

Külügyi Szemle

XX. ÉVFOLYAM, 2. SZÁM

FESZÜLTSGÉ AZ INDO-CSENDÉS-ÓCEÁNI ÖVEZETBEN

KUSAI SÁNDOR ZOLTÁN

Az új hidegháború kérdéséről

CSENGER ÁDÁM – ESZTERHAI VIKTOR

A konnektivitás mint fegyver. Kína és Ausztrália aszimmetrikus kereskedelmi kapcsolatainak példája

MEZEI TIBOR

Az észak-koreai atomprogram regionális összefüggései

WISZT DIANA

Franciaország vagy függetlenség? Új-Kaledónia és a függetlenségi népszavazás

KÜLPOLITIKA

KALAS VIVIEN

Olaszország migrációs politikája a 2014-es válság után

ERDŐS-ZEICHNER ANNA

Az átpolitizálódás jelensége az UNESCO és a Világörökségi Bizottság tevékenységében

FAUST ANITA

Az Egyesült Államok geostratégiai hatalomfelfogása és a hidegháború utáni világrend evolúciója az amerikai nemzetbiztonsági stratégiák tükrében

KÜLGAZDASÁG

BOZSIK NORBERT – MAGDA RÓBERT

A magyar élelmiszerek versenypozíciójának alakulása az Európai Unió piacán

KÖNYVISMERTETÉS

MAGYARICS TAMÁS

„Adná az ég, hogy hidegen / néznénk magunk, mint idegen...”

DOBOZI GERGELY

Kulcs a brexithez

UGRÓSDY MÁRTON

Európai körkép

STUKOVSKY TAMÁS

Gazdaságdiplomáciai kalauz nem csak diplomatáknak

2021. NYÁR



A Külügyi és Külgazdasági Intézet folyóirata

Kiadó: Ugródsy Márton igazgató

Szerkesztőség

1016 Budapest,
Bérc utca 13–15.
Telefon: 279-5700
E-mail: kulugyiszemle@ifat.hu
Internet: <http://kki.hu>

Főszerkesztő:
Klinghammer István

Felelős szerkesztő:
Vasa László

Szerkesztés és tördelés:
Tevelyné Kulcsár Andrea

Szerkesztőségi titkár:
Horváth Ildikó

Előfizethető és megvásárolható
a szerkesztőségnél.
Előfizetési díj egy évre 12.000 Ft.

ISSN 1587-9089 (Nyomtatott)
ISSN 2060-4904 (Online)
https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2021.2

A szerkesztőbizottság tagjai:

Martonyi János elnök

Baranyi Tamás Péter
Csaba László
Frank Tibor
Gottfried Péter
Halmai Péter
Komlósi László Imre
Rostoványi Zsolt
Salát Gergely
Tarrósy István

A kiadvány a
Külgazdasági és Külügyminisztérium
támogatásával valósult meg.



KÜLGAZDASÁGI ÉS
KÜLÜGYMINISZTERIUM

Tartalom

Feszültség az Indo- csendes-óceáni övezetben	3	<i>Kusai Sándor Zoltán:</i> Az új hidegháború kérdéséről
	22	<i>Csenger Ádám – Eszterhai Viktor:</i> A konnektivitás mint fegyver. Kína és Ausztrália aszimmetrikus kereskedelmi kapcsolatainak példája
	45	<i>Mezei Tibor:</i> Az észak-koreai atomprogram regionális összefüggései
	73	<i>Wiszt Diana:</i> Franciaország vagy függetlenség? Új-Kaledónia és a függetlenségi népszavazás

Külpolitika	96	<i>Kalas Vivien:</i> Olaszország migrációs politikája a 2014-es válság után
	117	<i>Erdős-Zeichner Anna:</i> Az átpolitizálódás jelensége az UNESCO és a Világörökségi Bizottság tevékenységében
	151	<i>Faust Anita:</i> Az Egyesült Államok geostratégiai hatalomfelfogása és a hidegháború utáni világrend evolúciója az amerikai nemzetbiztonsági stratégiák tükrében

Külgazdaság	177	<i>Bozsik Norbert – Magda Róbert:</i> A magyar élelmiszerek versenypozíciójának alakulása az Európai Unió piacán
-------------	-----	--

Könyvismertetés	203	„Adná az ég, hogy hidegen / néznénk magunk, mint idegen...” (Magyarics Tamás)
	213	Kulcs a brexithez (Dobozi Gergely)
	219	Európai kórkép (Ugródsy Márton)
	225	Gazdaságdiplomáciai kalauz nem csak diplomatáknak (Stukovszky Tamás)

E számunk szerzői:

Bozsik Norbert: főiskolai tanár, Magyar Agrár- és Élettudományi Egyetem

Csenger Ádám: a Külgazdasági és Külügyminisztérium elemzője

Dobozi Gergely: doktorandusz, Nemzeti Közszerológati Egyetem Közígazgatás-tudományi
Doktori Iskola

Erdős-Zeichner Anna: a Külgazdasági és Külügyminisztérium munkatársa

Eszterhai Viktor: a Külügyi és Külgazdasági Intézet vezető kutatója

Faust Anita: a Pécsi Tudományegyetem Földtudományok Doktori Iskola geopolitikai
programjának PhD-hallgatója

Kalas Vivien: a Nemzeti Közszerológati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Európa
Stratégia Kutatóintézet kutatója

Kusai Sándor Zoltán: a Pázmány Péter Katolikus Egyetem címzetes egyetemi docense;
Magyarország volt nagykövete Kínában, Mongóliában és a KNDK-ban

Magda Róbert: egyetemi tanár, Magyar Agrár- és Élettudományi Egyetem

Magyarics Tamás: egyetemi tanár, ELTE; főmunkatárs, NKE Amerika Kutatóintézet

Mezei Tibor: a Külügyi és Külgazdasági Intézet kutatója

Stukovszky Tamás: doktorjelölt, Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Kapcsolatok és
Politikatudományi Doktori Iskola, Világgazdasági Program

Ugrósdy Márton: a Külügyi és Külgazdasági Intézet igazgatója

Wiszt Diana

Az új hidegháború kérdéséről

On the Issue of the New Cold War

Kusai Sándor Zoltán

https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2021.2.1

Összefoglaló: A tanulmány először munkadefiníciót fogalmaz meg a hidegháború fogalmára vonatkozóan. Összegezi e történelmi jelenség fő jellemzőit, felvázolja az egyes korokban kimutatható hasonlóságait és eltéréseit. Elemzi a meghatározó aktuális nemzetközi folyamatokat és trendeket, és megállapítja, hogy az új hidegháború már megkezdődött, és gyakorlatilag az első szakaszában tart. Számba veszi a második hidegháború fő- és mellékszereplőinek (az Amerikai Egyesült Államoknak és más nyugati hatalmaknak, valamint Kínának és Oroszországnak) a motivációit, törekvéseit és viselkedését, valamint áttekinti a kibontakozó küzdelem legfontosabb tartalmi frontvonalait és földrajzi hadszíntereit. Végül arra a következtetésre jut, hogy a főszereplők szándéka a küzdelem végigvitele, így a második hidegháború a következő történelmi időszak meghatározó nemzetközi tényezője marad. A szerző az új hidegháború további alapos elemzését és a vele kapcsolatos elmélyült szakmai viták indítását javasolja.

Kulcsszavak: hidegháború, Egyesült Államok, Európa, Kína, Oroszország

Abstract: *The paper offers a working definition for the category of Cold War. It summarises the main characteristics of Cold War as a historic phenomenon, outlines its similarities and differences in particular historic periods. It analyses the most important current international processes and trends, and states that the new Cold War has already begun, and it is practically in its opening phase now. It specifies the main and secondary actors of Cold War II (the USA, other Western powers as well as China and Russia), their motivations, aspirations and behaviour; and reviews the major substantive frontlines and geographical battlefields of the unfolding struggle. Finally, it concludes that Cold War II will remain the main international factor of the next historical period. It suggests continued substantive analysis of Cold War II, and proposes further deep professional discussions on that topic.*

Keywords: *Cold War, United States, Europe, China, Russia*



Bevezetés: az új hidegháború kérdésének felmerülése

A nemzetközi folyamatokkal foglalkozó tudományos és szakpolitikai irodalom, illetve a közvéleményt formáló média jelentős része egyre többen tárgyalja azt a kérdést, hogy a vezető nagyhatalmak fokozódó globális egymásnak feszülése milyen jellegű, és egy újabb hidegháborúként értelmezhető-e. A szakértői helyzetértékeléseket és előrejelzéseket a sokszínűség jellemzi, amelynek a két szélső véleményét az új hidegháború tényének az elfogadása, illetve tagadása adja (Dupont, 2020; Fishman, 2020; Christensen, 2021; Larison, 2021; Haass és Kupchan, 2021; Zakaria, 2021). Még a globális folyamatok iránt általában kevés érzékenységet mutató magyar nyelvű publicisztikákban is több aggodalom fogalmazódik meg egy új hidegháború és annak Magyarországra vonatkozó esetleges hatásai kapcsán (Hegyi, 2021a; Hegyi, 2021b; Lehoczki, 2021; Lóránt, 2021; Guetta, 2021; Kusai, 2021; Gyarmati, 2021). A politikusok, külpolitikai irányítók, vezető diplomaták egyelőre kerülnek a helyzet hidegháborúvá nyilvánítását, de veszélyként mind gyakrabban emlegetik (Ni, 2021; Munk, 2021; REV, 2021a; REV, 2021b). A közkapcsolati diplomácia szabályai szerint ez természetes, hiszen az előző hidegháború összességében nem hagyott jó emlékeket a közvéleményben, ezért azt fel kell készíteni egy újnak az elfogadására.

A hidegháború kérdése szakmai szempontból egyszerre elméleti és gyakorlati jellegű, amely kiterjed a kül-, a biztonság- és a külgazdaság-politikára, az ideológiára és minden más szférára. Elvégre a történelmileg példátlanul globalizált világunkban a nemzetközi környezet minden ország és csoportosulásaik – a nagyhatalmak, a közepes és a kis országok, integrációs szervezetek, katonai szövetségek és globális szervezetek – számára meghatározó egzisztenciális tényező.

E tanulmányban ezért e probléma néhány tényezőjére és összefüggésére kívánom felhívni a figyelmet – elméleti és gyakorlati aspektusból egyaránt –, elsősorban az elsődleges forrásokra, eredeti politikai dokumentumokra támaszkodó elemzés révén.

A hidegháború lehetséges munkadefiníciója

Mint a legtöbb esetben, az eltérő megközelítések, értékelések és viták egyik fő elméleti és módszertani forrása e kérdésben is az, hogy a hidegháborúnak nincs általánosan elfogadott tudományos definíciója. Ez természetes következménye annak, hogy az 1990-es évektől a gyakorlati külpolitika mellett a tudomány különböző irányzatai – tartozzanak akár a „történelem végét”, akár a „civilizációk összecsapását” hirdető iskolához, akár a kettő közötti kompromisszumkísérletek bármely formájához – egyaránt egyszeri, nem ismétlődő történelmi jelenséggént kezelték az előző hidegháborút. Így kevés energiát fordítottak arra, hogy tudományos igénnyel definiálják – azaz a múlt axiomatikus elemeként kezelték. Ezért az elemzés kereteinek, értelmezési tartományának a meghatározása érdekében itt egy munkadefiníciót javaslok a hidegháború fogalmára.

A hidegháború olyan totális, hosszú ideig tartó, viszonylag békés küzdelem két vagy több nagyhatalom és a szövetségeseik, szoros partnereik, illetve az őket uraló politikai-hatalmi rendszerek és rezsimek között, amely a globális dominanciáért folyik. Ez a fagyos viszony az államok belső és nemzetközi viszonyainak minden aspektusára kiterjed – a gazdaságra, a társadalomra, a szellemi szférára, az értékrendre, az ideológiára, a bel-, kül- és biztonságpolitikára, a geopolitikára, a stratégiára és a fegyverkezésre, továbbá a világrendre, a nemzetközi rendszerre, a globális és regionális kormányzásra¹ –, de nem jelent a szemben álló felek közti közvetlen, nyílt fegyveres összecsapást (világháborút). Mindkét oldal végső célja a teljes győzelem, amely az ellenfél globális nagyhatalmi pozíciójának a megszüntetését, de legalábbis a globális befolyásának a visszaszorítását, a hatalmi alárendelését és a politikai-hatalmi rezsimjének a felszámolását jelenti.

¹ A világrend, a nemzetközi rendszer és a globális kormányzás fogalmának – a hidegháborúhoz hasonlóan – nincs általánosan elfogadott tudományos definíciója. Ezért itt e fogalmakat is munkadefiníciók keretében értelmezem (Kusai 2020a).



A hidegháború csak azért nem világháború, mert a tömegpusztító fegyverek korában az utóbbi kivitelezhetetlen anélkül, hogy végkifejletként a győztes fél is ne semmisüljön meg, vagy ne szenvedjen elviselhetetlen mértékű veszteségeket. A hidegháború tehát valójában nem más, mint a vezető nagyhatalmak közötti feloldhatatlan ellentétek megoldásáért folytatott harcnak az objektív kényszerből előállt, viszonylag békés formája abban a történelmi korban, amelyben a korábban szokásos, fegyveres erővel – a 20. században világháborúval – történt megoldása ellehetetlenült. Természetesen a globális nagyhatalmak ma is keresik annak a lehetőségét, hogy visszatérjenek a feloldhatatlan ellentétek jól megszokott, háborús megoldási módjához, s felhagyjanak a hidegháború körülményes és nehézkes műfajával. Mi sem bizonyítja ezt jobban, mint a fegyverkezési verseny folytatódása. Valójában továbbra is azon vannak, hogy a kölcsönös tömeges megsemmisítés veszélyét meghaladják, s az ellenséget úgy győzhessék le katonailag, hogy közben ők maguk ne szenvedjenek elviselhetetlen károkat. Ezért könnyen meglehet, hogy a hidegháborúk kora végül is csak egy történelmi epizód lesz a világháborúk két nagy korszaka között.

A hidegháború fogalmi értelmezésének jelentősége és problémái

A nemzeti érdekek ütközése miatt az államok a történelem során mindig is folytattak a hidegháborúhoz hasonló jellegű küzdelmeket. Azok azonban a legtöbb esetben mindössze a hatalmi vetélkedésük háborúban kulmináló megharcolásának az előkészítései voltak. Az 1946 és 1991 közti időszakra datálható előző hidegháborút az tette minőségileg új, önmagában is definiálandó történelmi jelenséggé, hogy nem előkészítő jellegű volt, hanem maga volt a globális nagyhatalmi küzdelem.

Bár a tudomány az előző hidegháború alapos elméleti elemzésével még adós, megállapítható, hogy az egy komplex folyamat volt, amely sokféle konkrét, de egymással szorosan összefüggő formát öltött, és

kiterjedt a nemzetközi viszonyok minden szférájára. A súlyponti eleme a stratégiai-katonai szembenállás, a fegyverkezési verseny, a geopolitikai befolyás kiterjesztése, a szemben álló szövetségi rendszerek léte, illetve a regionális és helyi fegyveres konfliktusokba való nagyhatalmi beavatkozás volt. Azonban távolról sem csak ezek határozták meg, hanem más szférákban is zajlott az összeütközés. Ilyen ügyekhez tartozott a gazdasági és technológiai verseny; a kettéosztott világgazdasági szerkezet; a kétosztatú technológiai szféra; az életszínvonal, az életmód és a szociális ellátások terén folyó versengés; az intellektuális, oktatási, tudományos, kulturális szférában, valamint az értékrendek és az ideológia terén való szembenállás; a másik félnek és a belső stabilitásának a megingatására való törekvés, a belügyeikbe való beavatkozás, stb.

Az elméleti általánosítás szempontjából az a legfontosabb, hogy a hidegháború totális, komplex és átfogó jellegű történelmi jelenség, amely kiterjed minden szférára. Fő mozgatója a vezető szuperhatalmaknak a – kényszerűen viszonylag békés – reálpolitikai vetélkedése a globális dominanciáért. Ugyanakkor ennek póré beismerése rontaná az állami, össztársadalmi erő kifejtés hatékonyságát, az erkölcsi-politikai elfogadottságát, ezért a küzdelmet berendezkedési, értékrendi, ideológiai harcként tüntetik fel. Két állam berendezkedése és hivatalos értékrendje – történelmi, társadalmi, civilizációs és más okokból – soha sem teljesen azonos, így az értékrendi eltérések kétségtelenül léteznek. Azok szelektív módon történő, kiemelkedő fontosságúvá transzformálása viszont nem más, mint a hidegháborús politika egyik legfontosabb eszköze. A nyilvánvaló politikai célja a másik fél démonizálása és a szükséges saját belső társadalmi mobilizáció és erőforrás-koncentráció biztosítása a hosszú küzdelem egész idejére.

Ugyanakkor a hidegháború totalitásán belül a különböző szférák súlya eltérő és időben változó, csakúgy, mint a földrajzi hadszínterek kiterjedése és relatív fontossága. E változások megnehezítik a hidegháború felismerését, illetve annak a történelmi pillanatnak a kijelölését, amelyben a különböző szférákban és térségekből a nagyhatalmak közötti állandó és természetes vetélkedések egységes, koherens



rendszerre, azaz új minőséggé, hidegháborúvá állnak össze. A hidegháború elemzésének éppen ez az egyik legnagyobb kihívása, és azért is kulcsfontosságú, mert a hidegháború kezdetével az egész nemzetközi rendszer működése és minden állam érdekérvényesítésének a közege, feltételrendszere is minőségileg új kontextusba kerül, ami a nemzetközi viszonyok és külpolitikák fundamentális újragondolását teszi szükségessé.

Ha analógiával akarjuk megvilágítani e jelenséget, akkor a megértést legjobban az mozdítja elő, ha a világháborúkkal vonunk párhuzamot. Az eddigi két világégés sajátosságaiban jelentős eltérések mutatkoztak, de még az axiomatikus, a világháborúnak precíz tudományos definíciót nem adó gondolkodás esetén is világos, hogy a meghatározó jellemzőik alapján azonos kategóriába sorolhatók, amely a nembeli lényegüket megragadva felülemelkedik az eltéréseiken. Történelmi analógia, hogy az első világháborút mindaddig egyedi jelenségnek – az angol nyelvterületen „nagy háborúnak” – nevezték, amíg a másodiknak a kitörésével világossá nem vált, hogy a nagyhatalmi konfliktusok globális háborús megvívásának új minőségéről van szó.

Hasonló a helyzet a hidegháború esetében is. Amíg csak egy fordult elő, ez a nagyhatalmi küzdelmi forma egyedinek tűnt, s csak most, amikor újra hasonlóan totális, komplex, átfogó és globális, viszonylag békés nagyhatalmi küzdelem bontakozik ki, merül fel az a tudományos kérdés, hogy valójában nem egy új minőséggel állunk-e szemben. A válaszom erre igenlő, s ennek alapján szükségesnek tartom a világháborúk sorszámozásának (I., II.) mintájára a hidegháborúk sorszámozásának a bevezetését is.

A második hidegháború kezdete és első szakasza

A fentiek alapján külön kihívást jelent a hidegháborúk kezdetének a pontos meghatározása, illetve az alakulásuk, menetük precíz szakaszolása.

Az első hidegháború kezdetét általában 1946 tavaszához, George F. Kennan Moszkvában szolgáló amerikai diplomata február 22-i

„hosszú táviratához”, illetve Winston S. Churchill volt brit miniszterelnök március 5-i „fultoni beszédéhez” kötjük (Kennan, 1946; Churchill, 1946). E külpolitikai dokumentumok nem fókuszáltak a hidegháború fogalmára, viszont alaposan leírták a nyugati–szovjet szembenállás átfogó, komplex, totális és globális jellegét. Mindezt a nyugati szakirodalom és politika a Szovjetunió második világháborút követő agresszív kelet–közép-európai stratégiai, geopolitikai térfoglalására történt reagálásnak tekinti, s a hidegháború kezdetének ódi-umát ezzel a keleti hatalomra terheli. A terminus viszont csak jóval később nyert polgárjogot, és kezdődött meg az általános használata.

Ma is hasonló jelenséggel találkozunk. Az Amerikai Egyesült Államok 2017. december 18-án közzétett Nemzetbiztonsági stratégiája adta az első szisztematizált összefoglalást, amely leírta az amerikai–kínai (és amerikai–orosz) szembenállás totális, átfogó, komplex és globális jellegét (*Trump White House Archives*, 2017). Ezt vitte tovább 2021. március 3-án a Joe Biden vezette kormány ideiglenes stratégiai dokumentuma is (*The White House*, 2021a). A nyugati szakirodalom és politika e megközelítést a Krím félsziget 2014-es Oroszországhoz csatolásával, de főként Kína globális nagyhatalmiságának az öntudatos meghirdetésével támasztja alá. Ez utóbbi szisztematizált, programszintű kifejtése Hszi Csin-ping kínai pártfőtitkár–államfőnek a Kínai Kommunista Párt (KKP) 2017. október 18-án kezdődött 19. kongresszusán elmondott beszédében található (Xi, 2017). Ezzel az új hidegháború elindításának ódi-uma a szakirodalomban újra a két keleti nagyhatalmat terhelheti, miközben magának a terminusnak egyelőre vitatott az alkalmazása.²

2 Az elemzés során nem hagyható figyelmen kívül, hogy napjaink világában mindenki információs – média-, tudományos és elemzői – buborékban él. A nyugati megközelítés azonban nem univerzális és kizárólagos, hiszen több információs buborék is él egymás mellett a világban. A hidegháború okainak értelmezésében is jelentősen eltérő értékelések dominálnak a nyugati, a kínai, az orosz és más szakirodalomokban. Mivel mi Magyarországon óhatatlanul is a nyugati információs buborékban élünk, e tanulmány sem szakadhat el attól, de azt szem előtt kell tartanunk, hogy egyik értelmezési közeg sem tekinthető sem elfogulatlannak, sem tudományosan objektívnek, sem garantáltan helytállónak.



Az új hidegháború legátfogóbb nyugati koncepcionális felfogása az amerikai szakirodalomban mutatható ki. Az USA-ban lényegében politikai konszenzust élvező – bár magát a terminust kerülő – hidegháborús program az egyik, önmagát megnevezni nem kívánó, korábbi rangos kormányzati tisztségviselőnek az Atlantic Council által publikált tanulmányában olvasható (Anonymus, 2021). Ugyanakkor a szakmai ellenvéleményeket tükröző koncepciók is nyilvánosságra kerülnek, de azok a politikára jelenleg minimális hatást gyakorolnak (Swaine, Lee és Odell, 2021; Larison 2021).³

Az utóbbi néhány év fejleményei alapján a második hidegháború kezdete nagyjából 2018 elejére datálható, mivel a globális nagyhatalmi vetélkedés akkor indult el a szemünk láttára a totális, komplex és átfogó szisztémává válás útján, amely azóta egyre gyorsuló ütemben válik meghatározó momentummá a nemzetközi folyamatokban. Ugyanakkor az is látható, hogy az új hidegháború még csak a kezdeti, kiforrólódó szakaszában jár. Annak vagyunk a szemtanúi, hogy hogyan zajlik a két szemben álló oldalnak – egyrészt az USA vezette (Európa hatalmai, Japán és a többi angolszász ország alkotta) Nyugatnak, másrészt a Kína és Oroszország, valamint a hozzájuk kötődő államok kisebb csoportjaival fémjelzett Keletnek – az újra-, illetve megszerveződése és a hosszú távú küzdelem megvívására való alkalmassá tétele.

A gyakorlati politika szintjén e folyamat eddigi csúcspontjait az amerikai elnök 2021. június 11–16. közötti európai körútja, illetve a 2021. június 28-án elektronikus formában megtartott kínai–oroszcúcstalálkozó jelentette. A G7-, a NATO- és az USA–EU-csúcsértekezletek dokumentumai rögzítették a második hidegháború nyugati oldalának a szorosabb összefogását, körülhatárolták a szembenállási szférákat, illetve ennek logikus reakciójaként a kínai–oroszcúcstalálkozóhoz kapcsolódó dokumentum is hasonló értelmet nyert (*European Council*, 2021a; *North Atlantic Treaty Organization*,

3 Biztosra vehető, hogy a keleti nagyhatalmak szakmai köreiből és készültek hasonló átfogó tanulmányok, de a kínai és az orosz külpolitika-formálás hagyományai szerint valószínű, hogy a külön munkacsoportok által készített, a politikai döntéshozatal megalapozó koncepcionális munkák titkosak, és még évekig azok is maradnak.

2021; *European Council*, 2021b; *REV*, 2021a; *REV*, 2021b; *REV*, 2021c; Dieter, 2021; Yang és Chen, 2021; *Kremlin*, 2021).

Tekintettel arra, hogy már a kezdeti szakaszban milyen hatalmas erők lendültek mozgásba mindkét oldalon, igen kicsi az esély arra, hogy az új hidegháború néhány éven belül lezáruljon. Várhatóan ez is több szakaszból fog állni, miként az előző is, ezért a következő években kulcsfontosságú lesz az események dinamikájának a nyomon követése, a fordulatok, a keletkező szakaszhatárok felismerése és helyes értelmezése.

A második hidegháború kezdeti szakaszának legfontosabb frontvonalai és hadszínterei

Az új hidegháború egymással szoros összefüggést mutató fő tartalmi frontvonalai – szisztematikus fontossági sorrendben – az alábbiakban határozhatók meg:

1. A gazdasági és technológiai verseny, amely magában foglalja a kereskedelmi háborúkat, a befektetések nemzetbiztonsági okokra történő hivatkozással való korlátozásait, a pénzügyi szférában folyó küzdelmeket, a technológiai versengést és a gazdasági korlátozó intézkedések, szankciók rendkívül széles tárházát. Mindez a világgazdasági intézmény- és szabályrendszer, a termelési és értékláncok, valamint a globális technológiai keretek újbóli kettészakítását is kockáztatja. E versengésben mindkét oldal célja az új, digitális szakaszba lépő globalizáció fölötti kontroll megszerzése, a szemben álló oldal fejlődésének a megnehezítése, alárendelt gazdasági helyzetbe hozása. Az új hidegháborúnak – szemben az előzővel – ez a prioritásos területe, amely jórészt meghatározza a folyamatok dinamikáját. Különösen jól látható ez a felek hosszú távra szóló törvényhozása terén (Menendez, 2021; Chen és Liu, 2021).
2. A geopolitikai befolyásépítésben folyó versengés új hangsúlyként előtérbe kerülnek az elsődlegesen gazdasági és csak másodlagosan geopolitikai konzekvenciájú eszközök, köztük



kiemelten a kínai Övezet és Út Kezdeményezés (*Belt and Road Initiative*, BRI), illetve a nyugati reagálásként elindított ellenprojektek, s főként a G7 országok Építsünk Vissza Jobban (*Build Back Better*, B3W) kezdeményezése (Kusai, 2020b; Menendez, 2021; *European Council*, 2021a).

3. A katonai szembenállás, fegyverkezés és a nemzetbiztonság hagyományos és új tényezői felölelik a katonai és titkosszolgálati kapacitások fejlesztésének minden szektorát – a stratégiai és taktikai fegyverzetektől a kiber- és űrhaderőkön keresztül a technikai és humán hírszerzésig és a fedett akciókig. A katonai elrettentés és erőfitogtatás minden eszközének az alkalmazása jellemző: a flottatüntetésektől a szárazföldi és légierők demonstratív akcióiig, hadgyakorlataiig, sőt a szemben álló felek környezetében, illetve egyes regionális és helyi válságócokban történő konkrét fegyveres beavatkozásokig. A hibrid hadviselés és a titkosszolgálatok küzdelmeinek a folyamatos erősödésére is egyre több jel utal. A szövetségépítés, a bekerítés, feltartóztatás és visszaszorítás stratégiája, illetve az abból való kitörési törekvés újra növekvő fontosságúvá válik. Továbbra is jelentős szerep jut a hidegháború eszközeként a kemény erő (*hard power*) mutatásának és alkalmazásának, bár az az előző hidegháborúnál most hátrébb rangsorol az eszköztárban (Anonymus, 2021; Haass és Kupchan, 2021; Gyarmati, 2021).
4. A belső gazdasági, társadalmi, ideológiai és politikai stabilitás, kohézió felértékelődése, külön frontvonallá válása is zajlik. A hidegháborús főszerelők mindegyike jelentős belső kihívásokkal küzd. Az Amerikai Egyesült Államokat, Európa vezető hatalmait, Japánt, illetve Kínát és Oroszországot is sokrétegű belső ellentmondáshalmaz feszíti. Kiemelkedő kérdés, hogy miként, mennyire és mikorra sikerül a belső helyzetük stabilizálása, s így az egyes erőközpontok mekkora külső erő kifejtésre képesek. A hátszág megerősítése elvezet a belpolitikai tér dominálásának az igényéhez, amely a demokratikus országokban a rendpártiság erősödését, a véleményalkotás monopolizálására

való törekvéseket, az autoriter államokban pedig az ellenzékkel szembeni kemény fellépést vonja maga után. Így a hidegháborús küzdelem egyik természetes frontja az ellenoldal belső folyamatainak a befolyásolása, amelyet a nagyhatalmak teljes erejükkel végeznek (REV, 2021a; REV, 2021c).

5. A puha erő (*soft power*), az intellektuális, szellemi, média- és ideológiai befolyásépítés, illetve konfrontáció a második hidegháború jelentős frontvonala, amely szorosan összefügg a belpolitikai, ideológiai küzdelmekkel és tendenciákkal is. Az új hidegháború egyik első jelentős nyugati intellektuális aktusa is a szellemi-ideológiai konfrontáció szférájára jutott (Benner, Gaspers, Ohlberg, Poggetti és Shi-Kupfer, 2018).⁴
6. A globális erőviszonyok, a világrend, a nemzetközi rendszer és a globális kormányzás tekintetében a kibontakozó új hidegháború nem más, mint az „Amerika vezette, szabályokon alapuló, liberális világrend”, a „*Pax Americana*”, az unipoláris amerikai dominancia – a 2008–2009-es világgazdasági válságtól kezdve felszínre törő és a 2020–2021-es koronavírus-világjárvány által felerősített – súlyos, rendszerszintű válságának a következménye. Mindez mára a stratégiai, biztonsági szférában a globális intézményrendszer súlyos diszfunkcióihoz, szinte teljes paralíziséhez, a globális problémák (járványkezelés, klímaváltozás, a szegénység felszámolása stb.) terén pedig súlyos hatékonyságvesztéséhez vezetett. Nemzetközi vonatkozásban a második hidegháború olyan globális nagyhatalmi küzdelem, amely hosszú távon a jelenlegi világrend teljes összeomlását eredményezheti, egy új világháború előszobájává válhat, illetve akár elvezethet egy, a tartalmában multipoláris, a formájában pedig multilaterális új világrend kialakulásához is (Fishman, 2020; Gyarmati, 2021; Kusai, 2020a; Swaine, Lee és Odell, 2021).

4 Ez közvetlenül kihat a nemzetközi viszonyok tudományos elemzésére, a többi nagyhatalommal foglalkozó kutatásokra és kutatókra is, amennyiben a nyugati oldalon visszatér a mccarthyizmus, a keleti oldalon pedig kiteljesedik a kormányzati és pártkontroll. Mindkét jelenség az objektív, a propagandisztikus kirohanásoktól mentes kutatómunka növekvő gátjaként tűnik fel.



Az új hidegháború földrajzi hadszínterei eltérő fontossági sorrendet, új szerkezetet és – jórészt a gazdasági globalizáció miatt – sokkal szorosabb összekapcsolódásokat mutatnak, mint az előző idején:

1. A főhadszíntérré az Indo-csendes-óceáni nagytérség lépett elő, ahol a hidegháború főszereplői, azaz az Egyesült Államok (és ázsiai szövetségesei), illetve Kína – és másodlagosan Oroszország – közvetlenül ütköznek.
2. A legfontosabb mellékhadszíntérként szorosan követi a főhadszínteret az észak-atlanti-eurázsiai nagytérség, ahol az USA és európai szövetségesei Oroszországgal közvetlenül, Kínával pedig áttételesen állnak szemben.

További mellékhadszínterek:

3. a Közel- és Közép-Kelet;
4. Afrika;
5. Latin-Amerika;
6. az Arktisz;
7. az Antarktisz; illetve egyre inkább
8. a világűr és
9. új, virtuális hadszíntérként a kibertér is.

A hadszínterek fontossági sorrendje összhangot mutat a tartalmi frontvonalak súlypontjainak az eltolódásával, és tükrözi azt, hogy az USA vezette nyugati erőcentrum ma Kínában látja a fő rendszerszintű ellenfelet, kihívót, amely az össznemzeti gazdasági, technológiai potenciálja mellett stratégiai és geopolitikai tekintetben is számottevő erőt képvisel, továbbá ideológiai-politikai és világrendi szempontból is alternatív nagyhatalomnak tételezi magát. A Nyugat Oroszországot viszont nukleáris szuperhatalomként leginkább a stratégiai-katonai és a geopolitikai szférában tekinti jelentős ellenfélnek.

A második hidegháború strukturális jellemzői jól mutatják, hogy a lényegét tekintve azonos fogalmi kategóriába tartozik az első hidegháborúval, de több aspektusban is jól elkülönülő sajátosságokat mutat.

Következtetések, dilemmák és kérdések

A 2018 óta eltelt szűk három év alatt nagyjából kirajzolódtak a második hidegháború fő paraméterei, és egyértelműen beléptünk annak a kezdeti szakaszába. Ugyanakkor felszínre kerültek olyan stratégiai súlyú dilemmák is, amelyek megoldása még sokat módosíthat a lefolyásán.

Az már nyilvánvaló, hogy a meghatározó amerikai politikai körökben konszenzus alakult ki a globális dominancia bármilyen áron való megőrzésének, illetve visszaszerzésének a szükségességéről. Egyetértés van abban is, hogy a fő rendszerszintű ellenfél Kína, a másik geopolitikai ellenfél pedig Oroszország. Donald Trump és Joe Biden kormányának a fő célkitűzéseiben nincsenek alapvető eltérések, a hidegháború megvívásának a módjában viszont számos különbség mutatkozik. A Biden-kormány, elődjétől eltérően, nem unilateralista alapon, hanem a nyugati nagyhatalmi szövetséget a saját vezetése alatt újraszervezve, az amerikai kivételesség elvi alapjain kívánja az új hidegháborút megvívni.

Kiderült, hogy Kína nem szándékozik feladni sem a saját, unikalizmuson alapuló berendezkedését, sem a világrend átalakítását célzó, alternatív globális nagyhatalmi programját. Oroszország sem mutat hajlandóságot a rendszerszintű belső átalakulásra és a nagyhatalmisága feladására.

Ezzel kialakult a második hidegháború két markánsan szemben álló pólusa: az USA vezette nyugati nagyhatalmi kör az egyik oldalon, illetve Kína és Oroszország valamilyen formájú konfigurációja a másikon. Mivel a két fél értékrendje és érdekei valószínűtlenül tesznek minden lényeges kompromisszumot, azzal kell számolni, hogy az új hidegháború tartósan velünk marad, és a következő időszak meghatározó nemzetközi tényezője lesz.

A gazdasági globalizáció és a társadalmi globalizmus, a kölcsönös függőségek hálójának mai szintjén kérdéses azonban, hogy e szálak drasztikus szétszaggatása kivitelezhető-e egyáltalán, illetve milyen mértékű károkat okozna a szemben álló oldalaknak, és a



negatív következményei társadalmilag és belpolitikailag elviselhetők maradnának-e számukra. Különösen erős dilemmákat jelent ez Amerika európai és ázsiai nagy-, közép- és kishatalmi szövetségeseinek. Az európaiak számára a nyugati szövetségi rendszer szorosabbra vonásának a mértéke ugyancsak problémás, mivel az az óhajtott európai stratégiai autonómia további szűkülését vetíti előre. Ezeket az aggályokat az a kérdés is növeli, hogy egy értelemszerűen hosszú távú hidegháború kezdetén, az erős amerikai belpolitikai megosztottság körülményei között mennyire lesz tartós, több választási cikluson átívelő a Biden-kormány jelenlegi taktikai irányvonala.

Eközben a másik térfélen is markáns dilemmák sora vetődik fel. A legnagyobb közülük az, hogy a nyugati nyomás által a „háttukat egymásnak vető stratégiai partnerségbe” szorított Kína és Oroszország általános stratégiai érdekközössége mennyire és meddig képes felülrírni a meglévő partikuláris érdekeltéréseiket, azaz milyen konkrét konfigurációt tud a két hatalom kialakítani egymással (*Global Times*, 2021). Felmerül a kölcsönös bizalom kérdése is, hiszen – történelmi okokból – a kínai gazdasági és politikai elitben számottevőek az Amerika-barát, az oroszban pedig az Európa-barát attitűdök, amelyek mögött jelentős konkrét gazdasági érdekeltségek is meghúzódnak. Egyelőre nem látszik jele annak, hogy a Biden–Putyin-csúcsstalálkozón amerikai részről komoly alkuajánlat merült volna fel a kínai–orosz tengely megbontása céljából, de a későbbiekben ilyesmit egyik keleti nagyhatalom vonatkozásában sem lehet teljesen kizárni. Ugyanakkor az is nyilvánvaló, hogy ez utóbbiaknak hosszú távon csak közösen van esélyük az új hidegháborúban, hiszen az egyikük teljes veresége, ki-esése vagy netán pálfordulása esetén a másik képtelen lenne szembe szállni az Amerika vezette Nyugat egyesített, koncentrált nyomásával.

