

REMEK ÉVA¹**Az EBESZ válságkezelő tevékenysége (intézmények, működési elv, eredmények) – különös tekintettel a válságkezelés elméleti és fogalmi hátterére****The OSCE's Crisis Management Activity (Institutions, Operating Principle, Results) – with Particular Reference to the Theoretical Background and Concepts of Crisis Management****Absztrakt**

Az európai biztonság napjaink egyik vitathatatlanul aktuális kérdése. Ennek egyik oka, hogy az európai kontinenst közvetlenül vagy közvetett módon érintő kihívások, fenyegetések száma jelentősen megnövekedett (tömeges migráció, terrorveszély, ukrajnai válság, közel-keleti instabilitás, észak-koreai nukleáris fenyegetés, új járványok, stb.). A másik ok a minőségben keresendő. A nemzetközi szereplőknek, köztük az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezetnek (továbbiakban: EBESZ, Szervezet) a béke fenntartása és a stabilitás megteremtése a legfontosabb célkitűzése, amelyhez minőségi szerepvállalást kell társítania. Ez sokféle formában jelenhet meg. Például a fegyveres tevékenységet követően a semmissé vált közigazgatás átmeneti helyettesítésében, vagy az újonnan kialakult rendszerek ellenőrzésében, de akár a demokrácia „játékszabályainak” elsajátításában nyújtandó segítségben, humanitárius tevékenységben, vagy a párbeszéd ösztönzésében vállal aktív szerepet.

¹ Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Nemzetközi és Európai Tanulmányok Kar, Nemzetközi és Biztonsági Tanulmányok Tanszék, egyetemi docense, National University of Public Service, Faculty of International and European Studies, Department of International Security Studies, Associate Professor, E-mail: remek.eva@uni-nke.hu, ORCID: 0000-0002-0403-8466

„A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Zrínyi Miklós Habilitációs Program keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.”

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 4. szám

A tanulmány célja röviden áttekinteni az EBESZ főbb intézményeinek válságkezelésben betöltött szerepét, a válságkezelés módját és eredményét, mindezt az elméletek és a fogalmak körültekintő tisztázása után.

Kulcsszavak: Barry Buzan, válság, globalizáció, EBESZ intézmények, Ukrajna

Abstract

The European security is undoubtedly one of the current issue at the present time. One of the reasons is that the number of threats has increased considerably and the European continent is affected directly or indirectly by all of these (mass migration, terrorist threats, the Ukrainian crisis, Middle East instability, North Korean nuclear threat, new epidemics, etc.). The other reason is the question of qualitative approach to implementation. The most important objective of all international players, including the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), is the maintenance of peace and stability, which is associated with qualitative engagement. It can be manifested in a various forms, eg. after armed activity in the substitution of destroyed public administration, or in the control of newly established systems, furthermore also in helping to take the „rules of the game” of democracy, or humanitarian action and should be actively involved in promoting dialogue, etc.

The purpose of this paper is to review breafly the role of the OSCE institutions in crisis management, tools of its crisis management and some results, all this after clarifying the concepts and theories.

Keywords: Barry Buzan, crisis, globalization, OSCE institutions, Ukraine

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 4. szám

„Az Ukrajnában zajló konfliktus egyértelműen rávilágított a bizalmi válságra, és egyúttal világossá tette, hogy mennyire nélkülözhetetlen feladatot tölt be az EBESZ.”²

BEVEZETÉS

A 15. század végéig a „válság”³ kifejezés jelentése „fordulópont” volt, amelyet főleg súlyos betegség leírására használtak, ahol a változás a beteg gyógyulását vagy a halálát jelentette.⁴ Ma egy nemzetközi válság, ha nem kerülhető el, akár ezrek szenvedését, halálát is okozhatja.⁵ A második világháború vége óta az Egyesült Nemzetek Szervezete (továbbiakban: ENSZ) meghatározó szerepet játszott pl. a különböző okok miatt kialakult nézeteltérések, a katonai akciók, az etnikai és vallási feszültségek akár fegyveres konfliktusokká fajulásának a megakadályozásában. Ez a szerepe a hidegháború után is megmaradt, de már nem egyedüli szervezetként. Regionális szervezetek segítették munkáját, többek között az Észak-atlanti Szerződés Szervezete (NATO), az Európai Unió (EU, Unió) vagy az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet is.

Az EBESZ megosztja a felelősséget az ENSZ-szel, az Európai Unióval elsősorban az európai kontinensre összpontosítva.⁶ Ez viszont is így van: „Az Európai Unió a régió egészében elő fogja mozdítani az Európa Tanáccsal, valamint az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezettel folytatott együttműködést. Közép-Ázsiái nyúló és transz-

² Idézetek: Idézi Sebastian Kurz (EBESZ jelenlegi Soros elnök), <http://news.ournet.hu/quote/763e7dbbe118c39e01d6cb225bc49cb7> (letöltve: 2017.09.24.)

³ Tanulságos a *válság* szó története. A nyelvújítók alkották meg, a görög eredetű *krízis* mintájára. A *krízis* a görög *krinein* „elválaszt, dönt, ítél” ige származéka. Ennek a görög igének a rokona a latin *cernō* „elválaszt, dönt, ítél” ige (vagyis ugyanabból az indoeurópai tövből származnak), ennek rengeteg származéka került a latinból vagy más nyelvből a magyarba. A *válság* szót tehát a *krinein* vagy a *cernō* jelentésének nagyjából megfelelő *(el)vállik* igéből képezték nagyon különös, a magyar nyelv rendszerének nem megfelelő módon, hiszen a *-ság/-ség* képző ige-tövekhez nem szokott járulni. A *krízis* szót már Hippokratész is használta orvosi kontextusban, „fordulópont” értelemben, de nemcsak arra, amikor rosszra fordul a beteg állapota, hanem arra is, amikor jóra. Ma már ez a használata a magyarban teljesen ismeretlen. Kálmán László: Válságos kérdés, Nyelv és Tudomány, <https://www.nyest.hu/hirek/valsagos-kerdes> (letöltve: 2017.09.14.)

⁴ Anastasia Rybachenko: AVERTING CONFLICT IN EUROPE: International Crisis Management and The Role Of OSCE Field Operations, 8.o. https://www.academia.edu/30480388/AVERTING_CONFLICT_IN_EUROPE_International_Crisis_Management_And_The_Role_Of_OSCE_Field_Operations (letöltve: 2017.09.14.)

⁵ Lásd pl. a háborúk-polgárháborúk következtében menekülők helyzetét 2014 óta, AI: Menekültek ezrei szenvednek és halnak meg az EU határain, <http://www.amnesty.hu/ eset/europa-menekultek> (letöltve: 2017.09.23.)

⁶ Rybachenko i.m. 8.o.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 4. szám

lanti összekötéssel is rendelkező európai szintű szervezatként az EBESZ, az európai biztonsági rend megteremtésének főszereplője. Az európai biztonság egyik pilléréként az Európai Unió meg fogja erősíteni az EBESZ-en belüli közreműködését, és szorosabbra fűzi a szervezettel folytatott együttműködést.”⁷

A hidegháborút követő időszak új típusú kihívásai új fajta megoldásokat kívántak a nemzetközi szereplőktől. A Boutros Boutros-Ghali által készített Agenda for Peace (Békeprogram) munka már erre építkezett. „Miközben a jelentésem azokkal a módszerekkel foglalkozik, amelyek segítségével javítható a világszervezet békemegvalósító és békemegőrző képessége... a tagállamok egyike se feledkezzen meg arról, hogy a jobb mechanizmusok, és eljárások kutatásának csak akkor van jelentősége, ha ezt az új közösségi szellemet, az akarat mozgatja, amely... nélkülözhetetlen.”⁸ Az ENSZ Biztonsági Tanácsa a jelentést elfogadta és négy területet jelölt meg, ahol az ENSZ tevékenysége a jövőben kívánatos: preventív diplomácia, béketeremtés, békefenntartó missziók és békeépítés.⁹ Az elmúlt évek gyakorlata pedig tovább fejlesztette az akkor modernnek számító elgondolást, s mára már akár a konfliktusok megelőzése, akár az utókezelése gyakorlatát vizsgáljuk a kilencvenes évek elejével összehasonlítva, kiterjesztett, kibővített fogalmakkal és elgondolásokkal találjuk magunkat szembe.

Ez a minta érvényesül a példaként említett EU, de az EBESZ gyakorlatában is. Az új típusú válságkezelésben ma már nem elegendők a katonai akciók, egyéb tevékenységek is a béketeremtés gyűjtőfogalmába kerültek. Ennek egyik okát megtaláljuk a két szervezet stratégiai dokumentumaiban. Az uniós 2003-as Európai Biztonsági Stratégia „preventív beavatkozásra” vonatkozó céljai között olvasható, hogy a válság korai szakaszában kell beavatkozni, mert akkor még katonai eszközök nélkül, a lehető legkisebb mértékű közbelépéssel elkerülhető a válság széles körű kibontakozása. Az EBESZ Stratégiája¹⁰ is hasonló, amely sok szempontból egyedülálló módon járul hozzá a biztonságához. A Szervezet a biztonságot átfogó és kooperatív¹¹ módon értelmezi.

