klein departs suddenly, saying much still to be done'. 2005. április 29.; IRINnews.org (UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs). URL: http://www.irinnews.org/report.asp?ReportID=46891&SelectRegion=West_Africa&SelectCountry=LIBERIA

'United States threatens to cut aid if elections are delayed'. 2004. december 6., IRINNews.org. URL: www.irinnews.org/print/asp?ReportID=44515 (letöltés: 2004.december 6.)

'Who is Foday Sankoh?' *Guardian*, 2000. május 17. (letöltés: 2005.június 20.) URL: http://www.guardian.co.uk/sierra/article/0,2763,221853,00.html

Wilkinson, B.: 'Guyana bans flights to Africa, fears smuggling in blood diamonds'. 2005. április 7-13., The New York Amsterdam News

Egyéb:

A Sierra Leone-i Különleges Bíróság (Special Court for Sierra Leone) honlapja: http://www.sc-sl.org/

Az ENSZ Sierra Leone-i békefenntartó erejének (UNAMSIL) honlapja: http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unamsil/.

Az ENSZ libériai békefenntartó erejének (UNMIL) honlapja: http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unmil/.

Libéria története, kronológia. Az Egyesült Államok Kongresszusi Könyvtárának honlapja: http://memory.loc.gov/ammem/gmdhtml/libhtml/liberia.html#onmp

OCHA Humanitarian Briefing Pack: Liberia (2003. március), URL: http://www.reliefweb.int/library/profiles/Liberia-03-2003.pdf.; Sierra Leone (2003. március), http://www.reliefweb.int/library/profiles/SLeone-03-2003.pdf.

Ázsia – példák egy világnyi kontinens minden sarkából

Adalékok a palesztin államiság kérdéséhez

Gazdik Gyula

Kulcsszavak: a „kibővítés” doktrínája - Nagy-Szíria – nakba – Huszein mekkai saríf – a Balfour-deklaráció – mandátumkorszak – az 1942. májusi New York-i cionista konferencia – az ENSZ Közgyűlés 181. számú határozata – Izrael létrejötte – menekültek – a Der Jaszin-i tömeggyilkosság – Transzjordánia – neopatrimonializmus – a nemzetté válás folyamata a palesztinok esetében – Jasszer Arafat – Fatah – az 1967-es arab-izraeli háború következményei – a Palesztin Nemzeti Tanács 1974-es kairói ülése – Huszein jordán uralkodó lemondása Ciszjordániáról – az oslói folyamat – DOP – A Gáza-jerikói Egyezmény – Mahmúd Abbász – a Hamasz előretörése – szegénység – munkanélküliség – regionális instabilitás.

Az amerikai külügyminiszter a közel-keleti béke megteremtésének esélyeiről 2005 decemberében tartott előadásában a gyenge, hanyatló állami struktúrák kialakulását, az ennek nyomán jelentkező kihívásokat tartotta a legnagyobb veszélynek a poszthidegháborús korszak új nemzetközi rendjére nézve. Condoleezza Rice aláhúzta, hogy a jelenlegi összezsugorodott világban, az egyes országokban fennálló rendszerek jellege, a politikai intézmények stabilitásának mértéke biztonságpolitikai szempontból összehasonlíthatatlanul nagyobb jelentőségű, mint korábban. Az új transznacionális veszélyforrásokkal szembeni egyetlen alternatívának a demokratikus intézmények fejlődésének előmozdítását nevezte.[1] A külügyminiszter előadása lényegében a 2002 őszén nyilvánosságra került nemzetbiztonsági doktrínából indult ki. A dokumentum szeptember 11-e egyik fontos tanulságaként említette, hogy az Afganisztánhoz hasonló gyenge államok súlyos veszélyt jelentenek az amerikai nemzeti érdekekre nézve, mivel az ingatag politikai intézmények, a korrupció, jóval kiszolgáltatottabbá teszi ezeket a struktúrákat a terrorista hálózatoknak és kábítószer-kereskedelemnek. A terrorizmus, a zsarnokság elleni harc mellett a béke megerősítésének egyetlen módja mindenütt a világon a szabad és nyitott társadalmak létrejöttének támogatása.[2] A konklúzió tehát ebben a vonatkozásban ugyanaz, mint az előző, a Clinton-adminisztráció időszakában, melynek külpolitikai filozófiájában a hidegháborús korszak „feltartóztatási” doktrínáját a „kibővítés” elve váltotta fel. Azaz, az amerikai külpolitika legfőbb céljának a demokratikus, a piacgazdaság elveit követő rendszerek körének folytonos kiszélesítését

tekintették.[3] A demokratikus értékek egyetemessé tételének wilsoni víziója, mint az USA nemzetközi vezető szerepének legfőbb garantálója, a bipoláris korszakot követő új nemzetközi rendben különös jelentőségre tett szert. Számos elemző úgy véli, hogy főképp szeptember 11-e után egyértelművé vált, hogy az amerikai globális világbirodalomnak még a bipoláris korban kezdődő kialakulása az utolsó szakaszába lépett. Az USA mind kendőzetlenebb unilateralizmusa szükségképp kihat a nemzetközi életben eleddig fontos szerepet játszó integráló mechanizmusokra, a regionális alrendszerekben fennálló hatalmi viszonyokra. Az utóbbiak megváltoztatására irányuló washingtoni törekvések az érdekellentétek elmélyüléséhez, a konfliktusok szaporodásához vezettek, melyek kezelésében a formálódó birodalom sok vonatkozásban rá van utalva a multilaterális támogatásra. Persze az amerikai globális törekvések sikeres realizálása egyelőre csak elvi lehetőség. A nemzetközi gazdasági-pénzügyi folyamatokban időről-időre jelentkező ellentmondások, a kezdetben feltételezettnél szélesebb dimenziókat öltő terrorizmus elleni háború, s végül, de nem utolsó sorban a hanyatló állami entitások destabilizáló hatásai a birodalmi struktúrák megszilárdulását alapvetően befolyásolhatják.

Ez utóbbi tényező felértékelődése a kilencvenes évek közepétől elindította az államkudarc-kutatásokat, melyek elsősorban arra keresik a választ, hogy mi az oka annak, hogy egy-egy állami entitás politikai rendszerének működésében olyan zavarok, válságtényezők jelentkeznek, melyek nemcsak a belső, hanem a nemzetközi stabilitást is veszélyeztetik. Az eddigi kutatási eredmények számos figyelemre méltó eredményt hoztak, de látni kell azt is, hogy sok esetben a centrum-államok fejlődési tapasztalataiból kialakított paraméterek alapján állítják ki a végbizonyítványt. Noha a történelem kényszerpályái, a tradícióból kiformálódó politikai kultúra és a hatékony belső integritás megteremtését akadályozó számos más tényező már eleve árnyaltabb megközelítést igényelne. Vonatkozik ez a jelen tanulmány témájára is, mely ráadásul egy sajátos eset: annak ellenére, hogy a palesztin autonóm igazgatás alá került területeken az államiság több fontos attribútuma is kialakult, egy nemzetközileg elismert határokkal rendelkező palesztin állam mind a mai napig nem jött létre. A palesztin nacionalizmus legfőbb aspirációjának mesterséges féken tartása állandó feszültséggerjesztő tényező. A palesztin államiság körül sűrűsödő viták még inkább aláhúzzák annak fontosságát, hogy az autonóm területeken létrejött politikai struktúra főbb elemeit, az ehhez kapcsolódó történelmi előzményeket kissé jobban körüljárjuk.

A palesztin nacionalizmus jelentkezése, a kezdeti szerveződések

A Földközi-tengertől a Jordán folyóig húzódó térségben élő arab populáció identitása az ottomán időszakban a „Nagy-Szíriához", vagyis a mostani Szíriát, Libanont, Jordániát, Izraelt, s a palesztin autonóm övezeteket magában foglaló régióhoz kötődött. Az itt élő közösségben a vezető szerepet az egymással rivalizáló nagyobb családi klánok töltötték be, melyek több képviselője bekapcsolódott a 20. század elején szerveződő reformmozgalmakba. Ezek tevékenységét elsősorban két célkitűzés vezérelte: hogy a birodalmon belül az arabok kapjanak nagyobb önállóságot, s hogy gátat akartak vetni a cionisták földvásárlásainak, a fokozódó zsidó bevándorlásnak. Az első világháború alatt az itteni nacionalisták jelentős szerepet vállaltak a Huszein mekkai saríf vezetésével a török ellen 1916-ban kirobbant felkelésben. Ennek célja a Földközi tengertől keletre élő arabok egy királyságba való tömörítése volt, de az elképzelést a nagyhatalmak színfalak mögötti alkudozásai levették a napirendről. A nacionalisták számára egy újabb csapás volt, hogy London felkarolta a palesztinai zsidó nemzeti integrációval kapcsolatos cionista törekvéseket. Az itteni arabok politikai súlyát nem sokra tartó brit kormányzat az 1917. novemberi Balfour-deklarációval szimpátiájáról biztosította a palesztinai zsidó „nemzeti otthon" megteremtésére irányuló szándékokat, igaz, hangsúlyozta, hogy mindez nem sértheti az itt élő eltérő felekezetűek polgári, vallási jogait. A brit külügyminiszter nevével fémjelzett deklarációnak a „zsidó nemzeti otthon" létrehozására vonatkozó kitételét a Cionista Világszervezet kezdettől úgy értelmezte, hogy ez egyet jelent egy zsidó állam Palesztinában történő fokozatos kialakításával.

A Porta háborús veresége után az arab nacionalisták számára mind egyértelműbbé vált, hogy a török birodalom mellett ők a térségbeli változások nagy vesztesei. Ellensúlyozásként megpróbáltak szervezetileg hatékonyabban fellépni, ennek jele volt, hogy 1919 januárjában összeült az első palesztin nemzeti kongresszus. A fórum résztvevői a párizsi békekonferenciához eljuttatott üzenetükben elutasították a Balfour deklarációt, önállóságot követeltek az itt élő arabok számára, melyet Nagy-Szírián belül képzeltek el. E törekvések azonban nem realizálódtak. A térség addigi fő integráló egységét alkotó török birodalom romjain új államok jelentek meg, a határok megvonásakor azonban csak részben vették figyelembe a történelmi, etnikai, vallási szempontokat. A korábbi birodalmi keretek helyébe a Nemzetek Szövetsége által életre hívott mandátumrendszer lépett, melynek következtében a Földközi-tengertől a Perzsa-öbölig húzódó régió átmenetileg Nagy-Britannia és Franciaország ellenőrzése alá került. Ezen államok függetlenné válási folyamata a második világháború

utáni években fejeződött be. A mandátumkorszak Palesztinában tartott a leghosszabb ideig: a londoni kormány az ezzel járó jogokat formálisan 1923 szeptemberétől, közel negyedszázadon át gyakorolta.

A megváltozott regionális státus quo a mandátumterület nacionalistái számára új feltételrendszert teremtett. A tágabb identifikációs elemek által dominált palesztin, s az itt nemzeti integrációra törekvő zsidó nacionalizmus közti kompromisszum lehetősége hamar háttérbe szorult. Mindkét közösség uralkodó pozíció mellett tudta volna a másikkal való együttélést elképzelni. Az ellentétek már a húszas években többször is súlyos összetűzésekhez vezettek. A palesztinok politikai életében a kezdeti időszak próbálkozásai után figyelemre méltóbb pártszerveződések a harmincas években jelentkeztek. A tömörülések vezetői alkották a gerincét a Háddzs al-Huszeini jeruzsálemi főmufti vezetésével 1936 áprilisában létrejött Arab Magasabb Bizottságnak, mely a fokozódó zsidó bevándorlás, s a szociális feltételek nagyfokú romlása miatt ekkor kirobbant arab felkelés legfőbb irányítójává vált. A londoni kormány által kiküldött vizsgálóbizottság 1937 júliusában a mandátumterület palesztin és zsidó államra való felosztását javasolta, de ezt a helyi arab közösség vezetői elutasították. A három éven át tartó felkelés nemcsak az etnikai ellentétek intenzitását, hanem azt is jelezte, hogy az addigi keretek közt a mandatárius hatalom politikája is zsákutcába került. A felosztási javaslat kudarcát követően a brit kabinet 1939-ben Fehér Könyvet adott ki. Ez a zsidó bevándorlás korlátozása mellett bejelentette, hogy egy tízéves átmeneti idő után egy önálló államot fognak Palesztinában létrehozni. Cionista oldalról elutasították a Fehér Könyvet, s az időközben kirobbant világháború bonyolult körülményei közepette megpróbálták minden eszközzel fokozni az immigrációt. Jelentős vízválasztó volt, hogy az 1942 májusában New Yorkban tartott cionista konferencián célként jelölték meg Palesztina „zsidó nemzetközösséggé", azaz zsidó állammá történő átalakítását. Ez azonban ellenkezett a lakosság többségét kitevő araboknak és a mandatárius hatalomnak az érdekeivel.

A második világháború befejezése után a helyzet Palesztinában mind tarthatatlanabbá vált. Végül az ENSZ Közgyűlés 1947. november 29-én elfogadott 181. számú határozata egy zsidó és egy arab államra, valamint egy nemzetközi ellenőrzés alatt álló övezetre osztotta fel Palesztinát. Arab részről a világszervezet döntését nem fogadták el, a két etnikum közti fegyveres összetűzések egyre gyakoribbá váltak. A brit mandátum egy nappal Izrael kikiáltása után, 1948. május 15-én véget ért, de kezdetét vette az első arab-izraeli háború, mely az ENSZ határozatot gyakorlatilag semmissé tette, s messzemenő hatással volt a palesztinai arab közösség és az egész régió jövőjére nézve. A háborút lezáró 1949-es fegyverszüneti egyezmények révén a meg sem alakult arab állam területén Izrael, Transzjordánia és

Egyiptom osztozott. Az ENSZ döntése utáni összecsapások, a zsidó fegyveresek által 1948 áprilisában elkövetett Der Jaszin-i tömeggyilkosság után eluralkodott pánik, a háború következményei, az életfeltételek ellehetetlenülése, helyi vezetők felszólítása következtében közel 800 ezer palesztinai arab menekült el a lakhelyéről. Ezek túlnyomó többsége Ciszjordániában, Gázában, s a szomszédos államokban felállított menekülttáborokba került. Az arabok által nakbának, vagyis szerencsétlenségnek nevezett történelmi fordulópont a helyi palesztin társadalmat teljesen szétzilálta.

A palesztin társadalomban végbemenő változások 1948 után

Az első arab-izraeli háború, a palesztinai arabok által lakott területek feldarabolása a nemzeti mozgalom, az elitformálódás szempontjából egy merőben új feltételrendszert teremtett. A felosztott mandátumterületből az egyiptomi katonai irányítás alá került, jelentős számú menekültnek otthont adó Gázai övezetben a hatóságok a helyi tekintélyek számára csekély mozgásteret biztosítottak. Izraelben, az itt maradt, városokban élő tradicionális elit súlyát a földterület, illetve a politikai befolyás elvesztése már a korai időszakban megrendítette. Az arabok által lakott területeken 1964-ig katonai közigazgatás volt életben. Ennek megszűnte idővel lehetővé tette az érdekképviselet, a politikai szervezkedés nagyobb fokú koordinálását, de a belpolitikai színtéren számottevőbb súllyal az arab etnikai pártok csak a nyolcvanas években jelentkeztek. A korábbi palesztin vezető réteg hatalmi befolyását leginkább a jordániai fennhatóság alá került területeken tudta megőrizni. Ehhez a török időszakban kialakuló, a hásimita időszakban megszilárduló neopatrimoniális kapcsolatrendszer teremtette meg a feltételeket. Vezető ciszjordániai családok lojalitását fontos, jól jövedelmező állami állásokkal, politikai képviselet biztosításával vásárolták meg, ami lehetővé tette a szűkebb pátriában meglévő patrónusi szerepük fenntartását. A politikai érvényesülés biztosítására a kormányhivatalok mellett a jordániai parlament és szenátus – melyekben a képviselők felét a ciszjordán, másik felét a transzjordán képviselők tették ki – úgyszintén nagyon jó lehetőségeket biztosított. De a rendszer nemcsak a vezető családok lojalitását igyekezett biztosítani, hanem gondot fordított arra is, hogy például a falusi előjárók is érdekeltek legyenek a kormányzat támogatásában. A másik oldalon a rendszerrel elégedetlen, demokratizálást sürgető városi középrétegeket, ha kellett, adminisztratív eszközökkel is megpróbálták féken tartani.

A palesztin közösség életében az 1967-es háború jelentette a következő fordulópontot. A zsidó állam látványos katonai sikerével végződő konfliktus egyben a hányatott térség

huszadik századi történetének egyik fontos vízválasztója volt. A hatnapos háború Izrael stratégiai pozícióit a környező államok rovására radikálisan megváltoztatta; olyan helyzet alakult ki, melynek kihatásai állandósították a feszültséget a térségben, és a megoldásra tett kísérletek eddig csak részeredményeket hoztak.[4] Az újabb területfoglalásokkal a politikai cionizmus expanzív szakaszának csúcspontjához érkezett. A zsidó állam kitűnő alkupozícióba került, az esetleges terület-visszaadásokhoz magas árat lehetett kérni. A megegyezéshez fűződő illúziók azonban gyorsan szertefoszlottak. Maradt az arab és a zsidó nacionalizmus közti iszapbirkózás, melyhez mindkét fél pajzsként használta fel az ENSZ BT 1967. novemberi 242. számú határozatát. Az azóta is a rendezés fő kiindulópontjának tekintett dokumentum egyik fő eleme előírta az Izrael által elfoglalt területek kiürítését, a másik pedig aláhúzta, hogy a térség minden államának joga van ahhoz, hogy „biztonságos és elismert" határok közt éljen. Arab részről elsősorban a megszállás megszüntetésével, a másik oldalon a biztonságos határokkal foglalkozó részekre hivatkoztak. A harci cselekmények következtében a palesztin menekültek száma több százezer fővel gyarapodott.[5] Az egész korábbi mandátumterület elfoglalásával nagyszámú palesztinai arab került izraeli fennhatóság alá. Az okkupáció első évtizedében a tradicionális elit nemcsak politikailag, hanem gazdaságilag is meggyengült. A parasztság körében felgyorsult proletarizálódás, a bérmunka szerepének felértékelődése, az Izraelben és más országokban újonnan kínálkozó munkavállalási lehetőségek nyomán bekövetkező anyagi gyarapodás, az oktatásban résztvevők körének nagyfokú bővülése, a művelt városi középréteg súlyának növekedése összességében mind szerepet játszottak a régi patrónus-kliens viszony háttérbe szorulásában.

Ezek a társadalmi változások is hozzájárultak a nemzetté válási folyamat felgyorsulásához. A tágabb arab egységtudat mellett a helyi identifikációs elemek megerősödése főképp az 1948-as trauma után figyelhető meg. A nagyszámú menekült kilátástalan helyzete, a megaláztatások, annak tudatosodása, hogy sorsuk megváltoztatásában elsősorban saját magukra támaszkodhatnak, „erős közösségi kohéziót hozott létre, de egyben az összarab tudatot is megerősítette"[6]. A palesztin nacionalizmus társadalmi bázisa 1967 kihatásainak eredményeként nagymértékben kiszélesedett, ami az új viszonyokból kiemelkedő hatalmi elit által irányított felszabadító harchoz kedvező feltételeket teremtett.

A PFSZ megalakulása, az Arafat-korszak kezdete

A palesztinok harcában meghatározó szerepet játszó politikai-katonai szerveződések megjelenése, aktivizálódása főként a hatvanas évektől figyelhető meg. Egyiptom és más arab

államok ösztönzésére 1964 májusában a jordániai fennhatóság alatt lévő Kelet-Jeruzsálemben megalakult a Palesztin Felszabadítási Szervezet (PFSZ). Az újonnan alakult szerveződés programja hangsúlyozta, hogy az egykori brit mandátumterület határai közti Palesztina arab föld, melynek felszabadításához mozgósítani kell az arab államok katonai, anyagi és szellemi erőforrásait. A szervezet legfőbb döntési szervének a képviselőtestületként funkcionáló Nemzeti Tanácsot nyilvánította, melynek tagjai a különböző politikai frakciók, helyi és diaszpórában élő palesztinok, szakszervezetek, illetve más társadalmi szervezetek képviselőiből kerülhettek ki. A PFSZ operatív ügyeinek irányítását a dokumentum egy választott Végrehajtó Bizottságra bízta.[7] A tanácskozáson megfigyelőkkel képviseltette magát a később meghatározó szerepet játszó Palesztinai Nemzeti Felszabadítási Mozgalom (Harakat al-Tahrir al-Filastiniyya). A kezdőbetűkből Fatah (Hódítás) néven ismertté vált, 1959 őszén létrejött szervezet legismertebb személyisége Jasszer Arafat (Abu Ammar) volt, aki az elkövetkezendő évtizedekben a nemzeti mozgalom meghatározó alakja lett.[8] Már az 1948-as háború után társaival elhatárolta magát a korábbi nemzedéktől, mely elvesztette Palesztinát. Noha a tágabb arab közösségi szolidaritásnak ő is jelentős szerepet tulajdonított, felfogásában a palesztin nacionalizmus érdekei élveztek elsőbbséget. Szerinte a palesztinoknak alapvetően a saját kezükbe kell venniük a sorsuk alakítását – ha állandóan arra várnak, hogy mások hozzanak döntést helyettük, akkor sohasem fogják visszaszerezni elvesztett földjüket és jogaikat.[9] A Fatah Központi Bizottságának 1969 januárjában nyilvánosságra került 7 pontos terve fő célként a palesztin nép zsidó kolonizációtól való megszabadítását, s egy független, demokratikus palesztin állam létrehozását jelölte meg. Ebben minden egyes állampolgár, beleértve a zsidókat, a program értelmében egyenlő jogokat élvezne.[10] A lakosság arab többsége mellett ezt azzal indokolta, hogy az államalakulat stabilitása nem utolsó sorban azon múlik, hogy mennyire sikerül integrálódni a regionális arab környezetbe. E nélkül ugyanis az új állam a kereszteséhez hasonlóan a környezetében idegen, s időleges képződmény lenne.[11]

A Fatah alapítói a hatvanas évek első felében kezdték el annak a szervezeti struktúrának a szisztematikus kiépítését, mely a térség számos országában tapasztalható tradicionális pártszerveződési gyakorlat helyett az „apparátus elvére” alapozódott. Egy évtizeddel később a már kiformált szervezeti keretek alkalmassá tették a mind nagyobb számú támogató politikai integrálására. A centralizáció-decentralizáció sajátos kombinálása egy olyan alakzatot eredményezett, melynél a vezetés legitimitását a helyi szinteken megfogalmazódó ellenvélemények kevéssé tudták megkérdőjelezni.

A Palesztin Nemzeti Tanács (PNT) 1968 júliusában Kairóban tartott negyedik ülésszakán revideálták az alakuláskor elfogadott Nemzeti Chartát. A hét új elemmel

összességében 33 cikkelyre bővült dokumentum a palesztin nacionalizmus célkitűzéseit az addigiakhoz képest a legátfogóbban összegezte. Mindez egy tágabb értelemben vett arab egységtudattal szerves egységben jelent meg, de e dualitáson belül a palesztin nacionalizmus elsőbbsége a korábbiakhoz képest jóval nagyobb hangsúlyt kapott. A Fatah a palesztin parlament 1969 februárjában Kairóban tartott V. ülésszakán lett hivatalosan is a része a PFSZ-nek. Arafatot a VB-be kooptálták, majd megválasztották e kulcsfontosságú testület vezetőjének. Az operatív politikai irányító poszt megszerzése mellett ugyancsak ő lett a Palesztin Felszabadítási Hadsereg (PFH) főparancsnoka.[12]

A PFSZ új vezetője elődeinél jóval nagyobb hatalommal rendelkezett. A háború után még cseppfolyósabbá váló közel-keleti helyzet, a palesztin mozgalmon belüli megosztottság fokozódása, az ellenállási mozgalom bázisterületének Libanonba történő áthelyezését kikényszerítő 1970-es jordániai válság a centralizáció erősítését igényelte.[13] A szervezet egy sajátos összpalesztin tömörülésként funkcionált, egyesítve magában a törvényhozó és végrehajtó hatalmat, a különböző politikai-katonai, szakmai- és tömegszervezeteket.[14] A sorozatosan felszínre törő ellentétes érdekek kezelését nehezítette, hogy a palesztin szervezeteken keresztül külső hatalmi tényezők is megpróbálták a palesztin nemzeti mozgalom irányvonalát befolyásolni. Ezeket a nehézségeket Arafat politikai manőverezéssel, a PFSZ szervezeti struktúrájában végrehajtott változtatásokkal, a maga és a hatalmi csoportjának helyzetét erősítő lépésekkel próbálta áthidalni. 1973 januárjában jött létre a PFSZ Központi Tanácsa (PKT), a „mini parlament", melynek fő feladatát abban jelölték meg, hogy a PNT két ülésszaka között döntsön a végrehajtó testület által előterjesztett javaslatokról. A PKT politikai jelentősége a palesztin parlament ülésszakainak ritkulásával a későbbiekben mindinkább növekedett.

A PFSZ vezetőjének hatalma stabilizálásához szüksége volt az anyagi források feletti ellenőrzés monopolizálására, s a képviseleti intézményekben, valamint a VB-ben, egy szilárd többség biztosítására. A Fatah pénzforrásai mellett Arafat viszonylag gyorsan megszerezte az ellenőrzést a PFSZ pénzügyei felett. A Palesztin Nemzeti Alap, a PFSZ 1971-ben létrehozott „pénzügyminisztériumának" alapszabályzata kimondta, hogy a különböző politikai-katonai szervezeteknek, a PFH harcosainak, a mártírok családjának, a harcokban megsebesülteknek, a PFSZ különböző részlegeinek, iskoláknak, kulturális és egészségügyi létesítményeknek, lapoknak, tudományos kutatással foglalkozó intézményeknek stb. juttatandó pénzeszközöket a VB elnökének, vagyis Arafatnak kell jóváhagynia. Az arab országokból, különböző adományokból, gyűjtésekből, átutalásokból származó pénzeszközök feletti rendelkezés a VB vezetőjének nagy manőverezési lehetőséget biztosított. Lehetővé tette, hogy ellenfelei táborát

gyengítse, s a saját bázisát kiszélesítse. Arafat még 1969-ben elhatározta, hogy „Szammed" néven egy gazdasági tevékenységgel foglalkozó intézményt állít fel, mely idővel egyre több céggel rendelkezett az arab országokban, s több ezer embert foglalkoztatott. Arafat hatalmi helyzetének megerősödésében nagy szerepet játszott a PFSZ-en belüli ún. kvóta rendszer. Ez lehetővé tette, hogy a különböző palesztin intézményekben a Fatah a legtöbb képviselővel, s a legnagyobb anyagi forrással rendelkezzen. A szervezet helyzetét még inkább erősítették a PNT-ben és a PKT-ban helyet foglaló független képviselők, ezek többségükben ugyanis Fatah szimpatizánsok voltak. Hasonló volt a helyzet a tömegszervezetek, a szakmai és érdekvédelmi szerveződések képviselőinek esetében. A lojalitásnak anyagi vonzatai is voltak, nem is szólva arról, hogy a szimpatizánsok a Fatah-tagokhoz hasonlóan fontos posztokra is kinevezést kaphattak. A PFSZ vezetője számára természetesen kulcsfontosságú volt, hogy a képviselőtestületekben és a VB-ben szilárd többsége legyen, és ez állandósuljon. Ennek egyik jól bevált módszere a testületek létszámának állandó növelése volt. A folyamatos bővítésnek volt egy másik, politikai szempontból ugyancsak jól kamatoztatható következménye: a hatvanas évek végén még a fegyveres szervezetek képviselői alkották a küldötteknek több mint a felét, a főként a polgári szférából származó képviselők számának növekedésével a részarányuk azonban jelentősen csökkent.

A hetvenes évek derekára Arafat és a Fatah jelentősen megszilárdította a PFSZ-en belüli pozícióját. Megkezdődött, igaz, egyelőre a diaszpórában, egy új neopatrimoniális struktúra kiépítése. Erre az időre esett a hatvanas évek végén kiteljesedő „maximalista" politikai program átértékelésének kezdete, egy kisebb entitás létrehozásának gondolata. A PNT 1974 nyarán a Kairóban tartott 12. ülésén előterjesztett politikai programban, óvatos megfogalmazásban, de a „mini állam" koncepciót elfogadták. A dokumentum továbbra is a fegyveres harc prioritását hangsúlyozta, ugyanakkor más eszközöket sem zárt ki a palesztin területek felszabadítása, s egy állam létrehozása érdekében.[15] A „mini-állam" koncepcióját az Arab Liga 1974. októberi rabati értekezlete is támogatta, s egyben a PFSZ-t ismerte el a palesztin nép egyetlen jogos képviselőjének. Ugyancsak jelentős áttörés volt, amikor egy hónappal később az ENSZ Közgyűlés, a palesztinok régi sérelmét orvosolva, elismerte a palesztin nép önrendelkezési jogát, s a szervezetnek megfigyelői státust biztosított.

Az ezt követő periódus regionális folyamatai nem kedveztek a kibontakozást célzó tárgyalásoknak.[16] A zsidó állam stratégiai pozícióját a katonailag legerősebb arab országgal, Egyiptommal 1979-ben megkötött békeszerződés, s két, térségbeli riválisának, Iraknak és Iránnak a következő év őszén kirobbant háborúja nagyban megerősítette. A jeruzsálemi kormány ilyen körülmények között jó alkalmat látott arra, hogy a palesztin nemzeti

mozgalomnak a megszállt területeken, s különösképp a Libanonban kialakított pozícióit megtörje. 1982 júniusában az izraeli erők Libanonba történő benyomulásával kirobbant az ötödik arab-izraeli háború, de a PFSZ katonai szétzúzását Izraelnek nem sikerült elérnie. A katonailag meggyengített, politikailag még inkább megosztott PFSZ Tunéziába helyezte át a székhelyét, s szembe kellett néznie azzal is, hogy a megszállt területeken is új kihívások jelentkeznek. A Fatah által is favorizált, illetve az újonnan létrejövő *grassroots* szerveződésekben 1982 után megerősödött a baloldal befolyása, ugyanakkor a PFSZ-szel szimpatizáló értelmiségi csoportok tömegbefolyása eléggé lehatárolt volt. A nyolcvanas években Arafat jelentős összegeket utalt át a Fatah libanoni, ciszjordániai, gázai pozícióinak megerősítésére. Ennek ellenére a megszállt területeken 1987 végén kirobbant palesztin felkelésre (intifáda) a Fatah csak fáziskéséssel tudott reagálni. Az első arab-izraeli háború óta első ízben fordult elő, hogy a harc súlypontja kívülről, a diaszpórából a megszállt területekre helyeződött át. A PFSZ VB a befolyását igazából csak a következő év során, a békefolyamat irányába tett stratégiai opcióval tudta megerősíteni. Maga a fordulat a palesztin autonómia kérdésének nemzetközi felértékelődése, valamint Huszein jordániai uralkodó döntése nyomán következett be, aki 1988 júliusában a muszlim szent helyek kivételével lemondott országának Ciszjordániával kapcsolatos jogairól. A keletkezett űrt csak a PFSZ tölthette be, melynek legfőbb testülete, a PNT novemberi algíri ülésén az államiság szempontjából fontos döntéseket hozott. Az itt elfogadott függetlenségi nyilatkozat aláhúzta, hogy a palesztinai arab nép a történelem zivatarai, a lakosság többségének a „szervezett terror" következtében történő kiűzetése ellenére mindig is megőrizte integráns kapcsolatát Palesztinával. A dokumentum Jeruzsálem fővárossal proklamálta az arab nemzet részét alkotó Palesztin Állam létrejöttét, mely minden palesztinnak az országa, tekintet nélkül arra, hogy adott pillanatban hol tartózkodnak. Az államiság jogforrásaként, a palesztin szuverenitás nemzetközi legitimációjaként a testület az ENSZ Közgyűlés már említett 181. számú határozatára hivatkozott. Ez formálisan váltást jelentett a korábbi időszakhoz képest, hiszen a világszervezet döntését annak idején az arab országokhoz hasonlóan a palesztin közösség vezetői sem fogadták el. Ténylegesen azonban e kérdésben a PFSZ vezetői részéről a fordulat már a „mini-állam" koncepciójának felbukkanásával, a hetvenes évek elején megtörtént, hiszen ezzel de facto elfogadták a „két államiság elvét". Ugyancsak „régi-új elem" volt az ülésszakon elfogadott politikai nyilatkozatnak ama része, melyből kiderült, hogy a Palesztin Államot az 1967-ben megszállt palesztin területeken, Ciszjordániában, Gázában és Kelet-Jeruzsálemben képzelték el. A deklarációban az igazán új elemet az ENSZ BT 242. és 338. számú határozatának elfogadása jelentette, mellyel a PNT közvetve elfogadta Izrael létét.[17] A

függetlenségi deklarációval az államiság attribútumait nélkülöző szimbolikus entitás létrejöttét proklamálták, melynek egyfajta legitimitást a viszonylag széleskörű nemzetközi elismerést biztosított. A Palesztin Állam elnökévé a PKT 1989. áprilisi tuniszi ülésén Jasszer Arafatot választották.

Az oslói folyamat, a palesztin autonómia intézményi keretei, az alkotmányozást kísérő viták

A palesztin vezetés az ENSZ fórumokon, s a különböző nemzetközi eszmecserék során igyekezett egyértelművé tenni, hogy a valódi államiság megteremtését tárgyalásos úton akarja elérni. Ehhez a külső feltételek jóval kedvezőbbek voltak, mint korábban. A hidegháborús korszak végén a Szovjetunió nemzetközi befolyásának csökkenése a palesztin ügy támogatottsága szempontjából negatív fejlemény volt, de a PFSZ vezetői igyekeztek kiaknázni, hogy a világ első számú hatalmává lett Egyesült Államok érdekeltté vált a közel-keleti rendezési folyamat kibontakoztatásában. Mindez azonban amerikai részről nem lehetett volna egy reális külpolitikai opció, ha izraeli vezető körökben nem erősödik fel az a vélemény, hogy a továbbra is komoly biztonsági kockázatot jelentő palesztin intifáda befejezése érdekében a katonai-rendőri eszközök mellett megfelelő politikai megoldást kell találni. Az 1990-ben kezdődő Öböl-válság a PFSZ pozícióit átmenetileg gyengítette, de az Amerika vezette koalíciónak Irak felett aratott győzelme után a palesztinok is részesei lettek a spanyol fővárosban 1991 őszén elindult rendezési tárgyalásoknak. A madridi folyamat során az első áttörés éppen az izraeli-palesztin tárgyalásokon következett be, a kölcsönös elismerést követően 1993 szeptemberében Washingtonban a két fél képviselő aláírták az „Elvi nyilatkozat az átmeneti önkormányzattal kapcsolatos szabályozásokról" (DOP) címet viselő dokumentumot. Az azóta történelmi jelentőségűvé vált megállapodás a két fél közt az ENSZ BT 242. és 338. határozata alapján folyó tárgyalások célját a következőkben jelölte meg: öt évre szóló átmeneti palesztin autonómia kialakítása a Nyugati Parton és a Gázai övezetben, e periódus kétoldalú kapcsolatainak szabályozása, s a végleges rendezés előkészítése. A tárgyaló felek úgy gondolták, hogy az első két szakaszt illetően könnyebb lesz a közös nevezőt megtalálni, s kialakul az a bizalmi légkör, mely feltétlenül szükséges ahhoz, hogy a harmadik időszak nehéz tárgyalási témáiról – így Jeruzsálem és a zsidó települések jövője, a menekültkérdés, a vízmegosztás, határok, speciális biztonsági problémák stb. – is egyetértésre jussanak.[18] Nem volt leírva ugyan, de a dokumentumból kiérződött, hogy öt év elteltével elvileg lehetségesnek tartják egy palesztin állam létrejöttét.

A gondosan összeállított forgatókönyvet azonban a valóság már szinte az DOP életbe lépése után átírta. Az első lépcsőfokot jelentő Gáza-jerikói Egyezményt mintegy féléves késéssel 1994. május 4-én hagyták jóvá, így ez a nap lett az ötéves átmeneti palesztin autonómia kezdete. Az új politikai entitás közigazgatásának irányítója az egyezmény előírásainak megfelelően a törvényhozói és végrehajtó hatalommal rendelkező Palesztin Hatóság (PH) lett, mely május 26-28. között tartotta első ülését a PFSZ székhelyén, Tuniszban.[19] A PH első ülésén egy politikai programot is elfogadtak, mely a PH legitimációját nem a DOP-ből, vagy a Gáza-jerikói Egyezményből, hanem ezek egyik életre hívójától, a palesztin nép összességét megtestesítő PFSZ-től származtatta. A program a testület feladatai közé sorolta többek között a Palesztin Autonóm Terület (PAT) intézményeinek, önkormányzati struktúrájának megtervezését, egy plurális politikai rendszer feltételeinek megteremtését. A közigazgatási hatáskörök átvételével az autonóm zónában a PH 9000 főből álló rendőri erőt hozhatott létre. Arafat egyik első rendeletével visszaállította az 1967-es izraeli megszállás előtt érvényes jogrendet, vagyis Gázában az egyiptomi, Jerikóban pedig a Nyugati Parton korábban érvényben lévő jordániai törvénykezés lépett életbe. A palesztin földre 27 éves távollét után 1994. július 1-jén visszatért Arafat nyugodtan formálhatta itteni hatalmi bázisát, mivel az egyezmények figyelembe vételén túl alkotmányos előírások nem kötötték meg a kezét. A PH intézményeinek továbbfejlesztésére akkor kerülhetett sor, amikor több mint egy éves késéssel, 1995. szeptember 28-án, Washingtonban megszületett az átmeneti palesztin autonómiáról szóló megállapodás. A vaskos, első látásra minden részletre kiterjedő egyezmény többek közt négy fázisban végrehajtandó izraeli csapatátcsoportosítást írt elő, a kormányzás felelősségét a 82 tagú törvényhozó és végrehajtó hatalommal rendelkező Tanácsra bízta, de nem sokkal később a mandátumok számát 88-ra bővítették. A dokumentum úgy rendelkezett, hogy az autonóm terület operatív ügyeit a Tanács egyik bizottsága, a Végrehajtó Hatóság fogja irányítani, melynek vezetőjét és a képviselőtestület tagjait egy időben, de külön-külön kell megválasztani. A Tanács és a Végrehajtó Hatóság elnöke alkotják a Palesztin Átmeneti Önkormányzati Hatóságot, melynek mandátuma az autonómia kezdetétől számított öt évet nem haladhatja meg. A megállapodás szükségesnek tartotta, hogy a Tanács az átmeneti időszakra érvényes alaptörvényt fogadjon el. A felek az autonóm terület rendőri állományát 30 ezer főre emelték, az egyezmény rögzítette a biztonsági, igazságügyi, gazdasági együttműködéssel, valamint a palesztin választásokkal kapcsolatos teendőket.[20]

A megállapodásnak az autonóm terület hatalmi intézményeivel foglalkozó elemei nem voltak mentesek az ellentmondásoktól. A szövegben a végrehajtó testület a Tanácstól kapja a

legitimációját, ugyanakkor a Végrehajtó Hatóság vezetője úgymond hivatalból tagja ennek. Mivel Arafatról volt szó, aki a PFSZ-nek volt a vezetője, nem lehetett őt úgy tekinteni, mint egy, a kisebb területen élő palesztinok ügyeiben kompetens Tanácsnak az alárendeltjét. Az a kitétel, hogy a Tanács és a végrehajtó testület vezetője alkotják az Önkormányzati Hatóságot, akikre külön kell szavazni, egyértelművé tette, hogy egy sajátos elnöki rendszer kialakítására kerül sor.

A hatalmi koncentrációt bizonyos fokig ellensúlyozni elvileg egy alaptörvény révén lehetett volna. Egy alkotmánytervezet kidolgozása már a DOP aláírása után megkezdődött, de az izraeliek akadékoskodása és Arafat ellenérdekeltsége miatt a jogászok erőfeszítései hosszú időn át nem jártak eredménnyel. Politikailag nagy dilemmát jelentett, hogy két felfogás ütközött egymással: az első szerint a PFSZ szempontjaiból kell kiindulni, s egy alaptörvénynek az összes palesztin érdekeit kell tükröznie, a másik érvelés úgy hangzott, hogy egy átmeneti alkotmánynak csak az autonóm terület mindennapjait kell szabályoznia. Ez bizonyos fokig a PFSZ szerepének csorbítását jelentette volna, aminek Arafat nem akart zöld utat biztosítani, hiszen ezzel saját manőverezési lehetőségei is szűkültek volna. Így e téren inkább továbbra is megmaradt egy patthelyzet, melynek minél hosszabb ideig tartó fennmaradásában a palesztin vezető is érdekelt volt.

A palesztin autonóm területeken 1996 januárjában választásokat tartottak; ahogy várható volt, a PH elnöke a szavazatok túlnyomó többségének megszerzésével Arafat lett, míg a Tanácsban 51 képviselővel a Fatah szerzett kényelmes többséget. A PFSZ vezető politikai erejének helyzetét tovább erősítette, hogy viszonylag jelentős számú, független képviselő szintén a nacionalista csoportosulást támogatta.[21]

A választásokkal, az újonnan felálló intézményekkel megszűnt a Palesztin Hatóság, s új fejezet kezdődött a palesztin politikai rendszer fejlődésében. Jasszer Arafat, a Tanács Végrehajtó Hatóságának elnöke 1996. február 12-én tette le a hivatali esküt Gázában. Ő volt a Palesztin Átmeneti Önkormányzati Hatóság és a kormányzat vezetője. Az előbbi megjelölés helyett azonban a közéletben a nemzeti célok hangsúlyozásának jobban megfelelő Palesztin Nemzeti Hatóság (PNH) elnevezést használták. Nem sokkal később, március 7-én ugyancsak Gázában ült össze először a Tanács, melynek ekkorra már Palesztin Törvényhozó Tanács (PTT) lett az elfogadott elnevezése. A következő jelentős fejlemény a PNT április 22-24. közt lezajlott gázai ülésszaka volt, melynek 1966 óta ez volt az első ülése palesztin területen.[22] A PNT zárt ülésén törölte a Nemzeti Chartából a zsidó államra nézve különösen sérelmes cikkelyeket, s elhatározták, hogy hat hónapon belül új dokumentumot dolgoznak ki. Ugyanakkor új, 18 tagú végrehajtó bizottságot választottak, melynek ismét Arafat lett a

vezetője. A sort végül az autonóm terület kormányzatának megalakulásáról a PNH elnökének május 9-én elhangzó bejelentése zárta.

Az újonnan formálódó politikai struktúrát elemezve sok megfigyelő leginkább azt latolgatta, hogy lesz-e a képviselőtestületnek valamilyen esélye arra, hogy a túlsúlyos végrehajtó hatalommal szemben valamiféle kontrollt érvényesítsen. Az alkotmányozásban a kezdeményezést a PTT először a kormányzattól várta, miután pedig ez nem történt meg, a testület saját maga vette kézbe a folyamat irányítását. Az elkészült tervezetet a képviselőház 1997 októberében harmadik olvasatban is elfogadta, az átmeneti időszakra szóló alaptörvényt azonban Arafat évekig nem írta alá. Végül is erőteljes nemzetközi nyomásra 2002. május 28-án ratifikálta a 112 cikkelyből álló dokumentumot. Ez elvileg az arab térség számos országában meglévő elnöki rendszer „liberálisabb változatát" kívánta megalapozni. A nem kellőképp megfogalmazott, vagy hiányzó alkotmányos garanciák, a neopatrimoniális viszonyok által determinált érdekstruktúrák a hatalmi ágak elválasztásának, a szabadságjogok biztosításának alkotmányos elvét eléggé felemássá tették. A végrehajtó hatalom egyik ellensúlyozó tényezőjéről, a bírói hatalom függetlenségéről kevéssé lehetett beszélni. Az autonómia időszakában kialakuló bírósági szervezet munkáját eleve befolyásolta, hogy Ciszjordániában és Gázában más jogi szabályozás szerint kell működniük, s az ügyekhez képest kevés volt a szakember. Ezek tevékenysége is sokszor volt kritika tárgya a kilencvenes években. Az alárendelt helyzetet jól jelezte, hogy a hatalom még a legfelső bírói testület döntéseit is számos alkalommal ignorálta.[23]

Ami a végrehajtó hatalom kontrolljának fő intézményét alkotó törvényhozást illeti, ennek 1997 tavaszán átdolgozott házszabálya a preambulumban leszögezte, hogy a PTT tevékenysége során a hatalmi ágak függetlenségéből indul ki.[24] A testület az átmeneti korszakra kidolgozott alkotmány értelmében jelentős jogosítványokkal rendelkezett, de a hatalmi viszonyok következtében nem volt olyan helyzetben, hogy a végrehajtó hatalom működését az alkotmány előírásainak megfelelően kontrollálja. A PNH vezetőjének manőverezési lehetőségeit nagyban megkönnyítette, hogy az alkotmány csak hét év múlva emelkedett törvényerőre. Gyakorlatilag egy olyan helyzet állt elő, hogy csak olyan törvények kerültek „alkotmányos" úton elfogadásra, melyek nem sértették a vezetés érdekeit. Ahol valamilyen okból igen, ott gyakorta tapasztalható volt a PTT által jóváhagyott törvények szentesítésének halogatása, „elfelejtése". Bizonyos kérdések, így például korrupciós ügyek, jó néhányszor állították szembe a törvényhozókat, illetve azok egy részét a PNH elnökének környezetével.[25] A kritikus véleményt képviselő törvényhozókkal szemben éltek a nyomásgyakorlás eszközeivel, és ha kellett, a hatalom képviselői fizikai fenyegetéstől sem

riadtak vissza. Ugyanakkor volt az éremnek egy másik oldala is, a fellépésben a törvényhozók sem voltak egységesek. Sőt azt lehet mondani, hogy számos olyan képviselő ült a szervezetben, akiknek érdekükben állt a felemás helyzet fenntartása. Voltak, akik fontos állásokat kaptak a PNH apparátusában, sok miniszter egyben parlamenti képviselő is volt, sőt a PTT vezetője is rendszeresen részt vett a palesztin vezetés ülésein.

Az autonómia időszakában kiépülő politikai intézményrendszer sok vonatkozásban „integrálódott" a neopatrimoniális hatalmi struktúrába. A PNH elnöke a politikai, pénzügyi, biztonsági szférák feletti ellenőrzést szilárdan a kezében tartotta. A nemzetközi tényezőknek az a várakozása, hogy az oslói folyamat a palesztin területeken is dinamizálja a gazdaságot, s ennek fő motorja a külföldi és helyi magántőke lesz, nem realizálódott. A békefolyamat gyors előrehaladásához fűződő remények szertefoszlásával mind egyértelműbbé vált, hogy az „állam", azaz a PNH marad a legfontosabb munkaadó. A második intifáda kirobbanása 2000 szeptemberében az „állami" szférát is érzékenyen érintette, de a magángazdaságot még inkább ellehetetlenítette. A PNH ellenőrizte állások elnyerése már korábban is „kapcsolati tőkét", gyakorta magas szintű patrónust igényelt. Ezen alsóbb szintű állások betöltésénél számos esetben Arafat is személyesen interveniált. A palesztin vezető számára a mögötte álló hatalmi csoport hűségének folyamatos biztosítása természetesen kulcskérdés volt. Miniszterek, tanácsadók, más vezető emberek, befolyásos családok, gazdag üzletemberek, kedvezményezett cégek jelentős jövedelemre tettek szert a monopoljogok, koncessziók, manipulált tenderek révén. Ugyancsak ide tartozott az állami földek kedvezményes biztosítása különféle projektek megvalósítására a klientúra tagjai számára. Nagyon fontos volt az egész láncolatban a helyi befolyásos családokból származó falusi elöljárók támogatásának biztosítása. Számuk a palesztin autonómia kezdete óta a többszörösére növekedett.

A lassan formálódó palesztin civil társadalom szerveződései is tükrözték a politikai viszonyok átmenetiségét. A már az autonómia időszakát megelőzően jelentős külföldi támogatásban részesülő palesztin NGO-k fontos szerepet játszottak a szociális szolgáltatásokban, az ipari, mezőgazdasági, idegenforgalmi invesztálások, a lakásépítések, a helyi önkormányzatok infrastrukturális projektjeinek támogatásában. A PH létrejöttével a korábban az NGO-k részére érkező támogatások nagy része a PH részlegeihez kezdett befolyni, s számos szerveződés anyagilag eléggé nehéz helyzetbe került. A kialakuló új helyzet meglehetősen negatívan érintette például az egészségügyet, ahol a kilencvenes évek derekán az elsődleges szolgáltatásokat jelentős részben az NGO-k biztosították. A problémák orvoslására az autonóm hatóság részéről is igyekeztek megteremteni azokat a törvényi kereteket, melyek a kormányzat és az NGO-k kapcsolatát szabályozzák. A helyzet

kezelésében fontos szerepet játszott a Világbanknak egy speciális támogatási alap létrehozásáról szóló döntése.

Főképp a hetvenes évek végétől figyelhető meg az emberi jogok, az ezzel kapcsolatos nemzetközi konvenciók tiszteletben tartását figyelemmel kísérő szerveződések létrejötte a megszállt palesztin területeken. Ezek az izraeli atrocitásokról számos dokumentumot tettek közzé. A PH létrejötte után az emberjogi szerveződések és a kormányzat kapcsolata eléggé ellentmondásosan alakult. Az izraeli hadsereg akciói mellett a palesztin biztonsági szervek fellépése is fokozottabban a vizsgálódás fókuszába került. Az ennek kapcsán tapasztalt jogsértések közzététele a hatóságok részéről nem egyszer éles reakciókat váltott ki. A jogsértések jelzésének módjában az emberjogi szervezetek közt is eltérő megoldásokkal találkozhattunk.