A nyugati érdek-, érték-, integrációs és szövetségi körbe tartozó kisebb európai államok – köztük Magyarország – számára a második hidegháború kezdeti szakasza teljesen új globális és regionális helyzetet teremt. Nemzeti érdekeik érvényesítése, az új külső közegben való sikeres navigálás számos stratégiai és taktikai kérdést vet fel, amelyek alapos tanulmányozást és mérlegelést érdemelnek. Egyrészt elemezni

és értelmezni kell a hidegháborúnak mint specifikus történelmi jelenségnek a törvényszerűségeit, dinamikáját; másrészt szükség van arra, hogy naprakészen kövessék és objektíven, realistán, az ideológiai torzításoktól, szólamoktól mentesen értékeljék a kibontakozóban lévő második hidegháború minden rezdülését és fejleményét, ami segíti a külpolitikai mozgástér felmérését és kihasználását. De nélkülözhetetlen az is, hogy az említett kérdésekről komoly szakmai vitákat folytassanak.

Irodalomjegyzék

- Anonymus (2021). The Longer Telegram: Toward a New American China Strategy. *Atlantic Council, Strategic Papers, January, 2021*. A leoltás ideje: 2021. június 17. <https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2021/01/The-Longer-Telegram-Toward-A-New-American-China-Strategy.pdf>.
- Benner, Thorsten, Gaspers, John, Ohlberg, Mareike, Poggetti, Lucrezia és Shi-Kupfer, Kristin (2018). Authoritarian Advance. Responding to China's Growing Political Influence in Europe. *GPPI-MERICS Report*. A leoltás ideje: 2021. június 17. https://merics.org/sites/default/files/2020-04/GPPI_MERICS_Authoritarian_Advance_2018_1.pdf.
- Chen Qingqing és Liu Xin (2021). China's Newly Passed Anti-Foreign Sanctions Law to Bring Deterrent Effect Against Western Hegemony. *Global Times*. A leoltás ideje: 2021. június 17. <https://www.globaltimes.cn/page/202106/1225911.shtml>.
- Christensen, Thomas J. (2021). There Will Not Be a New Cold War. The Limits of U.S.-Chinese Competition. *Foreign Affairs*. A leoltás ideje: 2021. június 17. <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-03-24/there-will-not-be-new-cold-war>.
- Churchill, Winston S. (1946). The Sinews of Peace ('Iron Curtain Speech'). *International Churchill Society*. A leoltás ideje: <https://winstonchurchill.org/resources/speeches/1946-1963-elder-statesman/the-sinews-of-peace/>.
- Dieter, Heribert (2021). First Summit of the Anti-China Coalition. Cornwall G7 Highlights BRICS Weakness. *Stiftung Wissenschaft und Politik, German Institute for International and Security Affairs*. A leoltás ideje:



2021. június 17. https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2021C36_G7_Summit_Cornwall.pdf.
- Dupont, Alan (2020). The US–China Cold War Has Already Started. *The Diplomat*. A letöltés ideje: 2021. június 17. <https://thediplomat.com/2020/07/the-us-china-cold-war-has-already-started/>.
- European Council (2021a). Carbis Bay G7 Summit Communiqué: Our Shared Agenda for Global Action to Build Back Better. A letöltés ideje: 2021. június 17. <https://www.consilium.europa.eu/media/50361/carbis-bay-g7-summit-communiqué.pdf>.
- European Council (2021b). EU–US Summit Statement Towards a Renewed Transatlantic Partnership. A letöltés ideje: 2021. június 17. <https://www.consilium.europa.eu/media/50443/eu-us-summit-joint-statement-15-june-final-final.pdf>.
- Fishman, Edward (2020). The World Order Is Dead. Here's How to Build a New One for a Post–Coronavirus Era. *Politico*. A letöltés ideje: 2021. június 17. <https://www.politico.com/news/magazine/2020/05/03/the-post-coronavirus-world-order-230042>.
- Global Times (2021). China–Russia Ties Assure Global Strategic Balance. A letöltés ideje: 2021. június 17. <https://www.globaltimes.cn/page/202105/1224483.shtml>.
- Guetta, Bernard (2021). Kínával, Erdogannal és Putyinnal szemben alakul a közös európai külpolitika. *Magyar Narancs*. A letöltés ideje: 2021. június 17. <https://magyarnarancs.hu/publicisztika/kinaval-erdogannal-es-putyinnal-szemben-alakul-a-kozos-europai-kulpolitika-238244>.
- Gyarmati István (2021). Jó lenne háború nélkül túl lenni a XXI. század legnagyobb kihívásán. *Heti Világgazdaság*. A letöltés ideje: 2021. június 17. https://hvg.hu/360/20210616_Gyarmati_Istvan_Kina_Oroszorszag_Nyugat.
- Haass, Richard N. és Kupchan, Charles A. (2021). The New Concert of Powers. How to Prevent Catastrophe and Promote Stability in a Multipolar World. *Foreign Affairs*. A letöltés ideje: 2021. június 127. <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2021-03-23/new-concert-powers>.
- Hegyí Gyula (2021a). A Nyugat elképesztő hibát vét, ha szorosabb szövetségbe kényszeríti Oroszországot és Kínát. *Azonnali*. A letöltés ideje: 2021. június 17. https://azonnali.hu/cikk/20210325_a-nyugat-elkepeszto-hibat-vet-ha-szorosabb-szovetsegbe-kenyszeriti-oroszorszagot-es-kinat.

- Hegyí Gyula (2021b). Ne hagyjuk, hogy belerángassanak minket az új hidegháborúba! *Azonnali*. A letöltés ideje: 2021. június 17. https://azonnali.hu/cikk/20210608_ne-hagyjuk-hogy-belerangassanak-minket-az-uj-hideghaboruba.
- Kennan, George F. (1946). 'Long Telegram'. *Wilson Center, Digital Archive*. A letöltés ideje: 2021. június 17. <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/116178.pdf>.
- Kremlin* (2021). Joint Statement of the Russian Federation and the People's Republic of China on the Twentieth Anniversary of the Treaty of Good Neighbourliness and Friendly Cooperation between the Russian Federation and the People's Republic of China. 28 June 2021. A letöltés ideje: 2021. június 29. <http://static.kremlin.ru/media/events/files/en/Bo3RF3JzGDvMAPjHBQAUsemVPWTEvb3c.pdf>.
- Kusai Sándor (2021). Hogyan lett az új hidegháborúból globális vakcinaháború? *Index*. A letöltés ideje: 2021. június 17. <https://index.hu/velemen/2021/02/20/hogyan-lett-az-uj-hideghaborubol-globalis-vakcina-haboru-/>.
- Kusai Sándor Zoltán (2020a). Kína részvételének sajátosságai és ellentmondásai a világkormányzás átalakulásában. In P. Szabó Sándor és Horváthné Varga Polyák Csilla (szerk.), *Lehetőségek és kihívások a magyar–kínai kapcsolatok területén* (63–76. o.). A letöltés ideje: 2021. június 17. https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/16046/web_PDF_Lehetosegek_kihivasok_magyar_kinai_kapcsolatok.pdf?sequence=1.
- Kusai Sándor Zoltán (2020b). Kína Új Selyemút Kezdeményezése és kezelésének kihívásai. In Ágh Attila és Káncz Csaba (szerk.), *Változó világrend. A bizonytalanság kora a nemzetközi politikában* (203–223. o.).
- Larison, Daniel (2021). 'The Longer Telegram' Is a Recipe for Costly Failure. *The American Conservative*. A letöltés ideje: 2021. június 17. <https://www.theamericanconservative.com/state-of-the-union/the-longer-telegram-is-a-recipe-for-costly-failure/>.
- Lehoczki Noémi (2021). Az új hidegháború – Kapitalizmus kínai karakterekkel. *Mérce*. A letöltés ideje: 2021. június 17. <https://merce.hu/2021/01/08/az-uj-hideghaboru-kapitalizmus-kinai-karakterekkel/>.
- Lóránt Károly (2021). Kínai álom. *Magyar Hírlap*. A letöltés ideje: 2021. június 17. <https://www.magyarhirlap.hu/velemen/20210531-kinai-alom>.



- Menendez, Robert (2021). A Bill to Address Issues Involving the People's Republic of China. *U.S. Senate*. A letöltés ideje: 2021. június 17. <https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/DAV21598%20-%20Strategic%20Competition%20Act%20of%202021.pdf>.
- Munk Veronika (2021). Az amerikai külügyminiszter a Telexnek: Moszkva és Peking aktívan ássa alá a demokráciát Közép-Európában. *Telex*. A letöltés ideje: 2021. június 17. <https://telex.hu/kulfold/2021/04/29/amerikai-kulugyminiszter-a-telexnek-moszkva-es-pekning-aktivan-assa-ala-a-demokraciat-kozep-europaban>.
- Ni, Vincent (2021). Failure to Improve US-China Relations 'Risks Cold War', Warns Kissinger. *The Guardian*. A letöltés ideje: 2021. június 17. <https://www.theguardian.com/us-news/2021/may/01/us-china-doomsday-threat-ramped-up-by-hi-tech-advances-says-kissinger>.
- North Atlantic Treaty Organization* (2021). Brussels Summit Communiqué. A letöltés ideje: 2021. június 17. https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm.
- REV (2021a). Joe Biden Press Conference Transcript after Meeting with Putin. A letöltés ideje: 2021. június 17. <https://www.rev.com/blog/transcripts/joe-biden-press-conference-transcript-after-meeting-with-putin>.
- REV (2021b). Joe Biden Speaks to Press before Leaving Geneva Transcript. A letöltés ideje: 2021. június 17. <https://www.rev.com/blog/transcripts/joe-biden-speaks-to-press-before-leaving-geneva-transcript>.
- REV (2021c). Vladimir Putin Press Conference Transcript After Meeting with Biden in Geneva. A letöltés ideje: 2021. június 17. <https://www.rev.com/blog/transcripts/russian-president-vladimir-putin-press-conference-transcript-after-meeting-with-biden-english-translation>.
- Swaine, Michael D., Lee, Jessica J. és Odell, Rachel E. (2021). Toward an Inclusive & Balanced Regional Order. A New U.S. Strategy in East Asia. *Quincy Institute for Responsible Statecraft*. *Quincy Paper No. 5*. A letöltés ideje: 2021. június 17. <https://quincyinst.org/wp-content/uploads/2021/02/A-New-U.S.-Strategy-in-East-Asia.pdf>.
- The White House* (2021a). Interim National Security Strategic Guidance. March, 2021. A letöltés ideje: 2021. június 17. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>.

- The White House* (2021b). Remarks by President Biden in Address to a Joint Session of Congress. A letöltés ideje: 2021. június 17. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/04/29/remarks-by-president-biden-in-address-to-a-joint-session-of-congress/>.
- Trump White House Archives* (2017). National Security Strategy of the United States of America. A letöltés ideje: 2021. június 17. <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.
- Xi Jinping (2017). Secure a Decisive Victory in Building a Moderately Prosperous Society in All Respects and Strive for the Great Success of Socialism with Chinese Characteristics for a New Era. *Xinhuanet*. A letöltés ideje: 2021. június 17. http://www.xinhuanet.com/english/download/Xi_Jinping's_report_at_19th_CPC_National_Congress.pdf.
- Xi Jinping (2018). *The Governance of China II*. Beijing: Foreign Languages Press.
- Yang Sheng és Chen Qingqing (2021). China, Russia Eye Fixing 'Global Disorder' Amid US Withdrawal. *Global Times*. A letöltés ideje: 2021. június 17. <https://www.globaltimes.cn/page/202105/1224481.shtml>.
- Zakaria, Fareed (2021). Opinion: The Pentagon Is Using China As an Excuse for Huge New Budgets. *The Washington Post*. A letöltés ideje: 2021. június 17. https://www.washingtonpost.com/opinions/the-pentagon-is-using-china-as-an-excuse-for-huge-new-budgets/2021/03/18/848c8296-8824-11eb-8a8b-5cf82c3dffe4_story.html.

A konnektivitás mint fegyver. Kína és Ausztrália aszimmetrikus kereskedelmi kapcsolatainak példája

Connectivity as a Weapon. The Example of Asymmetric Trade Relations Between China and Australia

Csenger Ádám – Eszterhai Viktor

https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2021.2.2

Összefoglaló: Kína és az Amerikai Egyesült Államok nagyhatalmi versengése akár egy új hidegháború felé is sodorhatja a világot, ami egyetlen régió számára sem jelent annyi veszélyt, mint Kelet- és Délkelet-Ázsia országainak, amelyek politikai és katonai szempontból inkább az Egyesült Államokhoz, a gazdasági kapcsolatok intenzitása tekintetében pedig Kínához kötődnek. A tanulmány központi kérdése, hogy Kína milyen eszközökkel tud a régió országaira nyomást gyakorolni annak érdekében, hogy a politikai orientációjukat megváltoztassa. A szerzők hipotézise, hogy e cél eléréséhez Kína számára a gazdasági konnektivitás a legracionálisabb választás. Az Ausztrália és Kína közötti kereskedelmi kapcsolatok esettanulmányán keresztül bemutatjuk e stratégiának a gyakorlatba ültetését és nyomásgyakorló eszközként való használatát. A tanulmány konklúziója, hogy a konnektivitás alkalmas ugyan a politikai nyomásgyakorlásra, de egyértelmű korlátai is vannak.

Kulcsszavak: Kína, Ausztrália, geoökonómia, függőség, aszimmetria

Abstract: *The great power rivalry between China and the United States of America could push the world towards a new Cold War which poses no greater a threat to any other region than East and Southeast Asia, which are more closely linked to the United States in political and military terms and to China regarding the intensity of economic relations. The central question of this study is how China can put pressure on the countries of the region in order to change their political orientation. The hypothesis of the authors is that economic connectivity as a tool is the most rational choice for China to achieve this goal. We illustrate the practical application of this strategy and its use as an instrument for pressure with the case study of Australia–China trade relations. The conclusion of the*

paper is that while connectivity can be used to exert political pressure, it has clear limitations.

Keywords: *China, Australia, geoeconomics, dependence, asymmetry*

Az új hidegháború és Kelet–Délkelet–Ázsia

Mike Pence amerikai alelnök 2018 októberében tartott nagyhatású beszédében élesen kritizálta a Kínai Népköztársaság külpolitikai gyakorlatát: azzal vádolta Pekinget, hogy asszertív külpolitikájának a célja a geopolitikai térszerzés és saját nemzetközi befolyása kiterjesztése az Egyesült Államok globális pozíciójának a rovására. A beszéd kritikus hangneme jelentős nemzetközi figyelmet eredményezett, és a külvilág egy új hidegháború nyitányaként aposztrofálta (Heydarian, 2020). Habár Pence a korábbiaktól eltérő módon, nyíltan vádolta Kínát, valójában az elmondottak egy hosszabb folyamat, a változó amerikai Kína-percepció újabb állomásának tekinthetők. A Peking kapcsolatán tapasztalható pesszimizmus oka, hogy a 2007–2008-as nyugati pénzügyi válság nyomán megkérdőjeleződött a nyugati elit által sokáig vallott tétel, miszerint Kínának a globalizált világ gazdaságba történő integrálódása az univerzálisnak tekintett piacgazdasági és demokratikus politikai reformokat fogja eredményezni az ázsiai országban is.

Az Obama-adminisztráció a felszínen továbbra is támogatta Amerika és Kína együttműködését, ugyanakkor biztonságpolitikai téren konkrét lépéseket tett Peking feltartóztatására. Ez utóbbit jól tükrözi Barack Obama és kormánya „*Pivot to Asia*” (2011) külpolitikai koncepciója, illetve a Transz-csendes-óceáni Partnerségi Megállapodás (*Trans-Pacific Partnership*, TPP) nevű szabadkereskedelmi egyezmény támogatása. Az előbbi célja az USA külpolitikai fókuszának a Kelet-Ázsiába való áthelyezése volt – a védelmi erők jelentős átcsoportosításával –, az utóbbié pedig egy amerikai szabályokon nyugvó gazdasági zóna létrehozása a csendes-óceáni térségben (Zhao, 2012; Löfflmann, 2016).



Donald Trump adminisztrációja már nem folytatta elődje szemérmességét; ennek egyik legfőbb oka Hszi Csin-ping kínai elnök egyre asszertívabb, a nemzetközi rendet is átalakítani szándékozó külpolitikája volt. A 2017 decemberében kiadott amerikai nemzetbiztonsági stratégia (*National Security Strategy*, NSS) Kínát a fennálló rendet veszélyeztető „revizionista hatalomként” és így értelemszerűen az USA „stratégiai versenytársaként” azonosította, kimondva, hogy az ázsiai ország további felemelkedése ellentétes az amerikai érdekekkel (*National Security Strategy Archive*, 2017). E törekvésekkel összhangban a Trump-adminisztráció 2018-ban kereskedelmi háborút robbantott ki, amely egy egyre nyíltabb nagyhatalmi versengés kezdetét jelentette; ennek keretében az amerikai kormány megfogalmazta a Kínai Kommunista Párt megdöntésének szükségességét is (Pompeo, 2020).

Bár a 2021 januárjában hatalomra került Joe Bidentől és adminisztrációjától a nemzetközi közösség azt várta, hogy valamelyest csökkenti a két fél közötti feszültségeket, az első hónapok eseményei azt jelezték, hogy a Trump-időszak nullösszegű Kína-politikája alapvetően folytatódni fog. Mindezek tükrében mára egyértelművé vált, hogy az USA új „hidegháborús” politikájának stratégiája nem sokban különbözik a Szovjetunióval szemben alkalmazottól. E stratégia sarokkövei: a szövetségesi rendszer Kínával szembeni mozgósítása, Peking nemzetközi megítélésének rombolása (lásd: Covid19-narratíva), továbbá az ideológiai dimenzió beemelése a konfliktusba (autoriter elnyomó rezsimek kontra szabad demokráciák).

Annak ellenére, hogy a Washington és Peking közti rivalizálást gyakran egy új hidegháború nyitányaként azonosítják, valójában megfigyelhető egy alapvető különbség az akkori és a mostani helyzet között. A globalizáció eredményeként ugyanis az 1990-es évekre létrejött egy egységes, a szereplőket számtalan szállal összekapcsoló világ-gazdasági rendszer. Ebben a megváltozott környezetben a két vezető hatalom új geopolitikai versenyfutása – a klasszikus hatalmi eszközök alkalmazása mellett – egyre inkább az összekapcsoltságra fókuszál, így a biztonság és az egymással való kapcsolatokról fakadó előnyök (például gazdasági növekedés) nem választhatók el egymástól (Roberts,

Moraes és Ferguson, 2018). Ebben a sokak által a geoökonómia korszakaként azonosított világban a korábbi, blokkokat építő nagyhatalmi törekvéseket rendkívül megnehezíti a szereplők komplex függősége. Az Egyesült Államoknak a globalizáció jelentette kihívásokra adott válasza rendkívül egyszerű: célja az ún. leválás részeként a kínai gazdasági kapcsolatainak a lazítása, ami az előfeltétele annak, hogy az USA és szövetségesei csökkenteni tudják az ázsiai nagyhatalomnak való kitettségüket.

Peking stratégiájának a megértéséhez nem elég az előző hidegháború tapasztalataihoz fordulnunk. Bár az elmúlt évtizedben a kínai hadsereg technológiai színvonala és erőketítő képessége jelentősen nőtt, esetében továbbra is jóformán csak egy regionális katonai hatalomról beszélhetünk. A kínai külpolitika emellett hagyományosan elutasítja a katonai szövetségkeresést és a blokkok építését. Noha az utóbbi években Kína bizonyos országok (Oroszország, Pakisztán) felé a katonai együttműködés terén is jelentős lépéseket tett, formális szövetségkötésre továbbra sem került sor. Mindemellett az ország továbbra sem említ ellenséget, és az ideológiaexportra is nehéz példát találni.

Kína ugyanakkor mára szinte minden tekintetben a világgazdaság meghatározó szereplője; gazdasági potenciálja és technológiai fejlettsége messze meghaladja a Szovjetunióét. Az ország gazdasági ereje nagyrészt a globalizáció eredménye, így annak továbbra is elkötelezett támogatója. Mindezek miatt számos elemző azt állítja, hogy Peking stratégiája nem érthető meg a klasszikus geopolitikai terminusok alapján, hanem jobban megfelel a geoökonómia korának. E nézetek szerint Kína célja az összekapcsoltság erősítése – amely normál esetben csupán látens módon, de kritikus esetekben akár aktív zsarolási potenciálként is felhasználható. A tanulmány központi kérdése, hogy ez a stratégia valóban azonosítható-e a kínai külpolitikában. Ennek megállapításához a legjobb eszköz egy olyan esettanulmány vizsgálata, amelyben Kína a konnektivitást valóban fegyverként használja.

A hidegháború felé sodródás értelemszerűen súlyos következményekkel jár a globalizált világ minden részén, de különösen Kelet- és



Délkelet-Ázsiában. Mindenekelőtt azért, mert a régió az Indo-csendes-óceáni térség részeként az utóbbi évtizedekben a globalizált világgazdaság centrumává vált. Emellett Kínának a régióval fennálló mély gazdasági kapcsolatai nyomást gyakorolnak az USA biztonsági szövetségi rendszerére, mivel az ott fekvő országok jelentős része ez utóbbinak a kulcsfontosságú tagja. A második világháború után az Egyesült Államok által létrehozott biztonsági architektúrára, illetve a Négyoldalú Biztonsági Párbeszéd (*Quadrilateral Security Dialogue*, Quad) nevű újabb, a régiót szélesebben értelmező, az USA-t, Japánt, Ausztráliát és Indiát magában foglaló formációra Kína az érdekei érvényesítését gátolni próbáló eszközként tekint, amelyet stratégiai szempontból semlegesítenie kell (Lukin, 2019; Wuthnow, 2019).

A feszültségek által az egyik leginkább érintett állam a Kelet- és Délkelet-Ázsiához egyre szervesebben kapcsolódó Ausztrália. A kontinensnyi ország egyfelől a régió déli féltekére eső középhatalma, hagyományosan angolszász politikai és biztonságpolitikai kötődéssel, valamint rendkívül szilárd nyugati értékrenddel. Mindezek alapján az USA egyik legfontosabb szövetségese és a Quad tagja. Másfelől viszont Ausztrália és Kína gazdasága az utóbbi néhány év során rendkívül szorosan összefonódott, ami az utóbbi ország gazdasági méretéből fakadóan súlyos aránytalanságokhoz vezetett. Mindezek következtében Ausztrália rendkívül kényes helyzetbe került, amelyet egyrészt az amerikai és a saját politikai érdekei és elvi álláspontjai, másrészt a gazdasági érdekei közötti egyensúlyozás jellemez. Ausztrália a különleges státusza miatt a kínai geoökonómiai nyomásgyakorlás egyik legjobb terepe – a két ország közötti, egyre konfliktusosabbá váló politikai helyzet miatt egy ideje gyakran visszatérő vád is lett, hogy Kína gazdasági eszközökkel igyekszik nyomást gyakorolni Ausztráliára (Iain, 2020; Suri, 2020). Mindezek következtében Ausztrália jó esettanulmányként szolgál Kína konnektivitáson alapuló nyomásgyakorlásának a vizsgálatához, és a példája hozzájárul ahhoz, hogy a kelet- és délkelet-ázsiai országok számára is releváns tanulságokat vonjunk le Kína stratégiája kapcsán.

A tanulmány külön hangsúlyt fektet arra a kérdésre, hogy a konnektivitás nyomásgyakorlásként történő használatának milyen korlátai vannak. Ehhez első lépésként áttekintést nyújtunk a geoökonómia elméletéről, majd pedig feltárjuk azokat a gazdasági körülményeket és kapacitásbéli különbségeket, amelyek lehetővé teszik Kína számára, hogy a gazdasági erejére támaszkodva politikai nyomást gyakoroljon Ausztráliára. A kínai befolyás csökkentése érdekében 2018-ban bevezetett ausztrál intézkedések óta a kétoldalú kapcsolatok lejtmenetbe kerültek. A tanulmány az azóta alkalmazott legfontosabb kínai gazdasági nyomásgyakorló eszközök ismertetése révén bemutatja Kína stratégiájának főbb lépéseit. Ezt követően kijelöli a geoökonómia helyét és szerepét Peking külpolitikai stratégiájában, s egyben rávilágít az alkalmazásának a korláataira is. Végezetül a szerzők levonják a következtetést azzal kapcsolatban, hogy az amerikai–kínai nagyhatalmi vetélkedés milyen hatással lehet Kelet- és Délkelet-Ázsiára a geoökonómia korában.

A geoökonómia elmélete és Kína mint geoökonómiai nagyhatalom

A geoökonómia kifejezés a hidegháború végét követően vált népszerűvé, amikor felismerték, hogy a más államok viselkedését befolyásolni leginkább képes tényező szerepkörét a globalizált világban a katonai hatalom átadta a gazdaságinak (Luttwak, 1990). A gazdasági eszközök politikai célból történő alkalmazására természetesen számtalan korábbi történelmi példa akad, a geoökonómia megközelítése szerint azonban lényeges különbség, hogy a globalizáció következtében létrejött összekapcsoltság miatt a gazdasági eszközök a politika elsődleges eszközeivé váltak (Findlay és O'Rourke, 2009). Bár az összekapcsoltságra a hidegháború után a gazdasági növekedés és a globális béke zálogaként tekintettek, a kölcsönös függőségek nemzetbiztonsági kockázatkénti azonosítása – mindenekelőtt a nagyhatalmi versengés következményeként – a 2010-es évek után egyre gyakoribbá vált. Az egymásra utaltság e negatív hatásának a felismerésén alapult a



Trump-adminisztráció Kína-politikája, amelynek egyik meghatározó célja a Kínával ápolt kapcsolatok lazítása és ezáltal a kitettség csökkentése volt.

A kölcsönös függőségek az államok céljait is átalakítják, mert lehetetlenné teszik az abszolút nyereség megszerzését egy konfliktushelyzetben. A legtöbb, amit az államok el tudnak érni, hogy a másik félhez képest kisebb veszteséget szenvednek el (ez az ún. relatív veszteségek elve) (Roberts *et al.*, 2018). A szereplők a függőségre épülő gazdasági eszközöket jellemzően akkor vetik be fegyverként egymás ellen, ha a kapcsolat a saját javukra aszimmetrikus. Az államok sokféleképpen használják a gazdasági eszközöket a külpolitikai céljaik elérése érdekében. A gazdaságdiplomácia mellett a legtöbb gazdasági eszköznek van ösztönző és kényszerítő oldala is. Ösztönző eszközök például az export- vagy importtámogatások, a kedvező tarifadiszkriminációk, a pénzügyi támogatások, a beruházások stb. A kényszerítő eszközöket többek között a vámtarifa-emelések, az embargók, a bojkottok, a feketelisták, az engedélyek elutasítása és az eszközök befagyasztása jelentik (Baldwin, 1985; Norris, 2016; Blackwill és Harris, 2017).

Bár a geoökonómia sokáig a gazdasági eszközök politikai célra történő alkalmazását emelte ki, az újabb irányzatok már a konnektivitás minden területét a szereplők viselkedésének a megváltoztatására alkalmas eszköznek tekintik (Kahler és Kastner, 2006). A geoökonómia ezen új megközelítése szerint a világban lényegében konnektivitási háborúk zajlanak, amelyekben az egyes nagyhatalmak célja, hogy relatív hatalomra tegyenek szert a regionális piacok egyesítésével és így az aszimmetrikus együttműködésük elmélyítésével (Leonard, 2016). A legfontosabb stratégiai elemek közé tartozik a fent felsorolt eszközökkel történő gazdasági hadviselés és kapcsolatépítés, a nemzetközi intézmények kiterjesztése és más szereplőkkel szembeni használata, továbbá a nagyhatalom központi helyzetét erősítő infrastruktúra kialakítása. A geoökonómia főként azoknak a domináns szereplőknek a politikai eszköze, amelyeknek más államokkal szemben erős a relatív gazdasági helyzetük, vagy rendelkeznek más szereplők számára kritikus erőforrással (Kahler és Kastner, 2006; Leonard, 2016).

Kevés olyan állam akad, mint Kína, amely egyértelműen geoökonómiai szuperhatalomnak tekinthető. A kínai a világ második legnagyobb nemzetgazdasága, a legnagyobb kereskedő nemzet, a világ ipari termelésének a központja és a Föld leggyorsabban növekvő fogyasztói piaca. Az ország mélyen integrálódott már a globális értékláncokba és kereskedelembe. A 2007–2008-as pénzügyi válság óta a közvetlen külföldi befektetések egyik fő forrása, ami egyre több régióban kérdőjelezi meg a klasszikus donorországok, például az Egyesült Államok vagy Japán helyzetét. A kapacitásai alapján Kína – Amerikát és az Európai Uniót leszámítva – minden állammal képes aszimmetrikus gazdasági kapcsolat kialakítására, a világgazdaság egyes szektoraiban betöltött központi szerepe miatt pedig még az USA és az EU is tőle függ.

A gazdasági erőnek a külpolitikai célok elérése érdekében történő mozgósítása különösen hatékornak tűnik egy olyan állam esetében, amelyben a vezető erő, a Kínai Kommunista Párt (KKP) megkérdőjelezhetetlen politikai hatalommal rendelkezik. A „szocializmus kínai sajátosságokkal” elnevezéssel illetett politikai berendezkedésből fakadóan a KKP értelemszerűen irányító szerepet tölt be a gazdaságon belül is, amely könnyen a külpolitika szolgálatába állítható. Mindez a legegyszerűbb formában az állami tulajdonban lévő vállalatok és pénzügyi szereplők viselkedésén keresztül érvényesül. Kína mindemellett jelentős energiákat fektet a párhuzamos nemzetközi pénzügyi intézmények (például az Ázsiai Infrastrukturális Beruházási Bank) létrehozásába, amelyek a Bretton Woods-i rendszer intézményeihez hasonló funkciókat töltenek be. Végül pedig a grandiózus Övezet és Út Kezdeményezés (*Belt and Road Initiative*, BRI) kimondott célja a konnektivitás építése – helyi és regionális politikák koordinációján, infrastruktúra-fejlesztésen, kereskedelmen, valamint a pénzügyi és humán szférán keresztül –, amellyel Peking Ázsia, Európa és Afrika kapcsolatrendszerét igyekszik átalakítani (Rolland, 2017). A gazdasági eszközök külpolitikai felhasználása Kína esetében azért is tűnik racionális választásnak, mert az ország a növekvő katonai kapacitásai ellenére továbbra sem tudja felvenni a versenyt az USA globális erőketítő képességeivel.



A geoökonómia szakirodalma mindezért gyakran utal referenciaként Kínára (Zhang és Keith, 2017; Baru, 2012; Beeson, 2018), sőt olykor a „geoökonómia kínai jellemzőkkel” kifejezés is felbukkan (Wu, 2016), mindenekelőtt a BRI kapcsán. Más szerzők azonban óvatosabban fogalmaznak ezzel kapcsolatban. Egyes szakértők kételkednek abban, hogy Kínának átfogó, hosszú távú külpolitikai stratégiája vagy nagy terve lenne (Wu, 2016; Ferchen, 2016). Mások azzal érvelnek, hogy Kína nem egy monolit állam, amely mindenben a KKP utasításai szerint működik, így ha Peking rendelkezik is geoökonómiai stratégiával, azt nem feltétlenül képes hatékonyan megvalósítani (Jones és Zeng, 2019; Eszterhai, 2021). Végül egyesek amellett érvelnek, hogy a kínai geoökonómiai stratégiát külföldi szakértők „hozzák létre”, és az lényegében nem más, mint egy geopolitikai „narratíva”, amely jól illik az amerikai–kínai nagyhatalmi versengésbe (Drezner, 2017).

Mindezek alapján körültekintő vizsgálatra van szükség ahhoz, hogy megállapíthassuk, Kína szisztematikusan alkalmaz-e gazdasági eszközöket más országok politikájának a megváltoztatására, továbbá hogy eldöntsük, a geoökonómia Peking tudatosan használt stratégiájának tekinthető-e, amelyet a hidegháború felé sodródó kelet- és délkelet-ázsiai térségben alkalmaz a céljai elérése érdekében.

Hipotézis és módszertan

A tanulmány központi kérdése, hogy Kína milyen eszközökkel tud a kelet- és délkelet-ázsiai régió országaira nyomást gyakorolni annak érdekében, hogy azok a politikai orientációjukat megváltoztassák. Azt feltételezzük, hogy a gazdasági konnektivitás mint eszköz a leg-rationálisabb választás Kína számára a céljai elérése szempontjából, és ennek meg kell jelennie az Ausztráliával való kapcsolatában is. Bár a kínai–ausztrál gazdasági kapcsolatok rendkívül szerteágazóak, a témánkhoz a legmegfelelőbbnek a kétoldalú kereskedelem vizsgálata tekinthető. Közismert, hogy az elmúlt évtizedek ausztrál gazdasági fejlődésében a kínai piac növekvő nyersanyagigénye kulcsszerepet játszott, amelynek következményeként a közvélekedés szerint

Ausztrália immár egyoldalúan függ Kínától. A kapcsolódó szakirodalomra reflektálva az első hipotézisünk ezért a következő: Kína a kétoldalú kereskedelmi kapcsolatokban rendelkezik azzal a gazdasági kapacitáson alapuló aszimmetriával, amely képessé teszi arra, hogy nyomást gyakoroljon Ausztrália politikájára. Ez a hipotézis azt feltételezi, hogy a két ország között szorosak a kereskedelmi kapcsolatok, és az aszimmetria miatt Kína számára a konnektivitás fegyverként való használatának költsége az elfogadható tartományba esik.

A szoros és aszimmetrikus gazdasági kapcsolatok azonban önmagukban még nem elégségesek ahhoz, hogy a konnektivitás fegyverként való alkalmazásának a tényét elfogadjuk. Ezért egy második hipotézist is felállítunk, amely szerint Kína szélsőséges esetekben gazdasági eszközökkel zsarolja Ausztráliát a viselkedése megváltoztatása érdekében. Azaz a gazdasági függőség fegyverként történő esetleges felhasználása tudatos stratégia Kína külpolitikájában. E hipotézis pontos feltérképezése alapvető fontosságú lehet a kínai külpolitika fő tendenciáinak a megértéséhez, továbbá Kína, valamint a kisebb kelet- és délkelet-ázsiai országok viselkedésének az elkövetkező évtizedekre vonatkozó előrejelzéséhez.

Az első hipotézis igazolása a kétoldalú kereskedelmi kapcsolatok átfogó elemzését igényli. Ehhez a 2015-ben életbe lépett kínai–ausztrál szabadkereskedelmi megállapodást tekintjük a kiindulópontnak, a végpontot pedig 2020 jelenti. Az adatok forrása a *UN Comtrade* (2021) adatbázisa. A második hipotézis vizsgálatához az ausztrál–kínai kapcsolatoknak a 2018 és 2021 tavasza közötti, feszültségekkel terhes időszaka szolgál esettanulmányként. Azt vizsgáljuk, hogy a kínai kormány lépései mennyire illenek bele a szakirodalomban meghatározott geoökonómiai eszköztárba (Leonard, 2016; Blackwill és Harris, 2017), illetve mennyire tekinthetők Kína szisztematikusan és célzottan alkalmazott stratégiájának. Mivel a kínai vezetés hivatalosan tagadja a gazdasági eszközök kényszerítő jellegű használatát, a kínai kereskedelmi lépéseket média hírek alapján rekonstruáljuk.

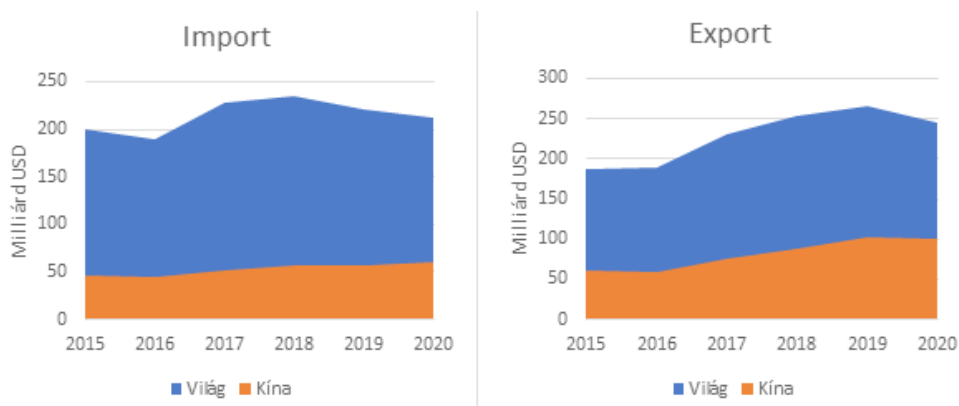


Kereskedelmi aszimmetria Kína és Ausztrália között

A *UN Comtrade* forrásai szerint Ausztrália legfontosabb kereskedelmi partnere mind a behozatal, mind a kivitel tekintetében Kína: 2020-ban az áru 27 százaléka érkezett a távol-keleti országból, míg az export 41 százaléka irányult oda. Kína súlya Ausztrália külkereskedelmében a közelmúltban dinamikusan növekedett: a szabadkereskedelmi megállapodás 2015-ös életbelépése és 2020 között a kínai import értéke 75,8, az oda irányuló exporté pedig 61 százalékkal nőtt (1. ábra). Az elmúlt öt év jelentős kereskedelmi aktívumot mutatott; 2020-ban némileg visszaesett ugyan a Kínába irányuló kivitel értéke, de mivel a teljes ausztrál export terén még nagyobb csökkenés következett be, összességében az ázsiai állam súlya tovább növekedett a teljes kivitelben belül. A két ország kereskedelmi kapcsolatának az aszimmetriáját mutatja, hogy Ausztrália súlya lényegesen kisebb: 2020-ban Kína teljes importjának csupán 5,6, exportjának pedig 2,1 százaléka irányult oda.