Az EBESZ a kilencvenes évektől kezdődően új korszakkal szembesült, így a Szervezet „jelentőségéről” újra meg kellett győznie a nemzetközi közösséget, és saját tagjait is. Ho-

⁷ Közös jövőkép, közös fellépés: Erősebb Európa Globális stratégia, az Európai Unió kül- és biztonságpolitikájára vonatkozóan, 27.o.

https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_hu_version.pdf (leőltve: 2017. 09. 21.)

⁸ Boutros Boutros-Ghali: Békeprogram, MENSZT, Budapest, 1992, 6. o.

⁹ Bővebben a fogalmakról Boutros Boutros-Ghali i.m. 14-33.o.

¹⁰ A részleteket l. Remek Éva: Az EBESZ II. Története, helye, szerepe és jellemzői a nemzetközi szervezetek rendszerében, 156-157. o., http://uni-nke.hu/downloads/kutatas/folyoiratok/hadtudomanyi_szemle/szamok/2017/2017_2/17_2_bp_remek_2.pdf (leőltve: 2017. 09. 21.)

¹¹ Átfogó, mert a biztonság minden területével egységesen foglalkozik, kooperatív, mert mind az 57 részes állama egyenlő jogokkal rendelkezik.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 4. szám

gyan teszi mindezt, illetve az új biztonsági kihívások hogyan hatnak az EBESZ-re, főleg a válságkezelő tevékenységére? A jó válaszhoz elsőként egyértelmű fogalomhasználatra van szükség.

FOGALMAK

A múltban sokféle bölcs útmutatás született a válságok kezelésére. Charles-Maurice de Talleyrand¹² pl. azt tanácsolta, hogy „kritikus helyzetekben az ügyek vitelét a nőkre kell hagyni”. James Reston¹³ 1967-ben pedig azt nyilatkozta, hogy „a nemzetközi válságoknak előnyük van. Megijesztik a gyengéket, de izgatják és inspirálják az erőseket.”¹⁴ Egy Diplomata Szótár¹⁵ meghatározása pedig így szól: „a nemzetközi szervezetek szokásos válasza a válságokra kiszámítható fázisokat feltételez: elsőként figyelmen kívül hagyják a problémát; nyilatkozatot adnak ki róla; ölbé tett kézzel üldögélnek; kijelentik, hogy továbbra is foglalkoznak az ügygel; majd elhalasztják.”¹⁶ E megjegyzések egyike-másika ugyan tartalmaz valós, ma is helytálló állítást, de inkább a fogalom sokféle megközelítésének lehetőségét igazolja. Kitérőként idekivánczolgat még a média szerepe, amelynek részletes ismertetése meghaladja ezen írás kereteit. A választott idézet viszont megmutatja a kérdés komplex jellegét, miközben a sajtó megközelítési módját is tükrözi. „Egy hír igaz lehet, de ettől még ez nem maga az igazság, viszont a riporterek és a hivatalos személyek ritkán látják ezt azonos módon.”¹⁷

A konfliktusok megelőzése, illetve a válságok kezelése azonos módon való látásához tekintsük át a „biztonság¹⁸-konfliktus-válság-globalizáció fogalom négyesét.”¹⁹ Ezek a fo-

¹²1754. február 2-án, született Charles-Maurice de Talleyrand-Perigord herceg, a francia diplomácia legkiemelkedőbb alakja. A herceg megítélése már saját korában is szélsőségesen végletes volt és ez a mai napig nem változott. National Geographic, Kultúra, http://www.ng.hu/Civilizacio/2004/02/250_eve_szulett_a_legnagyobb_diplomata_Talleyrand (letöltve: 2017.09.17.)

¹³ Amerikai újságíró.

¹⁴ Andrzej Karkoszka i.m. lásd a következőt.

¹⁵ Chas W. Freeman, Jr., The Diplomat's Dictionary (Washington, D.C.: National Defense University Press, 1996, a könyvet idézi Andrzej Karkoszka: Crisis Management: The Transformation of National and International Systems of Response című munkájának az első oldalán, https://globalnetplatform.org/system/files/1/Crisis%20Management%20The%20Transformation%20of%20National%20and%20International%20Systems%20of%20Response_Andrzej%20KARKOSZKA.pdf (letöltve: 2017.09.17.)

¹⁶ A fejezet egészének forrása Andrzej Karkoszka i.m. 1. o.

¹⁷ James Reston, 1965 idézi Wisinger István: A televízió háborúba megy, Fejezetek a televíziós újságírás és a társadalmi konfliktusok párhuzamos történetéből, DLA disszertáció, 3. o., http://szfe.hu/wp-content/uploads/2016/09/wisinger_istvan_dolgozat.pdf (Letöltve: 2017.09.21.)

¹⁸ Számos szakértő foglalkozott már a fogalom részletes definíciójával, a teljesség igénye nélkül néhány magyar kutatót kiemelek, akiknek írásaiban fellelhető a biztonság fogalmának teljes körű kibontása, így pl. Deák Péter, Matus János, Gazdag Ferenc, Kiss J. László, Tálás Péter, Balogh István, Rácz

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 4. szám

galmak jól ismertek, de tartalmuk időről-időre formálódik.²⁰ Először essék szó a biztonság kibővített fogalmáról, ami egy ötdimenziós modell, s Barry Buzan és a munkatársai (Ole Wæver és Jaap de Wilde) dolgoztak ki.²¹ Ezek a gazdasági, katonai, politikai, társadalmi és környezeti biztonság területei. Röviden: a szektorelméletben, azaz az öt szektorban az egzisztenciális fenyegetettség hiánya esetén beszélünk biztonságról. Az új típusú kihívások, majd kockázatok megjelenése nagymértékben veszélyt jelent az államokra. Röviden a szektorokról:

A katonai szektor elemzésekor az állam a vizsgálat tárgya, annak támadó és védelmi képességei, illetve a rá irányuló fenyegetés.²² A nemzetközi kapcsolatok realista iskolája által mérvadónk tartott szektor leírásában az éppen fennálló hatalmi rendszerrel elégedetlen államok jelenthetnek veszélyt egy állam fennmaradására. A politikai szektoron belül a fenyegetés az állam szuverenitására nézve jelenthet veszélyt, azaz a kormány nemzetközi elismerését kérdőjelezheti meg. Az új kihívások jellege megváltozott, de azokat a „... fenyegetéseket, melyek veszélyt jelentenek a nemzetközi rendszert fenntartó szabályokra, intézményekre és normákra” már be lehet azonosítani.²³

A gazdasági szektorban nehéz az olyan fenyegetéseket kiszűrni, melyek egy állam vagy rendszer fennmaradását veszélyeztetik. A gazdasági biztonság elérhető, ha pl. alacsony az államadósság és alacsony a nyersanyagfüggőség szintje.²⁴ Ehhez kapcsolódóan az számít ideálisnak, ha egy állam hozzá tud jutni erőforrásokhoz, piacokhoz és ezzel a társadalom jólétét, jólétét is garantálni tudja.

András. A fogalom aktualizálásához nem fért és fér kétség. Erre bizonyíték a biztonság, a biztonságpolitika fogalmi és terjedelmi határaival kapcsolatosan szakmai vita ösztönzésére való buzdítás. Pl. a Nemzet és biztonság – Biztonságpolitikai Szemle című folyóirat 2008 januárjában induló számában, I. Gazdag Ferenc-Tálas Péter bevezető írása: A biztonság fogalmának hatáiról címmel. Továbbá magának a biztonsági tanulmányoknak, illetve biztonságpolitikának a rendszertani hely vizsgálatával foglalkozó elemzés, amely fellelhető a Gazdag Ferenc szerkesztette Biztonsági tanulmányok – biztonságpolitika, 2011, 13-52. o. című könyvben.

¹⁹ Gazdag Ferenc (szerk.): Biztonsági tanulmányok – biztonságpolitika, Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2011, 13-52. o.

²⁰ I.m. 37-46. o.

²¹ Barry Buzan: New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century, International Affairs, 67, No.3 1991, 433. o.

²² Uo.

²³ Gazdag Ferenc-Tálas Péter: A biztonság fogalmának hatáiról. Nemzet és biztonság, 2008. január, 7. o. http://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/gazdag_ferenc_talas_peter-a_biztonsag_fogalmának_hatarairól.pdf (letöltve: 2017.09.24.)

²⁴ „...vagy a gazdasági rendszer automatizmusai már nem tudják fenntartani a normál működést, és a kockázatok vagy fenyegetések kezelése magasabb szintű (pl. kormányzati) beavatkozást igényel.” L. Taksás Balázs: Gazdasági biztonsági kihívások napjaink globalizált világában, (PhD) értekezés, 2013, 26. o. http://www.uni-nke.hu/downloads/konyvtar/digitgy/phd/2013/taksas_balazs.pdf (letöltve: 2017.09.23.)

