

Csirmaz Evelin:
Ha megbuktak, akkor miért léteznek? – A bukott államok dilemmája

Mikor számít egy állam bukottnak? Milyen esetekben sorolható egy állam ebbe a kategóriába? Milyen nemzetközi jogi vonatkozásai vannak a bukott államoknak?

Az államkudarcc, vagy más néven bukott államok jelensége nem számít új keletűnek⁶², a történelem során már több példát is találhattunk rá, azonban a 21. században egyre több állam kerül ilyen helyzetbe. A jelenségnek viszont mindenképpen más a hatása, mint régebben, mivel a globalizáció⁶³ melléktermékeként minden állam össze van kötve, kölcsönösen függenek egymástól, és így egy állam bukása vagy bukásnak indulása nagy hatást, illetve nyomást gyakorol a nemzetközi közösség egészére.

I. Mikor számít egy állam bukottnak?

Ezt a kérdést nehéz megválaszolni, mivel nincs egyértelmű, univerzálisan elfogadott definíció, ami alapján meg lehetne állapítani, hogy egy állam megbukott-e. Így több definíció létezik: gazdasági, szociális, politikai és történelmi is. Ezek mellett különböző nemzetközi szervezetek vagy akár kutatók is használnak saját meghatározást, azonban a fogalmak a saját céljuknak megfelelően lettek megalkotva, tehát nem feltétlenül objektívek.⁶⁴

Az említett meghatározások sok közös elemet tartalmaznak, így tehát a bukott államokra a következő definíciót lehetne alkalmazni: egy olyan állam, amelynek politikai vagy gazdasági rendszere annyira gyengének bizonyult, hogy a kormánya már nem képes felette megőrizni az irányítást. Ennek következtében az állam képtelen a saját területeit ellenőrizni, illetve döntéseket hozni.⁶⁵

A Genfi Egyezményekben csak azt a kritériumot fektették le, amely alapján egy állam bukottnak tekinthető, viszont ez a kritérium elég homályos: az Egyezmények alapján egy állam akkor válik bukottá, amikor az adott államban folyó konfliktus elért egy bizonyos

⁶² Barry Mirkin, Joseph Chamie: *Failing States: Many Problems, Few Solutions*. <http://www.ipsnews.net/2016/04/failing-states-many-problems-few-solutions/> (Letöltve: 2019.02.23.)

⁶³ Uo.

⁶⁴ Brian Dube, Proceed Manatsa, Cowen Dziva: Failed State Discourse Under International Law: The Place, Attributes And Implications. *International Journal of Politics and Good Governance* Volume 4, No. 4.4 Quarter IV 2013. <http://www.onlineresearchjournals.com/ijopagg/art/141.pdf> (Letöltve: 2019.02.23.) 2.o.

⁶⁵ Richard W. Rahn: *The Rise of the Failed States*. <https://www.cato.org/publications/commentary/rise-failed-states> (Letöltve: 2019.02.23.); Chiara Giorgetti: *Why Should International Law Be Concerned About State Failure?* *ILSA Journal of International & Comparative Law*: 2010. Vol. 16 : Iss. 2 , Article 6. 473.o. <https://nsuworks.nova.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1774&context=ilsajournal/> (Letöltve: 2019.02.23.) Samraghi Dasgupta: *Is Pakistan a Failed, or Just a Failing State?* <https://intpolicydigest.org/2018/09/28/is-pakistan-a-failed-or-just-a-failing-state/> (Letöltve: 2019.02.23.).

szintet, küszöböt.⁶⁶ Az ENSZ csak a beavatkozást állapítja meg, azt nem mondja ki, hogy egy adott állam megbukott-e vagy sem.