1. ábra¹

Kína részesedése Ausztrália importjából és exportjából (2015–2020)



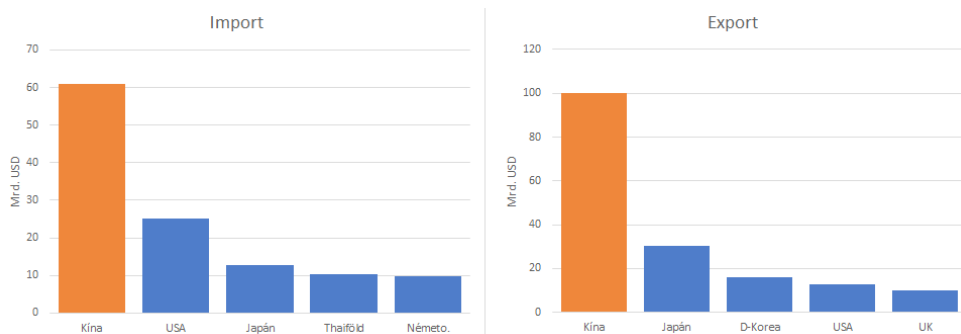
Jól mutatja az ausztrál gazdaság Kínától való kereskedelmi függését, hogy annak súlya mind az import, mind az export tekintetében nagyobb, mint a következő négy partnerországé együttesen (2. ábra).

¹ Forrás: *UN Comtrade*, 2021.

Ezzel szemben Ausztrália Kínának csak a negyedik legfontosabb importpartnere (Japán, Dél-Korea és az USA után), míg az export tekintetében csupán a tizenkettedik.

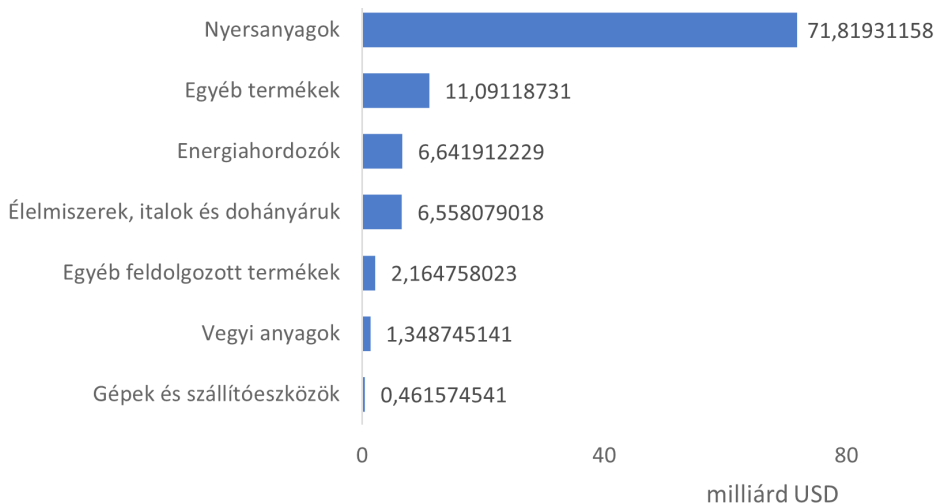
2. ábra²

Ausztrália öt legfontosabb kereskedelmi partnere



3. ábra³

Az ausztrál export legfontosabb termékeinek besorolása a SITC-kategóriák alapján



2 Forrás: UN Comtrade, 2021.

3 Forrás: UN Comtrade, 2021.



Ausztrália legfontosabb exporttermékei (3. ábra) a nyersanyagok: a Standard International Trade Classification (SITC) besorolása szerint a kivitel 71,2 százalékát adják (SITC 2. és 4. kategória).

A legjelentősebb termékek közé a vasérc, a szén és a földgáz tartozik, de a kínai–ausztrál szabadkereskedelmi megállapodás életbelépése óta a mezőgazdasági termékek (marhahús, vörösbor) és a gyógyszerészeti készítmények exportja is nagymértékben nőtt. 2019-ben a Kínába exportált összes ausztrál áru több mint felét a vasérc tette ki (*Australian Bureau of Statistics*, 2020).

Az áruk mellett jelentős bevételi forrást jelent Ausztrália számára a szolgáltatások kereskedelme is, amit jól tükröz, hogy a Kínába irányuló szolgáltatásexport 2018-ban 5,4-szeresen múlta felül az ilyen jellegű behozatalt (*UN Comtrade*, 2021). A szolgáltatásokon belül a külföldi diákok oktatása – amit Ausztrália exportcikként kategorizál – az egyik legjelentősebb exportágazatnak számít. Az összértéke 2019-ben 28,4 milliárd dollárt tett ki, és több mint a negyedét kínai diákok fizették (Hare, 2021).

Mindezek alapján megállapíthatjuk, hogy Ausztrália és Kína kereskedelmi kapcsolata rendkívül aszimmetrikus. Ausztráliának a kínai piactól való függősége lehetővé teszi Kína számára, hogy a kereskedelmet fegyverként használja annak érdekében, hogy politikai nyomást gyakoroljon az ausztrál kormányra.

A konnektivitás fegyverként történő felhasználása a kereskedelemben

Az aszimmetrikus kereskedelmi kapcsolatok fegyverként való felhasználásának a kiváltó oka, hogy Ausztrália és Kína kapcsolata 2017 óta folyamatosan romlik. 2017 közepén került nyilvánosságra, hogy a három legnagyobb ausztrál pártot már 2015-ben figyelmeztette az állami nemzetbiztonsági ügynökség, az Australian Security Intelligence Organisation (ASIO) arra, hogy a Kínai Kommunista Párthoz szorosan kötődő külföldi magánszemélyek megpróbálhatnak befolyást szerezni az ország belpolitikájára. A kirobbant botrány végül oda vezetett,

hogy 2018 decemberében egy új törvénycsomag lépett életbe, amelynek célja az ausztrál kormányban és politikában megnyilvánuló külföldi befolyás jellegének, szintjének és kiterjedésének a megjelenítése a nyilvánosság számára (Csenger, 2020). A törvény ki nem mondott célpontja Kína volt. Tovább rontotta a kétoldalú kapcsolatokat 2018-ban, hogy az ausztrál kormány kizárta a Huawei-t az ország 5G-hálózatának kiépítéséből.

2020 áprilisától lett kifejezetten ellenséges a két ország viszonya, miután Ausztrália egy Kínában lefolytatandó független vizsgálatot szorgalmazott a koronavírus-járvány eredetének a felderítésére (Scott, 2020). Ezt követően, májustól, Kína kiugróan magas vámokat, illetve importkorlátozásokat és -tilalmat vezetett be számos ausztrál exporttermékkel (például árpa, marhahús, szén, réz, gyapot, tenger gyümölcsei, cukor, rönkfá és bor) szemben (Rajah, 2021). Az intézkedések indoklása más és más volt (és ugyanazt az árut több indok alapján is érinthették a szankciók): állami támogatással, illetve dömpinggel szembeni fellépés (például a bor és az árpa esetében); az adott áru nem felelt meg bizonyos előírásoknak (például a szén és a rönkfá); de egyes áruk (például a szén és a gyapot) kapcsán nem is volt hivatalos indoklás, viszont a hírek szerint a hatóságok arra utasították a kínai vásárlókat/felhasználókat, hogy ne vegyenek többet az adott termékekből. A kínai külügyminisztérium közlése szerint bizonyos termékekről (például bor, szén és cukor) maguk a kínai vásárlók döntöttek úgy, hogy kevesebb ausztrál terméket vesznek belőlük (*Reuters*, 2020). Az újabb szankciók kivetésének a jelek szerint még nincs vége: 2021. február vége óta Kína gyakorlatilag leállította az ausztrál széna importját azáltal, hogy nem újította meg az exportőrök kiviteli engedélyét. Az ausztrál szénaexport mintegy harmada irányult eddig Kínába, évi 123 millió dollár értékben (Saunokonoko, 2021). A 2021. áprilisi hírek szerint pedig a kínai oktatási ügynökségek azt az utasítást kapták, hogy ne ajánljanak vagy hirdessenek a diákok számára ausztrál oktatási intézményeket (Hare, 2021).



A kínai importkorlátozó intézkedések hatása

A kínai intézkedések eddigi hatásainak a felmérését nehezíti, hogy időben egybeesnek a koronavírus-járvánnyal, ugyanakkor bizonyos következtetéseket levonhatunk. Az érintett ágazatok Kínába irányuló exportjának összértéke 2019-ben mintegy 19 milliárd dollár volt, 2020-ban pedig becslések szerint csupán 4,2 milliárd, vagyis a különbözet közel 15 milliárd dollár (Rajah, 2021). Ez a drasztikus visszaesés ugyanakkor nem teljes egészében a kínai szankciók következménye, hanem egyéb tényezőké is, többek között a járványé. A szankcionált termékek zömének a termelőknek sikerült új piacokat találniuk: a szén, az árpa, a réz, a gyapot, a tenger gyümölcsei és a rönkfa esetében is jelentős exportdiverzifikáció ment végbe a kínai intézkedések életbelépését követően. A boripar azonban egyelőre nem tudta kiváltani az évi mintegy 900 millió dollár értékű kínai piacot másokkal, és a marhahúsexport is visszaesett (ez viszont inkább az éveken át tartó szárazság okozta kínálati oldali problémákra vezethető vissza) (Rajah, 2021).

Összességében elmondható, hogy a kínai intézkedések által érintett termékek nagy részének az ausztrál exportőrök találtak más piacokat, így a szankciók hatása korlátozottnak bizonyult. Ami a Kínába irányuló teljes ausztrál kivitel értékét illeti, az a fő exportcikknek számító vasérc iránti nagymértékű ottani keresletnek és a vasérc magas világpiaci árának köszönhetően alig változott: 2020-ban az összérték 111,5 milliárd dollár volt, azaz mindössze 2 százalékkal kevesebb, mint a csúcsevnek számító 2019-ben (Rajah, 2021). Mindemellett egyes intézkedéseivel Kína magának is kárt okozott: a globális hiány miatt az ausztrál importnál drágábban kénytelen beszerezni a rézércet (Russell, 2021), a szénimportra 2020 októberében kivetett tilalom pedig decemberre oda vezetett, hogy miközben a több száz millió tonna – részben már kifizetett – ausztrál szénnel megrakott hajókat nem engedtek kikötni, az ország szénhiánnyal és ennek következtében az utóbbi évek legsúlyosabb áramkimaradásaival küzdött (Davidson, 2020). Nem véletlen, hogy az ausztrál vasércimportot (eddig

legalábbis) nem érték retorziók, hiszen e téren a kínai igény mintegy 70 százalékát abból fedezik. A cseppfolyósított földgáz (LNG) importjára sem tűnik valószínűnek tilalom vagy korlátozás bevezetése, mivel a kínai behozatal felét Ausztrália adja (Uren, 2020).

Noha Peking hivatalosan nem azért vezette be az említett intézkedéseket, hogy megváltoztassa Canberra Kínával kapcsolatos politikai és gazdasági hozzáállását, több lépése is világosan mutatja, hogy mit vár el Ausztrália részéről.

2020 novemberében a kínai külügyminisztérium Ausztráliát tette felelőssé a megromlott kapcsolatokért, mivel szerintük az ország (egyéb barátságtalannak ítélt lépései mellett) Kína belügyeibe avatkozott be azzal, hogy szót emelt Hongkong, Hszincsiang és Tajvan kérdésében, vizsgálatot sürgetett a Covid19 eredetének a felderítésére, továbbá a nemzetbiztonsági érdekeket kifogásként felhasználva helyi kínai beruházásokat akadályozott meg (*Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China*, 2020). Néhány nappal később Canberában egy kínai diplomata az ausztrál média néhány képviselőjének átadott egy dokumentumot, amely 14 pontban sorolta fel hazájának az Ausztráliával kapcsolatos sérelmeit, amelyek alapvetően megegyeztek a kínai külügyminisztérium által megfogalmazott vádakkal. Egy kínai kormánytisztviselő pedig úgy fogalmazott, hogy országa dühös, és „el-lenségévé válna, amennyiben azzá tennék”.

Az ausztrál kormány – amely jó ideje sikertelenül próbálja felvenni a kapcsolatot a kínai vezetéssel a viták tárgyalás útján történő megoldása érdekében – az importkorlátozó intézkedéseket gazdasági kényszerítésnek tekinti, és nem mutatja jelét annak, hogy Kínát kien-gesztelő lépéseket tervezne. Mint Scott Morrison kormányfő kijelentette, Ausztrália demokráciája, szuverenitása és értékei nem képezik alku tárgyát (Scott, 2020). Valójában a szankciókkal Kína a kívánttal éppen ellentétes hatást váltott ki: az ausztrál kormány ahelyett, hogy engedett volna a nyomásnak, az ellenállást választotta, ami politikai szempontból jó döntésnek bizonyult. Scott Morrison kijelentése, mi-szerint soha nem fogja nyomás hatására feláldozni az ausztrál értékeket (Needham, 2020), az ausztrálok többségének álláspontját tükrözi:



közel kétharmaduk úgy véli, hazájuk az áldozat a kereskedelmi háborúban, amelyért nem terheli felelősség (Murphy, 2020).

Azt, hogy a konnektivitás fegyverként való alkalmazása Ausztráliával szemben eddig sikertelen volt, jól szimbolizálja az a tény, hogy a szankciókkal sújtott homáripár támogatásának jegyében az ausztrálok korábban nem látott mértékben kezdték el vásárolni a helyi főgású homárt (McDonald, 2021). A nyomásgyakorlásával Kína ráadásul nemcsak az ausztrál közvélemény zömének a szemében tűnhet úgy, mint egy olyan hatalom, amely a céljai elérése érdekében a (csak alig leplezett) nyers erő alkalmazásától sem riad vissza, hanem Ausztrália példáját látva más országok is könnyen úgy dönthetnek, hogy inkább visszafogják a Kínával fennálló kereskedelmi és gazdasági kapcsolataik bővülését. Mindez pedig kontraproduktív Kína Kelet- és Délkelet-Ázsiát érintő hosszú távú céljai szempontjából.

Konklúzió

Széles körben elfogadott nézet, hogy Kína növekvő gazdasági kapacitása révén politikai befolyásra tehet szert. Tanulmányunk célja az volt, hogy igazolja ezt az állítást, valamint Ausztrália példáján keresztül bemutassa, miként tudja Peking a konnektivitást stratégiai eszközként felhasználni ahhoz, hogy a céljának megfelelően alakítsa más szereplők viselkedését.

Az első hipotézisünk vizsgálata során arra mutattunk rá, hogy Kína és Ausztrália között egyre mélyebb gazdasági dependencia áll fenn. Ausztráliának a kínai piactól való aszimmetrikus függősége azal a veszéllyel jár, hogy Peking zsarolni tudja a canberrai kormányt. Esettanulmányunk rávilágított arra, hogy helytálló a nézet, miszerint a konnektivitások elmélyítése és szélsőséges esetekben fegyverként való használata a kínai külpolitikai gondolkodásban stratégiai jelentőséggel bír. Ennek fényében Kína kelet- és délkelet-ázsiai befolyásszerzésének az egyik legfontosabb eszköze az összekapcsoltság fokozása. Peking legfőbb stratégiája a gazdasági konnektivitás elmélyítése, amely egyben lehetőséget ad arra, hogy a kisebb országok viselkedését

is befolyásolja. Szélsőséges esetekben pedig azt fegyverként is tudja alkalmazni – ami az egyre feszültebbé váló nemzetközi környezetben egyre gyakrabban várható. Ausztrália esete ráadásul ebben a tekintetben nem egyedüli, mert jól illeszkedik a más államokkal (például Dél-Korea, Fülöp-szigetek) szembeni korábbi büntetőakciók sorába, így a konnektivitás fegyverként történő alkalmazása a régiós országok számára Kína hatalmát is hivatott demonstrálni.

Mindebből több fontos dologra is következtethetünk. Először is, ahogy Ausztrália példája mutatja, a konnektivitás mint fegyver egyáltalán nem garantálja a sikert. A gazdasági kapcsolatok megromlása jelentős nyomás alá helyezi ugyan a gyengébb fél kormányát, ám hozzájárulhat a népszerűsége növekedéséhez is, ami pedig politikai szempontból muníciót ad neki, hogy kitartson. Természetesen ebből a szempontból nagyon fontos tényező az időtáv. Minél tovább tart a feszültség, a költségek annál nagyobbak, viszont a konfliktushelyzet tartóssá válása arra készíti a szereplőket, hogy lazítsanak az egymáshoz fűződő szálakon, ami a konnektivitásstratégiák alapvető célját kérdőjelezi meg.

Másodszor, a nyomásgyakorlás szelektív alkalmazása – mint Ausztrália esetében a legfontosabb exporttermékek, a vasércnek a szankciókból való kihagyása jól mutatja – racionális választásnak tűnik ugyan, de érdemben csökkenti a kényszerítés súlyát. Ebből kifolyólag inkább az átfogó nyomásgyakorlás bizonyulhat sikeresnek, ám ez még aszimmetria esetén is komoly károkat okozhat a nagyobb gazdaságnak – különösen akkor, ha egyes termékek kapcsán kölcsönös aszimmetria áll fenn, mint a kínai piacnak az ausztrál vasércről való függősége esetében.

Harmadszor, az Ausztrália és Kína közötti kétoldalú kereskedelmi relációkat a térségbeli szabadkereskedelmi megállapodás, a Regionális Átfogó Gazdasági Partnerség (*Regional Comprehensive Economic Partnership*, RCEP) tükrében is érdemes vizsgálni. A kínai viselkedés felveti a kérdést, hogy egy ilyen jellegű multilaterális intézmény mennyiben tudja megvédeni a kisebb államokat Peking zsarolási potenciáljától. Ugyanakkor Kína érdeke is az, hogy a konnektivitás



stratégiáját hűen követve, a kelet- és délkelet-ázsiai régiót egy egységes és Kína-központú kereskedelmi blokkban egységesítse.

Negyedszer, a konnektivitás fegyverként történő használatának fontos korlátja, hogy az alkalmazása rontja Kína nemzetközi megítélését, és az államokat a Kínával ápolt kapcsolataik átértékelésére és kitettségment való azonosítására készíti. Ez szélsőséges esetekben a kapcsolatok tudatos rontását vagy akár teljes megszakítását is eredményezheti.

Végezetül pedig Kína – bár nem zárja ki a katonai nyomásgyakorlás eszközét – alapvetően gazdasági téren igyekszik aláásni az USA kelet- és délkelet-ázsiai szerepét. Peking stratégiája jelentősen eltér a Washington által a Szovjetunióval szemben alkalmazott hidegháborús stratégiától (blokkok építése, katonai szövetségépítés), ami azt tükrözi, hogy a globalizáció jelentette konnektivitást minőségi különbségnek tekinti a nemzetközi kapcsolatokban, amely drámaian átírja az államok közötti viszonyokat. Ez a jelentős különbség várhatóan komoly feszültségforrást jelent majd a régió országai számára, mivel egyidejűleg tapasztalják meg, hogy Kína gazdasági ereje egyre fontosabb, miközben az Egyesült Államok folyamatos nyomást gyakorol rájuk, hogy vegyenek részt a kínai felemelkedés feltartóztatásában. Mindez végeredményben bonyolult diplomáciai manőverekhez, az egyik oldalról a másikra pártoló kisállami magatartáshoz vezet.

Irodalomjegyzék

- Australian Bureau of Statistics* (2020). Australia's Trade in Goods with China in 2020 September 3. A letöltés ideje: 2021. április 23. <https://www.abs.gov.au/articles/australias-trade-goods-china-2020>.
- Baldwin, David A. (1985). *Economic Statecraft*. Princeton: Princeton University Press.
- Baru, Sanjaya (2012). Geo-Economics and Strategy. *Survival* 54(3), 47–58.
- Beeson, Mark (2018). Geoeconomics with Chinese Characteristics: The BRI and China's Evolving Grand Strategy. *Economic and Political Studies*, 6(3), 240–256.

- Blackwill, Robert D. és Harris, Jennifer M. (2017). *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*. London: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Csenger Ádám (2020). Kínai befolyás Ausztráliában. *Geopolitikai Szemle*, 2(1), 169–175.
- Davidson, Helen (2020). More Than 50 Australian Coal Ships Remain Stranded off China's Coast Despite Power Blackouts. *The Guardian*. A letöltés ideje: 2021. április 20. <https://www.theguardian.com/world/2020/dec/24/more-than-50-australian-coal-ships-remain-stranded-off-china-coast-despite-power-blackouts>.
- Drezner, Daniel W. (2017). *The Ideas Industry*. New York: Oxford University Press.
- Eszterhai Viktor (2021). The Geopolitical Strategy of China: The Belt and Road Initiative as a Geoeconomic Umbrella. In: Nuno Morgado (szerk.), *Geopolitics in the Twenty-First Century: Territories, Identities, and Foreign Policies* (57–84. o.)
- Ferchen, Matt (2016). China, Economic Development, and Global Security: Bridging the Gaps, *Carnegie-Tsinghua*. A letöltés ideje: 2021. április 18. <https://carnegietsinghua.org/2016/12/09/china-economic-development-and-global-security-bridging-gaps-pub-66397>.
- Findlay, Ronald és O'Rourke, Kevin H. (2009). *Power and Plenty: Trade, War, and the World Economy in the Second Millennium*. Princeton: Princeton University Press.
- Hare, Julie (2021). Chinese Student Numbers to Free-Fall in 2021. *Australian Financial Review*. A letöltés ideje: 2021. április 23. <https://www.afr.com/policy/health-and-education/chinese-student-numbers-to-free-fall-in-2021-20210228-p576ji>.
- Heydarian, Richard Javad (2020). The New Cold War: Sleep-Walking into Great Power Conflict. In: Richard Javad Heydarian (szerk.), *The Indo-Pacific: Trump, China, and the New Struggle for Global Mastery* (149–199. o.)
- Iain, D. Henry (2020). Adapt or Atrophy? The Australia-U.S. Alliance in an Age of Power Transition. *Contemporary Politics*, 26(4), 402–419.
- Jones, Lee és Zeng, Jinghan (2019). Understanding China's 'Belt and Road Initiative': Beyond 'Grand Strategy' to a State Transformation Analysis. *Third World Quarterly*, 40(8), 1415–1439.
- Kahler, Miles és Kastner, Scott L. (2006). Strategic Uses of Economic Interdependence: Engagement Policies on the Korean Peninsula and Across the Taiwan Strait. *Journal of Peace Research*, 43(5), 523–541.



- Leonard, Mark (2016). Connectivity Wars: Why Migration, Finance and Trade Are the Geo-Economic Battlegrounds of the Future. *European Council on Foreign Relations*. A letöltés ideje: 2021. április 17. https://www.ecfr.eu/publications/summary/connectivity_wars_5064.
- Löfflmann, Georg (2016). The Pivot Between Containment, Engagement, and Restraint: President Obama's Conflicted Grand Strategy in Asia. *Asian Security*, 12(2), 92–110.
- Lukin, Alexander (2019). The US–China Trade War and China's Strategic Future. *Survival*, 61(1), 23–50.
- Luttwak, Edward N. (1990). From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce. *The National Interest*, (20), 17–23.
- McDonald, Joshua (2021). Australia-China Trade Tensions Persist with Cancelled Agreements and Sharp Statements. *The Diplomat*. A letöltés ideje: 2021. április 30. <https://thediplomat.com/2021/05/australia-china-trade-tensions-persist-with-cancelled-agreements-and-sharp-statements/>.
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (2020). Foreign Ministry Spokesperson Zhao Lijian's Regular Press Conference on November 17, 2020. A letöltés ideje: 2021. április 20. https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/t1833054.shtml.
- Murphy, Katharine (2020). Essential Poll: Two-Thirds of Australians Think Canberra Is Victim in Trade War with Beijing. *The Guardian*. A letöltés ideje: 2021. április 26. <https://www.theguardian.com/australia-news/2020/dec/15/essential-poll-two-thirds-of-australians-think-canberra-is-victim-in-trade-war-with-beijing>.
- National Security Strategy Archive (2017). National Security Strategy of the United States of America. A letöltés ideje: 2020. augusztus 12. <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2017.pdf>.
- Needham, Kirsty (2020). Australia Won't Be Intimidated in Row with China: PM Morrison. *Reuters*. A letöltés ideje: 2021. április 26. <https://www.reuters.com/article/us-australia-china-idUSKBN23IIBS>.
- Norris, William J. (2016). *Chinese Economic Statecraft: Commercial Actors, Grand Strategy, and State Control*. Ithaca: Cornell University Press.
- Pompeo, Michael R. (2020). *Remarks at the Richard Nixon Presidential Library and Museum: 'Communist China and the Free World's Future'*. The Richard Nixon Presidential Library and Museum, July 23. A letöltés ideje: 2021. április 25.

- Rajah, Roland (2021). The Big Bark But Small Bite of China's Trade Coercion. *The Interpreter*. A letöltés ideje: 2021. április 23. <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/big-bark-small-bite-china-s-trade-coercion>.
- Reuters (2020). Timeline: Tension Between China and Australia over Commodities Trade. A letöltés ideje: 2021. április 25. <https://www.reuters.com/article/us-australia-trade-china-commodities-timeline/USKBN28LOD8>.
- Roberts, Anthea, Moraes, Henrique Choer és Ferguson, Victor (2018). Geoeconomics: The Variable Relationship Between Economics and Security. *Lawfare Institute*. A letöltés ideje: 2021. április 25. <https://www.lawfareblog.com/geoeconomics-variable-relationship-between-economics-and-security>.
- Rolland, Nadège (2017). China's "Belt and Road Initiative": Underwhelming or Game-Changer? *The Washington Quarterly*, 40(1), 127–42.
- Russell, Clyde (2021). Column: China Fails to Learn from Trump Backfire in Trade War, Is Losing Against Australia. *Reuters*. A letöltés ideje: 2021. április 25. <https://www.reuters.com/article/us-column-russell-commodities-china-aust-idUSKBN29W0HE>.
- Saunokonoko, Mark (2021). Australia's \$160m Hay Exports to China Under Threat As Permits Lapse. *9News*. A letöltés ideje: 2021. április 26. <https://www.9news.com.au/national/hay-grower-export-to-china-under-threat-as-permits-lapse-australian-agriculture-news/059fcc54-ba7d-4c0e-8891-75c2be729cf7>.
- Scott, Jason (2020). Australia PM Defiant After China Airs 14 Grievances. *Bloomberg*. A letöltés ideje: 2021. április 25. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-11-19/morrison-defiant-after-china-air-14-grievances-with-australia>.
- Suri, Navdeep (2020). Australia–China Relations: The Great Unravelling. *ORF Issue Brief*, 366, 1–16.
- UN Comtrade (2021). Database. United Nations. A letöltés ideje: 2021. április 21. <https://comtrade.un.org/data/>.
- Uren, David (2020). Australia's Asymmetrical Trade with China Offers Little Room to Move. *The Strategist*. A letöltés ideje: 2021. április 25. <https://www.aspistrategist.org.au/australias-asymmetrical-trade-with-china-offers-little-room-to-move/>.



- Wu, Xinbo (2016). China's Geo-Economic Power. In World Economic Forum, *Geo-Economics with Chinese Characteristics: How China's Economic Might Is Reshaping World Politics* (7–8. o.) A letöltés ideje: 2021. április 16. http://www3.weforum.org/docs/WEF_Geoconomics_with_Chinese_Characteristics.pdf.
- Wuthnow, Joel (2019). U.S. "Minilateralism" in Asia and China's Responses: A New Security Dilemma?. *Journal of Contemporary China*, 28(115), 133–150.
- Zhang, Xiaotong és Keith, James (2017). From Wealth to Power: China's New Economic Statecraft. *The Washington Quarterly*, 40(1), 185–203.
- Zhao, Suisheng (2012). Shaping the Regional Context of China's Rise: How the Obama Administration Brought back Hedge in Its Engagement with China. *Journal of Contemporary China*, 21(75), 369–89.

Az észak-koreai atomprogram regionális összefüggései

The Regional Context of the North Korean Nuclear Programme

Mezei Tibor

https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2021.2.3

Összefoglaló: Phenjan nukleáris és ballisztikusrakéta-programja a kilencvenes évek eleje óta komoly problémát jelent a nemzetközi közösség számára. A jelen tanulmány áttekinti az észak-koreai atomprogram elmúlt évtizedekben történt fejlődését, valamint azokat az amerikai és nemzetközi kísérleteket, amelyek tárgyalásos úton próbálták rendezni a viszonyt a Koreai Népi Demokratikus Köztársasággal (KNDK). Ezzel párhuzamosan bemutatja, hogy az észak-koreai nukleáris kapacitás folyamatos fejlesztése miképpen befolyásolta a rezsim kapcsolatainak az alakulását a régió érintett országaival: az Amerikai Egyesült Államokkal, Kínával, Japánnal, Oroszországgal, valamint a Koreai Köztársasággal. Az elemzés fókuszában a 2011-ben hatalomra került „legfelső vezető”, Kim Dzsongun politikája áll, különös tekintettel arra, hogy milyen célokból és megfontolásokból döntött úgy, hogy felgyorsíttassa az atomprogramot, majd váratlanul diplomáciai tárgyalásra váltson, majd végül, 2020 elejétől, újra bezárkózzon az ország. A tanulmány azt is értékeli, hogy milyen szintű valós katonai fenyegetést jelent napjainkban az észak-koreai nukleáris arzenál.

Kulcsszavak: Észak-Korea, nonprolifерáció, hatpárti tárgyalások, USA–KNDK-kapcsolatok, Kína–KNDK-kapcsolatok, Oroszország–KNDK kapcsolatok, Korea-közi kapcsolatok

Abstract: *The North Korean nuclear and ballistic missile program has posed a serious problem for the international community since the early 90s. This study provides an overview of how North Korea has developed its nuclear arsenal over the past decades and analyses the attempts of the United States as well as of the international community to reach a negotiated settlement with the Democratic People's Republic of Korea (DPRK). In parallel to that, it is also discussed how the continuous advancement of the North Korean nuclear program has influenced*



the DPRK's relations with the regional players, the United States of America, China, Japan, Russia and the Republic of Korea. The study focuses on how Kim Jong Un, who came to power in 2011, conducted his policy, what objectives made him accelerate the nuclear program, then what made him, unexpectedly, take the course of diplomatic negotiations, and, finally, from early 2020 on, what made him return to the policy of reinforcing the isolation of his country. It is also evaluated what level of threat the current North Korean nuclear arsenal poses regionally and globally.

Keywords: North Korea, non-proliferation, six-party talks, US–DPRK relations, China–DPRK relations, Russia–DPRK relations, inter-Korean relations

Bevezetés

Az észak-koreai nukleáris és ballisztikusrakéta-program folyamatos fejlődése egyszerre jelent fenyegetést és megoldatlan problémát már az 1990-es évek eleje óta. Ennek kezelését bilaterálisan az Amerikai Egyesült Államok szerepvállalásával, multilaterálisan a hatpárti tárgyalások során, a nemzetközi közösségen belül pedig annak intézményi keretében kísérelték meg – az ENSZ Biztonsági Tanácsa (BT) ugyanis az elmúlt tizenöt évben számos határozatot fogadott el a Koreai Népi Demokratikus Köztársaságra (KNDK) vonatkozóan.

Fontos kérdés, hogy milyen politikai törekvés motiválja Észak-Korea nukleáris ambíciót, és milyen célokat akar elérni az atomprogram folytatása révén. Abban gyakorlatilag teljes egyetértés mutatkozik a kérdéssel foglalkozó szakértők között, hogy a KNDK mindenkor vezetőjét a saját dinasztikus hatalma, illetve a rezsim fenntartásának a célja vezérli. Számos elemző ráadásul egyszerű ok-okozati viszonyt tételez fel a nukleáris fegyverek fejlesztése iránti igény és a rezsim túlélésének a biztosítása között: Phenjan azért tartja fenn az atomprogramját, hogy azzal teremtsen meg az ország biztonsága és túlélése feltételeit (Panda, 2020). Innen már csak egy lépés vezet ahhoz a gondolathoz, hogy a KNDK a létében érzi fenyegetettnak magát, ezért megfelelő „biztonsági garanciákra” volna szüksége ahhoz, hogy esetleg lemondjon a nukleáris fegyverei birtoklásáról (French, 2005).

E gondolatmenet azonban figyelmen kívül hagyja, hogy az észak-koreai rezsim nem pusztán védelmi célból fejleszti a nukleáris arzenálját, hanem azért is, hogy a környezete biztonságát fenyegetse, és ennek az ütőkártyának a kijátszásával – kacskaringós diplomáciai tárgyalások során – végül is engedményeket csikarjon ki mind a régió érintett országaiból, mind a nemzetközi közösségből. Az észak-koreai atomprogram bemutatása és elemzése során amellet fogok érvelni, hogy nem fogadhatjuk el, jóhiszeműen, a KNDK azon hivatkozását, miszerint a biztonsági deficitje okán kénytelen „megvédeni” magát a nukleáris és a rakéta-programja folytatásával. Mindezek következtében belátható időn belül nem valószínű, hogy a KNDK a denuklearizáció útjára lép és lemond a nukleáris fegyverei birtoklásáról.

A KNDK atomprogramja

A KNDK nukleáris ambíciói az ötvenes évekig nyúlnak vissza (NTI, 2018). Akkoriban a fő patrónusa a Szovjetunió volt, és a felek többek között az atomenergia békés célú felhasználásában való együttműködésről is megállapodtak. Ennek keretében a szovjetek vállalták, hogy biztosítják a jongbjoni Nukleáris Kutatóközpont felállításához szükséges technológiát. (Ez az intézmény vált később a nukleáris fegyverek – plutóniumból nyert – alapanyagának az elsődleges előállítójává.) A kutatóközpontot a hatvanas-hetvenes években tovább bővítették, és Moszkva elérkezettnek látta az időt, hogy Phenjant betelerlje a Nemzetközi Atomenergia-ügynökség (NAÜ) szervezetébe (a belépés 1977-ben történt). A nyolcvanas évek közepén újabb szintet lépett a KNDK nukleáris képességeinek a fejlesztése, a szovjetek ugyanis elvállalták négy könnyűvízes atomreaktor építését – azzal a feltétellel, hogy Phenjan csatlakozik az atomsorompó-egyezményhez (*Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, NPT), s ezt az észak-koreai vezetés meg is tette 1985-ben.

Habár a bipoláris világrend felbomlása gyökeresen átrendezte a kelet-ázsiai regionális biztonsági helyzetet, ami – érthető módon – aggodalommal töltötte el az észak-koreai vezetést, ám az új helyzet



pozitív fejleményekkel is járt számukra. 1991-ben a KNDK-t is felvették (a Koreai Köztársasággal egyszerre) az ENSZ tagállamai közé, az Egyesült Államok pedig visszavonta az összes tengerentúli atomfegyverét, így a Koreai-félsziget déli része is atomfegyvermentes övezet lett. Ezenkívül az év utolsó napján Phenjan és Szöul közös nyilatkozatot írt alá a Koreai-félsziget denuklearizációjáról, amelyben hitet tettek az atomenergia kizárólagosan békés célú felhasználása mellett, valamint lemondtak mind az atomfegyverek birtoklásáról, mind az atombomba előállításához szükséges technológiák alkalmazásáról (Lee, 2018).

1992–1993 során a NAÜ ellenőrei vizsgálatot folytattak Észak-Koreában, mivel felmerült a gyanú, hogy az atomreaktorokhoz használt plutóniumból nukleáris fegyverek készítéséhez szükséges alapanyagot nyertek, ami ellentétes volt a KNDK-nak a NAÜ tagjaként vállalt kötelezettségeivel. Az ellenőrök végül dolguk végezetlenül távoztak, mivel egyik gyanús telephelyre sem engedték be őket. Erre a NAÜ kiadott egy Észak-Koreát elítélő közleményt – és itt lépett be a képbe az Egyesült Államok. A Bill Clinton vezette adminisztráció a feladatának tekintette, hogy rendezze a NAÜ és a KNDK közötti nézeteltérést. Washington és Phenjan kétoldalú tárgyalásainak köszönhetően Észak-Korea visszahívta a NAÜ ellenőreit – de csak azért, hogy ismét megtagadja a vizsgálat lefolytatását a kérdéses helyszíneken. Az egyeztetések megrekedtek, és a KNDK 1994 júniusában kilépett a NAÜ szervezetéből. Ezt követően Jimmy Carter korábbi amerikai elnök közvetítésével indult újra a párbeszéd Washington és Phenjan között, amelynek eredményeképpen keretegyezményt (*Agreed Framework*) kötöttek 1994 októberében. A felek abban állapodtak meg, hogy a KNDK befagyasztja az atomprogramját és együttműködik a Nemzetközi Atomenergia-ügynökséggel, az Egyesült Államok pedig – Dél-Koreával és Japánnal közösen – vállalja két könnyűvízes atomreaktor megépítését a nukleáris energia békés célú felhasználása érdekében, valamint megígérte gázolajszállítmányok rendszeres küldését is. Az egyezmény legfontosabb hozadéka Észak-Korea számára az volt, hogy megnyíltak a nemzetközi segélyezés csatornái. 1996 és 2001 között 6 millió tonna élelmiszersegély érkezett az országba.

amelynek 28 százaléka az Egyesült Államokból, 13 százaléka Japánból, 11 százaléka pedig a Koreai Köztársaságból származott (Lankov, 2015). A segélyek felhasználásának az ellenőrzését a KNDK azonban lehetetlenné tette: még a koreai nyelvet ismerő koordinátorok beutazását is megtiltotta.

Az engagement politika kudarca

Vannak elemzők, akik az amerikai–észak-koreai kapcsolatok fénykorának, s egyben az *engagement* politika – vagyis a Phenjannal való párbeszédre törekvés – sikeressége igazolásának állítják be az 1994 és 2002 közötti időszakot (a KNDK ugyanis 2002-ben hivatalosan is felmondta az egyezményt). Ugyanakkor fontos megemlíteni, hogy akkoriban folytatódott viszont a Pakisztánnal már korábban kialakított haditechnológiai együttműködés, amelyet már a nukleáris területre is kiterjesztettek. Phenjan az atombomba előállításához szükséges urándúsító technológiát azokban az években vette át Iszlámábádtól (Albert, 2020). Ráadásul Észak-Korea tovább folytatta a ballisztikus-rakéta-programját is, és ez aggodalmat ébresztett az Egyesült Államokban. Számos kétoldalú tárgyalási fordulót is tartottak 1996 és 2000 között ez ügyben, az egyeztetések azonban eredménytelenül zárultak.