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 4. szám

A társadalmi biztonság szektor vizsgálata során az egzisztenciális létfenyegettség feltérképezésére sokrétű megközelítést igényel. Pl. hogyan lehet fenntartani különböző etnikai, vallási csoportok nyelvi, kulturális, identitásbeli kötődését egy fejlődő, változó közegben, vagy a migráció hatása és következményei milyen hatást gyakorolnak a társadalomra stb.²⁵ A környezeti szektorban azok a fenyegetések jelentősek, amelyek közvetlenül hatást gyakorolnak az emberek életfeltételeire. Ezek főleg a környezetvédelmi problémák, de a környezeti biztonság kérdéskörébe tartozik az olajtermelés, a vízszűkösség és az édesvíz-tartalékok kérdése, élelmiszerbiztonság, illetve még a fenntarthatóság is többek között. Ezek többsége azonban más szektorban is megjelenő kérdések. Ehhez kapcsolódik még az állam saját percepciója, vagyis mit tart saját magára nézve létfenyegetésnek. Ez lehet objektív, de akár szubjektív is.²⁶

Eredetileg az elméletnek nem volt része, de időközben szinte hozzá nőtt, az informatikai biztonság, amely korunk leggyorsabban fejlődő ágazata. Tartalmi körülhatárolása sok szempont figyelembevételét teszi szükségessé, éppen a kialakulása, de a gyorsan változó jellege is ezt indokolja.²⁷

A konfliktusok meghatározása sokféle. „A konfliktusok keletkezési helye az emberi gondolkodás – állítja Matus János egyik írásában, majd folytatja – ...Minden erőszakos cselekményt megelőz egy gondolkodási folyamat az érdekek azonosságairól vagy különbözőségeiről, az értékek harmóniájáról vagy ellentétéről. Ennek a gondolkodási folyamatnak az eredményei akkor is hatást gyakorolnak a cselekvésre, amikor azok látszólag meg gondolatlanul következnek be.”²⁸ Végül a válság, a válsághelyzet kialakulásáról akkor beszélhetünk, amikor a felgyülemlett feszültség olyan eszközökkel jön létre, ami ugyan még a háború szintje alatt marad, de az erőszak alkalmazásának lehetősége markánsan megnő. Ennek a fogalomnak a használata főleg az államok közötti együtt nem működésre jellemző, amelyből fakadóan tartós válság alakulhat ki.²⁹ Mindeközben az érték és az érdek fogalmát sem hagyhatjuk figyelmen kívül. Ezek alapvető vizsgálati elemek, amelyek gyakran összeütközésben vannak az egyének, a csoportok és az állam mindennapi kapcsolata-

²⁵ További részletek I. Gazdag (2011) i.m. 24-25.o.

²⁶ Tálás Péter: Szélgjegyzet a biztonság szubjektív percepciójának veszélyeiről II. Nemzet és biztonság, 2009. június. 37. o.

http://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/talas_peter-szeljegyzet_a_biztonsag_szubjektiv_percepciojanak_veszelyeir_I_ii_.pdf (letöltve: 2017.09.28.)

²⁷ Lásd további részletekért Beláz Annamária – Bercsenyi Dániel: Kiberbiztonsági Stratégia 2.0 A kiberbiztonság stratégiai irányításának kérdései, http://netk.uni-nke.hu/uploads/media_items/svkk-elemzesek-2017-3-kiberbiztonsagi-strategia-2-0-belaz-a-bercsenyi-d.original.pdf (letöltve: 2017.09.21.)

²⁸ Matus János: A katonai gondolkodás új irányzatai, 83. o., http://www.zmne.hu/kulso/mhht/hadtudomany/2008/1_2/083-095.pdf (letöltve: 2017.09.21.)

²⁹ Ennek jellemzői: a szereplők között feloldhatatlan ellentmondás áll fenn, a vita egzisztenciális, vagy annak tekinthető érdekeket érint, a válság kezelésére, megelőzésére irányuló erőfeszítések sikertelenek voltak és a felek között fennáll a háború lehetősége. L. Gazdag (2011) i.m. 106. o.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 4. szám

iban. Ennek oka, hogy a különböző szereplők alapvető értékei lényegesen eltérnek egymástól, s így az érdekeik érvényesítése során feszültségek, illetve viták alakulhatnak ki. Ennek következtében pedig, a gondolkodás szintjén kialakult konfliktusok teremtik meg a lehetőségét a cselekvés szintjén megjelenő konfliktusoknak, vagyis az erőszaknak. Így a biztonság észlelése, mind objektív, mind szubjektív oldalról hiányként jelenik meg. Erre tekintettel fontos megjegyezni, hogy a konfliktuselméletekben általánosan elfogadott, hogy az érdek és/vagy az értékek ütközését tekintik a konfliktus alapjának. Emiatt alakulhatott ki az a helyzet, hogy a konfliktuselméletek adta ismeretekre építve „a válság, a konfliktus tetőpontja, annak összesűrűsödése, ezért a válságszabályozás egyben a konfliktusmegoldás legfontosabb formája.”³⁰ Egy másik olvasatban „a válság az államok, államcsoportok között kiéleződő feszült viszony a fegyveres konfliktusok szintje alatt.”³¹ A válság lehet egy „átcsapási pont, egy államnak bármely más külső szereplőjével való viszonyában a háború és a béke kontinuum mentén.”³² A válságok kezelése pedig: „Minden olyan intézkedés, amely a válság esetén arra irányul, hogy egy fegyveres konfliktus kialakulását, kiterjesztését megakadályozzuk, anélkül, hogy alapvető nemzeti érdekeinkről lemondanánk ... körültekintő előkészületek után a döntések meghozatala. Ez utóbbiak célja a megfelelő politikai, diplomáciai, gazdasági és esetleg katonai lépések időbeni és összehangolt alkalmazása.”³³

A fenti fogalmak értelmezési kerete a globalizált világ. A globalizáció³⁴ nyomán végbe-
menő változások kölcsönösen hatnak a nemzetközi kapcsolatokban résztvevő államokra,
így a nemzetközi szervezetekre is. „Egyrészt ebből adódik, hogy a kihívások összetettsé-

³⁰ Ágh Attila: Konfliktusok, háborúk, Zrínyi Kiadó, Budapest, 1989, 114. o.

³¹ Deák Péter: A biztonságot fenyegető kihívások, konfliktusok, válságok, háborúk, Védelmi Tanulmányok, Budapest, 1997, 14. o. Idézi Resperger István: Biztonsági kihívások, kockázatok, fenyegetések és ezek hatása Magyarországra 2030-ig, 10.o. In: Felderítő Szemle, <http://www.knbsz.gov.hu/hu/letoltes/fsz/2013-3.pdf> (letöltve: 2017.09.28.)

³² Ágh uo.

³³ Kőszegvári Tibor: A válságkezelés aktuális problémái, Akadémiai Közlemények, 1994/ 24-32. o. Idézi Resperger István: A válságkezelés új megközelítése, Hadtudományi Szemle, 2016. IX. évfolyam 3. szám, 37. o., http://epa.oszk.hu/02400/02463/00032/pdf/EPA02463_hadtudomanyi_szemle_2016_03_030-056.pdf (letöltve: 2017.09.21.)

³⁴ Definíciós példák (sok a közös kapcsolódási pont), amelyek a témához illeszkednek: Anthony McGrew: A Global Society. In: Modernity and its Futures. (Stuart Hall és Anthony McGrew szerkesztésében: Modernity and its future); Open University, Cambridge, 1994, 65-66.o. „... a globalizáció azokat a folyamatokat jelenti, amelyek révén a világ egyik részén történő tevékenységeknek, döntéseknek és eseményeknek komoly következményei vannak a világ más részén élő egyénekre nézve.” Vagy „A globalizáció a világot átfogó társadalmi kapcsolatok intenzitásának növekedése, amely révén távoli helyek úgy kapcsolódnak össze egymással, hogy az egyik helyen bekövetkező eseményeket sok kilométernyi távolságban lejátszódó folyamatok befolyásolják, és viszont.” Nicholas C. Georgantzas- Evangelos Katsamakas- Dominik Solowiej: Giddens' globalization: Exploring dynamic implications, 4-20. o.

<https://www.systemdynamics.org/conferences/2009/proceed/papers/P1072.pdf> (letöltve: 2017.09.20.)

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 4. szám

gének köszönhetően, egyre fokozódik az államok egymásra utaltsága. Másrészt a helyi konfliktusok hamarabb válhatnak az egész régió problémájává, egyes esetekben globális problémává is.³⁵

Nem elhanyagolható szempont az sem, hogy a globalizáció diktálta fejlődés fenntartásához, illetve a jó versenyhelyzet megteremtéséhez szükséges erőforrások korlátozottan állnak rendelkezésre, ebből természetesen konfliktusok adódhatnak. Továbbá a globalizáció számos okból növelheti az egzisztenciális bizonytalanságot, mely szintén instabilitást okozhat.