Az elmúlt évtizedekben létrejött palesztin politikai szerveződések jól reprezentálják a társadalom politikai tagoltságát. A csoportosulások többségének ideológiai-politikai felfogása némi leegyszerűsítéssel a nacionalista, iszlámista és kisebb részben a baloldali és liberális értékorientációba sorolható. A politikai szerveződések versenypártokká való átalakulása érdekében az első lépések már megtörténtek, de hogy jogi és politikai értelemben ez a folyamat meddig jut el, erre ma még nehéz válaszolni. Az eddig hegemón helyzetben lévő nacionalista Fatah meggyengülése, a politikai rendszerbe való integrálódást a második intifáda végétől elkezdő Hamász előretörése az önkormányzati választásokon, látványos győzelme a 2006. januári parlamenti voksoláson új helyzetet teremtett.[26] A palesztin nemzeti érdek érvényesítésénél egy tágabb arab és iszlám identitásból kiinduló csoportosulás hatalmi helyzetbe kerülése a belpolitikai színteret minden valószínűség szerint jelentősen át fogja rendezni.

Az államkudarc-kutatások fontos részét képezi, hogy egy politikai vezetés mennyiben képes népének megfelelő életkörülményeket teremteni. Ebben a vonatkozásban a külső tényezőket maximálisan figyelembe kell venni, hisz az autonóm terület gazdasági növekedését nagyban befolyásolta a fokozott külső forrásigény, illetve az Izraeltől való függés. A palesztin-izraeli viszony gyakori kiéleződése miatt gyakorlatilag csak a PH megalakulását követő esztendő, illetve a második intifáda kirobbanása előtti két év tekinthető olyannak, amikor reményteljesebb folyamatok elindulását lehetett regisztrálni. Egy-egy merényletet követően az átkelőhelyek izraeli lezárása, a palesztin munkavállalók belépésének megakadályozása, a PH-nak járó átutalások folyósításának felfüggesztése, a külföldi segélyek és más támogatások vártnál lassabb beérkezése, a magántőke-invesztálások számára kedvezőtlen környezet, a nagyfokú korrupció, a második intifáda súlyos következményei

miatt a gazdaságfejlesztési, illetve az életszínvonal javítását célzó elképzelések nem realizálódtak. Egy 2005 első harmadára vonatkozó világbanki kimutatás szerint a palesztin populáció közel 70 százaléka a szegénységi küszöb alatt él, a fontosabb fogyasztási cikkekre történő kiadások a háztartások mintegy hatvan százalékában a korábbi évekhez képest jelentősen csökkentek.[27] A munkanélküliség az aktív populáció 30 százalékára terjed ki, ugyanebben az időszakban a gazdasági tevékenység még mindig az 1999-es szint alatt maradt. Az autonóm terület közel 4 milliós népességének több mint 50 százaléka 18 év alatti, ami a jelenlegi felemás helyzet folytatódása mellett a foglalkoztatási gondokat rövid távon még súlyosabbá teheti.[28] A nagyfokú demográfiai nyomás következtében ezek megnyugtató rendezése még közép és hosszú távon is kérdéses.[29]

Végszó helyett

Noha az oslói egyezményekben tételesen nincs megfogalmazva, de közvetve mégis bennük volt, hogy az átmeneti autonómia öt évének letelte, vagyis 1999 májusa után sor kerül a palesztin állam kikiáltására. Az oslói folyamat zátonyra futása miatt az államiság kérdése konkrétabb formában a terrorizmus elleni háború megindítását követően merült fel, amikor Bush amerikai elnök 2001 októberében nyilvánosság előtt szólt egy palesztin állam létrehozásának szükségességéről. A Bush 2002 júniusában körvonalazott közel-keleti rendezési elképzelésére épülő útiterv, melyet az USA, Oroszország, az ENSZ és az EU képviselőiből álló kvartett konkretizált, az iraki háború lezárása után, 2003 áprilisában került nyilvánosságra. A dokumentum 2003 végére írta elő egy ideiglenes, két évvel később pedig egy végleges határokkal rendelkező palesztin állam létrehozását. Az intifáda összetűzései, az egyoldalú izraeli rendezés előtérbe kerülése következtében a 2005-ös dátum is lekerült a napirendről. Az útiterv előírta az izraeli-palesztin fél kötelezettségeit, de a reciprocitás elve helyett Washington az izraeli kormányhoz hasonlóan a palesztin vezetőváltásra, s az intézményi reformra helyezte a hangsúlyt. A nagy nyomás alá került Arafat egy 100 pontos reformtervezet jóváhagyásával próbálta kifogni a szelet a vitorlából, beleegyezett a miniszterelnöki intézmény létrehozásába, a pénzügyek, az igazságügy és a biztonsági szervek kapcsán bizonyos változtatásokba, de a külső elvárásoknak megfelelő átfogó reformokra, melyek a hatalmi helyzetét is aláásták volna, nem került sor. Arafat 2004 novemberében bekövetkezett halálát követően a következő év januárjában a PH elnökévé választott Mahmúd Abbász a konszolidációt helyezte előtérbe. Izrael 2005 szeptemberében kivonult Gázából, s négy észak-számáriai településről. Ez azonban a PH helyzetét nem erősítette meg. A rendezés

további lépcsőfokai, az államiság megteremtése továbbra is kérdőjelesek maradtak, ráadásul az életkörülmények Abbász időszakában sem javultak. A kormányzó csoportosuláson belüli ellentétek kiéleződése és a Hamász választási győzelme a belső kibontakozást bizonytalanná tette.

A palesztin autonóm területen kiépített struktúrák felemás működése kapcsán nyugati elemzők sokszor utalnak a korrupcióra, a nepotizmusra, a diaszpórából visszatért vezetők hozzá nem értésére. Ezek kétségkívül az intézmények működését jelentősen befolyásoló tényezők, de mindez csak az éremnek az egyik oldala. A neves amerikai Közel-Kelet-szakértő, Shibley Telhami teljes joggal emlékeztet arra, hogy a PH irányítói a fejlődő világ országainak vezetőihez képest eleve nehezebb helyzetben vannak, mivel állam nélkül azt várják el tőlük, hogy úgy tevékenykedjenek, mintha egy valós államot irányítanának. Nem is szólva arról, hogy a második intifáda során az izraeli katonai lépések a PH közigazgatási, biztonsági infrastruktúráját nagymértékben meggyengítették.[30] A palesztin belpolitikai változások és a rendezési folyamat további útjának kérdőjelei miatt egyelőre azt sem lehet tudni, hogy a palesztin állam mikor jön létre, s mik lesznek a határai. Ez pedig tovább fokozza a regionális instabilitást.

Jegyzetek, hivatkozások:

[1] Secretary Condoleezza Rice: 'The Promise of Peace' (http://www.state.gov/secretary/rm/ 2006/ 59306.htm).
[2] 'The National Security Strategy of the United States of America' (http://www.state.gov/documents/ organization/15538.pdf).
[3] President Clinton: 'Confronting the Challenges of a Broader World'. Address to the UN General Assembly, September 27, 1993, Department of State Dispatch, 1993. szeptember 27, pp. 649-653.
[4] A harmadik arab-izraeli háború során Izrael elfoglalta a Golán-fennsíkot, Ciszjordániát, Jeruzsálem keleti felét, a Sínai-félszigetet; ezzel a fennhatósága alatt álló terület közel 88 ezer km^2-re növekedett. A lakosság száma az itt élőkkel együtt 3,7 millió főt, ezen belül a zsidóság részaránya 63,7 százalékot tett ki.
[5] A háború kirobbanása előtt a palesztinai arabok száma 2,7 millió főt tett ki. Ebből kb. 1 millióan voltak menekültként főként a szomszédos arab országokban. A Nyugati Parton szintén 1 millió, a Gázai övezetben 400 ezer, magában Izraelben pedig 300 ezer palesztin élt. 1970-ben kb. 3 millió palesztinból 400 ezer Izraelben, 1 millió pedig a megszállt Nyugati Parton és a Gázai övezetben élt. A fennmaradó 1,6 millió főből 800 ezer Jordániában, 600 ezer Szíriában és Libanonban, s 200 ezer fő más országokban élt. ('The Right of Return of the Palestinian People'. United Nations, 1978, p. 10.).
[6] Bibó István: Válogatott tanulmányok IV. kötet, Magvető Könyvkiadó 1990. p. 619.
[7] In: Laqueur, W. – Rubin, B. /ed./: 'The Israel-Arab Reader / A Documentary History of the Middle East Conflict', pp. 131-134.
[8] Jasszer Arafat 1929 augusztusában, Kairóban született, a Huszeini családhoz távoli rokoni szállal kapcsolódó fiatalember eszmeiségére a nacionalizmus és a Muzulmán Testvérek gyakoroltak irányadó befolyást. 1951-től Kairóban, a Fuad Egyetem műszaki fakultásán tanult, 1952 decemberétől ő lett a Palesztin Diákszövetség elnöke, egyetemi tanulmányai befejezése után pedig ugyancsak Kairóban létrehozta a Palesztin Diplomások Szövetségét. A szuezi háború időszakában önkéntesként csatlakozott az egyiptomi hadsereghez. Az egyiptomi hatóságokkal való viszony megromlását követően több közbeeső állomás után Kuvaitba kerül, ahol Khalil al-Vazirral (Abu Dzsihád), Salah Khaleffel (Abu Ijád) és több más közeli barátjával létrehozták az Al-Fatah nevű szervezetet.(http://www.passia.org/ palestine _ facts/personalities/chrono02.htm; Ónody György: Palesztina és a palesztinok. Kossuth, 1976, pp. 90-91.).
[9] Hart, A.: 'Arafat / A Political Biography'. Bloomington and Indianapolis, 1988, p. 65.

[10] In: Laqueur, W. – Rubin, B. /ed./: 'The Israel-Arab Reader / A Documentary History of the Middle East Conflict', pp. 372-373.
[11] In: Laqueur, W. – Rubin, B. /ed./: im. pp. 374-375.
[12] A korábban létrejött PFH főparancsnoki tisztsége önmagában nem jelentett teljes kontrollt a csapatok felett. Az alakulatokat főképp Egyiptomban, Szíriában s Irakban hozták létre. Ezek az országok, cserébe azért, hogy közreműködtek az alakulatok felállításában, beleszóltak a csapatok felhasználásába. Később a gerillastratégiára való áttéréssel a PFH erők zöme Szíriában és Libanonban koncentrálódott. Az oslói egyezmények megszületése után, a kilencvenes években az alakulatok egy része a palesztin autonóm területre került, ahol részei lettek a biztonsági erőknek. Maguk az egyes palesztin szervezetek megtartották az ellenőrzést saját fegyveres csoportjaik felett.
[13] Radikális palesztin szervezetek, szakítva a más arab országok belügyeibe való be nem avatkozás politikájával, 1970 nyarán nyíltan a Nyugat-barát Huszein jordániai uralkodó (1953-1999) hatalmának megdöntésére törtek. Szeptember elején három utasszállító gépet Jordániába, egyet pedig Egyiptomba térítettek. A gerillák oldalán a harcokba egy rövid időre szíriai páncélosok is beavatkoztak. A válság majdnem az egész térséget lángba borította, hiszen Jordániában iraki csapatok is voltak, Izrael mozgósított, s az amerikai 6. flottát is a Földközi-tenger keleti partjához vezényelték. A királyi hadsereg visszavonulásra kényszerítette a szíriai páncélosokat, és súlyos vereséget mért a palesztin fegyveresekre, akik kiszorultak Jordániából. Bár Nasszer elnök élete utolsó diplomáciai sikereként elérte, hogy az arab vezetők kairói találkozóján Huszein és Arafat kezet fogjon egymással, de a PFSZ és Jordánia viszonya huzamosabb ideig feszült maradt.
[14] A Fatah mellett a PFSZ-en belül a legfontosabb politikai-katonai csoportok a Demokratikus, illetve a Nemzeti (Forradalmi) Szövetségbe tömörült szervezetek voltak. A Demokratikus Szövetség tagjai voltak: 1. Népi Front Palesztina Felszabadításáért (NFPF, 1967); 2. (Népi) Demokratikus Front Palesztina Felszabadításáért ((N)DFPF, 1969); 3. Palesztin Felszabadítási Front (PLF, 1977); 4. Palesztin Kommunista Párt (PKP, 1982 /. A Nemzeti Szövetség tagjai: 1. Népi Front Palesztina Felszabadításáért – Főparancsnokság (NFPFF, 1968); 2. Szaika / Villámcsapás (1967); 3. Népi Harci Front (NHF, 1967). Az említett szerveződéseken kívül még a PFSZ részét alkotja az Arab Felszabadítási Front (AFF, 1969).
[15] ('Political Program For The Present Stage of The Palestine Liberation Organisation'. Cairo, June 9, 1974. In: Journal of Palestine Studies (JPS) 1974 / 4. p. 224.).
[16] A palesztin autonómia megteremtésének szükségességével az arab-izraeli konfliktus történetében mérföldkőnek számító 1978. szeptemberi Camp David-i keretegyezmények is foglalkoztak. Az itt kialakított konstrukció, vagyis a Nyugati Parton és a Gázai övezetben kialakítandó ötéves átmeneti palesztin autonómia, s ennek harmadik évében a végleges rendezésről szóló tárgyalások csak a későbbiekben váltak a rendezési folyamat meghatározó elemévé.
[17] 'Palestinian Declaration of Independence, 1988'. In: Geddes, C. L. /ed./: 'A Documentary History of the Arab-Israeli Conflict'. New York, 1991, pp. 419-424.
[18] 'Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements', September 1993. Ministry of Foreign Affairs, Jerusalem, pp.1-15.
[19] A PH megalakulásáról a Gáza-jerikói Egyezményhez csatolt függelék úgy rendelkezett, hogy a kairói megállapodás aláírása után egy héten belül kellett a PFSZ-nek eljuttatnia a névsort az izraeli kormányhoz, s a testület tagjai a két fél közti „levélváltás", vagyis Izrael beleegyezése után kezdhették el a munkájukat. Általános szabályként is megfogalmazódott, hogy a PH-ban történt személyi változásokat meg kell előznie a PFSZ és az izraeli kormány közti levélváltásnak. Ugyancsak a függelékben szerepelt, hogy Arafat a „Palesztin Állam elnöke" elnevezést nem használhatja az autonóm területen. Mivel PH-vezetőként Arafat titulusánál az angol nyelvű szövegekben az izraeliek ragaszkodtak a „Chairman", a palesztinok pedig az államiságra is értelmezhető „President" szóhoz, ezért „igazi közel-keleti kompromisszum" született: az angol nyelvű szövegekben a „*Chairman*t" használták, de zárójelben utána lehett tenni az arab „*raisz*" (vezér, vezető) szót, mellyel a dilemmát fel lehetett oldani. ('Exchange of letters between the PLO and the government of the state of Israel, May 4, 1994'. In: 'Agreement on the Gaza Strip and the Jericho Area'. Cairo, May 4, 1994. Ministry of Foreign Affairs, Jerusalem).
[20] 'Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip'. Washington, D.C., September 28, 1995. Ministry of Foreign Affairs, Jerusalem.
[21] Ghanem, As'ad: The Palestinian Regime / A „Partial Democracy". Sussex Academic Press, 2001, p.102.
[22] A PNT korábbi ülései: 1.: 1964, Jeruzsálem; 2.: 1965, Kairó; 3.: 1966, Gáza; 4.: 1968, Kairó; 5.: 1969. február, Kairó; 6.: 1969. szeptember, Kairó; 7.: 1970, Kairó; 8.: 1971. február, Kairó; 9.: 1971. július, Kairó; 10. 1972, Kairó; 11.: 1973, Kairó; 12. 1974, Kairó; 13.: 1977, Kairó; 14. 1979, Damaszkusz; 15.: 1981, Damaszkusz; 16. 1983, Algír; 17.: 1984, Ammán; 18.: 1987, Algír; 19.: 1988, Algír; 20.: 1991, Algír; 21.: 1996, Gáza. Később volt még egy ülés Gázában, 1998-ban. (Cobban, H. im. p.270.; http://www.pna.gov.ps/Government/gov/palestinian _national_council.asp).

[23] Az igazságszolgáltatás gyakorlata rendkívül sokszínű, elsőként lehetne említeni ennek a rendszeren kívüli tradicionális elemeit. A szokásjog érvényesülése vitás kérdésekben mindig jelentős, az izraeli megszállás erősítette a nagycsaládi, kláni kötelékeket, a tradicionális intézmények szerepét, illetve a formális törvényi szabályozással kapcsolatos fenntartásokat. A rendszeren belül jelentős szerepet játszanak a muszlimok és a keresztények személyes ügyeiben a saría és az egyházjogi bíróságok. Az alsóbb szintű igazságszolgáltatási fórumok közé tartoznak a békebíróságok, melyek többek közt adósság és ingatlanügyekkel, kisebb bűnesetekkel foglalkoznak. Továbbá a helyi rendelkezések áthágásával kapcsolatos ügyekben illetékes városi bíróságok. A békebíróságok hatáskörén túli polgári és bűnügyekben Ciszjordániában az elsőfokú polgári törvényszékek, Gázában az ún. központi és bűnügyi bíróságok döntenek. Ez utóbbiak sok vonatkozásban katonai bíróságokként tevékenykednek. Arafat 1995. februári rendelete alapján Gázában és Ciszjordániában egy-egy állambiztonsági bíróságot állítottak fel. Ezek tagjai a fegyveres testületekből rekrutálódtak, a tárgyalandó ügyekről maga a végrehajtó hatalom vezetője döntött. A külföldön is sokat bírált testületeket 2003-ban megszüntették. Mivel az autonóm területeken két jogrendszer áll fenn, a fellebbezések elbírálására Legfelső Bíróság működik Gázában, illetve Fellebbviteli Bíróság Rámallában. (Governance Issues in Palestine. Passia Publication 2004. pp. 4-11.; http://www.multaqa.org/General%20Report/38.htm).

[24] 'Standing Orders for the Palestinian Legislative Council'. Ghanem, A.: p.176.

[25] Gyakorta emlegetett, s a viszonyokat eléggé szemléletesen megvilágító példa a PTT 1997. július végi fellépése, amikor korrupciós vádak miatt kilátásba helyezték, hogy az egész kormányzattól megvonják a bizalmat. Arafat erre felkérte a minisztereket a lemondásra, s egy alapos kabinet-átalakítást ígért. Egy éven át azonban gyakorlatilag nem történt semmi. A PNH vezetője végül is 1998. augusztus 5-én terjesztette be az új kormány tagjainak névsorát, ebből kiderült, hogy a korábbi miniszterek jórészt a helyükön maradtak, sőt a kabinetet néhány új taggal ki is egészítették. Voltak, akik hevesen tiltakoztak, de a törvényhozók nagy része bizalmat szavazott a kabinetnek. (Brown, N. J.: 'Constituting Palestine: The Effort to Write A Basic Law for the Palestinian Authority'. Middle East Journal, Vol. 54., No. 1., Winter 2000, p.42.).

[26] A Palesztin Törvényhozó Tanács 132 mandátumából a voksolás eredményeként a Hamasz 74, a Fatah 45 helyet szerzett. A fennmaradó mandátumok kisebb csoportosulások között oszlottak meg, az NFPF 3, a baloldali pártokból álló alternatív lista 2, a Nemzeti Kezdeményezés nevű tömörülés Független Palesztina listája 2, a liberális erőket tömörítő Harmadik Út listája 2, a Szabadság és Függetlenség lista pedig 4 mandátumot kapott. (http://www.elections.ps/template.aspx?id=291).

[27] A második intifáda előtt, a kilencvenes évek utolsó harmadában a lakosság 20-25 százaléka élt a szegénységi küszöb alatt. (Paragi Beáta: A palesztin gazdaság főbb jellemzői és az intifáda gazdasági kihatásai. Kül-Világ, 2004/1, p.3.).

[28] URL: RIES/MENAEXT/WESTBANKGAZAEXTN/0,,menuPK:294374~pagePK:141132~piPK:141107~theSitePK:294365,00.html.

[29] 2005-ben 3 millió 762 ezer lakosa volt az autonóm területeknek, a rendkívül magas, 3,3 százalékos szaporodási ráta az előrejelzések szerint 2007-től csökken, s 2015-re 2,8 százalékos lesz – ebben a periódusban 5,1 millió lakos él majd a jelenlegi autonóm területeken. (http://www.pcbs.org /Portals/_pcbs/populati/demd2.aspx).

[30] Telhami, Shibley: The Palestinians' New Dynamic. (http://www.brookings.edu/views/op-ed/telhami/20060125.htm).

P-A-KI-SZ-TÁN[1]: mecsetek és katonai barakkok között

Csicsmann László

Kulcsszavak: két nemzet teória – Pandzsáb – Pastunisztán-kérdés – Durand-vonal – Muszlim Liga – Dzsinna – Abul ala Maududi – deobandi iskola – Dzsamaat-i-Iszlámi – az urdu nyelv – mohadzsirok – biraderi – Kasmír – Avámi Liga – Kelet-Pakisztán/Banglades – kalasnyikov-kultúra – zakát – síita-szunnita konfliktus – „becsületgyilkosságok" – Pervez Musarraf.

Nagy-Britannia 1947 augusztusában India kettéosztása mellett döntött, így a két nemzet teória értelmében megszületett India, megörökölvén a korábbi Brit-India közigazgatását és intézményrendszerét, másrészről megalakult Pakisztán, mint az indiai muszlim nemzetet képviselő állam. Pakisztán létrejöttekor ugyanazon problémákkal küszködött, mint bármely gyarmati sorból felszabadult ország, ugyanakkor az államalapítás nehézségeit még az is súlyosbította, hogy az ország működéséhez szükséges intézményi struktúrát a semmiből kellett felépíteni. Az „alapítóatyák" tapasztalatlansága jelentős gazdasági és biztonságpolitikai kihívásokkal, valamint etnikai viszályokkal párosult, amelyeket az iszlám közösségformáló erejével kíséreltek meg eloszlatni. Pakisztán ugyan nem tartozik a klasszikus bukott államok sorába, ugyanakkor kétségtelen, hogy eleve bukott államként született meg. Az ország politikai vezetése kezdetektől fogva a hadsereg és az iszlamisták „házasságának" kelepcéjébe került (Haqqani, 2005), aminek következtében egy másodlagos politikaformáló hatalmi központ épült ki az országban. Pakisztán történelme során két ízben merítette ki a bukott államiság fogalmát: egyrészről az 1947-es államalapításkor, másrészről 1971-ben, amikor az etnikai viszályok következtében területének hatodrészét, lakosságának pedig felét veszítette el. E két időszakot leszámítva sem beszélhetünk egy tökéletesen működő államról, hiszen a függetlenné váláskor létező etnikai, gazdasági és vallási ellentétek, valamint biztonságpolitikai kihívások napjainkig is fennállnak, annak ellenére, hogy Pakisztán jelentős társadalmi és gazdasági változásokon esett át. Ha a bukott államiság fogalmát nem állapotként, hanem egy hosszabb távú folyamatként értelmezzük, akkor vitán felüli, hogy az ország Banglades kiválását követően, különösen a Szovjetunió afganisztáni kivonulása után, ismét a bukott állammá válás ördögi körébe került (folyamatosan a bukás felé tartó államként – tehát mint „*failing state*"). Az 1980-as években kialakult „kalasnyikov-kultúra", valamint a hadsereg mindenhol jelenlévő láthatatlan keze, a szektariánus villongások és az etnikai

viszályok, a gazdasági problémákkal és a terrorizmussal karöltve, Pakisztánt gyenge állammá (*weak state)* minősítik.

Pakisztán megközelítőleg 160 milliós lakossága, nukleáris programja és nem utolsósorban geopolitikai elhelyezkedése folytán az Egyesült Államok kulcsfontosságú érdekszférájába tartozik (*pivotal state)*. Az esetleges államkudarc nemcsak a 160 milliós lakosságot veszélyeztetné, hanem súlyosan érinthetné egész Dél-Ázsia, sőt akár a Közel-Kelet biztonságát is (Chase, Hill és Kennedy, 1996:48.). Pakisztán stratégiai helyzete folytán különösen fontos rámutatni azon történelmi folyamatokra, amelyek törékennyé teszik az államot, valamint a nemzetközi közösség azon kísérleteire, hogy megmentsék Pakisztánt az államkudarctól (lásd az amerikai segélypolitika vitatott hatásait). Jelen tanulmány egy folyamatként fogja fel az államkudarc kérdéskörét, és három időszak (1947, 1971 és az 1989 utáni periódus) jellegzetességeit feltárva igyekszik bemutatni a pakisztáni bel- és külpolitika összefüggéseit.

Pakisztán: egy új állam vallási alapon

Pakisztán 1947. augusztus 15-én olyan nyomasztó társadalmi és gazdasági problémák közepette, a politikai elit minimális konszenzusát nélkülözve jött létre, hogy fennmaradása évekig kérdőjeles volt. A későbbiekben ismertetendő nehézségeket azonban leegyszerűsítés lenne pusztán az államalapítás körülményeire visszavezetni, ugyanis a gyarmati múlt előrevetítette ezen viszontagságokat. India északnyugati tartományait a britek viszonylag későn, a 19. század közepe folyamán foglalták el. Az ekkor bekebelezett területek státusa és politikai berendezkedése teljesen eltérő volt India más részeihez képest. A később Pakisztánt alkotó területekre, Bengál kivételével, a britek egyfajta biztonsági államként tekintettek, bekebelezésüket ugyanis nem kereskedelmi, hanem biztonsági érdekek motiválták. Északnyugat-India, azaz Pakisztán kitűnő lehetőséget biztosított az orosz előrenyomulás megfékezésére, Afganisztán féken tartására, illetve India kereskedelmi szempontból fontos területeinek védelmére. A britek Belúcsisztánt és a határmenti tartományt amolyan ütközőállamként fogták fel, amely bufferzónaként szolgált Afganisztán és Pandzsáb tartomány között. A brit biztonsági állam fő letéteményese Pandzsáb tartomány volt, amely a legjelentősebb gazdasági, katonai és politikai szerepet töltötte be a XIX. században. Ez a tény előrevetíti Pandzsáb domináns szerepét Pakisztánon belül, ugyanis például az indiai hadseregben is a pandzsábiak játszottak meghatározó szerepet (Talbot, 1998:55). Pandzsáb infrastrukturális szempontból is élen járt, a vasútépítés gazdaságilag is életképessé tette a

tartományt. A brit gyarmati jelenlét Pakisztánban igen szegényes politikai kultúrát hagyott maga után, szemben India más részeivel, ahol szélesebb körű politikai részvétel bontakozott ki. Az északnyugati területeken a britek főleg a helyi földbirtokos törzsi előkelőségekkel szövetkeztek, és alapvetően a status quo fenntartása volt a céljuk, amiben főleg a biztonsági-katonai szervezetekre támaszkodtak. Ebből a szempontból Bengál az egyedüli kivétel, ahol nem beszélhetünk biztonsági államról, következésképpen inkább kereskedelmi szempontok motiválták a gyarmatosítókat, és a politikai kultúra is fejlettebbnek bizonyult (Talbot, 1998:60). Összességében a brit gyarmati közigazgatásnak négy olyan következménye volt, amelyek nagyban hozzájárultak a későbbi államkudarcokhoz: 1. Pandzsáb domináns szerepe; 2. a hadsereg túlsúlya a belpolitikában; 3. a politikai vezetés autoriter jellege, amely a helyi földbirtokos réteg és a szúfizmus előkelőségeire (*pir)* épített, szemben a nép által választott képviselőkkel; 4. az ún. Pastunisztán-kérdés, amely a XIX. század nagy játszmájára vezethető vissza, amelynek keretében Oroszország és Nagy-Britannia elhatárolták közép-ázsiai érdekszféráikat. Az egyeztetés során, 1893-ban megállapított Durand-vonal Afganisztán és az akkori Brit-India határát, azaz a mai afgán-pakisztáni határt jelölte ki, amelynek keretében nem vették figyelembe az etnikai határokat. Így ma Pakisztán területén több millió pastu él. E négy történelmi tényező napjaink Pakisztánjának a legsúlyosabb problémáit képezi.

A továbbiakban kitüntetett figyelmet szentelünk a két nemzet teória bemutatásának, ugyanis az elméleti szakirodalom a bukott állammá válás egyik okaként tartja számon az egymással versengő nemzeti ideológiák jelenlétét egy országon belül (lásd: Stohl és Lopez, 1998). Pakisztán alapító atyjaiként két neves politikust szokás megemlíteni, a költő-filozófus Mohamed Ikbált és az 1906-ban alakult Muszlim Liga vezetőjét, Mohamed Ali Dzsinnát. Lényegében e két gondolkodó szállt először síkra egy önálló állam mellett az indiai muszlimok számára, ugyanis szerintük egy egységes Indiában a hindu dominancia következtében rabszolgasorba kerülnének a muszlimok. A Pakisztán-állameszme tehát kifejezetten a vallás és a nemzet fogalmának összekapcsolásával született meg, vagyis az iszlám szolgált a legitimáció alapjául. Dzsinna az iszlám mellett az urdu nyelvet tekintette a nemzeti ideológia legfőbb alkotórészének, amelynek révén egyesíteni kívánta az alapvetően heterogén lakosságot. A Muszlim Liga ugyanakkor folyamatos külső fenyegetettség-érzést kreált a lakosság körében, így Pakisztán a kezdetektől fogva kifejezetten India-ellenes külpolitikát képviselt (Haqqani, 2005:1-30). E hármasság, tehát az iszlám, az urdu nyelv és az India-ellenesség napjainkig is része Pakisztán államideológiájának.

Az **iszlám** látszatra valóban egyesítette a pakisztáni lakosságot, hiszen Nyugat-Pakisztánban a lakosság több mint 95 százaléka muszlim volt, de Kelet-Pakisztánban is elérte

ez az arány a 80 százalékot. A későbbi Banglades területén azonban jelentős lélekszámú hindu kisebbség maradt még a kettéosztást követően is. A Muszlim Liga amellett érvelt, hogy mindenki, aki elutasítja a két nemzet teóriát, valójában hitetlen (*káfir)*, hiszen az állam éppen az iszlám nevében jött létre. Az 1940 és 1947 közötti függetlenségi mozgalom éveiben nem sikerült tisztázni, hogy milyen iszlámról is van szó. Maga Dzsinna és a Muszlim Liga szekuláris irányultságú volt, és annak ellenére, hogy a vallásra hivatkozott, alapvetően szekuláris államot képzelt el. Ezt bizonyítja Dzsinna 1947. augusztus 11-én elhangzott beszéde is, amelyben törvény előtti egyenlőségről, toleranciáról és egy szekuláris állam alapjairól beszélt. Haqqani úttörő könyvében rámutat arra, hogy valójában a politikai elitnek, sőt még magának Dzsinnának sem voltak konkrét elképzelései az állam tényleges felépítéséről, és a döntések *ad hoc* jellegűek voltak. „Senki nem volt tisztában Pakisztán valódi jelentésével, a pontos földrajzi határait leszámítva" (Jalalt idézi Haqqani, 2005:9). A Muszlim Liga az indiai muszlimok kizárólagos képviseletének szellemében lépett fel, kizárva az alternatív véleményalkotás lehetőségét, annak ellenére, hogy nem minden indiai muszlim értett egyet a mozgalom nézeteivel. Az ortodox vallási tudósok (*ulema*) kifejezetten ellenezték az iszlám és a területi alapú nacionalizmus fogalmának összeegyeztethetőségét, és elutasították egy territoriális elvre épülő muszlim állam létrehozását. Pakisztán legjelentősebb iszlamista mozgalmának, az 1941-ben alapított Dzsamaat-i-Iszláminak az alapítója és fő teoretikusa, Szájjid Abul ala Maududi (1903-1979) a Muszlim Ligát, de különösen a nyugati életvitelű Dzsinnát, aki mellesleg nem volt vallásgyakorló[2], mélyen megvetette és alkalmatlannak tartotta az állam vezetésére. Érvelése szerint Pakisztánt, ha már egyáltalán létrejött, az arra alkalmasaknak kell irányítaniuk, akik tisztában vannak Allah törvényeivel. Maududi a politikai élet felülről jövő teljes iszlamizációját hirdette, elutasítva a szekuláris berendezkedés elvi lehetőségét is. Maududi nézetei az 1970-es évek végén, Zia ul-Hakk katonai diktatúrája alatt beépültek az államvezetésbe (lásd: Ali, 2002:170-174).

A két nemzet teória támogatói főleg az aligarhi mozgalom[3] képviselőihez tartoztak, amely alapvetően a modernista irányzat pakisztáni megfelelője. Az aligarhi mozgalom a nyugati tudományok átvételét és az iszlám, valamint a nemzet fogalmának összeegyeztethetőségét hirdette, szakítva a tradicionalista és az iszlamista koncepciókkal. Az ún. barelvi iskola szintén kiállt Pakisztán létrehozása mellett; ez az iskola főleg a szúfizmushoz és a szúfi szentek sírjai köré szerveződő közösségekhez kapcsolódik, azaz a tradicionális népi iszlámot reprezentálja (Talbot, 1998:27-30). A Muszlim Liga pandzsábi választási győzelmében (1946) óriási szerepet játszott a szúfi rendek vezetőivel (*pir*) való összefonódás, amely nélkül a párt nem lett volna képes ilyen eredményeket elérni. A Muszlim

Liga egyébként egy meglehetősen szervezetlen mozgalomnak számított, amely nem volt mentes a belső hatalmi harcoktól sem. Mohamed Ali Dzsinna, mint egy karizmatikus, de ugyanakkor autoriter személyiség tartotta kézben, erőteljesen centralizálva, a párt irányítását. Néhány évvel korábban a Liga szinte ismeretlen politikai erőnek számított a későbbi pakisztáni területeken. A Pakisztán és az iszlám kapcsolatáról folyó vita nem zárult le az állam 1947-es megalapításával, ugyanis az éppen hatalmon lévő politikai irányítás a maga kénye-kedve szerint értelmezte a fogalmat. A Pakisztán létrejöttét ellenző vallási mozgalmak, mint a deobandi iskola[4] és a Dzsamaat-i-Iszlámi képviselői végül kénytelen-kelletlen beletörődtek az új állam létrejöttébe, és követelték a sarí'a bevezetését, vagyis hogy Allah államát Allah törvényei szerint irányítsák.

Az **urdu** mint hivatalos nyelv ideológiája szintén a Muszlim Liga egyik alapelvét képezte, annak ellenére, hogy ebben a kérdésben sem alakult ki egyértelmű konszenzus. Az urdu nyelvet a pakisztáni lakosság hét, maximum nyolc százaléka beszéli, és főként a városban élők körében terjedt el (Weiss, 1999:142). Az urdu nyelv hivatalossá tételét elsősorban a Muszlim Liga azon képviselői szorgalmazták, akik a hindu többségű területekről Pakisztánba menekültek. Különösen az indiai Uttar Prades és Bihar államok muszlim elitje formálta a Muszlim Liga vezetését, ők főleg Szind tartományban telepedtek le, és *mohadzsirok*nak[5] nevezték őket. Hussain Haqqani és Ian Talbot egyaránt utalnak arra az érdekes tényre, hogy a Muszlim Liga fő ereje, következésképpen a két nemzet teória fő támogatói, nem a pakisztáni, hanem az indiai területek muszlim kisebbségéből kerültek ki (Haqqani, 2005:4; Talbot, 1998:66-94). A mohadzsirok a független Pakisztán belpolitikai életében domináns szerepre tettek szert, szinte valamennyi közintézményben kimutatható a túlsúlyuk, mind a mai napig. Az urdu nyelv legfőbb ellenzői Bengál, azaz a későbbi Banglades lakói voltak, akik elvetették az egyetlen hivatalos nyelv gondolatát. Bengálban, csakúgy, mint Pakisztán nyugati tartományaiban, az átlagemberek nem értették és nem használták az urdu nyelvet. Dzsinna következetesen visszautasított minden olyan követelést, amely az urdu mellett más nyelveket tett volna hivatalossá, azzal érvelve, hogy az aláásná a nemzeti egységet, és kiszolgáltatná az országot az indiai beavatkozásnak. A Muszlim Liga bengáli politikai vezetői között akadtak azonban olyanok, akik az egységes Pakisztán helyett egy különálló bengáli államban gondolkodtak, arra hivatkozva, hogy Kelet-Pakisztán kulturálisan eltérő sajátosságokkal bír Nyugat-Pakisztánhoz képest. Nyelvi téren komoly vita bontakozott ki a bengáli nyelv történelmi eredetét illetően, ugyanis a Muszlim Liga Dzsinnát támogató szárnyának képviselői a bengálit a hindi és a szanszkrit nyelvre vezették vissza, ami eleve kizárta, hogy az urdu mellett elfogadásra kerüljön, hiszen ez megnyitotta volna az utat

az indiai befolyás előtt, ami a Muszlim Liga tagjait mély félelemmel töltötte el. A Muszlim Liga bengáli szárnyának képviselői ezért 1942-ben létrehozták a Kelet-pakisztáni Újjászületés Társaságát (*East Pakistan Reneissance Society*), amely elutasította a vallás egyesítő szerepét, és a bengáli lakosságot különálló nemzetként definiálta (lásd: Talbot, 1998:90). 1947-ben azonban Dzsinna elmélete győzedelmeskedett, mely szerint az iszlám egyesítette a különböző kultúrájú népeket – legalábbis 1971-ig biztosan. Az urdu nyelv sikerének nem örvendett Szind és Pandzsáb lakossága sem, hiszen az ország területén a legtöbben a pandzsábi, és másodsorban a szindi nyelvjárásokat beszélik.

A harmadik nemzetformáló ideológiává az **India-ellenesség** lépett elő, amely a függetlenségi mozgalom időszakában főként az Indiai Nemzeti Kongresszus és a Muszlim Liga szembenállásában testesült meg. A Muszlim Liga elvetette a Gandhi-féle szekuláris és egységes India koncepcióját, mondván bármilyen alkudozás Pakisztán kérdésében végül India pozícióját erősítené meg, következésképpen a muszlimok kárára történik. Számos történeti munka érvel ugyanakkor amellett, hogy valójában Dzsinna csupán maximális célkitűzésként fogalmazta meg a két nemzet teóriát, és az indiai muszlimok számára biztosított széleskörű autonómiát kielégítő eredménynek tartotta volna (lásd: Ali, 2002:170). A második világháború alatt indított Gandhi-féle polgári engedetlenségi kampány a briteket hirtelen a Muszlim Liga mögé sorakoztatta fel. Ezzel magyarázható az is, hogy valójában az új állam felépítésére nem igazán alakultak ki konkrét elképzelések. Tulajdonképpen a Muszlim Liga mind intézményileg, mind a humán tőke szempontjából felkészületlen volt az állam irányítására, a semmiből való felépítésére pedig még kevésbé volt alkalmas. Az Indiával szemben való meghatározottság Pakisztán elmúlt 60 esztendejének belpolitikai kérdéseiben, de különösen a szeparatizmus kérdésében végig megjelent: az államalapítók a függetlenséget követően mindenirányú kisebbségi követelést – mint például a Pastunisztán-tervet – az indiai befolyással azonosítottak, amelynek célja Pakisztán megsemmisítése, mivel – pakisztáni érvelés szerint – India sohasem törődött bele a kettéosztásba. Az iszlám, az urdu nyelv és az India felől érkező külső fenyegetettség olyan mesterséges nemzeti ideológiát jelentettek, amelyek jelentősen hozzájárultak az államkudarc kialakulásához. Ennél is súlyosabbak voltak azonban Brit-India kettéosztásának gazdasági és politikai következményei.

A szétválás gazdasági és politikai következményei

Pakisztán Brit-India területének 23 százalékát, lakosságának pedig 18 százalékát örökölte, továbbá jogosult volt az államvagyon 17,5 százalékára (Talbot,1998:95). Az újonnan létrejött

ország azonban képtelen volt a lakosság növekvő szociális igényeinek kielégítésére és gazdasági problémáinak megoldására. A különálló állam támogatottságának gondolata az indiai muszlimok marginalizált társadalmi és politikai helyzetéből táplálkozott. Történelmi okokra vezethető vissza, hogy Brit-India közigazgatásában, azaz a formálódó politikai elitben, a muszlimok arányukat tekintve relatíve alacsony számban vettek részt. Pakisztán tehát egy olyan álmot testesített meg a Muszlim Liga szerint, amely paradicsomi állapotokat teremthet a sanyarú sorsú indiai muszlimság számára. Ez mindenképpen téves számításokon alapult, hiszen az ország függetlenségekor gyakorlatilag eleve bukott államnak számított. A hidegháborús nemzetközi rendszer logikája az önrendelkezés jogára hivatkozva számtalan bukott államot teremtett meg és tartott életben (lásd: Helman és Ratner, 1993). Kétségtelenül ilyennek számított Pakisztán is.

A legsúlyosabb kérdés az ország gazdaságának megreformálása és egy ipari struktúra kiépítése volt. Pakisztán Brit-India ipari üzemeinek mindössze tíz százalékát kapta, aminek következtében alapvetően a mezőgazdasági szféra dominálta az ország életét. Az indiai szubkontinens kettéosztása a gyarmati gazdaság egységének megbontását is jelentette. Pakisztán 1947-ben a világ jutatermelésének 75 százalékát adta, miközben egyetlen feldolgozóüzemmel sem rendelkezett, hiszen ezek mind Indiához kerültek (Haqqani, 2005:11). Kelet-Pakisztán gazdaságát rendkívül súlyosan érintette az ipari központ szerepét betöltő Kalkuttának az elvesztése, ahol a jutafeldolgozás folyt. A lakosság jelentős része vidéken élt, az urbanizáció és az iparosodás nagyon kezdetleges szinten tartott, a városi lakosság például a 20 százalékot sem érte el. Az államvagyon mellett a hadsereget és a különböző hadieszközöket is ketté kellett osztani, ami fokozta a biztonsági kockázatot. Pakisztán Brit-India hadseregének 30, a hadiflotta 40, míg a légierő 20 százalékában részesedett (Haqqani, 2005:26). A függetlenség pillanatában Pakisztánból jelentős tőkekivonás kezdődött el, amelynek összege több milliárd rúpiára volt tehető. Brit-India északnyugati területeinek gazdasági életében a kisebbségben lévő nem-muszlimok domináltak, vagyis a kereskedelmi élet és a pénzügyi világ a hinduk és a szikhek kiváltsága volt. A nem-muszlim kisebbségek a leginkább urbanizált lakosságát jelentették Pakisztánnak, sorsukat azonban kilátástalannak és bizonytalannak érezték egy muszlim állam keretei között. A tőkekivonás óriási kivándorlással is párosult, amelynek következményeire még visszatérünk. Érdemes elöljáróban leszögezni, hogy a hinduk és a szikhek gazdasági pozícióit az Indiából érkező *mohadzsirok* teljes egészében átvették. Gazdasági téren azonban szólnunk kell azokról a félig-meddig feudálisnak nevezhető viszonyokról is, amelyek fennmaradtak, sőt újratermelődtek a függetlenné vált államban. Korábban kitértünk arra, hogy a vidéki

földbirtokos réteg politikailag megerősödött a függetlenségi mozgalom időszakában, hiszen együttműködött a Muszlim Liga vezetőivel. Az ún. *biraderi*[6] réteg napjainkban is kezében tartja a helyi hatalmat, amivel sikeresen konzerválta a megmerevedett vidéki struktúrát, és politikailag növelte a szakadékot a vidéki lakosság és vezetői között (lásd: LaPorte, 1999:59; Talbot, 1998:30).

Az India és Pakisztán közötti vagyonmegosztás nem ment zökkenőmentesen, ugyanis 1947 októberében kirobbant az első indiai-pakisztáni háború, amelynek következtében India jelentős összegeket nem utalt át Pakisztánnak, arra hivatkozva, hogy abból az India elleni háborút fedeznék. Mahatma Gandhi a halála előtti hetekben éhségsztrájkba kezdett, aminek eredményeként Nehru végül beleegyezett az összeg átutalásába. Anyagilag a háború költségei is jelentős megpróbáltatást jelentettek az új állam számára, hiszen Pakisztán első éves költségvetésének 70 százalékát (!) a kasmíri háborúra fordította (Haqqani, 2005:29). Ehelyütt nem szólhatunk bővebben a kasmíri kérdés kiváltó okairól, inkább a pakisztáni oldal szempontjait elemeznénk. Kasmírra[7], amely alapvetően muszlimok lakta tartomány volt, a két nemzet teória értelmében logikusan Pakisztán formált igényt, annak ellenére, hogy a Mountbatten-terv értelmében a hindu származású fejedelemnek, Hari Szingnek volt joga eldönteni a hovatartozás kérdését. Dzsinna és a katonai vezetés arra számított, hogy a kasmíri lakosság alapvetően Pakisztán mellett áll, és egy alacsony intenzitású fegyveres konfliktus a kasmíriak felkeléséhez vezethet. 1947. október 22-én pastu (patan) származású törzsi harcosok (ún. *laskar*) törtek be Kasmírba, hogy elősegítsék a tartomány Pakisztánhoz való csatolását. A pakisztáni hadsereg az iszlám nevében bátorította fel a törzsi harcosokat a háborúra, amely jelen esetben egyfajta nemzeti egységformáló szerepet töltött be, és elterelte a figyelmet a belső problémákról. A törzsi inváziót a hadsereg a vallástudósok fatvájával[8] támasztotta alá, akik dzsihádot hirdettek Indiával szemben, a törzsi erőket pedig mudzsahedeknek nevezték.[9] A katonaság az első indiai-pakisztáni háborútól kezdve lényegében a Dzsinna által lefektetett, a fentiekben ismertetett alapelveket, azaz az iszlámot és az India-ellenességet használta fel politikájában. A katonaság a pakisztáni politikai élet egy meghatározó, mondhatni domináns intézményévé nőtte ki magát, ami közvetlenül visszavezethető a függetlenné válás folyamatára. Korábban kitértünk arra, hogy a brit gyarmati közigazgatást nem a kereskedelmi, hanem a biztonsági szempontok dominálták, amelyek alapvetően nem a nép részvételén alapuló intézmények jelentőségét növelték, hanem a status quót fenntartó katonaságét. A katonaságot pedig kimondottan a pandzsábiak és részben a pastuk alkották/alkotják, akik lényegében az ország bel- és külpolitikáját

ellenőrizték. A katonaság és a titkosszolgálatok kiemelt szerepére a későbbiekben még visszatérünk.

A kettéosztás politikai következményei közül leginkább az óriási menekülthullámot emelhetjük ki. Pakisztánban minden tizedik lakos Indiából menekült el a muszlimok elleni pogromok miatti félelemben. A mohadzsirok főleg Pandzsábban és Szindben telepedtek le, ami komoly etnikai feszültségekhez vezetett, hiszen ők a Muszlim Liga, és ebből következően a közigazgatás főbb szerveit ellenőrizték. Pakisztánt pedig a hindu és a szikh lakosság hagyta el India irányába, különösen a határ mentéről. A szétválással földünk egyik legnagyobb népvándorlása kezdődött meg, amelyet alapvetően az intolerancia határozott meg. Családok, amelyek évtizedeken keresztül szomszédok voltak, hirtelen egymásnak estek, és szélsőséges esetben lemészárolták egymást. *„Az áldozatok száma iszonyatos volt. A Lahor és Amritszár közötti 70 km-es útszakasz széle egyetlen hosszú sírveremmé változott."* – emlékszik vissza Collins és Lapierre (Collins és Lapierre, 2001:307). A halálos áldozatok száma meglehetősen magas volt, egyes becslések szerint az egymillió főt is elérte. A mészárlás és a menekülthullám[10] egy olyan nem szándékolt következmény volt, amelyre sem Dzsinna, sem más pakisztáni vezetők nem számítottak. Kelet-Pakisztánba kb. 700.000 menekült érkezett az indiai Uttar Prades és Bihar államokból (Talbot, 1998:101). A kialakult helyzetért lényegében minden egyes vallási felekezet tagjai felelőssé tehetők, hiszen pandzsábi muszlimok öltek szikheket és hindukat, illetve hinduk öltek muszlimokat. Pakisztánban főleg Lahorban és Karacsiban alakult ki rendkívül súlyos szituáció, ami a mai napig érezteti hatását, kiváltképpen a csekély létszámú keresztény lakossággal szemben gyakoriak az atrocitások. Karacsiban a mohadzsirok és az „őslakos" szindi lakosság közötti összecsapások az elmúlt években mindennapossá váltak.