A fentiek fényében megállapítható, hogy a Clinton-adminisztráció engedékeny hozzáállása nem térült meg: a KNDK inkább továbbfejlesztette a katonai célú nukleáris képességeit, csakúgy, mint a ballisztikus rakétatechnikáját. A keretegyezmény megkötésével ráadásul Washington „szalonképessé” tette az észak-koreai rezsimet, amely ennek köszönhetően saját kényére-kedvére használhatta fel a nemzetközi segélyszállítmányokat (Lankov, 2015). Mivel magyarázható a Clinton-adminisztráció kontraproduktív engedékenysége? Hiszen Észak-Korea hadászati potenciálja egyáltalán nem indokolta, hogy ilyen puha feltételekkel kösse meg vele a kétoldalú megállapodást. A KNDK akkoriban még nem rendelkezett atombombával, miniatürizált atomtöltetet hordozó rakétával pedig még kevésbé – igen kezdetleges



szinten állt tehát a nukleáris és a ballisztikusrakéta-programja. Így nem jelentett érdemi fenyegetést sem regionális, sem globális szinten. A Dél-Koreával szembeni katonai fenyegetése is a konvencionális haderején alapult: a közös határ mentén már évtizedek óta jelentős tűzérseget állomásoztatott, amellyel a lőtávolságban fekvő fővárost, Szöült veszélyeztette. Az is érthetetlennek tűnik, hogy Washington miért nem szorgalmazta Phenjan visszalépését a NAÜ szervezetébe, pedig az feltehetőleg arra kényszerítette volna Észak-Koreát, hogy „visszailleszkedjen” a nemzetközi rendszerbe.

Mindent egybevetve, véleményem szerint a hidegháborúból győztesként kikerült Amerika optimista hangulata és a konfliktusok békés rendezésében való túlzott bizakodás magyarázhatja nemcsak a Clinton-kormányzat engedékenységet, hanem azt is, hogy felvállalta az észak-koreai probléma bilaterális keretben történő kezelését. Erre erősített rá a dél-koreai kormányzatnak az a folytonos törekvése, hogy érdemben beindítsa a Korea-közi párbeszédet. Ezzel összefüggésben rendszerint az 1998–2008 közötti balközép kormánynak az Észak-Koreával kapcsolatos „napfénypolitikáját” szokták említeni, amely prioritásként kezelte a két Korea megbékélésének az előmozdítását. Valóban, abban az időszakban minden korábbinál jelentősebb közeledést értek el, ugyanakkor nem szabad elfelejteni, hogy már a kilencvenes évek elején, az akkori konzervatív kormányok is komoly lépéseket tettek a Korea-közi párbeszéd fellendítése érdekében, tehát egyfajta folytonosságról beszélhetünk e téren.

De a Clinton-kormányzat KNDK-politikájának a végső értékelése még ennél is negatívabb, ugyanis precedenst teremtett arra, hogy Phenjan jutalmat kapjon a nemzetközi közösséget nyíltan provokáló magatartása felfüggesztéséért. Hiszen mi is történt? Észak-Korea 1993–1994-ben kiutasította a NAÜ ellenőreit, majd – fokozva a feszültséget – ki is lépett a szervezetből. Ekkor Washington – hogy mentse a menthetőt – belement a tárgyalásokba, amelyek végén egy Észak-Korea számára igencsak kedvező megállapodást kötöttek. E folyamatból aztán a KNDK le is vonta a neki megfelelő tanulságot: a nukleáris arzenál fejlesztése nemcsak védelmi célokat szolgálhat,

de a nukleáris eszkalációval való fenyegetés nyerő kártya lehet a tárgyalóasztalnál is (Lankov, 2015). Tulajdonképpen ezzel kezdődött az észak-koreai rezsim újfajta imázsépítése, amelynek során rátalált a kiszámíthatatlan és irracionális – s éppen ezért veszélyes – nukleáris állami szerepére. Ebből pedig egyenesen következett a későbbiek folyamán az atomsorompó-szerződés felmondása, majd a nemzetközi közösség normáinak az egyre nyíltabb semmibe vétele.

A hatoldalú tárgyalások

A Bush-adminisztráció, amely 2001-ben lépett hivatalba, nem osztott az akkori dél-koreai kormány napfénypolitikájának az optimizmusában. A változást nem is George W. Bush elnök elhíresült, 2002 elején tartott éwertékelő beszéde jelentette – amelyben Irak és Irán mellett a „gonosz tengelyéhez” sorolta Észak-Koreát is –, hanem az, amikor 2002 októberében az Egyesült Államok azzal az értesítéssel szembesítette a KNDK-t, hogy titokban nukleáris fegyverek előállításához is megfelelő urándúsítási programot folytat. Amikor erre nem kapott megnyugtató választ, Washington leállította a keretegyezményben kialkudott gázolajszállítmányokat. Válaszul a KNDK felmondta a keretegyezményt, és 2003 januárjában kilépett az atomsorompó-szerződésből.

Az észak-koreai rezsim, akárcsak 1993–1994 folyamán, 2002–2003-ban is folyamatosan emelte a tétet, és a taktikáját ismét siker koronázta. Peking közvetítésével beindultak a tárgyalások Washington és Phenjan között. Az észak-koreai fél kijelentette – azaz első alkalommal ismerte be –, hogy rendelkezik nukleáris fegyverekkel, majd később hozzátette, hajlandók a denuklearizációra, de „cserébe jelentős ellentételezést várnak” (Kerr, 2003). Ez a hozzáállás jellemzi Phenjant mind a mai napig: jutalmat vár azért, hogy felhagyjon a provokációkkal, és a békés egymás mellett élés normái szerint viselkedjen. Ez volt az előjátéka a hatoldalú tárgyalásoknak, amelyek 2003 augusztusában kezdődtek, az Egyesült Államok, Kína, Japán, Oroszország, a Koreai Köztársaság és a KNDK részvételével.



Nagyjából 2005 őszéig látszólag ígéretes mederben haladt a hatpárti tárgyalások folyamata, amikor is a KNDK még több kedvezményt próbált kialkudni, és amikor ez nem sikerült, kihátrált a tárgyalásokból, és ismét a feszültségnövelés taktikáját vetette be. Ez vezetett 2006 októberében az ország első kísérleti atomrobbantásához. Az ENSZ BT néhány nappal későbbi elítélő határozata szankciókat is életbe léptetett Észak-Koreával szemben, hogy megakadályozza a nukleáris és a ballisztikusrakéta-programja további fejlesztését. 2006 és 2017 között az ENSZ BT a KNDK ellen tizenegy, egyhangú döntéssel született szankciós határozatot fogadott el, közülük hatot a 2016–2017-es periódusban. A szankciókat minden esetben Phenjan provokációi – jellemzően kísérleti nukleáris robbantások – váltották ki. Bár a KNDK láthatóan egyre messzebb jutott a nukleáris arzenálja fejlesztésében – és egyre nagyobb hatóerejű atombombákat tesztelt –, a nemzetközi közösség továbbra is a szankciós politika fenntartásával próbálta megfékezni Phenjant. Az igazán szigorú, az észak-koreai gazdaságot valóban sújtó szankciós csomagokat azonban csak a válság legélesebb periódusában, 2016–2017-ben vezették be – erre a későbbiek folyamán még részletesen kitérek.

A hatoldalú tárgyalások időszaka a 2003 és 2009 közötti éveket ölelte fel; 2007-ben kétszer is adtak ki közös nyilatkozatot a felek, amelyben felvázolták Észak-Korea denuklearizációjának a menetét, és cserébe többek között a gázolajszállítmányok újraindítását helyezték kilátásba. Az egyezség azonban megbukott az ellenőrzési (verifikációs) szakasz során, ugyanis a KNDK ismét megakadályozta a nukleáris létesítményei szabályos ellenőrzését. Phenjan újra a feszültségnövelés taktikájához folyamodott, mint 2005–2006-ban. 2009 áprilisában ballisztikusrakéta-kilövést hajtott végre, amit az ENSZ BT a 2006-ban elfogadott szankciós határozat megsértéseként értékelte. A KNDK viszont emelte a tétet: kiutasította a nemzetközi ellenőroket, és végrehajtotta a második kísérleti atombomba-robbantását. Erre az ENSZ BT természetesen egy újabb elítélő határozattal és szankciókkal reagált. A Bush-kormányzat KNDK-politikájának az egyetlen lényeges pozitívuma, hogy az észak-koreai problémát multilaterális keretbe helyezte. Bár ez nem váltotta be azt a reményt,

hogy így erősebb diplomáciai nyomás alá helyezhető Észak-Korea, az fontos eredménynek tekinthető amerikai szempontból, hogy levette Washington válláról a Clinton-kormányzat által önként vállalt terhet.

A bilaterális kapcsolatok alakulása a 2000-es években

Az észak-koreai atomprogram azonban a hatpárti tárgyalások ideje alatt is folytatódott, és bár az ország láthatólag eljutott az atombomba előállításáig, a nukleáris arzenálja még messze volt attól, hogy komoly katonai fenyegetést jelentsen a térség államai számára. Korábban említettem, hogy a Koreai-félsziget kontextusában a KNDK konvencionális hadereje önmagában is jelentős kockázati tényező volt Szöul számára. Ez a veszély viszont számottevően csökkent a Korea-közi párbeszéd felfutását eredményező „napfénypolitika” időszakában, amely nagyjából egybeesett a hatpárti tárgyalásokkal. A két Korea közötti enyhülésnek politikai szempontból a leglátványosabb sikere a 2000-ben, majd 2007-ben tartott csúcstalálkozó volt.

Regionális szinten a KNDK és a Kínai Népköztársaság gazdasági kapcsolatainak a fokozatos erősödése volt tapasztalható. A kétoldalú kereskedelmi forgalmuk több mint háromszorosára emelkedett 2002 és 2008 között, ami azzal együtt is kiemelkedő, hogy viszonylag alacsony szintről indult ez a növekedés. A Korea-közi enyhülés és a hatpárti tárgyalások folyamata elősegítette a politikai közeledést Tokió és Phenjan között – bár hivatalos diplomáciai kapcsolat azóta sincs köztük. Koizumi Dzsunicsiró japán miniszterelnök kétszer is ellátogatott a KNDK-ba azzal a céllal, hogy elérje az észak-koreai ügynökök által a hetvenes-nyolcvanas években elrabolt tizenöt japán állampolgár hazaengedését. A 2002-es találkozón Kim Dzsongil észak-koreai vezető elismerte az emberrablás tényét, és végül 2004-ben öten hazatérhettek, a többiekről viszont azt állították a hatóságok, hogy már nem élnek. Japán azonban fenntartja azt a megalapozott vélelmét, hogy elrabolt állampolgárai tartózkodnak még a KNDK-ban, és időről időre a hazatérésük lehetővé tételét szorgalmazza (Boynton, 2015). Az emberrablások ügye a mai napig jelentős mértékben meghatározza a két ország viszonyát.



A hatpárti tárgyalások lezárulta után a KNDK vezetését nagymértékben lefoglalta az utódlás biztosítása, mivel Kim Dzsongil egészségügyi állapota rohamosan romlott, és a tapasztalatlan – s akkor még teljesen ismeretlen – fiát, Kim Dzsongunt fel kellett készíteni a hatalomátvételre. Akkoriban regionális szinten Phenjannak a Pekinggel való politikai kapcsolatai is jelentősen fejlődtek, és ismét felmerült, hogy a KNDK esetleg hajlandó lesz valamilyen formában átvenni a kínai modellt. Kim Dzsongil az élete utolsó két esztendejében (2010–2011-ben) négyszer tett hivatalos látogatást Pekingben – azaz éppen annyiszor, mint az azt megelőző másfél évtizedben (Wertz, 2019). Ehhez még hozzá kell tenni, hogy 2010-ben a Kína-barátnak tekintett Csang Szongthek – Kim Dzsongil húgának a férje – lett az ország második embere. A kereskedelmi forgalom 2008 és 2011 között megduplázódott (*North Korea in the World*, 2020), ami előrevetítette, hogy a KNDK-nak a kínai gazdaságtól való függése még tovább fog növekedni.

A 2009 elején hivatalba lépett Barack Obama adminisztrációjának az érdeme, hogy felismerte, az észak-koreai rezsim taktikája a provokáció–zsarolás–jutalom egymást követő szakaszainak a szintézisének alapszik. Washington újabb KNDK-politikája a „stratégiai türelem” elnevezést kapta, amely lényegében a kivárás taktikáját jelentette – azzal együtt, hogy egyértelművé tette, a „rossz viselkedésért” (*bad behaviour*) nem jár jutalom (Wertz, 2018). A labda az észak-koreai térfélen pattogott.

Az amerikai hozzáállás összhangban volt a „napfénypolitikával” szakító új, konzervatív dél-koreai kormánynak a KNDK-hoz viszonyulásával. A 2009. áprilisi, tehát már a második atomrobbantást követően Szöul és Washington egyaránt elzárkózott attól, hogy feltételek nélkül tárgyalóasztalhoz üljön Phenjannal, és a hatoldaltú tárgyalások felélesztésének az utolsó reményét is elvette, amikor egy észak-koreai tengeralattjáró 2010 márciusában elsüllyesztette a Cheonan nevű dél-koreai hadihajót, s ezzel 46 tengerész halálát okozta. Miután a tragédiát követő vizsgálat egyértelműen kimutatta a KNDK felelősségét, Szöul saját szankciókat léptetett életbe Phenjannal szemben: többek között leállította az addig rendszeresen

küldött humanitárius segélyszállítmányokat, valamint leállította az Észak-Koreával való kereskedelmet. Bár a KNDK tagadta, hogy köze lett volna a hajó katasztrófájához, az a tény, hogy 8 hónap múlva a tűzésége lőni a kezdte a két Korea tengeri határzónájában fekvő, de Dél-Koreához tartozó Jonpjong-szigetet (Yeonpyeong Island) – a támadás során négy ember vesztette életét –, jól mutatta, hogy Phenjan ismét a feszültségnövelés taktikájához folyamodott. A dél-koreai haderő viszonzta a tüzet, és ezzel a koreai háború óta a legjelentősebb fegyveres incidens zajlott le a Koreai-félszigeten. A két Korea viszonya sokéves mélypontra zuhant, de a 2016–2017-es válság bebizonyította, hogy a helyzet még tovább romolhat.

A Kim-Dzsongun-éra első szakasza

Az KNDK addigi diktátora, Kim Dzsongil 2011 decemberében elhunyt, és fia, a 27 éves Kim Dzsongun vette át az ország – vagy inkább az országa – irányítását. Egy rövid kockázatelemzés révén bemutatom, hogy milyen helyzetet örökölt az ifjú vezető, utána pedig kiderül, milyen politikai irányvonal mellett döntött.

A Koreai-félszigetet illetően továbbra is jelentős feszültség volt érzékelhető, az Egyesült Államok és Japán vonatkozásában pedig a diplomáciai kapcsolatok befagyásáról beszélhetünk. Komoly haladás mutatkozott viszont a KNDK és Kína között mind a politikai, mind a gazdasági együttműködés terén. A legfontosabb kérdés azonban az volt, miképpen haladjon az észak-koreai atomprogram, mivel – és ezzel Kim Dzsongunnak tisztában kellett lennie – az fogja meghatározni a KNDK-nak a régió országaival (és az Egyesült Államokkal) való viszonyát az elkövetkezendőkben. A későbbi fejlemények ismeretében megkockáztatható az a feltevés, hogy Kimet bizonynyal frusztrálta, hogy a 2009–2010-es provokációk – 1993–1994-től és 2005–2006-tól eltérően – nem hozták meg a várt eredményt.

Az észak-koreai vezetés folyamatosan arra hivatkozik, hogy az Egyesült Államok „ellenséges politikája” – és természetesen a Koreai Köztársaságnak mint „az USA bábjának” az asszisztálása – kényszerítette a nukleáris és a ballisztikusrakéta-programja továbbvitelére,

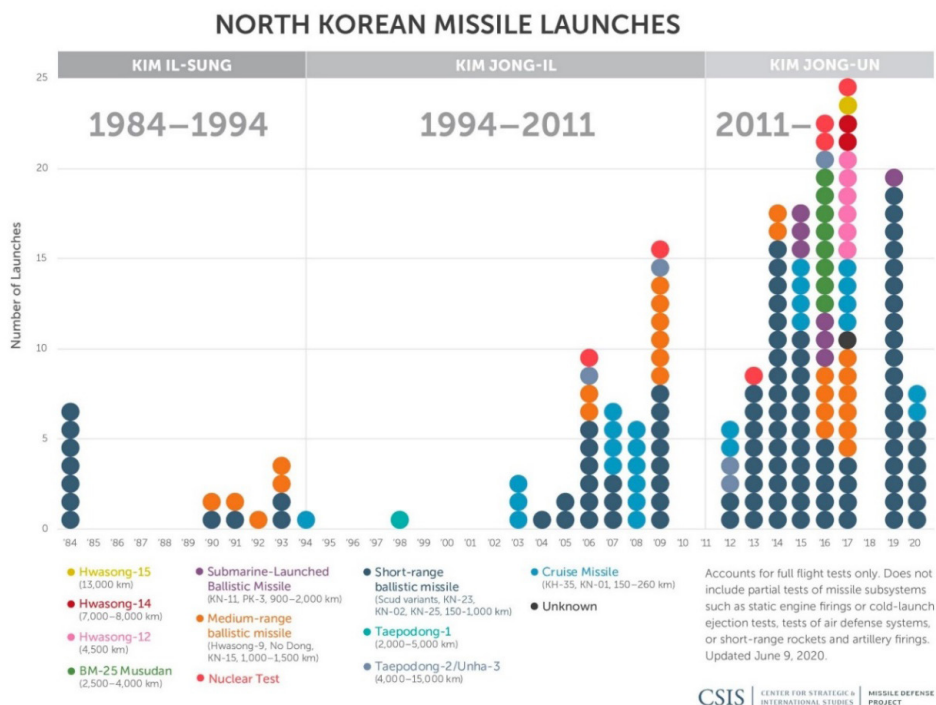


ezért „biztonsági garanciákat” követel az esetleges denuklearizációért cserébe. A biztonságpolitikai szakértők jelentős része vevő el is hiszi ezt az érvelést, és az észak-koreai atomprogramot a rezsim túlélése érdekében folytatott racionális politikának láttatják, amelynek célja a potenciális ellenség(ek) elrettentése a KNDK megtámadásától vagy a rezsimváltás erőltetésétől (Panda, 2020). Azonban, ha egy elfogulatlan pillantást vetünk a Kim Dzsongun hatalomra kerülésekor fennállt helyzetre, meg kell állapítanunk, hogy az azt megelőző két évtizedben egyetlen egyszer sem került veszélybe az ország biztonsága, sőt a diplomáciai tárgyalások több tucat fordulója zajlott akkoriban. A bipoláris világrend megszűnésére Észak-Korea akár a kínai modell átvételével – miképpen azt a Szovjetunió egykori szövetségese, a Vietnami Szocialista Köztársaság tette –, akár kubai módra, a „szocializmus” továbbépítésével reagálhatott volna – hiszen Havanna sem a tömegpusztító fegyverek fejlesztésével akarta megőrizni a szuverenitását.

Abból, hogy a megszokott észak-koreai taktika legutóbb nem hozta meg a várt eredményt, Kim Dzsongun nem azt a következtetést vont le, hogy az értelmes kompromisszumkeresés irányába kellene váltania, hanem amellett döntött, hogy apja politikáját folytatja, csak még radikálisabb formában. Ezt tükrözte, hogy fél évvel a hatalomra kerülése után, 2012 májusában, alkotmánymódosítást rendelt el: „nukleáris hatalommá” nyilvánították Észak-Koreát. Ez nyílt üzenet volt a nemzetközi közösség felé, hogy Phenjan elvárja az atomhatalomként való elismerését. 2012 decemberében az országnak sikerült műholdat állítania Föld körüli pályára, és mivel a kilövés technológiája ballisztikus rakétákra is alkalmazható, az ENSZ BT a szankciók szigorításáról hozott határozatot. Nem sokkal később a KNDK újabb kísérleti atomrobbantást hajtott végre, amelyet újabb szankciós határozat követett. A 1. ábra jól mutatja, hogy 2014-ben és 2015-ben Kim Dzsongun begyűjtötte a rakétákat – képletesen és szó szerint is. Abban a két évben annyi ballisztikus rakétát lőttek ki, mint az előző öt év alatt összesen. De úgy is fogalmazhatunk, hogy Kim Dzsongun első négy éve alatt több rakétateszt történt, mint apja uralkodásának tizenhét esztendeje alatt. A nukleáris kapacitás és a ballisztikus rakéták egyidejű intenzív

fejlesztése azt célozta, hogy a KNDK ne csak papíron, de a valóságban is atomhatalommá váljon.

1. ábra¹
Észak-Korea rakétakísérletei 1984-től



A 2013. februári atomrobbantást követően világossá vált, hogy Kim Dzsongun teljes gőzzel halad a célja felé, és az már Pekinget is nyugtalansággal töltötte el, hogy nem látszott, meddig akar elmenni az ifjú diktátor. Egy Kínában rendezett éves regionális üzleti fórumon Hszi Csin-ping elnök – láthatólag a Koreai-félszigetre utalva – kijelentette, „nem szabad engedni, hogy bárki is káoszba taszítson egy térséget vagy akár az egész világot pusztán önös előnye érvényesítése érdekében” (Perlez és Sang-hun, 2013). Azonban Kim Dzsongun a hatalma

¹ *MissileThreat*, 2020.



vélt erősítése érdekében még Pekinggel is kész lett volna összerúgni a port, és decemberben leváltotta, majd kivégeztette az addigi második embert, a közismerten Kína-barát Csang Szongtheket.

Nem véletlen, hogy a következő két évben Phenjan Moszkva felé fordult. A nyolcvanas évek közepe óta nem zajlott annyi és olyan magas szintű kétoldalú látogatás, mint 2014–2015-ben. Orosz részről Észak-Koreába látogatott az Oroszország távol-keleti területei fejlesztéséért felelős miniszter, egy elnöki tanácsadó, továbbá három régió kormányzója is (Lankov, 2020); észak-koreai részről is hasonló szintű vezetők utaztak Moszkvába. A két ország kapcsolatainak a fejlesztése beleillett Vlagyimir Putyin elnök 2012-ben meghirdetett új keleti politikájának a célkitűzéseibe, amelyek között hangsúlyosan szerepelt a kelet-ázsiai országokkal való együttműködés bővítése. Már Kim Dzsongun látogatását is tervbe vették, azonban minden bizonnyal kiderült számára, hogy Oroszország nem képes azt a gazdasági szerepet betölteni, amely a KNDK túléléséhez szükséges, ezért az észak-koreai vezető nem tartotta érdemesnek, hogy Moszkvába utazzon.

Kim Dzsongun nagy játszómája

Mindezek után az észak-koreai diktátor élete nagy játszómájába kezdett: 2016 januárjában elrendelte a negyedik atombomba-kísérlet végrehajtását, egy hónappal később pedig ballisztikus rakéták kilövéséhez alkalmazott technológiával műholdat bocsátottak fel. Az ENSZ BT a szankciók szigorításával reagált a korábbi határozatokat sértő akciókra. A KNDK egy év alatt annyi rakétakilövést hajtott végre, mint 1994 és 2007 között összesen, szeptemberben pedig újabb atombombát robbantottak – először fordult elő, hogy két nukleáris tesztet végeztek egy év alatt.

Az atomprogram minden korábbi mértéket felülmúló felpörgetése a nemzetközi közösséget is keményebb ellenlépésekre sarkallta. Az ötödik nukleáris kísérleti robbantást követően az ENSZ BT jelentősen kiterjesztette a szankciós politikája hatókörét. Míg a korábbi határozatai elsődlegesen az észak-koreai nukleáris arzenál fejlesztésének a

megakadályozását tűzték célul – tegyük hozzá: eredménytelenül –, addig a 2016 novemberében elfogadott 2321-es számú határozat a KNDK egész gazdaságát helyezte nyomás alá, és korlátozta az ország legfőbb exportcikke, a szén kivitelét, valamint megtiltotta számos ásványkincs, köztük a réz, a nikkell, az ezüst és a cink Észak-Koreának történő eladását. Tulajdonképpen a koncepció változott meg. 2006 és 2016 között a nemzetközi közösség abban bízott, hogy amennyiben sikerül az atomprogram folytatásához szükséges eszközök és technológiák beszerzését megakadályozni, akkor a KNDK nagyobb hajlandóságot mutat majd a denuklearizáció elfogadására. A korlátozások hatástalansága nyomán felismerték, hogy kifejezetten gazdasági jellegű szankciókra van szükség, és kizárólag a KNDK anyagi és pénzügyi forrásainak az elapasztásával lehet hathatós nyomást gyakorolni az észak-koreai vezetésre.

A Cheonan elsüllyesztése óta mélyponton lévő Korea-közi kapcsolatok 2016 folyamán tovább romlottak. Szöul minden gazdasági-kereskedelmi relációt megszakított Phenjannal, mielőtt még a nemzetközi közösség a gazdasági nyomás eszközéhez folyamodott volna. Miután a KNDK lényegében minden szálát elvágott maga és a Koreai Köztársaság között, és a Kínával való viszonya is komoly feszültséggel volt terhes, Peking és Szöul együttműködése virágzásnak indult. 2014-ben Kína lett Dél-Korea első számú kereskedelmi partnere; abban az évben megkötötték a szabadkereskedelmi megállapodást is, amely a következő évben lépett életbe. Az Egyesült Államok és Dél-Korea védelmi szövetsége okán Washington már évek óta azt javasolta, hogy – tekintettel az észak-koreai nukleáris és rakéta program jelentette fenyegetésre – a Koreai Köztársaság területére is terjesszék ki az amerikai THAAD rakétavédelmi rendszert. Szöul mindig kitért a felvetés elől, mivel nem akarta kockáztatni a Pekinggel kialakított szívélyes viszonyt. A pekingi vezetés ugyanis attól tartott, hogy a THAAD radarrendszere révén az amerikai hadsereg „betekintést” nyerne Kína területére is. Azonban a 2016-ban kirobbant és egyre fokozódó észak-koreai válság arról győzte meg a szöuli kormányzatot, hogy az ország első számú külpolitikai prioritása, hogy megvédje magát Phenjantól.



A helyzetértékelésük megváltozása után beleegyeztek a THAAD dél-koreai területre való telepítésébe, és erről 2016 júliusában közös nyilatkozatot adtak ki az amerikai partnerükkel. Ezzel a húzással Szöul nemcsak a Pekinggel, de a Moszkvával való konfliktust is vállalta.

Bár a KNDK „mindössze” zsarolni próbálta a nemzetközi közöset a provokációival, és végső soron „jutalmat” akart kicsikarni a nukleáris, illetve a rakétatesztek leállításáért cserébe, a szándéka ellenére megbolygatta a regionális erőegyensúlyt is azzal, hogy közvetve konfliktust okozott Kína és Dél-Korea között. Pekingben pedig további aggodalmat keltett a Szöul és Tokió közötti közeledés, mivel az előrevetítette a Kína számára legkevésbé kedvező forgatókönyvet: egy amerikai–japán–dél-koreai hármas védelmi szövetség megvalósulását.

2017 elején azonban három olyan esemény is történt, amely a válság újabb fordulatához vezetett:

- Januárban hivatalba lépett Donald Trump amerikai elnök, aki től a KNDK-val szembeni amerikai politika keményedésére számítottak.
- Bár a dél-koreai elnökválasztásra csak májusban került sor, már az év elejére egyértelművé vált a konzervatív kormány bukása, hiszen Pak Kunhje elnök asszonyt a korrupciós botrányai miatt 2016 decemberében alkotmányos vádemelés útján elmozdították a hivatalából. Az ellenzék hozzáállására tekintettel biztosra lehetett venni, hogy az új kormány nem törekszik majd a Japánnal való szorosabb együttműködésre.
- Februárban Kim Dzsongun újabb egyéni akcióval hívta fel magára a világ figyelmét, ugyanis meggyilkoltatta a féltestvérét. A Kuala Lumpur-i repülőtéren idegméreggel likvidált Kim Dzsongnam több mint tíz évvel volt idősebb Kim Dzsongunnál, így sokáig abban reménykedhetett, hogy apja, Kim Dzsongil nyomdokaiba léphet; ám kegyvesztett lett, s Makaóba távozott. Az, hogy Peking a gyilkosság után néhány nappal bejelentette, az év hátralevő részében nem importál több szénét Észak-Koreából, megerősíti azt a feltételezést, hogy Kim Dzsongnam

baráti viszonyt ápolt a kínai vezetéssel (és ezért is élt éppen Makaóban mintegy tizenöt évet).

Ilyen előzmények után került sor 2017 áprilisában Donald Trump amerikai és Hszi Csin-ping kínai elnök első csúcstalálkozására. Bár az országaik közötti kereskedelmi vita állt a megbeszélésük fókuszában – amellyel kapcsolatban a kínai fél ígéretet tett az Amerikából érkező importjuk növelésére –, az észak-koreai probléma is fontos témaként szerepelt a napirendjükön. Addigra már teljesen elmérgesedett a Peking és Phenjan közötti viszony, Trump pedig úgy vélte, mindenképp határozottságot és keménységet kell mutatni a KNDK folyamatos provokációival szemben. A találkozó után két héttel a Trump-kormányzat illetékesei az új KNDK-politika lényegét a „maximális nyomásgyakorlás és tárgyalási opció” (*maximum pressure and engagement*) fenntartásában jelölték meg. A hangsúlyt a Phenjanra kifejtendő nyomás növelésére fektették, amit Peking közreműködésével terveztek elérni. Megerősítették, hogy kizárólag Észak-Korea denuklearizációja szerepelhet az esetleges tárgyalások céljaként, és szó sem lehet az atomarzenálja csökkentéséért cserébe a fegyverzetellenőrzési megállapodásnak vagy a KNDK nukleáris hatalomként való elismerésének a felajánlásáról.

Kim Dzsongun nagyapja, Kim Ir Szen a Szovjetunió és a Kínai Népköztársaság közötti óvatos lavírozás révén sikerrel stabilizálta a hatalmát, apja, Kim Dzsongil pedig az észak-koreai atomprogram ütkártyáját használta fel mesteri módon a diplomáciában, és vigyázott arra, hogy a fenyegetések ne idegenítsék el teljesen a tárgyalópartnereit. Élete végén valószínűleg a megerősödött Kínával való szoros szövetségben látta az észak-koreai rezsim fenntartásának a biztosítékát, bár elképzelhető, hogy a Pekinghez való közeledés csupán pillanatnyi taktika volt az utódlás zökkenőmentes biztosítása érdekében. Felmenőitől eltérően, Kim Dzsongun nemzetközileg teljesen izolálta az országát, és egyszerre hangolta maga ellen Kínát és Amerikát. 2017 közepén úgy vélte, mindezek ellenére tovább kell emelni a tétet, és a teljesen kifejlesztett nukleáris arzenáljával kész tények elé állítani a régió nagyhatalmait.



A KNDK 2017 júliusában interkontinentális ballisztikus rakéta kilövésével provokálta a nemzetközi közösséget. Ezt a szakértők úgy értékelték, hogy Észak-Korea áttörést ért el a ballisztikusrakéta-fejlesztési programjában, mivel az interkontinentális rakéták hatótávolsága jóval meghaladja a „sima” ballisztikus rakétákét, és akár az amerikai kontinenst is elérhetik. Erre válaszul az ENSZ BT a 2371-es számú határozatában teljes tilalom alá helyezte a szén, a vas/vasérc, az ólom/ólomérc, valamint a tenger gyümölcsei (*seafood*) Észak-Koreából való importját – ez a szankciós csomag már valóban komolyan érintette a KNDK gazdaságának a működését.

Kim Dzsongun azonban tovább növelte a feszültséget a 2017 szeptemberében végrehajtott, minden addiginál nagyságrendekkel nagyobb hatóerejű nukleáris robbantással, amelyre a szankciók további szigorításával reagált a nemzetközi közösség: a 2375-ös BT-határozat teljesen letiltotta a földgázexportot, valamint az észak-koreai textilárúk importját, ezenkívül évi kétmillió hordóban korlátozta a kőolajfinomítás révén keletkezett termékek Észak-Koreába történő kivitelét.

Novemberben a KNDK mégis újabb interkontinentális ballisztikus rakétát lőtt ki, amely ráadásul Japántól mindössze 210 kilométerre csapódott a tengerbe, s ezzel megsértette a szigetország exkluzív gazdasági zónáját. Az ENSZ BT válaszul egy minden korábbinál szigorúbb szankciós csomagot fogadott el december végén. A 2397-es határozat kétmillióról 500 ezer hordónyira csökkentette az Észak-Koreába exportálható finomított kőolajtermékek mennyiségét, megtiltotta a gépipari és közlekedési eszközök exportját, valamint kötelezte az ENSZ tagállamait, hogy azonnali hatállyal – de legkésőbb két éven belül – számolják fel az észak-koreai vendégmunkások foglalkoztatását. A munkaerő „exportálása” jelentős bevételi forrást jelentett Phenjan számára, tehát az elapasztása érzékenyen érintette a rezsimit. A nemzetközi közösség elszántságát mutatta, hogy a határozat előírta a kőolajalapú import további csökkentését, amennyiben a KNDK újabb nukleáris tesztet vagy interkontinentális ballisztikusrakéta-kilövést hajtana végre (Mezei, 2021).

2017 folyamán Trump elnöknek – bár a kezdeményező szerepet vállalva – lényegében multilaterális keretben sikerült megvalósítania a KNDK-val szembeni gazdasági és diplomáciai nyomásgyakorlás fokozását. Ehhez Peking és Tokió támogatását is meg tudta szerezni: kihasználta az amerikai és a japán közvélemény növekvő fenyegetettségérzetét, valamint a kínai vezetésnek az amiatti elégedetlenségét, hogy Kim Dzsongun fontos kérdésekben éveken át nem volt tekintettel Peking szempontjaira. A Phenjannal rendszerint elnézőbb Moszkva és a Korea-közi párbeszédet elvben szorgalmazó új szöuli vezetés sem tehetett mást, mint beállt a KNDK elleni kemény szankciós politika mögé.

Ugyanakkor Oroszországnak a KNDK-politikáján nem módosítottak alapvetően annak nukleáris provokációi és a nemzetközi közösség által adott, minden korábbinál határozottabb ellenlépései. Egy kettősség befolyásolja inkább az orosz álláspontot. Egyfelől az a tény, hogy a KNDK nyíltan dacol a nemzetközi közösségnek a nukleáris nonprolifерációt szabályozó szerződéseivel (az atomsorompó- és az atomcsend-egyezménnyel), valamint az e célt szolgáló szervezettel (a Nemzetközi Atomenergia-ügynökséggel), egyértelműen sérti Moszkva érdekeit (Lankov, 2020). Ugyanis a 191 ország által aláírt atomsorompó-egyezmény (*United Nations Office for Disarmament Affairs*, 2020) meghatározza, hogy csupán öt állam – amelyek közül az egyik Oroszország – rendelkezhet atomfegyverekkel, s a többi csatlakozott ország lemond erről a lehetőségről. Ez a helyzet jelentős stratégiai és politikai előnyt biztosít az „ötöknek” (az Amerikai Egyesült Államok, Kína, Oroszország, Egyesült Királyság, Franciaország), és ezt ássa alá az észak-koreai atomprogram. Másfelől viszont a status quónak és a Koreai-félsziget stabilitásának a megőrzése olyan alapvető orosz érdek, amely felülírja a KNDK nukleáris ambíciói okozta érdeksérelmét. Ez a kettősség ad magyarázatot Moszkvának az észak-koreai nukleáris és ballisztikus programmal kapcsolatos állásfoglalására: míg minden alkalommal elítéli Phenjan erődemonstrációnak szánt kísérleti atomrobbantását, és megszavazza az ENSZ BT-nek a KNDK-val szemben hozott szankcióit, ugyanakkor megértőnek



mutatkozik az Észak-Korea által hangoztatott biztonsági aggodalmak iránt, és diplomáciai megoldást sürget a helyzet rendezésére, lehetőleg a hatpárti tárgyalások keretében a felélesztésével.

A KNDK nukleáris és rakétaprogramja

Ennél a pontnál érdemes röviden áttekinteni, hogy meddig is jutott el a KNDK nukleáris és ballisztikusrakéta-programja 2017 végéig. Míg az 1990-es és 2000-es években Észak-Korea titokban jelentős együttműködést folytatott különböző országokkal – elsősorban Pakisztánal – mind a nukleáris technológia, mind a rakétatechnika fejlesztése terén, addig az újabb évtizedben Kim Dzsongun alapvetően önerőre támaszkodva oldotta meg a nukleáris arzenál erősítését. Ez kizárólag úgy volt lehetséges, hogy a KNDK-nak rengeteg tesztet kellett végeznie, mivel az azokból leszűrt tanulságok segítettek továbbfejleszteni a nukleáris bombáit és a ballisztikus rakétáit. Ezért is hajtatott végre Kim Dzsongun az elődjénél számottevően több nukleáris kísérleti robbantást, illetve rakétatesztet: 2011–2017 között négy atombombát robbantottak, Kim Dzsongil alatt összesen csupán kettőt; az említett időszakban 100 ballisztikus rakétát lőttek ki, míg apja idejében – 17 év alatt – 46-ot teszteltek.