A konfliktusok kialakulását sokféle tényező befolyásolja, és olykor a már kialakult konfliktus tovább is terjedhet. Ez indokolja, hogy megnőtt a konfliktus megelőzésének a jelentősége, amelyhez hozzátartozik például a korai válság-előrejelző rendszerek kialakítása, valamint a közvetítés, a párbeszéd intézménye, a nemzetközi jogrend megerősítése – a regionális, illetve globális szervezetek támogatása a jövőbeli válságkezelés eszközei között mindenképpen mérvadó lesz, amely hozzájárul a nemzetközi rendszer egészének biztonsági garanciájához.³⁶

A VÁLSÁGKEZELÉS GYAKORLATA

A nemzetközi válságok megoldásának legfontosabb felelőse az ENSZ. A Szervezet Alapokmánya részletezi azokat az intézkedéseket, amelyekkel a válságok megelőzhetőek, illetve kialakulásukat követően kezelhetőek. Ezek az ENSZ Alapokmány VIII. fejezetében olvashatóak. Az ott található felsorolás alapján két jól elkülöníthető csoportról beszélhetünk. Az első a bizalomerősítő intézkedéseket tartalmazza (ezek a tárgyalások, ellenőrző vizsgálatok, az érintett felek közötti közvetítő tevékenységek, békéltető egyeztetések, a döntő bíraskodás és a jogi megoldásokat foglalja magába). A második csoport a politikai és a nyomásgyakorlás elemeit foglalja magába (nevezetesen a gazdasági kapcsolatok felfüggesztését, a diplomáciai kapcsolatok megszakítását, a tüntető haderő felvonulását és a blokádot).³⁷

Az ENSZ-szel foglalkozó egyik szakértő szerint³⁸ „az ENSZ, ha nem is egyértelműen kollektív biztonsági szervezet, kétségtelenül azonban olyan szervezet, amely a nemzetközi

³⁵ MHTT-konferencia: Nico Schmeja: A nemzetek biztonsága a globalizáció korszakában. Hadtudomány 2008/3-4. 18. o.

³⁶ E tanulmány nem tűzte ki célul a válságkezelés történeti bemutatását, csupán jelzésértékűnek és figyelem felhívónak tekinti a huszadik századi példák adott szöveggörnyezetbeli leírását.

³⁷ A csoportosításról lásd Dr. Boda József: A nemzetközi szervezetek válságkezelő tevékenysége, 45-46.o., Nemzetbiztonsági Szemle, Különnyomat, http://epa.oszk.hu/02500/02538/00002/pdf/EPA02538_nemzetbiztonsagi_szemle_2014_01_042-062.pdf, (letöltési idő: 2017.09.16.)

³⁸ Tisovszky János: Az ENSZ és a békefenntartás, MENSZT, 1997, 8. o.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 4. szám

béke és biztonság megközelítésén alapul.” Ezt két dologgal támasztja alá. Az egyik állítása első részének igazolása: az ENSZ Alapokmánya a nemzeti szuverenitás sérthetlenségét mondja ki, illetve a Biztonsági Tanács létrehozásával a hatalmi egyensúly fennmaradását támasztja alá, nevezetesen „a Szervezet gyors és hathatós cselekvésének biztosítása érdekében a tagok a nemzetközi béke és biztonság fenntartásáért a fő felelősséget a Biztonsági Tanácsra ruházzák.”³⁹ A másik igazolás állításának második részére: az ENSZ céljai, elvei valóban a kollektív szervezet jelleget igazolják. Továbbá „abból a célból, hogy a nemzetközi béke és biztonság fenntartásához hozzájáruljon, az Egyesült Nemzetek valamennyi tagja kötelezi magát arra, hogy a Biztonsági Tanács felhívására... a nemzetközi béke és biztonság fenntartásához szükséges fegyveres erőt rendelkezésére bocsátja és neki segítséget és könnyítéseket nyújt...”⁴⁰

Erőszakos konfliktusok akkor keletkeznek, amikor az érdekkonfliktusokat nem sikerül erőszak nélkül, békés eszközökkel megoldani. „Napjainkban, a katonai erő alkalmazásáról folytatott viták talán legerősebb dinamizáló tényezője az emberi közösségek közötti érdek- és erőszakos konfliktusok kezelésének igénye és a katonai erő jövőbeni szerepe ebben az egyre fontosabbá váló feladatban.”⁴¹ Ehhez az állításhoz érdemes egy rövid kitekintést tenni a válságok és a háborúk okaira. Charles Hermann politológus⁴² három jellemzővel azonosította a (válság) jelenséget.⁴³ Ezek a magas fenyegetési szint, a rövid döntéshozatali idő és a meglepő tényezők együttes jelenléte. A témával foglalkozók közül többen egyetértenek abban, hogy ez a három dimenzió valóban megragadja a fogalom lényegét.⁴⁴ Szakmai (főleg gazdasági, pénzügyi) közegeben elterjedt a váratlan események, azaz a válságok leírására a „fekete hattyú” metafora. A fekete hattyúk ugyanis csak ritkán jelennek

³⁹ Az Egyesült Nemzetek Alapokmánya: 24. cikk Az Egyesült Nemzetek Alapokmánya és a Nemzetközi Bíróság alapszabálya, MENSZT, Budapest, 1993, 21-22.o.

⁴⁰ Az Egyesült Nemzetek Alapokmánya: 43. cikk i.m. 31-32.o.

⁴¹ Matus János: A katonai gondolkodás új irányzatai, 83. o., http://www.zmne.hu/kulso/mhht/hadtudomany/2008/1_2/083-095.pdf (letöltve: 2017.09.17.)

⁴² A hivatkozott munka címe: Charles Hermann (1972): Threat, Time, and Surprise: A Simulation of International Crises in Charles F. Hermann, ed., International Crises: Insights from Behavioral Research (New York: Free Press). Idézi Benjamin J. Cohen: Crisis, good or bad? Department of Political Science University of California, Santa Barbara, Santa Barbara, CA 93106-9420, Keynote lecture prepared for a Symposium on "Financial Crises as Global Challenges: Actors, Structures and Logics of Global Finance," Hannover, Germany, 25 June 2015, 2.o.

http://www.polsci.ucsb.edu/sites/secure.lsit.ucsb.edu/poli.d7-2/files/sitefiles/people/cohen/recent/Crises_Good_Or_Bad_2015.pdf (letöltve: 2017.09.25.)

⁴³ Idézi Benjamin J. Cohen i.m. 2-3.o.

⁴⁴ Így például Kahler, Miles and David A. Lake (2013), "Anatomy of Crisis: The Great Recession and Political Change," in Miles Kahler and David A. Lake, eds., Politics in the New Hard Times: The Great Recession in Comparative Perspective (Ithaca, NY: Cornell University Press), 1-24. című tanulmányikban, amit Benjamin J. Cohen idéz Crisis, good or bad munkájában.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 4. szám

meg a természetben, de amikor megjelennek, nagy figyelmet kapnak, csakúgy, mint egy válság.⁴⁵

A kollektív biztonsági rendszer tagjai – akár katonai eszközök bevetésével is (lásd fenn) – a rendszer tagjainak együtt adnak segítséget, ha szükséges. Ezek alapján a kollektív biztonság befelé irányul, szemben a kollektív védelemmel, (NATO), ami a szervezet saját tagjaira vonatkozik.⁴⁶

Az EBESZ válságkezelési eszköztárából érdemes kiemelni „a polgári válságkezelés”⁴⁷ elemeit magába foglaló területet. A bevezetőben már szó esett a nemzetközi szervezetek együttműködésében (az EU-EBESZ relációban a „puha” eszközök használata kapcsán) az új típusú kihívásokra adott hasonló válaszokról. Ez ismétlődik a polgári válságkezelés esetében is. Napjainkban a polgári válságkezelő képességek⁴⁸ egyre nagyobb szerepet játszanak a nemzetközi szervezetek műveleteiben. Ehhez társulhat a humánbiztonságként⁴⁹ értelmezett jelenség, amely fogalom szerint a nemzeti és a globális biztonság nem választható el az egyének és az általuk alkotott közösségek jólététől, illetve a humánbiztonság területe a megelőzésre összpontosít.⁵⁰ Az EBESZ ilyen irányú tevékenysége („puha biztonság”) még további fontos tanulságokkal szolgálhat (lásd később).

⁴⁵A pénzügyi világban a fekete hattyúk sokféle formában és méretben „érkeznek”. Pl. a bankhibák, spekulatív „buborékok” deviza sokkok, fizetésimérleg-vészhelyzetek és az államadósság. Minden típus sajátos arculatú, de egy közös bennük, ha felbomlanak meglepetésszerűek és a sürgős intézkedést igényelnek.. További részletek erről Nassim Nicholas Taleb libanoni szerző Fekete hattyú című munkájában. In: Mérő László: Extremisztánban értéké válik az okos egyszerűség című előadásában, <https://www.elte.hu/content/extremisztanban-ertekke-valik-az-okos-egyszeruseg.t.6568> (letöltve: 2017.09.20.)

⁴⁶KISLEXIKON. Nemzet és Biztonság. V. évf. 2. szám, Budapest, 2012, 95. o. http://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/nb12_02_kislexikon.pdf (2017.09.21.)