A gyarmati közigazgatás sajátos vonásai és a szubkontinens kettéosztásának módja - összefoglalva - az alábbi hosszú távú következményekkel terhelték meg Pakisztán mindennapjait:

1. **Pandzsáb** domináns szerepével az ország életében, amelyet számos szakértő Pakisztán pandzsábizációjaként emleget. Az ország gazdasági és politikai életében, valamint a hadseregben Pandzsáb felülreprezentált pozíciót birtokolt, amelyet ideig-óráig az iszlám umma egyesítő erejével el lehetett tusolni, azonban hosszabb távon nem lehetett nem venni tudomást erről. Különösen az 1950-es években kibontakozó szindi nacionalizmus, illetve a bengáli nemzeti mozgalom két olyan kihívást jelentettek, amelyek ereje felülmúlta Dzsinna képzelőerejét. Szind Pakisztán újdonsült fővárosát, Karacsit leszámítva alulfejlettnek számított – itt

alapvetően a helyi földesurak (*vadera*) dominálták a szinte rabszolgasorban lévő parasztságot (*hari*). Szind mezőgazdasága az 1920-as, ’30-as évek fordulóján jelentős fejlődésen ment keresztül, az új öntözőrendszer kiépítésével azonban a félsivatagos terület hátrányait nem sikerült leküzdeni. Karacsi ezzel szemben a brit idők alatt komoly kikötővárossá, mi több, kereskedelmi és pénzügyi központtá nőtte ki magát, amelynek lakossága rohamosan növekedett. Karacsi uraivá 1947-ben a mohadzsirok váltak, ami kiélezte az etnikai feszültségeket. Szind első főminisztere, Ajub Khuro testesítette meg a helyi nacionalizmus bástyáját, aki ellenezte Dzsinna politikáját a menekültek befogadása és Karacsi fővárossá való kijelölése kapcsán, hangsúlyozván Szind alárendelt szerepét az ország életében (Ziring, 1997:80-82). Dzsinna politikájának támogatottsága az Északnyugati Határtartományban (*North-West Frontier Province, NWFP*) sem volt túl magas, ugyanis az ott élők politikai vezetője, Abdul Ghaffar Khán inkább a Mahatma eszméivel szimpatizált, amelyek az indiai szubkontinens népei közötti békét hirdették, szemben Dzsinna megosztásra törekvő politikájával. Abdul Ghaffar Khánt a határmenti Gandhinak is szokták becézni (Ziring, 1997:85). Ghaffar Khán Dzsinnával való szembenállása ellenére végül nem vetette fel a Pastunisztán- (vagy Paktunisztán-) kérdést, amely a pastuk által lakott határmenti területek autonóm státusára vonatkozott volna. A pastu kérdés azonban a függetlenséget követő évtizedekben így is kiéleződött, különösen az Afganisztánhoz fűződő viszony kapcsán.

2. A két nemzet teória mögött meghúzódó ideológia a kezdetektől fogva kiemelt szerepet biztosított a **katonaság** számára. A katonaság vált Pakisztán Indiától való megmentésének fő letéteményesévé, hiszen az ország lakossága egy permanens biztonságpolitikai fenyegetettség közepette élt, legalábbis az alapítóatyák szerint. Pakisztánt joggal tarthatjuk pretoriánus államnak, ahol a katonaság átpolitizálódott és felette a civil kontroll sem érvényesül. Az ország eddigi történetében a katonaság négy ízben vette át a hatalmat, mind a négy esetben (1958, 1969, 1977 és 1999) a demokrácia védelmére és a rend fenntartására hivatkozva. Ajub Khán 1958-as beiktatási beszédében például úgy fogalmazott: „*Végső célunk a demokrácia visszaállítása, de az emberek számára is felfogható demokráciáé.*” (Ajub Khant idézi Constable, 2001:17). Valójában Pakisztán sohasem volt demokratikus eddigi történelme során, ellentétben a szomszédos Indiával, ugyanis a Muszlim Liga nem tűzte zászlajára a szabad és általános választások megtartását.

A katonaság rendre felfüggesztette az alkotmányt, és a hadijog alkalmazásával kormányzott. Ajub Khán magát egy reformer, sőt forradalmár politikusnak tartotta, aki az antikommunista küzdelemben nyújtott segítségével megnyerte az Egyesült Államok szimpátiáját is. A katonaság a belpolitikában háttérbe szorította a sarí'a bevezetését követelő ortodox iszlamisták hadát (mint például a Dzsamaat-i-Iszlámit), ugyanakkor mindig is elkötelezett maradt az iszlám értékei iránt. Ajub Khán és a későbbi katonai diktátorok sem tekinthetők szekuláris felfogásúaknak, hiszen a háttérben mindig jelen volt részükről az iszlámra való hivatkozás. A katonaság és az iszlámizmus kvázi-házasságát azonban csak az 1970-es évektől számíthatjuk, amire még a későbbiekben kitérünk. Ajub Khán a második indiai-pakisztáni háborúban (1965-66) súlyos politikai és katonai vereséget szenvedett, ami az 1969-es lemondatásához vezetett. Lawrence Ziring egyébként a katonaság újra meg újra bekövetkező hatalomátvételét egy intézményi válsággal magyarázza, amelynek okát a politikai pártok szervezetlenségében látja, és különösen a Muszlim Liga válságának számlájára írja (Ziring, 1997:146). A hadsereg mellett a polgári és a katonai titkosszolgálatok is átpolitizálódtak, és több ízben különböző etnikai csoportokat játszottak ki egymással szemben. Az *Inter-Services Intelligence* (*ISI*), amely 1948-ban jött létre, koordinálja az egyes katonai titkosszolgálatokat, és különösen aktívvá vált az Egyesült Államokkal való kapcsolatok elmélyítésében, azzal a céllal, hogy katonai és gazdasági segélyeket kapjon egy modern hadsereg kialakítására (lásd: Haqqani, 2005:30). Az ISI az 1980-as évekre vált domináns intézménnyé, amit a Szovjetunió afganisztáni intervencióját követően az amerikai pénzek mudzsahedek közötti szétosztásában betöltött szerepének köszönhetett.

3. Pakisztán **külpolitikáját** az előbbiekben elemzett katonaság elképzelései jelentős mértékben meghatározták. Elemei a következők: India-ellenesség, stratégiai szövetség kialakítása az Egyesült Államokkal, illetve a pániszlámizmus. A külpolitikát annyiban érdemes ehelyütt megemlíteni, hogy valójában az Egyesült Államok segélypolitikájának óriási szerepe volt abban, hogy megerősítette a hadsereg pozícióját az évtizedeken át rendszeresen fizetett pénzek segítségével. A törekvés az amerikai támogatás megszerzésére és azzal egyidejűleg a pániszlámizmus támogatása olyan kétkulacsos politikát jelentett, amely mutatja, hogy a tábornoki kar bármit hajlandó volt kockára tenni Pakisztán megmentése érdekében. Az Egyesült Államokkal való lepaktálás ellenére az ország politikai

vezetői nem feltétlenül értettek egyet a szuperhatalom nemzeti érdekeivel, s nem osztották maradéktalanul alapelveit sem. Közben a kasmíri kérdés napjainkig meghatározó tényezője maradt a katonaság bel- és külpolitikai ambícióinak. A belső etnikai konfliktusokat és a gazdasági nehézségeket könnyen el lehet feledtetni a kasmíri háborúra való hivatkozással.

4. Pakisztánt permanens **gazdasági és társadalmi válság** jellemezte megalakulásától kezdve. A lakosság alapvetően apolitikus, mezőgazdaságból élő és zömében analfabéta volt 1947-ben, amit a menekülthullám csak súlyosbított. Pakisztán a fejlődő világ egyik legelmaradottabb országává vált, az egyes listákon máig általában az afrikai államok mellett emlegetik.

Pakisztán szétesése (1971): a bengáli függetlenségi törekvések

1969 márciusában Jahja Khán vette át az ország irányítását, ami előrevetítette a katonaság prolongált dominanciáját a polgári intézmények felett. Jahja Khán elődjéhez hasonlóan a demokráciára hivatkozott, és a körülmények függvényében ígéretet tett az általános választások kiírására. Az 1960-as, ’70-es évek fordulóján két olyan politikai erő emelkedett fel, amelyek egyaránt ellenezték a katonai junta uralmát. Az egyik a Pakisztáni Néppárt (*Pakistan People’s Party, PPP*) volt, amelyet a szindi származású politikus, Zulfikar Ali Bhutto irányított, és fő céljának a szegénység felszámolását, illetve a pandzsábi dominancia háttérbe szorítását tekintette, külpolitikájában pedig erőteljesebb Kína-barátságot hirdetett. A másik szorosan kapcsolódott az ébredező bengáli nemzeti mozgalomhoz, az Avámi Ligához (*Awami League*), amelynek vezetője, Mudzsibur Rahman sejk egy laza konföderációt szeretett volna Nyugat-Pakisztánnal. Az Avámi Liga alapvetően a bengáli lakosság érdekeit képviselte, amely hátrányos helyzetbe került a nyugat-pakisztáni, egészen pontosan pandzsábi hegemónia miatt. 1966-ban a 114 302 kormányzati alkalmazottból mindössze 27 648 származott Kelet-Pakisztánból, miközben az ország minden második lakosa bengáli volt. A hadseregen belül hét százalék volt a bengáliak aránya. Gazdaságilag is jól megfigyelhető a két országrész eltérő fejlődése, hiszen a nyugat-pakisztáni egy főre jutó GDP 61 százalékkal magasabb volt a kelet-pakisztáninál (Haqqani, 2005:61). Jahja Khán végül 1970-ben a demokratikus választások megtartása mellett döntött azért, hogy bebizonyítsa, tény, hogy a hadseregre szükség van Pakisztán megmentésében és a rend fenntartása érdekében. A diktátor lényegében az egyes politikai erők egymás elleni kijátszásába kezdett, amivel elképzelései szerint marginalizálni lehetett volna az ellenzéki politikai pártokat. Jahja Khán tehát

engedélyezte mind Zulfikar Ali Bhutto, mind Mudzsibur Rahman sejk indulását a választásokon, annak ellenére, hogy mindkét politikus a kampányában megkérdőjelezte a nemzeti egység iszlám vallásra hivatkozó fenntartását. Ráadásul mind a Pakisztáni Néppárt, mind az Avámi Liga a katonaság háttérbe szorítását és a politikai rendszer gyökeres megreformálását hirdette, ami Jahja Khánra nézve súlyos következményekkel járt. A katonaság hivatalosan az iszlámista pártokat (*Islam Pasand*) támogatta az 1970-es választás folyamán, és arra számított, hogy a különböző frakciók meggyengítik a két ellenzéki pártot. Az 1970-es választás tehát egy mérföldkő a hadsereg és az iszlamista mozgalmak közötti kapcsolatban. Jahja Khán azonban tévesen mérte fel az erőviszonyokat, ugyanis a szavazatok összeszámlálását követően napvilágot látott eredmény szerint az iszlámisták összesen a tíz százalékot sem érték el, és különösen lesújtó volt a Dzsamaat-i-Iszlámi szereplése, amely 138 helyből mindössze négyet szerzett meg. Jahja Khán az „oszd meg és uralkodj" klasszikus elve alapján vindikálta a hadseregnek a jogot, hogy a politikai irányítást magánál tartsa.

A választások eredménye meglepő volt, ugyanis mintha két különálló országban tartották volna meg azokat. Az Avámi Liga a 300 helyből 160-at szerzett meg, amellyel többséget alkothatott volna a Nemzetgyűlésben, annak ellenére, hogy Nyugat-Pakisztánban egyetlen helyet sem sikerült megnyernie (Talbot, 1998:200). A kiegyenlített politikai erőviszonyokat váró hadsereget váratlanul érte az Avámi Liga ilyen fölénye, amely önállóan is képes lett volna a kormányalakításra. A választás második helyezettje, a Pakisztáni Néppárt 81 helyet kapott; elsősorban Pandzsáb és Szind tartományban volt kiemelkedő a párt támogatottsága. Pakisztán jövője nagy mértékben függött a Jahja Khán, Zulfikar Ali Bhutto és Mudzsibur Rahman sejk közötti erőviszonyoktól. A katonaságnak meg lett volna a lehetősége arra, hogy visszavonuljon a barakkok mögé, és a háttérből szemlélje az eseményeket, mégis a beavatkozást választotta (Haqqani, 2005:64-66). Jahja Khán eközben elrendelte az 1971. március 3-ára kitűzött Nemzetgyűlés összehívásának határozatlan ideig történő elhalasztását, ami Dhaka utcáin tömegmegmozdulásokhoz vezetett. A katonai junta álláspontja teljes mértékben rugalmatlan volt Rahman hatpontos követelésével szemben, aki a gazdasági és a politikai irányítás decentralizálását tűzte zászlajára. Továbbá nem támogatta Banglades függetlenségét sem, ami végül fegyveres beavatkozáshoz vezetett. Mudzsibur Rahman sejket a katonaság Indira Gandhi politikai eszközének tartotta, akinek egyetlen célja Pakisztán megsemmisítése. Érdemes megjegyezni, hogy Rahmant már elítélték az 1960-as években (ún. *Agartala*-összeesküvés ügyében) indiai kapcsolatai miatt, ugyanis a vád szerint a pakisztáni hadsereg felkelésének megszervezésében segédkezett India oldalán (Talbot, 1998:190). A bengáli nemzeti mozgalom karizmatikus alakját Dhaka utcáin nem hazaárulónak, hanem

nemzeti hősnek tartották, aki hozzáfogott az önálló állami lét megteremtéséhez. 1971 márciusa folyamán az Avámi Liga vezetősége az utcán ünneplő lakosság követelései alapján megkezdte egy különálló állam alapjainak letételét. Rahman azonban tartózkodott attól, hogy hivatalosan deklarálja Kelet-Pakisztán függetlenségét, ami elviekben nyitva hagyta a tárgyalások lehetőségét. Jahja Khán közvetlen tanácsadói, a katonai vezérkar tagjai, gyors és kíméletlen fegyveres beavatkozást javasoltak, amellyel le lehet hűteni a felfokozott nemzeti érzületet. 1971. március 25-én Nyugat-Pakisztán az *Operation Searchlight* keretében lerohanta Dhaka utcáit és börtönbe zárta Rahmant. *„Egyetlen éjszaka leforgása alatt a megszálló katonák a Dzsamaat-i-Iszlámi kollaborátoraival elfoglalták a diákszállókat és az egyetemet. Több száz diák eltűnt… Mudzsib sejket letartóztatták és egy nyugat-pakisztáni börtönbe szállították."* – emlékszik vissza Tariq Ali (Ali, 2002:187). A bengáli katonák egy igen jelentős része Dhaka hindu lakosaival együtt a szomszédos Indiába menekült, ahol létrehozták a Mukti Bahini nevű felszabadító hadsereget, amelyet Indira Gandhi pénzzel és fegyverekkel támogatott. A Mukti Bahini hamarosan gerillaharcba kezdett a Jahja Khán vezette brutális elnyomással szemben, ami ismételten kínos helyzetbe hozta a pakisztáni tábornoki kart. Nyilvánvaló volt ugyanis, hogy amennyiben elveszítik Kelet-Pakisztánt, ez olyan csorbát ejthet a katonaság presztízsén, amely privilegizált politikai helyzetének az elvesztését jelentené. India szerepvállalása ugyanakkor jól jött Jahja Khán számára, hiszen a nyugat-pakisztáni lakossággal el lehetett hitetni a katonai intervenció szükségességét. Az áldozatok számát ez esetben sem könnyű megbecsülni, hiszen Mudzsibur Rahman sejk hárommilliós nagyságrendről beszélt, míg Tikka Khán[11] tábornok 34 000 halottról számolt be (Haqqani, 2005:73). A nyugat-pakisztáni katonaság lényegében egy „virtuális szent háborút" folytatott a hindu ellenséggel szemben Bengáliában (lásd: Ziring, 1997:358). Jahja Khán részéről fel sem merült a politikai megoldás gondolata, és a helyzetfelismerése is téves volt, ugyanis kizárta az indiai beavatkozás elvi lehetőségét is. Az indiai fegyverekkel indított gerillaháború arra késztette a hadsereget, hogy több hónapon keresztül megszállást gyakoroljon a bengáli lakosság felett. Jahja Khán ekkoriban egyébként az Egyesült Államok és a Kínai Népköztársaság támogatását magáénak tudhatta, ugyanis ő volt a közvetítő személy az amerikai-kínai kapcsolatfelvétel idején.

Indira Gandhi eközben tudatosan készült a Pakisztánnal szembeni háborúra, amelynek előzményeként 1971 augusztusában egy húsz esztendőre szóló szerződést kötött a Szovjetunióval, ellensúlyozva az amerikai-kínai-pakisztáni háromszöget. India azonban el akarta kerülni annak a látszatát, hogy egy másik ország belügyeibe beavatkozik, ezért megvárta, hogy Pakisztán kezdeményezze a támadást. 1971. december 3-án pakisztáni

repülőgépek indiai területen hajtottak végre támadást, amelyre India december 5-én válaszolt. A túlerőben lévő indiai csapatok két hét leforgása alatt súlyos vereséget mértek Pakisztánra, és elfoglalták Banglades fővárosát, Dakkát. *„A régi Pakisztán már évekkel ezelőtt meghalt, temetését azonban 1971. december 16-án tartották, amikor Niazi tábornok 93 000 fős hadseregével hivatalosan letette a fegyvert Dzsagdzsit Szing Arora tábornok előtt.”* (Ziring, 1997:369). Jahja Khán meg volt győződve arról, hogy Kína és az Egyesült Államok bármilyen Pakisztán elleni háborúban katonai segítséget nyújtana szövetségesének, ami a nemzetközi környezet helytelen felmérésén alapult. Nixon amerikai elnök mindössze annyit tett, hogy figyelmeztetésként a Bengáli-öbölbe küldte az *Enterprise* nevű hadihajót, amely nukleáris töltetek szállítására is alkalmas volt. Valójában Washingtont leginkább Moszkva esetleges közbelépése, és nem Iszlámábád veresége aggasztotta. A hadsereg katonai kudarcának komoly belpolitikai következményei voltak azon túlmenően, hogy Pakisztán elvesztette területének egyhatodát és lakosságának felét (Talbot, 1998:24). A nyugat-pakisztáni média hónapokon át győzelemről számolt be a lakosságnak, amely a nagyvárosok utcáin ünnepelte a hindu ellenséggel való leszámolás sikerét. Így az 1971 decemberi események amolyan hidegzuhanyként érték az embereket, akik értetlenül álltak Banglades függetlenné válása előtt. Jahja Khán egy új alkotmánytervezet bejelentésével próbált úrrá lenni a helyzeten, kijelentvén, hogy tartja magát az 1947-ben lefektetett alapelvekhez. A katonaságon belül azonban jelentősen megcsappant Jahja Khán támogatottsága, akit a fiatalabb szárny megkísérelt megbuktatni. Jahja Khán azonnal átadta a hatalmat Zulfikar Ali Bhuttónak, aki éppen az Egyesült Államokból tért haza. Bhutto hatalomra kerülése egy kompromisszum eredménye volt, amely kielégítőnek bizonyult mind a lakosság, mind a katonaság számára. Az új elnök ugyanis választási kampányában az életkörülmények javítását és a szegénység fokozatos felszámolását, azaz drasztikus változásokat ígért egy olyan országban, ahol demográfiai robbanás játszódott le. Hármas jelszavának megfelelően – *„kenyér, ruha, lakhatás”*[12] – európai életkörülmények kialakítását tervezte. E baloldali radikalizmus térnyerése a katonaságot azért nem nyugtalanította igazán, mert Bhutto szociális programját nem a hadikiadások megkurtításával kívánta elérni. Bhutto biztonságpolitikai koncepciója valójában semmiben sem különbözött a korábbi katonai juntáéhoz képest, hiszen Indiát az iszlám világ ellenségének színében tüntette fel, illetve szoros kapcsolatokat épített ki Washingtonnal is. A katonaság ráadásul, ismét az oszd meg és uralkodj elv alapján, támogatta a Bhutto hatalmát kezdetektől fogva ellenző iszlamista pártokat. A Dzsamaat-i-Iszlámi 1971. december 20-át, Bhutto beiktatásának napját „fekete napnak” nyilvánította, Bhuttót pedig korrupt és muszlimellenes politikusként állította be. Tegyük hozzá, Bhutto mindent megtett

azért, hogy félreállítsa az iszlám fundamentalistákat, hiszen 1971-72 folyamán számos kiadványukat betiltotta. Az iszlamisták számára különösen fájó pontnak bizonyult az 1972. júniusi szimlai találkozó Bhutto és Indira Gandhi között, amelyet hazaárulásként és a kasmíri önrendelkezési jog feladásaként értékeltek. Bhutto, felismervén az iszlamisták és a hadsereg közötti együttműködést, mindkét félnek gesztusokat tett. 1974-ben például beleegyezett egy olyan alkotmánymódosításba, amelynek értelmében az ahmedi szektát[13] nem-muszlimnak nyilvánították, illetve támogatta a katonaság új afgán-politikáját, amelynek keretében szponzorálta Burhanuddin Rabbani és Gulbuddin Hekmatjar pártjait, amelyek szoros kapcsolatban álltak a Dzsamaat-i-Iszlámival is (lásd: Haqqani, 2005:87-111). Pakisztán a Bhutto-éra alatt jelentős társadalmi és gazdasági átalakuláson ment keresztül, többek között ezért sem tekinthető bukott államnak ezen időszak alatt. Az 1977-es katonai puccs azonban egy újabb éra kezdetét jelentette, amelynek hatása napjainkig tart.

Az új Pakisztán: a kalasnyikov-kultúra és az iszlamizáció hálójában

1977. július 5-én Mohamed Zia ul-Hakk tábornok átvette a hatalmat azzal a szándékkal, hogy 90 napon belül kiírják a választásokat, mégis tizenegy esztendőn át maradt a katonai junta vezetője. Zia ul-Hakk tábornok elődeivel ellentétben nem csak politikai eszközként használta fel az iszlamizmust, hanem megkísérelte a politikai rendszer és a társadalom teljes körű átalakítását is a sarí'a előírásainak bevezetésével. A diktátor előnyben részesítette az iszlamizációt a gazdasági problémák kezelésével szemben, ugyanis a korrupcióra és az erkölcsi válságra az alapelvekhez való visszatérés lehetett szerinte az egyedüli gyógyír (Haqqani, 2005:135). (Zulfikar Ali Bhuttót közben gyilkosság miatt egy kirakatperben halálra ítélték; az ítéletet 1979-ben végre is hajtották.) A Zia ul-Hakk által felülről véghezvitt iszlamizáció azonban nem érintette a széles néprétegek vallási szokásait, sokkal inkább a hadsereg és a Dzsamaat-i-Iszlámi kapcsolatának szorosabbra fűzéséről volt szó. Egyedüli kivételként az oktatási rendszert említhetnénk, amely jelentős változáson esett át a katonai junta uralma alatt. Több tucat történelemkönyvet lecseréltek, vagy az államalapító mítoszok felhasználásával átírtak, és ezek alátámasztották a hadsereg politikai szerepét. Összességében elmondható, hogy a szektariánus villongásokat leszámítva a Zia-éra tizenegy éve relatíve stabil időszaknak számít Pakisztán történetében. Az iszlamizáció folyamatával azonban egy olyan szellemet szabadított ki a palackból, amely hosszabb távon a társadalmon belül törésvonalakat szült. Ezen törésvonalak az alábbiak:

1) Az 1970-es végén új konfliktusforrást jelentett a **síita-szunnita szembenállás**, ugyanis a Zia ul-Hakk által erőltetett iszlamizáció alapvetően az ortodox szunnita iszlám szellemében ment végbe. Pakisztán lakosságának kb. húsz százaléka tartozik a síiták közé, akiknek politikai szerepe különösen az 1979-es iráni iszlám forradalom győzelme után erősödött meg. Korábban a síita-szunnita ellentét elsősorban az *asúra* ünnepén jelentkezett, amikor a síita világ tradicionálisan megemlékezett a 680-ban lezajlott kerbalai csatáról és Husszein imám haláláról. A katonai junta vezetője azonban kötelezővé tette a *zakát*[14] fizetését, ami a síita közösség ellenállását váltotta ki. A síiták közösségükön belül nem kötelezték a hívőket a szegényadó megfizetésére, így a *zakát* kérdése 1979-ben a belpolitika homlokterébe került, és Iszlámábádban véres összecsapásokra került sor. A tüntetések során a síiták kivívták mentességüket a kötelező adó alól, azonban újabb követelésekkel léptek fel az őket megillető politikai reprezentáció kapcsán (lásd: Talbot, 1998:271; Haqqani, 2005:141). A síita-szunnita rivalizálás különösen az 1980-as években mérgesedett el, ugyanis mindkét közösségen belül megjelent egy kis létszámú radikalizálódott kisebbség, amely militáns szervezeteket hozott létre. A síita ellenzék 1979 áprilisában megalapította a *Tehrik-e Nifaz-e-Fiqh-e-Dzsafarija* (Mozgalom a Síita Vallásjog Bevezetéséért) elnevezésű mozgalmat, amelynek vezetője, Allama Arif Husszein, Khomeini ajatollah tanításaira építette politikai nézeteit. Husszein merénylet áldozata lett, és halálát követően a mozgalom kettészakadt, mikor kivált belőle a *Szipa-e-Mohamed* nevű szervezet, amely merényletekkel és gyilkosságokkal hívta fel magára a figyelmet. A szunnita oldalon pedig az 1980-as évektől vált aktívvá a *Szipah-i-Szaba-i-Pakisztán*, amely a deobandi iskolához tartozik, és azt követeli, hogy a nem-szunnita muszlim vallási felekezeteket zárják ki az iszlámból. Továbbá megemlítendő a *Szunni Tehrik* nevű szervezet, amely a barelvi iskolához kapcsolódik, és fegyveres támadásokat kezdeményezett, főként a keresztényekkel szemben. (lásd: Talbot, 1998:271-272). Ezen szervezetek a felelősek az elmúlt évek vallási összecsapásaiért, amelyek főleg Karacsiban váltak mindennapossá.

2) **Gazdasági téren** a Zia-éra a bevételek szempontjából meglehetősen pozitív színben tüntethető fel, ugyanis Pakisztán sikeresen fordult a közel-keleti olajmonarchiák felé a pániszlamista aspiráció keretében, ami jelentős bevételnövekedést jelentett. Pakisztán külpolitikai orientációjában Banglades elvesztését követően meghatározó szerepet tölt be a Közel-Kelet, különösen Szaúd-Arábiával épített ki baráti viszonyt. Az 1980-as évek új anyagi forrását jelentette a több mint egymillió pakisztáni munkavállaló, akik az Öböl térségéből hazautalt jövedelmeikkel segítettek a folyó fizetési mérleg kiegyenlítésében. Az 1980-as, ’90-es évek fordulójára megjelent egy markáns középosztály is, elsősorban a városi lakosság

körében, amely a földbirtokos elittel szemben a gazdasági liberalizációban és politikai változásokban volt érdekelt. Továbbá az Afganisztánban harcoló mudzsahedek kiképzésében nyújtott segítségért Pakisztán 1978 és 1988 között 2,5 milliárd dollár gazdasági és 1,7 milliárd dollár katonai segélyt kapott az Egyesült Államoktól (Haqqani, 2005:152). A pozitív fejlemények ellenére Pakisztán nemzetgazdasága ugyanazon „feudális" viszonyokat tükrözi, mint 1947-ben. A lakosság számának évi megközelítőleg három százalékos növekedésével Pakisztán a demográfiai robbanás által legsúlyosabban érintett országok közé tartozik. Az előrejelzések szerint a 2000-ben közel 150 milliós lakosság 2017-re megduplázódik, azaz eléri a 300 millió főt, ami robbanásveszélyes szociális helyzetet vetít előre (Weiss, 1999:147). Az egy főre jutó GDP tekintetében (2001-ben 500 USD/fő) Pakisztán a legszegényebb afrikai országokhoz hasonlítható, de még ennél is súlyosabb az analfabétizmus mértéke, amely a férfiaknál 42, míg a nők körében 71 (!) százalékos (Constable, 2001:17). A lakosság 36 százaléka a szegénységi küszöb alatt él, ami elsősorban a nagyvárosokban okoz feszültségeket. Karacsi, Láhor, Iszlámábád és Pesavar olyan metropoliszokká nőtték ki magukat, amelyek nem mentesek a káosztól, az erőszaktól és a bűnözéstől. Nap mint nap több álrendőr foszt ki járókelőket, számos nő „becsületgyilkosság" áldozata lesz és a korrupció is virágzik. A rohamosan növekvő lakosság azonban szinte egyáltalán nem fizet adót, a hivatalos adatok szerint mindössze egymillió fő járul hozzá az állami kiadásokhoz, míg a feketegazdaság nagyjából a GDP 70 százalékára terjed ki, ami a versenyképesség szempontjából súlyos hátrányokat okoz az országnak (Constable, 2001:21). Az 1999 októberében vértelen puccsal hatalomra került Pervez Musarraf ígéretet tett arra, hogy keménykezűen felszámolja a korrupciót és áttekinthetővé teszi az állam és a bankszféra pénzügyi ügyleteit. Közben azonban az 1998 májusi nukleáris kísérlet jelentősen érintette a közvetlen külföldi működőtőke beáramlását is, a bilaterális szankciók pedig visszafogták a gazdasági növekedést. A gazdasági problémákat a magas védelmi kiadások is súlyosbítják, hiszen Pakisztán az 1990-es évek közepén a GNP nyolc százalékát fordította a katonaságra (lásd: Talbot, 1998:4). 1989-ben például a katonai kiadások és az egészségügyi-oktatási kiadások aránya 239 volt az 1-hez, amivel Pakisztán negyedik volt a világon (Weiss, 1999:137).

3) Az **etnikai ellentétek** szintén kiéleződtek az 1980-as évektől kezdve. A mohadzsirok különálló pártot alapítottak 1986-ban *Mohadzsir Kaumi Mozgalom* (MKM) néven, amely fellépett érdekeik érvényesítése végett, szemben a pandzsábi dominanciával. Az MKM Szindben meghatározó politikai erővé vált, amelynek katonai szárnya volt felelős az 1990-es évek erőszakhullámáért Karacsiban. Az ország gazdasági központjában az MKM militáns

tagjai politikusokat raboltak el, és rendszeresen öltek meg közéleti személyeket. Benazir Bhutto miniszterelnök az 1990-es évek elején elhatározta, hogy véresen leszámol a Karacsiban tapasztalható törvénytelenségekkel. A rendőrség, valamint paramilitáris egységek segítségével számos szimpatizánst letartóztattak vagy egyszerűen meggyilkoltak, növelve az anarchiát a városban (lásd: Haqqani, 2005:234). 1994-ben az MKM vezetőjét, a Londonban önkéntes száműzetését töltő Altaf Husszeint távollétében húsz évi börtönre ítélték. A hadsereg azon célja, hogy megossza és megsemmisítse a mozgalmat, lényegében sikertelennek bizonyult, hiszen a fegyveres összecsapások mindennapossá váltak. Ezen a ponton megjegyzendő, hogy a biztonsági intézmények bármilyen ellenük irányuló mozgalmat – így az MKM-ét is – az indiai befolyás eszközének tartottak.

1994-ben a törzsek lakta Malakand régióban kormányellenes felkelésbe kezdett a *Tehrek-i-Nifaz-i-Saría-i-Mohamedi (TNSM)*, amelynek célja a térségnek az Ajub Khán-érában megszerzett különálló státusának fenntartása volt, amelyet a Bhutto-kormány megszüntetett. A felkelők számos várost és utat is elfoglaltak, és a rendbontást csak a katonaság bevetésével sikerült felszámolni. Azóta is gyakoriak a hasonló megmozdulások a tartományban (Ziring, 1997:561).

A centralizált kormányzattal a mohadzsirokon túlmenően más közösségek is szembeszálltak, különösen az afganisztáni határ mentén. Az ország nyugati részén élő pastu lakosság politikai érdekeit a Szovjetunió afganisztáni intervenciója hatványozottan jelenítette meg, ugyanis az 1980-as évek folyamán mintegy hárommillió afgán menekült érkezett Pakisztánba. A pakisztáni pastuk többsége ugyan lemondott az önálló Pastunisztán gondolatáról, ugyanakkor nagyobb részesedést követeltek az ország bevételeiből, illetve politikai reprezentációjuk növelését. Zulfikar Ali Bhutto miniszterelnöksége alatt a belúcsi és pastu nacionalizmust megtestesítő Nemzeti Avámi Liga (*National Awami League*) 1972-ben az Északnyugati Határtartományban és Belúcsisztánban kormányt alakíthatott, amelyet később Bhutto feloszlatott a titkosszolgálat jelentésére hivatkozva, amely szerint a párt kormányellenes felkelést szervezett külföldiek támogatásával. Az ISI szerint ugyanis Irakból az ottani baathista kormány fegyvereket csempészett Pakisztánba, amivel az iraki kurdok iráni támogatását kívánta ellensúlyozni, ugyanis egy belúcsisztáni felkelés támogatása súlyos gondokat okozott volna Irán számára (Haqqani, 2005:102). Másrészről a katonaság a nyugati határ menti felkelést összekapcsolta az afganisztáni eseményekkel, amelyek megfelelő alkalmat biztosítottak arra, hogy beavatkozzon a szomszédos ország belügyeibe. Az ISI és a katonaság afgán-politikájának meghatározó részévé vált egy olyan kormány hatalomra segítése Kabulban, amely lemond a Pastunisztán-terv támogatásáról, és elfogadja a Durand-

vonalat a két ország határának. Az 1970-es évektől kezdve az afganisztáni események szorosan összefonódtak a pakisztáni belpolitikával, ugyanis az afgán vezetés számos esetben támogatta a belúcsi és a pastu kisebbség megmozdulásait. Jelen tanulmány keretében azonban nincs lehetőség erre a kérdésre – a meglévő törésvonalak bemutatásán túl – részletesen kitérni. A 2001. októberi Afganisztán elleni háború, és annak Pakisztán részéről történő támogatása ismételten felélénkítette a pastu és a belúcsi kisebbség szeparatista és kormányellenes törekvéseit.

4) Az **iszlám fundamentalizmus** Pakisztánban sohasem volt vonzó a lakosság számára, hiszen az egyes választásokon az iszlamista pártokra leadott szavazatok aránya sohasem haladta meg a tíz százalékot. A 2001. szeptember 11-ét követő terrorizmusellenes háború azonban erőteljesen megnövelte a politikai iszlám támogatottságát, elsősorban az Egyesült Államok neokonzervatív politikájával szembeni tömegtüntetések eredményeként. A *Muttahida Madzslisz-i-Amal* (MMA, Egyesült Akció Fórum), amely a Talibán bukását követően jött létre hat iszlamista párt egyesülésével, a harmadik legnagyobb politikai erővé vált 2002-ben a pakisztáni parlamentben, az Északnyugati Határtartományban és Belúcsisztánban megtartott helyi választásokat pedig megnyerte (Shah, 2003). Az MMA a mecsethálózatot és a Korán-iskolákat, a medreszéket használta fel az Amerika-ellenes politikai mozgósítás szándékával, kampányában pedig egy iszlám jóléti állam bevezetését hirdette. Az iszlamisták komoly bírálatokat fogalmaztak meg Musarraf elnökkel szemben is, aki – érvelésük szerint – nyíltan lepaktált a terrorizmusellenes háborút vívó Egyesült Államokkal. Az iszlám fundamentalizmus radikalizálódása számos szakértő szerint Pakisztán talibanizálódásához vezethet, hiszen növekszik a hadseregen belül azoknak a száma, akik az MMA-hoz hasonlóan egy, a sarí'ára épülő állam alapjait kívánják lerakni (Constable, 2001:25). Jelenleg talibanizálódásról nem beszélhetünk, inkább annak jelentős a veszélye, hogy a tendenciák ebbe az irányba mutatnak, ami Pakisztánt harmadízben változtatná bukott állammá. Az iszlamisták elsősorban Musarraf életére törnek, különösen 2002. januári beszéde óta, amelyben öt radikális szervezetet terroristának bélyegzett, és elrendelte vezetőik börtönbe zárását. Pakisztánban a Talibán megdöntéséig a radikális iszlám fundamentalizmus nem okozott jelentősebb belpolitikai problémákat, hiszen az Allah nevében fegyveres erőszakot elkövetőket elsősorban a kasmíri harcok foglalták le; akcióikat az ISI, illetve a katonaság szervezte.

2001 októberétől kezdve az Al-Kaidához tartozó terroristák egy része valószínűsíthetően Pakisztán azon törzsi területein talált menedéket, ahol az állam törvényei nem érvényesülnek. Amerikai titkosszolgálati értesülések szerint Ajman Al-Zavahiri szintén

Pakisztánban tartózkodik, ami 2006 januárjában az amerikai légierő pakisztáni célpontok ellen intézett légi csapásait váltotta ki. Az ún. törzsi terület (*Federally Administered Tribal Areas, FATA)* Pesavartól nyugatra, az afgán határ felé található, ahol az ún. kalasnyikov-kultúra gyökeresedett meg. Lényegében minden magánszemély fegyvert tart, vagy fegyveres testőrt alkalmaz, a külföldről behozott fegyvereket pedig néhány dollárért perceken belül lemásolják. Az éppen hatalmon lévő kormányzat többször megkísérelte felszámolni a törvényenkívüliséget, azonban mindezt eddig sikertelenül tette. Azt is tegyük hozzá, hogy a kábítószer-kereskedelem is virágzik a törzsi területeken, illetve jelentősen belefolyt az afganisztáni csempészetbe is, ami komoly gazdasági károkat okoz Pakisztán számára. A radikális iszlamista szervezetek egy része a Szovjetunió afganisztáni kivonulását követően Kasmírban hirdetett dzsihádot, Indiával szemben. A kasmíri dzsihád a katonaság tudtával és támogatásával folyt az 1990-es években, amit a pakisztáni kormányzat hivatalosan sohasem ismert el. A kasmíri erőszakhullámért nagy mértékben felelős szervezetek közül az 1990-es évek közepén alakult *Laskar-i-Tajba* (Tiszták Hadserege), valamint a *Dzsais-i-Mohamed* (Mohamed Hadserege) említhető, amelyeket másokkal együtt az Egyesült Államok hivatalosan terroristának bélyegzett. 2002-ben Musarraf elnök, engedve az amerikai nyomásnak, e két szervezetet más mozgalmakkal együtt betiltotta, hangoztatván, hogy Kasmír nevében sem engedhető meg a terrorizmus. Néhány hónap elteltével azonban más néven alakultak újjá a szinte azonos bázisú szervezetek.

Összességében leszögezhető, hogy Pakisztán számos olyan törésvonal által megosztott, amelyek más tényezőkkel párosulva igen könnyen államkudarcokat idézhetnek elő. Pakisztán jelenleg inkább gyenge államnak nevezhető, azonban a fentiekben ismertetett robbanásveszélyes szociális helyzet, az iszlám fundamentalizmus radikalizálódása és a katonaság permanens politikai manőverezése egymást felerősíthetik, és az ország könnyen bukott állammá válhat. Ezt a folyamatot következményeiben súlyosbíthatja az ország *de facto* atomhatalom státusa.

Jegyzetek:

[1] A Pakisztán kifejezés eredeti jelentése kettős: egyrészről egy mozaikszó, amely az országot alkotó tartományok neveinek kezdőbetűire vezethető vissza (azaz a "p" megfelelője Pandzsáb, az "a" az afgán/pastu többségű határmenti tartományt jelöli, a "ki" Kasmírt, az "sz" Szindet, a "tán" pedig Belúcsisztánt); másrészről urdu nyelven a "tiszták állama" tartalmat hordozza magában.

[2] Dzsinna előnyben részesítette a brit szokásokat az iszlám alapelvekkel szemben. Például Dzsinna „...nem vetette meg a szelet szalonnát a reggelire fogyasztott tojások mellé”. Lásd Collins-Lapierre, 2001:8.

[3] Az *aligarhi* iskolát 1877-ben Szájjid Ahmed Khán alapította *Anglo-Orient College* néven. Céljai között szerepelt a nyugati tudományok megismertetése és egy modern oktatási rendszer bevezetése, amellyel a

muszlimok hindukkal szembeni hátránya ledolgozható. Politikájában az angol gyarmatosítókkal való együttműködést hirdette.

[4] A reformmozgalmat 1867-ben, az indiai Deoband városában hozta létre – az aligarhi mozgalommal szembenálló – uléma. India földjét *dár al-harb*nak, azaz a háború világának tekintették, és dzsihádot hirdettek a térség iszlamizációja érdekében. A deobandi iskola napjainkban szorosan összefonódik a radikális iszlamizmussal, főleg Pakisztán és Afganisztán fanatikusaira gyakorol jelentős hatást.

[5] A mohadzsir kifejezés a hidzsra szóból származik, ami emigrációt vagy kivándorlást jelent. 622-ben Mohamed próféta híveivel együtt elhagyta Mekkát és Medinába helyezte át székhelyét. Ezt az eseményt nevezik hidzsrának, ami egyben a muszlim időszámítás kezdete. A mohadzsir kifejezés a hidzsra alanyára utal, azaz arra, aki kivándorol, jelen esetben a *dár al-iszlám* („az iszlám világa", ahol az iszlám törvényei érvényesülnek) területére.

[6] Földbirtokos törzsi elit.

[7] Kasmír lényegében három különálló, de egy közigazgatás alá tartozó tartományból tevődik össze, amelyek vallásilag és nyelvileg élesen elkülönülnek. Kasmír az ún. Mughal- (Moghul-)korszak alatt szinte teljesen iszlamizálódott, így lakosságának mintegy 90 %-a muszlim. Az ún. kasmíri nyelvet beszélik, ami heterogénebbé teszi a térség kulturális viszonyait. Dzsammu (Jammu) vallásilag lényegesen sokszínűbb képet mutat, a lakosság 50%-a hindu, 40%-a muszlim, és a többség az ún. dógri nyelvet beszéli. A legkisebb lélekszámú Ladakh, amelynek lakossága az ún. ladakhi nyelvet beszéli, és a buddhizmus dominanciája jellemzi. Ladakhban erőteljesen tetten érhetők tibeti hatások is. A továbbiakban e három tartományra egységesen Kasmírként hivatkozik a tanulmány.

[8] Fatva: jogi vélemény.

[9] Mudzsahed az a személy, aki dzsihádot hajt végre. A dzsihád jelentése többes, a Koránban „erőfeszítés", „törekvés" értelemben fordul elő.

[10] Összesen kb. 10-15 millió fő menekült el lakóhelyéről.

[11] Tikka Khán vezette az *Operation Searchlight* hadműveletet. Beceneve: „Bengál hentese".

[12] *„roti, kapra, makkan"*

[13] Az ahmedi (vagy ahmedija) szekta tagjai irányzatukat egy 19. században élő szentre, Mirza Gulam Ahmedre vezetik vissza, akit prófétaként tisztelnek. Ezzel megsértik az ortodox iszlám egyik alaptételét, amely szerint Mohamed az utolsó próféta volt a sorban, azaz a próféták pecsétje. Az ulema emiatt rendszeresen tiltakozik, és az ahmedija követőit nem tartja muszlimoknak.

[14] Az iszlám öt pillérének egyike, amelyet szegényadóként vagy alamizsnaként fordíthatunk. A zakátot minden muszlim köteles megfizetni; mértéke általában a vagyon 2,5 százaléka. A befizetett összeget a szegények és a rászorulók megsegítésére fordítják.

Hivatkozások, irodalomjegyzék:

Ali, Tariq (2002): *'The Clash of Fundamentalisms. Crusades, Jihads and Modernity'*. London & New York: Verso.

Chase, Robert S. – Hill, Emily B. – Kennedy, Paul(1996): *'Pivotal States and US Strategy'*. *Foreign Affairs,* 75:2, 1996. január-február, 33-51.

Collins, Larry-Lapierre, Dominique(2001): *Szabadság éjfélkor. India függetlenné válásának drámai története.* Budapest: Corvina.

Constable, Pamela (2001): *'Pakistan's Predicament'*. *Journal of Democracy*, 12:1, 15-29.

Diamond, Larry (2001): *'Is Pakistan the (Reverse) Wave of the Future?'*. In: Diamond, Larry – Plattner, Marc F. (2001): *'The Global Divergence of Democracie's.* Baltimore és London: John Hopkins University Press, 355-370.

Esty, Daniel C. et al. (1998): *'The State Failure Project: Early Warning Research for U.S. Foreign Poliy Planning'*.URL: www.ippu.purdue.edu/failed_states/1998/papers/gurr.html (Letöltve: 2005. 12. 29.)

Haqqani, Husain (2005): *'Pakistan. Between Mosque and Military'*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.

Harrison, S. S. – Kreisberg, P. H. – Kux, D., szerk. (1999): *'India & Pakistan. The First Fifty Years'*. Cambridge: Woodrow Wilson Center Press és Cambirdge University Press.

Helman, Gerald B. – Ratner, Steven R.(1993): *'Saving Failed States'*. *Foreign Policy,* 1993. tél, no.89 , 3-20.

LaPorte Jr., Robert (1999): *'Pakistan: A nation still in the making'*. In: Harrison, S. S. – Kreisberg, P. H. – Kux, D. /eds./(1999): *'India & Pakistan. The First Fifty Years'*. Cambridge: Woodrow Wilson Center Press és Cambirdge University Press, 45-64.

McGrath, Allen (1996): *'The Destruction of Pakistan's Democracy'*. Karachi: Oxford University Press.

Shah, Aqil (2003): *'Pakistan's „Armored" Democracy'*. *Journal of Democracy*, 14:4.

Stohl, Michael és Lopez, George(1998): *'Westphalia, the End of the Cold War and the New World Order: Old Roots to a „NEW" Problem'*. URL: www.ippu.purdue.edu/failed_states/1998/papers/stohl-lopez.html (Letöltve:2005.12.29.)

Talbot, Ian (1998): *'Pakistan. A Modern History'*. London: Hurst & Company.

Weinbaum, Mavin G. (1999): *'Pakistan: Misplaced priorities, missed opportunities'*. In: Harrison, S. S. – Kreisberg, P. H. – Kux, D., szerk. (1999): *'India & Pakistan. The First Fifty Years'*. Cambridge: Woodrow Wilson Center Press és Cambirdge University Press, , 89-106.

Weiss, Anita M. (1999): *'Pakistan: Some progress, sobering challenges'*. In: Harrison, S. S. – Kreisberg, P. H. – Kux, D., szerk. (1999): *'India & Pakistan. The First Fifty Years'*. Cambridge: Woodrow Wilson Center Press és Cambirdge University Press, , 132-154.

Ziring, Lawrence (1997): *'Pakistan in the Twentieth Century. A Political History'*. Karachi: Oxford University Press.

A „bukott államiság” és Afganisztán[1]

(Holtzer Lóránt emlékére)

Wagner Péter

Kulcsszavak: a „bukott állam” fogalma – a működő állam „normális” attribútumai – külső támogatások és külső érdekek, függés és alárendelődés – modernizáció, nemzetállam-építés – brit-orosz hatalmi vetélkedés – a Szovjetunió felbukkanása – a német kapcsolatok – egyensúlyozás a hidegháború idején – szovjet-amerikai vetélkedés – Pakisztán szerepe – a tálibok hozta stabilitás – a nemzetközi elismerés problémája – a bukott állam megtévesztő címkéje – a tálibok bukása – a regionális autonómia felvetése (Shahrani) – a poszt-koloniális örökség hátrahagyásának igénye vs. a jelenlegi trendek.

Bevezető

A bukott államok helyzetének mérésére, rangsorolására számos módszer létezik, Afganisztán azonban a szélesebb olvasóközönség számára is teljesen nyilvánvalóan a „*failed state*” szinte összes jegyét magán viseli. Szinte szükségtelen felsorolni az egy főre jutó GDP arányát, a Freedom House által kiszámolt demokráciaértékét, a fegyverek elterjedésének vagy az iskolázottságnak, az infrastrukturális ellátottságnak a mértékét. Még a politikával nem foglalkozók is ismerik a bukott államok klasszikus veszélyforrásait Afganisztánban: a központi kormány gyengesége miatt virágzó kábítószer-termelést vagy azt, hogy az ország a terrorizmus egy bázisa lehet.

A szerző a bukott államon – átvéve a Foreign Policy idevágó meghatározását – olyan államot ért, „amelynek kormánya nem ellenőrzi hatékonyan az ország egész területét, amelynek legitimitását nem ismeri el a lakosság egy része; nem képes a közbiztonság vagy egyes közszolgáltatások (oktatás, egészségügy) biztosítására és nem birtokolja az erőszak monopóliumát” (Failed States Index, 2006).

Az elkövetkező oldalak központi vezérfonala az lesz, hogy Afganisztán a születése óta adott gazdasági, társadalmi viszonyok közepette modern értelemben vett államként soha nem tudott működni, nem állt rendelkezésére soha olyan mértékű erőforrás, amellyel finanszírozható lett volna, lenne egy európai értelemben vett államgépezet, közigazgatás vagy hadsereg, illetve amellyel a központi hatalom az erőszakszervezetek révén képes lenne autoritásának elismerését kikényszeríteni az ország minden pontján, minden pillanatban. Az

ország fejlesztése, fejlődése ezeknek az erőforrásoknak a hiányában még lassabban haladt volna, még lassabban történt volna meg egy „normális" állam olyan attribútumainak kiépülése, mint a bürokrácia, a hadsereg, a közoktatás, a közegészségügy vagy az iparosítás.

Az elmozdulást az erős központi hatalom kiépülése felé számos bel- és külpolitikai tényező motiválta, ám lényeges, hogy az ilyen fejlemények mindig valamilyen külső, nagyhatalmi segítség támogatásával valósultak meg. Ennek megfelelően – és ez Afganisztán tragédiája – az ország addig tudott működni, amíg valamelyik nagyhatalom először pénzzel és fegyverekkel, majd később már konkrét fejlesztési segélyekkel, hitelekkel támogatta. Ez a második világháborút követően lényegében annyiban változott, hogy megjelentek olyan donorok is az akkori két nagyhatalom, a Szovjetunió és az Egyesült Államok mellett, amelyek kevésbé közvetett politikai megfontolások alapján „szálltak be" az ország fejlesztésébe (elsősorban Németország és Japán, de más nyugati országok, arab olajmonarchiák és a szocialista blokk országai is). Különösen az első világháború végétől az afganisztáni politikai elitnek úgy kellett működtetnie, modernizálnia az iszonyúan elmaradt országot (főleg külső támogatásból), hogy eközben állandóan a nagyhatalmak szándékait, céljait, egymáshoz való viszonyukat kellett fürkésznie.