Felmerült egy olyan értelmezés, hogy a bukott állam csak egy állomása az államok kudarcának és egy skála részét képezi. Az értelmezés alapján tehát sok esetben nem helyes ezen kifejezés használata, hanem helyette a *fragile* (gyenge, „törékeny”) vagy *failing* (bukó) jelzőket kellene inkább alkalmazni attól függően, hogy az adott állam a skála melyik szintjén áll. A skála végpontja a teljesen összeomlott állam, vagyis a *collapsed state*. Az államkudarc lehet egy ideiglenes vagy egy tartós jelenség is.⁶⁷

Fontos kiemelni az Egyesült Államok szeptember 11-i támadások után végzett műveleteit, amelyek ösztönözték az akadémiai és külpolitikai érdekeket a bukott államok univerzális fogalmának létrehozásában. Így az Egyesült Államok beavatkozása Szomáliában, Haitiben, Irakban, valamint Afganisztánban a bukott államok jelenségéhez kapcsolódik valamilyen szinten.⁶⁸

A bukott államok hátterében elsősorban belső, endogén problémák állnak, melyek esetlegesen az állam határain átnyúló hatásokkal járhatnak. A belső problémák a következők lehetnek: szegénység, gazdasági nehézségek, korrupció, eredménytelen kormányzás, bűnözés, erőszak, etnikai vagy más indíttatású belső konfliktusok, polgárháború, valamint destabilizációt okozhatnak a külföldi beavatkozások és a külföldi agresszió is.⁶⁹

A bukott államok jelensége általában drogkereskedelemmel, fegyvercsempészettel, szervezett bűnözéssel, terrorizmussal, tengeri kalózzokkal, polgárháborúkkal vagy fegyveres konfliktusokkal, az irányítás megszerzéséért versengő hadurakkal (angol nyelven: „*warlords*”), az egészségügy és oktatás minőségének súlyos romlásával vagy lényegében megszűnésével, járványokkal vagy veszélyes betegségekkel (például: AIDS/HIV, malária, Ebola, nyugat-nílusi láz stb.), súlyos emberi jogi sértésekkel, az igazságügyi rendszer, a gazdaság, a kereskedelem és a bankrendszer összeomlásával jár.⁷⁰ Lényegében tehát az államkudarc következtében az állam képtelen lesz az állampolgárok és a nemzetközi közösség felé irányuló kötelezettségeinek teljesítésére.

II. Mely államok sorolhatók a bukott államok közé?

⁶⁶ Brian Dube, Proceed Manatsa, Cowen Dziva: i.m. 2. o.

⁶⁷ Chiara Giorgetti: i.m. 473-474. o.
<https://nsuworks.nova.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1774&context=ilsajournal/> (Letöltve: 2019.02.23.);

Brian Dube, Proceed Manatsa, Cowen Dziva: i.m. 7. o.

⁶⁸ Uo. 3. o.

⁶⁹ Barry Mirkin, Joseph Chamie: i.m. Global Policy Forum: Failed States.
<https://www.globalpolicy.org/nations-a-states/failed-states.html> (Letöltve: 2019.02.23.)

⁷⁰ Giorgetti: i.m. 473. o. <https://nsuworks.nova.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1774&context=ilsajournal/> (Letöltve: 2019.02.23.); Dr. Manoj Kumar Mishra: Failed States, Anarchy And Resilience Of The Taliban In Afghanistan – Analysis <https://www.eurasiareview.com/24092018-failed-states-anarchy-and-resilience-of-the-taliban-in-afghanistan-analysis/> (Letöltve: 2019.02.23.); Global Policy Forum: i.m.