⁴⁷A polgári válságkezelés során „a civil képességek magukban foglalják az összes nem katonai képességet és elemet, így a teljesen civil közigazgatási, igazságszolgáltatási, büntetés-végrehajtási, egyéb jogállamiság építő, polgári védelmi területek mellett a rendvédelmi szektort is. Mindezzel együtt a polgári válságkezelés alatt alapvetően nem a polgári védelmet és a katasztrófavédelmet értjük – melyek mindeközben fontos részterületei is –, hanem inkább egy komplex – tipikusan határokon túl felbukkanó, biztonsági kihívást jelentő – válságok kezelésére létrehozott eszköztárat.” Tóthi Gábor: A Magyar Köztársaság polgári válságkezelési képességei; az állami és civil együttműködés jelene, lehetőségei ezen a területen In.: Biztonságpolitikai prognózis 2015-ig. Budapest: Biztonságpolitikai és Honvédelmi Kutatások Központja Alapítvány, 2010, 375. o.

⁴⁸Egy korábbi írásomban az európai uniós polgári válságkezelés eszközeit, intézményeit, az akkori jövőre vonatkozó elgondolásait mutattam be. Részletekért lásd Remek Éva: Az Európai Unió civil válságkezelési képessége, 88-98. o. http://www.kulugyminiszterium.hu/NR/rdonlyres/D7DB1757-FBBD-47F3-8781-4ABA2E251AAF/0/et_2007_06.pdf (letöltve: 2017.09.17.)

⁴⁹Részleteket l. Péczeli Anna: A humán biztonság elmélete és gyakorlata, Kanada és Japán példáján, http://www.grotius.hu/doc/pub/ESLRKT/2011_243_peczeli_anna_a_human-biztonsag_elmelete_es-gyakorlata.pdf (letöltve: 2017.09.25.)

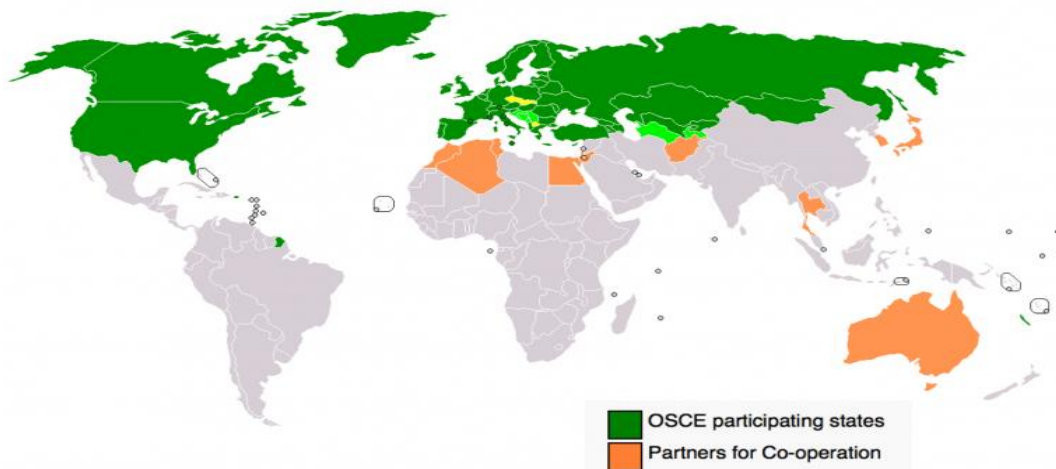
⁵⁰Péczeli Anna i.m.2.o.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 4. szám

AZ EBESZ VÁLSÁGKEZELŐ TEVÉKENYSÉGE

Az EBESZ-nek 57 részes állama, továbbá 11 partnerállama van.⁵¹ A résztvevő államok körében (földrajzi kiterjedés Európa, Közép-Ázsia és Észak-Amerika) az utolsó bővítés 2012-ben volt (Mongólia). Lakosság szempontjából ez több mint egy milliárd embert jelent.⁵² Emellett a Szervezet 10 országgal van kapcsolatban a Földközi-tenger térségéből és Ázsiából, valamint 2009 óta Ausztráliával. A mediterrán partnerállamok Algéria, Egyiptom, Izrael, Jordánia, Marokkó és Tunézia, az ázsiai partnerek pedig Japán, Dél-Korea, Thaiföld és Afganisztán (1. sz. térkép).



1. sz. térkép: Az EBESZ részes államai és a partner országok⁵³

Az EU minden tagja EBESZ részes állam, de az EBESZ részes államainak csak egy része NATO-tagállam is, így az EBESZ önálló katonai békefenntartó képességeinek kiépítése nem valósult meg. A Szervezet „csak eseti elbírálás és konszenzus alapján vállalhat békefenntartói feladatot.”⁵⁴

⁵¹ What is the OSCE? Adatok, <http://www.osce.org/whatistheosce/factsheet?download=true> (letöltve: 2017.09.19.)

⁵² The Austrian Chairmanship in 2017 <https://www.bmeia.gv.at/en/european-foreign-policy/security-policy/the-austrian-chairmanship-in-2017/> (letöltve: 2017.09.23.)

⁵³ World Policy Europe's Forgotten Security Organization, <http://www.worldpolicy.org/blog/2014/05/28/europes-forgotten-security-organization> (letöltve: 2017.11.03.)

⁵⁴ A NATO-tagállamok erőfeszítéseinek megfelelően dőlt el a békefenntartás kérdése, és ezzel az EBESZ önálló katonai békefenntartó képességének létrehozása lekerült a napirendről. L. Mészáros

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 4. szám

Az EBESZ a kilencvenes évekre átalakult egy lazább csoportosulásból (Európai Biztonsági és Együtműködési Értekezletből, EBEÉ) intézményesült szervezetté. Két fontos szervezeti karakterjegyet azonban megőrzött a hidegháborús időszakból, amelyeknek a konfliktus megelőzés területén a mai napig meghatározó a szerepük.

Az első ilyen létrejöttének a célja: a párbeszéd kialakítására született (Kelet és Nyugat között, a felek kommunikációs lehetőséget kapnak, ami esélyt jelent a konfliktusok megoldására). A második jellemző a részes államok konszenzusos döntéshozatala, ami határozottan növeli az államok felelősségérzetét.

Összességében a Szervezet a konfliktusok kialakulásának megakadályozására és a meglévő konfliktusok mielőbbi, tartós politikai rendezésének megkönnyítésére törekszik. Gyakorlati tapasztalatai nagy segítséget jelentenek a konfliktus utáni rehabilitációban is. Mindezt „konfliktus-ciklusnak”⁵⁵ nevezik.⁵⁶

A VÁLSÁGKEZELÉS SZERVEZETI STRUKTÚRÁJA

Az EBESZ válságkezelésének egyik rendhagyósága a Szervezet intézményi struktúrájában rejlik,⁵⁷ a másik a megoldások kivitelezésében, ui. speciális mechanizmusokkal, eljárással rendelkezik, amelyek a konfliktusok kezelésre alkalmasak.⁵⁸ Az EBESZ szervezetében politikai döntéshozó és operatív feladatokat ellátó szervezetek vannak.⁵⁹ A következőkben a teljesség igénye nélkül összegyűjtöttem az egyes szervek válságkezelésben betöltött legfontosabb feladatát.

Margit: Az Európai Biztonsági Charta http://www.zmne.hu/kulso/mhthadtudomany/2000/3_13.html (letöltve: 2017.09.25.)

⁵⁵ A „konfliktus ciklus” teljes köre: korai előrejelzés, korai akciók, a párbeszéd megkönnyítése, a közvetítés és a válság utáni rehabilitáció. OSCE Resources, Decision No. 3/11on elements of the conflict cycle ... <http://www.osce.org/mc/86621> (letöltve: 2017.09.29.)

⁵⁶ A gyakorlatban. OSCE What we do? Conflict Prevention and Resolution, <http://www.osce.org/conflict-prevention-and-resolution> (letöltve: 2017.09.24.)

⁵⁷ Részletek I. Vastagh László: EBESZ – újabb csúcstalálkozóra készül Európa, <http://www.honvedelem.hu/cikk/23122> (letöltve: 2017.09.29.)

⁵⁸ Ez utóbbiak részletes bemutatása nem képezi a tanulmány részét, mert a téma kutatásának korábbi eredménytermékei már tartalmazzák az ismertetőt. (L. A német EBESZ-elnökség (2016) értékelése, EBESZ I és EBESZ II tanulmányok, The Austrian OSCE chairmanship programme)

⁵⁹ J.Cohen: Conflict Prevention in the OSCE – An Assessment of Capacities, Hága, Netherlands Institute of International Relations ‘Clingendael’, 1999, 12. o., https://www.clingendael.org/sites/default/files/2016-02/20000900_cli_study9.pdf (letöltve: 2017.09.24.)

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 4. szám

AZ EBESZ DÖNTÉSHOZÓ SZERVEZETEI

A Szervezet döntéshozásában részt vevő szervezetei a kilencvenes években jöttek létre.⁶⁰ A Csúcstalálkozók,⁶¹ az állam- és kormányfők találkozói, a legmagasabb szintű politikai találkozók. Az EBESZ stratégiai irányvonalát alakítják ki, amikor a részes államok szükségesnek ítélik (bármelyik állam javasolhatja az összehívását), mert ezek nem rendszeres találkozók (az utolsó Csúcstalálkozó 2010-ben, Astanában volt).