A második világháború után ez különösen nehézzé vált, tekintve a két blokk antagonisztikus viszonyát. Talán nem véletlen, hogy amikor egy afgán szerző Afganisztánnak az 1978-as puccshoz vezető történelmét tekinti át, gyakorlatilag a Pastunisztán-kérdés[2] mellett másról sem szól a munka, csak a segélyek, támogatások megszerzése után tett erőfeszítésekről, amelyek révén - a két szuperhatalom között egyensúlyozva – az ország vezetése kísérletet tett az elmaradott Afganisztán óvatos, de mégis minél gyorsabb gazdasági, társadalmi és politikai modernizálására.[3] A lényeg tehát, hogy Afganisztán saját adottságainál fogva bukott állam és csak addig működött, működik modern értelemben (ellátva azokat a feladatokat, amelyeket egy működő állam képéhez társítunk), amíg ennek volt vagy lesz külső finanszírozója.

A tanulmány felépítésében az első két fejezet az afgán történelem kevéssé ismert, 1978 előtti időszakát ismerteti, a következő pontokra helyezve a hangsúlyt:

– az elkerülhetetlen modernizációra csak külső erőforrások felhasználásával kerülhetett sor,
– a rendkívül hagyományőrző társadalom ellenállása okán ezt csak erős központi hatalom fenntartása mellett lehetett végrehajtani (amely ismét a külföldi támogatásokhoz vezet minket vissza),

– a külföldi segélyek mindig idegen érdekeket hoztak magukkal, amelyek eltérő mértékben, de mindig befolyásolták Afganisztán jövőjét.

A harmadik fejezet amellett érvel, hogy a kommunista hatalomátvétel utáni erőszakos modernizáció szétvetette az országot, a központi hatalom ellenőrzése megszűnt a vidék felett, majd a szovjet kivonulás után, a külföldi érdeklődés és támogatások megszűnése után az ország visszasüllyedt az anarchia állapotába egészen a Talibán, majd a nemzetközi közösség 2001 utáni megjelenéséig.

A záró fejezetben arra keressük a választ, hogy miként lehetséges megvalósítani, hogy az ország úgy kerüljön ki az anarchia állapotából, hogy eközben nem válik túszává egy vagy több külföldi támogatónak és az őket vezérlő érdekeknek.

Modernizáció és külpolitika

Ha Afganisztán történelmét a központi hatalom kiterjedésének, befolyásának szempontjából vizsgáljuk, a legfontosabb fordulópont az 1881-es év. Az Afganisztán-szakirodalom ettől a pillanattól, Abdul Rahmannak, a „vasemírnek" az uralkodásától számítja az ország modern történelmét, amikor Kabul visszavonhatatlanul a modernizáció útjára lépett, és csírájukban megjelentek azok az intézmények – hadsereg, közoktatás, közigazgatás, hírközlés stb. – amelyek révén lehetővé vált, hogy a központi hatalom döntései mindenhova eljussanak az országban és ott több-kevesebb sikerrel végrehajtsák őket.

Azelőtt az 1747-ben alapított királyság inkább csak a királyi család tagjainak domíniumait jelentette, ahol rendszeresek voltak a belháborúk – nem is az etnikumok között, hanem a különböző pastun hercegek, törzsfőnökök, egyszóval az uralkodó elit tagjai között. Az ország létrehozása Ahmed Sah Durrani nevéhez fűződik, aki a már említett pastun etnikumhoz tartozott. A pastunok ma is lakosság több mint felét alkotják, napjainkban Afganisztán déli részén és a vele határos Pakisztán északi részén élnek.

Az iszlám szunnita ágát követő, meglehetősen harcias nép tagjai között a fegyvereknek, a függetlenségnek óriási hagyománya van. Törzsi szerkezetben élnek, aminek abból a szempontból van jelentősége, hogy bár több milliós népességről van szó, a fenti tényező miatt állandó a megosztottság. A pastunok két nagy törzsszövetsége a Ghilzai és a Durrani. Ezeken belül rengeteg törzset, azon belül klánt, alklánt és nagycsaládot találunk. A mai napig az emberek identitása szempontjából meghatározó, hogy hova is születnek. Az önazonosság természetesen többszintű, attól függ, kivel állunk szemben.

Amikor Ahmed Sah Durrani megalapította királyságát, maga a Durrani szövetség, Popalzai törzsének Szaddozai klánjához tartozott. Az állam területe Meshedtől és Nisápurtól (a mai Irán) egészen Pándzsábig és Kasmírig (mai Pakisztán) terjedt. Afganisztánnak a 19. század során nem volt folyamatos történelme, a Durrani-konföderáció klánjai és törzsei szinte állandó harcot vívtak egymással a trón birtoklásáért, amelyet a helyi uralkodók időszakos megerősödése kísért. Modern értelemben vett központi hatalom nem volt, az ország határai képlékenyek voltak, egyes régiókat a királyi családhoz tartozó hercegek birtokoltak. Doszt Mohamed emír első uralkodása alatt (1826-1839) az ország jövője szempontjából két fontos esemény történt: a királyság ekkor véglegesítette hatalmát a Hindukus hegység és az Amu-Darja folyó közé eső üzbég és tádzsik területek felett, valamint ekkor került sor az első brit-afgán háborúra.[4]

Afganisztán a 19. század második felében két világbirodalom, a brit és az orosz erőterébe került. Előbbi északról terjeszkedett dél felé, utóbbi délről északra. Az orosz birodalom ebben az időszakban foglalta el a ma poszt-szovjet Közép-Ázsiaként ismert térséget.[5] A brit birodalom két háborút is vezetett az afgán királyság ellen (1838-1842; 1878-1880), ám a pastunok már említett harciassága és más okok miatt képtelen volt az területnek a másutt, más hódítások nyomán érvényesülő, a birodalmi gyakorlatnak megfelelő tartós ellenőrzésére.

Abdul Rahman emír és a külföldi befolyás

London, felismerve a hódítási kísérletek kudarcát, a második háborút követően új politikába kezdett. A cél az volt, hogy létrejöjjön egy – a brit érdekeknek megfelelő határok közötti – központosított afgán állam, amelynek uralkodója a számára biztosított pénzbeli és katonai segélyek révén lemond az önálló külpolitika gyakorlásáról és bizonyos, pastunok lakta területek birtoklásáról. A brit és orosz szándékok Afganisztánnak már a 19. század közepétől ütközőállam jelleget szántak, és a brit elképzelések szerint egy funkcionáló erős afgán királyság könnyebben lesz majd irányítható a birodalmi érdekek mentén, mintha az országot drága és nehezen végrehajtható katonai hódítások révén kellene közvetlenül irányítani. Az orosz birodalomban emigrációját töltő, szintén pastun származású és a királyi családhoz tartozó Abdul Rahman emír ebben a bonyolult politikai konstellációban került hatalomra 1880-ban, miután hajlandó volt elfogadni a tényt, hogy a külpolitika és egyes pastunok által lakott területek ellenőrzése brit kézben maradnak. 1882-ben aztán, hogy megerősödjön az

uralkodó pozíciója, a brit-indai kormány éves támogatás folyósítását kezdte meg számára (Ghaus, 1988:15).

Az elkövetkező évek során az Orosz és a Brit Birodalom – kevés beleszólást biztosítva az afgán uralkodónak – egyezmények révén jelölte ki az ország határait minden irányban. A folyamat utolsó állomása a mai napig problémát jelentő – és szinte minden Afganisztánt érintő konfliktusban szerepet játszó – Durand-szerződés volt 1893-ban. Az egyezmény kettészakította az egy nyelvet beszélő, azonos vallású és kultúrájú pastun népet és az etnikum egyik fele immár hivatalosan is a Brit Birodalom fennhatósága alá került (Vadász, 1998:468).[6]

Afganisztán ebben az időben nem rendelkezett semmilyen iparral, a tranzitkereskedelem minimális volt, a lakosság túlnyomó része vidéken élt földművelésből és állattartásból. Az ország földrajzi viszonyai miatt még a belső kereskedelem is csak csíráiban létezett, nem volt úthálózat, sem jelentősebb nyersanyagforrások, a domborzati és az éghajlati viszonyok miatt az élelmiszertermelésből sem lehetett nagy fölöslegeket felhalmozni. Egyszóval nem volt semmi, amiből finanszírozni lehetett volna az ország modernizációját és a központi hatalom infrastruktúrájának kiépítését.

Az új uralkodó 21 éves regnálása alatt indult meg az ország modernizálása. Bevezetette az egységes súly-, hossz- és pénzrendszert, megalapította a modern bürokrácia alapjait, és, ami a legfontosabb, jól felfegyverzett, állandó hadsereget állított fel. A modern nemzetállam kiépítése céljából kegyetlenül leverte, kivégezte vagy deportálta az ellene lázadókat. Ennek során felszámolta az északon élő tádzsik és üzbég politikai entitásokat, az ország középső részén élő hazara etnikum ellen kegyetlen háborút viselt, és a királyság keleti vidékein szent háborút indított az ott élő nem muszlim népcsoportok ellen (Busby, 1986:206).[7] A technológiai fejlődés előmozdítása érdekében Európából importáltak gépeket, felállításra kerültek az első feldolgozóüzemek, közben pedig külföldi mérnökök, orvosok, geológusok és nyomdászok jöttek az országba. Az uralkodó szintén külföldről hívott tanácsadókat az öntözés, a távközlés vagy a szállítás fejlesztése érdekében (Nyrop - Seekins, 1986:35).

A délen élő rebellis pastun törzseket északra deportálta, nekik juttatva az ott élő népcsoportok (hazara, tadzsik, üzbég stb.) földjeit, forrásait. Mivel az ily módon a saját közegükből kikerült pastun törzsek újdonsült befolyásukat csakis az uralkodónak köszönhették, Abdul Rahmannak már nem kellett tartania annyira elégedetlenségüktől. Ráadásul – a modernizálás folyamatának érdekében – az emír törzsfőnököket Kabulban tartotta (házi őrizetben), egy tanácsadói jogkörrel névleg felruházott tanácsadó testületben biztosítva számukra helyet. A politikai intézményrendszer kiépítésének első lépéseiként a már

említett királyi tanács mellett létrejött a Loja Dzsirga, egyfajta képviseleti gyűlés a vallási, törzsi vezetők, udvari tisztségviselők részvételével, valamint megtörtént az ország tartományokra osztása, és megkezdődött azokon keresztül történő irányítása (Nyrop - Seekins, 1986:34-35).

Abdul Rahman emír uralkodásával tehát elérkezett az első fordulópont: az ország a modernizáció útjára lépett. Ennek forrását elsősorban a brit támogatás jelentette, így kerülhetett sor olyan intézmények létrehozására és olyan intézkedések meghozatalára, amelyek révén a központi hatalom sikeresen terjeszthette ki autoritását az ország - a két nagyhatalom által neki biztosított – területére. Ami lényeges: a királyság saját erőforrásai révén képtelen lett volna egy erős hadsereget vagy egy működő közigazgatást kiépíteni.

A külső támogatás és a központi hatalom

Abdul Rahman emír utódai – nem nagyon lévén más választásuk – folytatták elődjük politikáját. Abdul Rahman fia, Habibullah Khan emír (1901-1919) folytatta az ország modernizációját. Megalapította Afganisztán első polgári és katonai felsőoktatási intézményeit (az előbbiekben indiai muszlimok, utóbbiakban török katonatisztek tanítottak), amelyek a későbbi idők első hivatásos bürokratáit képezték. Megépült az első modern kórház, vízerőmű és más ipari létesítmények. Azonban a modernizációnak ez a lassú előrehaladása is, már ebben az időben is megosztotta a királyi udvart. A lépések hatására szinte azonnal két táborra szakadt a szellemi és a politikai elit. Az „Ifjú Afgánok” lassúnak találták a modernizációt, több merényletet is megkíséreltek a király ellen. Velük szemben állt a Habibullah testvére, Naszrullah vezette törzsi és vallási konzervatív csoport.

Jellemző módon, amikor Habibullah Khan hatalomra került, a briteknek csak úgy sikerült elfogadtatni vele az apja által kötött, Afganisztánra nézve előnytelen szerződéseket, hogy beszüntették a neki járó fegyver- és pénztámogatást. Végül, a status quót megőrizve, egy 1905-ben megkötött szerződés biztosította, hogy szinte minden a korábbi elveknek megfelelően folytatódjon (Ghaus, 1998:22).

Habibullah Khan utóda és fia, Amanullah Khan emír egyik első lépése a függetlenség kikiáltása volt (1919), amely rövid háborút követően maga után vonta a brit támogatások beszüntetését. Az emír, maga is a modernizáció elkötelezett híve, ekkor fordult az egyébként éppen a saját külpolitikai elszigeteltségéből kitörni igyekvő Szovjetunióhoz.

Miután az új király a harmadik brit-afgán háborúban (1919) kivívta országa teljes függetlenségét, elég támogatást érzett maga mögött, hogy folytassa, illetve felgyorsítsa

Afganisztán modernizációját. Elképzeléseire nagy hatással voltak a kemálista Törökország tapasztalatai, lépései, ám mivel Afganisztán politikai centralizációja összehasonlíthatatlanul gyengébb volt Törökországénál, ezekre a modernizációs lépésekre óvatosabban, a folyamatot ellenzők befolyásának figyelembevételével kellett megtennie.

Társadalmi reformjai a szekuláris oktatás területén, a hadseregben vagy a nők helyzetében igyekeztek radikális változást elérni.[8] Bevezették a civil jogrendszert, és az ország első, 1923-as alkotmánya biztosította az alapvető emberi jogokat; létrehozásra került a parlament, eltörölték a rabszolgaságot stb. Gazdasági téren fontos fejlemény, hogy létrejött az Afgán Nemzeti Bank (1928) és a saját pénznem, az afgáni. 1922-ben került sor az ország első költségvetésének összeállítására, az adórendszer újjászervezésére és az első korrupcióellenes kampány meghirdetésére. (Nyrop - Seekins, 1986:46).

Amanullah számára a függetlenség ára a brit birodalomtól addig kapott éves támogatás elveszítése volt. Az amúgy is feszült viszonyt tovább élezte, hogy más lehetőség hiányában a király a frissen létrejött Szovjetunióhoz fordult segítségért, amely aktuális közép-ázsiai nehézségeit szem előtt tartva hajlandó volt Afganisztán támogatására.[9] A Moszkva és Kabul között végül 1921-ben aláírt egyezmény az északi szomszéd számára garantálta annak közép-ázsiai hódításait, Afganisztánnak pedig egyebek mellett évi 1 millió rubel támogatást (nem hitelt!) és technikai segítségnyújtást biztosított. Az egyezményt követően Kabulba érkező új afgán követ a támogatás mellett két repülőgépet is hozott, amelyekből megalakult az afgán légierő. A későbbi években a pénzösszegeket a katonai segélynyújtás - elsősorban a fegyverszállítások és a légierő fejlesztése – keretében nyújtott támogatások is kiegészítették (Ghaus 1988:43-44).

A király modernizációs elképzelései ellen nemegyszer fegyveres ellenállás is kibontakozott. 1928-ban újabb törzsi lázadások törtek ki, amelyek átterjedtek a hadseregre is. Amanullah elmenekült, majd lemondott, és a fővárost egy útonállónak mondott tádzsik férfi, Habibullah Ghazi vette be. Kilenc hónapos regnálása alatt a korábbi évek számos haladó törvényét, például a házasság intézményéről vagy az oktatás területéről, visszavonta, újra kötelezővé tette a nők fátyolviselését, az új kulturális intézményeket pedig (könyvtárak, múzeumok) leromboltatta. Felújította a szovjet közép-ázsiai baszmacsi mozgalomnak nyújtott katonai segítséget, eltörölte a sorozást és a civil bíróságokat, az igazságszolgáltatást ismét a muszlim uléma hatáskörébe utalta. Intézkedései alapján úgy tűnik, élesen ellenezte a modernizációt, ám származása megakadályozta, hogy a pastun elit elfogadja őt az ország vezetőjének (Magnus – Naby 1998:43).

A visszarendeződést és a pastun uralom restaurációját a király egyik távoli rokona, Nadir Sah hozta el, elűzve a trónbitorlót. Uralkodásának (1929-1933) merénylet vetett véget, ám ez alatt az idő alatt sor került a korábbi gyors modernizáció hibáinak kiigazítására. Utóda a fia, a ma is élő Zahir Sah lett (uralkodott: 1933-1973), aki aktívan sosem politizált, helyette nagybátyjai, majd 1953-tól Daud herceg (unokatestére és veje) irányították kormányfőként az országot. Az új uralkodó elit, egyforma távolságot próbálva tartani a Brit Birodalomtól és Szovjetuniótól, a második világháborúig elsősorban Németországra, kisebb mértékben pedig Japánra és Olaszországra támaszkodott a belső modernizáció tekintetében. Az ebben az időszakban megkezdett fejlesztések forrásai a fent említett országok voltak, amelyek szakembereket küldtek és technikai együttműködési segítséget is biztosítottak. A második világháborúban aztán Afganisztán semleges maradt, ám a tengelyhatalmakkal meglevő kapcsolatait a két szomszéd nagyhatalom nyomására minimálisra csökkentette (Nyrop - Seekins 1986:50).

A második világháborút követően Afganisztánnak immár egy megosztott világban, a Szovjetunió és a Brit Birodalom helyében színre lépő Egyesült Államok között kellett egyensúlyoznia. Bár a monarchikus rezsim külpolitikájában az el-nem-kötelezettek mozgalmának tagja lett, a nyugati világ állandó gyanakvással figyelte Afganisztán és a Szovjetunió viszonyát. A viszonyrendszert tovább bonyolította a déli határokon megszületett Pakisztán, amely megörökölte" az ott élő több milliós pastun népcsoportot és vele a Pastunisztán-kérdést, illetve az ebből fakadó állandó feszültséget északi szomszédjával.

A hidegháború időszaka alatt az ország modernizációja tovább haladt; mindez részben a Szovjetunió, az Egyesült Államok és az NSZK támogatásával valósult meg, hogy csak a három legjelentősebb donorországot említsük. Az USA elsősorban az oktatás (a Kabuli Egyetem kiépítése, tankönyvek nyomtatása) és a mezőgazdaság területén támogatta Afganisztánt, a katonai segélynyújtásra vonatkozó kérések viszont évtizedeken át elutasításra találtak, főleg mivel a szuperhatalom Pakisztánt – India és Afganisztán riválisát – tekintette fő kliensének a térségben. Az amerikai jelenlét kézzelfogható eredményei a kandahári reptér megépítésében, a dél-afganisztáni Helmand-folyó Projekt[10] több évtizeden át tartó megvalósításában mutatkoztak meg (Nyrop - Seekins 1986:60).

Moszkva és szövetségesei ezzel szemben több tízmillió dollár értékű hitelt biztosítottak Kabul számára, és számos, korábban az USA által elutasított projektet finanszíroztak. Cementgyár, gabonasiló, aszfaltüzem épült, technikai támogatás és szakértők érkeztek az országba. 1955-ben az országba látogató Hruscsov 100 millió dollár értékű fejlesztési segélyt ajánlott fel, amelyből az elkövetkező évtizedben erőművek, közutak, repterek épültek. Ebből a

pénzből készült el a szovjet-afgán határon fekvő Sher Khan Bandartól Kabulig vezető több száz kilométeres főút, amely a Szalang-hágónál egy három kilométeres alagutat is magában foglal.[11] Szovjet szakemberek segítségével került sor az első ötéves terv elkészítésére (1956-1961).

Mindezeken túl Daud herceg, az ország miniszterelnöke elhatározta, hogy amerikai segítség hiányában erősebben fog támaszkodni az északi szomszédra a katonai fejlesztések terén is. Ennek megfelelően az elkövetkező években szovjet fegyverekkel modernizálták a hadsereget, katonai szakértők érkeztek az országba ezerszámra, és az afgán tisztikar jelentős része is a Szovjetunióban kapott kiképzést. (Ghaus 1986: 84-85).

A nyugati fejlesztési projektek azonban 1961-ben szinte teljesen leálltak, mert az elmérgesedő Pastunisztán-kérdés miatt Pakisztán beszüntette az afgán tranzitkereskedelmet országán keresztül. A donorországok által Afganisztánba küldött felszerelések Karacsi kikötőjében rozsdásodtak, a jelentős exportbevételnek számító gyümölcsterményeket csak nagy nehézségek árán (a nagyvonalúan felajánlott szovjet légihídnak köszönhetően) lehetett külföldre juttatni, és Afganisztán elesett a vámok, a kereskedelem által generált bevételektől is.

Ezt a patthelyzetet használta fel az afgán uralkodó, hogy hozzákezdjen a politikai liberalizációhoz, és hogy unokatestvére lemondását követően (1963) új lendületet adjon az afgán-pakisztáni kapcsolatoknak. A politikai intézményrendszert tekintve 1963-ig gyakorlatilag a királyi család tagjai irányították az országot. Csak az 1964-ben elfogadott új alkotmány mondta ki elsőként, hogy az uralkodóház tagjai nem vállalhatnak kormányzati pozíciót. Ekkor hozták létre az alkotmányos monarchia intézményeit, a Wolesi Dzsirgát (Alsóház) és a Meshrano Dzsirgát (Felsőház), ahova titkos választások útján lehetett bekerülni. A modernizáció korlátait mutatja azonban, hogy politikai pártok létrehozása nem került engedélyezésre (Magnus – Naby, 1998:110).

A király elképzelése, miszerint a stabilitás megőrzésének útja lehet egy korlátozott demokrácia megteremtése, kudarcot vallott. A királyság bukásáig (1973) az alkotmányban biztosított progresszív intézkedések a politikai rendszer polarizálódásához és megbénulásához vezettek. A parlament tehetetlensége, a parttalan viták, a korrupció és a fejlesztések és a külföldi segélyek rossz kezelése egyre nagyobb fokú elégedetlenséget szültek az országban.[12]

Ilyen körülmények között vette át a hatalmat egy katonai puccsal a miniszterelnöki posztról 1963-ban menesztett Daud herceg. Az új államfő visszafogta, korlátozta a demokratikus intézményrendszert, és gyakorlatilag saját kezébe vonta a döntéshozatalt, javítva a végrehajtó hatalom hatékonyságán. Külpolitikájában igyekezett megőrizni a

kiegyensúlyozottságot, valamint nyitott az 1973-as olajárrobbanás óta meggazdagodó arab rezsimek felé. Terveit azonban keresztülhúzta az 1978-ban bekövetkezett újabb puccs, amelynek során az afgán kommunista párt átvette a hatalmat és azonnali radikális reformelképzeléseinek megvalósításához látott.

Vissza napjainkhoz

Az 1978-as kommunista hatalomátvétel, majd az 1979-es újabb fordulat és a szovjet katonai bevonulás szétvetette az országot. Óvatosan fogalmazva akár fel is vethetnénk, hogy a bukott államiság csírái ekkor jelentek meg Afganisztánban.

A Babrak Karmal vezette afgán kormány ellenőrzése alól igen hamar kicsúszott a vidék (ahol az emberek 75-80 százaléka élt), és csak a nagyvárosokat és az azokat összekötő kommunikációs vonalakat tartotta ellenőrzése alatt.[13] Akárcsak a hatalom, az ellenzék is a külföldi támogatásoknak köszönhette tevékenységét és túlélését. A Szovjetunió 1988 után fokozatosan magára hagyta a Nadzsibullah-rezsimet, amivel párhuzamosan az Egyesült Államok is egyre inkább távolságot tartott a polgárháborútól. Mire 1992-re az ellenzék megdöntötte a rendszert, már csak Pakisztán volt a külső hatalom, amely saját geopolitikai érdekeit szem előtt tartva még mindig „invesztált" a konfliktusba, azt remélve, hogy a későbbiekben egy Iszlamabad-barát rezsim fog létrejönni északi szomszédjánál, ami segítségére lehet egy esetleges India elleni konfliktusban.

Terveiben két okból is csalatkoznia kellett. Egyrészt a lassan kikristályosodó tádzsik Rabbani-kormány Pakisztán-ellenes lett, másrészt az ország polgárháborúba sodródott, így nem lett volna kitől segítséget kérni egy, a szubkontinenst érintő háború esetén.

A dilemmára a válasz a Talibán fundamentalista mozgalom megszületése volt. Pakisztán ennek a csoportnak a létrehozásával, felkarolásával igyekezett új helyzetet teremteni északi szomszédjánál. A tálibok 1994 és 2000 között ellenőrzésük alá vonták szinte az egész országot. Ebben a folyamatos háborúban Pakisztán meghatározó szerepet játszott több tízezer önkéntes, katonai tanácsadók, hírszerzési információk, fegyverek és logisztika biztosításával (Rashid, 2000).

Ha a bukott államiság kategóriáját a központi hatalom erejének, a végrehajtó hatalom hatékonyságának szempontjából vizsgáljuk, azt a merész kijelentést kell tennünk, hogy Afganisztán a Talibán késői uralma idején nem bukott állam volt, csak elmaradott. A példaként gyakran emlegetett kábítószertermelés és a transznacionális terrorcsoportok megjelenése nem azért vált lehetővé ebben az időben, mert az állam diszfunkcionális

működése nem tette lehetővé ezeknek a problémáknak a felszámolását (ahogy sok más állam esetében találkozunk ezzel). Éppen ellenkezőleg, ez a tálib rezsim tudatos, „policy jellegű" döntéseinek eredménye volt (ennek kifejtése egy önálló tanulmány témája lehetne).

Ha a Talibán mozgalom érdeke úgy kívánta volna, megszűnt volna az ópiumtermesztés (ahogy erre sor is került 2001 tavaszán). Ha a Talibán mozgalom el akarta volna űzni Oszama bin Ladent és az al-Kaidát, ezt bármikor megtehette volna, hiszen a fundamentalista szervezet katonai erejéhez mérten a szaúdi terrorvezér szervezete elenyésző méretű volt. Számos más példa is bizonyítja, hogy a tálibok alatt az ország évtizedek óta nem tapasztalt biztonságot és nyugalmat élvezett. A hadurakat leszerelték ott, ahol uralmon voltak, és soha nem látott mértékben megnőtt a közbiztonság. Az, hogy a rezsim nem volt képes a súlyos természeti katasztrófákat kezelni, nem a központi hatalom gyengesége, hanem az ország szegénysége miatt volt. A tálibok regnálásának ára meglehetősen despotikus uralmuk, az általuk elképzelt retradicionalizációnak a végrehajtása, és a nők szerepének a súlyos korlátozása volt.[14]

A számukra biztosított erőforrásokból (Pakisztán és Szaúd-Arábia támogatása) nem futotta az ország felemelésére, modernizációra (kétséges, hogy törekedtek-e arra), de ennek előfeltételét, a központi hatalom megszilárdítását azért végrehajtották. Ebből a szempontból külön problémát vet fel az elismerésük kérdése. Miután 1996-ban elfoglalták Kabult (ekkorra már az ország felét az ellenőrzésük alatt tartották), bejelentették igényüket, hogy a nemzetközi közösség ismerje el őket Afganisztán legitim urainak, amit a világ, Pakisztán, Szaúd-Arábia és az Egyesült Arab Emirátusok kivételével, megtagadott. Ebben az időszakban pedig az al-Kaida tevékenysége, céljai még sokkal kevésbé voltak ismertek, fenyegetőek és így gyaníthatjuk, hogy a nemleges válasz oka, a terrorszervezet jelenléte mellett, a fundamentalista szervezet rossz nemzetközi sajtója lehetett.[15]

2001 novembere, a Talibán bukása óta, Afganisztán helyzete lassú javulásnak indult. A fejlődés ára azonban ismét a külföldi befolyás jelenléte az országban. Talán csak annyival jobb a helyzet az elmúlt 100 évhez képest, hogy napjainkban a nemzetközi közösség van jelen Afganisztánban. A külső érdekek sokkal fragmentáltabbak, és talán egyetlen ország sem képes „elrabolni" a helyreállítási folyamatot.

Visszatérve a korábbi forgatókönyvekhez, a jelenlegi kormány saját erőforrásaiból nemhogy képtelen az ország újjáépítésére, de még a központi hatalom kiépítése és megerősítése is hosszú folyamatnak tűnik. Egyelőre nem is modernizációról van szó, hanem az elmúlt 22 év polgárháborús pusztításait követően a károk helyreállításáról. Napjainkban teljesen nyilvánvalónak tűnik az a megállapítás, hogy a nemzetközi közösségnek azért kell jelen lennie gazdasági és katonai támogatással Afganisztánban, mert a rendszer csak addig

működőképes, amíg az ország bírja a külföld figyelmét. A kérdés csak annyi, hogy örökké így lesz-e ez? Van-e valamilyen alternatív megoldás, amely, miközben fenntarthatóvá teszi az ország stabil működését, lehetőséget teremt a túlzott nemzetközi függésről való lemondásra?

A Shahrani-megoldás és az általa felvetett kérdések

M. Nazif Shahrani afgán származású antropológus, aki az amerikai Indiana egyetemen dolgozik évtizedek óta. Számtalan könyve és tanulmánya jelent meg szülőhazájáról és Közép-Ázsiáról, ahova rendszeresen visszatér, hazajár. Egy 1998-ban megjelent tanulmányában arra kereste a választ, hogy az akkori aktuális társadalmi és politikai viszonyokat figyelembe véve milyen különleges történelmi hagyományok és tapasztalatok lehetnek elsődleges fontosságúak az ország jövője szempontjából egy működő, egységes állam kialakításához. Milyen alternatívák kínálkoznak egy centralizált és egy közösség alapú (*community based*) kormányzati struktúra között? (Shahrani, 1998:213)

Gondolatmenetének központi motívumát Partha Chaterjeetől kölcsönzi, aki a *The Nation and its Fragments* című munkájában a koloniális és a poszt-koloniális történelmet vizsgálta. Utóbbi szerző egyik megállapítása szerint a poszt-koloniális világ rengeteg problémájának egyik oka, hogy az egykor gyarmatosított országok „kormányzati kultúráját", önkormányzati hagyományait a gyarmatosítok megsemmisítették, azok örökében pedig a helyi társadalom, az adott civilizáció számára idegen igazgatási modellt, az európai nemzetállamok centralizált, bürokratikus struktúráját kényszerítették ki (Chatterjee, 199:11).

Shahrani ezen a vonalon indulva vizsgálja meg, melyek voltak azok a tényezők, amelyek miatt a kommunista bábkormány 1992-es bukása után az addig szövetséges iszlamista pártok egymás torkának estek, és a nemzeti egységkormány létrehozása és a béke helyett tovább folytatódott a polgárháború. Véleménye szerint ennek okai között fő szerepet játszott, hogy a politikai rendszer tagjai csak és kizárólag egy erős központi kormányzat (a poszt-koloniális örökség) uralmában tudtak gondolkodni, kiegészítve azzal, hogy bármilyen „nemzeti" kormány minden esetben egy szűk csoport, egy vallási vagy etnikai közösség kizárólagos uralmát jelentette volna.

Az antropológus véleménye szerint – mely egybeesik a szakirodalomban domináns nézetekkel – afgán nemzet európai értelemben nem létezik, nem is létezett. Ami az elmúlt 100-150 évben ennek nevében megvalósult, az jó esetben pastun, rosszabb esetben a pastun etnikumon belüli szűkebb csoportok etno- vagy törzsi nacionalizmusa volt, amely mindig a soknemzetiségű Afganisztán többi közössége önállóságának a kárára növekedett, erősödött.

Mint tanulmányunkban bizonyítani szándékoztunk, ez az afgán (nemzet)állam – az uralkodó elit saját nemzetértelmezése szerint – mindig csak külső erőforrások igénybevételével tudta hatalmát kiterjeszteni, fenntartani.

Shahrani tanulmányában rámutat, hogy Abdul Rahman emírnek és utódainak „nemzetépítése" a meglevő regionális, szubregionális közösségi identitások erőszakos eltörlését és felszámolását is magával hozta, melyet a külföldi (brit-európai) identitás-közigazgatási (centralizált nemzetállami) mintával igyekezett felváltani (Shahrani, 1998:224-232). Ennek a folyamatnak a lassúságában és végső soron sikertelenségében (a polgárháború időszakában a regionális identitások [tádzsik, hazara, üzbég] újjászületése) látja az afgán szerző annak bizonyítékát, hogy egy sikeres, működő modell kialakításához el kell vetni a gyarmatosító hatalmak által hátrahagyott uralmi formákat, de legalábbis el kell gondolkodni azok helyettesítésén, módosításán.

M. Nazif Shahrani lehetséges megoldásként azt veti fel munkájában, hogy a kiút egyik eleme az lehet, ha az ország a prekoloniális időszak magas belső regionális autonómiájának időszakához térne vissza. Állítása szerint abban az időszakban ezek a közösségek gazdaságilag, politikailag, katonailag „önfenntartóak" voltak, külső források nélkül voltak képesek működtetni a rendszereiket. Ha a béke nem is volt mindig teljes, létezett egyensúly, hiszen például minden félnek azonos lehetőségei voltak az erőszakhoz való hozzáférés terén[16] (Shahrani, 1998:222).

Napjaink viszonyaira értelmezve ez azt jelentené, hogy Afganisztán élén egy demokratikusan megválasztott kormány állna, amelyben minden etnikai, vallási közösség képviseltetné magát. Emellett az ország alkotmánya erős jogosítványokat biztosítana a helyi, a tartományi és a regionális kormányzatoknak, melyek saját kezükbe vehetnék a törvények végrehajtását, a biztonság és az oktatás biztosítását. Erős nemzeti hadsereg helyett részben a mindenütt jelenlevő milíciák egyfajta nemzeti gárdává történő átalakítása javallott, a közigazgatás minden szintjén pedig a helyi közösségek által választott (és nem kinevezett) testületek működnének. A központi kormány feladata az lenne, hogy a törvények betartatásáról gondoskodjon, biztosítsa a közösségeknek az alkotmány adta önkormányzati jog érvényesülését az igazgatás különböző szintjein, miközben olyan hagyományos feladatokat megőrizne, mint a külpolitika irányítása vagy az ország fejlesztéspolitikájának koordinálása. Ennek a megoldásnak, vagy legalábbis az ilyen irányú kísérletnek talán az lenne a legnagyobb előnye, hogy nincs szükség az ország önállóságának „elzálogosítására" egy külső erő felé cserében az erős központi hatalom kiépítéséért. (Shahrani, 1998:240-241). Mint az elmúlt néhány év afgán eseményei mutatják, a nemzetközi közösség támogatásával

megindult politikai, gazdasági újjáépítés nem ebbe az irányba indult el, hanem ellenkezőleg, a hagyományos, erős nemzetállami rendszer kiépítését favorizálja.

Tovább folytatva Shahrani gondolatmenetét egyébként felmerül, hogy mikor bukott államokról beszélünk, vajon nem egyszerűen arról van-e szó, hogy a helyesen működő államok egyetlen formáját a nyugati civilizációban kialakult, és aztán a kolonizáció révén a világ nagy részére exportált centralizált, erős központosított állammodellben véljük elfogadni? Az Afrikában és Ázsiában tapasztalható konfliktusok jelentős számban vezethetőek vissza a gyarmatosítók által létrehozott „nemzetállamok" belső működésképtelenségére. Nagy vonalakban ugyanazokkal a problémákkal találkozni ott is, mint Afganisztánban: a nemzettudat hiánya; erős regionális, etnikai stb. identitások megléte; a központi hatalom kisajátítása egy-egy fent említett közösség által és azok diktatórikus uralma, ily módon pedig kiszolgáltatottság a külső erőknek.

A poszt-koloniális államok az egykori gyarmatosítók által hátrahagyott intézmények és formák között élnek, amelyek közegében mind egy erős, központosított államban, a hadsereg és a bürokrácia által működtetett nemzetállamban gondolkodnak. Eközben a fejlett világban olyan értékek vannak terjedőben, mint a decentralizáció, a regionalizáció vagy az autonómia különböző formái az etnikai és a vallási kisebbségek számára. Ezek együtt lassan kikezdik az európai nemzetállami modellt, amelynek problémái, ellentmondásai szinte mindenki számára ismertek, miközben a poszt-koloniális országok még mindig a nemzetállamok emlékét nyögik és képtelenek a továbblépésre (részben a nemzetközi közösség elvárásainak is megfelelően).

Összefoglalás

Tanulmányunkban arra kerestük a választ, hogy milyen okok vezettek ahhoz, hogy Afganisztán a bukott államok egyik klasszikus példájaként ismeretes manapság. A bukott államot úgy definiáltuk, mint amely képtelen az erőszak monopóliumának gyakorlására, képtelen a hatalmát területének egészére kiterjeszteni, legitimitását a közösség jelentős része kétségbe vonja, illetve képtelen a közjavak egyenlő és mindenhova kiterjedő biztosítására.

Kutatásunk választott iránya arra fókuszált, hogy Afganisztánban milyen körülmények és érdekek mentén kerülhetett sor egy olyan állam kialakítására, amely képes volt a fenti definíciótól eltérően működni. Állításunk szerint a közép-ázsiai ország belső gazdasági erőforrásai, kiegészítve etnikai sokszínűségével és a külpolitikai erőviszonyokkal, nem tették soha lehetővé, hogy egy ilyen intézményrendszer önállóan, saját erejéből működhessen, ezért

az elmozdulás egy modern afgán nemzetállam kialakulása felé mindig egybeesett az ország érdekeinek valamelyik külföldi nagyhatalom felé történő alárendelődésével.

A központi hatalom legitimitásának elfogadtatása mindig a meglevő - korábban jelentős autonómiát élvező - közösségek kárára történt. A nemzeti identitás hiányában ez egyet jelentett az uralkodó pastun elit saját nemzetértelmezésének másokra történő ráerőltetésével. Részben a legitimitás kiterjesztését, részben a működő állam megvalósítását szolgálta az elmúlt két évszázadot jellemző gyorsított modernizáció, amely nem egyszer vezetett felkeléshez, polgárháborúhoz.

A központi kormányzat a nagyhatalmak erőterében mindig kényesen igyekezett az egyensúly megtartására és a fejlesztésekhez szükséges erőforrások egyenlő biztosítására. Mindezek ellenére a modernizáció, legyen az politikai, gazdasági vagy társadalmi, csak igen lassan haladt az országban, és ezt a folyamatot az 1979 és 2001 között dúló polgárháború csak tovább hátráltatta.

A Talibán és az al-Kaida páratlan együttműködése a globalizálódó világ egy teljesen új veszélyforrására hívta fel a nemzetközi közösség figyelmét. Ennek köszönhetően a tálib rezsim megdöntését követően a fejlett világ nem hagyta magára az országot, hanem annak hosszú távú megsegítése mellett döntött. Ennek politikai, katonai és gazdasági elemei viszonylag jól nyomon követhetőek mindenki számára. A visszatérő kérdés azonban megint csak az: képes-e Afganisztán (előbb vagy utóbb) saját erejéből, saját erőforrásaiból működő államként létezni, vagy, visszatérve a polgárháborút megelőző időszakhoz, csak addig funkcionál, amíg a külföld támogatja.

A kérdés megválaszolására hívtuk segítségül M. Nazif Shahrani afgán antropológus egy korábbi tanulmányát. Ebben a szerző egy teljesen új megközelítést kínálva az fejtegeti, hogy újra kell gondolni a közösségi autonómia és a központi hatalom viszonyát. A világot gyarmatosító nyugati civilizáció örökségként hátrahagyott centralizált, bürokratikus államrendszerek nem feltétlenül kínálnak választ, sőt talán pont ezek a forrásai a harmadik világ országaiban jelentkező belső konfliktusoknak. A szerző Afganisztán esetében a külföldi gyarmatosítás előtti időszakra visszatekintve próbál megoldást kínálni egy új afgán rendszer kialakításához, amely szerint erős decentralizációra, a kinevezési gyakorlattal szemben minden szinten választott testületekre, kulturális és biztonsági autonómiára lenne szükség.[17]

Shahrani elképzelésének kritikájaként leginkább azt fontos kiemelni, hogy bár az antropológus szerző Európát hozza fel példaként, e kontinensen az államok továbbra is megőrizték erős, szuverén központi hatalmukat, miközben tény, hogy általában az állam egyes funkciói átalakultak és az Európai Unió fejlődése során számos kompetencia átkerült a

„közösbe". Azt is meg kell állapítanunk, hogy Európa azután léphetett a decentralizáció óvatos pályájára, hogy előbb megteremtette az erős nemzetállamokat és csak utána – évszázadok elteltével – kezdődött meg az integráció. Így mindenképpen felmerül a kérdés, hogy át lehet-e ugrani ezt a folyamatot, ki lehet-e hagyni ezt a lépést. A fenti folyamat lételeme ugyanis a nemzetállamok megléte volt, amit Afganisztán esetében egyenlőre állapíthatunk meg.

A jelenlegi trendek szerint Afganisztán azon az úton indult el, amely a régiók rovására a központi hatalom megerősítését támogatja, ezzel továbbra is még hosszú évtizedekre ráutalva az országot a nemzetközi közösség támogatására. A külföld elszántsága egyelőre nem kérdéses, globalizálódó világunk talán kínálni fog valamilyen kiutat a közép-ázsiai állam számára, amelynek révén idővel majd saját erejéből is képes lesz, a bukott államiság kategóriáját hátrahagyva, az erőforrásaival összhangban álló modernizációs pályára állni.

Jegyzetek:

[1] A tanulmány az MTA-ELTE NATO Információs és Kutatóközpont támogatásával jött létre.

[2] Az Afganisztán több mint felét adó pastun népesség egy része 1893 és 1948 között a Brit Birodalom, azóta Pakisztán területén él. A Pastunisztán-kérdésről, a körülményekről lásd: a későbbiekben.

[3] Ghaus Abdul Samad (1988): "The Fall of Afghanistan". London, Brassey's Defence Publisher. A szerző egyébként az 1978-as a kommunista puccs legmagasabb rangú külügyér túlélője, külügyminiszter-helyettes.

[4] A délről terjeszkedő Brit Birodalom fokozatosan terjeszkedett északra, elérve az afgán király befolyási területét, így az lassan elvesztette fennhatóságát a mai Pakisztánban élő pastunok felett. Ezzel párhuzamosan viszont a királyság északra terjeszkedett, olyan területeket foglalva el, ahol pastunok egyáltalán nem éltek, szemben a tádzsikokkal, üzbégekkel, hazarákkal és még számos más népcsoporttal.

[5] Ezek az államok napjainkban Üzbegisztán, Türkmenisztán és Tádzsikisztán. Kirgízia és Kazahsztán egy része már korábban, a 18. században orosz fennhatóság alá került. A 19. században ezek az államalakulatok még nem léteztek, helyükön a buharai emírség, a Khívai és a Kokandi kánság létezett. A ma létező államalakulatokat csak az 1920-as években hozták létre, Moszkva utasítására.

[6] A ma Pakisztán területén élő pastunok de facto már évtizedek óta brit katonai megszállás alatt éltek. Napjainkban egyébként Pakisztánban azonos számú vagy kicsit több pastun él, mint Afganisztánban, ám ott csak a lakosság alig 8 százalékát alkotják. (CIA Factbook, 2006)

[7] A több milliós hazara népcsoport az iszlám síita ágát követi, már az itt folytatott konfliktusnak is vallási színezete volt. Abdul Rahman emír a leigázott népcsoportnak három választást kínált. Áttérés a szunnita iszlámra vagy az ország elhagyása vagy a halál. Keleten a hitetlenek vidékeként ismert területet Nurisztán néven csatolta az országhoz, erőszakkal térítve őket át az iszlámra.

[8] Kabul egyes részein kötelezővé tették a nyugati öltözködést, eltörlésre került a kényszermunka. Az oktatást lehetővé tették a nők számára, megszervezték felnőtt lakosság és a nomádok képzését.

[9] A szovjet hatalomnak 1917 után jelentős nehézségeket okozott a közép-ázsiai területeken megszilárdítania hatalmát. A polgárháború miatt 1920-ig nem is volt közvetlen kapcsolat Moszkva és a területek között. Miután a Vörös Hadsereg pacifikálta Közép-Ázsiát, jelentős gerillaháború alakult ki a kommunista rezsim ellen a mai üzbég, türkmén és tádzsik területeken. A baszmacsiknak is nevezett felkelők Afganisztánt használták hátországnak, ahol megbújhattak, és felkészülhettek a következő támadásra. A Szovjetuniónak ezért érdeke volt, hogy afgán szomszédját támogassa, aminek a révén egyrészt az megerősítette a központi hatalmat (pl. a határok jobb biztosítása végett), másrészt a fegyver- és pénzbeli segélyért cserébe Moszkva feltételként szabhatta, hogy az afgán kormány ne támogassa, sőt saját területén üldözze a baszmacsikat.

[10] Ez volt Afganisztán Asszuán-projektje. A terv keretében az 560 km hosszú folyón több duzzasztómű, öntözőcsatorna-rendszer, gátak, víztározók épültek (a hozzájuk tartozó úthálózattal, épületekkel stb.), elsősorban azzal a céllal, hogy a sivatagos vidéken kiterjesszék az öntözés alá vonható területeket. Az 1946 és 1963 között

készülő megaprojekt 150 millió dollárba került, a teljes amerikai fejlesztési segélyek és hitelek 25%-a (60 millió USD) itt került felhasználásra. (Zakhilwal, 2000)

[11] Az alagutat 1964-ben adták át a forgalomnak. Addig Észak-Afganisztán télen gyakorlatilag el volt zárva a fővárostól. Ha valakinek télvíz idején kellett északra utaznia, csak repülővel vagy óriási kerülővel, a nyugat-Afganisztáni Herát felől jutathatott el a régióba.

[12] 1971-ben és 1972-ben súlyos aszály sújtotta az országot, amelynek során majd 100000 ember pusztult el. A nemzetközi segélyek inadekvát felhasználása jelentősen csökkentette a közbizalmat a végrehajtó hatalomban.

[13] Véleményünk szerint, ha ebben az időben lett volna a napjainkhoz hasonló fizetőképes kereslet az ópiumra és heroinra, már lehetett volna termelni. Ha léteztek volna nemzetközi terroristák, itt menedéket lelhettek volna. (Legalábbis a belső viszonyok adottak volna, a nagyhatalmi politika teremtette korlátok persze lehet, hogy ezt lehetetlenné tették volna.)

[14] Ezt kétélű dolog. A nők csak burkában járhattak az utcán és nem dolgozhattak, viszont senki sem erőszakolhatta meg, vagy rabolhatta el őket kénye-kedve szerint. Egyébként például az egyetemek tovább működhettek.

[15] Ugyanúgy külföldi támogatással szerezte meg a hatalmat, mint a legitimnek elismert Rabbani-kormány. A lakosság egyes közösségeit, csoportjait ugyanúgy üldözte, mint az előző rezsim. Ugyanúgy termelték az általa ellenőrzött területeken a kábítószert, mint az ellenzék területén stb. Viszont, a Talibán az ellenőrzése alatt álló területeken tejhatalmú úr volt, ami sohasem volt elmondható az 1992 óta elismert Rabbani-kormányról.

[16] Minden közösségnek egyformán kevés erőforrása volt fegyverek vásárlására, de mindenkinek volt valamilyen fegyvere, amely kiválóan szolgálta az önvédelmet. Ez az egyensúly akkor borult fel, amikor a külső hatalmak felborították ezt, egy kiválasztott közösséget támogatva (pénzzel, fegyverekkel), és az képessé lett legyűrni a többit.

[17] Ez utóbbin azt érti, hogy a központi hadsereg és rendőrség mellett mindig is létezett milíciákat nem felszámolni, hanem integrálni és ellenőrizni kell.

Hivatkozások:

Busby, David Edward (1986): 'The Evolution of Shi'i Political Dissent in Afghanistan'. In: Cole, Juan I. – Keddie, Nikki R. (szerk.): 'Shi'ism and Social Protest', New Haven: Yale University Press.

Vadász Sándor (1998): 19. századi Egyetemes Történet, 1789-1890. Budapest: Korona Kiadó.

Ghaus, Abdul Samad (1988): 'The Fall of Afghanistan'. London: Brassey's Defence Publisher.

Nyrop, Richard F. – Seekins, Donald M. (szerk.) (1986): 'Afghanistan: a country study'. Washigton D.C.: Library of Congress.

Magnus, Ralph H. – Naby, Eden (2000): 'Afghanistan: mullah, Marx, and mujahid'. Boulder: Westview Press.

Rashid, Ahmed (2000): 'Taliban: Islam, Oil and the New Great Game in Central Asia'. London: I.B. Tauris.

Zakhilwal, Omar (2002): 'The Helmand Valley Project'. The Online Center for Afghan Studies, URL: www.afghan-politics.com, letöltve: 2000. július 19.

'The Failed States Index' (2006): Foreign Policy – Fund for Peace, 2006/május-június, URL: http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=3420&print=1, (letöltve: 2006. május 8.).

'Afghanistan: The Making of U.S. Policy (1973-1990)'. The Online Center for Afghan Studies, URL: www.afghan-politics.com 2000. július 19.

Chatterjee, Partha (1993): 'The Nation and Its Fragments'. Princeton: Princeton University Press.

Shahrani, M. Nazif (1998): 'The Future of the State and the Structure of Community Governance in Afghanistan'. In: Maley, William (szerk.): Fundamentalism Reborn? London, Hurst & Company.

CIA Factbook (2006): Pakistan. URL: 2006. http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/pk.html#People, (internetről letöltve: 2006. 06. 23.).