Ahogy azt korábban említettem, ez egy több komponensű kérdés, így általában több mutató együttes negatív értéke vezet egy állam bukásához, vagy legalábbis gyengüléséhez. *The Fund For Peace* nevű szervezet már 2005 óta minden évben elkészíti az úgy nevezett „*Fragile State Index-et*”, amely az államok gyengeségét méri több faktor alapján. Az index 178 államot vizsgál és ezeket listázza. Megállapítható, hogy a lista vezetői főként harmadik világbeli országok, és zömében az afrikai kontinensen találhatóak (Dél-Szudán (1.), Szomália (2.), Közép-afrikai Köztársaság (5.), Kongó (6.), Szudán (7.), Csád (8.), Zimbabwe (10.)). Az első 10 ország között csak 3 nem afrikai ország (Jemen (3.), Szíria (4.) és Afganisztán (9.)) van.⁷¹

De miért pont ezen régiókban fedezhető fel leginkább ez a jelenség? Az okok valószínűleg visszavezethetők a hidegháború végéhez, illetve ezen államok gyarmati hagyományaihoz. A gyarmatosítók felforgatták a régi törzsi struktúrákat, viszont az új, általuk létrehozott rezsimek nem mélyedtek el eléggé ahhoz, hogy hosszútávon működőképesek legyenek, ezek pedig különféle belső konfliktusokhoz vezettek, majd pedig a központi állami szervek gyengüléséhez vagy teljes bukásához.⁷² Komoly gondot jelent az, hogy ezeknek az államoknak a lakossága gyors mértékben növekszik, az évszázad közepére valószínűleg már az Egyesült Államok népességét is megelőzi.⁷³

Ezek az államok különböző okok miatt vallottak kudarcot, például Irakban a külföldi beavatkozás, Zimbabweben az állandó bűnözői jelenlét vagy Dél-Szudánban a hadurak miatt. Viszont sokszor hasonlóak az állami kudarchoz vezető mechanizmusok. Ezenkívül aggodalomra ad okot az, hogy a bűnözők és a terroristák a bukott államokat bűvőhelyként használják, ahol nyugodtan működhetnek, mivel nincs olyan állami hatóság, amely képes lenne ellenőrizni az állam területét.⁷⁴ Így például Nigériában a *Boko Haram* és Maliban a *Tuareg* okoz emberi szenvedést szélsőséges robbantásokkal, melyek civilek és keresztények életét vették.⁷⁵

III. Milyen nemzetközi jogi vonatkozásai vannak a kérdésnek?

A legnagyobb jogi problémát az okozza, hogy a nemzetközi jog szinte egyáltalán nem foglalkozik a bukott államok kérdésével, nem ismeri fel és nevezi meg az állami kudarc jelenségét. Ez azért van így, mert a nemzetközi jog az állam létrehozására és megszűnésére összpontosít, de az állam létrejötte után nem foglalkozik a bekövetkező változásokkal vagy az ideiglenes kudarcokkal⁷⁶.

⁷¹ J.J. Messner, Nate Haken, Patricia Taft, Ignatius Onyekwere, Hannah Blyth, Charles Fiertz, Christina Murphy, Amanda Quinn, Mckenzie Horwitz: *Fragile States Index 2018 – Annual Report*. <http://fundforpeace.org/fsi/2018/04/24/fragile-states-index-2018-annual-report/> (Letöltve: 2019.02.23.)

⁷² Brian Dube, Proceed Manatsa, Cowen Dziva: i.m. 1-2.o. Daniel Thürer: *Failing States In* (R.Wolfrum): *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. Oxford University Press, Oxford, 2009. 1085-1086.o.; Giorgetti: i.m. 474.o.

⁷³ Barry Mirkin, Joseph Chamie: i.m.

⁷⁴ Global Economic Symposium: *Repairing Failed States*. <http://www.global-economic-symposium.org/knowledgebase/the-global-polity/repairing-failed-states> (Letöltve: 2019.02.23.).

⁷⁵ Brian Dube, Proceed Manatsa, Cowen Dziva: i.m. 14.o.