A Csúcstalálkozók között a döntéshozó és kormányzói feladatokat a Miniszteri Tanács⁶² látja el, amely egyúttal a központi döntéshozó és kormányzó szerv is. A résztvevő államok külügyminiszterei évente találkoznak a Soros EBESZ-elnökséget adó államban, 2017-ben Ausztriában. Ez az intézmény nem játszik meghatározó szerepet a konfliktuskezelésben, mert egyrészt évente találkoznak, másrészt „az ülésein ritkán alakul ki egyetértés, annak hiányában pedig nincs döntés.”⁶³

A Vezető Tanács szerepe megszűnt (a résztvevő államok külügyminisztériumaiból delegált politikai igazgatók testülete volt), mert 1997 óta az Állandó Tanácsban végzik a munkájukat. Az Állandó Tanács egy nagykövetekből álló testület⁶⁴ a politikai konzultáció, „őszinte és nyílt multilaterális fóruma”⁶⁵ és döntéshozás szerve. Bécsben minden héten egyszer tanácskozik, a Soros elnök képviselőjének irányítása alatt. Feladata az EBESZ térségében zajló konfliktusokkal kapcsolatos fejlemények, kockázatok megvitatása, majd nyilatkozatok elfogadása és döntések meghozatala.⁶⁶

Az Állandó Tanácsnak döntő szerepe van a konfliktusok megelőzésében, ezért különböző eszközök állnak rendelkezésre pl. az ad hoc tényfeltáró, adatgyűjtő vagy hosszú távú missziók. Az utóbbit különösen fontos megemlíteni, hiszen az Állandó Tanács fogalmazza

⁶⁰ Az átláthatóság megkönnyítésére: A Szervezet szervei: 1. (politikai) döntéshozók: Csúcstalálkozók, Miniszteri Tanács, Vezető Tanács 1997 után szerepe gyakorlatilag megszűnt, az Állandó Tanács keretében tanácskozik, Biztonsági Együttműködési Fórum, Elnök-Elnökség-Trojka, a Soros Elnök Személyes Megbízottja, Parlamenti Közgyűlés 2. (operatív) végrehajtók: Főtitkár-titkárság, Nemzeti Kisebbségi Főbiztos, Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Iroda, Média Szabadságának Megbízottja, Békéltető és Választott Bíróság. 3. műveletek, missziók, 4. kapcsolatos szervek. Részletesen I. OSCE: Who we are? <http://www.osce.org/whatistheosce> (2017. szeptemner 20.)

⁶¹ Helsinkiben (1975), Párizsban (1990), ismét Helsinkiben (1992), Budapesten (1994), Lisszabonban (1996), Isztambulban (1999) és Asztanában (2010) gyűltek össze az állam- és kormányfők csúcstalálkozó keretén belül, OSCE Who we are? Summits, <http://www.osce.org/summits> (letöltve: 2017.09.28.)

⁶² OSCE Ministerial Council <http://www.osce.org/ministerial-councils> (letöltve: 2017.09.23.)

⁶³ Összefoglaló a magyar külképviseletekről: EBESZ, http://www.mfa.gov.hu/kulkepviselet/AT_EBESZ/hu/az+EBESZ+szervezeti+struktura/EBESZ+szervezeti+struktura.htm?printable=true (letöltve: 2017.09.21.)

⁶⁴ J. Cohen Conflict prevention i.m. 19.o.

⁶⁵ Uo.

⁶⁶ OSCE Permanent Council, <http://www.osce.org/permanent-council> (letöltve: 2017.09.23.)

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 4. szám

meg a missziók mandátumát, és felel a meghosszabbításáért.⁶⁷ Joga van továbbá arra is, hogy „egy konfliktust a viták békés rendezésének eljárására utaljon.”⁶⁸ A Tanács „mint a konfliktus megelőzés kiinduló pontjának hatékonysága azon múlik, mennyire tudja befolyásolni az államok hajlandóságát, hogy vessék be a rendelkezésre álló eszközeiket a cél elérése érdekében.”⁶⁹

A fentiekén túl a Biztonsági Együttműködési Fórum (a továbbiakban Fórum) szerepét is ki kell emelni. A Fórum a katonai biztonság és stabilitás megeremtésért felel. Emellett segítséget ad „a katonai információk cseréjét és az államok közötti kölcsönös ellenőrzést szabályozó biztonság-, bizalomépítési tevékenységhez, valamint a Magatartási Kódex, mint kulcs dokumentum szerinti biztonsági erők demokratikus ellenőrzéséhez...”⁷⁰

A fent ismertetett testületeken kívül más szervek közvetlenül kapcsolódnak az EBESZ-hez, melyek a konfliktuskezelésben nyújtanak segítséget.⁷¹ A Nyitott Égbolt Konzultatív Bizottság, illetve a másik szorosan kötődő szerv, mely szintén erősíti az előbbi a konfliktus megelőzésben és válságkezelésben végzett munkáját az Egyesített Konzultatív Csoport.⁷² A Csoport az 1990-es Európai Hagyományos Fegyveres Erőkről szóló Szerződés rendelkezéseinek betartását felügyeli.⁷³

AZ EBESZ OPERATÍV SZERVEZETEI

A Szervezet operatív struktúrája szervesen összekapcsolódik a korábban felsorolt szervezetekkel, szinte csak formális a szétválasztás. Az operatív munkát végző intézmények a Soros elnökség, azon belül a Soros Elnök, illetve a Trojka-rendszer. A mindenkori Soros Elnök (az adott ország külügyminisztere) felelősséggel tartozik nem csak a résztvevő államokkal, de más nemzetközi szervezetekkel fenntartott kapcsolatok koordinálásáért és a konzultációért, az Elnök a konfliktus megelőzéssel kapcsolatban végzett munkában is részt vesz.⁷⁴ A Soros Elnök (Elnök) munkáját hivatott segíteni a Különleges Megbízott.⁷⁵ „a Soros Elnök maga nevezi ki, egyéni mandátumot kap, pozíciója rugalmas, a változó körülményekhez igazodik...”⁷⁶ Emellett kiemelendő az EBESZ-főtitkár⁷⁷ munkája is. A főtitkár „ír-

⁶⁷ J. Cohen Conflict prevention i.m. 20. o.

⁶⁸ Uo.

⁶⁹ I.m. 23. o.

⁷⁰ OSCE FSC, <http://www.osce.org/forum-for-security-cooperation> (letöltve: 2017.09. 23.)

⁷¹ OSCE Who we are? OSCE-related bodies, <http://www.osce.org/related-bodies> (letöltve: 2017.11.28.)

⁷² A csoport az 1990-es Európai Hagyományos Fegyveres Erőkről szóló Szerződés (Conventional Armed Forces in Europe, CFE) rendelkezéseinek betartását felügyeli.

⁷³ OSCE Who we are? OSCE-related body, <http://www.osce.org/related-bodies> (letöltve: 2017.09.29.)

⁷⁴ J. Cohen Conflict prevention ... i.m. 23-25. o.

⁷⁵ I.m. 27-30. o.

⁷⁶ I. m. 28.o.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 4. szám

nyítja az EBESZ-t, támogatja a Soros Elnököt és a többi EBESZ-intézmény munkáját.”⁷⁸ Politikai szerepe és sokféle vezetési, és adminisztratív feladata közül kiemelendő, hogy felelős az EBESZ részes államok közötti koordinációért, a hivatalban lévő Elnök képviselőjeként tevékenykedik az EBESZ céljainak elérését célzó valamennyi tevékenységben.⁷⁹

A konfliktus megelőzés kiemelkedően fontos szereppel ruházta fel a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos intézményét. Szerepe elsősorban a válság kezdeti szakaszában, az észlelésben, illetve a megelőzésben van. Mivel szinte az összes résztvevő állam területén található egy vagy több nemzetiségi csoport, ezért feladatán keresztül „egy integrált, multikulturális társadalom kialakításában ... a kisebbségi jog védelme hozzájárulhat a térség stabilitásához, ez pedig egyike az EBESZ prioritásainak...”⁸⁰

A következő operatív szerv, a Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Irodája az EBESZ emberi jogi területét képviseli (feladata pl. a választások megfigyelése). Másik autonóm szerv az EBESZ Médiaszabadság Képviselője, amely Bécsben székel. Tevékenysége a média függetlenségének és pluralitásának a támogatása, védelme.⁸¹ A Parlamenti Közgyűlés feladata elsősorban a részes államok országgyűlési képviselőinek fokozott bevonása az EBESZ munkájába.⁸² Ezáltal jelentősége közvetetten a bizalomépítő intézkedésekben jelenik meg.