Siker és bukás a koreai félszigeten

Csoma Mózes

Kulcsszavak: plutóniumgyártás – ballisztikus rakéták fejlesztése – teljes függetlenség – iparosítás északon, a japán gyarmati uralom idején – a déli „éléskamra" – a koreai háború – Li Szin Man – a háború utáni újjáépítés – csebol – SsangYong – Daewoo – Hyundai – Dél-Vietnam – Pak Csong Hi tábornok-elnök és a technokrácia – remetekirályság – presztízsberuházások – a csucshe-eszmerendszer – a szongun-időszak – Kim Ir Szen – az élelmiszer-ellátás nehézségei – a segélyek nem rendeltetésszerű felhasználása – műkincsek csempészete – „határemberek" – Pu Ji (Kang Te) – Mandzsukuo – ópium – állami kábítószertermelés – antikommunista tömeggyűlések – a „lumpen" elemek elleni kampányok – dzsegon.

BEVEZETÉS

Észak-Korea (hivatalos nevén a Koreai Népi Demokratikus Köztársaság) különös eleme az államkudarcok okait és jellemzőit vizsgáló kutatássorozatnak.[1] A távol-keleti kommunista ország ugyanis számos tekintetben abszolút megfelel a működő államok kritériumainak: a nemzetközileg elismert vezetés a világelsők közé tartozik a területellenőrzés, az állampolgárok létszféráinak totális kontrollálása, valamint az információáramlás korlátozásának tekintetében. Továbbá az ország számos olyan rendkívül bonyolult technikai folyamat – plutóniumgyártás, ballisztikus rakéta-fejlesztés – lebonyolítására is képes, melyek nagyon komoly tudományos szakértelmet és ipari hátteret igényelnek, s a jóléti államok egy része minden bizonnyal képtelen lenne az ehhez szükséges feltételeket biztosítani. Észak-Korea abból a szempontból is működő államnak számít, hogy az ország külpolitikai-diplomáciai manőverei – ideológiai hovatartozástól függetlenül – sok dél-koreai emberben keltenek elismerést. Ennek oka abban rejlik, hogy a sorozatos történelmi sérelmek miatt kialakult össznemzeti ideálok – teljes függetlenség, a külfölddel szembeni határozott magatartás – a megosztott félsziget északi részén sokkal markánsabban jelennek meg.

Ugyanakkor ha Észak-Korea belső viszonyira tekintünk, egyértelmű, hogy a gazdaság katasztrofális állapota, a krónikus élelmiszerhiány, illetve a folyamatosan növekvő menekültáradat az országot a bukott államok kategóriájába sorolja. Ugyanezt támasztja alá a

példátlan szintű állami erőszak is: a nyilvános kivégzések, a kényszermunkatáborok, s az alapvető emberi jogok teljes hiánya. Jelen dolgozat arra vállalkozik, hogy felvázolja az ország válságának kialakulását, továbbá bemutassa, hogy a félsziget északi és déli részének fejlődése során melyek voltak azok a közös gyökerek és modellek, amik egyaránt magukban hordozták a siker és a bukás lehetőségét.

I. A SIKER ÉS A BUKÁS TÖRTÉNETE

Az északi és a déli rész eltérő fejlettsége a megosztottság kezdetén

A koreai félszigetet megosztó hidegháborús konfrontáció kezdetén még senki sem gondolta volna, hogy a nyolcvanas-kilencvenes évekre Észak-Koreában egyre súlyosbodó gazdasági válság alakul ki, míg Dél-Koreában egy modern „kistigris" jön létre. Sőt, a megosztottság kezdetén a két ország(rész) eltérő fejlettsége pontosan az ellenkező eredményt prognosztizálhatta volna. A kegyetlen japán gyarmati uralom (1910-1945) során ugyanis a megszállók szinte valamennyi kitermelőipari, kohászati, vegyipari és elektromossági létesítményt a félsziget északi részére telepítettek: ekkor jött létre a Hamhüng melletti vegyipari központ a német IG Farben (Interessen-Gemeinschaft Farbenindustrie AG) közreműködésével, valamint az Amnok folyón a szuphuni vízerőmű. A rizsföldekben gazdag déli területek pedig hagyományosan az „éléskamra" szerepét töltötték be (Park, 1999:132-137). Érdekes megemlíteni, hogy a felszabadulás után – tehát a félsziget megosztását követően – még három évig az északi vízerőművek biztosították a déli városok áramellátását.
A pusztító koreai háború (1950-1953) után ráadásul a félsziget déli részén sokkal lassabban kezdődött meg a helyreállítás. A középkori önkényuralkodóra emlékeztető Li Szin Man (Rhee Syng-man) elnök rendkívül népszerűtlen kormányzata képtelen volt úrrá lenni a gazdaság általános válságán: a korábbi „éléskamra" nemhogy élelmiszerbehozatalra kényszerült, de a lakosság gyakorlatilag az amerikai élelmiszersegélyekből tengődött. A városokban élők elsősorban az amerikai laktanyák környékén összegyűjtött ételmaradékokból készítettek ennivalót maguknak. Ennek a kényszerűségnek a nyomai még napjainkban is fellelhetőek. A pudecsige nevű koreai virslileves például tipikusan a laktanyák környékén összegyűjtött maradékokból készült: pude = laktanya, csige = leves. A kikötővárosokban viszont a tenger sokkal változatosabb táplálékot kínált az amerikai ételmaradékoknál, így az éhező emberek tízezrei kezdtek halászattal foglalkozni. (Erre az időszakra tehető a Kelet-Ázsia-szerte híres puszani halpiac felfutása is.)

Ezzel szemben Észak-Korea az ötvenes évek végére a Szovjetunió és a szocialista országok – köztük a Magyar Népköztársaság – segélyeinek és térítés nélküli hiteleinek révén befejezte a háború utáni helyreállítást, s viszonylag stabil életszínvonalat biztosított a lakosságnak. Kétségkívül ez is szerepet játszott abban, hogy 1960 áprilisában a teljesen hiteltelenné vált Li Szin Man elnök kormányzatát hirtelen kirobbanó népfelkelés söpörte el, majd a hivatalba lépő kormányzat erélytelensége és tehetetlensége miatt tovább folytatódó diáktüntetéseken egyre gyakrabban hangzottak el Észak-Korea-barát jelszavak.

Dél-Korea gyors modernizációja

1961 első hónapjaiban már az a lehetőség is felvetődött, hogy a folyamatos tüntetések és demonstrációk radikalizálódása újfent megdöntheti a szöuli kormányzatot, s ez hozzájárulhat a félsziget északi zászló alatti egyesítéséhez. A nemzetbiztonsági szempontból tarthatatlan állapotnak a katonaság beavatkozása vetett véget. 1961 májusában Pak Csong Hi (Park Chung-hee) tábornok csapatai megdöntötték a kormányt és átvették a hatalmat. A tábornok az államhatalom erősítése érdekében felszámolta a parlamenten belüli és kívüli ellenzéket, rendkívüli állapotot hirdetett, valamint szükségrendeletekkel kormányzott.

A megkezdődő tekintélyuralmi rendszer ugyanakkor számos pozitívummal járt: a belső stabilitás megfelelő hátteret biztosított az exportorientált gazdaságpolitika sikeréhez. A modernizáció pilléreit a családi tulajdonú nagyvállalatok - a csebolok - alkották. A kormányzat által kijelölt stratégiai ágazatok fejlesztésében részt vevő vállalatok jelentős állami támogatásokat kaptak: így emelkedett fel a SsangYong és a Daewoo is. Az export fejlesztésének szempontjából nagyon szerencsés körülmény volt az indokínai térségben kiszélesedő konfliktus is, ugyanis a háborús konjunktúra állandó megrendeléseket biztosított az izmosodó dél-koreai gazdaságnak. A Hyundai Group első külföldi beruházásai is a dél-vietnami hátországhoz kötődnek. Ezen kívül a szöuli kormányzat folyamatos befektetések végrehajtására utasította a vállalatcsoportokat a világgazdaság válságágazatainak számító kohászat, gépipar, hajóépítés, illetve a petrolkémia területén. Azt feltételezték ugyanis, hogy a fejlett tőkés országok előbb-utóbb le fogják építeni ezeket a kapacitásaikat, s ez egyre bővülő piacok megszerzését teszi majd lehetővé. A gigantikus növekedést prognosztizáló tervek nagy részét amerikai, japán és nyugat-német kölcsönökből finanszírozták. A számítások nagy része végülis bevált: a hetvenes évek végére a Koreai Köztársaság jelentősen növelte részarányát a világexportban (Jong, 1992: 207-209). A katonai diktatúra időszaka így a legtöbb dél-koreai szemében egyet jelent az ország felemelkedésével. Pak Csong Hi tábornok technokrata

vezetőként vonult be a koreai történelembe: emlékének megőrzésére a közelmúltban külön múzeumot nyitottak.

Észak-Korea gazdasági-politikai válsága

Észak-Korea a kilencvenes évek közepére jutott teljes gazdasági-politikai válságba, a hanyatlás folyamata azonban már jóval hamarabb megkezdődött. A hatvanas évek végén ugyanis az ország vezetése az exportnyersanyagok árának emelkedésére számítva 2,14 milliárd USD értékben rövid lejáratú hiteleket vett fel a tőkés országoktól, az exportált anyagok világpiaci ára azonban csökkent, míg a legfontosabb importcikk, a kőolaj ára növekedett.[2] Így az ország a hetvenes évek végére fizetésképtelenné vált. Mindezek ellenére a vezetés továbbra is a teljes költségvetés 32-35%-át fordította katonai célokra, illetve folytatták a nem termelő jellegű presztízsberuházásokat (Faludi, 1996:47).

A szovjet-kínai konfrontáció időszakától ráadásul Kim Ir Szen (Kim Il-sung) a csucshe-eszmerendszer, az önerőre támaszkodás ideológiájának jegyében fokozatosan bezárta az országot a világ előtt. A marxizmus-leninizmus alkotó továbbfejlesztéseként meghatározott elmélet szerint a politikában a függetlenségre, a gazdaságban az önellátásra, míg a honvédelemben az önvédelemre kell törekedni. A legfőbb nemzeti érdek tehát a létszférák mindegyikében érvényesülő önállóság, mely a gyakorlatban a külfölddel szembeni távolságtartást jelenti. Ennek a fajta elzárkózásnak persze komoly hagyománya van a koreai történelemben: a szöuli királyi udvar a XVII. században pontosan így reagált az addig megingathatatlannak vélt kínai Ming-birodalom összeomlására. A két évszázadra teljesen bezárkózó országot ekkor nevezték el a nyugati irodalomban remetekirályságnak.

A kilencvenes évek elején a szovjet tömb országainak összeomlása rendkívül érzékenyen érintette az észak-koreai gazdaságot. A KGST-országok térítésmentes hiteleinek, illetve a kölcsönösen előnyös barterüzleteknek a megszűnése miatt a valutaszegény országnak valamennyi külkereskedelmi tranzakciónál át kellett térni a konvertibilis valutában történő elszámolásra. A gazdaság katasztrofális állapota 1993-ban vált nyilvánvalóvá, mivel a vezetés – korábban példa nélkül álló módon – beismerte, hogy az aktuális hétéves népgazdasági terv céljait nem sikerült megvalósítani. Ezzel párhuzamosan a KNDK nemzetközileg is teljesen elszigetelődött: még a korábban feltétlen szövetségesnek számító Kínai Népköztársaság is gyors ütemben fejlődő gazdasági-politikai kapcsolatok építésébe kezdett Dél-Koreával.

A kilencvenes évek közepétől ráadásul – a legfelsőbb vezetés vélt-valós fenyegetettségérzetéből adódóan – a hadiipari beruházások szinte kizárólagossá váltak. A

phenjani agitáció mindezt egy új korszak kezdetének minősítette: az úgynevezett szongun-időszak értelmében a gazdasági, a társadalmi és a kulturális létszférák mindegyikében a hadsereg érdekeit kell szolgálni (Kim, Ki, Lee, 2004:267-269). A katonai kiadások egyes vélemények szerint már meghaladták a teljes költségvetés 57%-át.[3] Mindez persze lehetetlenné tette az ellátási nehézségek csökkentését és az életszínvonal emelését. Több elemző egybehangzó véleménye szerint az atomprogram újraindítása részben ennek a problémának a megoldását szolgálhatja. A nukleáris fegyverek birtoklása ugyanis lehetővé tenné a hadsereg létszámának csökkentését és a hagyományos támadóeszközök fokozatos leszerelését. A felszabaduló erőforrások így kétségkívül az életkörülmények javulását eredményeznék.

Észak-Korea élelmiszer-ellátásának nehézségei

Szintén a kilencvenes évek közepére tehető az élelmiszer-ellátási problémák súlyosbodása is. A viszonylag kevés művelhető területtel rendelkező ország fejletlen mezőgazdasága korábban is csak élelmiszerimport segítségével volt képes a kb. 23 milliós lakosság ellátására. A nehézségek az ország fokozatos elszegényedésével kezdődtek: a szovjet és a kínai segélyek megszűnése, az általánossá váló üzemanyaghiány és a géppark amortizációja együttesen járult hozzá a mezőgazdaság teljesítményének csökkenéséhez. Az ágazat teljes válságához azonban egy elhibázott gazdaságpolitikai döntés vezetett: a rizstermelés növelése érdekében megkísérelték művelés alá vonni a sűrű növényzettel borított domboldalakat is. A lejtők lecsupaszításával viszont a csapadék akadálytalanul zúdulhatott a völgyekbe, s a katasztrofális áradások elmosták a rizsföldeket. 1995-től kritikus helyzet állt elő: a pusztító esőzések következtében – a hivatalos adatok szerint – 15 milliárd USD kár érte az országot. Az eddigi legmagasabb rangú észak-koreai disszidens, Hvang Dzsang Jop (Hwang Jang-yop) egykori KB titkár és főideológus Szöulban kiadott visszaemlékezései szerint 1995-ben 500 ezer, 1996-ban 1 millió áldozatot követelt a krónikus élelmiszerhiány (Hwang, 1999:287). Ezek az adatok azonban kissé túlzottnak tűnnek: számos helyszíni tudósítás szerint minimális szinten ugyan, de megoldott a lakosság ellátása. A dél-koreai kormányzat álláspontja szerint sem valósak az etiópiai éhínséggel párhuzamot vonó állítások, ráadásul a szöuli döntéshozók segítőkészségét súlyosan befolyásolja az a feltételezés, hogy a humanitárius célú élelmiszerszállítmányok nagy része végülis a néphadsereg raktáraiban köt ki. A segélyek nem rendeltetésszerű felhasználásának gyanúját támasztják alá az országba akreditált diplomaták

beszámolói is: a segélyként érkező konzervek és gyógyszerek gyakran diplomataellátó – konvertibilis valutáért árusító – boltokban bukkannak fel.

Észak-Korea belső viszonyai napjainkban

A kilencvenes évek második felére a phenjani nomenklatúra felismerte, hogy saját hatalmát csak a minimális külső nyitás és belső változtatások révén tarthatja fenn. E kényszer-reformok hoztak ugyan pozitív részeredményeket – az első Korea-közi csúcstalálkozó létrejötte, déli tőkebefektetések az északi országrészben, déli turistacsoportok beutazásának biztosítása – ugyanakkor lényegében nem befolyásolták az ország állapotát. A kínai-vietnami típusú reformfolyamat beindítására így csak a jelenlegi legfelsőbb szintű vezetés hirtelen lecserélődésével kerülhetne sor.

A KNDK belső viszonyairól napjainkban szinte csak annyit lehet tudni, amennyit az egyre nagyobb számban érkező menekültcsoportok mondanak el a szöuli hatóságoknak. Az egyik legfrissebb és legpontosabb beszámoló egy fiatal katonaszökevénytől származik, aki a néphadsereg különböző alakulatainál szolgálva nagyon érdekes tapasztalatokra tett szert.

Csu Szong Il (Chu Song-il) a kilencvenes évek végén vonult be a néphadsereg egyik speciális alakulatához. A katonai rendészethez tartozó egység elsőszámú feladata az általánossá váló műkincsrablások megakadályozása volt. A kilencvenes évek közepétől ugyanis - a fokozódó ellátási nehézségek miatt - egyre többen kezdtek külföldre csempészni lopott antik porcelánvázákat és egyéb ritkaságokat (Chu, 2004:309-310). Csu Szong Il elmondása szerint a kínai és japán megrendelésre dolgozó közvetítőktől egy-egy szebb darabért annyi pénzt lehet kapni, amennyiből egy háromgenerációs család évekig gond nélkül élhet. A helyzet különösen a demilitarizált övezet közelében fekvő Keszong város környékén vált tarthatatlanná. A kincsvadászok ugyanis elfeledett királysírok után kutatva felásták a hegyoldalakat, sőt néhány vakmerő fiatal a néphadsereg dezertált kiskatonáival összefogva kirabolta a város leghíresebb porcelánmúzeumát. Csu Szong Il elmondása szerint ezek az ügyek mélységes felháborodást váltottak ki a legfelsőbb szinteken. Kim Dzsong Il állítólag azt mondta, hogy a nemzeti kincsek külföldre juttatása még a rendszerellenes tevékenységnél is rosszabb. A múzeumi rablókat végülis a tengerparthoz közeli Hamhüng városban érték utol a katonai rendészet egységei, ahol az érvényben lévő parancs alapján azonnal kivégezték őket. A menekült tiszthelyettes állítja, hogy a műkincsek külföldre csempészésében több magas rangú pártfunkcionárius is érintett. Egy rajtaütés alkalmával Csu Szong Il ugyanis látta, hogy

a helyszínről több Gengszeng márkájú személykocsi hajt el pánikszerű gyorsasággal. Ezt a hazai gyártású autót pedig csak egy bizonyos társadalmi szint felett lehet használni.

A tiszthelyettes beszámol arról is, hogy az ellátási nehézségek súlyosbodásával párhuzamosan felerősödött a prostitúció (Chu, 2004: 303-306). Országszerte fiatal nők ezrei bocsátották áruba testüket, hogy a feketepiacon alapvető élelmiszereket vehessenek. A köznyelv kotcsebinek, azaz kb. virágos fecskének nevezte el az újdonsült prostituáltakat. (Jellemző, hogy a szöuli középiskolákban ugyanezzel a szóval csúfolják az északról menekült diáklányokat.) Csu Szong Il elmondása szerint a testüket áruló nők jelenléte különösen a katonai objektumok környékén vált általánossá.

A tiszthelyettes később a demilitarizált övezetnél szolgált, ahol a több ezer volt feszültségű elektromos kerítés egy szakaszára kellett felügyelnie. Beszámolója szerint az éhes katonák nap mint nap sóvárogva nézik, amint a kerítésen kitűnő pecsenyének ígérkező őzek és fácánok tucatjai égnek szénné. Előfordul ugyan, hogy egy vaddisznó miatt az ügyeletes tisztek lekapcsolják az áramot, de a kiskatonáknak legfeljebb csak a maradékok jutnak. A tiszthelyettes 2002 elején pánikszerűen hagyta el hazáját, ugyanis egy végzetes hibát követett el. Miközben a demilitarizált övezetnél lévő őrhelyén a déli propagandaadásokat szemlézte, véletlenül bekapcsolva hagyta saját rádióját, így a néphadsereg frekvenciáján órákon keresztül a szöuli adás volt hallható. Csu Szong Il tisztában volt vele, hogy pár napon belül vissza fogják rendelni a hátországba és hadbíróság elé állítják, így inkább a menekülés mellett döntött.

Folyamatos menekültáradat Észak-Koreából

A kilencvenes évek közepe óta kb. háromszázezer észak-koreai menekült át Kínába, de közülük csak 7700-an jutottak el Dél-Koreába. A menekültek 75%-a ráadásul nő, akik folyamatosan ki vannak téve a kínai-koreai emberkereskedő-bandák garázdálkodásának. A két ország határvidékén ugyanis egész hálózat épült ki a menekült lányok és asszonyok összefogdosására. A már Szöulban élő Kim Jong Szun például saját szemével látta, amint az emberkereskedők tizenhét éves észak-koreai lányokat árultak nőtlen kínai parasztok számára. A lányok fejenként 4000 jüanba – azaz kb. 100 ezer forintba – kerültek. Más források szerint az idősebb nőket 2000 jüanért is meg lehet vásárolni, ami pontosan egy kifejlett sertés ára.

Az emberkereskedők gátlástalanságát fokozza, hogy a menekültek a visszatoloncolástól rettegve nem mernek a kínai hatóságokhoz fordulni. A már szintén Szöulban élő Li Min Ok pontosan erről számol be: a huszonegy éves lányt a kínai idegenrendészet egyszer már

visszatoloncolta a KNDK-ba, ahol három szörnyű hónapot töltött egy munkatáborban.[4] Miután kiengedték, egy csempészbanda segítségével ismét elmenekült az országból, de amint partot ért a Tumen folyó kínai oldalán, azonnal belebotlott egy emberkereskedőbe, aki megzsarolta, hogy átadja a rendőrségnek. A lányt végülis egy Hebei tartománybeli nőtlen férfinek adták el, akitől csak egy hónap múlva tudott elmenekülni. Li Min Ok elmondása szerint a faluban rajta kívül tizenegy észak-koreai nő élt kínai parasztok feleségeként. 2006 januárjában egy kínai hetilap is beszámolt az ország különböző vidékein felbukkanó koreai feleségekről, azt a tényt azonban óvatosan elhallgatták, hogy a menekült nők egyre nagyobb számban kerülnek a prostitúció melegágyának számító karaoke-szalonokba. (A koreai nyelven beszélő prostituáltak iránt azóta ugrott meg a kereslet, amióta a dél-koreai cégek nagy számban nyitottak irodákat Kína észak-keleti részén.)

A már Szöulban élő menekültek közül sokan pénzt gyűjtenek, hogy az emberkereskedő-hálózatokon keresztül visszavásárolhassák hozzátartozóikat. Ráadásul úgy tűnik, hogy ezek a hálózatok szabadon ki-be mozognak Észak-Koreába is. A Szöulban élő Kim Szong Hvan például azt az ajánlatot kapta egy közvetítőtől, hogy az északon maradt családtagjait fejenként 12 millió vonért – azaz kb. 2 millió 400 ezer forintért – kihozza a világtól elzárt országból.

Menekültek a déli fővárosban

A szöuli egyesítési minisztérium adatai szerint az országban 7700 északi menekült él, s közülük több mint 1000 fiatalkorú. Ők sokkal nehezebb helyzetben vannak a felnőtteknél, hisz általában évekig tartó vándorlással a hátuk mögött meg kell próbálniuk észrevétlenül beilleszkedni az alapvetően gondtalan déli tanulók közé.

A menekült fiatalok megérkezésüket követően a fővároshoz közeli Anszong városban működő átmeneti szállásra kerülnek. Az egyesítési minisztérium által fenntartott intézményben a fiatalok mintegy két hónapon keresztül kapnak felkészítést a szöuli életformára, de ez általában nagyon kevésnek bizonyul. A falusi vagy jobb esetben kisvárosi élethez szokott menekültek ugyanis képtelenek megszokni az állandó tülekedést és a zsúfoltságot. Jellemző, hogy az anszongi átmeneti szállásról kikerülő fiatalok valósággal rettegnek a szöuli metrótól, ugyanis nagyon könnyen eltévednek a nyolc fővonal több mint ötven találkozási pontjánál. Ezért mindenhova taxival akarnak menni, a nagyobb fiúk pedig az egyesítési minisztériumtól kapott beilleszkedési segélyből motorkerékpárt vesznek. Az alanyi jogon járó 10 millió won – kb. 2 millió forint – így általában elég gyorsan fogyni kezd. Miként az átmeneti szállás egyik nevelőtanára a szöuli lapoknak elmondta, a fogyasztói társadalomba

hírtelen belekerült fiatalok a hatalmas árubőség láttán képtelenek fontossági sorrendet felállítani.[5]

Táblázat: A Dél-Koreába belépő északi menekültek száma

1989 előtt	1990-1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
607 fő	183 fő	86 fő	71 fő	148 fő	312 fő	583 fő	1139 fő	1281 fő	1894 fő	1387 fő

Forrás: Egyesítési Minisztérium (Szöul)

A szöuli iskolákba beiratkozó menekült fiatalok általában életkorukhoz képest alacsonyabb osztályokba kerülnek, mégis nehezen tudnak lépést tartani a többiekkel. Egyrészt az alapismereteik sokkal gyengébbek, másrészt az osztálytársak délutánonként különféle magánórákra járva előretanulják a tananyagot. A legnagyobb baj azonban az, hogy a menekült fiatalok képtelenek feloldódni a déli tanulók közt. Szinte állandóan attól rettegnek, hogy az északi dialektus és az önkéntelenül használt északi kifejezések elárulják származásukat. (A két országrész közt eredendően van egy kis nyelvi különbség: a szöuliaknak körülbelül olyan a phenjani beszédstílus, mint a budapestieknek az első erdélyi menekülteké volt 1987-88 táján.)

A szöuli napilapok riportjai a menekült fiatalokat „határembereknek" nevezik, hisz igazából egyik országrészhez sem tartoznak. Sokan ugyan megpróbálják felvenni a szöuli stílust, befestik a hajukat, piercinget csináltatnak, de egy-egy váratlan esemény hatására mindig rádöbbennek, hogy alapvetően mások. 2001-ben például az anszongi átmeneti szállás lakóinak levetítették a *JSA – Közös Biztonsági Terület* című dél-koreai filmdrámát. A nézettségi rekordot döntött történet a fegyverszüneti vonalnál szolgáló északi és déli katonák kialakuló barátságáról szól, melynek végén a szereplők kénytelenek egymás ellen fordítani fegyvereiket. A tragikus befejezés során az északi főhős hírtelen felkiált: „Tízezer évig éljen Kim Dzsong Il tábornok!". A mondat valóságos lelkiismeret furdalást váltott ki a menekült fiatalokból. Legtöbbjük ugyanis továbbra is hazájának tekinti Észak-Koreát, amelyet csupán a krónikus ellátási nehézségek miatt hagytak el. 2002 nyarán így az átmeneti szállás lakóinak különösen nehéz volt feldolgozni a Sárga-tenger vitatott hovatartozású vizein lezajlott haditengerészeti összecsapást. Mint az egyik nevelőtanár elmondta, az északi veszteségek hírére általános letargia lett úrrá a fiatalokon. A menekültek számának folyamatos növekedése miatt a szöuli egyesítési minisztérium elhatározta, hogy a menekült fiatalok számára külön

iskolát építenek. A tervek szerint a csaknem háromszáz fős intézmény a *Hangjore* – Egy nemzet – nevet kapja majd.

II. A SIKER ÉS A BUKÁS KÖZÖS GYÖKERE

A közös modell egy konkrét állam

A koreai félsziget északi és déli részét párhuzamosan vizsgálva megállapíthatjuk, hogy a fejlődési sajátosságok nagy része közös gyökerekre vezethető vissza. A két ország(rész) döntéshozói által eredendően követett közös modellben pedig már egyaránt szerepelt a siker és a bukás lehetősége.

A közös modell egy rendkívül rövidéletű, csupán tizennégy évig fennállt államalakulat volt. A japán császári hadsereg csapatai 1932 januárjára egész Mandzsúriát (Észak-Kelet-Kínát) elfoglalták, majd március elsején kikiáltották Mandzsukuó bábállam létrejöttét. Az új ország régense a húsz évvel korábban lemondatott utolsó kínai császár lett, aki lényegében minden japán követelést elfogadott. Mandzsukuó biztonságát Japán szavatolta, a Kvantung-hadsereg igénybe vehette a repülőtereket és a vasútvonalakat, illetve az állami adminisztráció valamennyi szintjére japán tanácsadókat neveztek ki. Pu Ji mindezek szentesítését követően 1934-ben Kang Te néven elfoglalta a bábállam császári trónját (Avarin, 1950:111-112). A tizennégy évig fennállt bábállam sajátosan ötvözte magában a hagyományos kínai konfuciánus tekintélyelvűséget, a japán precizitással megindított modernizációt, s mindezek mellett a harmincas évek általános militarizmusát.

Az új állam létrejöttétől kezdve nagyon sok koreai számára tűnt a lehetőségek földjének. Az önálló államiságtól megfosztott japán gyarmat túlzsúfoltsága miatt Mandzsukuó valósággal vonzotta az új életre vágyókat. A hivatalos adatok szerint 1932 és 1940 között kb. 720 ezren lépték át a bábállam határát (Han, 2005). Egyértelmű tehát, hogy a huszadik század első felében Japán mellett Mandzsukuó volt az egyetlen olyan ország, ahova a koreaiak viszonylag könnyedén eljuthattak, s életreszóló tapasztalatokat szerezhettek.

A modell hatása Észak-Koreára

Az észak-koreai kommunista rendszer nagyon sok dolgot átvett a japán elnyomószervezetek működési mechanizmusából. A fiatal Kim Ir Szen a húszas évek elejétől Mandzsúria koreaiak lakta vidékén élt, s később ott csatlakozott az egyik japánellenes partizánegységhez. 1934-ben

a Pesti Hírlap egyik fiatal újságírónője kelet-ázsiai körútja során Koreából vasúton utazott Mandzsukuóba, majd itthon megjelent beszámolójában részletesen leírta, hogy a koreai-mandzsúriai határtól kezdve a japánok milyen hatalmas katonai biztosítással tudták csak közlekedtetni a személyvonatokat az állandó partizánveszély miatt. A helyszíni indoklásban persze az ország területén kóborló 50 ezer „bandita" szerepelt. (Geszty, 1937:176-181)

Mivel a harmincas évek végére a Mandzsukuó területén tevékenykedő partizánmozgalom egyre komolyabban veszélyeztette az ázsiai szárazföldön zajló japán expanzió utánpótlását, a császári hadsereg valóságos hajtóvadászatot indított a partizáncsoportok felkutatására. A japán precizitással végrehajtott tömeges letartóztatások és kivégzések eredményeképpen a Mandzsukuóban tevékenykedő csoportok megsemmisültek, s a leendő észak-koreai vezér néhány társával az Amúr folyón keresztül átmenekült a Szovjetunióba. Kim Ir Szennek tehát bőven volt alkalma meggyőződnie a japán elnyomószervezetek hatékonyságáról, s nem véletlen, hogy mindez visszaköszön az észak-koreai rendőrállamban.

A lakosság szabad mozgásának korlátozása is alapvetően Mandzsukuóból ered. Kang Te császár alattvalóinak ugyanis törvény írta elő, hogy lakhelyüket saját elhatározásuk alapján nem hagyhatják el. Sőt, a hatóságoknak bármikor joguk volt a lakosságot ipari, mezőgazdasági, illetve építkezési kényszermunkára irányítani (Avarin, 1950:508). Pontosan ugyanez köszön vissza az észak-koreai monumentális duzzasztógátak építésénél, a mocsarak lecsapolásánál, vasútvonalak lefektetésénél stb.

A nyolcvanas évek vége óta többször előfordult, hogy észak-koreai diplomaták Délkelet-Ázsiában és Kelet-Európában különféle kábítószerügyletekkel okoztak botrányokat. Sőt, pár évvel ezelőtt még Ausztrália partjainál is feltartóztattak egy észak-koreai teherhajót, amelyik cementes zsákok alá rejtve hatalmas mennyiségű heroint szállított. A központi költségvetés bevételeinek növelését szolgáló állami kábítószergyártás azonban korántsem egy minden előzmény nélküli tevékenység a régióban. Pu Ji emlékirataiban részletesen leírja, hogy Mandzsukuó kormányzata a katonai kiadások fokozása céljából miként ösztökélte az ópiumtermelést. 1938-ban a kincstár bevételeinek 1/6-a az ópiumból származott (Pu Ji, 1990: 431-432).

Továbbá a külsőségekkel kapcsolatosan elmondhatjuk, hogy a phenjani mindennapokra jellemző hatalmas tömegtornák és atlétikai játékok is alapvetően Mandzsukuóban gyökereznek. A bábállam vezetőire ugyanis nagy hatással volt a harmincas évekbeli Németország tömegsport-politikája, így az ország minden régiójában a lakosság fizikai nevelését szolgáló egyesületek jöttek létre (Han, 2005). A nagyobb városokban stadionok

épültek, s évente többször kerültek megrendezésre tömeges futóversenyek, illetve labdarugó-mérkőzések. És a különféle sportesemények teljesen egybefonódtak a politikával: az állam megalapításának napját (III.1.) és az uralkodó első japáni látogatásának (V.2.) évfordulóját hatalmas sportversenyekkel ünnepelték. Ugyanez tapasztalható Észak-Koreában is: Kim Ir Szen születésnapját (IV. 15.) és a népi demokratikus köztársaság kikiáltásának napját (IX. 9.) gigantikus tömegtornákkal dicsőítik.

A modell hatása Dél-Koreára

Mint arról már korábban szó esett, a koreai háborút követő években a félsziget déli részén nem kezdődött meg az érdemi helyreállítás, s az országban teljes gazdasági káosz uralkodott. Az ötvenes évek második felére ugyanis a „Haza Atyja" címet viselő Li Szin Man elnök rendkívül népszerűtlen uralma nyomta rá bélyegét. A tényleges változások csak Pak Csong Hi tábornok-elnök katonai hatalomátvételével kezdődtek meg.

A dél-koreai gazdaság fejlesztése előtt egyértelmű példaként állt az újkori Japán hihetetlen sebességű modernizációja. Kissé közelebbi modellként pedig a Koreával tizennégy éven keresztül határos Mandzsukuó gigantikus építkezései és gazdaságfejlesztési beruházásai. Pak Csong Hi bőven rendelkezett személyes tapasztalatokkal mindezekről: a második világháború éveiben ugyanis évfolyamelsőként végzett a mandzsukuói katonai akadémián (Jong, 1992:70-78). A császári hadsereg tisztjeként akkoriban még a japán Okamoto Minoru nevet viselte. A tábornok-elnök közvetlen környezete legnagyobbrészt hasonló múltú emberekből került ki. A tekintélyuralmi rendszer titkosszolgálati főnökeként ismertté vált Kim Dzse Gju (Kim Jae-gyu) például a császári hadsereg kiképzett kamikaze pilótája volt.

Nem véletlen tehát, hogy a hatalomra jutó tábornok 1965-ben rendezte Dél-Korea és Japán diplomáciai kapcsolatait, s a szigetország által fizetett jóvátételi támogatásból megkezdte a gazdaság konszolidálását. A rövid időn belül meginduló gyors fejlődést sok nyugati elemző a Meidzsi-korszakbeli Japán modernizációjához hasonlította. Ekkoriban készült el a híres pohangi acélmű és a Szöul-Puszan autópálya is. Az egyre komolyabb munkálatokhoz a lelkesedést és az energikus lendületet a kötelező dzsegon-tornagyakorlatok biztosították: valamennyi településen reggelenként hangosbeszélők buzdították a lakosságot a testmozgás megkezdésére. A dél-koreai hétköznapokat évtizedeken keresztül meghatározó katonás ébresztő a mandzsukuói csianguo-tornagyakorlatokból ered. Érdekes megjegyezni, hogy a koreai dzsegon – újjáépítés – szóban ugyanaz a kínai karakter szerepel, mint a kínai

csianguo – államalapítás vagy építés – kifejezésben. Az utóbbi nem csupán a gyakorlatok elnevezése volt, hanem a bábállam egyik legmeghatározóbb jelszava is. (Han, 2005)

Továbbá a Mandzsukuóban rendszeresen tartott antikommunista tömeggyűlések egy az egyben jelentek meg a hatvanas-hetvenes évekbeli Dél-Koreában. 1975 májusában például heteken keresztül tartottak a különböző szakmákat összefogó szervezetek központilag sugalmazott antikommunista gyűlései, hogy kinyilvánítsák lojalitásukat a kormányzat iránt. A Pak Csong Hi korszakban sorozatos kampányok folytak az ún. lumpen elemek ellen is, akiket elsősorban külső jegyek alapján választottak ki. Elég volt az átlagosnál hosszabb hajviselet vagy egy kisebb tetoválás, s az illető máris az országszerte működő átnevelő táborok egyikében találta magát. Ez a gyakorlat is tipikusan Mandzsukuóból származott (Pu Ji, 1990:435-437).

ÖSSZEGZÉS

Mint láthattuk, a második világháborút követően a koreai félsziget valamennyi ipari-termelő kapacitása az északi országrészben helyezkedett el. Ráadásul a három évig tartó pusztító testvérharc után Észak-Koreában a szocialista országok segélyeinek és térítésmentes hiteleinek köszönhetően sokkal gyorsabban zajlott le az újjáépítés, mint Dél-Koreában. A KNDK egyértelmű fölénye csak a hatvanas évek második felétől kezdett csökkenni; a hetvenes években a sorrend aztán megváltozott. Észak-Korea gazdaságának fokozódó válsága azonban csak a kelet-európai szocialista országokban lezajlott rendszerváltások után vált általánossá. A kedvezményes KGST-barterüzletek megszűnése mellett ráadásul az ország nemzetközileg is elszigetelődött: az elsőszámú külkereskedelmi partnernek számító Kínai Népköztársaság gyors ütemben növekvő gazdasági-politikai kapcsolatok kiépítésébe kezdett Dél-Koreával. A teljes bezárkózás elméleti hátterét ezt követően a csucshe-eszmerendszer, az önerőre támaszkodás ideológiája biztosította.

A kilencvenes évek második felére a phenjani nomenklatúra felismerte, hogy saját hatalmát csak a minimális külső nyitás és belső változtatások révén tarthatja fenn. E kényszer-reformok hoztak ugyan pozitív részeredményeket – az első Korea-közi csúcstalálkozó létrejötte, déli tőkebefektetések az északi országrészben, déli turistacsoportok beutazásának biztosítása – ugyanakkor lényegében nem befolyásolták az ország állapotát. A kínai-vietnami típusú reformfolyamat beindítására így csak a jelenlegi legfelsőbb szintű vezetés hirtelen lecserélődésével kerülhetne sor.

A koreai félsziget két államának párhuzamos vizsgálatakor egy sikertörténet és egy fokozatos bukás tanúi lehetünk. Mindkét jelenség azonos gyökerekre vezethető vissza: a két ország(rész) döntéshozói által követett közös modellben már eleve szerepelt a siker és a bukás lehetősége is.

Jegyzetek:

[1] A szövegben szereplő koreai tulajdonnevek átírásánál az MTA kelet-ázsiai nyelvekre vonatkozó fonetikus irányelveit követtem. Zárójelben közlöm a McCune-Reischauer-féle átírást is – Cs. M.

[2] Észak-Korea egyáltalán nem rendelkezik szénhidrogénkészletekkel, így a szükségletet teljes egészében külföldről kell beszerezni. A kilencvenes évek eleje óta az olajimport egyetlen forrása Kína: ez persze nagyfokú függést és kiszolgáltatottságot eredményez. A lehetséges új partnerek – pl. egyes arab országok – felkutatásán túl megoldást jelenthetne az ország tengeri kőolajkészleteinek feltárása is. (Az olajban gazdag területek létezését műholdas felvételek tanúsítják; a dél-koreai Hyundai vállalatcsoport pár éve folytatott is vizsgálatokat az esetleges feltárásról.) A katasztrofális kőolajhiányt nem enyhíti, hogy Észak-Koreában ismeretlen fogalom a magántulajdonú gépkocsi, s az áruszállító teherautók nagy részét – a második világháborús tokiói buszokhoz hasonlóan – átépítették fatüzelésűre. Az észak-koreai nagyvárosok tömegközlekedése egyébként az elektromos energiára épül. A témáról bővebben: Kim Jong Il side'ui pukhan. (Észak-Korea Kim Dzsong Il idejében - koreaiul) Samsung-kjongjeyonguso, Seoul, 1998.

[3] Ezt az adatot egy észak-koreai disszidenssel folytatott beszélgetés során hallottam – Cs. M.

[4] A menekültek visszaemlékezéseit bővebben lásd az NKHR nevű dél-koreai civil szervezet honlapján: www.nkhumanrights.or.kr.

[5] Pár éve például egy menekült fiú kisebb botrányt okozott, mivel a beilleszkedési segély több mint felét egy legújabb típusú plazma tévére költötte. A témáról bővebben: Csoma Mózes: Határemberek. In: Népszabadság. 2004. július 28.

Hivatkozások:

Avarin V. (1950): Harc a Csendes-óceánért. Budapest: Szikra.

Chu Song-il (2004): DMZ'ui pom. (A demilitarizált zóna tavasza – koreaiul.) Seoul: Sidae'chongsin.

Faludi Péter (1996): Korea története II. 1945-1995. Budapest: Külkereskedelmi Főiskola.

Geszty Júlia (1937): Rejtelmes kelet. Budapest: Singer és Wolfner.

Han Suk-jung (2005): Imitating the Colonizers: The Legacy of the Disciplining State from Manchukuo to South Korea. In: *Japan Focus*, július 10.

Hwang Jang-yop (1999): Na'nun yoksa'ui chinri'rul poassta. (Az igazi történelmet láttam – koreaiul.) Seoul: Hanul.

Jong Je-kyong (1992): Wi'in Park Chung-hee. (A nagy ember Pak Csong Hi – koreaiul.) Seoul: Jipmoondang.

Kim Song-bo, Ki Kwang-seo, Lee Shin-chol (2004): Pukhan hyondae'sa. (Észak-Korea jelenkori története – koreaiul.) Seoul: Woongjin.

Park Soon-won (1999): Colonial Industrial Growth and the Emergence of the Korean Working Class. In: Colonial Modernity in Korea (ed. Shin Gi-wook and Michael Robinson), Massachusetts: Harvard University Asia Center.

Pu Ji (1990): Az utolsó kínai császár voltam. Budapest: Láng kiadó.

További irodalom:

Kim Dae-jung (1985): Mass-Participatory Economy. Kiadta: Center for International Affairs, Harvard University and University Press of America.

Kim Hakjoon (1993): Korea's Relations with Her Neighbors in a Changing World. Hollym, New Jersey and Seoul.

Nahm C. Andrew (1988): Korea – Tradition and Transformation. A History of the Korean People. Hollym, New Jersey and Seoul.

Kelet-Timor: A romoktól az államépítésig

Damó Rita

Kulcsszavak: Indonéz beavatkozás – Indonézia 27. tartománya – az ENSZ Közgyűlés 1541. számú határozata – UNAMET – INTERFET –UNTAET –UNMISET – UNOTIL – Santa Cruz-i mészárlás – Reception, Truth and Reconciliation Commission – a határkijelölés kérdése – munkanélküliség – olaj- és földgázkitermelés – Ausztrália.

A kétpólusú világrend bukása után újabb, még összetettebb konfliktusok kerültek előtérbe. Az államok közötti konfliktusok száma látványosan csökkent, míg az egyes államok határain belüli konfliktusok száma megnőtt. Ezen problémák egy része persze már régóta létezett, ám a bipoláris rendszer állandó versengése miatt nem kaptak kellő figyelmet. Így történhetett, hogy egykori gyarmati országok függetlenné válásukat követően képtelenek voltak a saját lábukon megállni és rövid idő alatt elveszítették egyensúlyukat. Stabil bel-és külpolitika hiányában ezek az országok irányíthatatlanná váltak, és közülük számos ország az ENSZ beavatkozására szorult. A jogállamiság hiánya gyakran az emberi jogok súlyos megsértéséhez is vezetett.

Kelet-Timor esete azonban még a többi, belső konfliktusoktól szenvedő országénál is bonyolultabb volt, hiszen Indonézia 27. tartományaként egy előre meghatározott utat kellett járnia. Indonézia a kelet-timori konfliktust a saját belügyének tekintette. Habár a szigetnek ez a fele hermetikusan el volt zárva a külvilágtól, mégis az egész világ tisztában volt vele, hogy mi játszódott le ott. A Koszovóban vagy Kuwaitban történtekkel ellentétben Kelet-Timorban a humanitárius megfontolások kezdetben nem érvényesülhettek Indonéziának a Kelet-Timorban gyakorolt szuverenitásával szemben. Az ENSZ beavatkozására végül csak 1999 őszén került sor, amikor a milíciák az indonéz hadsereg támogatásával az országot már teljes egészében a földdel tették egyenlővé. A szervezet nem tűrte tovább az indonéz hadsereg kegyetlenkedéseit, illetve a világ közvéleményének általános felháborodása miatt többé már nem tehetett úgy, mintha mi sem történt volna.

Az indonéz megszállás végével a terület adminisztratív irányítása is megszűnt. A legitim kormány hiánya, szétrombolt államiság és káosz jellemezték az országot. Így jutott az ENSZ szerephez Kelet-Timorban, mint külső demokratizáló szervezet, és így kezdte el annak felépítését a semmiből. A porig rombolt, belső infrastruktúrát nélkülöző, sok helyen elnéptelenedett terület igazgatása nagyon rossz szociális és politikai körülmények között

történt, mivel Kelet-Timor nem rendelkezett semmilyen tradícióval a demokrácia, illetve a civil társadalom területén. Az ENSZ kelet-timori misszióját gyakran hasonlítják a kambodzsaihoz[1], mégis ki kell emelni, hogy Kambodzsa már egy létező állam volt, míg Kelet-Timort előbb lényegében meg kellett teremteni.

A 1999 őszén induló ENSZ-misszió, az UNTAET segítségével Kelet-Timor esélyt kapott egy független, saját állam létrehozására és elindult azon az ösvényen, amelyre oly régóta vágyott. 24 év elnyomás és 3 év átmeneti időszak után 2002. május 20–án kikiáltották a független Kelet-Timori Demokratikus Köztársaságot és 2002. szeptember 27-én az új államot felvették az ENSZ tagjai közé. Ezzel végérvényesen elismert, szuverén állammá vált.

Kelet-Timor függetlenné válása a térség stabilitásának a kérdését is felvette. Sokan attól tartottak, hogy a kelet-timori eseményeknek destabilizáló hatásuk lehet a térségre, elsősorban Indonéziára: az Aceh és Pápua tartományokban működő ellenállási mozgalmak újabb lendületet vehetnek, és Kelet-Timor példáján felbuzdulva még erőteljesebben követelik majd maguknak az elszakadás lehetőségét. Ez azonban nem következett be. Indonézia szétesésére nem került sor.[2]

Előzmények

A több mint 400 éves portugál gyarmati jelenlétnek az 1974-es Szegfűs Forradalom[3] vetett véget. A lisszaboni események hatására politikai pártok alakultak Kelet-Timorban, amelyeknek azonban különböző elképzeléseik voltak az ország jövőjét illetően. A Timori Szocáldemokrata Szövetség (Associacao Social-Democrata Timorense, ASDT) a teljes függetlenségért harcolt, alapítói közé tartozott a ma már Nobel-békedíjas külügyminiszter José Ramos Horta is. 1974-ben a párt megváltoztatta nevét, Független Kelet-Timorért Forradalmi Frontra (Revolutionary Front of Independent East Timor, FRETILIN), és minden erejével a függetlenség megvalósítására koncentrált. A Timori Demokratikus Unió (Timor Democratic Union, UDT) tagjai a portugál közigazgatásból kerültek ki. Ők a Portugáliával való föderációt tartották a legjobb megoldásnak, ami szoros kapcsolatot jelentett volna az anyaországgal. A harmadik, szinte teljesen jelentéktelen párt a Timori Népi Demokratikus Egyesülés (Timorese Popular Democratic Association, APODETI) volt, amely az Indonéziába való integrációt szorgalmazta. Indonézia minden elképzelhető eszközzel támogatta az APODETI-t, hogy elérje az ország beolvasztását.[4] A pártot a korrupció és a cselekvőképtelenség jellemezte, és nem törődött szavazóbázisának a kialakításával. Két fantompárt is alakult: a Hegyi Harcosok Fiai (Klibur Oan Timor Asuwain, KOTA) és a

Munkáspárt (TRABALHISTA), ezek azonban semmilyen jelentőséggel nem bírtak. Indonézia számára mégis fontosak voltak, mert növelték az integrációt támogató pártok számát és állíthatta, hogy a többség az integráció mellett foglal állást. Indonézia félelmeit hangoztatta, hogy az instabil portugál helyzet következményeként egy kommunisták által kormányzott ország jöhet létre közvetlenül a határaiknál. Hogy ezt megakadályozza, elindította a KOMODO-hadműveletet, amely az indonéz inváziót készítette elő. Egy független Kelet-Timor az indonéz szigetvilágban elképzelhetetlen volt a jakartai vezetés számára. Be akarták bizonyítani, hogy az UDT fasiszta, a FRETILIN pedig kommunista.

1975 elején e két párt összefogott, hogy az inváziót megakadályozza, ám nem sokkal később a szövetség felbomlott, mert képtelenek voltak együttműködni. A júliusi választásokat a FRETILIN nyerte, amibe az UDT nem tudott belenyugodni, és indonéz támogatással államcsínyt követett el. A polgárháború kitörése után alakult meg a FRETILIN fegyveres szárnya, a FALINTIL (Forças Armadas de Libertação Nacional de Timor-Leste, Kelet-Timori Felszabadítási Fegyveres Erők), amely győztesen került ki az összecsapásokból. A FRETILIN továbbra is a függetlenségre törekedett, két okból mégis elismerte Portugália fennhatóságát. Egyrészt így akartak védekezni az agresszív indonéz integrációs törekvések ellen, másrészt pedig tisztában voltak azzal, hogy a függetlenség nem valósulhat meg egyik napról a másikra, hogy egy átmeneti időszakra van szükség, hiszen egy független állam működéséhez az alapvető feltételek nem álltak rendelkezésre.[5]

Az APODETI számára kedvezőtlen választási eredmény Indonéziát provokációja folytatására ösztökélte. Ehhez hozzájárult Portugália és Ausztrália is, amely országok hallgatásukkal zöld utat adtak Indonéziának. Utolsó esélyként 1975. november 28-án a FRETILIN kikiáltotta az ország függetlenségét, hogy ezzel nemzetközi és ENSZ-elismertséget szerezzen, és az inváziót megakadályozza. Az új kormány néhány tagja pár nappal később elhagyta Kelet-Timort és megkezdte hosszú küzdelmét az ENSZ előtt.