Hatékony nukleáris fegyverzetről akkor beszélhetünk, ha a ballisztikus rakétára illeszthető miniatürizált atomtöltet viszonylagos pontossággal eljuttatható a célpontig. A kétezres években Észak-Korea már rendelkezett atombombával, továbbá rövid és közép-hatótávolságú rakétákkal, de nem fejlesztette még ki a töltet miniatürizálásának a technikáját, amely elengedhetetlen ahhoz, hogy a ballisztikus rakéták segítségével célba juttassa az atombombát. Egy 2017 augusztusában megszellőztetett amerikai hírszerzői jelentés szerint a KNDK akkor már a birtokában volt interkontinentális ballisztikus rakétára is illeszthető miniatürizált atomtölteteknek (Nikitin, 2021). Mint korábban már említettem, egy interkontinentális rakétával elvileg az Egyesült Államok szárazföldi területe is elérhető. Ugyanakkor ilyen nagy távolságra csak akkor képes, ha elhagyja a Föld légkörét, majd

a célpont előtt visszatér oda. A folyamatban a visszatérés (*re-entry*) a kulcsmozzanat: ugyanis az eddig tesztelt észak-koreai interkontinentális rakéták sorra szétesetek, amikor újra beléptek az atmoszférába. Amíg a KNDK nem talál megoldást erre a problémára, addig az atomrakétái nem jelentenek tényleges fenyegetést az amerikai szárazföldre. Összegezve kijelenthető tehát, hogy bár jelentős mértékben előrehaladt az észak-koreai atomprogram Kim Dzsongun első hat éve során, az ország még megközelítőleg sem tekinthető az Egyesült Államokkal egyenrangú nukleáris hatalomnak. Ez a jelenre vonatkozóan is igaz, mivel a KNDK 2017 óta nem tesztelt interkontinentális rakétát, így azt feltételezhetjük, hogy az elmúlt három és fél évben nem volt módja érdemben fejleszteni a rakétatechnikáját.

2. ábra²

Az észak-koreai rakéták hatótávolsága

North Korea's Expanding Missile Range

Missile models' first known successful test dates with estimated maximum ranges



Sources: Nuclear Threat Initiative; Center for Strategic and International Studies.

COUNCIL on
FOREIGN
RELATIONS

2 Albert, 2020.



Mosolyoffenzíva

Nehéz másképp értelmezni Kim Dzsongun magatartásának a 2018 eleji változását, mint hogy belátta, önmagában erődemonstrációval – vagyis a nukleáris arzenálja provokációkkal egybekötött fejlesztésével – nem tud engedményeket kicsikarni a nemzetközi közösségből. Minden bizonnyal úgy ítélte meg, ahogyan Niccolò Macchiavelli javasolta a fejedelemnek: egyszerre kell követni az oroszánt és a rókát, azaz az erő mellett szükséges a ravaszságot is bevetni. Felismerhette, hogy két tényező is a malmára hajthatja a vizet. Egyrészt tisztában lehetett azzal, hogy a Szöulban ismét kormányra került balközép politikai erő mindent elkövet majd a két Korea közeledésének az előmozdítása érdekében, így közvetítenének Washington és Phenjan között is. Másrészt arra bázírozhatott, hogy ha lesz olyan amerikai elnök, aki formabontó módon áll majd Észak-Korea kérdéséhez, akkor az Donald Trump lesz, így – Dél-Korea támogató közreműködésével – érdemes tenni vele egy próbát. Arra számított, ha megnyeri magának Trump elnököt, akkor a nemzetközi szintén is a számára kedvező irányba fordulnak majd a dolgok.

E két körülmény indíthatta Kim Dzsongunt a diplomáciai mosolyoffenzíva megindítására, és ugyanakkor elérkezettnek látta az időt arra is, hogy helyreállítsa a baráti viszonyt Kínával. Ezért mielőtt találkozott volna a dél-koreai partnerével, Mun Dzsein elnökkel, 2018 márciusában nem hivatalos látogatást tett Pekingben Hszi Csin-ping elnöknél. Hatalomra jutása óta ez volt az első külföldi útja, és a látogatás nem hivatalos jellege az észak-koreai vezető proaktív gesztusát valószínűsíti. A pekingi vizit nyomán tulajdonképpen egy informális multilaterális keretben folytatódott a Koreai-félsziget problémáinak a tárgyalásos úton való rendezése. Szöul folyamatosan Washingtonnal egyeztetett a diplomáciai lépésekről, Phenjan pedig Peking egyetértésével nyitott a Fehér Ház felé. Mindeközben a két Korea közti párbeszéd is beindult, és látványosan csökkent a feszültség a félszigeten. Végző soron bejött Kim Dzsongun számítása, hiszen Donald Trump hajlandónak mutatkozott arra, amire korábban egyetlen amerikai elnök sem: kész volt tárgyalóasztalhoz ülni Észak-Korea első emberével.

Trump elnök elképzelése, hogy a megszokott, alulról felfelé építkező tárgyalási módszer helyett a *top-down* megközelítést választotta, nem volt teljesen észszerűtlen. Számos szakértő vélekedése szerint a korábbi tárgyalásokat jelentősen megnehezítette, hogy alsóbb vagy középszinten az észak-koreai tárgyalók nem rendelkeztek megfelelő mandátummal ahhoz, hogy megállapodjanak a vitás kérdésekről. Ehhez hozzátartozott, hogy időről időre újranyitottak már lezártnak tekintett kérdéseket. Trump elnök tehát joggal gondolhatta, hogy legfelső szinten kell megegyezésre jutni ahhoz, hogy a végrehajtás ne fusson zátonyra a részletkérdések körüli nézeteltérések miatt.

A két csúcstalálkozó – Szingapúr, 2018. június, illetve Hanoi, 2019. február – nem érte el a várt eredményt, és sokan kritizálták az amerikai kormányzatot, amiért nem volt hajlandó elfogadni a KNDK-nak a „lépésről lépésre” haladásra vonatkozó javaslatát. Kim Dzsongun többször kifejtette, hogy miután Phenjan tesz egy lépést a denuklearizáció felé – például önkéntes moratóriumot vállal a nukleáris és a rakétatesztekre –, Washingtonon a sor, hogy viszonzza a gesztust. Azonban a csúcstalálkozók részletes elemzéséből kiderült (Panda, 2020), hogy a fő problémát az jelentette, hogy a KNDK egész egyszerűen nem ismerte el a titkos nukleáris telephelyei létezését, és egyúttal nemcsak azok felszámolását, hanem a róluk való tárgyalást is megtagadta. Az észak-koreai pártlap olyan fikciónak nevezte a titkos nukleáris létesítmények felemlegetését, amelynek egyetlen célja a diplomáciai megbeszélések kisiklatása. Nyilvánvaló, hogy lehetetlen érdemi megállapodást elérni a Koreai-félsziget denuklearizációjáról, ha az egyik fél egész egyszerűen nem hajlandó tárgyalni az általa titokban tartott nukleáris létesítmények sorsáról. Ráadásul Kim Dzsongun egyre türelmetlenebb lett, végül megsértődött, amiért az amerikai fél nem dőlt be az általa előadott színjátéknak. 2019 őszére teljesen holtpontra jutottak az egyeztetések, és a 2020-as újrakezdésében az észak-koreai vezető már arról beszélt, hogy a KNDK nem folytatja az egyoldalú enyhülést, és többé nem tartja magát a nukleáris tesztek és ballisztikusrakéta-kilövések moratóriumához.



Ha mérlegre tesszük Trump elnöknek az észak-koreai válság megoldására tett erőfeszítéseit, akkor összességében pozitívan kell értékelnünk azokat. 2017 folyamán, elődjéhez hasonlóan, nem engedett a zsarolásnak, és a nyomásgyakorlás növelésével adekvát választ adott a KNDK atomprogramjának a felpörgetésére. Amikor 2018-ban Kim Dzsongun felfüggesztette a provokációit, Trump nem „jutalmazta” azt egyből, ugyanakkor komoly gesztust tett azzal, hogy beleegyezett a csúcstalálkozóba, amivel a tartós és érdemi megállapodás lehetőségét kínálta fel az észak-koreai vezetőknek. Bár Trump *top-down* tárgyalási módszere nem hozta meg a várt eredményt, a kísérlete annyiban sikeresnek tekinthető, hogy bebizonyította, Észak-Korea csupán partnerei megtévesztése céljából tesz úgy, mintha kész volna a denuklearizációra, valójában nem hajlandó felszámolni a nukleáris arzenálját. Kim Dzsongun valódi engedményeket akart – többek között a gazdasági szankciók visszavonását – a látszatintézkedésekért vagy a bármikor visszafordítható lépésekért (mint a Punggye-ri nukleáris kísérleti telep bezárása) cserébe. Trump elnök Kim Dzsongunnal folytatott *engagement*-je világosan megmutatta, hogy az észak-koreai oldalon a legfelső szinten hiányzik a tartós rendezésre irányuló politikai akarat.

Észak-Korea és a koronavírus

A 2020 elején világméretűvé vált koronavírus-járvány várhatóan hatást gyakorol mind a KNDK atomprogramjának folytatására, mind Kim Dzsongun esetleges tárgyalási hajlandóságára. A pandémia áttérjedésétől való félelmében az észak-koreai vezetés 2020 februárjában lezáratta az ország Kínával, illetve Oroszországgal közös határait, ami becslések szerint 80 százalékos visszaesést okozott a külkereskedelmi forgalmában. A határzárral, amely magában foglalja a vasúti és a légi forgalom leállítását is, Kim Dzsongun drasztikusabban izolálta hazáját, mint minden eddig azzal szemben hozott szankciós intézkedés (Cha 2021). Az észak-koreai állampárt idén januárban

tartott 8. kongresszusán (Go, 2021) elhangzottak csak megerősítettek, hogy Kim Dzsongun továbbra is fenntartja az izolációs politikát. Az ott ismertetett új ötéves terv a gazdasági centralizációhoz való visszatérést és a piaci mozgások visszafogását helyezte a középpontba. Észak-Koreának nincsenek tartalékai, tehát mindez felveti a gazdasági összeomlás lehetőségét. Ez azonban nem feltétlenül jelenti egyben a rezsim összeomlását is, hiszen a KNDK a kilencvenes évek közepén átvészelt már egy többszázezer ember halálát okozó éhínségbe torkolló gazdasági válságot. Nem lehet kétségünk afelől, hogy Kim Dzsongun is kész lenne ezt az árat megfizetni a rezsim és a Kim-dinasztia túlélése érdekében. Feltételezhető, hogy a gazdasági visszaesés valamilyen mértékben mégiscsak lassítja majd a nukleáris és a rakéta-program folytatását. Ami pedig Phenjannak a diplomáciai egyeztetésekre való készségét illeti, önmagában a szankciók enyhítésének az ígérete még nem valószínű, hogy tárgyalóasztalhoz ülteti Kim Dzsongunt, mivel annak nem lenne számottevő hozadéka a már bevezetett, szinte teljes „önizoláció” miatt.

Kilátások

Joe Biden a 2021 elején történt hivatalba lépését követően nem sokkal bejelentette, hogy felülvizsgálja az USA Észak-Koreára vonatkozó politikáját. Ez április végén be is fejeződött, ám nem részletezték az új politika tartalmát; a hivatalos bejelentés megmaradt annál az általánosításnál, hogy az egyfajta arany középútként a Barack Obama elnök fémjelezte passzív „stratégiai türelem” (kivárás) és a Donald Trumpot jellemző személyes és túlságosan előreszaladó elnöki szerepvállalás között helyezkedik el (Einhorn, 2021). Megállapítható, hogy 2021 első félévében érdemi fejlemény nem történt, és bár a hivatalos retorika nem ezt sugallja, az új kormányzat KNDK-politikája egyre jobban emlékeztet az Obama-időszak kivárásra játszó stratégiájára. A közeljövőben nem is várható változás, hiszen az észak-koreai „térfele” Kim Dzsongun figyelme és energiája a növekvő gazdasági nehézségek leküzdésére összpontosul. A jelenlegi csendes patthelyzet – amikor is



Phenjan nem provokál, Washington pedig „békén hagyja” – láthatólag megfelel a régióban Kínának, Oroszországnak és, pragmatikus módon, Japánnak is. Egyedül Mun Dzsein dél-koreai elnök értékeli majd kudarcnak a saját politikai céljai szempontjából, ha ez az év sem hoz előremozdulást a Korea-közi párbeszédben, valamint a KNDK és a nemzetközi közösség kapcsolatában.

Irodalomjegyzék

- Albert, Eleanor (2020). North Korea's Military Capabilities. *Council on Foreign Relations*. A letöltés ideje: 2021. május 12. <https://www.cfr.org/backgrounder/north-koreas-military-capabilities>.
- Boynton, Robert S. (2015). North Korea's Abduction Project. *The New Yorker*. A letöltés ideje: 2021. május 5. <https://www.newyorker.com/news/news-desk/north-koreas-abduction-project>.
- Cha, Victor (2021). Covid Helped Isolate North Korea in a Way Sanctions Never Could. So What Happens Now? *NBC*. A letöltés ideje: 2021. április 20. <https://www.nbcnews.com/think/opinion/covid-helped-isolate-north-korea-way-sanctions-never-could-so-ncna1257143>.
- Csoma Mózes (2018). A Koreai-félszigeten tapasztalható enyhülés háttere. *NKE Stratégiai Védelmi Kutatóközpont, Elemzések*, 10. A letöltés ideje: 2021. június 15. http://www.mat.hu/hun/downloads/docs/SVKK_2018_10.pdf.
- Csoma Mózes (2021). *Korea története* (bővített kiadás). Budapest: Antall József Tudásközpont.
- Einhorn, Robert (2021). The Rollout of the Biden Administration's North Korea Policy Review Leaves Unanswered Questions. *Brookings Institute*. A letöltés ideje: 2021. június 18. <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2021/05/04/the-rollout-of-the-biden-administrations-north-korea-policy-review-leaves-unanswered-questions/>.
- French, Paul (2005). *North Korea: The Paranoid Peninsula*. London: Zed Books.
- Go Myong-Hyun (2021). North Korea's New Byungjin: Nuclear Development and Economic Retrenchment. *The Asan Institute for Policy Studies*. A letöltés ideje: 2021. április 30. <https://en.asaninst.org/contents/north-koreas-new-byungjin-nuclear-development-and-economic-retrenchment/>.

- Kerr, Paul (2003). North Korea, U.S. Meet; Pyongyang Said to Claim Nukes. *Arms Control Association*. A letöltés ideje: 2021. április 25. <https://www.armscontrol.org/act/2003-05/news/north-korea-us-meet-pyongyang-said-claim-nukes>.
- Lankov, Andrei (2015). *The Real North Korea: Life and Politics in the Failed Stalinist Utopia*. Oxford: Oxford University Press.
- Lankov, Andrei (2020). Behind the Hype: Russia's Stance on North Korea. *Carnegie Moscow Center*. A letöltés ideje: 2021. május 3. <https://carnegie.ru/commentary/82892>.
- Lee, Inyeop (2018). North Korean Nuclear Crises. In: *Politics in North and South Korea: Political Development, Economy, and Foreign Relations*. London: Routledge. 151–169. o.
- Mezei Tibor (2021). Az ENSZ-szankciók hatása a Koreai Népi Demokratikus Köztársaságra. *KKI-elemzések*, 16. A letöltés ideje: 2021. május 10. https://kki.hu/wp-content/uploads/2021/04/KE_2021_12_UN_KNDK_ENSZ_szankciok_hatasa_MT.pdf.
- MissileThreat* (2020). North Korean Missile Launches & Nuclear Tests: 1984–Present. A letöltés ideje: 2021. július 20. <https://missilethreat.csis.org/north-korea-missile-launches-1984-present/>.
- Nikitin, Mary Beth D. (2021). North Korea's Nuclear Weapons and Missile Program. *Federation of American Scientists*. A letöltés ideje: 2021. április 29. <https://fas.org/sgp/crs/nuke/IF10472.pdf>.
- North Korea in the World* (2020). China–DPRK Merchandise Trade Volume. A letöltés ideje: 2021. április 22. <https://www.northkoreaintheworld.org/china-dprk-total-trade>.
- NTI* (2018). North Korea. A letöltés ideje: 2021. május 10. <https://www.nti.org/learn/countries/north-korea/nuclear/>.
- Panda, Ankit (2020). *Kim Jong Un and the Bomb: Survival and Deterrence in North Korea*. London: Hurst and Co.
- Perlez, Jane és Sang-hun, Choe (2013). China Hints at Limits to North Korea Action. *The New York Times*. A letöltés ideje: 2021. április 22. <https://www.nytimes.com/2013/04/08/world/asia/from-china-a-call-to-avoid-chaos-for-selfish-gain.html>.
- United Nations Office for Disarmament Affairs* (2020). Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons. A letöltés ideje: 2021. május 3. <https://www.un.org/disarmament/wmd/nuclear/npt/>.



-
- Wertz, Daniel (2018). The U.S., North Korea, and Nuclear Diplomacy. *National Committee on North Korea*. A letöltés ideje: 2021. április 30. <https://www.ncnk.org/resources/briefing-papers/all-briefing-papers/history-u.s.-dprk-relations>.
- Wertz, Daniel (2019). China–North Korea Relations. *National Committee on North Korea*. A letöltés ideje: 2021. március 23. <https://www.ncnk.org/resources/briefing-papers/all-briefing-papers/china-north-korea-relations>.

Franciaország vagy függetlenség? Új-Kaledónia és a függetlenségi népszavazás

France or Independence?

The New Caledonian Independence Referendum

Wiszt Diana

https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2021.2.4

Összefoglaló: Új-Kaledónia közeledik a Nouméa-egyezmény értelmében tartandó harmadik, egyben utolsó függetlenségi népszavazásához. Az 1998-as megegyezés immár 23 éve biztosítja a békét a szigeten. Az önrendelkezési folyamatáról szóló első két történelmi választás során (2018-ban és 2020-ban) a szavazók enyhe többsége adta le a voksát a Franciaország tengerentúli területe (speciális közösségi) státusz fennmaradása mellett, ám az eredményeken megmutatkozott a tartós etnikai megosztottság – ami bizonytalan jövőképet vetített előre, és növelte a stabilitást veszélyeztető kockázatokat. A lojalistáknak és a függetlenségpártiaknak – a 2021. december 12-én esedékes referendum eredményétől függetlenül – párbeszédet kell kezdeniük a régóta fennálló nézeteltérések megoldása és a békés kormányzás folytatásának a biztosítása érdekében.

Az elemzés Új-Kaledónia múltjára és jelenére igyekszik rávilágítani – a kontextusra, amelyből a mostani helyzet kibontakozott –, valamint megvizsgálja az első két választás eredményét. Emellett görcső alá veszi, hogy a ma érzékelhető társadalmi nyugtalanság milyen hatással lehet a régió stabilitására, és a szigetország miért is bír kulcsfontosságú stratégiai jelentőséggel Franciaország és Kína számára.

Kulcsszavak: Új-Kaledónia, Franciaország, függetlenség, népszavazás, kanak, Nouméa

Abstract: *New Caledonia is approaching the last referendum of three such votes on its self-determination process under the Nouméa Accord, that has overseen peace in the island for almost two and a half decades. During the first two historic referendums in 2018 and in 2020, slight majority of the voters decided to remain with France; however, the results reveal a persistent ethnic divide over*



independence, indicating uncertain future and strengthening risks to stability. Regardless of the outcome of the third vote that will take place on 12 December 2021, loyalists and independentists need to start dialogues in order to resolve the differences and ensure the continuation of peaceful governance.

This paper seeks to shed light on the past and present of New Caledonia, the context in which the present situation had unfolded, examines the results of the past two votes, while also looking at how the ongoing social unease may influence the stability of the region, as well as why the archipelago is a key strategic interest for France and for China.

Keywords: *New Caledonia, France, independence, referendum, kanak, Nouméa*

Bevezetés

A James Cook kapitány által felfedezett és Skócia után elnevezett délcsendes-óceáni Új-Kaledónia 1853 óta tartozik hivatalosan Franciaországhoz; mára az egyik legfontosabb francia tengerentúli terület, amely *sui generis* státuszt visel. Új-Zéland és Pápua Új-Guinea után a harmadik legnagyobb szigetcsoport a térségben: a fősziget hossza 400, szélessége 50 km. Stratégiai elhelyezkedése és nyersanyagkészlete miatt a megtartása kulcsfontosságú Franciaország számára. Magas hegyei értékes nikkel- és krómkészleteket rejtene; egyes becslések szerint a világ nikkelkészletének negyede a szigeten található. A teljes földterülete 18.564 km² (*New Caledonia Travel*, é. n.), a kizárólagos gazdasági övezete 1,3 millió km²-nyi területre terjed ki (*Pew Trusts*, é. n.), ezzel Új-Kaledónia révén Franciaország a világ második legnagyobb kizárólagos gazdasági övezetével rendelkezik (*The Economist*, 2016). Őslakosai a kanakok. A 2019-es népszámlálási adatok (*ISEE*, 2019) alapján a szigetcsoport 270 ezer lakosának 41 százaléka vallja magát kanaknak; az európaiak a népesség 24 százalékát adják, a fennmaradó 35 százaléket az egyéb etnikumú (polinéz, malinéz, indonéz, vietnami stb.) népesség teszi ki.

A szigetek a francia gyarmatosításuk (1853) után viszonylag rövid időn belül fegyventeleppé váltak, egyúttal az érckészlet felfedezését követően nagy ütemű kitermelés vette kezdetét. Mivel várható volt,

hogy az őslakosok tiltakozni fognak, a franciák – a sziget mindössze 10 százalékát kitevő – rezervátumokba kényszerítették a kanakokat (Winslow, 1991). Az erőszakos gyarmatosításra válaszul 1878-ban felkelés tört ki. Az őslakosok 1887-től a bennszülött törvény (*Code de l'indigénat*) alá tartoztak, és ez a szegregáció a második világháború végéig fennmaradt. A kanakok nem szavazhattak, a gyerekek nem tanulhattak az anyanyelvükön, állami oktatásban is csak korlátozottan részesülhettek. 1946-ban az addig gyarmati státuszú Új-Kaledóniából Franciaország tengerentúli területe lett, de a jogokat csak fokozatosan terjesztették ki rájuk: 1951-től végre az őslakosok is szavazati jogot szereztek, 1953-ban pedig a sziget minden lakója francia állampolgárságot kapott, emellett kimondták a szabad költözés jogát is.

Az első függetlenségi népszavazást 1958-ban tartották (*République Française, Légifrance*, 1958), s azon a szavazók 98 százaléka a Franciaországhoz tartozás mellett döntött, ezzel egyidejűleg a Kaledón Unió, Új-Kaledónia akkori egyetlen pártja további autonómiát kért Párizstól. A következő évek során felgyorsult a nikkellal kitermelése, új külföldi partnerek jelentek meg. Franciaország, hogy megerősítse a területen játszott szerepét, nyílt bevándorlási politikát folytatott annak érdekében, hogy fokozatosan többségbe kerüljenek a maradáspártiak a szeparatistákkal szemben. Ahogy az akkori francia miniszterelnök fogalmazott (*ICRA International*, 2018): „hosszú távon a bennszülött nacionalista követelés csak úgy kerülhető el, ha a nem őshonos közösségek alkotják a demográfiai többséget”.

A második világháborútól kezdődően fokozatosan újabb erőt kapott kanak függetlenségi mozgalom fő célja a földtulajdon visszaszolgáltatása és az oktatás reformja volt; Kanak Népiskola néven saját iskolahálózatot is kiépítettek. A következő évtizedekben Párizs tíz olyan törvényt alkotott, amely jelentősen bővítette a helyi autonómiát. Az 1970-es évek végére megosztottá vált a még mindig egyetlen politikai formáció, a Kaledón Unió. A szeparatisták Kanak Szocialista Nemzeti Felszabadítási Front (*Front de Libération Nationale Kanak et Socialiste*, FLNKS) néven alapítottak pártot, és fő céljukul a bevándorlás csökkentését, valamint a nikkellből származó bevételek újraelosztását tűzték



ki. Velük szemben megjelent a lojalista párt (*Rassemblement pour une Calédonie dans la République*, RPCR), amely a Franciaországhoz tartozásért küzd. Az FLNKS az újonnan függetlené vált szomszédos szigetállamoktól is komoly támogatást kapott, amelynek megerősítése és a térségbeli dekolonizációs politikák miatti aggodalmak következtében alakult meg a Csendes-óceáni Fórum (Fisher, 2018), amely mára a régió egyik legfontosabb politikai szervezete lett.

A szocialista François Mitterrand 1981-es megválasztásától a kanak szeparatista mozgalom új esélyt várt a céljaik véghezviteléhez, a reményeik azonban nem igazolódtak be: az általuk kikiáltott Kanak Szocialista Köztársaságot senki sem ismerte el. A feszültség megállíthatatlanul növekedett az etnikai csoportok között, és az 1980-as évek közepére a területen egyfajta polgárháborús helyzet alakult ki. Franciaország javaslatára 1987-ben megtartották a második függetlenségi népszavazást (*France24*, 2018), miután az ENSZ Új-Kaledóniát viszszatette a gyarmati területek listájára. A szeparatisták a szavazói listát nehezményezték a legfőképpen, ugyanis azok az állampolgárok is jogosultak voltak a választásra, akik csupán 3 éve tartózkodtak a területen, ami jelentősen csökkentette az őslakosok befolyását. Emellett az is komoly problémát jelentett, hogy Párizs eleinte nem támogatta, hogy az ENSZ megfigyelői is ellenőrizhessék a folyamatot. A bojkott ellenére 59 százalékos részvétellel megtartott választáson kevesebb mint 2 százalék szavazott a függetlenségre. Ez a csalódottság 1988-ra kulminálódott: a kanakok megtámadták a francia rendőröket, és tűzokat ejtettek Ouvéa-szigeten fekvő gossanahi barlangban (APR Editor, 2018). A több emberélelet is követelő konfrontáció, valamint a Franciaország-ellenes regionális kampány sikere végül párbeszédre kényszerítette a nagyhatalmat.

Párizs a két párt vezetőjével, Jean-Marie Tjibaou-val (FLNKS) és Jacques Lafleurrel (RPCR) 1988 nyarán aláírta a Matignon–Oudinot-egyezményt (Philippon és Gnipate, 2018). A megállapodással létrejött a jelenlegi tartományi felosztás (Déli, illetve Északi tartomány, továbbá a Lojalitás-szigetek), valamint függetlenségi népszavazást tűztek ki 1998-ra, amelyre korlátozott listát állítottak, így azon csak azok

jogosultak a voksolásra, akik 1988-ban már a szigeten laktak, illetve az utódaik. Az egyezmény kitért a másik nagy problémára is: kitzte a nikkeltermelés és az abból származó bevételek újraelosztását. A tízéves átmeneti időszak során Új-Kaledónia autonómiája fokozatosan bővült, és úgy tűnt, a területre béke és gazdasági fejlődés vár.

Az egyezmény megvalósítása azonban nem volt problémamentes. Kevesebb mint egy évvel a szerződés megkötése után egy radikális szeparatista kanak meggyilkolta a békére törekvő függetlenségi vezetőt, a mozgalom vezéralakját, Jean-Marie Tjibaou-t. A feszültség nem csökkent, ezért 1991-ben a vezetők a népszavazás elhalasztásáról hoztak döntést, mert attól tartottak, hogy a bizonytalan és ingatag helyzet újabb polgárháborút szülne. Míg a szeparatisták azt remélték, hogy az átmeneti időszak alatt elég tapasztalatot gyűjthetnek a függetlenné váló ország irányításához, addig a lojalisták abban bíztak, hogy a következő évek gazdasági fejlődése és az újraelosztás meggyőzi a kételkedőket is arról, hogy biztonságos jövő csak Franciaország mellett lehetséges. Az említett vezetői döntést az 1998. május 5-én aláírt Nouméa-megállapodással (*République Française, Légifrance*, 1998) tették hivatalossá, amelyben 2018-at tűzték ki a népszavazás legvégső határidejeként. Ez az egyezmény ismerte el elsőként a kanak identitást, létrehozta a kongresszust, kezdeményezte a hatalom viszszafordíthatatlan átruházását Új-Kaledóniára – a honvédelem, a nemzetbiztonság, a külügy, az igazságszolgáltatás és a pénzügy kivételével, amelyek felett továbbra is Párizs rendelkezik. Emellett a terület *sui generis* státust kapott.

Az említett két megállapodás összesen három évtizedig biztosította a fejlődést és stabilitást a területen. Új-Kaledónia – és főleg a fővárosa, Nouméa – mára a térség gazdaságilag egyik legfejlettebb területe lett. A szigetcsoporton magas az életszínvonal, az egy főre jutó GDP a csendes-óceáni térségben a legmagasabbak között van: 2018-ban átlagosan 38.270 dollárnak felelt meg (McDonald, 2020). A növekvő egyenlőtlenségek (Goulard, 2018) azonban egyre nagyobb feszültséget okoztak, így nagyon fontos cél lett a gazdasági egyensúly helyreállítása is. A bányászat fellendülésével a teljes népesség



életszínvonalának kellett volna javulnia, ehelyett a bérolló tovább nőtt. A fiatalok 36 százaléka munkanélküli, a megélhetési költségeket pedig az import és a nikkeltől való gazdasági függés egyre feljebb nyomja. 2008-ban a lakosság 17 százaléka ragadt a szegénységi küszöb alatt, s ez az arány azóta sem javult. A mai napig nagyon sok problémát okoz, hogy a kanak fiatalokat nem sikerül integrálni sem a gazdasági életbe, sem az oktatási rendszerbe, ez pedig szórványos erőszakhoz, lemorzsolódáshoz, drogok használatához vezet, főleg Nouméa St. Louis nevű negyedében. Egy ENSZ-jelentés szerint a kanakok társadalmi helyzete kétségbeejtő, zömében szegénységben élnek, és megfelelő iskolai végzettség nélkül a foglalkoztatásban is alig vesznek részt; a változásnak alig vannak jelei (*Human Rights Council*, 2011).

A 2018-as és a 2020-as referendum

Az erősödő politikai megosztottság és a továbbra is fennálló társadalmi nyugtalanság miatt rögtön volt az út a népszavazás kitűzéséig. A különbségek egyre jobban kiéleződtek, a szavazás komoly kockázati tényezőket rejtett magában. A kongresszus az egyezmény alapján lehetséges legkésőbbi időpontra, 2018. november 4-re tűzte ki az első választás megtartását. A Nouméa-egyezmény kimondja, hogy amennyiben az első népszavazáson többségbe kerülnek az elszakadást támogató szavazatok, a kongresszus egyharmadának a jóváhagyásával két éven belül újabb szavazást lehet tartani (Dayant, 2018). Nemleges döntés, vagyis a Franciaországban maradás esetén három népszavazást engedélyeztek, azzal a kikötéssel, hogy ha mindegyik eredménye „nem”, a pártoknak párbeszédet kell folytatniuk a fennálló problémák megoldása érdekében. Az egyezmény legfőbb célja, hogy az erőszak minden formájának elejét vegyék, ennek érdekében kétéves átmeneti periódusnak kell követnie a szavazásokat; így – a harmadik referendum eredményétől függően – 2023-ban vagy kiáltja a függetlenségét a terület, vagy egy negyedik szavazás zárja le és véglegesíti a folyamatot (Roger, 2021).

Új-Kaledónia az önrendelkezést célzó folyamata során az első két népszavazáson elutasította a függetlenséget. 2018-ban 56,7 százalék tette le a voksát az anyaország mellett, és 43,3 százalék szavazott az elszakadásra (Tromeur, 2019). A döntés nem volt váratlan, hiszen az előzetes közvélemény-kutatások jelentős különbséget jeleztek a két tábor között (Peteisi, 2020), azonban a magas, 81 százalékos részvételi arány és az elszakadás ilyen nagyarányú támogatottsága meglepetés volt. Az eredmény a kongresszusban meglévő egyensúlyt is tükrözte. A 2020. október 4-i, második népszavazás is a függetlenség ellenzőinek a többségét bizonyította (53,26%), az etnikai alapú függetlenség támogatása azonban nem várt módon megerősödött: 46,74 százalék szavazott rá igennel. A részvételi arány tovább nőtt, 85,6 százalékra; ez a több mint 4 százalékos növekedés egyértelműen a függetlenségi pártoknak volt köszönhető. Míg 2018-ban az igenek és a nemek között 18.000 szavazat különbség volt, ezt a függetlenségi pártok majdnem a felére, 10.000 szavazat alá csökkentették (Commission de contrôle, 2020).

A szavazásra jogosult választópolgárok listája évek óta a vita középpontjában áll: mindkét fél vitatja a legitimitásukat. 2015-ben a képviselők az ENSZ-hez fordultak jogorvoslatért. Az állításuk beigazolódt: a nemzetközi szervezet megállapította, hogy a francia felügyeleti bizottságok valóban a lojalistáknak kedveztek. Ennek elkerülése érdekében 2016-ban és 2017-ben az ENSZ delegáltjai is részt vettek a lista előkészítési folyamatának a felügyelésében. Az egyezmények pedig kimondják, hogy minden kanaknak joga van a függetlenségi népszavazáson való részvételre, a más etnikumokhoz tartozóknak viszont 2014-et megelőzően legalább 20 éves ott-tartózkodást kell bizonyítaniuk.

A szeparatisták – a vártnál kisebb 2018-as különbségen felbátorodva – megerősítették a helyzetüket (a kongresszusban is), a maradáspártiakat azonban tovább gyengíti a fokozatos fragmentáció; a pártjaik számára egyértelmű kihívást jelent az együttműködés. A függetlenségpártiaknak a kampánystratégiája meglepően sikeresnek bizonyult az ifjúság körében (Dayant, 2020a). A közösségi média sikeres használatával nemcsak a kanak, hanem általában az új-kaledóniai fiatalokat is elérték:



közülük sok első szavazót is meggyőztek a függetlenség szükségességéről. A 2020-as népszavazáson a részvétel növekedése szintén a szeparatistáknak kedvezett, ugyanis azoknak, akik a korábbi referendumon tartózkodtak, a többségük ez alkalommal a függetlenség mellett adta le a voksát. A második választáson az „igen” szavazatok aránya több mint 3 százalékkal nőtt meg, ami 11 ezerrel több szavazatot jelentett.

1. ábra¹

Az új-kaledóniai 2020-as függetlenségi népszavazás eredményének területi eloszlása

Csökken a szavazatok közötti különbség

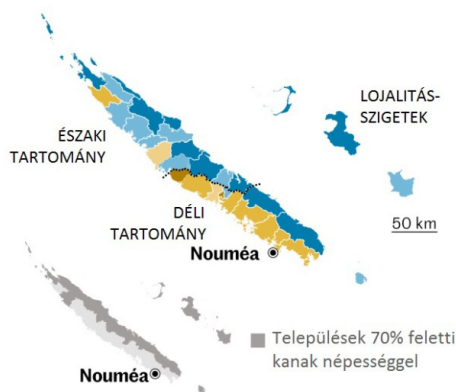
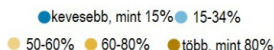
«Szeretné, ha Új-Kaledónia teljes szuverenitást szerezne és függetlenné válna?»

Részvételi eredmények (%)

Népszavazás
2018. november 4.



A községenként leadott "nem" szavazatok aránya (%)



Infográfia *Le Monde*

Forrás: Francia Belügyminisztérium

Megjegyzés: kék: függetlenségpártiak; zöld: maradáspártiak.

¹ Forrás: Roger, 2020.

Ami biztosan látszik, az az, hogy a szavazási minták megdermedtek, s egyik fél sem tudta jelentősen megerősíteni a szavazóbázisát. A referendum etnikai, földrajzi és társadalmi jellegét (Dayant, 2020b) a második népszavazás eredménye is visszatükrözte – e megosztottság Új-Kaledónia politikai háttéréből fakad. Általánosságban elmondható, hogy azokon a településeken, ahol magasabb a kanak lakosok aránya (Északi tartomány és a Lojalitás-szigetek), határozott igennel szavaznak (80–90 százalék) a függetlenség mellett, míg a nemleges szavazat a legnépesebb és leggazdagabb Déli tartományban élő többnemzetiségű közösségekben mutatott hasonlóan magas rátát. Nouméában a függetlenség ellen 70,86 százalék szavazott. Kivételek ott is vannak, s nem minden kanak támogatja a függetlenséget – ahogy a többi etnikum sem feltétlenül maradáspárti. A függetlenségpártiak ugyanakkor az Új-Kaledónián kívüli területekre is ki akarják terjeszteni a szavazójogot: klánkapcsolatokra hivatkozva missziókat indítottak a környező szigetekre – ahol a lakosság körülbelül 39 százalékát a kanakok adják –, hogy ők is szavazhassanak. Különösen a Melanéziai Lándzsahegy Csoport nevű szervezet támogatja az elszakadást.

Az ismertté vált adatok szerint az eddigi tartózkodók földrajzilag éppen a függetlenségpárti területekről kerülnek ki, s ez esélyt adhat a két fél szavazatai közti különbség csökkentésére – azonban a szeparatisták csak akkor tudják behozni a lemaradásukat, ha sikerül meggyőzniük a tartózkodókat a részvételük fontosságáról, és csökken a lojalisták elkötelezettsége. A demográfiai adatok szintén a függetlenségpártiaknak kedveznek, ugyanis az először szavazó kanak fiatalok száma egyre növekszik, a többi etnikumé viszont folyamatosan esik vissza. Fontos megemlíteni azonban, hogy bár a kanak népesség egyre jelentősebb arányúvá válik, a nem őslakosok összességében továbbra is többséggel rendelkeznek a területen.