Az EBESZ preventív eszközei között megtalálhatók továbbá különböző mechanizmusok, amelyek nagyban megkönnyítik a szervezet munkáját. Ezek biztosítják a tagállamok számára az egymással való barátságos együttélést, és az egymás közti bizalom kiépülését.⁸³

Összességében, az EBESZ „konfliktus ciklusának” elemei, nevezetesen a korai riasztás, konfliktus megelőzés, konfliktuskezelés, válságkezelés és poszt-konfliktusos békeépítés (rehabilitáció), mind az EBESZ tevékenységi körébe esnek. Ezek a tevékenységek a

⁷⁷ OSCE Secretary General, Thomas Greminger, <http://www.osce.org/sg> (letöltve: 2017.09.29.)

⁷⁸ Magyarország Állandó EBESZ képviselete, Ausztria Bécs, Operatív szervek és intézmények, http://www.mfa.gov.hu/kulkepviselet/AT_EBESZ/hu/az+EBESZ+szervezeti+struktura/EBESZ+szervezeti+struktura.htm (letöltve: 2017.10.29.)

⁷⁹ Teljes feladat lista I. magyar Állandó EBESZ képviselet.

⁸⁰ UN High Commissioner on National Minorities of the OSCE, Guide for Minorities, Pamphlet No.9. p. 2. <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuideMinorities9en.pdf> (letöltve: 2017.09.29.)

⁸¹ Mind a két szervezetről részletes leírás található Remek Éva: A német EBESZ-elnökség 2016 értékelése, 8 o., http://mhtt.eu/hadtudomany/2017/2017_elektronikus/remek_eva.pdf (letöltve: 2017.09.24.)

⁸² The OSCE Parliamentary Assembly, 1.o. <http://www.osce.org/pa/260596?download=true> (letöltve: 2017.11.06.)

⁸³ A mechanizmusokról részletek I. Remek Éva: Az EBESZ II., 159-160. o.,

http://uni-nke.hu/downloads/kutatas/folyoiratok/hadtudomanyi_szemle/szamok/2017/2017_2/17_2_bp_remek_2.pdf (letöltve: 2017.09.23.)

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 4. szám

missziók munkájában jelennek meg.⁸⁴ Itt fontos még a Konfliktusmegelőző Központ említése, amely sokféle tevékenységgel járul hozzá a sikeres válságkezeléshez.⁸⁵

AZ EBESZ VÁLSÁGKEZELÉSÉNEK MŰKÖDÉSI ELVE

Az EBESZ része az euro-atlanti intézmények rendszerének,⁸⁶ így működési elve a közös elkötelezettségre, a szuverén államok közötti kölcsönös együttműködésre, a konszenzusos döntéshozatalra és a tagországok biztonságának oszthatatlansága elvére épül.

Mint ahogyan arról már szó volt, az európai intézmények közötti munkamegosztás alapján, a „puha biztonság” területén játszik fontos szerepet (az EU hasonlóan). Feladata a konfliktusok korai előrejelzése és megelőzése, a válságok kezelése és enyhítése, a konfliktus-utókezelés, a választási eljárások megfigyelése, valamint az európai hagyományos fegyverzetellenőrzés területén különösen a bizalom- és biztonságépítés. A Szervezet irányításáért a mindenkor (Soros) EBESZ-elnökséget ellátó állam, az EBESZ-főtitkárral együtt felel. Az Elnökség intézménye világos célok mentén fogja össze a tagországok tevékenységét. Így a jelenlegi osztrák elnökség programjának – ami az előző (német) és a következő (olasz) elnökségi időszak szoros együttműködésére épít – három fő eleme van. Az első a konfliktusok, válságok enyhítése (különösen tekintettel az ukrajnai válságra), a második a radikalizálódás és a terror elleni küzdelem a tagországok társadalmában (különösen a fiatalok körében), a harmadik az EBESZ-be vetett bizalom és a szervezet összekötő, párbeszéd-ösztönző funkciójának erősítése. Ebből a rövid áttekintésből is világossá válik az EBESZ szervezetének jellege, módszereinek és eszközeinek egységisége: a felek közötti kooperáló, tárgyalásokat összehozó, asztalhoz ültető, figyelő és jelző szerepkör.⁸⁷

A hidegháború után számolni lehetett azzal, hogy az ENSZ továbbra sem tudja majd betölteni a legfontosabb, a békefenntartó szerepét. Egyrészt azért, mert felépítése már nem felelt meg a nemzetközi kapcsolatok akkori új rendjének, másrészt pedig azért, mert –

⁸⁴OSCE Where we are? <http://www.osce.org/where-we-are> (letöltve: 2017.09.24.)

⁸⁵ „A Központot 1990-ben hozták létre. Jelenleg politikai tanácsokat, támogatást ad és elemzést nyújt a főtitkárnak, az Elnökségnek, a részt vevő államoknak és a helyszíni műveleteknek. EBESZ-szintű korai figyelmeztető szerepében, megkönnyíti a tárgyalásokat, a közvetítést és más konfliktusok megelőzési, megoldási elgondolásait, valamint támogatja a regionális együttműködési kezdeményezéseket. Segíti továbbá a Biztonsági Együttműködési Fórumot, illetve támogatja a szervezet program- és projektmenedzsment munkáját.” OSCE Secretariat <http://www.osce.org/secretariat/conflict-prevention> (letöltve: 2017.09.25.)

⁸⁶ Az EBESZ történeti beágyazottságának részleteit a nemzetközi kapcsolatok és a nemzetközi szervezetek elméleti rendszerében lásd Remek Éva: *Az EBESZ I.* és *Az EBESZ II.* című tanulmányaiban.

⁸⁷ OSCE Who we are? Priorities of the Austrian chairmanship, szerzői ford., tartalmi kivonat, <http://www.osce.org/cio/291661> (letöltve: 2017.10.27.)

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 4. szám

ahogy Valki László fogalmazott – „... egy világszervezet – a kollektív biztonság eszméjéből kiindulva vagy a nélkül – eleve nem alkalmas ilyen szerep betöltésére.”⁸⁸

KONKLÚZIÓ

A válságkezelés a nemzetközi szervezetek mindegyikét érinti valamilyen mértékben.⁸⁹ Az EBESZ válságkezelése a demokrácia és emberi jogok együttesére épül és fejlődik. Konfliktuskezelő tevékenysége nem fegyveres jellegű, nem kényszerítő, ettől lesz igazán sajátos. Eredményes munkája a folyó műveleteivel, de leginkább az ukrajnai jelenlétével igazolható. Az EBESZ helyének és szerepének ismeretével állítható, hogy az európai biztonsági rendszer megkerülhetetlen szereplője. Az EBESZ „olyan szervezatként határozza meg magát, amely segít az államok közötti bizalom kiépítésében a konfliktusmegelőzés, a válságkezelés és a konfliktus utáni rehabilitáció terén.”⁹⁰

A bevezető mottó az ukrajnai példán keresztül értékeli az EBESZ-t, így indokolt az EBESZ válságkezelő tevékenységét az ukrán példával befejezni. A kelet-ukrajnai konfliktus napjaink egyik nagy kihívása, s bár már nincs a figyelem központjában (ennek több oka van, kifejtése meghaladja e tanulmány kereteit),⁹¹ az EBESZ „jelenlét” diplomáciája biztosítja annak folyamatos napirenden tartását. A válságkezelés 2014-ben EBESZ-módra kezdődött és a továbbvitele is hasonló volt (azaz részes állami konszenzussal, jelentős számú civilvel a missziókban, azok gyors telepítése, mert, „kevésbé intézményesült és kisebb léptékű szervezet, mint az ENSZ vagy az EU”).⁹²

⁸⁸ Valki László: Az EBESZ helye az „európai biztonsági architektúrában” c. írásában. In.: Dunay Pál–Gazdag Ferenc (szerk.): A helsinki folyamat: az első húsz év: Tanulmányok és dokumentumok, Budapest, SVKI–MKI, 1995, 100. o.

⁸⁹ A NATO eseti alapon, a washingtoni szerződés 7. cikkével összhangban, konszenzussal dönt a válságkezelési műveletben történő részvételről. Erőfeszítéseivel egyre inkább hozzájárul a konfliktusok megelőzéséhez, a béke megőrzéséhez, illetve helyreállításához. Vastagh László: NATO: válságkezelés és missziók, <http://www.honvedelem.hu/cikk/23000/nato:-valsagkezeles-es-missziok> (letöltve: 2017. szeptember 21.) Az ENSZ, és az EU válságkezelése az elején.

⁹⁰ The OSCE defines itself as „an organization that helps build bridge differences and build trust between states by cooperating on conflict prevention, crisis management and post-conflict rehabilitation Organization for Security and Cooperation in Europe. „Factsheet: What is the OSCE?”. 2016, p. 1. <http://www.osce.org/whatistheosce/factsheet?download=true>. (letöltve: 2017.09.21.)

⁹¹ Tálás Péter: Három évvel az ukrajnai hatalomátvétel után, 1.o. http://netk.uni-nke.hu/uploads/media_items/svkk-elemzesek-2017-4-harom-ewel-az-ukrajnai-hatalomvetel-utan-talas-p.original.pdf (letöltve: 2017.10.28.)