1975. december 5-én Gerald Ford amerikai elnök és külügyminisztere, Henry Kissinger látogatást tettek Indonéziában. Az amerikai álláspont a Timor-kérdésben egyértelmű volt. Féltek attól, hogy a térségben még egy kommunista ország jelenik meg. Ezt minden áron meg akarták akadályozni és kijelentették, hogy a FRETELIN-t és kormányát soha nem fogják elismerni, és hogy ebben a kérdésben egyetértenek Indonéziával. Egyetlen aggodalmuk volt: az amerikai fegyverek szerepe az invázióban. A két ország között 1958-ban létrejött védelmi egyezmény értelmében Indonézia csak „indokolt nemzeti önvédelem” (Ramos-Horta, 1997:95) esetén használhatott amerikai fegyvereket.

Az invázióra december 7-én hajnalban került sor, miután az amerikai elnök elhagyta Indonéziát. Indonézia az indonézpárti kisebbség segítségkérésére hivatkozott, valamint arra, hogy segít véget vetni a polgárháborúnak. Ez az érvelés azonban nem állta meg a helyét, mert a polgárháború már jóval korábban, szeptember elején befejeződött (Ramos-Horta, 1997:65). Indonézia azt állította, hogy a rend visszaállítása után elhagyja Kelet-Timort. Ezzel szemben karácsonykor újabb offenzívát indított és 1975. december 18-án egy provizórikus kormányt alakított.

Az ENSZ először december 12-én tárgyalta a Timor- kérdést és elfogadta a 3485. (XXX) számú határozatot, melyben az indonéz katonai beavatkozást sajnálatosnak nevezte, de nem ítélte el, annak ellenére, hogy ez a cselekedet egyértelműen fegyveres agressziónak számított, és az ENSZ alapokmányát és a nemzetközi jogot is megsértette. Jogilag nézve Kelet-Timor dekolonizációs folyamata még nem zárult le, mert a nép akaratát figyelmen kívül hagyták, márpedig a Közgyűlés 1541. számú határozata alapján minden függetlenné váló gyarmat lakosságának önrendelkezési joga van, saját maga, szabadon meghatározhatja a jövőjét. Kelet-Timor esetében ez a jog nem érvényesült. A Biztonsági Tanács december 15-én foglalkozott először Kelet-Timorral. Nem ítélték el az inváziót, sőt a nagyhatalmak közönyössége szabad kezet adott Indonéziának. Ez idő alatt az indonéz hadsereg különös kegyetlenséggel folytatta kísérletét arra, hogy a kelet-timori ellenállást megtörje. 1976. július 17-én végül Kelet-Timort Indonézia 27. tartományának nyilvánították.

A változások szele

Az elkövetkező években a Biztonsági Tanács szinte minden évben elfogadott egy határozatot Kelet-Timorral kapcsolatban, de gyakorlatilag nem változott semmi. Nagyhatalmi támogatók nélkül Kelet-Timornak esélye sem volt helyzete megváltoztatására, Indonézia pedig folytathatta népirtó hadjáratát. A hegyekbe menekült emberek egy ideig képesek voltak megélni az ott folytatott gazdálkodásból, azonban 1977-ben a hadsereg elkezdte bombázni ezeket a területeket. A ’80-as évek elején tűzszüneti megállapodást kötött az indonéz hadsereg és a FRETILIN, amely azonban nem volt hosszú életű és a harcok röviddel ezután újra kiújultak. A segélyszervezeteket ismét kiutasították Kelet-Timor területéről és újabb offenzíva kezdődött. Az indonéz hadsereg belefogott egy transzmigrációs programba, melynek célja az volt, hogy a kelet-timori embereket saját hazájukban kisebbségbe szorítsák. Így próbálta meg Jakarta a központi szigetek állítólagos túlnépesedést megoldani.

Az 1991-es Santa Cruz-i mészárlás volt az első olyan esemény, amire a világ felkapta a fejét. Az indonéz hadsereg a békés, fegyvertelen, gyászoló tömegbe lőtt a Santa Cruz temető bejáratánál. Filmfelvételek bizonyítják, hogy erőszakra semmi szükség nem volt. A mészárlásnak hozzávetőleg 270 halálos áldozata volt és több százan eltűntek. A változásokra azonban még 1997-ig várni kellett. Az ázsiai gazdasági válság meggyengítette a Suharto-rezsimet és Portugáliát ez arra ösztönözte, hogy szorosabb kapcsolatokat építsen ki a kelet-timori ellenállással. Míg az ENSZ a ’80-as években könnyedén figyelmen kívül hagyhatta a portugál kezdeményezéseket, a hidegháború befejeztével és Suharto elnök bukásával ezt már nem tehette meg. Suharto utódja, Jusuf Habibie 1999. januárjában bejelentette, hogy kész népszavazást tartani Kelet-Timor függetlenségéről. Így jöhetett létre 1999. május 5-én a New Yorki Egyezmény az ENSZ, Portugália és Indonézia között. Kelet Timor képviselőit nem hívták meg a megbeszélésekre. A megállapodás szerint a függetlenséghez három lépcsőben kell eljutni: első lépésként ENSZ támogatással népszavazást kell tartani arról, hogy Kelet-Timor autonómiát vagy függetlenséget szeretne-e, majd ennek eredményét az indonéz parlamentnek meg kell szavaznia, és végül egy átmeneti ENSZ igazgatás segítségével érné el az ország a teljes függetlenséget. A megállapodás szerint Indonézia volt a felelős a törvényes rend fenntartásáért, azonban képtelen volt ezen feladata ellátására. Sem a törvényes rendet, sem a kellő védelmet nem tudta biztosítani az ENSZ képviselőinek, a segélyszervezetek munkatársainak, illetve az ország állampolgárai számára.

A referendum és az erőszakhullám

Indonéz katonai vezetők és indonézpárti milíciák többször is kijelentették, hogy ha a függetlenséget támogató szavazatok kerülnek többségbe, akkor mindent lerombolnak és a pusztítás súlyosabb lesz, mint a megszállás után 23 évvel ezelőtt (Schlicher és Flor, 2000:186). A hadsereg már régen kidolgozott egy tervet erre az esetre, melyben a lakosság elűzését, megsemmisítését, az ország lerombolását tervezték. A választásokon résztvevő felek augusztus elején aláírták a politikai kampányra vonatkozóan egy etikai kódexet. Ennek megfelelően a FALINTIL visszahúzódott az előre meghatározott területre és nem reagált az indonéz hadsereg és a milíciák provokációjára.

A választásokra többszöri halasztás után 1999. augusztus 30-án került sor. Az ENSZ választásokat előkészítő missziója, az UNAMET (United Nations Mission in East Timor) júniusban kezdte meg munkáját, és feladata abban állt, hogy a választásra jogosultakat összeírja, valamint a választási listát előkészítse. Az emberek számára az ENSZ jelentette az

egyetlen reális reményt egy normális élet megteremtésére. Ezzel a timori politikai vezetők is tisztában voltak, és erre való tekintettel a nézeteltérések ellenére is lelkiismeretesen együtt dolgoztak az ENSZ-szel. Az UNAMET munkája sikeresnek mondható, mert a választásokon az arra jogosultak 98,6% vett részt (Smith és Dee, 2003:18). A választópolgárok 78,5% döntött a függetlenség, az Indonéziától való elszakadás mellett.

Szeptember 4-én, közvetlenül a szavazás eredményének kihirdetése után, erőszakhullám vette kezdetét Kelet-Timorban. A megtorló hadjárat során, melyet az indonéz hadsereg támogatott, Kelet-Timor infrastruktúráját teljesen megsemmisítették. A legtöbb épületet lerombolták, a lakosságot elüldözték és több mint 250 000 embert szállítottak akaratuk ellenére Nyugat-Timorba. (Smith és Dee, 2003:44) Az indonéz rendőrség és nemzeti hadsereg, amelyek felelősek voltak a rend fenntartásáért, képtelenek voltak kontrollálni a kialakult helyzetet. Az ENSZ-alkalmazottak teljesen tanácstalanok voltak, többségüket Darwinba evakuálták. Csak a nemzetközi csapatok (INTERFET) megérkezésével vált lehetségessé az UNAMET újraszervezése.

A Biztonsági Tanács (BT) 1264. számú határozata, mely az ENSZ alapokmány VII. fejezetén alapult (Eljárás a béke veszélyeztetése, a béke megszegése és támadó cselekmények esetében), az ENSZ csapatokat minden szükséges eszközzel felruházta a biztonság visszaállítása érdekében. Az ausztrál vezetés alatt álló ENSZ csapatok bevetése szeptember 20-án kezdődött. Ausztrália, melyet a New York-i egyezményben figyelmen kívül hagytak, azon fáradozott, hogy érdekeit megóvja a régióban. A 8000 katonát számláló ENSZ-misszió vezető nemzete Ausztrália volt, és az USA mellett Ausztrália bocsátotta rendelkezésre a legtöbb repülőgépet és logisztikai támogatást is. Lassanként sikerült az INTERFET-nek a biztonságot helyreállítani, és az INTERFET felelősséget vállalt az igazgatásért és a rend fenntartásáért is, míg az ENSZ-adminisztráció újra működőképessé nem vált. Az INTERFET gyorsasága és sikere elsősorban a légi és tengeri eszközök időben történő bevetésének volt köszönhető. Az INTERFET hatékonysága koncepciójában rejlett, mely szerint lépésről lépésre kell haladni: Először a fővárost, Dilit biztosították, aztán a regionális központokat. Az Oecussi enkláve elfoglalásával sikerült az egész ország területén a biztonságot helyreállítani. Az INTERFET sikerei ellenére a milíciák támadásai tovább folytatódtak az Oecussi enklávéban és a nyugati határvidékeken. A hónapokig tartó megfeszített munka eredményeként az INTERFET megbecsülést vívott ki a lakosság körében és jó kapcsolatot tartott fent az UNAMET-tel és a timori vezető politikusokkal. Egy ENSZ-intervenció sikere sokban függ a hatékony lefegyverezéstől és a harcoló felek egymástól való mihamarabbi elválasztásától. Az INTERFET megérkezésével a milíciák Kelet-Timorból Nyugat-Timorba

menekültek és ezáltal a konfliktus újra fellángolásának esélye az ország területén minimalizálódott. A FALINTIL leszerelése nem jelentett komoly problémát: a harcosok fegyelmezett és készséges magatartása mutatta, hogy az emberek mennyire vágytak már a békére.

A harcok befejeztével két, a menekülteket érintő problémával kellett az ENSZ igazgatásnak szembenéznie. Először is egy tervre volt szükség, hogy a Kelet-Timoron belül elűzött emberek visszatérjenek otthonukba és életüket újrakezdhessék. A másik feladat a nyugat-timori menekültek helyzetének megoldása volt. Ezen terv kidolgozása már az átmeneti ENSZ-igazgatás, az UNTAET feladata volt. A megfelelő tervezés és gyorsaság tették lehetővé az INTERFET beavatkozását, amelynek tevékenysége sikerként könyvelhető el (Smith és Dee, 2003:45-52), és a rend gyors visszaállítása megteremtette a feltételeit annak, hogy most már az UNTAET vegye át az irányítást, és hatékonyan tudjon működni az elkövetkező időkben.

Az újjáépítés

1999. október 25-én az ENSZ BT 1272. számú határozata hozta létre az UNTAET (United Nations Transitional Authority in East Timor) missziót. Ez volt az első alakalom, hogy egy állam létrehozásának feladatát és igazgatását teljes egészében az ENSZ egyik missziója látta el. A misszió elsődleges feladata a biztonság helyreállítása, egy működőképes közigazgatás felépítése, és a demokratikus intézmények kiépítése volt. A biztonság megteremtése, különös tekintettel a milíciák támadásaira, előfeltétele volt az újjáépítésnek. Az ENSZ-misszió munkatársai megérkezésükkor egy, a földdel egyenlővé tett országgal szembesültek. Könnyebbséget csak az jelentett, hogy Indonézia tudomásul vette a referendum eredményét, és így az utolsó akadály is elhárult a Kelet-Timor függetlenné válása elől. Az indonéz hadsereg és az INTERFET, később a békefenntartó csapatok, együttműködtek, hogy a milíciák kegyetlenkedéseit megakadályozzák. Volt azonban három olyan terület, amelyen Indonézia csak lassan kezdett el dolgozni. Ezek a nyugat-timori menekültprobléma megoldása, az emberi jogokat megsértő indonéz katonák elleni bírósági eljárások lefolytatása, és a tengeri, illetve a szárazföldi határok meghúzása voltak.

Nehézséget jelentett a pontos tervezés hiánya és a tény, hogy az UNTAET kevés képzett hivatalnokra és az erősen károsult infrastruktúrára kellett, hogy támaszkodjon. A 1272. számú határozat az UNTAET-et eleinte három fő komponensre osztotta:

- humanitárius segélyek és újjáépítés

- katonaság, államvezetés
- közigazgatás

A segélyek megfelelő koordinálása, többek között a támogató országok megkeresése és a segélyek megfelelő elosztása, illetve az újjáépítés mielőbbi megszervezése és megkezdése kulcsfontosságú tényezők voltak.

2000 nyarán megalakult az átmeneti kormány, melynek kilenc minisztériumából ötöt kelet-timori, négyet nemzetközi megbízottak irányítottak.[6] 2001. augusztus 30-án tartották az alkotmányozó gyűlési választásokat, melynek során a FRETILIN 88 helyből 55-öt szerzett meg és ezzel a többséget is. Feladata Kelet-Timor alkotmányának kidolgozása volt.

Nemzetközileg elismert határok hiányában a felek megegyeztek abban, hogy a régi holland-portugál határ mentén húzzák meg az új határvonalat. Mind Indonézia, mind Kelet-Timor kész volt ezt a vonalat tiszteletben tartani és a határ mentén működő milíciák megtorló akcióit megakadályozni.

Az UNTAET feladatai közé tartozott a timori rendőrség, illetve a katonaság létrehozása is. A rendőrök kiképzése 2000-ben kezdődött és nagyon sikeres volt a maga több mint 1000 résztvevőjével. A nemzeti hadsereg felállítása már nem volt ilyen egyszerű. Eleinte kérdéses volt, hogy Kelet-Timornak szüksége van-e katonaságra és nem csak egy erős rendőrségre. A tárgyalások eredményeképpen egy 1500 fős hadsereg felállításáról született döntés (Smith és Dee, 2003:81). A timori haderő létrehozása a békefenntartók számának csökkentését tette lehetővé, és hozzájárult ahhoz is, hogy csak az ENSZ által ellenőrzött fegyveres csoportok létezzenek. Ehhez a sikerhez szükség volt többek között a FALINTIL elkötelezettségére és fegyelmezettségére, az ENSZ rugalmasságára és segítségére és Portugália és Ausztrália diplomáciai és pénzügyi támogatására is.

Az újrakezdés másik fontos feltétele a bűnösök bíróság elé állítása volt. Az ENSZ nemzetközi vizsgálóbizottsága egy nemzetközi törvényszék felállítását javasolta, ami azonban soha nem jött létre, mert sem az USA, sem az ENSZ nem támogatta. Indonézia egy ad hoc emberi jogi törvényszéket hozott létre, amely a referendum utáni emberi jogokat sértő események kivizsgálására kapott mandátumot. 2002 januárjában dél-afrikai példára létrehozták az Igazság és Megbékélés Bizottságot (Reception, Truth and Reconciliation Commission), mely a kevésbé súlyos esetekben próbált megbékélésért és igazságosságért küzdeni. Nem volt könnyű helyzetben, mert a legtöbb dokumentumot az indonézpárti milíciák megsemmisítették. A bizottság meghallgatásokat tartott és bizonyítékokat keresett, hogy megállapítsa az igazságot minden releváns eseményről, amely 1974. április 25-e és 1999. október 25-e között történt (Secretary General, 2001:S/2001/983). A régi sebek gyógyulását

volt hívatott támogatni és fontos szerepet játszott a társadalom újraépítésében. (Schlicher és Kluta, 2002).

2002. május 20-án egy új periódus kezdődött Kelet-Timor és az ENSZ-misszió életében. A függetlenség kikiáltásával az UNTAET mandátuma lejárt, és egy új támogató misszió, az UNMISET (United Nations Mission of Support in East Timor) kezdte meg tevékenységét, melynek felállításáról a BT 1410. számú határozata rendelkezett. Ez az ENSZ-főtitkár jelentése alapján készült, mely hangsúlyozta, hogy Kelet-Timor új intézményei még nem szilárdultak meg, és hogy közvetlenül a függetlenné válást követő időben segítségre lehet szüksége, hogy az újjáépítés töretlen dinamikája ne legyen veszélyeztetve. A határozat három célt fogalmazott meg:

- az alapvető közigazgatási struktúrák támogatása, amelyek Kelet-Timor életképességéhez és politikai stabilitásához elengedhetetlenek voltak
- jogérvényesülés és a közbiztonság átmeneti garantálása és segítségnyújtás egy bűnüldözési hatóság felépítésében
- a külső és belső biztonság fenntartásának segítése.

Ennek a támogató missziónak a főtitkár jelentése alapján három területen kellett tevékenykednie:

- stabilitás, demokrácia, igazságügy;
- közbiztonság és jogalkotás;
- külső biztonság és határvédelem.

Az ENSZ és Kelet-Timor igyekezete ellenére a biztonsági helyzet feszült maradt, különösen a határvidéken, ahol több incidens is történt. A gazdasági nehézségek, többek között a munkanélküliség, 2002 decemberében zavargásokhoz vezettek, amelyek során Mari Alkatiri miniszterelnök lakóhelyét felgyújtották (Asien Aktuell). Figyelembe véve a továbbra is fennálló kihívásokat, amelyekkel Kelet-Timor a biztonság és a stabilitás területén küzdött, 2003. április 4-én a BT 1473. számú határozatában úgy döntött, hogy a misszió rendőri részét a következőképpen változtatja meg:

a) egy nemzetközileg összeállított egység bevonása egy év időtartamra,
b) további képzési kapacitások rendelkezésre bocsátása a főtitkár különjelentésében kiemelt területeken (S/2003/243),
c) emberi jogi, jogállami vonatkozások hangsúlyozása,
d) nagyobb felügyelői és tanácsadói jelenlét fenntartása azokon a területeken, ahol a rendőri hatalom már átadásra került a timori rendőrségnek,

e) a rendőri munkát értékelő közös misszió 2002 novemberi jelentésében megfogalmazott, a rendőri munkára vonatkozó ajánlások követése,
f) a tervezés finomítása rendőri hatalomnak a timori rendőrség részére lépésben történő átadásával kapcsolatosan.

Ami a katonai részt illeti, úgy határozott a BT, hogy a katonák számának csökkentése kisebb lépésekben történik, mint ahogy az 1410. számú határozatban előirányozták. A 1480. számú határozat hangsúlyozta a nemzetközi jelenlét folytatásának szükségességét és meghosszabbította az UNMISET mandátumát 2004. május 20-ig.

Kofi Annan 2004. április 29-én tárta a függetlenség óta negyedik jelentését a BT elé Kelet-Timor fejlődéséről. A főtitkár javasolta az UNMISET mandátumának újabb hat hónappal való meghosszabbítását, melyet azzal indokolt, hogy Kelet-Timor gyors fejlődése ellenére a szükséges feltételeket még nem teljesítette. Az igazságügy, a biztonság és a stabilitás, a menekültek visszatelepítése és a közigazgatás területein még a nemzetközi államközösség segítségére szorult. A 1543. számú határozattal a következő változtatások léptek érvénybe: Az UNMISET mandátumát hat hónappal meghosszabbították azzal, hogy végül még egy további, utolsó hat hónappal történő meghosszabbítása lehetséges. A határozat a misszió létszámának csökentéséről és feladatának megváltoztatásáról is rendelkezett. A mandátum a következő elemekből állt: a közigazgatás, a jogrendszer és az igazságügy támogatása, a bűnüldözési rendszer támogatása, a biztonság és stabilitás támogatása. A referendum előtt és után történt emberi jogsértésekkel kapcsolatban a BT azt a határozatot hozta, hogy a Súlyos Bűntett Egységnek (Serious Crimes Unit, SCU) a vizsgálatokat 2004 novemberéig és a bűntető eljárásokat legkésőbb 2005. május 20-ig le kell zárnia. 2004. november 16-án a BT egy utolsó alkalommal, 2005. május 20-ig meghosszabbította az UNMISET mandátumát. Az UNMISET mandátumának megszűnésével az SCU munkája is befejeződött.

Kofi Annan februári beszámolója alapján a BT 2005. áprilisi határozata döntött a katonai misszió politikai misszióvá való átalakításáról és egy ENSZ-iroda (United Nations Office in Timor Leste, UNOTIL) létrehozásáról Diliben, melynek mandátuma egy évre szól. A Kelet-Timorban létrejött intézmények még nem tudtak kellőképpen megszilárdulni, és további segítségre szorulnak. Az országnak további támogatásra van szüksége, hogy a fejlődés zökkenőmentesen folytatódjon, főként a jogállamiság területén, beleértve az igazságszolgáltatást, az emberi jogokat és a kelet-timori rendőrség támogatását és a közigazgatás egyéb területeit. A főtitkár javaslatára felállítottak egy Szakértői Bizottságot,

mely Indonéziában és Kelet-Timorban a súlyos bűntetteket elkövetőket felelősségre vonó eljárásokat felülvizsgálta és további ajánlásokat tett.

A 1599. számú határozat a következőkben jelölte meg az UNOTIL feladatát:

- alapvető állami intézmények fejlesztésének támogatása
- a rendőrség továbbépítése és a Határvédelmi Egység támogatása
- tréningek szervezése a demokratikus kormányzás és az emberi jogok betartása területén

Az UNOTIL feladatai közé tartozik ezen területek fejlődésének ellenőrzése és felülvizsgálata is. A határozat kiemelte, hogy az ENSZ támogató tevékenységének a bilaterális, illetve multilaterális támogatókkal, a privát szektorral és egyéb kormányzati, illetve nem kormányzati szervezetekkel egyeztetve kell történnie. Az érintett felek bevonásával felállítottak egy tanácsadói csoportot, amely ezen cél megvalósítása érdekében rendszeresen összeül. Az UNOTIL különleges hangsúlyt fektet a különböző segélyek koordinálására és olyan intézkedések kidolgozására, amelyek lehetővé teszik Kelet-Timor számára a hosszútávon fenntartható fejlődést. A BT arról is döntött Kelet-Timorral megegyezve, hogy a SCU által készített feljegyzésekből egy megőrizendő másolatot készítenek az ENSZ Titkárság számára.

A misszióban résztvevő tanácsadók fő célja, hogy kelet-timori kollégáik számára átadják azokat az ismereteket és képességeket, amelyek nélkülözhetetlenek a demokratikus kormányzásban, a jogállamiság és az igazságszolgáltatás területén, az emberi jogok betartásában, az átláthatóság és felelősségre vonhatóság szempontjából. Ez azért is fontos, mert ezáltal megteremthetők azok a feltételek, amelyek a külföldi befektetőket Kelet-Timorba csalogatják és az ország gazdaságát fellendíthetik. Az eddig elért fejlődés ellenére Kelet-Timor igazságszolgáltatása továbbra is nemzetközi támogatásra szorul. Ezért több ENSZ-tanácsadó továbbra is részt vesz a Fellebbviteli Bíróság és a körzeti bíróságok munkájában, hogy segítsenek az ügyintézésben bekövetkezett lemaradásokat behozni és biztosítsák az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést a körzeti szinten is. Ezenkívül folyamatos képzést tartanak bíráknak, ügyészeknek és védőügyvédeknek.

Az UNOTIL folyamatosan támogatja a kormány kereskedelemi és beruházási erőfeszítéseit és biztosítja az ehhez szükséges technikai feltételeket. Törekszik arra, hogy a közigazgatás minden területén visszaszorítsa a korrupciót különböző információk terjesztésével, kampányokkal és egyéb intézkedésekkel.

A kelet-timori rendőrség további fejlesztése érdekében az UNOTIL állandó on-the-job tréningeket és egyéb speciális képzési programokat szervez, illetve szakértőket von be a

tréningeket vezetők továbbképzésébe. A timori rendőrség további fejlődése érdekében egy öt személyből álló csoport csatlakozik a koszovói ENSZ-békefenntartó misszió (UNMIK) rendőri komponenséhez. Ezek a tisztek együtt fognak dolgozni a nemzetközi kollégáikkal a vezetői illetve az operatív területeken egyaránt. Ez az egy éves megbizatás arra szolgál, hogy a kelet-timori tisztek olyan értékes tapasztalatokkal, képességekkel és tudással gyarapodjanak, amelyeket aztán hazatérésük után kollégáikkal is megoszthatnak.

Mint az eddigi ENSZ-missziók, így az UNOTIL is nagy hangsúlyt fektet a Határvédelmi Egység fejlesztésére. Ez azért nagyon fontos, mert Kelet-Timornak a jövőben képesnek kell lennie nemzetközi segítség nélkül kontrollálni a saját határait. A tanácsadók nemcsak az eljárások és képzési programok kidolgozásában segítenek a Határvédelmi Egységnek, hanem az indonéz hadsereggel való szorosabb kapcsolat kiépítésében is, továbbá abban is, hogy Kelet-Timor mihamarabb képessé váljon a szükséges koordinációs feladatok önálló ellátására. Az Egység gyorsabb fejlődése érdekében szorosabbra fűzték a kapcsolatot a rendőri és a katonai képzési tanácsadók között, akik közösen szervezik és koordinálják tevékenységüket három határ menti térségben (Bobonaro, Cova Lima, Oecussi). A katonai rész elsősorban a Határvédelmi Egység és az indonéz kollégáik közötti jó kapcsolat kialakításáért felelős, míg a rendőri rész tréningeket szervez és tanácsokkal látja el azt. A katonai tanácsadók számos taktikai találkozót elősegítettek az Egység és indonéz kollégáik között a közös határ mentén. Ennek eredményeképpen közvetlen tárgyalások kezdődtek a Határvédelmi Egység és az indonéz hadsereg között egy új határvédelmi szervezet létrehozásáról.

Ami az emberi jogokat illeti, a BT határozata maximum 10 emberi jogi tanácsadót engedélyez, hogy képzéseket tartsanak a demokratikus kormányzás és az emberi jogok betartásának területén. Ezen tanácsadók többsége különböző állami intézményekben tevékenykedik, hogy közvetlen segítséget nyújthasson az említett területeken. Az UNOTIL tisztviselők elsődleges célja, hogy kiépítsék az emberi jogi kapacitást a nemzeti, a körzeti és a helyi szinten. Ezen cél elérése érdekében az UNOTIL szorosan együttműködik az ENSZ Fejlesztési Programjával (UNDP) és más fontos ENSZ-szervekkel. Az UNOTIL továbbra is támogatja az Együttműködési- és Külügyminisztériumot, hogy a nemzetközi emberi jogi szerződések jelentési kötelezettségeinek eleget tudjon tenni, emellett segíti a belügyminisztérium munkáját és fejlődését különböző emberi jogi tréningeken keresztül. Ezenkívül az UNOTIL felügyeli az emberi jogok helyzetét az országban és hozzájárul azok érvényesüléséhez és védelméhez.

Az ENSZ további jelenléte több szempontból is létfontosságú Kelet-Timor szempontjából. Kelet-Timor gyors fejlődése ellenére a világ legszegényebb országai közé tartozik. A várható gazdasági növekedés 2005-ben szerénynek ígérkezik a stagnáló foglalkoztatási lehetőségek, a nemzetközi jelenlét folyamatos csökkenése és a csökkenő bilaterális és multilaterális támogatás miatt. Mivel a potenciális bevételek az olaj és a gáz kitermeléséből bizonytalanok, így az ország továbbra is a nemzetközi közösség segítségére szorul mind gazdaságilag, mind szociálisan, mind az emberi erőforrás területén, mind pedig a szegénység legyőzésében. A Világbank folytatja a már elindított segélyprogramját, amely több tíz millió dollárral járul hozzá Kelet-Timor költségvetéséhez. A Világbank továbbá koordinál egy stabilizáló programot, amely újabb több millió dollárral erősíti az ország büdzséjét. A pénzügyi szektor támogatása a Nemzetközi Valutaalappal (IMF) közösen történik, az Ázsiai Fejlesztési Bank pedig egy új fejlesztési segélyt hozott létre, amely az utak, a vízellátás és a közegészségügy rehabilitációját támogatja.

Az UNDP többek között a demokratikus kormányzásra is fókuszál. Támogatja az állami intézményeket a Parlamenttel együtt, és az UNOTIL-lal együttműködve a bírák, ügyészek és védőügyvédek szakmai tréningjét. Az UNDP segít létrehozni közösségi aktiváló programokat, amelyek segítenek a közösségeknek kisebb üzletek létrehozásában, valamint közösen más ENSZ-szervezetekkel a foglalkoztatás és az iskolán kívüli oktatás javításán fáradozik. Egyéb ENSZ-szervezetek, mint például a Népesedési Alap (United Nations Population Fund, UNFPA), a sürgősségi szülészeti ellátás javítását támogatja a körzeti korházakban. Az ENSZ Gyermekjóléti Alapjával (UNICEF) és az Egészségügyi Világszervezettel (WHO) közösen dolgoznak azon, hogy az ország egészségügyi ellátásának színvonalát emeljék. Az ENSZ nőszervezete, az UNIFEM pedig a nők egyenjogúságáért fáradozik.

Az UNOTIL létrehozása óta törekszik arra, hogy az UNMISET által az elmúlt három évben létrehozott állami intézményeket és biztonsági erőket megszilárdítsa. Ennek elérése érdekében az UNOTIL fő feladata olyan képességek és tudás átadása, melyek lehetővé teszik a kelet-timori intézmények számára a demokratikus működést és a hosszú távú fejlődést, a demokratikus elveken és az emberi jogokon alapuló közigazgatás és a rendőrség működését. Különös hangsúlyt fektet az UNOTIL a nemzetközi segítségnyújtás koordinálására, amelyet a tanácsadói csoport bevonásával végez.

Az ország jogrendszerének illetve intézményi szerkezetének megerősödése elősegíti a demokratikus kormányzást, a jogszabályok betartását, és előmozdítja a gazdasági fellendülést. A pénzügyi szektor támogatása továbbra is fontos annak érdekében, hogy a gazdasági és szociális fejlődés a hiányosságok ellenére hosszú távon se akadjon meg. Az

igazságszolgáltatásban dolgozók számára szervezett on-the-job tréningeknek az UNOTIL mandátumának lejárása után is fontos szerepet kell kapniuk, hiszen ezek a továbbképzések biztosítják, hogy az adott rendszer hosszú távon működőképes legyen. A nemzeti rendőrség, illetve a kormányzati tisztségviselők továbbképzése az emberi jogok és a demokratikus kormányzás területén, fontos része az UNOTIL mandátumának, hiszen ez az a két elem, amely kulcsfontosságú az ország jövője szempontjából.

A kapcsolatok Kelet-Timor és Indonézia között biztatóan javulnak, amire példa a két ország közötti határvonal meghúzása. Míg a 2005 áprilisában kijelölt ideiglenes határvonal a közös határ 96 százalékát fedte[7], addig ez a hányad 2006 januárjában már 99 százalék (SC/8615). Az UNOTIL katonai tanácsadói megadnak minden szükséges támogatást mindkét fél számára a folyamatos konzultáció és egy effektív határőrizeti rendszer kidolgozása érdekében. A cél, hogy létrejöjjön egy végleges megállapodás, és hogy a határ menti incidenseket megszüntessék.

Az UNMISET mandátumának lejártával a súlyos bűntetteket vizsgáló eljárások is befejeződtek. Kofi Annan jelentésében rámutatott arra, hogy az 1999-ben elkövetett gyilkosságoknak kevesebb mint a felében indult nyomozás, és hangsúlyozta, hogy minden bűnösnek felelnie kell az akkor elkövetett bűneiért. A Szakértői Bizottság, melynek feladata az Indonézia által felállított ad hoc emberjogi törvényszék eljárásainak felülvizsgálata volt, jelentésében egy nemzetközi ítélőbíróság felállításáról tett javaslatot abban az esetben, ha Indonézia a felelősöket nem bünteti meg hat hónapon belül. Nemzetközi emberi jogi szervezetek már korábban is ámításnak tartották az indonéz ítélkezést az 1999-es események vádlottjaival szemben. Sem az ENSZ sem Indonézia nem támogatja egy ilyen nemzetközi törvényszék felállítását. Habár az ENSZ szinte mindegyik határozatában azt hangsúlyozza, hogy az emberiség elleni bűntettek elkövetőit bíróság elé kell állítani, mégis fél megbolygatni a két ország közt pozitív irányba fejlődő kapcsolatokat egy ilyen horderejű döntés meghozásával. Indonézia semmilyen körülmények között nem járul hozzá egy ilyen törvényszék felállításához, és hangsúlyozza, hogy inkább a kelet-timori kormánnyal közösen felállított Igazság és Barátság Bizottság (Truth and Friendship Commission) megbékélési törekvéseire koncentrál. Ennek egyik megnyilvánulása az volt, mikor az indonéz elnök, Susilo Bambang Yudhoyono 2005. áprilisi látogatása során koszorút helyezett el a Santa Cruz temetőnél. Azonban megbékélés igazságszolgáltatás nélkül nehezen képzelhető el egy olyan országban, ahol a családok túlnyomó többségét valamilyen módon érintették az indonéz kegyetlenségek, másrészről pedig a két ország kapcsolatában állandó visszatérő téma lehet a bűnösök elítélése.

Kelet-Timor jövője

Kelet-Timor teljes stabilitásának eléréséhez még hosszú út vezet. Kelet-Timor továbbra is az ENSZ és a nemzetközi közösség segítségére szorul. Legfőbb feladat a belső stabilitás megteremtése. A 2002-ben elfogadott Nemzeti Fejlesztési Terv (National Development Plan)[8] a következő célokat tűzte ki:

- a szegénység leküzdése,
- élelmezési nehézségek és az éhezés megszüntetése,
- általános elemi oktatás,
- nemek közti egyenlőség az oktatás területén (és egyéb területeken),
- egészséges életmód,
- a gyermek- és az anyai halandóság csökkentése,
- a fertőző és nem fertőző betegségek csökkentése,
- a természeti nyersanyagok és a környezet megfelelő kezelése,
- tiszta ivóvíz és megbízható közegészségügy,
- fiatalok szükségleteinek kielégítése,
- foglalkoztatáspolitika,
- együttműködés más országokkal, nemzetközi szervezetekkel
- az agrárium fejlesztése.

Azonban az infláció[9], a csökkenő bevételek, a szegénység, a munkanélküliség és a korrupció terjedése megakadályozhatják az ország dinamikus fejlődését.

Az egyik legnagyobb feladat az ország gazdaságának talpra állítása. Az egy főre jutó GDP, illetve a GDP összege az 1999 és 2001 közötti időszak dinamikus növekedéséhez képest megtorpanni látszik. Kelet-Timor továbbra is szenved a magas munkanélküliségtől. A mezőgazdaságon kívül, tehát a feldolgozó- és a termelőiparban, nincsenek munkahelyek, mert ezekre a területekre kevés figyelmet fordítottak (Riedel, 2003). Maga a mezőgazdaság is szenved az elavult, nem hatékony, fejletlen eszközökkel történő termeléstől. A mezőgazdasági technológia modernizálása nélkül hatékony termelés nem valósulhat meg. Nyereséget az ország az újra fellendülő kávétermesztésből, a turizmusból és a gáz- és olajkitermelésből remél. 2002 májusában Ausztrália és Kelet-Timor megállapodást írtak alá a közös olajlelőhelyről (Joint Petroleum Development Area, JPDA) történő olaj- és gázkitermelésből származó bevételek elosztásáról, mely szerint Kelet-Timor az adó- és egyéb járulékbevételek

90%-át, míg Ausztrália azok 10%-át kapja. Ez a megállapodás addig érvényes, míg Kelet-Timor és Ausztrália nem egyeznek meg a végleges tengeri határokban. A tavasszal folytatott megbeszélések eredménye egy megállapodástervezet, mely szerint Kelet-Timor 4 milliárd USD plusz bevételhez jutna a „Greater Sunrise" olaj- és gázlelőhelyekből. Cserében Kelet-Timor eláll a tengeri határokról szóló tárgyalásoktól az elkövetkezendő 50 évben. Sokan reménykednek benne, hogy a timor-tengeri olaj- illetve gázkitermelésből származó bevételek megalapozhatják az ország gazdasági fellendülését. A Világbank által összeállított tanulmány azonban óva int attól, hogy túl nagy reményeket tápláljanak a kitermeléssel kapcsolatban, hiszen Kelet-Timorra nagy feladat vár a helyes kormányzás és a munkahelyteremtés területén[10] az olajszektoron kívül, mert csak ez biztosíthatja, hogy a természeti kincsek kiaknázása megfelelő módon történjen. Ez azonban nem elég ahhoz, hogy az ország talpon maradjon. Az országnak szüksége van külföldi befektetőkre is, akiket azonban a bizonytalan gazdasági helyzet miatt nem egyszerű Kelet-Timorba csalogatni. Az emberek kezdeti optimizmusa lassanként csalódásba torkollik, mert az életkörülményeik remélt javulása lassú, és mert sokan közülük az 1 USD / nap szegénységi határ alatt élnek.

Megoldásra vár az infrastruktúra kiépítése, és a vidéki és városi lakosság közti hatalmas életszínvonalbeli különbség megszüntetése is. A 3800 km úthálózatból mindössze 428 km aszfaltozott, és az összeköttetés az Oecussi enklávéval sem megoldott: most még csak helikopterrel vagy komppal lehetséges eljutni oda. Kelet-Timornak és Indonéziának meg kell egyeznie egy összekötőút létrehozásáról a szárazföldön, hogy az ott lakó kelet-timoriak könnyen eljuthassanak a sziget keleti felébe. Míg a városi lakosság 70%-nak van lehetősége tiszta ivóvízhez jutni, addig a vidéki lakosság körében ez az arány alig 43 %. Hasonló a helyezet az áramellátás tekintetében is.

Az 1999-es pusztítás főleg a fővárost érintette, ahol szinte mindent lerombolták. A lakások újjáépítésére az ENSZ Emberi Települések Programja (UN-HABITAT) segítségével kidolgoztak egy fejlesztési stratégiát (The Dili City Upgrading Strategy), melynek keretében feltérképezik a lakásproblémás területeket és a közösségek bevonásával akcióterveket dolgoznak ki az életkörülmények javítása érdekében.

Az egyik legfontosabb feladat a korrupció legyőzése. Olyan effektív intézkedések megalkotására van szükség, amelyek lehetővé teszik, hogy a rendelkezésre álló összegek a megfelelő helyre jussanak. Ennek érdekében létrehoztak egy irodát, amelynek feladata a korrupciógyanús esetek kivizsgálása. Olyan szórólapokat terjeszt, melyekben felhívja az emberek figyelmét erre a jelenségre és bíztatja őket, hogy, ha ilyesmit észlelnének, azonnal jelentsék azt.

Az oktatás területén is van még mit fejlődnie Kelet-Timornak. Az ország lakosságának csaknem a fele írástudatlan és csak csekély százalékuknak van középfokú végzettsége, mely hiányosságok a kormány kapacitásépítő erőfeszítésében okoznak problémát. A jelenlegi szegényes infrastruktúra nem teszi lehetővé, hogy mindenki iskolába járjon. A kommunikáció a kormány és a lakosság között szintén fejlesztésre szorul. Ennek ellenére a beiskolázottság aránya elég jónak mondható, 75 %-os. A problémát az okozza, hogy ebből csupán 45% végzi el az iskolát.

A kelet-timori egészségügy fejlődése vitathatatlan, azonban gyengeségei is nyilvánvalók. A várható élettartam jelentős mértékben növekedett az utóbbi években, ez azonban a kormánynak a gyermekhalandóságot és az alultápláltságot visszaszorító intézkedései mellett jelentős mértékben volt köszönhető az indonéz megszállás megszűnésének is. Az oltóprogramok egyre elterjedtebbek, de még mindig nem érnek el minden kisgyermeket. Nehézséget jelent a képzett egészségügyi személyzet, illetve a szükséges infrastruktúra hiánya. A HIV/AIDS fertőződtek száma nő, de még így sem haladja meg a lakosság 1 %-át; megelőzéssel, felvilágosító kampányokkal próbálják megakadályozni, hogy továbbterjedjen.

A szükséges infrastruktúra hiánya, és a helyi nyelvek sokszínűsége megnehezíti a kommunikációt a mindennapi életben. Míg az országnak két hivatalos nyelve (portugál, tetum) van, több fontos dokumentumot csak portugálul jelentetnek meg, a portugál nyelvet azonban a lakosságnak csak egy kis része beszéli. Az indonéz megszállás miatt sokan csak az indonéz nyelvet beszélik és nehézségeik akadnak, ha a hivatalos nyelveket kell használni. A kelet-timori hatóságok arra törekszenek, hogy a tetum és a portugál legyen a közigazgatás nyelve a gyakorlatban is. A nyelvi nehézségek főleg a bírósági munkában okoznak problémát. Hogy ezen akadályokat legyőzzék és mindenki számára elérhető legyen az igazságszolgáltatás, az UNDP segítségével fordítókat és tolmácsokat képeztek ki, speciálisan a bíróságok és egyéb jogi hatóságok számára.

A nők helyzetének javítása és az esélyegyenlőség megteremtése nagy kihívás elé állítja az országot. A nők többsége analfabéta, és ha el is végzik az általános iskolát, nehezen jutnak tovább a közép- illetve felsőoktatási intézményekbe. A kormány elszántan harcol azért, hogy minél több nőt vonjon be a közigazgatásba. Több minisztérium élén nő áll, és a parlamenti képviselők 26%-a is nő. Ennek ellenére a kulturális akadályok még mindig nehézséget gördítenek a nők jelentősebb társadalmi szerepvállalásának útjába.

Külső problémát jelentenek a Nyugat-Timorban maradt milíciatagok, akik időről-időre átlépik a határt és konfliktusba keverednek az ott lakó falusiakkal. A függetlenség kivívása

óta több ízben érkeztek hírek arról, hogy fegyveres összetűzések voltak a nyugati határ menti területeken. Az illegális határátlépések visszaszorítása érdekében Kelet-Timornak Indonéziával közösen egy effektív határvédelmi tervet kell kidolgoznia.

Összegzés

Kelet-Timorban az utóbbi évek során jelentős fejlődés ment végbe, ami azonban a csökkenő bevételek miatt lelassulni látszik. Ez arra utal, hogy az ország gazdasága még mindig képtelen az önálló fejlődésre. Ezért a továbbiakban is fontos szerep jut a Világbank, a Nemzetközi Valutaalap, az Ázsiai Fejlesztési Bank, és az ENSZ szervezeteinek, támogató programjaiknak.

Az ENSZ kelet-timori misszióját manapság „sikertörténetnek" nevezik. Kelet-Timor az az ország, ahol megvalósult mindaz az elképzelés, amelyet a nemzetközi közösség célul tűzött ki. A fejlődés útját a kezdetektől az ENSZ irányította és koordinálta. Először kiépítette a legszükségesebb intézményeket, melyek egy ország irányításához szükségesek. A függetlenség kikiáltásával nem hagyta magára az országot, hanem tovább dolgozott annak fejlődésén. Különböző képzéseket, továbbképzéseket szervezett és szervez ma is, hogy a fejlődés folyamatos legyen.

Sokak szerint az ENSZ Kelet-Timorban végzett munkája példa lehet más országok stabilizációjában és államépítésében. Azonban azt látnunk kell, hogy Kelet-Timor egy apró ország kevés lakossal, mely egységesen lépett fel az indonéz elnyomás ellen és egységesen támogatta az ENSZ-csapatok beavatkozását. Sok ország visszaesik, vagyis a fegyveres harcok kiújulnak néhány hónap vagy év elteltével és az ország ismét elveszti stabilitását. Kelet-Timor keményen dolgozik rajta, hogy az elért vívmányokat megtartsa és megszilárdítsa. Előreláthatólag 2007-ben tartják, immáron ENSZ segédlet nélkül, a következő elnöki és parlamenti választásokat, melyek igazi főpróbái lesznek a kelet-timori demokrácia életképességének.

Az utóbbi öt évben Kelet-Timornak egy teljesen új életre kellett berendezkednie. Az ellenállás immáron a múlté és a demokrácia illetve a jólét megteremtése a jelen célja. Mint ahogy azt számos más ország példája is bizonyítja, ez egy lassú folyamat, mely rengeteg megoldandó nehézséggel jár, és amelynek a sikeressége a nemzetközi közösség folyamatos támogatását feltételezi.

Jegyzetek:

[1] UNTAC: United Nations Transitional Authority in Cambodia. Ez volt az első alkalom, hogy az ENSZ részt vállalt egy ország teljes újjáépítésében. Az UNTAC feladati közé tartozott: emberi jogok garantálása, a választások megszervezése és levezetése, infrastruktúra helyreállítása, közigazgatás megszervezése, menekültek és áttelepítettek visszatérésének megszervezése, az ország átmeneti adminisztratív irányítása. A választások után, a kormányalakítással és az alkotmány elfogadásával az UNTAC mandátuma lejárt (1993 szeptemberében).

[2] Sőt, 2005 augusztusában megállapodás jött létre az indonéz kormány és a lázadók között. Ennek értelmében Indonézia kivonja csapatait a tartományból, a lázadók pedig beszolgáltatják fegyvereiket. Ezzel egy 30 éves konfliktus ért véget.

[3] Az 1974. áprilisi forradalom vetett véget az 1932 óta tartó, António Salazar által létrehozott (utódja 1970-ben Marcello Caetano lett) diktatúrának.

[4] Ide tartozott például a párt tagjainak katonai kiképzése Indonéziában, illetve anyagi juttatások. Indonézia biztosította a párt számára az 1974/75-ben a határvidéken elkezdett terrorkampány szükséges eszközeit.

[5] Az átmeneti időszakot 10 évben határozták meg, mely időszakban közigazgatási, jogi és gazdasági reformok bevezetését tervezték.

[6] Ezek voltak: Rendőrség és Sürgősségi Sszolgálat, Igazságügy, Alkotmányos és Választási Ügyek, Pénzügy, Külügy, Beligazgatás, Infrastruktúra, Gazdasági Ügyek, Szociális Ügyek

[7] A fennmaradó négy százalék tárgyalásában a problémát az okozta, hogy a határon húzódó folyó partjai a száraz időszakban közelebb kerülnek Indonéziához, míg a nedves időszakban eltolódnak Kelet-Timor felé (ETAN).

[8] Ennek alapját az ENSZ által kidolgozott *Milleneum Development Goals,* vagyis az ezredfordulós fejlesztési célok képezik, és céljai alapvetően meg is egyeznek azokkal.

[9] Kelet-Timor az Ázsia legdrágább városai listán a tavalyi 11. helyről idén a 8. helyre ugrott elő. Ez következménye annak, hogy az igények kielégítésére az ország a legtöbb dolgot importálja.

[10] Összehasonlítva az indonéz közigazgatással, amely 26 000 munkahelyet biztosított a hadsereget nem számítva, addig a mostani kormány mindössze 17 000 álláshelyet tud kínálni, beleértve a fegyveres erőket is.

Hivatkozások, irodalomjegyzék:

Chomsky, Noam (2002): *People without rights. Kosovo, Ost-Timor und der Westen*. Europa Verlag GmbH, Hamburg 2002

Fox, James J. és Soares, Dionisio Babo (2000): *Out of the Ashes: destruction and reconstruction of East Timor.* Crawford House Publishing, Adelaide 2000

Jetschke, Anja (2000): *Der Anfang vom Ende*. Indonesien nach Ost-Timor. In: Internationale Politik, Nr.1/2000. 38-40

Münch-Hübner, Peter L. (2000): *Osttimor und die Krise des Vielvölkerstaates in der Weltpolitik.* Hans Seidel-Stiftung, München 2000

Ramos-Horta, José (1997): *Funu.* Osttimors Freiheitskampf ist nicht vorbei. Ahriman Verlag, Freiburg

Rüland, Jürgen (2001): *Indonesien und der Osttimor-Konflikt.* In: Wagner, Wolfgang/Gräfin Dönhoff, Marion/ Kaiser, Karl (Szerk.): Jahrbuch Internationale Politik 1999-2001. R.Oldenbourg Verlag, München 2001. 327-335

Schlicher, Monika és Flor, Alex (2000): *Ost-Timor- Der bittere Sieg*. In: von Arnim, Gabriele – Deile, Volkmar – Hutter, Franz-Josef – Kurterbach, Sabine – Tessner, Carsten (Szerk.): Jahrbuch Menschenrechte 2001. Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 183-191

Smith, Michael G. és Dee, Moreen (2003): Peacekeeping in East Timor. The path to independence. Lynne Riener Publishers, Boulder

Thakur, Ramesh és Albrecht Schnabel (Szerk.) (2001): *United Nations Peacekeeping Operations.* Ad Hoc Missions, Permanen Engagement. The United Nations University, Hong Kong 2001

Yearbook of the United Nations 1999. Volume 53. Department of Public Information United Nations. New York 2001. 291

Az Interneten:

Asien Aktuell: News, Daten, Kämpfe, Bewegungen. http://www.umwaelzung.de/aarchiv/aaktuell3420.html.

Chomsky, Noam: *Unversöhnliche Erinnerung.* Osttimor und der Westen. URL: http://gib.squat.net/osttimor/chomsky.html.

Country Programme Review 2005 Results Matrix. URL: http://www.undp.east-timor.org/undp/for_download/reports.html.