⁷⁶ [Chiara Giorgetti: i.m. 479.o.](#)

A jelenségre nem irányul kellő figyelem, mivel a bukott és bukó államok továbbra is teljes jogú szuverének maradnak, és számos kötelezettséggel tartoznak a többi állam és a nemzetközi közösség felé.⁷⁷ A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a bukott államok jelenségét nem kezelik megfelelően. Ez azért is problematikus, mert a nemzetközi jog alanyai az államok, tehát a nemzetközi jog erre építkezik. Az 1933-as az államok jogairól és kötelezettségeiről szóló Montevideói Egyezmény az állam létrehozásához, nem pedig az államiság fenntartásához szükséges elemeket vizsgálja.⁷⁸ Az államiság feltételeinek a következő módon lehet megfelelni: egy adott államnak állandó lakossággal, meghatározott területtel, kormánnyal kell rendelkeznie, és képesnek kell lenni arra, hogy a többi állammal kapcsolatba tudjon lépni.⁷⁹

Azonban semmilyen eljárást nem kezdeményeznek abban a helyzetben, ha egy ország megszerezte az államiságot, viszont később valamilyen oknál fogva a 4 feltétel közül bármelyik megváltozik.⁸⁰ Lényegében a nemzetközi jog nem reagál erre a helyzetre. Ez egy joghézagnak is tekinthető, mivel az államiság feltételei le vannak fektetve, de arról, hogy ezen feltételekben a bekövetkező változások milyen hatással vannak az államiságra, szuverenitásra, nem esik szó nemzetközi egyezményben. Másik probléma, amit a bukott államok okoznak az az, hogy az állam nem működik, de mégis vannak jogai és kötelezettségei a nemzetközi jog szerint.⁸¹ Ezenkívül az esetleges új nemzetközi szerződések megkötése, valamint a már meglévőknek való megfelelés is több nehézségbe ütközik. Nincs olyan hatóság, intézmény, amely képviselni tudná az államot nemzetközi fórumokon, tehát nem tudja a saját érdekeit megvédeni más államokkal szemben.⁸²

Az ENSZ lehetőséget ad minden tagállamnak arra, hogy részt vegyen és képviselje magát néhány fórumon. Például a szomáliai ENSZ delegáció 1991-ben képviselhette az államot a Közgyűlésen, azonban 1992 és 2000 között Szomáliának, mint ENSZ tagállamnak volt névtáblája a Közgyűlésen, de senki nem volt arra jogosult, hogy mögé üljön és képviselje az államot.⁸³

Ehhez a gondolathoz kapcsolódva felmerülhet a kérdés, hogy hogyan tehető a bukott állam felelőssé azért, mert nem akadályozta meg a területén egyének által elkövetett jogsértéseket? Továbbá hogyan várható el az emberi jogok érvényesülése, ha az ezek biztosításához elengedhetetlen állami szervek már nem működőképesek?⁸⁴

A külföldi katonai támogatás/beavatkozás olykor időt adhat egy bukott államnak ahhoz, hogy megalapozza a megfelelő típusú intézmények létrehozását, amelyek egy stabil állam létrejöttéhez vezetnek. Ez eddig két, háborúval sújtott afrikai országban működött, Sierra

⁷⁷ Uo.

⁷⁸ Brian Dube, Proceed Manatsa, Cowen Dziva: i.m. 6.o.

⁷⁹ Chiara Giorgetti: i.m. 479.o.

Az államok jogairól és kötelezettségeiről szóló montevideói egyezmény 1. cikk (Montevideo, 1933);

⁸⁰ Chiara Giorgetti: i.m. 480.o.

⁸¹ Thüerer: i.m. 1085.o.

⁸² Daniel Thüerer: i.m. 1085.o.

⁸³ Brian Dube, Proceed Manatsa, Cowen Dziva: i.m. 8-9.o.

⁸⁴ Daniel Thüerer: i.m. 1090-1091.o.