⁹² Hylke Dijkstra, Petar Petrov and Ewa Mahr: Learning to deploy civilian capabilities: how the UN, OSCE and EU improve their performance in crisis management, 12.o. <https://www.eustudies.org/conference/papers/download/354> (letöltve: 2017.10.21.)

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 4. szám

Tágabb perspektívában, s főleg hosszú távon azonban a válságkezelés csak akkor válhat eredményessé, ha az EBESZ és részes állami közötti bizalom újra kézzel fogható válik.⁹³ A jelenlegi osztrák EBESZ-elnökség egyik célkitűzése okán éppen ezen dolgozik...

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. A gyakorlatban. OSCE What we do? Conflict Prevention and Resolution, <http://www.osce.org/conflict-prevention-and-resolution> (2017.09.24.)
2. Ágh Attila: Konfliktusok, háborúk, Zrínyi Kiadó, Budapest, 1989
3. AI: Menekültek ezrei szenvednek és halnak meg az EU határain, <http://www.amnesty.hu/eset/europa-menekultek> (2017.09.23.)
4. Anastasia Rybachenko: Averting conflict in Europe: International Crisis Management and The Role of OSCE Field Operations, 8.o. https://www.academia.edu/30480388/AVERTING_CONFLICT_IN_EUROPE_International_Crisis_Management_And_The_Role_Of_OSCE_Field_Operations 2017.09.14.)
5. Beláz Annamária-Berzsenyi Dániel: Kiberbiztonsági Stratégia 2.0 A kiberbiztonság stratégiai irányításának kérdései, http://netk.uni-nke.hu/uploads/media_items/svkk-elemzesek-2017-3-kiberbiztonsagi-strategia-2-0-belaz-a-berzsenyi-d.original.pdf (2017.09.21.)
6. Boda József: A nemzetközi szervezetek válságkezelő tevékenysége, Nemzetbiztonsági Szemle, Különlenyomat, http://epa.oszk.hu/02500/02538/00002/pdf/EPA02538_nemzetbiztonsagi_szemle_2014_01_042-062.pdf, (letöltési idő: 2017.09.16.)
7. Boutros Boutros-Ghali: Békeprogram, MENSZT, Budapest, 1992
8. Buzan, Barry: New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century, International Affairs, 67, No.3, 1991
9. Cohen: Conflict Prevention in the OSCE – An Assessment of Capacities, Hága, Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', 1999, https://www.clingendael.org/sites/default/files/2016-02/20000900_cli_study9.pdf (2017.09.24.)
10. Deák Péter: A biztonságot veszélyeztető kihívások, konfliktusok, válságok, háborúk, Védelmi Tanulmányok, Budapest, 1997
11. Gazdag Ferenc (szerk.): Biztonsági tanulmányok – biztonságpolitika, Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2011
12. Gazdag Ferenc: *A biztonsági tanulmányok alapjai*. Budapest, Nemzeti Közszerzési és Tan- könyvkiadó, Budapest, 2013

⁹³ S, mint ahogyan minden szervezet, úgy az EBESZ is „gyenge” költségvetéssel rendelkezik, ami korlátozza. Hivatkozás a 2017. október 24-én Ünnepi Konferencia az ENSZ-napján elhangzott előadásokra. Budapest, Ludovika tér 2.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 4. szám

13. Gazdag Ferenc-Tálas Péter: A biztonság fogalmának hatáiról. Nemzet és biztonság, 2008. január, http://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/gazdag_ferenc_talas_peter_a_biztonsag_fogalmanak_hatarairol.pdf (2017.09.24.)
14. Georgantzias Nicholas C.: - Evangelos Katsamakas- Dominik Solowiej: Giddens' globalization: Exploring dynamic implications <https://www.systemdynamics.org/conferences/2009/proceed/papers/P1072.pdf> (2017.09.20.)
15. Hylke Dijkstra, Petar Petrov and Ewa Mahr: Learning to deploy civilian capabilities: how the UN, OSCE and EU improve their performance in crisis management <https://www.eustudies.org/conference/papers/download/354> (2017.09.21.)
16. Kálmán László: Válságos kérdés, Nyelv és Tudomány, <https://www.nyest.hu/hirek/valsagos-kerdes> (2017.09.14.)
17. Karkoszka Andrzej : Crisis Management: The Transformation of National and International Systems of Response című munkájának az első o.án, https://globalnetplatform.org/system/files/1/Crisis%20Management%20The%20Transformation%20of%20National%20and%20International%20Systems%20of%20Response_Andrzej%20KARKOSZKA.pdf (letöltve: 2017.09.17.)
18. Közös jövőkép, közös fellépés: Erősebb Európa Globális stratégia, az Európai Unió kül- és biztonságpolitikájára vonatkozóan, 27.o. https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_hu_version.pdf (2017.09.21.)
19. Magyarország Állandó EBESZ képviselője, Ausztria Bécs, Operatív szervek és intézmények, http://www.mfa.gov.hu/kulkepiselet/AT_EBESZ/hu/az+EBESZ+szervezeti+struktura/EBESZ+szervezeti+struktura.htm (2017.10.29.)
20. Matus János: A katonai gondolkodás új irányzatai, http://www.zmne.hu/kulso/mhht/hadtudomany/2008/1_2/083-095.pdf (2017.09.21.)
21. Mészáros Margit: Az Európai Biztonsági Charta http://www.zmne.hu/kulso/mhht/hadtudomany/2000/3_13.html (2017.09.25.)
22. OSCE Ministerial Council <http://www.osce.org/ministerial-councils> (2017.09.23.)
23. OSCE Resources, Decision No. 3/11 on elements of the conflict cycle <http://www.osce.org/mc/86621> (2017.09.29.)
24. OSCE What we do? Conflict Prevention and Resolution, <http://www.osce.org/conflict-prevention-and-resolution> (2017.09.24.)
25. OSCE Who we are? Summits, <http://www.osce.org/summits> (2017.09.28.)
26. Összefoglaló a magyar külképviseletekről: EBESZ, http://www.mfa.gov.hu/kulkepiselet/AT_EBESZ/hu/az+EBESZ+szervezeti+struktura/EBESZ+szervezeti+struktura.htm?printable=true (2017.09. 21.)
27. Péczeli Anna: A humán biztonság elmélete és gyakorlata, Kanada és Japán példáján, http://www.grotius.hu/doc/pub/ESLRKT/2011_243_peczeli_anna_a_human-biztonsag_elmelete_es-gyakorlata.pdf (2017.09.25.)

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 4. szám

28. Resperger István: A válságkezelés új megközelítése, Hadtudományi Szemle, 2016. IX. évfolyam 3. szám, http://epa.oszk.hu/02400/02463/00032/pdf/EPA02463_hadtudomanyi_szemle_2016_03_030-056.pdf (2017.09.21.)
29. Resperger István: Biztonsági kihívások, kockázatok, fenyegetések és ezek hatása Magyarországra 2030-ig In: Felderítő Szemle, <http://www.knbsz.gov.hu/hu/letoltes/fsz/2013-3.pdf> (2017.09.28.)
30. Részletek I. Vastagh László: EBESZ – újabb csúcstalálkozóra készül Európa, <http://www.honvedelem.hu/cikk/23122> (2017.09.29.)
31. Schmeja Nico: A nemzetek biztonsága a globalizáció korszakában. Hadtudomány 2008/3-4.
32. Taksás Balázs: Gazdasági biztonsági kihívások napjaink globalizált világában, (PhD) értekezés, 2013, http://www.uni-nke.hu/downloads/konyvtar/digitgy/phd/2013/taksas_balazs.pdf (2017.09.23.)
33. Tálás Péter: Három évvel az ukrainai hatalomátvétel után http://netk.uni-nke.hu/uploads/media_items/svkk-elemzesek-2017-4-harom-evvel-az-ukrainai-hatalomvetel-utan-talas-p.original.pdf (letöltve: 2017.10.28.)
34. Tálás Péter: Szélgjegyzet a biztonság szubjektív percepciójának veszélyeiről II. Nemzet és biztonság, 2009. június, http://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/talas_peter-szeljegyzet_a_biztonsag_szubjektiv_percepciojanak_veszelyeir_I_ii_.pdf (2017.09.28.)
35. The Austrian Chairmanship in 2017 <https://www.bmeia.gv.at/en/european-foreign-policy/security-policy/the-austrian-chairmanship-in-2017/> (2017.09.23.)
36. UN High Commissioner on National Minorities of the OSCE, Guide for Minorities, Pamphlet No.9. p. 2. <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuideMinorities9en.pdf> (2017.09.29.)
37. Valki László: Az EBESZ helye az „európai biztonsági architektúrában” c. írásában. In.: Dunay Pál–Gazdag Ferenc (szerk.): A helsinki folyamat: az első húsz év: Tanulmányok és dokumentumok, Budapest, SVKI–MKI, 1995
38. Wisinger István: A televízió háborúba megy, Fejezetek a televíziós újságírás és a társadalmi konfliktusok párhuzamos történetéből, DLA disszertáció, 3. o., http://szfe.hu/wp-content/uploads/2016/09/wisinger_istvan_dolgozat.pdf (2017.09.21.)