East Timor and Indonesia Action Network. http://www.etan.org/et2005/april/10/dailym11.htm.

Human Development Report 2004. URL: http://hdr.undp.org/reports/global/2004/pdf/hdr04_complete.pdf.

Riedel, Yvonne (2003): *Ost-Timor ein Jahr nach der Unabhängigkeit : auf der Suche nach der Überlebensformel*. URL: http://www.kas.de/publikationen/2003/2057_dokument.html.

Schlicher, Monika/Kluta, Marianne (2002): *Osttimor: Versöhnung durch Gerechtigkeit*. Nach dem Vorbild Südafrikas wurde eine Wahrheitskommission geschaffen. URL: http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/regionen/Osttimor/wahrheitskommission.html.

The National Development Report. URL: http://www.undp.easttimor.org/undp/for_download/reports.html.

Timor Sea Office. URL: http://www.timorseaoffice.gov.tp/tstfacts.htm.

World Bank Country Assitance Strategy For Timor-Leste, URL: http://siteresources.worldbank.org/INTTIMORLESTE/Resources.

UNDP in Timor Leste. URL: http://www.undp.east-timor.org/.

United Nations. URL: www.un.org.

Supplement

Liberal vs. libertartian Leviathan or Predator vs. Alien in a critical theory of state failure

By Péter Marton

Keywords: securitisation of state failure – a dual conceptualisation of state failure – cooperative sovereignty – 'indeterrability' – security policy interdependence – cooperative threat reduction – state-building as a derivative primary institution – historicists – anti-Eurocentrics – human rights universalists – the various forms of statism – state-centricity in research.

The title of this study calls for an explanation and that is what I shall begin this introduction with. On the one hand it's reference to the study by Barry Buzan and Ole Wæver, 'Liberalism and Security: Contradictions of the liberal Leviathan' (Buzan and Wæver, 1998), which is relevant here as far as its implications regarding liberal democracies reacting to the threat of state failure in a 'securitising mode' – especially since September 11, 2001 – are concerned. On the other hand it's reference to the late Dutch libertarian thinker Michael van Notten's provocative essay, which described Somalia as a near-kritarchy, a libertarian almost-Paradise, thus offering a radically different option for the conceptualisation of what is usually described as a 'collapsed state' (van Notten, 2000).

Hence in the formula put forward in the title we have Buzan and Wæver's liberal Leviathans, liberal democracies, facing, during the course of their attempts at state-building, van Notten's libertarian 'states' or Leviathans, which to them pose a threat of several kinds. Of course, if some may perceive there to be a dichotomy or even a zero-sum game in the relation between liberalism and the state and thus find the expression 'liberal Leviathan' controversial, the term 'libertarian Leviathan' contains an unquestionable contradiction between adjective and noun.

Nevertheless it may be useful to consider the liberal vs. libertarian formula, for it illustrates how far we have moved away from the picture of the world held by the traditional realist paradigm of IR theory, the picture of a world of states having the monopoly of the legitimate use of force within their boundaries, being able to act as a unitary actor in their

relations with the outside world – the other states –, ensuring their survival according to the logic of self-help. A world of Leviathans or Leviathan-clones.

The following study will attempt to integrate the problem of state failure, which, as demonstrated, is a challenge for IR theory, into an English School-'international sociological'[1] framework. I will also endeavour to provide a theoretical construct of the discourse on state failure, meaning the '*discourses*', as used by Foucault[2], of the discourse as polemic.

The other formula included in the title, 'Predator vs. Alien', is already a forecast of this latter endeavour. The 'Predator' here is the negative definition by neo- and post-marxist thinkers of liberal democracies as powers willing to re-colonise states in the 'underdeveloped' world that they selectively declare 'failed'. The 'Alien', the libertarian Leviathan, is called what it's called here for two reasons. Firstly, the optimistic libertarian vision of human beings, which would render possible the transformation to a libertarian order, falls quite far from the pessimistic vision of human beings nurturing realist thought. Secondly, it is alien because the problem of statelessness for IR theory, meaning more unambiguously the theory of interstate relations, being based on the premise that there exists a system of states extending globally, is difficult to internalise. Thus the formula 'Predator vs. Alien' also refers to the relation between the two being one of an asocial nature. The two players act as if they were waging a war of extermination against each other (although the same relation in the film 'Alien vs. Predator', at least from the part of Predators breeding Aliens for the coming-of-age hunt, gets a social dimension as well)[3].

In the first part of this study I will look at the way the threat of state failure – the threat of the 'Alien' – came to be constructed within liberal democracies, with special regard to the Anglo-Saxon world.

The construction of the threat

Kaldor states that 'It could be argued that if September 11 had not happened, the American military-industrial complex might have had to invent it. Indeed, what happened on September 11 could have come out of what seemed to be the wild fantasies of 'asymmetric threats' that were developed by American strategic analysts as they sought a new military role for the United States after the end of the Cold War' (Kaldor, 2001). In this form the statement may seem quite radical, but certainly strategic analysts are deeply affected, and thus interested, in

the process of securitisation, meaning the process by which certain existing threats become defined as such socially. It does matter to them what becomes defined as such.

Buzan argues that the threat of an asteroid potentially crashing into Earth might be treated so seriously that all of humanity could then act in unison to avert it. The destruction we might expect in the nightmare scenario is so huge, that it might legitimate such determined collaboration. Still we see only limited action in this direction, which shall guide one's attention to the social consensus-building aspect of threat construction. If we were to know the real degree of existing threats, we might talk of their social perception taking up a given position on a scale ranging from complete negligence to baseless panic (Buzan, 2004b).[4]

When such a complex phenomenon as state failure becomes a near-priority on the list of security threats, it also matters a lot how it is conceptualised. It is quite typical in Western decision-makers' current use of the terms 'failed states' and 'state failure', that there appears reification, meaning that they seem to handle these terms as if they would have a self-evident meaning, when for instance the word 'failure' might have a great number of interpretations. In addition, expressive slogans are in use that betray with somewhat more accuracy the nature of the threat posed by state failure, but there is still a great deal of simplification and distortion in them. UK foreign secretary Jack Straw used for instance the expression 'the coming of a new Afghanistan' [= the vision of new September 11s] (Straw, 2002).

To proceed, I will now, instead of a methodical content analysis for lack of space, simply list here the bunch of threats associated by analysts with the emergence of state failure. On territories not under the sufficient control of any state we might hence see trans-national terrorist and criminal groups finding a base for themselves; the production of narcotics; in these areas epidemics, potentially turning into a worldwide pandemic, might spread easily; ecological disasters may come to happen that might have global implications; and from these territories waves of refugees might start towards neighbouring and even more distant countries (See Maass and Mepham, 2004:11-12; Wise, 2004:1-11. The threat of epidemics mentioned by e.g. Urquhart, 2004. The ecological threat mentioned by e.g. Watson Institute). Refugee waves are also one of the potential factors in regional destabilisation, the latter meaning a multiplication of the original problem in the spread of state failure, in connection with which the literature on the subject talks of 'spill-over effects' (CGDev, 2004:1), 'spawn conflicts' (Rice, 2003:3) and 'the dangerous exports of failed states'(FP-FFP, 2005). The U.S. National Security Strategy of 2002 and the European Security Strategy of 2003 reckon with the majority of the threats listed here.[5]

On that now these listed above are treated as serious threats, certain events of the near past had a significant impact. Spectacular terrorist attacks on the one hand, the SARS epidemic or the fears about a mutation of the bird flu virus leading to a global pandemic on the other, all served to bring it home, so-to-say, that unstable areas of the world are, as a result of processes connected with globalisation, not on the 'periphery', but in a kind of global neighbourhood and thus their instability poses more of a threat. This had a significant impact on the securitisation process.

9/11 in particular may be called a turning point. Prior to that, state failure research had a predominantly humanitarian character. Simplifying the change, researchers used to ask primarily 'Why is state failure bad for them?', for the people living 'there', interpreting it only indirectly how state failure might have negative external effects, or 'why it might be bad for us'. A good example[6] of that is the pioneer State Failure Task Force (today called the Political Instability Task Force), which started its work in the middle of the 1990s, at then-vice president Al Gore's initiative and with the support of the CIA. They identified state failure with four different types of event: 'ethnic wars', 'revolutionary wars', 'adverse regime changes' and 'genocides or politicides' (Goldstone et al.). One might suspect in the background of this research the growing interest in the U.S. towards internal armed conflicts in the post-bipolar world – the interest growing in part exactly because of the Cold War having ended.

That there followed, after 9/11, a securitisation of the issue of internal armed conflicts – often termed 'civil wars' rather unfittingly universally –, which used to be studied with mainly humanitarian motives to begin with, is not that surprising. From the start such experts and state organs came to be preoccupied with the issue – mobilising resources to study it, or, rather, keeping those resources mobilised at the end of the Cold War – that were in the position to set the security agenda later on.

The problem is that there is still much confusion regarding terminology. This may be observed in the changing usage of the term 'failed states' – which has, by the way of excluding groups of 'non-failed' states from enquiry on the basis of different selective principles, always opened up the possibility of ideologisation a lot more than talking of state failure as a phenomenon –, resulting in its turning into an intellectual dustbin. Into this dustbin now every state problematic from a Western point of view may fit, as exemplified by a joint study of the British Institute for Public Policy and the German Friedrich Ebert Stiftung, which treats the term 'rogue state' as a synonym for 'failed state' (Maass and Mepham, 2004:5).

Outlined here is thus the picture that in reaction to the emergence of a real threat there has started a threat construction process which now allows for manipulative uses of the dominant terms of the discourse (e.g. to justify military aid to authoritarian regimes in the name of stabilization or to justify intervention in or stop aid altogether to weak countries citing the lack of sufficient governing capacities as the reason), as well as for exaggerated response (e.g. decision-makers might honestly think that from now on any emergence of state failure shall trigger direct intervention).

Outside the Western world this doesn't encounter undivided welcome. I would illustrate this with two examples. Indian researcher Raja Mohan sees in the discourse on state failure the chance for one of the options of manipulation cited above, namely that when American scholars describe Pakistan as failed, failing or at risk of failure, they indirectly justify all forms of U.S. aid, including military aid, to Islamabad. Thus we have the unlikely situation that an Indian scholar starts defending Pakistan in his study, stating that in fact the regime there is stable (Mohan, 2004-05).

As far as the Chinese perspective is concerned, about that it betrays a lot that when the United States Institute of Peace attempted to organise a conference jointly with the Chinese Institutes of Contemporary International Relations on the possible forms of Sino-U.S. cooperation on the problem of failed states, a divergence of views regarding proper terminology came to the fore. The significance of that the formerly 'anti-imperialist' Chinese side agreed to the idea of the joint conference is not to be missed, but they insisted on dropping the term 'failed states' from official texts, preferring the expression 'areas of instability' instead (Gareth and Adams, 2004:1).

Moreover, the term 'failed states' has Western opposition, too. In some cases its use is even a taboo, for example for such Western-dominated intergovernmental organizations as the members of the World Bank Group. The latter reserves a special category for countries performing badly economically, where some form of political tension is also present, namely the LICUS (Low-Income Country Under Stress) ranking. Condition for qualification is falling below the lower per capita income cut-off level of the International Development Association and performing badly according to World Bank governance indicators (World Bank, 2002:3). A Western example of non-governmental opposition could be a study by Uniya, an Australian Christian NGO, that deemed the usage by the Australian government of the term 'failed state' manipulative, stating that it served as the eagerly sought justification for intervening in the Solomon Islands (Nguyen, 2005:8-10).

Conceptualising the real threat

Something that can be viewed as an advantage of the new interpretation of state failure, even with the chances of manipulation existing, is the honesty in it about the security policy considerations and the interests motivating research on the phenomenon, that may subsequently clarify the concept.

In an earlier study I presented a dual conceptualisation of state failure, reflecting the dual nature of research outlined above. Doing so I came up with one 'security policy-oriented' and one 'humanitarian' concept, or as I put it back then, one concept from the global, external perspective and one from the local, internal point of view. (Marton, 2005:2).

According to the security policy-oriented definition, I talk of state failure where the internationally recognised government of a country doesn't exercise sufficient control over state territory, and so it fails in its chief function from the external point of view, based on a norm of cooperative sovereignty: namely, that it is responsible for maintaining sufficient control over the portion of world territory that falls under its sovereignty. The consequence in this case might be the problem of 'indeterrability', meaning that the internationally recognised government is unable in *de facto* non-controlled territory to prevent there the occurrence of events or processes from taking place that may have harmful consequences for the outside world. In that case the use of incentive or deterrent means by the latter can't get the internationally recognised government to prevent those harmful events or processes (hence the threat is 'indeterrable'). By the 'outside world' we may mean all states on the planet, a group of states or even a single state that suffers damage. By 'harmful events or processes' we may mean potentially all of those threats listed in the previous part of the study (think of the 'coming of the new Afghanistan'), as well as some more. It is imaginable for instance, that a guerrilla force in one country may take advantage of the weakness of a neighbouring country's central government and the political vacuum on the latter's territory, to establish rear-bases in the relative protection of internationally recognised state boundaries. Or it is also imaginable that pirates may have safe havens along an insufficiently controlled coastline. And still there are possibilities left to ponder. It might be perspective-widening for instance, to break away, in connection with the threat of epidemics, from our preconceptions about lethal, rapidly killing viruses like that of SARS, and substitute into our formula slowly killing, but nonetheless rapidly spreading ones like HIV, or not a virus, but bacteria, like TBC-strains that are resistant to antibiotics.

To accurately express what I mean by the term 'indeterrability', I should draw attention to the issue of government recognition. The present global state system ideally would function so that the list of internationally recognised governments (IRGs from now on) and – referring here to Henry Kissinger's famous question about the EU's telephone number – that of the telephone numbers belonging to each, would be enough to control the problem of state failure by providing easy access to competent, able leaderships in every corner of the world. For instance, should there appear an al-Kaida training camp in Chad, and assuming the benevolence of Chad's leadership, it would be enough to dial the right number and ask the people there to set about making that camp disappear. When it doesn't work like that, it might be for several reasons. Some IRGs are weak to act even in the absence of armed challenge. In other cases it is an armed force other than that of the IRG that controls the given territory, where events or processes, harmful to the outside world, take place. Thus perhaps the term *'government failure'* (IRG-failure) may be more accurate than 'state failure'.

However, re-conceptualising the security policy-oriented definition, the phenomenon I describe by it may also be interpreted as the failure of the global system of states – and its 'functionally alike units'[7] – in exercising control over world territory: as *'state system-failure'*. Unfortunately though, here again, the use of the word 'state' draws attention away from the recognition problem. For instance, in areas that are firmly controlled since decades by an armed faction other than the IRG, one that there provides acceptable governance and aims at establishing constructive relations with the outside world, one should not speak of indeterrability, since there is whom to deter. Jeffrey Herbst talks, in connection with this, of 'legal blinders', and that 'the standard international legal practice almost always equates sovereign power with control of the capital city' (Herbst, 2004:302).

Based on non-realistic assumptions of an ideal global state system and ideally functioning IRGs, and ignoring that what was said above, one may conclude about the territory of failed or collapsed states, or areas within a state that are not controlled by an IRG that these have much in common with the high seas, that they are quasi-'*res omnium communis usus*' (territories not falling under any state's sovereignty) – the only difference being that they are in fact protected by a kind of fictional sovereignty. Here again is the image of the Alien, arrived at from a different angle. The fiction of the libertarian Leviathan, re-emerging this time as a result of the pro-IRG partiality of the state system. This partiality can lead to problems during the course of and after interventions, when groups, distortingly called 'sub-national', may declare their demand for independent statehood. Or, another illustrative example of the problems stemming from the effect of legal blinders, is how difficult it was

after the tidal wave disaster that hit Asia in December, 2004, to provide aid to 'rebel-controlled' areas, for instance in Sri Lanka or in Aceh in Indonesia.

Moving on now, after having clarified the security policy-oriented concept in detail, I shall discuss the humanitarian concept of state failure. Coming up with a humanitarian definition may occur in several ways. Rotberg, for instance, draws up a continuum along which a country may move from 'strong' status, through 'weak', 'failing' and 'failed' to 'collapsed'. He unfortunately doesn't differentiate between problems of insufficient or incomplete territorial control and that of weak government performance or the insufficient provision of 'political goods'. For his one-dimensional approach he thus draws criticism from Jenne, who points out that this would allow for treating North Korea and Sri Lanka in the same category (Rotberg, 2003:2-10, Jenne, 2003: 222-223).

The main problem, however, is perhaps that the 'internal perspective' makes it necessary to come up with normative statements regarding the desirable quality of the state, in much more detail than does the security policy-oriented concept. This implicitly or explicitly means taking as the basis of such considerations an ideal model-state, which rather inevitably results in Euro- or West-centrism.

With regards to this problem, but rather instinctively than consciously, in my earlier study I defined the state as the chief means for the population of a given territory of ensuring stable, reliable life prospects for the long run – and state failure as that when a state fails in this chief function (Marton, 2004:134). I did so on a Hobbesian basis, but exactly based on Hobbes' concept of the Leviathan and thinking of what might go wrong with it, one can get to theoretical possibilities that show I wasn't able to exclude ideological influences even by the means of deliberate under-conceptualisation.

If we imagine what might be non-optimal about the operation of the Leviathan, we get four options: 1) it may be too strong, in which case the state itself makes life prospects unreliable, by its violent arbitrariness; 2) two or more Leviathans may fight for the control of state territory, which is probably the case of what might be called a 'civil war' or internal armed conflict, although a territorial division is also imaginable in a frozen conflict, without continuous fighting; 3) if the Leviathan is too weak, then corruption and organised and unorganised forms of crime might be a source of uncertainty; 4) finally, it is a theoretical rather than a practical possibility that any Leviathan may be absent altogether. This last one could be van Notten's libertarian order, in connection with which even he doesn't claim that that's what we find in Somalia. Thus we may not have to reckon with the fourth option practically, even if some authors seem to do just that, at least implicitly, as I noted above. It is

perhaps a greater source of complications that the first option shows strongly authoritarian rule as being the equivalent of state failure, from which the universal need for democracy promotion stems quite clearly. The first person to protest that would probably be Hobbes himself, who, in accordance with his vision of 'the state of nature', was ready to welcome authoritarian rule as preferable to the possibility of civil war (Hobbes, 1970:145-149). Still, other scholars, such as Nicholson, seem to be following a logic similar to mine. Even though Nicholson stops short of calling states providing their population with 'coercive stability' (as opposed to 'consensual stability' provided by democracies), failed, he, since coercion means state violence, acknowledges that it is a failure in guaranteeing individuals' physical security. His benchmark for judging the latter is 'the probability that a new-born infant will reach a suitably advanced age and then die of 'natural causes' (Nicholson, 1998).

Nevertheless, the humanitarian version of the definition of state failure is, unfortunately, less objectively researchable and less objectively operationalisable. Still we can't just ignore it. One reason is that the issue of refugees shows the most clearly that the 'humanitarian/security policy-oriented' differentiation in research approach cannot be perfect. That the risk of spill-over effects is likely to be higher in countries where the population doesn't have stable, reliable life prospects, is a plausible hypothesis indeed – to put it bluntly, in the refugees' case, they themselves are negative external consequences and the indicators of humanitarian problems simultaneously. Another reason why humanitarian considerations matter in research on state failure is that we shouldn't regard as healthy a country where the central government hardly performs at all, even if there are no spill-over effects affecting the world outside.

It is a problem, however, with the definition of the state and its failure in the case of the humanitarian approach, that the state-as-the-solution, as outlined above, wasn't chosen by its own population in much of the ex-colonial world, but by the former colonists and thin elite layers of ex-colonial populations – and in many cases it didn't function as such. Finally, it should also be remarked, that to treat state failure exclusively as the state's failure, e.g. in the case of wide-spread poverty, is to ignore the interdependence of today's global economy, to name just one of several structural factors that need to be taken into account (Szentes, 1999).

State failure meets English School theory

The traditional realist paradigm which turned Hobbes into an 'enlistee of the Cold War' (J. Kiss, 2003:12), formed a 'Hobbesian' picture of a world in which anarchy, or 'the war of all

against all' (bellum omnium contra omnes) is reproduced between states instead of men. The latter, as Hobbes noted, have to sub-ordinate themselves to the will of states, these '*Mortall Gods'*.

This Hobbesian view of the world has faced numerous challenges ever since it was conceptualised. I would only mention here two examples, which are more or less relevant to the subject of this study. One is, and this can be a source of hysteria for states, that in the age of nuclear weapons *and* with the emergence of trans-national criminal and terrorist groups, it may no longer hold that a state has less to fear than an individual (Runciman, 2003). A determined and sufficiently intelligent individual, or rather a group of such individuals, could theoretically be capable of destroying a state. The other example I would mention and this is all the more visible since the 'war on terrorism' started, may be captured in the contradictions in the relation between liberalism and the security-provider role of the state, as extensively discussed in Buzan and Wæver, 1998. Scoblete, complaining out of frustration felt at the weakness of government response in the U.S. in reaction to the devastation of hurricane Katrina, exaggeratedly but still somewhat aptly sums this up saying 'No longer is the Leviathan responsible for our physical security, but our medical security, our retirement security, even our mental health. It's concerned that we smoke and that we're too fat' (Scoblete, 2005).

For realist thinkers, however, one of the biggest challenges to date has been the phenomenon of state failure. A world in which weak states need assistance instead of a coup de grace, simply doesn't match their view of the world. They are just as unable to handle this challenge as they have been unable to sufficiently explain the medieval times/modernity shift, the emergence of the Westphalian order, ever since they have abolished history (see e.g. Teschke's criticism of realism with regards to that, 1998:328-329). As Jackson and Rosberg note, the 'history of Black Africa challenges more than it supports some of the major postulates of international relations theory' (Jackson and Rosberg, 1989:116). In describing what one may find in a failed state, traditional realist language can only identify the conditions there as the state of nature within a state. This Hobbesian formula, however, might fit just as weakly to what there really is, as van Notten's concept of libertarian kritarchies. From Hobbes' point of view the most surprising would be that IR theory, having used his concept from the begininng, now describes the phenomenon of state failure as an 'inversion' of his original concept, which it is not. As Jackson writes: 'The existence of "failed states" is a curious inversion of Hobbes' security dilemma: in regard to such states, peace usually exists

internationally but war often exists domestically […] "Failed states" turn Hobbes' political theory on its head' (Jackson, 1998:5).

Even Robert Cooper uses the Hobbesian analogy (Cooper, 2002:12), whose thoughts, I so find, may bridge the gap between the theory of state failure and the international sociology of the English School, especially when treated as stemming from thoughts of Hedley Bull, James Rosenau and Barry Buzan. I'm concerned with seeking the link from state failure research to grand theory for I feel it might only serve to enhance our understanding of the phenomenon.

In his famous book, *'Anarchical society'*, Hedley Bull basically asks the question how a system of states, characterised according to realist logic by self-help and the security dilemma, might develop a social quality, meaning how it could create order in a functional sense, ensuring for example the mutual possibility of survival or a limitation on the use of violence serving everyone's interest (Bull, 1976). Without being able to deal with his arguments in detail, I will only pick up some of his thoughts that are especially relevant here.

Bull asserts already at the beginning that he doesn't consider 'order' as a value in itself. Ironically he adds that usually rich countries stress the importance of order, while poor countries prefer emphasizing the need for change (Bull, 1996:XVI.). Another critical remark he makes later on is that the global system of states existing since decolonisation is a rather imperfect projection to the global level of the former European system of states (Bull, 1996:20). Finally, he also concludes, that there exists by today a system of world politics, that is not equal to, but in fact more than just the global system of states, with significant non-state actors involved in it as well.

After Bull then, and in connection with the English School, mentioning Rosenau – since he doesn't personally belong to the English School –, might be surprising. Nevertheless the concept outlined in one of his books, *'Turbulence in World Politics'*, of the 'two worlds of world politics' does in fact come in as useful here (Rosenau, 1992). In a nutshell, he writes that these two worlds are the state-centric plus a multi-centric world. The former one is that of state actors (the 'sovereignty-bound'), and is characterised by relative predictability, reciprocity and that what's happening within it may be described as a string of more or less clearly definable 'events'. This is in contrast with the multi-centric world of 'sovereignty-free' actors, characterised by spontaneity, uncertainty and parallel-running 'cascades' instead of events. Rosenau's latter thought can be especially well illustrated by the dramatic impact the behaviour of speculative capital flow has, in the background of which we may only find,

using Thomas Friedman's expression, a 'global, electronic herd of investors' (Friedman, 2000:112-144).

From this it stems as a logical conclusion that the society of states has to increase cooperation and thus 'thicken', using Buzan's expression, to decrease the risk of uncertainty from the direction of the multi-centric world. This may happen even sub-globally, e.g. through the deepening of regionalism, as it evolved in the case of the EC/EU (Buzan, 2004a:16-18, 205-210). That it's exactly non-state actors – the multiplication of which in some readings is the development of a 'world society' – that give the stimulus for states to enhance their cooperation, doesn't necessarily imply that the view, held by some English School authors, that states will eventually become redundant submerging in a world society which is superior to the society of states, will now be proved right. (That concept of 'superiority' is based on the idea of the society of states being only a second-rank society, since its members are collective entities and therefore their society may be regarded as a society of societies.) The theory of inevitable submersion – which, if it would be right, would in its consequences tear the English School apart as well, with ES then being not more than a chat club for intellectuals not willing to choose between realism and liberalism or Hobbes and whatever that is beyond Kant[8] – is highly unlikely to be right globally, on which level right now only a modestly solidarist society of states – on Buzan's scale 'thin', relative to the thickness of sub-global interstate societies – seems conceivable. Its development, however, is vital, exactly in order to handle the threats this society of states faces. That may be the most obviously visible perhaps, if we give up the naïve idea of a global civil society and reckon with the existence of a global 'uncivil' society as well, as Buzan notes (Buzan, 2004a:79-87). That may show that a world society as a worldwide (global) value-community may be just as inconceivable as the total submersion of the global society of states in it. Who's civil and who's not may not be so easy to objectively judge, but trans-national criminal and terrorist groups are likely candidates for membership in a global uncivil society.[9]

Having discussed all this, I can now move on to British diplomat Robert Cooper's thoughts, who is himself a proponent of the strong post-modern imperialist stream within the discourse on state failure. His world view is characterised by a division of the globe into three spheres, which he outlined several times in the past: a division into the spheres of the post-modern, modern and pre-modern worlds. Here it may be sufficient to discuss the concept of the first and the last one in the row. The post-modern, meaning largely the Western, world is one in which countries relate to each other with mutual openness, mutually accepted interference in each other's internal affairs. (In a more limited circle, in the case of the EU, of

course we even find the pooling of sovereignty and a degree of supra-national integration, but it's important to note that Cooper still sees the EU as a very strongly solidarist society of states and not as a 'new hegemon'). The premodern world then, in contrast with all that's just been said, is a world where statelessness exists because attempts there to establish modern statehood independently were doomed, and so this is a world of 'failed states and states at risk of failing'. These are areas of instability posing a threat to the post-modern world, and through it the entire world – for instance as a result of providing trans-national criminal and terrorist groups with a base. Thus their existence might call for a kind of 'post-modern' or 'defensive' imperialism, which Cooper imagines predominantly in a multilateral framework – in fact, that would be perhaps the chief new feature about this new, post-modern form of empire-building (Cooper, 2002:17-19) [Mallaby calls it 'reluctant imperialism' (Mallaby, 2002)]. However, I consider his most remarkable conclusion that, which he arrives at in his book *'The Breaking of Nations'*: that what we need is 'the beginning of a real international society' (Cooper, 2002:84).

Since 'stateless' areas pose threats to all, the endeavour by states to stabilise these areas promises to yield converging gains and so in this case we might not necessarily have the 'worry about the division of gains' – the main structuralising factor in Waltz's structural realist analysis (Waltz, 1979:105). As a result of that, in my earlier study, I predicted more of the kind of 'cooperative threat reduction' – reflecting the emerging security policy interdependence – that is the chief aim of measures such as the U.S.-initiated Nunn-Lugar Cooperative Threat Reduction Program[10], now running within a G8-framework (Marton, 2004:152-153). At that time I didn't consider it as one of the 'primary institutions' of the society of states that Bull or Buzan talk about, though it might be argued that in fact it is something resembling that (about primary institutions see Buzan, 2004a:161-204). A derivative primary institution of co-operative threat reduction could then be 'state-building'.[11] A necessary parallel development would be the acceptance of a cooperative approach to sovereignty, on the basis of which I defined the state as I did, earlier on. It can be argued that the society of states has already started down that path.

The development of a universal society of states accepting state-building as a primary institution may not necessarily demand the undivided and spontaneous approval of all states and people on the planet. It might happen on the basis of gain-calculations and as a result of coercive efforts as well (Buzan states that even the solidarist status is available for a society of states by all three possible ways of norm internalisation or a mixture of them – via coercion,

calculation and belief. He treats the questions of 'What kind of society?' and 'How/Why?' as distinct from each other.[12] Buzan, 2004a:103-109 and 159.)

One critical remark might be made about terminology here. What we have just called 'state-building' is in fact the endeavour to correct the unsatisfying result of decolonisation. Holm writes, for instance, that with decolonisation new states came into being that were inherently 'weak' in the sense that they were too weak to live up to the dominant norms of the society of states – especially in Africa. Full territorial control or democratic legitimacy – with regards to the latter I must add that by 'dominant' in 'dominant norms' I presume Holm can only have meant 'outside the Eastern bloc' for the time of the Cold War era – was beyond possible for them, and thus came into being a series of quasi-states (Holm, 1998). These were creations of the West to which a bizarre version of the principle of national self-determination was applied [people of a former colony = nation = the 'self' in self-determination], and critical thinkers have always tended to see in this a form of neo- or staying colonialism.

Hence when the West declares that it wishes to develop these quasi-states into strong states, we might ask if 'colonisation' as an institution, called a 'procedural institution' by Holsti (1998:17-18), and a 'derivative primary institution' by Buzan, has indeed ceased to exist with decolonisation and also whether 'a new form of colonisation' might be a substitute term for 'state-building'. Here it is especially important to refer back to Buzan's argument that norms (and institutions) may be internalised (accepted) even as a result of coercion. In this case, to manufacture a consensus completely without – predominantly Western – vanguardist coercion may not necessarily be possible, especially given that many differences exist over the perception of the threats connected to state failure (think e.g. of the issue of terrorism).

The theoretical construct of a polemic

After having discussed the post-modern imperialist stream of thought represented by the likes of Cooper, as well as its antecedents, I still owe giving a more complete picture of the other streams present within the discourse on state failure, something that a critical theory of state failure cannot leave aside. Elsewhere I have already laid out my ideas concerning the subject, but here I have the space to do that in somewhat more detail. I will present a theoretical construct of the polemic, which means, that although it is based on actually existing, well-identifiable patterns of thought, or 'paradigms'[13], I'm not stating that everyone contributing to the actual polemic necessarily takes up one of the possible positions defined in the following

scheme. Hybrid positions as well as inconsistencies are fully imaginable – even out of pragmatic considerations. (Then there are also nationalist thinkers, who, according to their actual political situation and interests, may join the camp of historicists as well as that of statists, for reasons made clear later on.) It's also important to note that inconsistencies and hybrid positions may be observable in states' foreign policies as well, so the following theoretical construct may be useful in foreign policy analysis as well. Following here then is the outline of a debate deeply concerning the future of international society and its primary institutional arrangements.

One possible pattern for a classification of views regarding state failure to start with is asking if they are for or against intervention. On the basis of that we immediately get a surprising result, finding alongside each other in the non-interventionist camp a typically Eurocentric and a completely non-Eurocentric stream of thought.

(Historicists.) The followers of what I call the historicist stream attempt to set their analysis in an historical context, or, more exactly, they regard the occurrence of state failure as one point along a unilinear, universal development path. In this view state failure is a kind of necessary misery, or at least an inevitable one. 'There is nothing novel about the phenomenon of state failure' – claims Herbst, adding that even the European states of today have failed once or twice during their history (Herbst, 2004:303). Prunier and Gisselquist start their study of Sudan by declaring that state failure can be observed in the history of the Roman Empire, France and China, too, and thus 'any discussion of how an African state has failed has to be carried out with these parameters in mind' (Prunier and Gisselquist, 2003:101). Behind these views there are two main premises: 1) that in Europe the possibility of fragmentation led to the coming into being of stable nation-states, 2) that Africa's future may be seen in Europe's past, given that in Africa, the chief source of troubles is the instability of artificial states that were created upon decolonisation, preserving the ex-colonial administrative boundaries as state frontiers in accordance with the principle of *uti possidetis iuris*.[14] There are several quite expressive adjectives in use that refer to the artificiality of African states: quasi-states, juridical states – as opposed to empirical states (Jackson and Rosberg, 1989; Woodward, 2002:5-6) –, or 'might-have-been-states'. According to a radical statement cited by many sources, 'African states are neither African nor a state'.

Of course these premises can be criticised, and we may ask e.g.: 1) Do we really have only 'nation-states' in Europe today (especially with the ambiguity of the term 'nation' in mind)?; 2) How stable are these states (for instance in the Balkans)?; 3) Has there always been and is there today the possibility of fragmentation, meaning has it always been and is it

now allowed to happen (for instance in the Balkans)?; 4) Where and when it did happen, how spontaneous a process was fragmentation?, 5) Have all of currently existing European states really all come into being through a process of fragmentation?

Nevertheless, indirectly on the basis of the premises cited, Herbst for his part makes the call 'Let them fail!', when advocating his version of a global solution. More exactly he adds that what we need is 'to increase the congruence between the way that power is actually exercised and the design of units' (Herbst, 2004:311). That's why he advocates decertifying sovereignty in the case of non-functioning states together with conditionally recognising sovereignty in the case of fragment-entities providing stability and acceptable governance to their population since a reasonable amount of time – for instance in the case of the former British colonial territory of Somaliland within Somalia (Herbst, 2004:314).

Although Prunier and Gisselquist mention China, too, among their examples with which they back up their hypothesis, there can not be mistaken a degree of Eurocentrism in their thought. The Eurocentric line of thinking they join, as well as its historical antecedents, are analysed extensively by Heydemann. Heydemann claims that in the background of a whole series of research programs since the 1960s, one can identify as a key purpose the intention to preserve Europe's intellectual influence over its former colonial territories by providing them with recipes of development theory and modernisation. That was the case when in 1969 the Social Science Research Council's Committee on Comparative Politics, with the aim to do something against the marginalisation of Europe in comparative studies, asked Charles Tilly and other scholars to look into the possibility of using European state formation as a model for the rest of the world. Tilly caused disappointment when he drew attention in his work to the significance of the connection in European history between state formation and the long series of wars states have waged during its course (instead of emphasising more noble ideas). Notably, he also produced an analogy about the difference between historians and political scientists/development theorists: according to which historians are like a dog on a leash tied to a tree, always obediently accepting their position, while political scientists are like the a dog that would either break the leash or at least move the tree (Heydemann, 2000). In the volume, 'Bringing the state back in' Tilly writes that 'The Thirld World of the twentieth century does not greatly resemble Europe of the sixteenth or seventeenth century. In no simple sense can we read the future of Thirld World countries from the pasts of European countries' (Tilly, 1985:169). This might be especially important to note, for, despite this, Jeffrey Herbst refers to Tilly several times, to back up his own hypotheses about the connection of state formation and the occurrence of war (e.g. Herbst, 2004:303).

Meierhenrich represents more of a hybrid position. He, too, refers numerous times to Tilly and he, too, emphasises the macro-historical nature of state formation, but he does seem to readily accept ex-colonial boundaries and to think of efficient mediation and 'the creation of stakes' as the primary conditions for holding a state together (Meierhenrich, 2004). Thus he excludes the artificiality of ex-colonial boundaries from the group of factors possibly generating conflict, and takes the view, which may obviously be apologetic of the colonial heritage, that one might build states for any population, its composition notwithstanding. Hence he probably wouldn't let a state fail, or, more accurately, fragment, even after decades of negative experience concerning its viability.

(Anti-Eurocentrics.) Moving to the anti-Eurocentric stream sharing the slogan 'Let them fail!', it is the diverse stream of post-colonialist, tri-continentalist, post-marxist, cultural relativist and other thinkers, many of whom see the need for a kind of emancipation of the different cultures. They mostly emphasise that the state is an institution that was exported to the non-Western world, forced on it – at least most of those states that were created at the time of decolonisation. Critical concerns have already been voiced in connection with the propagation of humanitarian intervention, that in fact it might be a sort of hubris from the part of the West when it wishes to take into its care these very states, trying to save them, and in the background of that these thinkers have always tended to see a kind of re-colonisation with classic imperialist aims. In the maintenance of ex-colonial artificial boundaries that divide ethnic, religious and tribal communities and make it more difficult for nomadic peoples to continue with their traditional way of life, they see a structural form of violence. One might discover great foresight in the late anti-colonialist thinker Frantz Fanon's words: '…let us not pay tribute to Europe by building states, institutions and societies which draw their inspiration from her […] If we want to turn Africa into a new Europe […] then let us leave the destiny of our countries to Europeans. They will know how to do it better than the most gifted among us' (Fanon, 1965).

Such thoughts are not alien to Western thinkers, either. Huntington, for instance, argues in his famous book, *The Clash of Civilisations*, for the respect of a kind of 'civilisational' autonomy, equating universalism with imperialist tendencies (Huntington, 1998; p.548 in particular). Clapham, providing a picture in Africa of the lack of pre-colonial proto-statehood (with some exceptions, but even there with major differences from the European experience), comes to the conclusion that 'zones of statehood have to coexist with zones of less settled governance' and that 'attempting to restore universal statehood is chimerical' (Clapham, 2004:78). With regards to Somalia, for instance, he wonders if the Somali proverb 'every man

his own sultan' indicates that statehood may be totally alien to Somalis for it to be realisable in any stable way (Clapham, 2004:87).

With the latter thought, which basically stresses a kind of individual sovereignty, a number of libertarian thinkers sympathise. Most important among them is perhaps Michael van Notten, who, having felt disappointed by liberal democracy, decided not only to voice radical thoughts. His libertarian thinking, from which Thoreau's idea that 'that government is best which governs not at all' (Thoreau, 1849) can't ever have been too far, eventually led him to Somalia, where he spent most of the latter part of his life, having even adopted a family there (Free-Market, 2002). Based on his experiences in Somalia he wrote his essay I already mentioned, in which he describes the kind of system there as one mixed with libertarian and anarcho-capitalist elements, thus rather close to his heart (van Notten, 2002).

Van Notten's essay is a good example that Western thinkers, when trying to describe what follows after a state collapses, strongly tend to look for reference points in Western political philosophy. Realist IR scholars talk about Hobbes, while libertarians turn basically to John Locke's writings, using Locke's version of the state of nature as opposed to that of Hobbes. (The idea that van Notten takes as the main characteristic of a kritarchy, that there sanctions shall only be imposed for breaches of natural rights and that anyone may be entitled to implement natural law, is taken from Locke [Locke, 1988:269-278 (4-16.)]).

For a criticism perhaps the first thing that should be voiced is that the Somali proverb quoted above (by Clapham), about every man being his own sultan, as well as the emphasis put on the significant role 'wise men' shall play, in van Notten's essay, is not really acceptable from a feminist perspective. Individual sovereignty in this form, falling far from the libertarian ideal, may turn into male sovereignty. It is even more important perhaps, however, in relation to the subject of this study, that even if we were to accept that conditions today in Somalia are better in one way or another for the people living there than for example during the time of Siad Barre's dictatorship, those conditions may still be untenable, because of their spill-over effects, for the world outside.

(Human rights universalists.) Moving on to the interventionist camp, a dominant stream within it is that of human rights univeralists, those ready to intervene for the sake of the universal application of human rights even in stateless territories, as well as those willing to intervene based on humanitarian considerations. In connection with the rising to prominence of their view one has to emphasise the significance of two historical normative shifts, as so does Bain, too (Bain, 2000).

Colonisation has been legitimised in the past by ideas such as that of the 'dual mandate', as put forward by Lord Lugard (Lugard, 1922), according to which it was the responsibility of delivering civilisation to barbarian areas as well as to use the resources of those lands for the benefit of all mankind, that called on the West to embark on colonisation as a mission. By the time of decolonisation, however, these ideas have been largely discredited, any form of colonial rule, irreversibly, it seemed, de-legitimised. The new society of states was ready to accept strongly authoritarian forms of rule within its new members (thus a form of barbarity), that were protected by the principles of territorial integrity and non-intervention (the latter often called the principle of 'negative sovereignty'). That was the first major normative shift. In the 1990s, however, views emerged that we shall not tolerate anything. UN Secretary General Kofi Annan stated in his Millenium Report that no legal principle may shield crimes against humanity (Annan, 2000:48), while one of his former advisers, Mohamed Sahnoun has already been voicing that instead of the possibility of intervention we should rather talk of the 'responsibility to protect' (see e.g. in Sahnoun and Evans, 2002). The 'responsibility to protect' in 2005 has then been put on the UN reform agenda as well. This sort of activism obviously doesn't prefer passivity in the face of the mass violations of human rights often seen in states that are called 'failed' – called failed in this case because they fail to provide 'protection' to their population in one way or another.

Intervention, however, often takes place in defence of minorities – which is a contradiction of the activism stemming from a basically individualist interpretation of human rights –, and then it may lead to a situation in which 'the creation of stakes', as Meierhenrich calls it, for holding a state together, could become close to impossible, and fragmentation may become hardly avoidable. A good illustration of these dilemmas is the case of Kosovo and the polemic surrounding its future.

(Statists.) There exists then a fourth, 'statist' stream of thought within the state failure discourse, seemingly in complete contradiction with human rigths universalists' perspective. This is a complex stream, with at least two distinct camps within it.

A more traditional statist school of thought argues for the preservation of all internationally recognised states of today, as well as the preservation of their borders, accepting the idea of interventions serving this very aim. One of their chief arguments is that one of the stabilising pillars of the post-1945 international order is the non-changeability of borders on the basis of 'ethnic' claims of self-determination or as a result of violence – with several exceptions, this principle has been largely consistently applied and thus stability arises from it. Hence if we let today's states fragment, recognising new entities as states, by that we

may contribute to a global fragmentation process, fragmentation 'on a planetary scale' (see e.g. Gottlieb, 1994:2 and 26; Boutros-Ghali, 1992[15]). In case Kosovo gains independence, they have a kind of domino theory to envision what would follow. At this point, their predictions go against the long run-optimism of historicists. Therefore traditional statists may regard as acceptable a great variety of means for the preservation of a state, and may show suspicion towards minorities' political agendas. As it was stated by the Kenyan delegation at the 1963 opening meeting of the Organisation of African Unity, about great-Somali nationalism: 'if they [Somalis] don't want to live with us in Kenya, […] they are perfectly free to leave us and our territory. This is the only way they can legally exercise their right to self-determination' (quoted by Jackson and Rosberg, 1989:109). Population transfers of course inevitably go with a lot of human suffering, and subsequently may amount to a mass violation of (individual) human rights, which statists may accept in return for the stability they hope it may create for the long run, as a collective good that is worth the sacrifice – at this point there is an obvious clash between them and human rights universalists.

Nevertheless, statism is not necessarily incompatible with the endeavour to, in the long run, turn states into neutral providers of human rights. Moreover, a statist stance may be actually better defensible, if it doesn't come in one package with the aim of achieving ethnic homogeneity. In that case it might use the argument, against separatist demands, of the high unlikelihood that with the recognition of new entities or the modification of borders one could create 'non-artificial' states in the sense of their being ethnically homogeneous – especially in areas characterised by a mosaic-like ethno-geographic dispersion. Today you are the minority in our state, tomorrow we would be the minority in your state, that would be the only change – as one might paraphrase former Macedonian President Kiro Gligorov's words (the original phrase quoted in ICG, 2004:4)[16]. Such, pro-human rights statism is sensible for example in Bookman's works, who argues for the 'administrative disassociation between ethnicity and territory' – not providing exclusive autonomy to ethnic groups –, for the sake of stability (Bookman, 2002:44). Following a similar logic, Gottlieb advocates a functional – as opposed to an essentialist – interpretation of borders and territoriality (Gottlieb, 1994:44-47).

The rise of another kind of statism was observable then during the 1990s, which I term IGO (Intergovernmental Organisation)-statism, not falling too far from the form of statism outlined in the previous paragraph, evident for instance in the World Bank Group's research on civil war, led among others by Paul Collier. A dominant feature of the latter was the outlining of a 'new' concept of civil war, according to which rebellion around the world is primarily found to be motivated by opportunity (e.g. opportunity through the weakening of a

central government, the proliferation of small arms or the chance to acquire external financing) and greed (that of leaders as well as those being led) rather than objective collective grievances. Collier himself published a study with the title *'Rebellion as Quasi-Criminal Activity'* (Collier, 2000), which itself might immediately raise the suspicion of one-sidedness if we think of Charles Tilly's famous essay and its title, *'War Making and State Making as Organised Crime'*, which Tilly concludes by saying that ex-colonial states can in general only ensure their survival efficiently if they play the role of political client for the West, given the external resources they need to finance their military, which they can't afford not to use against their own population every now and again (Tilly, 1985:185-186). Still, Mary Kaldor goes so far that she talks of the emergence of 'new war', by which term she means those armed conflicts that 'are sometimes called internal or civil wars to distinguish them from intra-state or Clausewitzean war'; Kaldor repeats the rebellion-organised crime analogy and she, too, stresses the importance of opportunity vs. grievance (Kaldor, 2001). Changes of course there one may find in the nature of internal armed conflicts – sometimes not entirely internal conflicts but in fact spilling over state borders as well –, just as the world has changed significantly in the meantime, but Kaldor's conclusions still seem rather ideological.

According to the concept of new war (which supposes there to have been an old and cleaner war), rebels have no ideology, no mass popularity, their use of violent means is characterised by randomness and brutality, plus their main source of income is looting and the extraction of natural resources they capture[17]. Numerous studies have since criticised the unacceptability of these views, given the lack of sufficient research which served as the basis for formulating the concept, the methodological errors committed in the research process, as well as the distorting – by the way Eurocentrically such – way of viewing history behind it (see e.g. Kalyvas, 2001)[18]. This, however, doesn't change the fact that the endeavour to criminalise most forms of rebellion surfaced from quite a prestigious institutional source. Behind its emergence one may suspect the interests of a development IGO that by definition maintains relations mainly with IRGs – internationally recognised governments – and thus runs into frustrating problems at times when attempting to give assistance to countries destabilised by internal armed conflict. It was then, when I arrived at the latter conclusion, that I started using the term 'IGO-statism'. To back it up, I may quote here Jackson and Rosberg, who accept that since decolonisation international organisations have served as 'post-imperial ordering devices' for Africa, while at the same time they stress that in their

view, with the lack of traditions of statehood there, 'there was little choice but to establish independence in terms of the colonial entities' (Jackson and Rosberg, 1989:114 and 108).

I'm thus finished then with my overview of the different streams of political thought within the discourse on state failure. As it may already be evident, there is, encoded within these streams, their own version of a global solution to the problem at hand. Post-modern imperialists may for instance decide to take over Africa and run it themselves again, at least temporarily, out of the fear that leaving it self-destruct would put in danger our security, too. Human rights universalists, motivated by their humanitarianism, would tend to intervene in the protection of all minorities on the planet, while statists would put down every single revolt, no matter what it takes. Anti-Eurocentrics and historicists, finally, would vote for the laisser-passer approach for their part.

Further insight may then be gained about the relation of the different streams vis-á-vis each other if one ponders their possible attitude towards the necessity of democracy and the market economy, which of course already lets us drift towards the question of state-building. Historicists and anti-Eurocentrics might say 'no' to both democracy and the market economy, but historicists will do so only temporarily, expecting the 'developing' world, on the basis of their unilinear development hypothesis, to get to where the developed world is today (by tomorrow). Post-modern imperialists and human rights universalists both stand for the idea of democracy and the market economy, however, post-modern imperialists show more of a tendency, in the name of pragmatism, to forge a compromise about democracy. Cooper's remark that in the jungle we are supposed to be operating according to the laws of the jungle, is reminiscent of 19th century British liberal John Stuart Mill's thinking, who, being a strong advocate of democratisation at home, was against the same issue in the colonies, arguing that there one should not consider natural that which is only such among 'civilised nations' (see e.g. Mill, 1962:327-358 and 407-410). Finally, I have already referred to the possible ambiguities in statist thinking about the issue of human rights and, subsequently, democracy; as far as the market economy is concerned, the most positively approving view on that issue is held unquestionably by the World Bank-type IGO-statism.

It ought to be noted, though, that as far as such territories, that have become 'stateless' **not** as a result of internal armed conflict, but purely as a result of the weakness of an IRG, only anti-Eurocentrics and post-modern imperialists have a clearer answer, namely that we have to accept and live with or panic because of and act against the existence of such territories. This might illustrate the state-centricity of Western political thought.

On that note one should also remark then, that any research on 'state failure' shows statist tendencies, too, by coding a state's weakness automatically as negative, and by seeing the solution to problems in the strengthening of states in one way or another. This statism, by the way, is not necessarily incompatible with the anti-statism of neoliberalism – the hegemonic ideology of our age, as many regard it (see e.g. Bienefeld, 2002) – and its existing practice. Neoliberal thinkers, save for some with libertarian or anarcho-capitalist inclinations among them, probably approve of the strengthening of states in their security-provider role, chiefly to facilitate the trouble-free operation of the global economy. But they will only do so without seeing a need to revise their ideas about the economy, the consequences of those ideas put into practice, and the selective way in which they are put into practice. This sort of approach might be favoured by post-modern imperialists, whose aim might be interpreted as correcting decolonisation to save globalisation. We can hardly afford the luxury of selectivity in critical thinking, though, and may not be content equating state-building with the assignment of 'nightwatchmen' to their post.