Jövőkép

A szavazás körüli napokban, hetekben jelentősen megnő a társadalmi nyugtalanság, aggasztóak a hetekig tartó tüntetések. A megszaporodik a gyűjtőlogatások és az útblokádok száma, a rendőrség közbeavatkozása szükséges és elkerülhetetlen. Mindez a francia kormány szerepvállalásának a hiányából is fakad. Párizs nincs könnyű helyzetben: egyszerre a döntőbírója, a megfigyelője és a résztvevője a folyamatnak, megfelelni pedig egyik félnek sem tud. A függetlenségpártiak szerint a francia kormány kivételez lojalistákkal (2018-ban például a kampányanyagaikon szerepeltethették a francia trikolort – a brosrákat akkor be is tiltották), eközben a lojalisták azt nehezményezik, hogy az új francia miniszterelnök, Jean Castex kinevezése óta lazábbá vált a kapcsolat Franciaország és Új-Kaledónia között. A francia médiaérdeklődés az elmúlt két évben feltűnően megesappant, amit a lojalisták cserbenhagyásnak élnek meg. Emmanuel Macron és Jean Castex egyaránt hallgatásba burkolózott a második kampány alatt, s azt hangsúlyozták, hogy a helyi kongresszuson múlik a döntés. A helyzet kiéleződésével azonban Franciaország is elkezdte komolyan venni Új-Kaledónia függetlenségének a lehetőségét, így a két kormány képviselői 2021. június elején, Párizsban, tárgyalásokat folytattak a jövőbeli kétoldalú kapcsolataikról. A lehetséges függetlenségnek az immár nem tabuként történő kezelése jelentős változás a kormányzati stratégiában, amely dominóeffektust indíthat el.

A francia kormány évente 1,3 milliárd euróval járul hozzá Új-Kaledónia költségvetéséhez (Kelly, 2020), s ezzel a GDP-je több mint 15 százalékát biztosítja. Függetlenség esetén ez a támogatás is megszűnne. A lojalisták az 1980-ban függetlenné vált Vanuatu példájával igyekeznek meggyőzni a kételkedőket, hogy szuverén országgént a jövőben Új-Kaledóniára is az elkerülhetetlen elszegényedés várna. „Nem élhetünk francia pénz nélkül” – érvelnek a maradáspártiak. A szeparatisták viszont úgy vélik, a nikkelbányászat helyi ellenőrzése elősegíti a független nemzet megalapozását. A fémek elsősorban rozsdamentes acél készítésére használják, azonban mivel az elektromos

járművekben használt legerősebb lítiumion-akkumulátorokhoz is nikkeltre van szükség, a kereslet várhatóan növekedni fog. A szigetcsoport a világ ötödik legnagyobb nikkeltermelője (*Australian Trade and Investment Commission*, é. n.) Indonézia, a Fülöp-szigetek, Oroszország és Ausztrália után (*Hertelendi Művek*, 2021). Az ipar kulcsfontosságú Új-Kaledónia gazdasága szempontjából: a külföldi bevételei zömét az adja. Az első számú exportpiaca Kína, amely 2019-ben több mint 1 milliárd dollár értékben vásárolt nikkelt (OEC. *The Observatory of Economic Complexity*, 2019), de a szigetcsoporton előállított ferronikkal 72 százaléka is az ázsiai óriásnál köt ki (Jeannin, 2020).

A sziget déli részén található Goro-bánya potenciálisan a világ egyik legnagyobb nikkeltermelője lehet, azonban a veszteséges működése miatt 2020 decemberében a francia állam és a tulajdonosok megpróbálták eladni a svájci Trafigurának (Maclellan, 2020). Az tranzakció nemcsak heves ellenállást váltott ki a függetlenségpárti csoportokból, de Új-Kaledónia kormányának összeomlását is maga után vonta (Barrett, 2021). Végül a több hónapos tárgyalás után kialakított feltételekkel 2021 márciusában az újonnan megválasztott – egyben az első, függetlenségi pártok által uralt – kabinet megállapodást kötött az üzem jövőjéről. Az egyezménnyel végre megoldódni látszik a terület egyik legfontosabb, az 1960-as évek óta fennálló problémaköre is, és megtörtént a békés jövő biztosításának a legfontosabb lépése: Új-Kaledónia értékes nikkelkészleteinek a tulajdonlása, a kapcsolódó tevékenységek irányítása és a bevételek újraelosztása. Mindez nemcsak a szeparatista és a lojális csoportok közti, hanem a francia kormánnyal folytatandó együttműködés révén is lehetőséget nyújt a békés fejlődésre és gazdasági gyarapodásra. Az új megállapodás szerint a szigetcsoport 51, a svájci székhelyű Trafigura 19, a Prony Resources pedig 30 százalékos részesedéssel bír az üzemben; továbbá a szerződés szigorúbb környezetvédelmi normák betartását követeli meg, és karbonsemlegességet tűz ki 2040-re (Sanderson, 2021). Habár nem részvényesként, de ipari tanácsadóként a Tesla is részt vesz az üzletben: segíti a környezeti fenntarthatóság javítását, valamint a gyártás, szállítás és tárolás folyamatának az átalakítását.



Az új amerikai partnerségnek köszönhetően előreláthatólag Új-Kaledónia nikkeliiparának a Kínától való függése is csökkenni fog.

A Nouméa-egyezmény értelmében 2022-ig döntést kell hozni Új-Kaledónia jövőjéről (Fisher, 2020), az eddigi tapasztalatok pedig azt mutatják, hogy az eredmény még szorosabb lesz a következő választáson, 2021. december 12-én. Amennyiben akkor az elszakadást támogatók kerülnek többségbe, egy meghatározott átmenet után Új-Kaledónia független lesz. A megosztottság és a társadalmi nyugtalanság miatt azonban a szavazás eredményétől függetlenül kritikus fontosságú lesz a párbeszéd. Az ENSZ dekolonizációs alapelvei szerint négy lehetőség áll a terület előtt: függetlenség, kétféle partnerség, illetve a Franciaországhoz tartozás.

Regionális következmények

Bármilyen eredménnyel is zárul a referendumfolyamat, annak stratégiai következményei lesznek mind Franciaországra, mind a csendes-óceáni régióra. Párizs számára nagy a tét: a térségben jelen levő utolsó európai hatalomként igen fontos a jövő szempontjából, hogy megtartsa a stratégiai jelentőséggel bíró Új-Kaledóniát (Fisher, 2013, 29. o.). A szigetszoportot annak földrajzi elhelyezkedése és jelentős nikkellkészlete következtében politikai és gazdasági eszközként is fel tudja használni. Azonban döntőbíróként, érdekeltként és Új-Kaledónia politikájának résztvevőjeként nincs könnyű helyzetben: fenn kell tartania a semlegességét, miközben egyértelmű érdeke a terület megtartása. A szigetek birtoklásával Párizs teljes körű legitimitást élvezhet csendes-óceáni hatalomként is. Ezáltal nem csupán a tagja maradhat a Csendes-óceáni Közösségnek, de a nagyhatalmi szerepét is megerősítheti az ENSZ Biztonsági Tanácsában, az Európai Unióban, a NATO-ban, valamint az Amerikai Egyesült Államok szövetségeseiként. A tengerentúli területeinek köszönhetően Franciaország az USA után a világ második legnagyobb kizárólagos gazdasági övezetével rendelkezik (*The Economist*, 2016).

Új-Kaledónia függetlenedése a többi tengerentúli területre is hatással lenne, legfőképpen a Csendes-óceánon, ahol a polinéz vezetők is a szeparációt támogatják. Párizs katonai jelenléte továbbra is tartós és stabil Nouméában, hiszen államérdeke a térség biztonságának a fenntartása. Mint Emmanuel Macron jelezte, fokozott figyelmet szentelnek az indiai és a csendes-óceáni térségnek is, továbbá a Kína terjeszkedését akadályozó francia–indiai–ausztrál stratégiai tengely kialakításának a szükségességét hangsúlyozta (Vey, Rose és Grebler, 2018). Nouméa számára ez a francia jelenlét nemcsak gazdaságilag éri meg, de stabilitást és a fokozódó térségbeli versenytől védelmet is nyújt. Mindazonáltal fontos megemlíteni, hogy már nem Franciaország a szigetcsoporthoz legnagyobb kereskedelmi partnere, Kína ugyanis háttérbe szorította (McDonald, 2020): a területéről az export több mint 50 százaléka Kínába irányul. Új-Kaledónia egyik legfontosabb kihívása a jövőre nézve egyértelműen a gazdasága diverzifikálása, azaz a nem kínai külföldi befektetőknek a szigetcsoporthoz vonzása lesz.

Bár Canberra hivatalosan semleges álláspontot képvisel Új-Kaledónia függetlenségi népszavazásával kapcsolatban, nem titok, hogy az ausztrál kormánynak érdeke a francia jelenlét fenntartása a szomszédságában, mivel a függetlenség kikiáltásának beláthatatlan következményei lennének a tágabb csendes-óceáni térségben. Ausztráliának nagyon fontos, hogy olyan, megfelelő erőforrásokkal rendelkező nyugati szövetségese van a régióban, mint Franciaország, különösen mostanában, amikor geostratégiai változások zajlanak: az Egyesült Államok kivonul a térségből, közben viszont új szereplők csatlakoznának be a régió mindennapjaiba. A térség stabilitásának a fenntartása tehát kulcsfontosságú számára, ennek érdekében a dél-csendes-óceáni védelmi együttműködésen alapuló stratégiai partnerségét is megerősítette Párizssal (*Australian Government. Department of Foreign Affairs and Trade*, 2017). A szigetcsoporthoz potenciális függetlensége viszont veszélybe sodorhatja a Canberra és Párizs közötti védelmi megállapodást, amely az ausztrál haditengerészet számára hozzáférést biztosít a szigetcsoporthoz francia katonai támaszpontjaihoz. Fontos hangsúlyozni, hogy a két ország regionális prioritásai nem egyeznek



meg. Míg Franciaország stratégiai értéket és a globális vezetői törekvésének eszközét látja Új-Kaledóniában, addig Ausztráliának a régió stabilitása a legfontosabb (Firth, 2018).

Habár a kereskedelmet érintő szankciók ellenére e téren Ausztrália legjelentősebb partnere továbbra is Kína, ez utóbbi függ jobban a két ország közötti gazdasági kapcsolatokról, tekintettel a déli kontinensről importált nyersanyag iránti igényére. A köztük lévő, egyre növekvő feszültség nem új keletű, azonban úgy tűnik, még tovább tud súlyosbodni a helyzet. Két felbontott szerződést, majd a régió védelmében folytatandó katonai fegyverkezés bejelentését követően Kína határozatlan időre felfüggesztette a magas szintű gazdasági egyeztetéseit a szigetországgal. A feszültségek kiéleződése közepette nem könnyű megtalálni a legmegfelelőbb retorikát Pekinggel szemben. De az Egyesült Államok szövetségeseként a régiós konfliktusok kezelését illetően Ausztrália és Új-Zéland hasonló álláspontot képvisel: közös nyilatkozatukban együttes erővel ítélték el a Dél-kínai-tengerrel kapcsolatos kínai „destabilizációs törekvéseket” (Hurst, 2021).

Annak ellenére, hogy a régió a Donald Trump által meghirdetett politika, az „*America First*” során kevesebb figyelmet kapott, következőképpen meggyengültek az ottani szövetségi rendszerei, az Egyesült Államok számára továbbra is egyértelmű prioritást élvez az Indo-Csendes-óceán. A 2019-es kormányzati adatok szerint az Ázsiai és Csendes-óceáni Gazdasági Együttműködés (*Asia-Pacific Economic Cooperation*, APEC) államaival folytatott kereskedelme meghaladta a 3,2 billió dollárt (*Office of the United States Trade Representative*, 2019), míg a régióba irányuló közvetlen külföldi befektetéseinek az értéke 1,4 billió dollárt tett ki (*Statista*, 2019).

Egyelőre úgy tűnik, hogy kompromisszumok helyett Joe Biden is hasonló, feltartóztató külpolitikát tervez a régióban, s a legfontosabb biztonságpolitikai kockázatként Kínát jelölte meg. A kampánya alatt ígért, az ázsiai óriással szembeni kemény fellépést az elmúlt hónapok eseményei is bizonyítják: az elődje által Kínára kivetett büntetővámokat nem oldotta fel, sőt további ottani cégek kapcsán vezetett be szankciókat, s továbbra is védi és fegyverekkel látja el Tajvant. Az

ázsiai NATO-nak is nevezett négyoldalú biztonsági együttműködés, a Quad (India, Japán, Ausztrália, USA) a központi eleme lesz Biden Ázsia-stratégiájának, amelynek célja Kína terjeszkedésének az ellen-súlyozása.

Míg az USA-nak 56 hivatalos szövetségese van, addig Kína majd-nem minden szomszédjával konfrontációba került már. A szövetségi rendszerei tekintetében elmarad Amerikától, de helyette beruházá-sokkal és jelentős kereskedelmi partnerségek kiépítésén keresztül nö-veli a globális gazdasági és politikai befolyását. Az utóbbi években így Kína nemcsak jelentős és kikerülhetetlen kereskedelmi partnere lett a térségbeli országoknak, de Trump protekcionista gazdaságpolitikája sem kedvezett az amerikaiak ottani megítélésének. A gazdasági kapcsolatai erősítése érdekében várhatóan újra fog indulni az USA-nak az Át-fogó és Előremutató Csendes-óceáni Partnerséghez (*Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership*, CPTPP) való csatlakozásáról szóló dialógus. Ahhoz, hogy az Egyesült Államok szö-vetségesei hajlandóak legyenek fellépni Kínával szemben, nemcsak politikailag, de gazdaságilag is érdekeltnek kell lenniük. Így az USA sikere nagyban függ majd a kompromisszumra való készségétől – de egyelőre kérdéses, hogy mennyire tudja újradefiniálni magát, és a multilateralizmus bajnokaként visszatérnie. Az azonban bizonyos, hogy a két ország közötti kiélezett versengés jelentős hatással lesz a térség politikai és gazdasági formálódására.

Peking a gazdasági és politikai térhódítása érdekében hatalmas beruházásokat valósít meg a térségben; az elmúlt évtizedben Auszt-rália után a régió második legnagyobb támogatójává nőtte ki magát. A terjeszkedése fő célja a stratégiai infrastruktúrák létrehozása, a he-lyi erőforrások megszerzése, valamint a nemzetközi fórumokon való támogatottságának a növelése. A megfigyelések szerint elsősorban azokat a pénzhiánnyal küzdő országokat célozza meg, amelyek keve-sebb francia támogatást és védelmet élveznek. A korábbi francia-brit kondomíniumba, az 1980-ban függetlenné vált Vanuatuba már jelen-tős összegeket fektetett be. Az 54 millió dolláros kínai hitel segítsé-gével megépített luganville-i kikötő, amelyet az ausztrál Lowy Intézet



szerint azzal a szándékkal építettek, hogy nagy hadihajókat is tudjon fogadni (*Radio New Zealand*, 2018), jelenleg a legnagyobb csendes-óceáni rakodópart. Habár a kínai és vanuatui kormány is határozottan tagadja a létesítmény katonaitámaszpont-jellegét (Wroe, 2018), a szomszédos országok és nagyhatalmak komoly aggodalmukat fejezték ki, és válaszul növelték a környező szigetállamok támogatását.

A kínai jelentét fokozódása miatt sokan attól tartanak, hogy egy független Új-Kaledónia az erőforrásai iránti szükségleteik következtében kiszolgáltatottá válik a terjeszkedő hatalmaknak, például Kínának – a lojális pártok a kampánystratégiájukat főleg e fenyegetés köré építették fel. Bár Új-Kaledóniát gazdaságilag visszavetné a francia támogatás elvesztése, a referendum eredményétől függetlenül is igaz, hogy a kínai kereskedelmi, turisztikai és beruházási kapcsolatok, illetve az ázsiai óriás által jelentett szilárd piac nélkül már szinte lehetetlen elképzelni a szigetcsoport jövőjét. 2018-ban Új-Kaledónia Kínába irányuló exportja 1,06 milliárd dollár volt, ez a terület kivitelének több mint 50 százaléka (McDonald, 2020). Pekingnek a jelenleg francia érdekeltség alá tartozó szigeten megmutatkozó, ilyen nagymértékűvé vált befolyása komolyan megkérdőjelezi a francia védelem és feltartóztatás hatékonyságát.

Új-Kaledónia azért is tölt be nagyon fontos szerepet a térségben, mert az elmúlt 30 évben a stabilitás mintapéldája volt – a zavargások visszatérése azonban a régióban is elkerülhetetlenül növelné a nyugtalanságot. A szigetcsoport jövőjének újradefiniálása egybeesik a csendes-óceáni térség stratégiai fejleményeivel, és amennyiben függetlenségre tesz szert, azzal reményt ad a térségbeli és a karib-tenge-ri területek szeparatista mozgalmainak, s ezzel súlyosan visszavetné Franciaország befolyását e régiókban.

Az aranyban és rézben gazdag Bougainville, amely 1700 km-re fekszik Új-Kaledóniától északra, 2019-ben elsöprő többséggel, 98 százalékos támogatottsággal döntött a Pápua Új-Guineától való elszakadás mellett (Jorari és Doherty, 2020). Francia Polinézia sem örül a Franciaországtól való függésének, a 2004-es törvénymódosítások alkalmával ugyanis nem kapták meg maradéktalanul a célul kitűzött

autonómiákat (McDonald, 2020). Mindeközben Nyugat-Új-Guinea (Pápua) az Indonéziától, a jelentős katonai támaszponttal rendelkező Guam pedig az Egyesült Államoktól való függetlenedés lehetőségeit járja körül. A helyzetet az sem segíti, hogy Franciaország – a várakozásokkal ellentétben – még mindig csak szerény összeggel (évi százmillió dollárral) támogatja a térséget. A nagyhatalmi szerepe ellenére ez aránytalanul kevés az Ausztráliától érkező pénzügyi támogatáshoz (1,44 milliárd ausztrál dollár, azaz 1,08 milliárd amerikai dollár) képest (*Australian Government*, 2020), ami további feszültségeket okoz a térség egyik legfontosabb kormányközi szervezetén, a Csendes-óceáni Szigetek Fórumán (*Pacific Islands Forum*, PIF) belül is (MacLellan, 2016). A népszavazás eredményétől függetlenül – akár elszakad, akár szélesebb körű autonómiát szerez – Új-Kaledóniának meg kell határoznia a saját fejlődési stratégiáját, és meg kell erősítenie a kapcsolatait mind a szomszédos csendes-óceáni szigetállamokkal, mind pedig a regionális nagyhatalmakkal.

Konklúzió

A 2018-as és a 2020-as referendum eredménye jól tükrözi a társadalmon belüli éles kontrasztot és a függetlenség ügye kapcsán továbbra is fennálló mély etnikai megosztottságot. Az 1998-as egyezmény értelmében a harmadik választást 2021. december 12-re tűzték ki, ám a függetlenségpártiak minimális győzelme sem jelentene valódi megoldást az új-kaledóniaiak problémájára. Márpedig annak ellenére, hogy a szavazásra nem jogosultak és a lojalisták együttesen a sziget lakosságának több mint a felét alkotják, a helyiek jelentős része támogatni fogja a Francia Köztársaság elhagyását. Látszólag Új-Kaledónia függetlenségi népszavazása így zsákutcába vezet, s nem jelent valódi gyógyírt a több évtizedes sebekre – ez pedig Franciaország számára is megnehezíti, hogy pártatlan szervezője és megfigyelője legyen az önrendelkezési folyamatnak. A felek között a jövőbeni kormányzásról folytatandó párbeszéd kiemelt fontosságú a megbékélés szempontjából.



A helyzetet tovább nehezíti a Covid19-járvány gerjesztette gazdasági bizonytalanság és visszaesés, a nikkelkészletek jövőbeli piacaival kapcsolatos aggályok, valamint a kínai kapcsolatok körüli nemzetközi feszültség. A következmények beláthatatlanok – mégpedig nemcsak Új-Kaledóniára nézve, de a tágabb régióra is –, miközben az új partnerségek stratégiai változásokat indítanak el a térségben. Franciaország számára kihívást fog jelenteni a szükséges semlegesség megőrzése, ha meg akarja tartani Új-Kaledóniát és a többi tengerentúli területét. Nem csupán a stratégiai érdekeltségei forognak kockán, de a globális vezetői szerepe is.

Irodalomjegyzék

- APR Editor (2018). Blood in the Pacific: 30 Years on from the Ouvéa Island Cave Massacre. *Asia Pacific Report*. A letöltés ideje: 2021. június 8. <https://asiapacificreport.nz/2018/05/07/blood-in-the-pacific-30-years-on-from-the-ouvea-island-massacre/>.
- Australian Government (2020). Stepping-up Australia's Engagement with Our Pacific Family. A letöltés ideje: 2021. június 8. <https://www.dfat.gov.au/geo/pacific/engagement/Pages/stepping-up-australias-pacific-engagement>.
- Australian Government. Department of Foreign Affairs and Trade (2017). Joint Statement of Enhanced Strategic Partnership Between Australia and France. A letöltés ideje: 2021. június 9. <https://www.dfat.gov.au/geo/france/Pages/joint-statement-of-enhanced-strategic-partnership-between-australia-and-france>.
- Australian Trade and Investment Commission (é. n.). Export Markets – New Caledonia. A letöltés ideje: 2021. június 15. <https://www.austrade.gov.au/australian/export/export-markets/countries/new-caledonia/industries>.
- Barrett, Jonathan (2021). New Caledonia's Government Collapses over Independence, Nickel Unrest. *Reuters*. A letöltés ideje: 2021. június 9. <https://www.reuters.com/article/uk-newcaledonia-independence-france/new-caledonias-government-collapses-over-independence-nickel-unrest-idUKKBN2A30OH>.
- Commission de contrôle (2020). Résultats Définitifs. Référendum du 4 octobre 2020. Nouvelle-Calédonie. *Haut-Commissariat de la*

- République Française*. A letöltés ideje: 2021. június 9. <http://www.nouvelle-caledonie.gouv.fr/content/download/6849/53341/file/R%C3%A9f%C3%A9rendum%20du%204%20octobre%202020%20-%20R%C3%A9sultat%20d%C3%A9finitifs.pdf>.
- Dayant, Alexandre (2018). New Caledonia's Independence Referendum Explained. *Lowy Institute*. A letöltés ideje: 2021. június 8. <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/new-caledonia-independence-referendum-explained>.
- Dayant, Alexandre (2020a). New Caledonia: A Vote Lost, Yet Independence Advocates Claim a Win. *Lowy Institute*. A letöltés ideje: 2021. június 9. <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/new-caledonia-vote-lost-yet-independence-advocates-claim-win>.
- Dayant, Alexandre (2020b). The Demographic Influence in New Caledonia's Next Referendum. *Lowy Institute*. A letöltés ideje: 2021. június 11. <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/demographic-influence-new-caledonia-s-next-referendum>.
- Firth, Stewart (2018). Instability in the Pacific Islands: A Status Report. *Lowy Institute*. A letöltés ideje: 2021. június 9. <https://www.lowyinstitute.org/publications/instability-pacific-islands-status-report>.
- Fisher, Denise (2013). *France in the South Pacific*. Canberra: Anu E Press. A letöltés ideje: 2021. június 9. <https://press-files.anu.edu.au/downloads/press/p241101/pdf/book.pdf>.
- Fisher, Denise (2018). New Caledonia Prepares for Crucial Independence Vote. *ASPI Strategist, Australian Strategic Policy Institute*. A letöltés ideje: 2021. június 8. <https://www.aspistrategist.org.au/new-caledonia-prepares-for-crucial-independence-vote/>.
- Fisher, Denise (2020). Protests Over Mining and Independence Hit New Caledonia. *ASPI Strategist, Australian Strategic Policy Institute*. A letöltés ideje: 2021. június 12. <https://www.aspistrategist.org.au/protests-over-mining-and-independence-hit-new-caledonia/>.
- France24* (2018). High Turnout As French Pacific Territory Votes on Independence. A letöltés ideje: 2021. június 8. <https://www.france24.com/en/20181103-new-caledonia-polls-open-independence-referendum-vote-french-territory-france>.
- Goulard, Sebastien (2018). New Caledonia: Moving Beyond the Independence Debate. *The Diplomat*. A letöltés ideje: 2021. június 8. <https://thediplomat.com/2018/11/new-caledonia-moving-beyond-the-independence-debate/>.



- Hertelendi Művek* (2021). Fémek, amelyek nélkül nem képzelhető el a jövő autóipara. A letöltés ideje: 2021. június 28. <http://www.plasmatech.hu/femek-amelyek-nelkul-nem-kepzelheto-el-a-jovo-autoipara.html>.
- Human Rights Council* (2011). Report of the Special Rapporteur on the Rights of Indigenous Peoples, James Anaya. Addendum. The Situation of Kanak People in New Caledonia, France. A/HRC/18/35/Add.6. A letöltés ideje: 2021. június 10. https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/SR/A_HRC-18-35-Add6.pdf.
- Hurst, Daniel (2021). China Accuses Morrison and Ardern of 'Gross Interference' on Xinjiang and South China Sea. *The Guardian*. A letöltés ideje: 2021. június 15. <https://www.theguardian.com/world/2021/jun/01/china-accuses-morrison-and-ardern-of-gross-interference-on-xinjiang-and-south-china-sea>.
- ICRA International* (2018). Kanaky: Victoire du non au référendum sur l'autodétermination. A letöltés ideje: 2021. június 8. <https://www.icrainternational.org/actualites/?post=kanaky-victoire-du-non-au-referendum-sur-lautodetermination>.
- ISEE* (2019). Une mosaïque pluriethnique. *ISEE Institut de la statistique et des études économique en Nouvelle Calédonie*. A letöltés ideje: 2021. június 10. <https://www.isee.nc/population/recensement/communautes>.
- Jeannin, Alain (2020). Nickel: les bons chiffres de la Nouvelle-Calédonie dans le grand bain de la mondialisation. *FranceInfo*. A letöltés ideje: 2021. június 16. <https://lalere.francetvinfo.fr/nouvellecaledonie/nickel-les-bons-chiffres-de-la-nouvelle-caledonie-dans-le-grand-bain-de-la-mondialisation-896962.html>.
- Jorari, Leanne és Doherty, Ben (2020). Bougainville Independence High on Agenda As Ishmael Toroama Elected President. *The Guardian*. A letöltés ideje: 2021. június 9. <https://www.theguardian.com/world/2020/sep/23/bougainville-independence-high-on-agenda-as-ishmael-toroama-elected-president>.
- Kelly, Lidia (2020). Voting Heavy in New Caledonia Referendum on Independence from France. *Reuters*. A letöltés ideje: 2021. június 12. <https://www.reuters.com/article/newcaledonia-independence-france-idINKBN26P07M>.
- MacLellan, Nic (2016). France and the Forum. *Inside Story*. A letöltés ideje: 2021. június 10. <https://insidestory.org.au/france-and-the-forum>.

- Maclellan, Nic (2020). New Caledonia's Triple Opportunity. *Inside Story*. A letöltés ideje: 2021. június 14. <https://insidestory.org.au/new-caledonias-triple-opportunity/>.
- McDonald, Joshua (2020). China's Shadow Looms As New Caledonia Decides Whether to Leave France. *South China Morning Post*. A letöltés ideje: 2021. június 10. <https://www.scmp.com/week-asia/politics/article/3103562/chinas-shadow-looms-new-caledonia-decides-whether-leave-france>.
- New Caledonia Travel* (é. n.). Geography. A letöltés ideje: 2021. június 9. <https://www.newcaledonia.travel/en/geography>.
- OECD. *The Observatory of Economic Complexity* (2019). New Caledonia. A letöltés ideje: 2021. június 16. <https://oec.world/en/profile/country/ncl>.
- Office of the United States Trade Representative (2019). U.S.-APEC Bilateral Trade and Investment. A letöltés ideje: 2021. június 16. <https://ustr.gov/countries-regions/japan-korea-apec/apec/us-apec-trade-facts>.
- Peteisi, Medriko (2020). Référendum: ces sondages qui restent confidentiels. *France Tv Info. Nouvelle Calédonie 1ere*. A letöltés ideje: 2021. június 12. <https://lalere.francetvinfo.fr/nouvellecaledonie/une-campagne-pauvre-en-sondages-870716.html>.
- Pew Trusts (é. n.). New Caledonia, Pew Bertarelli Ocean Legacy. A letöltés ideje: 2021. június 8. <https://www.pewtrusts.org/en/projects/pew-bertarelli-ocean-legacy-new-caledonia>.
- Philippon, Laura és Gnipate, Steeven (2018). Des accords, une poignée de mains et un destin commun pour la Nouvelle-Calédonie. *France Tv Info, La 1ere*. A letöltés ideje: 2021. június 8. <https://lalere.francetvinfo.fr/accords-poignee-mains-destin-commun-nouvelle-caledonie-598687.html>.
- Radio New Zealand (2018). Speculation in Canberra at China's Plan for Vanuatu Wharf. A letöltés ideje: 2021. június 9. <https://www.rnz.co.nz/international/pacific-news/354670/speculation-in-canberra-at-china-s-plan-for-vanuatu-wharf>.
- Radio New Zealand (2020). Concerns About Future of New Caledonia's SLN Deepen. A letöltés ideje: 2021. június 12. <https://www.rnz.co.nz/international/pacific-news/422546/concerns-about-future-of-new-caledonia-s-sln-deepen>.
- République Française, *Légifrance* (1958). Proclamation du 4 octobre 1958 des résultats des votes émis par le peuple français à l'occasion de



- sa consultation par voie de referendum. *République Française*. A letöltés ideje: 2021. június 8. <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000571394>.
- République Française, Légifrance* (1998). Accord sur la Nouvelle-Calédonie signé à Nouméa le 5 mai 1998. *Légifrance*. A letöltés ideje: 2021. június 8. <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000555817>.
- Roger, Patrick (2020). En Nouvelle-Calédonie, les clivages se creusent après le second référendum sur l'indépendance. *Le Monde*. A letöltés ideje: 2021. június 12. https://www.lemonde.fr/politique/article/2020/10/05/en-nouvelle-caledonie-les-clivages-se-creusent-apres-le-second-referendum-sur-l-independance_6054808_823448.html.
- Roger, Patrick (2021). Nouvelle-Calédonie: vers un ultime référendum sur l'indépendance avant la fin de l'année. *Le Monde*. A letöltés ideje: 2021. június 10. https://www.lemonde.fr/politique/article/2021/06/01/nouvelle-caledonie-vers-un-ultime-referendum-sur-l-independance-avant-la-fin-de-l-annee_6082411_823448.html.
- Sanderson, Henry (2021). Tesla to Become Adviser on Nickel Project in Bid to Secure Key Metal. *Financial Times*. A letöltés ideje: 2021. június 12. <https://www.ft.com/content/fe50829f-045b-4134-9089-4b650c544d91>.
- Statista* (2019). Direct Investment Position of the United States in Asia Pacific from 2000 to 2019. A letöltés ideje: 2021. június 16. <https://www.statista.com/statistics/188604/united-states-direct-investments-in-the-asia-pacific-region-since-2000/>.
- The Economist* (2016). Daily Chart Drops in the Ocean: France's Marine Territories. A letöltés ideje: 2021. június 9. <https://www.economist.com/graphic-detail/2016/01/13/drops-in-the-ocean-frances-marine-territories>.
- Tromeur, Françoise (2019). Nouvelle-Calédonie: tout savoir sur le référendum de 2018. *France Tv Info. Nouvelle Calédonie Iere*. A letöltés ideje: 2021. június 8. <https://lalere.francetvinfo.fr/nouvellecaledonie/longs-formats-il-y-a-un-referendum-767665.html>.
- Vey, Jean-Baptiste, Rose, Michel és Grebler, Dan (2018). Macron Wants Strategic Paris-Delhi-Canberra Axis Amid Pacific Tension. *Reuters*. A letöltés ideje: 2021. június 10. <https://www.reuters.com/article/us-australia-france/macron-wants-strategic-paris-delhi-canberra-axis-amid-pacific-tension-idUSKBN11330F>.

- Winslow, Donna (1991). Land and Independence in New Caledonia. *Cultural Survival*. A letöltés ideje: 2021. június 10. <https://www.culturalsurvival.org/publications/cultural-survival-quarterly/land-and-independence-new-caledonia>.
- Wroe, David (2018). The Great Wharf from China, Raising Eyebrows Across the Pacific. *The Sydney Morning Herald*. A letöltés ideje: 2021. június 13. <https://www.smh.com.au/politics/federal/the-great-wharf-from-china-raising-eyebrows-across-the-pacific-20180411-p4z8yu.html>.

Olaszország migrációs politikája a 2014-es válság után

Italy's Migration Policy After the 2014 Crisis

Kalas Vivien

https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2021.2.5

Összefoglaló: Noha Európa legtöbb országa a tömeges bevándorlás okozta válságot csupán 2015-ben tapasztalta meg, Olaszország partjainál ennél korábban, már 2014-ben nagy számban megjelentek az Afrikából útnak indult illegális határátlépők. A migránskérdés a mai napig problémát okoz Olaszországban és Európában egyaránt, s már a negyedik különböző színezetű és összetételű olasz kormány próbál megoldást találni rá. Kutatásomban arra kerestem a választ, hogy az általuk alkalmazott módszerek valóban az ideológiájuktól függenek-e, vagy fellelhető egy olyan stratégia is, amely kormányokon átívelőként jellemezhető. A válasz megtalálásához az elmúlt hat év politikai gyakorlatának az áttekintésére és összehasonlítására volt szükség, amelyhez történeti, illetve összehasonlító módszert alkalmaztam. A kutatás eredményeképpen megállapítható, hogy az afrikai államok és az Európai Unió felé képviselt álláspont egységes volt valamennyi ciklusban, különbség csak a belügyi szabályozás terén tapasztalható.

Kulcsszavak: összehasonlító módszer, Olaszország, migráció, kormányzati ciklusok, bevándorláspolitikai

Abstract: *Though most countries in Europe experienced the crisis caused by the huge influx of migrants only in 2015, a large number of illegal immigrants from Africa have already arrived to the coasts of Italy in 2014. This problem is still relevant today and four different Italian governments have tried to find a solution since 2014. In the research I wanted to explore whether the political practice depended on ideology or there is a strategy that is constant under governments? To the answer, I examined the political practice of the last six years with the help of historical and comparative methods. The research showed that Italy's objectives for Africa and the European Union were the same over the years, only the Italian asylum policy was different.*

Keywords: *comparative method, Italy, immigration, governments, migration policy*

Bevezetés

Az Olaszországba érkező külföldiek száma az 1970-es évek második felétől emelkedett meg jelentősen, mindaddig az elvándorlók aránya bizonyult a magasabbnak. Az első bevándorlási törvény is csupán 1986-ban született meg (Caponio és Graziano, 2011). 2019-ben az ország teljes népességének – 60,3 millió főnek – 8,8 százaléka, vagyis 5,3 millió lakosa származott máshonnan. A legtöbben Romániából, Albániából, illetve Marokkóból költöztek át a mediterrán államba (*Tuttitalia.it*, n. a.). Az olasz területen jogszerűen tartózkodók számánál azonban sokkal nehezebb megbecsülni azokat, akik a Földközi-tengeren át, hajóval, illegálisan érkeztek oda.

Az elmúlt néhány esztendőben jelentős mértékben megnövekedett az Európa – és azon belül is az Európai Unió – határainál megjelenő bevándorlók száma. A biztonságosabb, jobb életben reménykedő, ám sok esetben dokumentummal nem rendelkező emberek egyrészt a Közel-Kelet irányából, másrészt Afrikából indultak el, abban reménykedve, hogy menedékkjogra találnak a kontinensen. Olaszország – Európa egyik tengeri határaként – különösen sok menekülttel találta magát szemben, és megoldást kellett találnia a helyzetükre. Míg 2013-ban csupán 43 ezer ember kelt át valamilyen módon a tengeren, addig egy évvel később az olasz hatóságok már több mint 170 ezer afrikai érkezésével szembesültek (Tanács-Mandák, 2018). E közel 400 százalékos növekedés miatt tekintem a 2014-es esztendőt az olasz migrációs válság kezdetének.

Az elemzésben Matteo Renzi miniszterelnökségének 2014-es kezdetétől 2020 októberéig – vagyis az Európai Bizottság új migrációs és menekültügyi paktumára vonatkozó javaslatának az ismertetését követő hónapig – tekintem át, hogy hogyan változott az illegális határátlépőkkel kapcsolatos olasz politika. Megvizsgálom, hogy milyen döntéseket vonatkoztak az egyes kormányok döntése értelmében azokra, akik már az ország területén tartózkodtak, Róma milyen egyeztetéseket folytatott a különböző afrikai államokkal a bevándorlás megfékezése érdekében, illetve milyen elvárásokat fogalmazott



meg az Európai Unió felé, és a tagországok a teljesítésük terén mennyire mutatkoztak partnernek. Végezetül kitérek arra, hogy Olaszország számára valóban előrelépést jelent-e az uniós testület legújabb kezdeményezése.

Olaszországnak kezdettől fogva két fő célja volt, és ahogyan azt a későbbiekben látni fogjuk, a különböző kormányokon átívelve, mindig azok határozták meg a partnerállamokhoz való viszonyát, valamint a migráció kezelésével kapcsolatos álláspontját. Az egyik, hogy az Afrikából útra kelni szándékozó menekültek közül a lehető legtöbbet a kibocsátó kontinensen tartsanak. Ennek érdekében számos egyeztetést, illetve együttműködést folytattak és folytatnak – elsősorban Líbiával, ám Tunézia szerepvállalása is felértékelődött az utóbbi időkben. Az olasz politikai vezetés másik prioritása, hogy az Európába érkező bevándorlókkal kapcsolatos problémákat ne kizárólag a frontországoknak kelljen megoldaniuk, hanem e területen is érvényesüljön az európai uniós tagállamok közötti szolidaritás, és valamennyi nemzet vegye ki a részét a migráció kezeléséből. Az viszont, hogy az adott kormány miképpen szabályozta a menekültek partszállását és az olaszországi tartózkodását, ciklusonként változott – legfőképpen személyektől, ideológiától függően.