Leone-ban és Libériában.⁸⁵ Itt az ENSZ békefenntartók segítségével új kormányokat hoztak létre, melyek képesek voltak a kormányzásra. Ugyanakkor Irak példájából látható, hogy a külföldi beavatkozás nem mindig sikeres és van, hogy még nagyobb gondot okoz.⁸⁶

A bukott államokat a nagyhatalmak beavatkozási ürügyként használhatják fel. Ez komoly kihívást jelent a szuverenitás, egy állam belügyeibe való beavatkozás tilalma, valamint az erőszak tilalma miatt. A helyzetet tovább nehezíti, hogyha egy beavatkozó nagyhatalom jogsértést követ el a bukott állam ellen, annak nem áll módjában semmilyen módon kifogásolni ezt, mivel nincs megfelelő képviselője.⁸⁷ A nagyhatalmak tehát visszaélhetnek ezzel a helyzettel és bármikor beavatkozhatnak és ezt az emberi katasztrófa megelőzésére vagy a nemzetközi biztonság és béke fenntartására hivatkozva legitim módon meg is tehetik.⁸⁸

Fontos felismerni azt, hogy attól, hogy egy állam bizonyos jellemzői, melyek az államelismerést lehetővé tették, megváltoztak, nem azt jelenti, hogy az állam megszűnt létezni. Viszont azt is elengedhetetlen szem előtt tartani, hogy ez hatással van az állam jogainak érvényesítésére és kötelezettségeinek teljesítésére.⁸⁹

IV. Mi a teendő?

A nemzetközi közösség elsősorban 9/11 után ismerte fel, hogy a bukott államok hatásai nem állnak meg az adott ország határain belül és ezt követően kezdett el ezzel komolyabban foglalkozni.⁹⁰ A bukott államok kérdése több komponensű, összetett probléma, melynek megoldására még mindig nem kerül kellő fókusz. A kérdést bonyolítja, hogy eltérő fogalmakat használnak a bukott államokra, de univerzálisan elfogadott fogalom nem létezik, így az, hogy mi számít bukott államnak, nem egy egyértelmű kérdés. Tehát elsősorban fontos lenne egy nemzetközi jogi meghatározás megalkotása, mivel anélkül nehézkes az eljárás és a nagyhatalmak saját érdekeik alapján avatkozhatnak be ezeknek a bukott államoknak a belügyeibe. További probléma, hogy ezek a problémák „átfolynak” más szomszédos államokba, azokat is instabillá téve.⁹¹ Ezenkívül további komplikációkat okozhat a bukott államokkal együtt járó bűnözés, terrorizmus és tengeri kalózkodás kérdése, amely az egész világnak aggodalomra ad okot.

Az talán csak egy mellékes kérdés, hogy milyen nevet viselnek ezek az államok gyenge/törékeny (*fragile*), bukó (*failing*) vagy bukott (*failed*) állam, a legfontosabb az, hogy nagyon sok súlyos gonddal küzdenek és csupán kevés megoldás van ezekre a problémákra.⁹²

⁸⁵ The Economist: *First peace, then law*. <https://www.economist.com/leaders/2017/01/05/how-to-fix-failed-states> (Letöltve: 2019.02.23.).

⁸⁶ Uo.

⁸⁷ Brian Dube, Proceed Manatsa, Cowen Dziva: i.m. 15.o.

⁸⁸ Brian Dube, Proceed Manatsa, Cowen Dziva: i.m. 15.o.

⁸⁹ Chiara Giorgetti: i.m. 482.o.

⁹⁰ Brian Dube, Proceed Manatsa, Cowen Dziva: i.m. 3.o.

⁹¹ Barry Mirkin, Joseph Chamie: i.m.

⁹² Uo.

Az állami kudarcnak mélyreható következményei vannak a lakosságra és a nemzetközi közösség számára is. Amikor az államok megbuknak, az emberek szenvednek és a nemzetközi közösség veszélybe kerül. Úgy vélem, hogy alapvető fontosságú az, hogy a nemzetközi jog foglalkozzon azokkal a problémákkal, amelyeket a bukott államok jelentenek és ahhoz, hogy ezek az államok újra stabil állapotban kerüljenek nyilvánvalón új, innovatív és átfogó kezdeményezésekre van szükség.