In a complex world one has to beware of accepting the idea that global solutions might exist, and show caution and sensitivity to local circumstances. This, too, underlines the inevitable need for hybrid positions and inconsistencies in this wide and complex debate.

Finally, then, here follows an overview of the streams of thought discussed above, organised into a chart showing their stance concerning three key questions.

Chart 1: Streams of thought in the discourse on state failure and their policy recommendations:

	Fragmentation, border changes?	**Need for intervention?**	**Democracy, market economy – the desirable outcome?**
Post-modern imperialists	May have to be allowed	Yes, in our interest	If possible / Yes
Human rights universalists	May have to be allowed	Yes, in their interest	Yes / Yes
Historicists	Should be allowed	No – better for everyone in the long run	Temporarily not / temporarily not
Anti-Eurocentrics	Illegitimate not to allow	No – it's illegitimate	No / No (at least not at Western instruction)
Traditional statists	Shall not be allowed	Yes, rebellions have to be put down	Maybe / Maybe
IGO-statists	Doesn't have to be allowed	Yes, rebellions have to be ended	Yes / Yes

Conclusions

I have embarked on outlining a critical theory of state failure – one re-evaluating the existing literature on the subject as well as trying to break away from the usual West-centricity of the research that began in the mid-1990s and since 9/11 took a major turn –, by using two provocative analogies ('liberal vs. libertarian Leviathan' and 'Predator vs. Alien') through which I attempted to illustrate certain notable characteristics of the relationship between liberal democracies and collapsed states.

Following that I looked at the issue of threat construction and the way it proceeded in the West with regards to the phenomenon of state failure, which may shed light on the significant role 9/11 played in the process, turning the initially humanitarian-motivated research into a security policy-oriented one. With the intention of avoiding the reification of the terms 'failed states' and 'state failure' often committed by Western decision-makers, as well as refraining from the use of the former because of its being more open to ideological influences, and based on one of my earlier studies, I present a dual conceptualisation of state failure. Thus, reflecting the dual nature of on-going research, I produce a humanitarian and a security policy-oriented definition. From these two it may be true rather for the latter, that it may be the basis for a sort of post-9/11 consensus, being objectively and universally researchable and possibly operationalisable as well. I have tried even in the case of the humanitarian concept of state failure, to abandon the West-centric use of a schematic model-state as a reference point in the process of conceptualisation, but having identified strongly authoritarian regimes as dysfunctional, one may eventually say that I still haven't excluded from my approach a positive stance regarding the need for the universal promotion of democracy.

Looking then for the links between state failure research and the grand theory of IR, I turned to the English School-type international sociology, as outlined by Buzan (Buzan, 2004a), which by its sensitivity may be well-suited to deal with the challenge, especially compared to traditional realist schools of thought with their rigid premises. Looking at thoughts of Bull, Rosenau, Buzan and Cooper, one may predict that the occurrence of state failure and the emergence of a kind of security policy interdependence in a globalising world increases the probability of the 'thickening' of the society of states (even if on the global level this interstate society will remain relatively thin still), that may manifest in a wider acceptance of such new primary institutions as that of cooperative threat reduction and (multilateral) state-building. As an example of a regime serving the former of these two, I mentioned the

Nunn-Lugar program, now run within a G8-framework. As far as state-building is concerned, I noted that it may also be regarded, though, as the equivalent of the resurgence of the formerly written-off institution of colonisation, thus referring to the post-modern imperialist stream of thought within the discourse on state failure, which stresses the need for a new, 'post-modern' or 'defensive' imperialism. Another necessary modification in institutional arrangements is the decisive shift to the norm of cooperative sovereignty, in which direction the society of states has already started.

Finally, attempting to provide a comprehensive picture of the discourse about state failure and the right response to its occurrence, I outline a theoretical construct of the polemic, the different streams of thought present within it, as well as the relation between them, reflecting on their attitudes towards the question of e.g. interventions, the permission of fragmentation and democracy and the market economy – with the last two having already touched upon the subject of state-building as well.

Notes:

[1] 'International sociological' here is derived from 'international society' as used by Buzan (2004a:202), meaning an interstate society or society of states in which rights are also given to non-state actors (individuals and TNAs) by states, that are still the primary designers of the political and legal framework of interaction.
[2] Meant in a simplifying way as 'mode of speech', implying e.g. having a specific historical narrative.
[3] Buzan identifies two purely physical systems of interaction between states: wars of extermination and relay trade. (Buzan, 2004a:110-111).
[4] That, of course, is an epistemological paradox, for if we could get to objectively know the level of threats, then in the long run we wouldn't have to reckon with the chance of social perception significantly diverging from reality: the objective 'correction' of those perceptions would be possible.
[5] The former may be downloaded at http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html; the latter at http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf.
[6] A good example might also be one of the very first articles using the term 'failed state', from 1993: Gerald B. Helman and Steven R. Ratner (1993): 'Saving Failed States', Foreign Policy, Winter 1993, no.89, 3-20.
[7] The expression is taken from Kenneth Waltz, who uses it in the sense of: behaving in largely the same way and according to similar logic, under the effect of the same structuralising factors.
[8] Buzan arrives at the conclusion that the Hobbes vs. Kant formula is telling of much West-centrism and, more importantly, misleading as well. A Kantian (solidarist) society of states might be homogenous regarding the domestic structures of its members, but that homogeneity doesn't necessarily mean a club of democracies, it might be a club of authoritarian regimes as well (Buzan, 2004a:158 és 194). In that case, unlike in the case of the global club of democracies, it is a lot easier to explain why the submersion of the society of states in world society might not come about. But its not coming about is not beyond imagination even in the case of a club of democracies.
[9] The relation between the society of states and the concept of world society is extensively discussed by Buzan, 2004a.
[10] The main aim of the Nunn-Lugar Program is to collectively finance and work for the safeguarding of Russia's strategic nuclear arsenal.
[11] Cooperative threat reduction in Buzan's scheme could be a master primary institution, with environmental stewardship, which he lists as a master primary institution of its own, then degraded to derivative status.
[12] Predicting though a more stable future for institutions accepted out of a deeply shared belief about their necessity by the members of a society of states, as well as in public opinion in general.
[13] 'Paradigm' here is meant in the sense of 'pattern'.
[14] About the legal principle and its application at the time of decolonisation see e.g. Hasani, 2001:94-106.

[15] Boutros-Ghali (1992) writes that ' if every ethnic, religious or linguistic group claimed statehood, there would be no limit to fragmentation, and peace, security and economic well-being for all would become ever more difficult to achieve'.
[16] In Gligorov's original phrase: 'Why should we be a minority in your state, when you can be a minority in our state?' [ironical reference to the problems in the Balkans in general].
[17] At this point, these ideas clash with those of historicists, who in the cruelty of African wars may see the analogy of the 30-year war and its brutality in Europe. This shows that thinkers sharing Euro-centrism may arrive at radically defferent conclusions about issues of significance, which subsequently illustrates the complexity of the discourse on state failure.
[18] The source of income for instance has changed in the case of many guerrilla forces, because of the waning super- and great power financial support after the end of the Cold War. They needed to re-organise their activities basing those from then on on local resources. That, in contrast with the earlier external financing which was concentrated in one channel and was thus a significant incentive for centralisation, is now an incentive for fragmentation. Smaller factions may break away, being able to ensure their own survival by looting or the access to certain natural resources, e.g. diamonds.

References:

Bain, William (2000): Draft paper – not to be quoted – presented at the 'Conference on Failed States and Global Governance', organised by Purdue University, April 10-14, 2001, Florence, Italy. Indirect reference at the author's request not to be quoted.

Bienefeld, Manfred (2002): 'Development Theory: A New Hegemonic Ideology'. In: Bakan, Abigail B. and Macdonald, Eleanor, ed.: 'Critical Political Studies: Debates and Dialogues from the Left', Montreal and Kingston, Ithaca, London: McGill – Queen's University Press.

Bookman, Milica Z. (2002): 'Demographic Engineering and the Struggle for Power'. *Journal of International Affairs*, Fall, 2002, 56:1, 25-51.

Boutros-Ghali, Boutros (1992): 'An Agenda for Peace - Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping'. Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992. A/47/277 - S/24111 (June 17, 1992). URL: www.un.org/Docs/SG/agpeace.html.

Bull, Hedley (1995): 'The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics'. London: Macmillan Press Limited (2nd edition).

Buzan, Barry (2004a): 'From International to World Society? English School Theory and the Social Structure of Globalization'. Cambridge: Cambridge University Press.

Buzan, Barry (2004b): 'Dr. Barry Buzan discusses the concept of security'. URL: http://www.dfait-maeci.gc.ca/cip-pic/current_discussions/buzan-en.asp.

Buzan, Barry and Wæver, Ole (1998): 'Liberalism and Security. Contradictions of the Liberal Leviathan'. Copenhagen Peace Rsesearch Institute. URL: www.ciaonet.org/wps/bub02/.

CGDev (2004) [Weinstein, Porter és Eizenstat]: 'On the Brink: Weak States and US National Security'. Center for Global Development. URL: www.cgdev.org/doc/books/weakstates/Full_Report.pdf.

Clapham, Christopher (2004): 'The Global-Local Politics of State Decay'. In: Rotberg, Robert I., ed.: 'When States Fail – Causes and Consequences', Princeton and Oxford: Princeton University Press, 77-93.

Cooper, Robert (2002): 'The Post-Modern State'. In: Leonard, Mark, ed.: 'Re-Ordering the World', London: The Foreign Policy Centre, 11-20.

Cooper, Robert (2004): 'The Breaking of Nations – Order and Chaos in the Twenty-First Century'. London: Atlantic Books. (Refined and updated version of the 2003 edition.)

Fanon, Frantz (1985): 'The Wretched of the Earth'. London: MacGibbon and Kee.

FP-FFP (2005): Foriegn Policy – Fund for Peace: 'The Failed States Index'. URL: http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=3098.

Friedman, Thomas L. (2000): 'The Lexus and The Olive Tree. Understanding Globalization'. New York: Farrar, Straus and Giroux.

Garrett, Banning és Adams, Jonathan (2004): 'U.S.-China Cooperation on the Problem of Failing States and Trans-national Threats'. United States Institute of Peace, Washington: United States Institute of Peace.

Goldstone et al.: 'State Failure Task Force / Political Instability Task Force, main page', URL: http://www.cidcm.umd.edu/inscr/stfail/. (Downloaded: 12.27.2005.)

Gottlieb, Gideon (1994): 'Nation Against State: A New Approach to Ethnic Conflicts and the Decline of Sovereignty'. Washington: Council on Foreign Relations.

Hasani, Enver (2001): ’Self-Determination, Territorial Integrity and International Stability: The Case of Yugoslavia’. Vienna: National Peace Academy, Institute for Peace Support and Conflict Management. URL: http://www.bundesheer.at/pdf_pool/publikationen/hasa03.pdf.

Herbst, Jeffrey (2004): ’Let them Fail: State Failure in Theory and Practice’. In: Rotberg, Robert I., ed.: ’When States Fail – Causes and Consequences’, Princeton and Oxford: Princeton University Press, 302-318.

Heydemann, Steven (2000): title same as that of volume. In: Heydemann, Steven, ed.: ’War, Institutions and Social Change in the Middle East’. Berkeley: University of California Press. URL: http://ark.cdlib.org/ark:/13030/ft6c6006x6/.

Hobbes, Thomas (1970): Leviatán vagy az egyházi és világi állam anyaga, formája és hatalma. Budapest: Magyar Helikon.

Holm, Hans-Henrik (1998): ’The Responsibility That Will Not Go Away. Weak States in the International System’. Paper presented at the conference ’Failed States and International Security: Causes, Prospects, and Consequences’, Purdue University, West Lafayette, February 25-27, 1998. URL: http://www.ippu.purdue.edu/failed_states/1998/papers/holm.html.

Holsti, K.J. (1998): ’The Problem of Change in International Relations Theory’. University of British Columbia – Institute of International Relations Working Paper, No.26., December, 1998. URL: www.iir.ubc.ca/pdffiles/webwp26.pdf.

Huntington, Samuel P. (1998): A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása. Budapest: Európa.

ICG (2004): ’Macedonia: Make or Break’. Europe Briefing Noº33, August 3, 2004. Skopje, Brussels: International Crisis Group.

Jackson, Robert H. (1998): ’Surrogate Sovereignty? Great Power Responsibility and "Failed States"’. University of British Columbia – Institute of Internation Relations Working Paper, No.25., November, 1998. URL: www.iir.ubc.ca/pdffiles/webwp25.pdf.

Jackson, Robert H. és Rosberg, Carl G. (1989): ’Why Africa’s Weak States Persist: The Empirical and the Juridical in Statehood’. In: Marc Williams, ed.: ’International Relations in the Twentieth Century – A Reader’, New York: New York University Press, 96-118.

Jenne, Erin K. (2003): ’Sri Lanka: A Fragmented State’. In: Rotberg, Robert I., ed.: ’State Failure and State Weakness in a Time of Terror’, Cambridge (Massachusetts): World Peace Foundation és Washington D.C.: Brookings Institution Press, 219-244.

Kaldor, Mary (2001): ‘Beyond Militarism, Arms Races and Arms Control’. Essay prepared for the Nobel Peace Prize Centennial Symposium. URL: http://www.ssrc.org/sept11/essays/kaldor.htm.

Kalyvas, Stephen N. (2001): ’„New” and „Old” Civil Wars – A Valid Distinction?’. *World Politics*, October, 2001, 54:1, 99-118.

Kiss J. László (2003): Nemzetközi rendszer és elmélet az ezredfordulón. Kötetben: Kiss J. László: Globalizálódás és külpolitika, Budapest: Teleki László Alapítvány, 9-72.

Locke, John (1988): ‘An Essay Concerning the True Original, Extent and End of Civil Government’. In: Locke, John: ‘Two Treatises of Government’, ed.: Laslett, Peter; Cambridge: Cambridge University Press.

Lugard, Frederick John D. (1922): ’The Dual Mandate in British Tropical Africa’. Edinburgh: Blackwood.

Maass, Gero és Mepham, David (2004): ’Promoting Effective States – A Progressive Policy Response to Failed and Failing States’. London: Institute for Public Policy - Friedrich Ebert Stiftung.

Mallaby, Sebastian (2002): 'The Reluctant Imperialist: Terrorism, Failed States, and the Case for American Empire'. *Foreign Affairs*, March-April, 2002, 81:2.

Marton Péter (2004): Államkudarcok – A kooperatív fenyegetéscsökkentés felé? *Külügyi Szemle*, III.:3-4., 132-157.

Marton Péter (2005): Államok és államkudarcok a globalizálódó világban. *Teleki László Intézet KTK Hírlevél* (Newsletter of the Centre for Foreign Policy Studies at the Teleki László Institute), October 28, 2005, I:7.

Meierhenrich, Jens (2004): 'Forming States after Failure'. In: Rotberg, Robert I., ed.: 'When States Fail – Causes and Consequences', Princeton and Oxford: Princeton University Press, 153-169.

Michalon, Thierry (2003): 'L'Arique au défi de l'état pluricommunitaire'. Le Monde Diplomatique, Décembre 2003. URL: http://www.monde-diplomatique.fr/2003/12/MICHALON/10884.

Mill, John Stuart (1962): 'A few thoughts on parliamentary reform' and 'A few words on non-intervention'. In: 'Essays on Politics and Culture', ed.: Himmelfarb, Gertrude; New York: Doubleday and Company Inc, 327-358 and 396-413.

Mohan, C. Raja (2004-05): 'What if Pakistan Fails? India isn't Worried… Yet'. *The Washington Quarterly*, 28:1 (Winter 2004-2005), 117-128.

Nicholson, Michael (1998): 'Failing states, failing systems'. Paper presented at the conference "Failed States and International Security: Causes, Prospects, and Consequences", Purdue University, West Lafayette, February 25-27, 1998. URL: www.ippu.purdue.edu/failed_states/ 1998/papers/nicholson.html.

Nguyen, Minh (2005): 'The Question of 'Failed States' – Australia and the Notion of State Failure'. Uniya (Jesuit Social Justice Centre), View on Asia Briefing Series, March, 2005. URL: www.uniya.org/research/state_failure.pdf.

Prunier, Gérard és Gisselquist, Rachel (2003): 'The Sudan: A Successfully Failed State'. In: Rotberg, Robert I., ed.: 'State Failure and State Weakness in a Time of Terror', Cambridge (Massachusetts): World Peace Foundation és Washington D.C.: Brookings Institution Press, 101-128.

Rice, Susan E. (2003): 'The New National Security Strategy: Focus on Failed States'. Brookings Institution Policy Brief #116, Washington: The Brookings Institution.

Rosenau, James N. (1990): 'Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity'. Princeton: Princeton University Press.

Rotberg, Robert I. (2003): 'Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators'. In: Rotberg, Robert I., ed.: 'State Failure and State Weakness in a Time of Terror', Cambridge (Massachusetts): World Peace Foundation and Washington D.C.: Brookings Institution Press, 1-28.

Runciman, David (2003): 'A Bear Armed With a Gun'. *London Review of Books*, April 3, 2003, 25:7, URL: http://www.lrb.co.uk/v25/n07/runc01_.html.

Sahnoun, Mohamed és Evans, Gareth (2002): 'The Responsibility to Protect'. *Foreign Affairs*, November-December, 2002, 81:6.

Scoblete, Gregory (2005): 'Failed State'. URL: www.techcentralstation.com/090705E.html.

Straw, Jack (2002): 'Failed and Failing States ['A speech given by foreign secretary Jack Straw at the European Research Intiture, University of Birmingham, at 12pm on Friday, 6th of September 2002']'. URL: www.eri.bham.ac.uk/events/jstraw060902.pdf.

Szentes Tamás (1999): Világgazdaságtan I. – Elméleti és módszertani alapok. Budapest: Aula.

Teschke, Benno (1998): ’Geopolitical Relations in the European Middle Ages: History and Theory’. *International Organization*, 52:2, 325-358.

Thoreau, Henry (1849): ’Civil Disobedience’. (Esszé), URL: http://eserver.org/thoreau/civil1.html; http://eserver.org/thoreau/civil2.html; http://eserver.org/thoreau/civil3.html [In three parts.].

Tilly, Charles (1985): ’War Making and State Making as Organized Crime’. In: Evans, Rueschemeyer és Skocpol, ed.: ’Bringing the State Back In’, Cambridge: Cambridge University Press, 169-191.

Urquhart, Brian (2004): ’The United Nations after 9/11 – Conversation with Sir Brian Urquhart, Former Under Secretary General of the United Nations’. URL: http://globetrotter.berkeley.edu/people4/Urquhart/urquhart04-con5.html.

Van Notten, Michael (2002): ‘From Nation-State to Stateless Nation: The Somali Experience’. URL: www.liberalia.com/htm/mvn_stateless_somalis.htm.

Waltz, Kenneth N. (1979): ‘A Theory of International Politics’. New York, London etc.: McGraw-Hill, Inc.

Watson Institute (year not indicated): ’Failed States’. URL: http://www.watsoninstitute.org/gs/Security_Matrix/failedstates.htm. (Downloaded: 2005.12.21.)

Wise, William M. (2004): ’American Perpsectives on the Threat Posed By Weak and Failing Asian States’. Presented at the U.S.-China Conference on Areas of Instability and Emerging Threats, Beijing, February 23-24, 2004.

Woodward, Peter (2002): ’The Horn of Africa. Politics and International Relations.’ London: I.B.Tauris.

World Bank (2002): ’World Bank Group Work in Low-Income Countries Under Stress: A Task Force Report’ (2002 September). URL: www1.worldbank.org/operations/licus/documents/licus.pdf.

Short excerpts or abstracts of all other studies in the volume

Gábor Búr: Weak states and state failure in Africa

(*From the summary*.) The main reason for Africa's persistent underdevelopment lies in corruption, political crises, ethnic conflicts and civil wars. To earlier times' relative backwardness now lagging behind in an absolute sense is added, the unambiguous deterioration of all significant indices by the 1980s and the 1990s. In the future Africa is likely to remain the prime region of persistent poverty and unhealthy living conditions, and thus it will remain the chief loser of globalisation. This failure of development constitutes a failure of the African states as well, with only a few exceptions in their ranks. It's no coincidence that 'state failure' appeared first on this continent – the phenomenon of the non-functioning state, pushing whole regions into anarchy, leaving populations defenceless against unstoppable violence and with a lack of any sort of prospects. The example of Somalia, Rwanda, Liberia, the Congo and the Sudan may show how crises can destabilise neighbouring countries as well. Disintegrated societies can easily provide international terrorism with rear-bases. Weak states cannot even control their territory, while in fact the fight against small groups freely operating across state borders, equipped with modern technology would necessitate regional or even continent-wide co-operative efforts.

Another threat arising from Africa, equally significant as that of terrorism, is migrationary pressure, exerted especially on the countries of the European Union. The stabilisation of the situation in African crisis regions will only serve to increase this pressure in the short run. The lack of state authority has already been discovered by international crime as providing all sorts of profitable opportunities from drugs trade to illegal timber extraction. Criminal groups are also potential allies for terrorism.

Meanwhile, globalisation has also increased the dangers of global epidemics, and the decreasing rate of immunisation may contribute to the re-emergence of diseases long since believed eradicated, with the lack of state control potentially helping new epidemics spread.

To the security policy challenges posed by African states' failure, the international community is chiefly responding by increasing aid. However, the slogan of the day, capacity-building, beside its inherent contradictions, cannot really provide for a succesful solution to the dilemma of the last decades. The cornerstone of that dilemma is the low efficience of support given to failed or failing states and the same for their passing by via building as yet

only scarcely existing civil societies as a sort of counter-balance for states. Both options present us with major risks.

László Csicsmann: P-A-K(i)-S-TAN – In the Midst of Mosques and Military Barracks

(*Excerpt from the introduction*.) In August, 1947, Great Britain opted for the dissolution of India into two parts, thus, in the spirit of the theory of two nations, was born on the one hand India, inheriting British India's administration and institutional system, and on the other hand Pakistan, as the state representing the Indian Muslim nation. At the time of its creation, Pakistan had to face the very same problems faced by all other ex-colonial states, while the difficulties of state-building were aggravated by the fact that the institutional structure necessary for the functioning of the state had to be built from scratch. The inexperience of the 'founding fathers' was coupled with major economic and security policy challenges, along with ethnic tensions – regarding the latter, an attempt was made to mitigate those capitalising on the community-forming power of Islam. Although Pakistan is not a failed state in a classical sense, it is beyond doubt that in fact it was born as one. The political leadership of the country has from the start been trapped in a 'marriage' of Islamists and the military, as a result of which a secondary gravitational centre of politics emerged. Throughout its history, however, Pakistan has only met the definition of a failed state on two occasions: firstly at the time of its founding in 1947, then secondly in 1971, when as a result of ethnic conflict it lost one sixth of its territory and half of its populace. Still, we cannot talk of a perfectly functioning state even in between 1947 and 1971 or after 1971, given that ethnic, economic and religious conflicts, together with the security policy challenges existing at the time when independence was achieved, are up to our days factors to be reckoned with, even in spite of the major social and economic transformation Pakistan has gone through. If we interpret the notion of the failed state not as a condition but as a long term process, then it is beyond doubt that following the separation of Bangladesh and especially following the departure from Afghanistan by the Soviet Union, the country has entered a vicious circle of failing – becoming a failing state. The Kalashnikov culture that emerged in the 1980s, the far-reaching invisible hand of the military, along with sectarian strife and ethnic tensions, economic problems and terrorism, all serve to make Pakistan qualify for being labelled as a weak state.

Mózes Csoma: Success and Failure on the Korean Peninsula

(*Excerpt from the summary*.) As pointed out in this study, all of the industrial production capacity of the Korean peninsula was located in the northern parts in the post-Second World War years. In addition, after three years of a war between brothers, North Korea benefited from a much faster process of reconstruction than that of South Korea. The undoubtedly superior position of the DPRK only started to slip away following the second half of the 1960s; then in the 1970s the roles were reversed. North Korea's aggravating economic crisis hasn't only deepened after the wave of the changes of system in Eastern European socialist countries. Then, however, having lost the chance to benefit from favourable barter deals with Comecon countries, the DPRK also found itself in international isolation. Its primary trading partner, the People's Republic of China commenced the building of rapidly expanding economic and political ties with South Korea. A theoretical legitimation for complete self-isolation was then provided in the DPRK by the Juche (self-reliance) ideology.

Then, by the second half of the 1990s, the nomenclature in Pyongyang realised that it could only maintain its power by at least some minimal opening to the outside world and by making several internal adjustments as well. These forced reforms have yielded partially positive results – the taking place of the first inter-Korean summit, some Southern investment flowing in to the North, the granting of the chance for Southern tourist groups to enter the country –, but at the same time they haven't substantially influenced the conditions in the country. The launching of a Chinese or Vietnamese type reform process can thus only be expected to come about as a result of a change of the top leadership.

Upon a parallel examination of the two states existing on the Korean peninsula one may find the narrative of a success story along with another of gradual failure. Both can in fact be traced back to common roots: the common model followed by leaders of the two countries (country-parts) had encoded in it the possibility of success and failure alike.

Rita Damó: Timor-Leste: From Ruins to Building a State

(*Excerpt from the summary*.) In Timor-Leste throughout the last years significant development has taken place, however one that at the present seems to be slowing down as a result of decreasing revenues. This points to the fact that the country's economy may not be mature enough for self-reliant development. Thus a continued important role awaits the World

Bank, the International Monetary Fund, the Asian Development Bank, as well as the UN and its specialised agencies – all these actors' support programs.

The UN mission in Timor-Leste is nowadays being dubbed a success story. Timor-Leste is a place, where, so it seems, the international community has been able to realise all of its objectives. The path of development was set by the UN. It first built the institutions most necessary for running the country. Then, following the declaration of independence it hasn't abandoned the country, but continued working for its development. It has organised and is organising trainings to provide for a basis of continuous progress.

Many state that the UN's work in Timor-Leste may serve as a model for other countries' stabilisation and state-building in general. However, we have to see that Timor-Leste is only a very small country with a small population, that fought in unison against Indonesian repression and just as unitedly backed the intervention by UN troops. Many countries slump back into armed conflict after several months or years and destabilise again. Timor-Leste works hard in order to sustain and secure its achievements for the future. The country is to have its next presidential and parliamentary elections without UN assistance provisionally in 2007. That will be a big test of the viability of East Timorese democracy.

In the last five years Timor-Leste had to start a completely new life. The resistance belongs to the past, and now the objective is to create democracy and well-being. As evidence from other countries' example may show, this is a slow process, that goes along with a lot of difficulties to be overcome. The success of this process hinges on the continuous support of the international community.

Gyula Gazdik: Supplements to the Question of Palestinian Statehood

---

(*Excerpt from the chapter 'Instead of an Afterword'.*) Although the Oslo Process is not as such codified in agreements, nevertheless it had in it the promise that after five years of transitional autonomy, thus after May, 1999, a Palestinian state may finally be declared. However, the Oslo Process foundered, and thus the issue of statehood could only re-emerge after the launch of the war on terrorism, when U.S. President George W. Bush spoke publicly of the need for the creation of a Palestinian state in October, 2001. The Road Map for Peace based on Bush's vision outlined in June, 2002, concretised by the Quartet of the U.S., Russia, the UN and the EU, was presented publicly in April, 2003. The document prescribed that by the end of 2003 a temporary Palestinian state be created, with its borders to be finalised two years later. However, following the clashes of the intifada and the rising to prominence of a

unilateralist approach on the Israeli side, even the date of 2005 was put off the agenda. The Road Map established obligations for both sides, but, instead of applying a principle of reciprocity, Washington concentrated on bringing about a change of leadership in Palestine along with institutional reform. Arafat, under heavy pressure, attempted to co-opt them by introducing a 100-item list of reform proposals, agreeing to the creation of the institution of the Prime Minister as well as some changes in financial and justice matters along with changes of the security institutions. However, no comprehensive reform that could have met outside expectations and also, simultaneously, undermine Arafat's position, has taken place. Mahmoud Abbas, elected President of the Palestinian Authority in January, 2005, following Arafat's death in November, the previous year, has placed the goal of consolidation on top of his agenda. Israel, meanwhile, drew out of Gaza in September, 2005, as well as from four West Bank settlements. This hasn't strengthened the position of the Palestinian Authority, though. Further measures necessary for a settlement, such as the creation of a Palestinian state, continued to remain in doubt, while living conditions haven't ameliorated under Abbas, either. Internal squabbles broke out within the governing grouping, and the subsequent victory by Hamas made the prospects of internally-driven reform look uncertain.

Examining existing structures in autonomous Palestinian territories, Western analysts often refer to the issue of corruption, nepotism and the incompetence of those leaders who returned from the diaspora. These are unquestionably significant factors influencing the functioning of institutions, but still, this is only one side of the coin. The renowned Middle East expert in the U.S., Shibley Telhami is fully right in reminding us that Palestinian Authority leaders are in a much less favourable situation than leaders of the rest of the developing world, since they are basically expected to act as though they would be acting as leaders of a real, existing state, whereas obviously they are not in that position. Not to speak of the fact that during the second intifada the Israeli military's actions significantly weakened the Palestinian Authority's administrational and security infrastructure. Internal changes in Palestinian politics and the question marks surrounding the settlement process make it impossible to envisage exactly even when a Palestinian state will eventually come into being or, for that matter, where its borders shall lay. And this only contributes to regional instability.

Attila Gergely: The „Japanese Analogy" - American Nation-Building From Japan to Iraq

---

(*Abstract*.) Since the first administration of George W. Bush started immediate preparations for the occupation of Iraq, and the National Security Strategy of September 2002 stated that „America is now threatened less by conquering states than by failing ones", the opinion has come widely into circulation that American policies in post-war Japan could be taken as an „analogy", even as a „model", for legitimizing and guiding American nation-building endeavours across the globe. To support their stance, proponents have usually raised, or implied, four arguments: 1./ post-war American policies in Japan were eminently successful, therefore can be regarded as legitimizing and informing similar efforts in our days, 2./ it was a unilaterally American undertaking, 3./ it was implemented in a non-Western context, 4./ it had nothing to do with the Clinton administration. As part of a research program launched by the Teleki Institute and by Kodolanyi College in 2005 on „States and State Failure in a Globalising World", the paper first explores how the „Japanese analogy" emerged in political and professional discourse, it analyzes the arguments for and against the analogy in historical terms, finally it examines how a reconsideration of the „Japanese analogy" and that of the debate around it could contribute to a broader agenda of research on state-failure and nation-building. The paper concludes by proposing three implications for further scrutiny: it is not necessarily and exclusively the „failure" or „success" of a state that may pose a threat to international order and security, and may justify nation-building or other kinds of intervention; criteria for the latter may be more relevantly derived from the inability of a state for renewal and for countervailing disruptive drifts (often masked as „success") by relying on internal resources; an ability for renewal and its assessment cannot be based solely on functional considerations, it cannot ignore normative criteria - without admitting the role and the autonomy of the latter eventually unavoidable interventions cannot be viable in the long run, and can be justified only insofar as they serve the recovery of an endogenous capability for renewal.

Kata Hegedüs: Somalia – The Country of Never-Ending War

(*Excerpt from the summary*.) One and a half decade of civil war in Somalia and the lack of a central government exercising firm control over the territory of the country resulted in a situation that poses threats of several kinds to the outside world.

During the times of the civil war a wave of several million refugees arrived in neighbouring countries; given the lack of a central health care system and the absence of country-wide child immunisation programs, there are regular measles epidemics occurring in the country; the seas off Somalia's coast are ill-advised to navigate for commercial as well as passenger shipping because of piracy; and, taking advantage of the chaotic situation, assumably a number of terrorist groups are operating in the country.

Processes in the country that are potentially harmful to the outside world – the threat of epidemics, piracy or waves of refugees – mostly impact on the countries of the region. As to the dangers implicating the wider international community – e.g. terrorist attacks –, the solution to the problem is probably not a military invasion of the country but the disposal of such dangerous elements by other means.

In the absence of a strong international intervention Somalia will, however, probably need several more year, or perhaps even decades, for the establishment of peace and for a united, stable state to appear in the country, which perhaps could take place in a federal form. Unless some 'extraordinary event' occurs – which could provide the pull factor for an armed outside intervention, stimulated by an increase in the level of threats posed to the outside world –, we will still have to wait some time to see a rebuilding of the Somali state take place.

Lilla Adrienn Juhász: Lesotho and Swaziland: Condemned to Weakness?

(*From the 'Conclusions'.*) There exist several small states – and here we are not talking about mini-states such as Liechtenstein or San Marino – that throughout the course of their history eventually grew beyond the limits within which they seemed pre-destined to be confined given their original size. None of those states, however, have gained the experience of being land-locked into and encapsulated by a greater state. Thus the uniqueness in the situation of the two states examined here, Lesotho and Swaziland, may be quite obvious.

Looking at the weaknesses or failures in the functioning of these two states always brings one back to the same problematique: namely to the issue of dependency and defencelessness. It may be recognised that the combination of their enclave and small state status pre-determines certain unfavourable political and economic choices and conditions to persist in time.

From this, the question of whether such inherently weak states can really or cannot at all one day become efficiently or even optimally functioning entities may logically stem. Can

such state weakness be overcome if the state doesn't have any means at its disposal to gain control over the factors that are primary causes of its situation?

It may be claimed with confidence that Lesotho and Swaziland, with their inherited characteristics and their defencelessness arising from those, can hardly be expected to heal their own ailments and that their functioning is likely to be characterised even in the future by failures of all kind. Given their dependency, all future economic and political choices to be made by them have encoded in them the danger of failure and the risks of their general, persisting uncertainty. That's why it's not only a challenge for the wider world but in fact an inevitable task as well to mitigate these state weaknesses. Without that a continuous disfunctionality will generate processes harmful to the outside world. The risks arising from that may be obvious, and some of these, especially the spread of HIV/AIDS, might have an as yet unforeseenly extensive impact.

József Juhász: State-Building in Bosnia-Herzegovina

(*Excerpt from the summary*.) The international community attempted to cure the Bosnian consequences of the Yugoslav state's failure by creating a new (de facto new) Bosnian state as a result of the Dayton Agreement. This drive for state-building only gained momentum from the turn of 1997-98 onwards, and it cannot be regarded as having been completed, nor, for that matter, as irreversible. However, it did not only freeze the conflict but create the basis for a decentralised-federative state community of the three nationalities to emerge. Although we may consider the country fragile and as the potential focal point for a crisis, at the same time it can also be labelled consolidating and relatively stable: today there don't exist such internal and neighbouring (Serbian or Croatian) forces, that could pull the country apart, just as there aren't any great power endeavours to that end (a failure of the peace process would be a debacle for the U.S., NATO and the EU alike!). Thus, we can arrive at the conclusion, drawing on Marton's definition of state failure, that Bosnia-Herzegovina is on the road not to pose any security risks to the outside world in the future (it is not a refugee-exporter any more; its role as a transit route for crime and a source of illegal immigration is diminishing; and the oft-mentioned threat of Islamic terrorism is exaggerated). Its internationally recognised leadership is able to exercise better control of the territory of the state than before, and in Bosnia's internal politics it does stand a chance to become legitimate in the eyes of the majority of its populace and to be able to ensure stable and acceptable everyday life prospects for that populace.

Péter Marton: State Failure, Indeterrability, Hostile Rear-Bases - On an Empirical Probe into Cooper's Worlds

---

(*Abstract*.) In his influential work, British diplomat Robert Cooper drew up the picture of a world of three worlds - post-modern, modern and pre-modern worlds - in which the first one is characterised by mutual openness, readily accepted interference in domestic affairs by others, supranational integration etc., the modern world by the acceptance of war as a foreign policy tool and the continuous re-emergence of the security dilemma; while the premodern world in his view is a world of failed states and states at risk of failing. Following a concept of state failure that I have designed in the past to have a more objectively and universally applicable definition at hand than the ones prominent research teams have used up till now, on the basis of which we can research phenomena relevant from a security policy perspective, I'm embarking on an empirical probe into Cooper's worlds through several case studies. In those I look at instances of 'indeterrability' - a term I coined for situations in which a state actor (its internationally recognised government) is incapable of stopping events taking place in its territory that are harmful to other states' interests -, a manifestation of state failure. In the presented cases indeterrability arose out of political vacuum in a state's territory allowing entry and the establishment of rear-bases by a non-state actor from a neighbouring country that at the time was in armed struggle against the given neighbouring country's government.

The cases studied include Turkey (vs. the PKK in Iraq), Iran (vs. the MEK in Iraq), Uganda (vs. the LRA in Sudan and the DRC), Rwanda (vs. the FAR and Interahamwe militias in the DRC), Macedonia (vs. the NLA in Kosovo), Russia (vs. a mixture of armed Chechen groups in Georgia). A look at the relatively underexposed phenomenon, indeterrability in this form, allows for interesting conclusions to be drawn.

States - not unambiguously, but likely - considered as part of the pre-modern world by Cooper may demonstrate action in accordance with raison d'état, while states likely considered as part of the modern world may show signs of state failure. The state actions and reactions observed here may also reveal interesting aspects of the normative context of today's 'international relations' - observations that shouldn't leave 'International Relations' unaffected.

István Náthon, Dr.: The U.N. and 'Failed States'

(*Excerpt from the introductory part*.) In U.N. documents or in addresses to the U.N., terms such as 'failed states', 'state failure', 'dysfunctional states' or 'states without government' do not appear. States labelled using the terms above are all members of the world organisation and hence it would be quite strange if any of them were to be ready to accept such labelling, declaring themselves failed or dysfunctional, or if some government or governments or even a majority of governments would start labelling other states using these adjectives.

The functioning of international structures that came into being in the last five or six decades has been based on the idea of sovereignty; on the assumption that all states are able to further their interests, co-operate with others on the basis of those, enjoy rights and meet obligations, and follow behavioural rules, with ones codified in international treaties among them. The majority of weak states belonged to the colonial/ex-colonial or ideological, military alliance systems led by greater, stronger powers; they benefited from the political, military and economic support provided by those alliance systems, or functioned as client-states; some of them were able to function in the shadow of great power balance. However, with the end of the Cold War, a sort of vacuum appeared in a number of countries and areas and the system that somehow did function up till then, started to crumble.

In this international system the UN's decisions still reflect the philosophy of the Westphalian system. The organisation is a defending bastion of this – in my view – anachronistic structure. As if nothing would have happened in the international system, from a re-conceptualisation of the notion of sovereignty to the absolutisation of power relations. The above mentioned philosophy is reflected in the UN's decisions always serving the status quo. One manifestation of that is that during sixty years of its existence the organisation has never ever excluded any country from the ranks of its members (while at the same time no country has ever decided to leave the organisation). That, in spite of the fact that Articles 5 and 6 of the UN Charter have always provided substantial basis for such a decision, should there have been a consensus in this regard among veto-holding powers.

Beáta Paragi: Two Cases of State Failure in West-Africa: Liberia and Sierra Leone

(*From the summary*.) Upon reviewing the two countries' history, their characteristics, the processes that led them from being weak states to state failure, it may be concluded that in Liberia's 'failure', beside a weak institutional system and a weak society, a major role was

played by the drop of external aid at a crucial moment; as well as the behaviour of external actors with economic interests in the country. It also has to be seen that what happened in Liberia had a significant impact on developments in Sierra Leone and on state failure there (meaning that should Liberia have been able to avoid, even if temporarily, the same conditions, then most likely its neighbour could have spared the experience, too); as well as that the NPFL which overthrew the previous Liberian regime in 1990 was interested in chaos in Sierra Leone, given that it financed its activities from natural resources extracted there. This had an effect not just in Sierra Leone: in part because of problems there and in part as a result of developments in Liberia, sooner or later armed activity was exported to Guinea and the Ivory Coast as well.

As far as mending state failure is concerned, in order for any re-commencement to stand a chance it is important for society to reach a certain level of development. This is vital, even if one can accuse the international community, or certain members of it, of being selfish in furthering their interests (they probably are), just as one may accuse them of providing humanitarian and development aid, economic and trade benefits or even peace-keeping units only if they expect sufficient returns on their 'investment', for one cannot blame exclusively outside actors, be they ex-colonist or 'insensitive' developed states, for the weakness or failure of a state.

Most probably it is a 'rendering capable' of states, e.g. in helping them gain sufficient legitimacy for necessary decisions and their implementation (both internal legitimacy, procedurally granted through elections, and external legitimacy, manifesting itself in the provision by the international community of needed assets such as knowledge, experience and financial resources) that states in the process of reconstruction and their governments need most, along with a belief in 'survival', the image of a better and accessible future for the populace – that, however, can only feed from the inside, and cannot be imported from the outside. In its absence, it is necessary to learn to live with a Hobbesian environment (the *'bella omnium contra omnes'*), and both state and non-state actors of the international community have to learn to accept that castles cannot be built on running sands.

András Rácz: Never-Ending Story – The Moldova-Transnistria Conflict

---

(*Abstract*.) The study gives a detailed analysis of the Moldova-Transnistria conflict from the perspective of Moldova as a failed state. The first part is composed of a short historical introduction discussing the history of Moldova in the 20th century, and especially the period

of the 1992 civil war. Following the intervention of the 14th Russian army the armistice was signed on 6th July 1992. It set up a negotiation framework in which the Transnistrian Moldovan Republic was also a participant, thus the separatist 'state' was de facto recognized as an independent entity. Moreover, due to the consensus-based decision-making this negotiation framework is suitable for prolonging the conflict instead of solving it – which fits perfectly with the interests of both Russia and Transnistria.

The second part is a descriptive analysis of Moldova, discussing the economy and the ethnic composition of the state. Special attention is paid to the problems of national identity and the hardships of estimating the exact number and national composition of the population. The separate statistical system of Transnistria and the high number of illegal migrants working in Russia and Western-Europe highly complicate the issue.

The third chapter is dedicated to the reasons which make reunification almost impossible. The first is the military component: from the military point of view Transnistria is much stronger than Moldova even without the Russian 'peacekeeping' troops stationed in the region. The second is the economic dimension: as Moldova is clearly dependent on Russia considering the energy transit routes, and given Russia's share in the Moldovan export market and the high number of Moldovan guest workers in Russia, Chisinau has very limited negotiation leverage both against Moscow and Tiraspol. The third element is the Moldovan domestic policy situation Even though the Russian population in Moldova does not exceed 13%, their political and economic influence is much higher. Thus, for the incumbent president Vladimir Voronin it is often difficult to maintain a consistent pro-Western policy.

The fourth chapter is discussing the role of various international organizations in the settlement process. The activities of the OSCE, the EU, NATO and the GUAM are thoroughly analyzed. Special attention is paid to the well-known Russian settlement plan announced in 2003, the so-called Kozak Memorandum, which induced the definite pro-Western turn of Chisinau.

The last, fifth chapter is studying the various NGO initiatives regarding the settlement process. It is very typical of the Moldova-Transnistria conflict that all major foreign players (Russia, Ukraine and Romania) maintain a wide network of NGOs and they are trying to influence state-level politics also via these organizations. Thus for studying the role of these NGOs in the conflict one has to be very cautious about the background motivations of certain civil initiatives.

Finally a short analysis is given about the role of Ukraine in the settlement process and the perspectives of the current situation focusing on the security challenges posed by the conflict.

Gergely Romsics: Functioning 'Failed' States in Cyprus

(*From the 'Conclusions'*.) The failure of the attempted resolution of the Cyprus question holds two major insights for research on state failure. Firstly, it draws attention to the importance of those (primarily neo-institutionalist) theories of sociology that emphasise scope conditions and criteria for norm transfers and effective social learning processes. The crucial distinction here concerns the two distinct patterns of the logic of actors, usually referred to as consequentialist or based on appropriateness. These concepts highlight the pitfall of coming up with an adequate account of actor behaviour, explaining whether it is motivated by strategic use of norms to maximize utility or by identifying oneself with the sets of norms and values the international community is promoting. The distinction has a very real bearing on policy: in the case of the former, the elimination of positive and/or negative incentives offered to domestic actors leads to a change in behaviour – just as the RoC's stance hardened as soon as the costs of this sort of shift disappeared (with the signing of the accession treaty), while logic of appropriateness ensures co-operation and norm-following in the longer run.

The case of Cyprus suggests that managing state failure by the international community demands a lot more attention to preferences of actors that play a part in the building and the functioning of a state, and attributing less weight to whether actors cooperate in the presence of strong incentives. Instead, through such positive and negative incentives, domestic actors should be pushed to rhetorically commit themselves to and also carry out measures that line up the whole of the political elite (thus including the opposition as well) behind norms that run counter to the logic of the previous conflict and the earlier identities institutionalised by that logic. It can happen of course, that the international community is not strong enough to achieve this – in such cases the lessons have to be drawn and programs aiming at arriving at a 'possible minimum' should be carried out.

A further important lesson of the failure of intra-Cypriot negotiations is that generally it is not fortunate to ignore the power of institutions and norms that appear in the wake of state failure. These can solidify because they can provide a society with goods above a critical thresh-old. Thus it doesn't seem to be beneficial to think in terms of 'go-in-get-out' type strategies. Even premises of the liberal discourse on 'aid and development' are problematic,

since they rely on the assumption that a majority of society would prefer the new order to the old one. Hence, neither premises of realist/security policy initiatives, nor those of liberal/humanitarian ones are altogether satisfying, for they seem to pay less than sufficient attention to one factor: namely the power of post-state failure institutions to be found 'on the ground'.

Balázs Szent-Iványi: The Question of State Failure in International Development Assistance

---

(*Excerpt from the summary*.) Responding to the emergence of state failure has become an important aim of international development co-operation in the past five years. It seems however, that the emphasis is currently not on helping unstable or failed states get back on their feet and re-integrate into the international system, but rather on preventing new instances of state failure by using policy based selective aid allocation. Selectivity can be justified from a purely economic viewpoint, as it has become widely accepted in the aid literature that development aid can only be efficient if the recipient has „good" economic policies. If this condition is not met, aid can cause negative side-effects and distortions such as Dutch disease or aid dependency, which can contribute to the weakening of the recipient state. Failed states however can face severe problems in meeting the donor's policy criteria without any external help. Ethical problems also arise: withdrawing aid from poor performers actually hurts the populations of these countries, and not the elites who are responsible for the past performance.

A certain degree of state failure may be mitigated by the means of development assistance, but there must be full commitment from the partner country. The new security threats associated with globalization (terrorism, illegal migration, global epidemics etc.) give donors stronger incentives to expect actual result from foreign aid, and so it seems reasonable to anticipate that in the future aid will increasingly be tied to the past performance of the recipient. On the basis of this we propose a new form of distinction between 'weak' and 'failed' states: a state is weak when, even though it may experience various, even significant forms of state failure, its government is capable of focusing its efforts on formulating growth stimulating policies and co-operating with donors. The government of a failed state is not able, or does not want to do so. This approach may self-evidently widen the notion of state failure.

Several more questions arise. Does policy based selective aid allocation have a disciplinary impact on potential aid recipients? Will it actually strengthen or rather weaken developing countries? Will it serve to stimulate the spread of good economic policies practices and good governance? It is currently not possible to give a definite answer to these questions, as it is too early to judge the results of this new approach in international development assistance.

Péter Wagner: 'Failed Statehood' and Afghanistan

(*From the summary*.) In our study we looked at the reasons that led to Afghanistan being labelled today as a classic example of a failed state. We defined a 'failed state' as one that is unable to exercise a monopoly over the use of violence and extend its authority to the whole of its territory, while its legitimacy is questioned by a significant part of its populace, owing to which it is unable to ensure an even and country-wide distribution of public goods.

The chosen path of our research is aimed at identifying the circumstances and interests that rendered it possible in the case of Afghanistan during the course of its history, when it was able to a certain point to avoid meeting the above definition. We claim that the Central-Asian state's internal economic resources, coupled with its ethnic diversity and its international environment never allowed for such an institutional system to develop and operate self-reliantly, which is why the creation of the modern Afghan nation-state has always coincided with subordination to the interests of some greater foreign power.

Acceptance of the central government's legitimacy always took place to the detriment of communities that used to enjoy significant autonomy in older times. In the absence of a national identity this has always gone hand in hand with the ruling Pashtun elite forcing its own interpretation of nationhood on others. Modernisation in the last two centuries served in part to extend legitimacy as well as the realisation of a functioning state, evoking uprisings and civil war a number of times along the way.

The central government has always attempted to find a delicate balance in the interplay of foreign power relations and to ensure even access to resources for development. Still, modernisation, be it interpreted in a political, economic or social sense, inched forward rather slowly in the country, and its progress was further held back by the civil war between 1979 and 2001.

The unprecedented co-operation between the Taliban and al-Kaida has drawn the attention of the international community to an entirely new source of threat in a globalising

world. Thanks to that, after the fall of the Talib regime, the developed world instead of abandoning the country made the commitment to provide it with assistance for the long run. Nevertheless, we again face the recurring question: will Afghanistan be able to provide for its own existence by its own means, with its own resources, or, returning to the conditions of pre-civil war times, will it only function as long as it is supported from the outside? The author, looking back at Afghanistan's experience of pre-colonial times, attempts to outline a scheme for a new Afghan regime according to which major decentralisation is needed, along with elected bodies on all levels, instead of the current practice of appointments, as well as autonomy of culture and security for non-Pashtun ethnic groups.

* * *

Államok és államkudarcok a globalizálódó világban

[States and State Failure in a Globalising World]

(E-book)

Teleki László Intézet, Külpolitikai Tanulmányok Központja

2006. június

Szerkesztette: Marton Péter

Borítóterv: Marton Péter

ISBN 963 7081 11 9