A Renzi-kormány migrációs politikája

Matteo Renzi, a balközép Demokrata Párt (*Partito Democratico*, PD) politikusa 2014 februárjában, párttársa, a korábbi kormányfő, Enrico Letta lemondását követően lett az ország miniszterelnöke. A posztot csupán 2016 decemberéig töltötte be, mert miután a választópolgárok egy népszavazáson elutasították az alkotmányos reformterveit, úgy döntött, távozik a végrehajtó hatalom éléről. Renzi belügyminiszternek a PD koalíciós partnerének (az akkori nevén: Új Jobbközép) a vezetőjét, Angelino Alfánót választotta, külügyminiszternek pedig a szintén PD-s Paolo Gentilonit tette meg.

Matteo Renzi a hivatalba lépésekor az Olaszországot egyre nagyobb mértékben sújtó tömeges bevándorlás problémáját kapta

„örökségül”. A Földközi-tengeren keresztül Európába érkező emberek elsősorban Líbiából indultak útnak egy jobb élet reményében. A nagy többségük nem líbiai állampolgárságú volt, hanem nigériai, szenegáli vagy éppen tunéziai, de Marokkóból és Egyiptomon át is nagy számban érkeztek bevándorlók olasz területre. Az elvándorlásuk hátterében több ok is meghúzódik. Az életüket fenyegető fegyveres konfliktusok előli menekülés mellett a fekete kontinens népességének az egyre gyorsabb ütemű növekedése a másik vezető tényező, hiszen annak hatására a szegénység, az éhezés és a munkanélküliség mind gyakoribb jelenség a harmadik világ országaiban. Az 1970-es években, az olajválságot követően sokan vállaltak munkát Líbiában a szubszaharai régióból, ám ott a 2010-es esztendőк polgárháborúi következtében belpolitikai instabilitás alakult ki, a külföldi állampolgárok pedig nem találtak munkát, és kicsúszott a talaj a lábuk alól. A globalizációs folyamatok eredményeképpen akkor már sokkal több információval rendelkeztek Európáról, az ottani életszínvonalról, így sokan viszonylag hamar rászánták magukat a továbbindulásra. Ezért a migráció kezeléséhez nem csupán belpolitikai szabályozásra volt szükség, de Renzinek tárgyalnia kellett az afrikai országokkal, illetve az Európai Unióval is.

Az olasz kormányfő afrikai megbeszéléseinek a legfőbb célja az volt, hogy a bevándorlók ne keljenek útra a kontinensről, és ennek érdekében Olaszország kész volt pénzadományok és befektetések révén elősegíteni a migrációt kiváltó okok megszűnését, továbbá hatékony fellépést szeretett volna elérni az embercsempészekkel szemben is. Renzi ezért a hivatalba lépése után nem sokkal, már 2014 márciusában Tunéziába látogatott, hogy egyeztetéseket folytasson ottani kollégájával arról, miképpen lehetne szorosabbra fűzni a két ország közötti együttműködést az illegális bevándorlás terén, továbbá a Földközi-tenger fokozottabb ellenőrzéséről is megállapodtak (*Ansamed*, 2014).

Néhány hónappal később, augusztusban az olasz miniszterelnök Egyiptomba utazott, ahol egyebek mellett a líbiai helyzetet is megbeszélte Abdel Fattáh al-Szíszi elnökkel. Renzi aggodalmát fejezte ki amiatt, hogy az arab állam belpolitikai bizonytalansága



a terrorizmus térhódításának kedvez, és tárgyalópartnere egyetértett vele abban, hogy a stabilitás megteremtése mindannyiuk közös érdeke, hiszen az nem csupán a fegyveres konfliktusoknak vethet véget, de a biztonságos környezet hozzájárulhat az elvándorlás mérséklődéséhez is (*RaiNews*, 2014). 2016-ban Líbiában nemzetközi támogatással megalakult a nemzeti egységkormány, a vezetője Fájez esz-Szarrádzs lett. A siker azonban nem volt teljes, az ország keleti és déli része ugyanis a nyugalmazott tábornok, Halifá Haftár irányítása alá került. Renzi Róma támogatásáról biztosította a líbiai kormányt, és az illegális bevándorlással összefüggésben az együttműködés mihamarabbi kialakítását sürgette (ám az csak a következő kormányzat idején született meg). Ugyanabban az esztendőben az olasz politikai vezetés csapatot küldött Líbiába, hogy kiképezzék az ottani katonai erőket az Iszlám Állam elleni küzdelemhez. A nemzetközi közösség irányvonalától eltérően azt is hangsúlyozták, hogy a terrorizmus visszaszorítása érdekében Haftárral is hajlandóak együttműködni (*Magyar Nemzeti Bank*, 2016). E megfontolás húzódhatott meg annak a szándéknak a hátterében is, hogy olasz közvetítéssel mozdítsák elő a két oldal közötti párbeszédet, s azzal segítsék a belpolitikai stabilizációt.

Az olasz döntéshozók mindeközben más afrikai kibocsátó országokkal is tárgyalásokat folytattak a migráció elleni harccal kapcsolatosan. Paolo Gentiloni külügyminiszter a Nigerben, Maliban és Szenegálban tett látogatása során kiemelte, hogy országa az Európai Unió segítségnyújtásán felül pénzügyi forrással is hozzájárul e stratégiaiul fontos államokban a határellenőrzés megerősítéséhez és az emberkereskedők elleni küzdelemhez. Nigernek egy 200 millió eurós hitel nyújtására tett ígéretet (Toelgyes, 2016). Az intézkedések azonban csak ideiglenesen bizonyultak eredményesnek: 2015-ben csökkent ugyan a Földközi-tengeren az olasz partokhoz érkezők száma, ám egy évvel később ismét több mint 180 ezer fő lépett illegálisan a mediterrán állam területére (*Statista*, 2021).

Az olasz vezetésnek az EU felé folytatott kommunikációját, de a tetteit is a közös válságkezelés és az egységes fellépés szorgalmazása jellemezte. 2014 második felében – júliustól decemberig – Olaszország

töltötte be az Európai Unió Tanácsának (Tanács) soros elnöki tisztségét, amit Görögországtól vett át, majd a fél év lejárta után Lettországnak adott át (így alkották az „elnöki trojkát”). Hagyományosan a tisztséget betöltő tagállam vezeti a tanácsi üléseket, s már idejekorán programokat szervez azokkal a legfontosabb kérdésekkel kapcsolatban, amelyekre az elnöksége idején különös hangsúlyt kíván fektetni. Matteo Renzi és kormánya az előttük álló hat hónap egyik prioritásként az illegális bevándorlással szembeni fellépést határozta meg. A céljaik között olyan intézkedések meghozatala is szerepelt, amelyek mind rövid, mind hosszú távon hatékonyak bizonyulnak az embercsempészek és a terrorizmus elleni küzdelemben. Emellett az afrikaiaknak nyújtandó anyagi és humanitárius segítséget ugyancsak fontos feladatnak tartották (*Parlamento europeo*, 2014). Ekkoriban, 2014 novemberében kezdődött meg az európai uniós tagállamok által létrehozott és olasz irányítás alatt álló Triton művelet. A kezdeményezés célja az volt, hogy az Afrikából menekülőket már a Földközi-tengeren megállítsák és visszafordítsák.

A Triton azonban nem jelentett teljes körű segítséget a Renzi-kormánynak, ugyanis a már partot ért bevándorlókkal kapcsolatban eredménytelenül próbált segítséget kérni a többi uniós tagállamtól. A szomszédos Franciaország egyszerűen lezárta a határait a területére igyekvő menekültek előtt, az olasz kormányfő pedig hiába érvelt amellett, hogy a migrációs válságra „Brüsszelben, nem pedig Lampedusán kell megoldást találni” (*Népszava*, 2015). A bevándorláshoz való viszony azt követően változott meg közösségi szinten, hogy 2015-ben már a görög határnál is megjelentek dokumentumokkal nem rendelkező, a Közel-Keletről útnak indult emberek. Az Európai Bizottság ennek hatására fogalmazta meg a közös problémakezelés szükségességét. Az Európai Tanács egy áprilisi rendkívüli ülésén – az olasz kormány kérésének eleget téve – a döntéshozók megháromszorozták a Triton műveletre fordítható forrás összegét, egy szeptemberi találkozáson pedig a Görögországban és Olaszországban lévő menekülteknek a tagországok közötti szétosztásáról döntöttek – az egymás iránti szolidaritás elvének megfelelően (*Az Európai Unió Hivatalos Lapja*,



2015). Az ülésen a politikusok erről a kérdésről minősített többséggel határoztak, így jogi értelemben nem jelentett akadályt, hogy Magyarország, Csehország, Szlovákia, Finnország és Románia nem támogatta azt. Az Európai Unió emellett anyagi és személyi erőforrást is küldött Olaszországba a menekültkérelmek gyorsabb elbírálásához.

2016-ban a Matteo Renzi vezette kormány egy javaslatot dolgozott ki az Európai Unió lehetséges szerepvállalására vonatkozóan (*Italian Government*, 2016). Egyebek mellett az afrikai kibocsátó és tranzitországokkal a beruházások és a biztonságpolitika területén való együttműködés kialakítását, valamint az unió külső határok megerősítését jelölték meg teljesítendő feladatként a közösség számára. Az olasz kormányfő azt javasolta, hogy azoknál a tagállamoknál, amelyek nem kívánják kivenni a részüket a menekültek áthelyezéséből és a kérelmek elbírálásából, ezt vegyék figyelembe a következő költségvetésből járó támogatások odaitélésekor.

Az uniós országok a bevándorlás ügyében a saját érdekeiket azért helyezhették előtérbe – és az olaszoknak éppen azért volt nehéz dolguk, amikor közös cselekvést sürgettek –, mert nem létezett egységes migrációs politika. 2014-ben – akárcsak ma – két európai egyezmény szolgált a menekültekkel kapcsolatos szabályozás alapjául. Az egyik a 2008-ban életbe lépett migrációs és menekültügyi paktum volt. A dokumentum aláírói a kölcsönös felelősségvállalás és szolidaritás érvényesülése érdekében célul tűzték ki az illegális bevándorlással szembeni hatékonyabb fellépést, a szabályszegőknek a származási országukba történő visszatelepítését, a határellenőrzés szigorítását, a kibocsátó államokkal való partnerkapcsolatok kialakítását, valamint egy közös menekültügyi rendszer létrehozását (*Council of the European Union*, 2008).

Az európai migrációs politika másik alappillére a dublini rendelet (Dublin III) jelenti, amelynek a jelenleg hatályos formáját 2013-ban fogadták el az Európai Unió vezetői, második alkalommal módosítva ezzel az 1990-ben megszületett dublini egyezményt. A politikai döntéshozók e rendeletben rögzítették a nemzetközi védelem iránti kérelmekre vonatkozó eljárásmódot. A jogszabály értelmében a

menedékkérelmet alapesetben az az állam köteles elbírálni, amelyen keresztül először lépett be a menedékkérő az Európai Unió területére (*Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, 2013). Az olyan frontországok számára, mint Olaszország, ez problémát jelentett, hiszen a földrajzi elhelyezkedéséből adódóan az Afrikából érkező tömegeknek az olasz partok jelentették az első találkozást Európával. Következésképpen más nemzeteket jogilag semmi sem kötelezte arra, hogy bevándorlókat vegyenek át a mediterrán államtól. Így 2018-ban Olaszországba érkeztek vissza a legmagasabb számban – több mint hatezer háromszázan – az úgynevezett „dublini transzferek”, vagyis azok a személyek, akiket más ország küldött vissza az elsődleges helyszínre a dublini rendeletre hivatkozva (Geddes és Pettrachin, 2020, 232. o.). 2019-ben is csupán némileg kevesebb, 5864 bevándorlót kényszerültek visszafogadni az olasz hatóságok (*Eurostat*, 2020).

A migrációt szabályozó 2014-ben hatályos olasz törvények, illetve alacsonyabb szintű jogforrások legfőbb sarokpontjai szerint a menedékkérelmet az országba érkezést követő nyolc napon belül kellett benyújtani az illetékes szerveknek. A további dokumentumokat az eljárás során pótlólagosan is bemutathatták. Azok, akik végül nem jogosultak a menekültstátuszra, indokolt esetben humanitárius védelemben részesülhettek. Ez utóbbi révén kétéves, de megújítható tartózkodási és munkavállalási engedélyt kaptak az érintettek. A Renzi-kormány ideje alatt érdemben nem változtattak e jogszabályokon. Ugyanabban az évben az olasz törvényhozás alsóháza az illegális olaszországi tartózkodást bűncselekmény helyett szabálysértésnek kívánta minősíteni, hogy a bevándorlóval szemben enyhébb eszközökkel lehessen és kelljen fellépniük a hatóságoknak. Az eljárásmód szerint a legszigorúbb esetben is csak kiutasítással kellett volna számolni. A szabályozást a kormányzó Demokrata Párt mellett az 5 Csillag Mozgalom (*Movimento 5 Stelle*, M5S) is támogatta, míg az Északi Liga (*Lega Nord*) keményebb fellépést követelt (Dömös, 2016). 2016 januárjában azonban a kormány – mivel nem sikerült megszereznie a parlament támogatását a módosításhoz – úgy határozott, hogy továbbra is bűncselekménynek minősül az illegális bevándorlás (*Partitodemocratico*, 2016).



A Gentiloni-kormány migrációs politikája

2016 decemberében, Matteo Renzi lemondását követően, a korábbi külügyminiszter, Paolo Gentiloni lett Olaszország miniszterelnöke. (Egy évvel később az államfő feloszlatta a parlamentet, ám Gentiloni a 2018. júniusi kormányalakításig hivatalban maradt.) Külügyminiszterének Angelino Alfano-t választotta, a belügyi tárcát pedig a Demokrata Párt egyik tagja, Marco Minniti kapta meg. A migráció kezelése terén – az előző politikai gyakorlattal megegyezően – Gentiloni és kormánya is az afrikai országokkal való együttműködésre és a közös európai felelősségvállalás elérésére törekedett.

Olaszország 2017 februárjában két jelentős megállapodást is kötött: az egyiket Tunéziával, a másikat Líbiával. Tunéziában külügyminiszteri szinten írtak alá szándéknyilatkozatot arról, hogy a jövőben szorosabbra fűzik az együttműködésüket az embercsempészek elleni küzdelem, a határellenőrzés, valamint a fejlesztéspolitika terén. A líbiai memorandumban ugyancsak az illegális migráció megfékezéséről és a bizonyos beruházások megvalósításáról egyeztek meg a vezetők. Emellett Marco Minniti helyi törzsekkel tárgyalt az ország déli határvédelmének a megerősítéséről, továbbá Róma anyagi támogatást nyújtott a líbiai parti őrség munkájához is (Colombo és Palm, 2019). Az olasz politikai vezetést – legfőképpen a belügyminisztert – számos kritika érte civil szervezetek és más politikai szereplők részéről amiatt, hogy a bevándorlók feltartóztatásáért cserébe elnézték a líbiai embertelen körülményeket.

Minniti a Líbiával szomszédos államba, Nigerbe is ellátogatott, ahol az olaszok a menekültek számára befogadóállomásokat hoztak létre. Az olasz kormány bejelentette, hogy anyagi és katonai erőforrással is hozzájárul ahhoz, hogy az útnak indulók jelentős részét már Nigerben meg lehessen állítani. A pénzügyi forrás biztosítása érdekében 2017-ben létrehozták az Afrika Alapot, amelyen keresztül nem csupán Nigert, de más országokat – Marokkót, Tunéziát vagy éppen Egyiptomot – is segíteni kívánták a terrorizmus és a migráció elleni harcban. Az alap indulótőkéje 200 millió euró volt, ami azonban a

következő esztendőre jócskán lecsökkent, és akkor már csupán 85 millió euróból tudtak gazdálkodni (Colombo és Palm, 2019).

A Gentiloni-kormány tevékenységének az egyik legfontosabb eredménye, hogy sikerült számottevően csökkentenie a Földközi-tengeren Európába érkezők számát. Míg 2016-ban összesen 181.436 fő kelt át a tengeren, addig 2017-ben ez a szám 117.153-re csökkent (*Statista*, 2021). Az előrelépés mégis csak viszonylagosnak tűnt, hiszen az olasz szigetekre kerülő menekültek ellátásának a feladata továbbra is elsődlegesen Olaszországra hárult. Az EU támogatásában bízva a kormányfő ismét Brüsszelhez fordult, s azt kérte, hogy a frissen érkező mentőhajók utasai, illetve a már menekülttáborokban élő bevándorlók befogadásából más nemzetek is vegyék ki a részüket. Paolo Gentiloni bírálta azokat az országokat, amelyek a segítségnyújtás helyett a határaik lezárása mellett döntöttek.

Az olasz migrációs szabályozás Gentiloni alatt nem változott jelentősen. Csupán a 2017-es magatartási kódex megalkotása jelentett új elemet – és szinte azonnal kritikát váltott ki sok érintettből. A „Minniti-kódexnek” is nevezett dokumentum a nem kormányzati szervezetek (NGO-k) mentőhajóira vonatkozó előírásokat tartalmazott. A szabályzat értelmében csak olyan hajó szállíthatott bevándorlókat olasz területre, amelynek a kapitánya aláírta a kódexet. Nekik a mentést a parti őrség irányítása alatt kellett ellátniuk, és nem mehettek be a libiai felségvizekre (*Italian Government*, 2017). Az előírásokat az ellenzéki Északi Liga és 5 Csillag Mozgalom is támogatta.

Az első Conte-kormány migrációs politikája

A 2018. márciusi választást követően csak hosszas tárgyalások után, júniusban alakult meg az 5 Csillag Mozgalom és az Északi Liga kormánykoalíciója. Miniszterelnöknek egy pártonkívüli egyetemi oktatót kértek fel, így Giuseppe Conte lett a kormányfő. A belügyminiszteri posztot Matteo Salvini, az Északi Liga politikusa töltötte be, a külügyi tárca élére pedig a független Enzo Moavero Milanese került. Conte a kialakult belpolitikai válság feloldása érdekében 2019 augusztusában lemondott a tisztségéről.



A Conte-kormány és az előző vezetés közötti kontinuitás megmutatkozott az Afrikával és az Európai Unióval kapcsolatos magatartásban is. A bő egy esztendő alatt folyamatos volt az afrikai államokkal való egyeztetés, amelyek során az olaszok legfontosabb tárgyalópartnerre továbbra is Líbia volt. Az EU irányába – ugyancsak a korábbi gyakorlattal összhangban – a kölcsönös felelősségvállalást és a kötelező kvóták bevezetését kommunikálták. A belügyi szabályozás terén azonban jelentős szigorítások történtek.

A két kormány ismét elkötelezte magát a 2008-ban kötött olasz–líbiai barátsági szerződésben foglaltak, többek között az illegális bevándorlás felszámolásának célja mellett. A 2018-as dokumentum értelmében olasz befektetésekért cserébe Líbia menekülteket fogad vissza az európai mediterrán államtól (Szilágyi, 2018). Róma hasonló egyeztetéseket folytatott más nemzetekkel, például Nigerrel, Tunéziával, illetve Csáddal is. Giuseppe Conte ugyanabban az évben egy, az olasz fővárosban tartandó nemzetközi konferencia rendezését jelentette be, amelyen a különböző szereplőkkel vitatják meg, hogy miképpen lehetne megteremteni a stabilitást az arab országban. Ugyanezen okból az olaszok azt is sürgették, hogy az ENSZ szüntesse meg a Líbiával szemben érvényben lévő fegyverembargót.

2018 júniusában Conte az uniós miniszterek elé tárt egy javaslatot, amelyben kormánya egy többszintű migrációs stratégia lehetséges alapjait fektette le (*Italian Government*, 2018). Kiemelte, hogy az Európai Unió jövője és hitelessége a fennálló válság kezelésétől függ, valamint hangsúlyozta, hogy széthúzás helyett közös megoldásra van szükség, amely egyebek mellett magában foglalja a bevándorlónak a tagországok közötti szétosztását is. A politikai döntéshozók tíz pontban foglalták össze a migrációs probléma strukturális kezelésére vonatkozó megfontolásaikat. Alappontként rögzítették, hogy elsőként, a kontinensen belüli más szabályozások kialakítása előtt, az Európába érkezők számát kell csökkenteni. Az olasz javaslat a kibocsátó országokkal való intenzívebb együttműködést, a külső határok védelmének megerősítését, a dublini rendszer reformjának szükségességét, az embercsempészekkel szembeni közösségi szintű fellépést, továbbá a

kvóták bevezetését tartalmazta. Később egy beszédében Conte álszentséggel vádolta meg az Európai Uniót, amit azzal indokolt, hogy az EU csak beszél a szolidaritás fontosságáról, a gyakorlatban viszont nem juttatja érvényre azt.

Az Olaszország területére lépő menekültekre vonatkozó jogszabályok az első Conte-kormány idején nagymértékben szigorodtak a korábbi rendszerekéhez képest. A változtatások kezdeményezése elsősorban Matteo Salvini belügyminiszter nevéhez fűződik. Első lépésként 2018 őszén a parlament elfogadta az úgynevezett Salvini-rendeletet (*European Council on Refugees and Exiles*, 2018). A jogszabályt nemcsak a jobboldali politikai erők, de a koalíciós partner is támogatta. A törvény többek között megszüntette a humanitárius védelem intézményét, és megnehezítette a menekültstátusz megszerzését. Salvini saját hatáskörben megtagadta a kikötési engedélyt egy-egy bevándorlót szállító hajótól is. Így tett 2018-ban az Aquariusszal, amelynek a fedélzetén hatszáz ember utazott, valamint a Diciottival. Ez utóbbi miatt százötven fő nem léphetett olasz földre. A következő esztendőben a civil szervezetek két újabb hajója kényszerült várakozásra: akkor az Open Armsnak és a Sea-Watchnak tiltotta meg Salvini – egy 2019 nyarán hozott új kormányrendeletre hivatkozva –, hogy kikössön (Tondo, 2019). A jogszabály az engedély megtagadását ugyanis indokolt esetben belügyminiszteri hatáskörbe sorolta, az azt megszegőkkel szemben pedig akár egymillió eurós bírságot is kiszabhatóvá tett. Az afrikai államokkal folytatott tárgyalások, valamint az újonnan elfogadott rendelet hatásosan csökkentette az illegális határátlépők számát. Már 2018-ban is csupán 23.037 volt azoknak a regisztráltaknak a száma, akik mentőhajóval, illetve csónakkal érkeztek az olasz partokhoz, 2019-ben pedig még ennél is kevesebben, 11.471-en jutottak ilyen módon el Olaszországba (*Statista*, 2021).



A második Conte-kormány migrációs politikája

Giuseppe Conte lemondását követően az államfő nem az előrehozott választás kiírása mellett döntött, hanem esélyt kívánt adni annak, hogy tárgyalások révén alakulhasson meg egy új kormánykoalíció. Reményei valóra váltak: 2019 szeptemberében az 5 Csillag Mozgalom és a Demokrata Párt egyezséget kötött, a miniszterelnök pedig ismét Conte lett. Az M5S politikusa, Luigi Di Maio töltötte be a külügyminiszteri posztot, a belügyi tárcát pedig a független Luciana Lamorgese vezette. (2021. február 13. óta Mario Draghi vezeti a kabinetet, de a két miniszter továbbra is a tisztségében maradt. A friss kormányra nem tér ki a jelen elemzés.)

Az elmúlt esztendő politikai gyakorlatához hűen, Olaszországnak Conte második kormányzati időszakában is a legfontosabb prioritásai közé tartozott a líbiai belpolitikai stabilizáció, az afrikai országokkal az embercsempészzettel és a határok ellenőrzésével kapcsolatos kooperáció, valamint az, hogy Rómának ne egyedül kelljen viselnie a migráció terhet, hanem más európai uniós nemzetek is vegyék ki a részüket a feladatok ellátásából.

2019 novemberében Lamorgese és a líbiai vezetés felülvizsgálta a Gentiloni-kormány által kötött 2017-es memorandumot, és új elemként többek között a következők kerültek bele: az arab ország befogadóállomásain élők körülményeinek a javítása; egy olyan humanitárius folyosó létrehozása, amelyen keresztül a menekültek biztonságban eljuthatnak Európába; Líbia déli határszakaszainak fokozottabb ellenőrzése; valamint az észak-afrikai ország számára juttatandó további segélyszállítmányok küldése (*Magyar Hírlap*, 2019). A megállapodást a jobb- és a baloldali pártok egyaránt bírálták: a Demokrata Párt képviselői a líbiai kormány kegyetlen bánásmódja feletti szemhunyaszt, az Északi Liga pedig a földközi-tengeri út egyszerűbbé tételét kifogásolta.

Tunéziával már a Renzi-kormány idején megkezdődtek az illegális bevándorlás megfékezésére irányuló tárgyalások. Az egyeztetések a későbbi olasz kormányok idején is folytatódtak, és Luigi Di Maio

megígérte az együttműködés megerősítését és továbbfejlesztését. Célként tűzte ki, hogy nagyobb számú – akár több száz – bevándorló visszaküldéséről egyezzenek meg. Ahhoz viszont, hogy kevesebben induljanak el Olaszországba, elengedhetetlen a tunéziai politikai stabilitás és gazdasági fejlődés megvalósítása. 2020 októberében a stratégiaileg szintén fontos Nigerrel közösen egy új cselekvési tervet dolgozott ki Róma. Nyolcmillió eurós támogatásért cserébe a nigeri kormány ígéretet tett arra, hogy a hatóságok nagyobb erőfeszítéseket tesznek a területükön feltartóztatott emberek integrálása, a munkavállalási lehetőségek biztosítása, valamint az embercsempészek elleni küzdelem érdekében (*InfoMigrants*, 2020).

Miután az Északi Liga kikerült a kormányból, enyhülésre lehetett számítani a menedékkérők helyzetével kapcsolatosan. Az előzetes várakozások részben be is igazolódtak, az új vezetés ugyanis 2019-ben egy rendeletet alkotott, amely szerint a menekültkérelmek elbírálását két évről négy hónapra csökkentik, hogy ezzel is rövidítsék a jogtalan olaszországi tartózkodások időtartamát és azzal együtt az ellátási költségeket is (Nyilas, 2019). 2020 őszén pedig egy olyan új migrációs csomagot dolgoztak ki, amelyben erőteljesen lazítottak az addigi szabályozáson (K. Kiss, 2020). Ennek elemei közül a legfontosabbként a humanitárius védelem intézményének a visszaállítását, illetve a civil szervezetek hajóira kivethető bírság összegének – legfeljebb ötven ezer euróra történő – csökkentését lehet említeni, továbbá a felügyeleti jogkör a belügyminisztériumtól az infrastrukturális és közlekedési, valamint a védelmi minisztériumhoz került át. 2020 májusában a kormány hatszázezer illegális bevándorlónak adott tartózkodási engedélyt – a lépéssel ismerte el a koronavírus-járvány miatti lezárások idején végzett munkájukat (*Origo*, 2020). A pandémia miatt azonban az olasz kikötőket is lezárták, s így a hatóságok a nyár folyamán több hajótól is megtagadták a kikötési engedélyt. Az uniós egyeztetéseken Olaszország újfent egy elosztási mechanizmus bevezetését sürgette. A belpolitikai enyhülés az illegálisan érkezők számában is megmutatkozott: az általam vizsgált időszak végéig – vagyis 2020. október 31-éig – 27.207 személy jutott el a Földközi-tengeren az országba



(Statista, 2020). Látható, hogy a regisztrált illegális határátlépők már az esztendő első tíz hónapjában többen voltak, mint a teljes előző évben.

Az Európai Bizottság (Bizottság) által szeptemberben ismertetett új migrációs és menekültügyi paktumról szóló javaslat a mediterrán ország számára mindenképpen nagy előrelépést jelentett, hiszen végre uniós szinten is elismerték, hogy szükség van egy új szabályozásra. A dokumentumban foglaltak szerint a menedékkérők átvizsgálására már az EU külső határain sor kerülne, a határvédelemre hatékonyabb intézkedéseket dolgoznának ki, a kontinensre érkezőkkel kapcsolatos teendőkben pedig minden tagállamnak részt kellene vállalnia. A Bizottság azonban nem tenné kötelezővé senkinek sem a befogadást, azt ki lehetne váltani a visszatoloncolásban vagy egyéb szervezési munkában való segítségnyújtással (*European Commission*, 2020).

Olaszország szempontjából mindebből pozitívként értékelhető a migráció egységes kezelésének a szándéka, kérdés azonban, hogy a módszernek milyen lenne a hatékonysága, ha az országok túlnyomó többsége a visszaküldésben és nem a befogadásban szeretne részt venni, hiszen a különböző afrikai kormányokkal történt megállapodások ellenére az előbbi egy sokkal lassabb folyamat, és a végrehajtásáig a menekültek továbbra is olasz területen tartózkodnának. A javaslat elfogadásához a Tanács és az Európai Parlament jóváhagyása is szükséges, addig pedig még sok politikai vita várható. A visegrádi országok már jelezték, hogy ebben a formájában nem támogatják a tervezetet.

Összefoglalás

Olaszországban – a félprezidenciális vagy prezidenciális rendszerekkel ellentétben – a köztársasági elnök a külpolitika terén csupán reprezentatív funkciókat tölt be. Következésképpen – ahogyan azt láthattuk – az állam migrációs politikájának a fő irányvonalait a miniszterelnök, a belügy- és a külügyminiszter hármasa határozza meg. Az éppen aktuális erőviszonyok személyiségfüggőek. Matteo Renzi idején a kormányfő töltött be hangsúlyos pozíciót a kérdésben, míg a

Gentiloni-, illetve az első Conte-kormányban a belügyminiszteré volt a főszerep. Marco Minniti-nek és Matteo Salvini-nek egyaránt határozott elképzelései voltak a bevándorlással kapcsolatban, amelyeket érvényre is juttattak. Ehhez segítséget jelentett, hogy Paolo Gentiloni egy visszafogottabb politikát képviselt, Giuseppe Conte pedig pártonkívüli volt, így kevesebb mozgástérrel rendelkezett, jobban függött az őt támogató szervezetek akaratától. A Földközi-tengeren át illegálisan érkezők, valamint a külföldi állampolgárságú, legális határátlépők számának alakulását az 1. táblázat tartalmazza. Az utóbbiba nem tartoznak bele az Európai Unió államaiból Olaszországba költözött polgárok, csupán a vízumköteles országokból érkezők. Az adatokból jól kitűnik a két belügyminiszter tevékenységének az illegális bevándorlás területére gyakorolt hatása. Conte második miniszterelnöki periódusa alatt nem volt kiemelkedő vezéregyénisége a migrációs helyzet kezelésének.

1. táblázat
Az illegális és a legális határátlépők számának alakulása,
2014–2019¹

Év	Illegális határátlépők száma (fő)	Legális határátlépők száma (fő)
2014	170.100	181.972
2015	153.842	188.648
2016	181.436	203.157
2017	117.153	243.111
2018	23.037	231.556
2019	11.471	208.836

A felfogásbeli különbségek ugyanakkor jórészt csak az olasz területen lévő menekültekkel szembeni fellépésben mutatkoztak meg (szigorúbb vagy megengedőbb szabályozás formájában), de Olaszország Afrika-politikája, valamint az Európai Unió szerepével összefüggő

1 Forrás: *Statista*, 2021; *Istituto Nazionale di Statistica*, 2021.



álláspontja változatlan maradt a különböző kormányzati ciklusokban. A fekete kontinens államaival mindegyik kabinet az együttműködésre törekedett – és törekszik – a határvédelem, a stabilitás és az embercsempészek elleni küzdelem érdekében. Ezért az olaszok ma is azon munkálkodnak, hogy megteremtsék Líbia két fele, a nemzeti egység-kormány és a Halifa Haftár tábornok vezette erők közötti párbeszéd kereteit. Az EU felé megfogalmazott elvárásaik is állandónak bizonyultak az évek során: a közös felelősségvállalás és az egységes politikai gyakorlat a cél. Noha az olasz táborokban élő, illetve az országba belépni kívánó bevándorlókra vonatkozó szabályozásban voltak ugyan eltérések, abban valamennyi döntéshozó egyetértett, hogy a migránsokra vonatkozóan muszáj valamilyen megoldást találni, és csökkteni kell a létszámukat.

A 2020. szeptemberi tartományi választásokon a kormánypárti 5 Csillag Mozgalom vereséget szenvedett, a jobboldal pedig erősödött (Kalas, 2020). Giuseppe Conte 2021 elején lemondott, és február óta Mario Draghi a kormányfő. A következő olaszországi parlamenti választás előreláthatóan 2023-ban lesz. Bármilyen eredmény is születik azonban akkor, új megközelítés csupán belügyi vonatkozásban képzelhető el, az elmúlt évek tapasztalatai alapján a partnerországokkal kapcsolatos stratégia változatlan marad.

Irodalomjegyzék

- Ansamed* (2014). Mediterranean Not a Border, but the Center of Europe. Italian PM. A letöltés ideje: 2020. október 30. http://www.ansamed.info/ansamed/en/news/nations/tunisia/2014/03/04/Mediterranean-our-future-Renzi-tells-Tunisian-women_10179632.html?idPhoto=2.
- Az Európai Unió Hivatalos Lapja* (2013). Az Európai Parlament és a Tanács 604/2013/EU rendelete (2013. június 26.) egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról. A letöltés ideje: 2020. október 30. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&from=HU>.

- Az Európai Unió Hivatalos Lapja* (2015). A Tanács (EU) 2015/1601 határozata (2015. szeptember 22.) a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról. A letöltés ideje: 2020. október 30. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1601&from=HU>.
- Caponio, Tiziano és Graziano, Paolo R. (2011). Towards a Security-Oriented Migration Policy Model? Evidence from the Italian Case. In Emma Carmel, Alfio Cerami és Theodoros Papadopoulos (szerk.), *Migration and Welfare in the New Europe. Social Protection and the Challenges of Integration* (105–120. o.) A letöltés ideje: 2021. február 25. https://www.researchgate.net/publication/300775035_Towards_a_security-oriented_migration_policy_model_Evidence_from_the_Italian_case.
- Colombo, Silvia és Palm, Anja (2019). *Italy in the Mediterranean. Priorities and Perspectives of a European Middle-Power*. Brüsszel: Foundation for European Progressives Studies. A letöltés ideje: 2020. október 30. https://www.feps-europe.eu/attachments/publications/study%20on%20the%20mediterranean%20-%207%20-%20pp_hd.pdf.
- Council of the European Union* (2008). European Pact on Immigration and Asylum. A letöltés ideje: 2020. október 30. <https://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2013440%202008%20INIT>.
- Dömös Mariann (2016). Migrációs tendenciák Olaszországban. *Behvedere Meridionale*, (28), 72–90. DOI: <https://doi.org/10.14232/belv.2016.ksz.7>.
- European Commission* (2020). Communication from the Commission on a New Pact on Migration and Asylum. A letöltés ideje: 2020. október 30. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1601287338054&uri=COM%3A2020%3A609%3AFIN>.
- European Council on Refugees and Exiles* (2018). Salvini Decree Approved by Italian Senate, amid Citizen's Protests and Institutional Criticism. A letöltés ideje: 2020. október 30. <https://www.ecre.org/salvini-decree-approved-by-italian-senate-amid-citizens-protests-and-institutional-criticism/>.
- Eurostat* (2020). Incoming 'Dublin' Transfers by Submitting Country (PARTNER), Legal Provision and Duration of Transfer. A letöltés ideje: 2020. október 30. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_dubti/default/table?lang=en.
- Geddes, Andrew és Pettrachin, Andrea (2020). Italian Migration Policy and Politics: Exacerbating Paradoxes. *Contemporary Italian Politics*, 12(2),



- 227–242. A letöltés ideje: 2021. február 25. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/23248823.2020.1744918>.
- InfoMigrants* (2020). Italy to Launch Migration Action Plan in Niger. A letöltés ideje: 2020. október 30. <https://www.infomigrants.net/en/post/27975/italy-to-launch-migration-action-plan-in-niger>.
- Istituto Nazionale di Statistica* (2021). Migration (Transfer of Residence): Immigrants – Country of Origin. A letöltés ideje: 2021. január 21. http://dati.istat.it/viewhtml.aspx?il=blank&vh=0000&vf=0&vcq=1100&graph=0&view-metadata=1&lang=en&QueryId=9441&metadata=DCIS_MIGRAZIONI#.
- Italian Government* (2016). Migration Compact: Contribution to an EU Strategy for External Action on Migration. A letöltés ideje: 2020. október 30. http://www.governo.it/sites/governo.it/files/immigrazione_0.pdf.
- Italian Government* (2017). Code of Conduct for NGO's Involved in Migrants' Rescue Operations at Sea. A letöltés ideje: 2020. október 30. <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2017/jul/italy-eu-sar-code-of-conduct.pdf>.
- Italian Government* (2018). European Multilevel Strategy for Migration. A letöltés ideje: 2020. október 30. <https://images.politico.eu/wp-content/uploads/2018/06/Sintesi-migranti-s.pdf>.
- K. Kiss Gergely (2020). Elkaszálja az olasz kormány Salvini migrációs csomagját. *Napi.hu*. A letöltés ideje: 2021. január 21. https://www.napi.hu/nemzetkozi_gazdasag/elkaszalja-az-olasz-kormany-salvini-migracios-csomagjat.714985.html.
- Kalas Vivien (2020). Az olasz választásokról. *Európa Stratégia Kutatóintézet*. A letöltés ideje: 2020. október 30. <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/09/22/az-olasz-valasztasokrol>.
- Magyar Hírlap* (2019). Líbia beleegyezett a Rómával kötött migrációs szerződés módosításába. A letöltés ideje: 2020. október 30. <https://www.magyarhirnap.hu/kulfold/20191107-libia-beleegyezett-a-romaval-kotott-migracios-szerzodes-modositasaba>.
- Magyar Nemzeti Bank* (2016). Olaszország kapcsolata az arab országokkal és Iránnal. A letöltés ideje: 2020. október 30. <https://www.mnb.hu/letoltes/olaszorszag-kapcsolata-az-arab-oroszagokkal-es-irannal.pdf>.
- Népszava* (2015). Renzi: Európának nem meghatódnia, hanem cselekednie kell. A letöltés ideje: 2020. október 30. <https://nepszava.hu/1068108-renzi-europanak-nem-meghatodnia-hanem-cselekednie-kell>.

- Nyilas Gergely (2019). Felgyorsítja az illegális bevándorlók kitoloncolását az olasz kormány. *Index*. A letöltés ideje: 2021. január 21. https://index.hu/kulfold/2019/10/04/felgyorsitja_az_illegalis_bevandorlok_kitoloncolasat_azolasz_kormany/.
- Origo* (2020). Döntött a baloldali olasz kormány: legalizálják az illegális migránsokat. A letöltés ideje: 2021. január 21. <https://www.origo.hu/nagyvilag/20200513-megallapodtak-az-olasz-kormanypartok-a-migransok-letelepiteserol.html>.
- Parlamento europeo* (2014). Le priorità della Presidenza italiana discusse nelle commissioni parlamentari. A letöltés ideje: 2020. október 30. <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20140722IPR53208/le-priorita-della-presidenza-italiana-discusse-nelle-commissioni-parlamentari>.
- Partitodemocratico.it* (2016). Reato di clandestinità, Ermini: così non ha senso ma va abolito solo in certi casi. A letöltés ideje: 2020. október 30. https://www.partitodemocratico.it/giustizia/reato-di-clandestinita-ermini-cosi-non-ha-senso-ma-va-abolito-solo-certi-casi/?_cf_chl_jschl_tk=_=779091c295ceclf623a6d2ec175e491446534557-1620204632-0-AR9drE400RzS7jPhj0ILLGKB8VfwxkVlYY43rAfueReFidaiWPL09tHCr6GGgDSFe2xn4Pd-qk3lrEnlN32LSHkSolyVWkUpso4QC19kdyYkk_mLqmQ7QOwICXfeLSGwha2jnWlvDUXt5ON6JDFGAH7ER_LhtBED3Veu45pTlLmDBQH15hXSkcubDepdpocko9qp4m5dlmE5DFjLOc0bXFMVchDwkeEoYUuuolqLXRlqCEOkqWEC15DEdZhCOHHKLzbUf-sR9ameK-yKw1NHlsu44_Fh1OuT4gYgQuvfDOEDIGBx3l5206vmkJDwkPtnABA_VYliyLEH8rJt50JI4u3F2Txb8ZB2R12Z_MPSsHcfj3sFKRRwlg-Je0Kz7gkTY7Ci-fpG8_2M0nsLValSXEGYV-SkXxQ-m06C0HP6kESS_UEFp9rVH9F4z6SS3RGFzke2fxx66VMZwyZsr77-gpHOFu4mulGms-3YHsDMaiuHgAuGP_YKjd_I-MiU6gA-IQ.
- RaiNews* (2014). Gaza, Renzi: „L'Italia appoggia la proposta egiziana”. Appello con Al-Sisi per il cessate il fuoco. A letöltés ideje: 2020. október 30. https://www.rainews.it/dl/rainews/articoli/Gaza-Renzi-L-Italia-appoggia-la-proposta-egiziana-l-unica-possibile-per-uscire-dalla-crisi-a0210f65-b4ce-409e-a260-48d029754alc.html?refresh_ce.
- Statista* (2020). Number of Immigrants Who Arrived in Italy from January 2016 to December 2020. A letöltés ideje: 2021. január 21. <https://www.statista.com/statistics/765537/number-of-migrants-landed-in-italy/>.



- Statista* (2021). Number of Immigrants Who Arrived by Sea in Italy from 2014 to 2021. A letöltés ideje: 2021. január 21. <https://www.statista.com/statistics/623514/migrant-arrivals-to-italy/#statisticContainer>.
- Szilágyi Károly (2018). Líbiában barátkozik az olasz külügyminiszter. *Euronews*. A letöltés ideje: 2021. január 21. <https://hu.euronews.com/2018/07/08/libiaban-baratkozik-az-olasz-kulugyminiszter>.
- Tanács-Mandák Fanni (2018). A bevándorlás és az olasz közvélemény. Trendek az elmúlt tíz évben. *KKI elemzések* (14), 3–12. A letöltés ideje: 2020. október 30. https://kki.hu/assets/upload/14_KKI-elemzes_ITA_Tanacs-Mandak_20180410.pdf.
- Toelgyes, Cornelia I. (2016). Il risultato del viaggio di Gentiloni in Africa: contro i migranti finanziamo governi corrotti. *Progetto Melting Pot Europa*. A letöltés ideje: 2020. október 30. <https://www.meltingpot.org/Il-risultato-del-viaggio-di-Gentiloni-in-Africa-contro-i.html#.X5WXLEo9PY>.
- Tondo, Lorenzo (2019). Italy Adopts Decree That Could Fine Migrant Rescuers up to €50,000. *The Guardian*. A letöltés ideje: 2020. október 30. <https://www.theguardian.com/world/2019/jun/15/italy-adopts-decree-that-could-fine-migrant-rescue-ngo-aid-up-to-50000>.
- Tuttitalia.it* (n.a.). Cittadini stranieri in Italia – 2019. A letöltés ideje: 2020. október 30. <https://www.tuttitalia.it/statistiche/cittadini-stranieri-2019/>.

Az átpolitizálódás jelensége az UNESCO és a Világörökségi Bizottság tevékenységében

The Phenomenon of Politicisation in the Activities of UNESCO and the World Heritage Committee

Erdős-Zeichner Anna

https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2021.2.6

Összefoglaló: Az ENSZ és szakosított szervezetei hosszú évek óta újra és újra az átpolitizálódás vádjával szembesülnek. Ez alól nem kivétel az Egyesült Nemzetek Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete – ismertebb nevén: az UNESCO – sem. A tanulmányban megkíséreltem meghatározni egyrészt az átpolitizálódás fogalmát, másrészt magának a jelenségnek a tartalmi jellemzőit. Ezt követően két korszak vonatkozó jellemzőinek a bemutatásával vázlatos történelmi áttekintést nyújtok az átpolitizálódásnak az UNESCO-ban történt megjelenéséről és a szervezet és a Világörökségi Bizottság munkájában való megjelenítéséről.

Kulcsszavak: ENSZ, UNESCO, átpolitizálódás, Palesztina, Koszovó, hidegháború

Abstract: *The UN and its specialised agencies have been repeatedly confronted with accusations of politicisation for many years, and the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – better known as UNESCO – is no exception. In this study, I try to define the concept of politicisation and the content characteristics of the phenomenon itself. I then provide a brief historical overview of the emergence and the reflection of politicisation at UNESCO in the work of the organisation and the World Heritage Committee, presenting certain specific eras.*

Keywords: *UN, UNESCO, Politicisation, Palestine, Kosovo, Cold War*



Bevezetés

Az UNESCO és a Világörökségi Bizottság tevékenységének elemzésekor – történelmi léptékben visszatekintve, de napjainkban is – újra és újra találkozhatunk az ún. politizálódás és átpolitizálódás szembeötlő jelenségével. A magyarban, de a nemzetközi szintéren döntően használt angol nyelvi változatában is mindkét szó – *politicisation* és *overpoliticisation* – művinek és nehézkesnek tűnik. A megjelenésük és a használatuk azonban nem csupán az UNESCO-hoz és annak alárendelt intézményeihez kapcsolódik, hanem érintheti az ENSZ többi szakosított intézményét is. Szükségesnek látszik ezért, hogy fogalmi meghatározást adjunk e kifejezéseknek, illetve elemezzük az általuk megjelenített tartalmat. Ugyanis bármilyen gyakorta használják is a különböző fórumokon – elsősorban – a politizálódás szót, bármennyire is gyakori maga a jelenség, a szakirodalmi feldolgozása mégis csupán eseti és erősen hiányos mind nemzetközi, mind hazai viszonylatban.¹ Az ügy kényes, hiszen valamely szakosított ENSZ-intézménynél az alapokmánya által meghatározott szakmaiságból való kilépés, az annak kárára történő vagy azt háttérbe szorító, sőt elvető, illetve azzal ellentétes politizálódás és átpolitizálódás mögött általában és eredendően az érintett felek olyan véleménykülönbsége áll, amelyet kölcsönös megaláztatással lezárni gyakorlatilag nem lehetett és – úgy tűnik – ma sem lehet. Megállapítható, hogy ma már abban sincs egyetértés, hogy adott esetben tényleg helytálló-e, egyáltalán a valóságnak megfelelő-e az e két szóban kifejezett értékelés.

A magyar „politizálódás” és „átpolitizálódás” kifejezés által megjelenített folyamatok, helyzetek, álláspontok leírásakor és minősítésekor nem teljes azonossággal használható a *politicisation* és az *overpoliticisation* szó. Az előbbi lényegét ugyanis az átpolitizálódás szó helyesebben adja vissza, a második angol kifejezéssel pedig csak

¹ A hivatkozások a dolgozatban ezért döntően és többségében az UNESCO elektronikus irattárában megtalálható, angol vagy francia nyelvű jegyzőkönyvi, ténymegállapító, s sokkal kevésbé vagy egyáltalán nem elemző jellegű anyagokra vonatkoznak. Alapvető és átfogó forrásként lényegében egyetlen mű használható (Dutt, 1995).

nagyon ritkán lehet találkozni. A cikkben ezért a címben is szereplő magyar változatot fogom használni.

A következő fejezetben arra törekszem, hogy minél pontosabban meghatározzam az átpolitizálódás fogalmát, illetve magának a jelenségnek a tartalmi jellemzőit. Ezt követően egyes, meghatározott időszakok bemutatásával vázlatos történelmi áttekintést nyújtok az átpolitizálódás akkoriban érvényesült fő vonatkozásairól. E példaként kezelt történelmi időszakok a következők: a hidegháborús feszültség kora, illetve a gyarmati rendszer megszűnésének éveit. Az utolsó részben Palesztina és Koszovó esetén keresztül mutatom be az átpolitizálódás erőteljes megjelenését, megjelenítését az UNESCO és a Világörökségi Bizottság munkájában.

Az átpolitizálódás fogalma és tartalma

Az UNESCO-ban tapasztalható folyamatok, fejlemények, tendenciák értékelésekor is vissza kell nyúlnunk az ősforráshoz, a szervezet alapkormányához, mert ez esetben is az lehet minden viszonyítás alapja.

Az UNESCO-nak, az Egyesült Nemzetek Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezetének alkotmánya (a továbbiakban: Alkotmány; *Wolters Kluwer*; 2009)² abból indul ki, hogy „a háborúk az emberek tudatában keletkeznek, az emberek tudatában kell a béke védelme érdekében munkálkodni. Az emberiség történelme folyamán az egymás kölcsönös meg nem értése volt a népek közötti gyanakvás és bizalmatlanság oka, miáltal ezen nézeteltérések igen gyakran vezettek háború kitöréséhez”. Így a második „nagy és borzalmas háború azáltal vált lehetővé, hogy az emberi méltóság, egyenlőség és kölcsönös tisztelet demokratikus eszményét megtagadták, s helyükbe a tudatlanságot és előítéletet kihasználva az emberek és fajok közötti egyenlőtlenség tanát akarták állítani”. Az Alkotmány hangsúlyozza, hogy

2 A hivatalos magyar szövegben az Általános Konferencia elnevezés szerepel, de a magyar diplomáciai gyakorlat és szakirodalom az UNESCO ezen irányító fórumát Közgyűlésnek nevezi. Ennek megfelelően járok el én is. Ezzel az elnevezéssel azonban kisebb, de lényegi pontatlanság is együtt járhat: a Közgyűlés dönt valamiről valamelyik ülészakán, de helytelen például „a Közgyűlésen döntöttek valamiről” típusú szófordulat.



„az emberi méltóság megköveteli a kultúra széles körű terjesztését és azt, hogy az emberiséget igazságosságra, szabadságra és békére neveljük, és e téren valamennyi nemzetre a kölcsönös segítség és gondoskodás szellemében elvégzendő szent kötelesek hárulnak. Az olyan béke, amely kizárólag a kormányok politikai és gazdasági jellegű megállapodásain alapul, nem hozhatja el a világ népeinek egyöntetű, tartós és őszinte összefogását, tehát a tartós alapokon nyugvó békét az emberiség szellemi és erkölcsi együttérzésére kell alapozni” (Blahó és Prandler, 2001, 151–153. o.).

Az UNESCO-t létrehozó államok a szervezet célját az alábbiak szerint határozták meg:

„a béke és biztonság fenntartását azáltal segíti elő, hogy a nevelés, a tudomány és a kultúra révén szorosabbra fűzi a nemzetek közötti együttműködést abból a célból, hogy faji, nemi, nyelvi vagy vallási megkülönböztetés nélkül mindenki számára világszerte biztosítsa az igazság, a törvény és ama emberi jogok és alapvető szabadságjogok tiszteletben tartását, amelyeket az Egyesült Nemzetek Szervezetének Alapokmánya az összes népek javára elismer” (Wolters Kluwer, 2009, I. cikk, 1. pont).

Az alapokmány világos alá- és fölérendeltségi viszonyt, prioritási sorrendet határoz meg az ENSZ elsődleges célkitűzése és az annak elérését szolgáló, az UNESCO kompetenciájába tartozó nevelésügyi, tudományos és kulturális vonatkozások, feladatok és kötelezettségek között. Az UNESCO az ENSZ szakosított intézményeként nem lebeg valamiféle politikamentes térben, hiszen mennyiben lehetne politikamentes az a szervezet, amely az alapokmánya szerint olyan értékek mellett kötelezi el magát, amelyek az emberiség egészének közös érdekéhez, a béke és a biztonság fenntartásához, illetve az emberi és szabadságjogokhoz kötődnek. Ezeknek az értékeknek a bemutatása, meggyőző képviselete, védelme a politika lényegét jelenti. Másrésről viszont az ENSZ-család eddigi története azt mutatja, hogy a békéhez és biztonsághoz vezető utat a különböző országok és csoportjaik

sokszor nagyon is eltérően képzeltek el, annak akadályait, a békebon-
tókat, a biztonság megsértőit rendszeresen a velük szemben álló or-
szágokban és csoportjaikban látták. Az Alkotmány megfogalmazza az
emberi jogok tiszteletben tartásának a kötelezettségét is, ami bizo-
nyos szinten eredendően politikai problémákat okoz(ott) a szervezet
mandátumának a végrehajtása során. A dolgozat kereteit jóval meg-
haladná annak részletes megvizsgálása, hogy az emberi jogokat, azok
meglétét, lényegét, tartalmát, a tiszteletben tartásuk elsődlegességét
mennyire eltérően értelmezik a különböző kultúrák és civilizációk.

Az átpolitizálódás tartalmának a meghatározásához fontosnak
tartom az Amerikai Egyesült Államok kormánya és az UNESCO fő-
igazgatója közötti 1984-es üzenetváltást. Az USA abban az eszten-
dőben – december 31-i hatállyal – kilépett a szervezetből, indoklá-
sul az átpolitizálódás vádját fogalmazta meg vele szemben. George
P. Shultz külügyminiszter a kilépést bejelentő levelében ugyanakkor
azt is hangsúlyozta, hogy országa és az amerikai nép változatlanul
egyetért a szervezet alkotmányában lefektetett elvekkel. Ezzel együtt
kiemelte: az Egyesült Államok a Végrehajtó Tanácsban és másutt tett
nyilatkozataiban már évek óta egyértelművé tette, hogy aggódik az
UNESCO politikájában, ideológiai hangsúlyjaiban, költségvetésében és
irányításában erőteljesen megjelenő azon tendenciák miatt, amelyek
aláássák a szervezet hatékonyságát. Ezek a trendek az UNESCO-t
az alapokmányában megfogalmazott eredeti elvektől eltávolították, és
egyes tagállamok politikai céljait, nem pedig az UNESCO nemzetközi
hivatásának a beteljesítését szolgálták. Az Egyesült Államok mindent
megtett annak érdekében, hogy e trendek megfordítására ösztönözze
a szervezetet, és az ismét az alapító államok által megfogalmazott
célokra összpontosítson, szigorúan kerülje el, hogy egyik vagy másik
nemzeti politika szolgájává váljon. Működése során jutalmazza a ha-
tékonyságot, elősegítse a programjai félelem nélküli értékelését, és a
prioritásokat a programjai értéke, nem pedig a múltbeli szokások, a
politikai célszerűség vagy más idegen megfontolások alapján alakítsa
ki (*UNESCO Digital Library*, 1984, 2. o.).



Amadou Mahtar M'Bow, az UNESCO akkori főigazgatója a válaszában emlékeztetett arra a tényre, hogy a szervezetet államok hozták létre, és az irányító testületei államközi jellegűek. Ez pedig szerinte „rávilágít arra, hogy a tagállami küldöttségek közötti viták különböző nézőpontokat és világnézetet tükröznek... A tagállamok képviselőiből álló testületekben a delegációk által kifejezett, alkalmanként ellentétes vélemények [megfogalmazása során] valóban arra törekszenek, hogy elfogadtassák azokat az álláspontokat, amelyek a legjobban szolgálják a nemzeti érdekeiket... Választóvonalat kell húzni az UNESCO valamely tagállama, illetve a tagállamai meghatározott csoportjai által kifejezett álláspontok és magának a szervezetnek a tevékenysége között. Ez utóbbi etikai szerepe azt diktálja, hogy haladjon meg a partikuláris ideológiákat, anélkül, hogy ignorálná azokat” (*UNESCO Digital Library*; 1984, 5–6. o.).

A főigazgató arra is hivatkozott, hogy a Közgyűlés által hozott határozatok döntő többségét 1976 óta konszenzussal fogadták el, más szavakkal: „a szervezet tevékenységét nem a tagállamok olyan többségi akarata határozta meg, amely negligálta volna a kisebbség véleményét, hanem az összes képviselt tagállam szándéka” (*UNESCO Digital Library*; 1984, 5–6. o.).

Az ENSZ-család valamely adott tagja minősülhet szakosítottnak, de nem várható el, vagy nem követelhető meg tőle, hogy apolitikus legyen. Sőt, az akár a hibájául is felróható lenne, mert már a reál-folyamatok felismerését szolgáló képességek és szándékok hiányára utalna. Mindenképpen számolni kell tehát esetükben a természetes és elkerülhetetlen politizálódással. Ezen intézményeknek – így az UNESCO-nak is – tiszteletben kell tartaniuk az alapokmányukban megfogalmazott célokat, eszközöket, módszereket. A politika, a politizálódás megjelenése a nemzetállamok, a nemzetállami érdekek léte és ütközése, a nemzetállamok és szövetségeik által képviselt világnézeti, ideológiai, illetve civilizációs különbségek azonban semmiképpen nem zárhatóak ki, és végső soron nem tekinthetők e szervezetek eredendő hibájának vagy szervezeti gyengeségének.

Samuel P. Huntington ismert véleménye szerint a „hidegháború utáni világ összetartásának, széthúzásának és konfliktusainak szabályait a kultúra és a kulturális – végső szinten civilizációs – identitások alakítják” (Huntington, 2018. 15. o.). Akár törvényszerűnek is értékelhetjük e kulturális, civilizációs különbségeknek a megjelenését és a politikai színezetű és indíttatású összeütközését az UNESCO-ban is. Ezért is használom az átpolitizálódás kifejezést, mert jobban kifejezi azt a helyzetet, amikor a politizálódás már konfrontációs szakaszba lép.

Az UNESCO alkotmányának a fentiekben idézett megfogalmazásából logikusan levonható az a következtetés is, hogy azzal ellentétes minden olyan nevelésügyi, kulturális és tudományos tevékenység, folyamat, határozat, elköteleződés a szervezetben, amely nem szolgálja a tartós világbékét és biztonságot, a nemzetek közötti együttműködést, az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelmét. Valószínűleg itt tárhatók fel az „átpolitizálódás” megalapozott vagy mondvacsinált kérdésének, jelenségének a gyökerei. Az adott történelmi helyzetekben, a felmerülő ügyek, kiéleződött viták, összetűzések értékelésekor éppen az a kulcskérdés, hogy a folyamatok a politizálódás „természetesnek” tekinthető szintjét átlépik-e, és már az átpolitizálódás szóval jellemezhető-e vagy sem. Véleményem szerint, ahogyan magával az átpolitizálódás jelenségével kapcsolatban sincs soha egyetértés az érintett felek között, úgy a politizálódás „természetes” szintjének a megállapítására vonatkozó értékelés lehetősége kapcsán is negatív a válasz.

Az átpolitizálódás jelensége mögött sokszor az a jól megfogható törekvés áll, hogy a szakosított intézményekbe olyan ügyeket vigyenek be, amelyek egyszerűen nem oda tartoznak, hanem kívül esnek az adott szervezet alapokmányában meghatározott hatáskörön. Az ilyen törekvések képviselőinek az a célja – általánosító jelleggel is megfogalmazhatóan –, hogy a sérelmeiket minél szélesebb körben, minden lehetséges fórumon, bármilyen eszköz felhasználásával megismertessék a világgal, minél inkább tudatosítsák azokat a nemzetközi nyilvánosságban, s így szerezzenek támogatást a saját álláspontjuknak. Ezzel azonban – szintén általánosítva – inkább csak bénítják az adott



szakosított intézmény szakmai tevékenységét, véget nem érő, terméketlen és ott meg sem oldható viták kiprovokálásával rontják annak nemzetközi megítélését, ráadásul még a saját ügyüket sem viszik előre. Az UNESCO történelmében több példát is lehet erre felsorakoztatni.

Az UNESCO-ban és intézményeiben tapasztalható átpolitizálódás meghatározását a fentiek alapján igyekszem megfogalmazni. Az „át-” igekötő használata már eleve arra utal, hogy valamiből valami – részben vagy egészben – más lett, vagyis megváltozott. A kifejezésből érzékelhető rosszalló hangsúly pedig azt mutatja, hogy ez az emberi viszonyokat, tevékenységi területeket, értékeket érintő folyamat negatív természetű, nem kívánatos, ráadásul még ismétlődhet is. Az átpolitizálódás e dolgozatom tárgyának keretei között azt jelenti, hogy az UNESCO-t, illetve az érintett intézményeit a szakmaiságnak az alapokmányukban meghatározott keretei közül kiléptetik – elsősorban a döntéseket, határozatokat kezdeményező egyes tagállamok vagy azok csoportjai, a többségi akaratukat akár szavazás révén is érvényesítve –, és szándékosan a politikai térbe terelik. Így azokat az alapokmányukkal ellentétes irányba mozgatják, vagy olyan ügyek tárgyalására kényszerítik, amelyek nem tartoznak a hatáskörükbe.

Alkalmanként előfordult az is, hogy az UNESCO-t a vezetői – természetesen elsősorban a főigazgatói – saját fellépése nyomán érte az átpolitizálódás vádja, másrészt viszont a tapasztalatok szerint ők éppen az e kifejezéssel jellemzett vagy annak minősített folyamatoknál a megoldást elősegítő közvetítő szerepében is megjelenhetnek. A véletlenszerűség vagy a szándékosság hiánya egyik esetben sem feltételezhető, az átpolitizálódás jelenségét tudatos tevékenység váltja ki, és ez – magától értetődően – a folyamat fontos jellemvonásaként határozható meg.

Az átpolitizálódás mindig viszonylagos jellegű, annak valamely fél által történő megállapítása, hangoztatása mindig elutasításra talál a másik, az abban érintett fél részéről. A jellegét tekintve valamiféle vádló és vádlott közötti viszonyra emlékeztet, azzal, hogy itt nem léteznek törvénykönyvek, nincs bíróság, illetve az igazság megállapítására, a döntés

meghozatalára hivatott fórum. Még az sem bizonyítja szükségszerűen valamelyik fél igazát, ha az a saját álláspontjához jelentős vagy akár döntő mértékű támogatást, adott esetben szavazati többséget szerez. A vádlók szerint az átpolitizálódás esetén a vádlott és támogatói „bűnössége” nem annyira (vagy egyáltalán nem) a saját cselekedeteikben nyilvánul meg, hanem abban, hogy az UNESCO-t és intézményeit „rossz utakra” viszik, mert a döntésekben, határozatokban azok hibás, alapokmány-ellenes vagy nem a szervezet kompetenciájába tartozó álláspontja jelenik meg.

Történelmi előzmények

A hidegháború időszaka

Az átpolitizálódást vizsgálva megállapítható, hogy történelmileg nem modern, 21. századi jelenségről van szó: az UNESCO esetében már a kétpólusú világrendszer, a tömbpolitizálás, illetve a hidegháborús feszültség erősödésének idején is megfigyelhető volt.

1952-ben például Magyarország már az UNESCO tagja volt, de az ENSZ-be történő felvételére 1955-ig kellett várnia. 1952. december 30-án Molnár Erik, a Magyar Népköztársaság külügyminisztere angol nyelvű, durva hangú táviratban azzal vádolta meg az UNESCO-t, hogy az „az imperializmus ügynökévé vált”. Azt hangsúlyozta, hogy a szervezetet azért hozták létre, hogy előmozdítsa a béke nagy ügyét, és ezért határozott úgy a magyar kormány, hogy tevőleges szerepet vállal a tevékenységében. Most már azonban arra kényszerül, hogy megállapítsa: „az UNESCO nem váltja be a hozzá fűzött reményeket”, nem teljesíti az Alapokmányban meghatározott feladatait; ellenkezőleg: „az amerikai háborús politika szervilis kiszolgálójává vált”. Ez a politika pedig fenyegetést jelent a kulturális fejlődésre, így az UNESCO a hidegháború eszközévé süllyedt. A magyar kormány folyamatosan felhívta a szervezet figyelmét erre a veszélyre – hangsúlyozta a külügyminiszter, majd tételesen felsorolta mindazokat a fejleményeket, amelyek kormánya álláspontja szerint – bár magát a kifejezést nem



használta – az átpolitizálódást mutatják: a koreai „amerikai agresz-szió”³ támogatását; a bonni kormány melletti kiállást; annak megaka-dályozását, hogy a Kínai Népköztársaság elfoglalhassa Kína helyét a szervezetben; a Hitlerrel lepaktált „fasiszta Franco-rezsim” felvételét a szervezetbe. Mindez azt igazolta a magyar kormány szerint, hogy az UNESCO támogatja az imperialista politikát és a fasizmus újjászü-letését. Mindezek miatt a magyar kormány „a továbbiakban nem te-kintheti magát a szervezet tagjának” (*UNESCO Digital Library*, 1953, 6. o.).

Ezt a fellépést az adott korszak „sajátosságaként”, a feltétlen szov-jet szupremáciának a magyar külpolitikában való leképeződéseként kell értékelni. Kétségtelen azonban, hogy akkoriban az USA és az azt követő nyugati államok domináns szerepet játszottak az UNESCO-ban, amelynek a Szovjetunió akkor még nem volt a tagja. Ezt a hely-zetet az Egyesült Államok ki is használta a politikai céljai elérése ér-dekében.

A két szuperhatalom befolyási övezetének az 1945 utáni kialaku-lásakor „a régió többi országával együtt Magyarország is hosszú évti-zedekre a szovjet érdekszféra és egyben a szovjet birodalom részévé vált. Ezért a hagyományos értelemben vett önálló nemzeti külpoli-tikáról 1945 után Magyarország esetében nem beszélhetünk, hiszen az ország vezetésének mindenkori külpolitikai lépéseit kényszerűen a szovjet birodalomhoz való tartozás ténye határozta meg” (Békés, 2011, 95. o.). A szovjet blokk országai, így hazánk számára az 1948–1953 közötti időszak „az önkéntes bezárkózást, a nyugati kapcsolatok befagyasztását, a propagandában pedig a totális hidegháborús szem-benállást jelentette” (Békés, 2011, 104. o.). Az UNESCO-ellenes ma-gyar fellépés során hangoztatott vádaskodás a szovjet külpolitikának az adott kérdésben képviselt álláspontját, illetve annak elsődleges, kiemelten fontos elemét, az amerikai imperializmus bírálátát vissz-hangozta. A szovjet–amerikai szembenállás kiéleződésében szerepet játszott az amerikai külpolitikának az a meggyőződése, hogy a helyzet

3 A koreai háború valós okairól, jellegéről és történetéről lásd Messenger, 1995, 318–323. o.

súlyosbodásának az oka nem az amerikai fél oldalán és hibáiban, hanem a másik táborban keresendő. Washington „a Szovjetunióval folytatott vitákat magában a szovjet rendszerben rejlő állandó vonásként kezelte” (Kissinger, 1996, 434. o.). A szovjethez hasonló ideológiai alapokon nyugvó magyar rendszer hűségese követőnek bizonyult.

Akkoriban – a fiatal szervezet tagállamai számának a növekedésével párhuzamosan – a Molnár Erik levelében megjelent probléma többször is felmerült. Valamely kormányközi szervezetben egy tagállam képviselte akkor válik politikai kérdéssé, ha annak kormányát néhány más tagország nem ismeri el legitimnek, vagy ha két versengő kormány létezik, és mindkettő önmagát tekinti a törvényesnek. Ilyen körülmények között a szervezet döntését, függetlenül annak tartalmától, valamelyik fél részrehajlónak fogja tekinteni. Magyarország is ezzel a problematikával szembesült, amikor az 1956-os forradalmat követő két közgyűlési ülészakon a Kádár-kormány delegáltjainak az akkreditálásával súlyos nehézségei támadtak.

Az enyhülés időszakában

Az előbbi példa a fokozódó nemzetközi feszültségek, a nukleáris fegyverkezési verseny, a harmadik világháború elkerülhetetlensége miatti félelem fokozódása, illetve az arra való készülődés időszakából származott. Nyilvánvalóan vajmi kevés köze volt az UNESCO szakmai tevékenységéhez és teljesítményéhez, sokkal inkább tükrözte a két világrendszer ideológiai harcát, illetve Budapestnek a Moszkvától függő helyzetét. Ezt mutatja az is, hogy végül a Molnár Erik táviratában szereplő kitétel ellenére hazánk nem lépett ki UNESCO-ból, és az ügy hamvába holt.⁴ Sztálin 1953. márciusi halála után a Szovjetunió külpolitikáját – minden megtorpanás, a szakadék szélén való táncolás (így például a kubai rakétaválság) ellenére – fokozatosan, de végső soron kikényszerítetten – a két társadalmi rendszer békés egymás

4 1954. június 2-án megjelent a sajtóban, hogy a magyar külügyminiszter a kormány megbízásából levelet írt az UNESCO főigazgatójának, amelyben bejelentette, hogy Magyarország ismét részt vesz a szervezet munkájában (Békés és Kecskés D., 2006, 139. o.).



mellett élésének az elmélete határozta meg. E fordulatot a magyar külpolitika az UNESCO-ügyben is figyelembe vette.

A gyarmati rendszer megszűnésének időszakában elsősorban az Egyesült Államok és szövetségesei részéről hangzott el az UNESCO-ban – a Szovjetunióval és az általa befolyásolt, illetve uralt szocialista táborral szemben – az átpolitizálódás vádja. Azt állították, hogy azok a szervezet szakmai ügyeibe politikai tartalmat vegyítenek, a saját politikai céljaikat tükröző határozatokat igyekeznek a szervezettel elfogadtatni, illetve az UNESCO-t – sok kérdést szakosított ügynek álcázva vagy azok keretében – eszközként igyekeznek a politikai céljaik elérése érdekében felhasználni. Ez az időszak is világosan megmutatta, hogy az átpolitizálódás tényének, tartalmának, jellegének meghatározásában nem alakulhat ki egyetértés: az ellentétek – a politikai érdekeknek és irányvonalaknak megfelelően – döntően áthidalhatatlanoknak bizonyulnak. A vádló fél még a látszólag legnyilvánvalóbb esetekben sem számíthat arra, hogy megvádolt elismeri a vádak jogosságát.

Az eddig bemutatott két időszak azt igazolja, hogy az átpolitizálódás jelensége mögött a két világrendszer közötti ideológiai harc állt. A vád mindkét esetben ideológiai indíttatású volt, és mögötte a szocialista rendszer terjesztésének, illetve a feltartóztatás politikájának az összeütközése rejlett.

Korunk átpolitizálódási jelenségei, folyamatai

A nevelésügy, a tudományos és a kulturális élet kérdései, irányítása sem nemzeti, sem nemzetközi szinten nem választható el a társadalmi, politikai környezettől. Erre a szoros kapcsolatra – a prioritási sorrend meghatározásával együtt – az alapokmány fent jelzett kitétele világosan utal. A rendszerváltozás, a kommunista-szocialista kísérlet világméretű kudarca óta az átpolitizálódás jegyében folytatott viták elsősorban már nem ideológiai, világnézeti, hanem hatalmi, geopolitikai, etnikai és civilizációs természetűek.

Samuel P. Huntington idézett munkájában arra emlékeztetett, hogy az egyik, széles körben ismert paradigma szerint a „hidegháború végeztével a jelentős konfliktusok lehetősége is megszűnt a világpolitikában, és megszületett egy relatíve harmonikus világ.” Arra is utalt, hogy e modell legrészletesebb megfogalmazását Francis Fukuyama adta „a történelem végéről” kialakított tézisében.⁵ „Nagyon sokan számítottak erre a harmóniára” – folytatta a fukuyamai idézet után a saját gondolatmenetét Huntington:

„A politikai és szellemi vezetők hasonló nézeteket fogalmaztak meg. A berlini fal leomlott, a kommunista rendszereknek befellegzett, az ENSZ, mondták, az addiginál jelentősebb szerepet fog betölteni, a korábbi hidegháborús ellenfelek »partnerként« fognak együttműködni, és »egy nagy üzlet« szereplői lesznek, a fő napi-rendi pontok pedig a békefenntartás és béketeremtés lesznek... A hidegháború befejezésének pillanatában az euforikus hangulat a harmónia érzetét keltette, de hamarosan kiderült róla, hogy nem egyéb illúzió... Az egyetlen harmonikus világ paradigmájáról megbizonyosodott, hogy végtelenül messze jár a valóságtól, s hasznavethetetlen a hidegháború utáni világ kalauzaként” (Huntington, 2018, 30–32. o.).

Ha ilyen a mostani világunk, akkor innen már egyenes úton juthatunk el ahhoz a következtetéshez is, hogy így az UNESCO-ban, ahol a különböző civilizációk államai képviseltetik magukat, nem szűnt, és nem is szűnhetett meg a konfliktusok lehetősége.

5 A művében idézte Fukuyamát: „egyszerűen a történelem végének [vagyunk tanúi]: tehát az emberiség ideológiai fejlődése befejeződésének, annak, hogy végső kormányzati formaként sor kerül a nyugati liberális demokrácia általános bevezetésére” (Huntington, 2018, 30 o.).



Palesztina

*Az UNESCO-tagság elnyerése,
a Végrehajtó Tanács Palesztinával kapcsolatos határozatai*

A közel-keleti válság és következményei hosszú-hosszú évtizedek óta sújtják a közvetlenül érintetteket, és az ügy fontosságának megfelelő, legkomolyabb összpontosításra készítetik a világpolitikát és a regionális politikát alakító, illetve befolyásoló nemzetközi tényezőket, a szakértők sokadalmát, valamint a nemzetközi közvéleményt.

Dolgozatom tárgya szempontjából Palesztinának az UNESCO-ban folytatott tevékenysége különös figyelmet érdemel. Ennek jegyében igyekszem azt a változási, végső soron evolúciós folyamatot fő vonalaiban áttekinteni, amely az UNESCO-ban és a Világörökségi Bizottságban az átpolitizálódás sokatmondó példajaként indult, és napjainkra valamiféle törékeny kompromisszumhoz vezetett. Sajnálatos tény viszont, hogy közben a jelenlegi legfontosabb világpolitikai tényezőnek, az Egyesült Államoknak, továbbá Izraelnek az UNESCO-ból való kilépésével járt, illetve annak egyértelműen a közvetlen kiváltó oka volt.

Az UNESCO Közgyűlés 2011. október 31-én vette fel – az ENSZ-családban elsőként – a szervezet teljes jogú tagjának Palesztinát. A palesztinkérdés már a csatlakozást megelőzően is jelen volt,⁶ de azóta erőteljesen uralja az UNESCO fórumainak a napirendjét, pedig ez a szervezet nem az a nemzetközi politikai küzdőtér, ahol a közel-keleti válságot meg lehetne oldani.

Az Egyesült Államok és Izrael 2013 novemberében, az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelően, elvesztette a szavazati jogát az UNESCO Közgyűlésében, mert megtagadta a tagdíjfizetést – álláspontjuk szerint a palesztin ügyekben tapasztalható átpolitizálódás miatt. Az USA az 1990-ben hozott, 22 USC 287e jogszabályra hivatkozott, amely szerint „sem az Egyesült Nemzetek Szervezete,

6 Palesztinának a szervezet munkájában való részvételét, valamint a lehetséges csatlakozását már 1993-ban és 1995-ben is tárgyalta az UNESCO Közgyűlése (*UNESCO Digital Library*; 1993; *UNESCO Digital Library*; 1995).

sem annak bármely szakosodott ügynöksége nem rendelkezhet olyan pénzeszközökkel, amelyeket e törvény vagy bármely más jogi aktus igénybe vehet, és amelyek a Palesztin Felszabadítási Szervezetnek a tagállamokkal azonos státuszt biztosítanak” (*Govinfo*, 1990).

Az UNESCO egyre súlyosbodó költségvetési hiánya ellenére az Egyesült Államok szilárdan ragaszkodott a lépéséhez: továbbra is tevékenyen részt vett ugyan a szervezet munkájában, de a közgyűlési szavazati joga felfüggesztése ellenére nem fizette a tagdíjat. Kihasználta viszont azt a jogi kiskaput, amely lehetővé tette, hogy ha a legmagasabb döntéshozatali fórumban nem is, de az ottani döntéseket előkészítő Végrehajtó Tanácsban (VT) továbbra is szavazati joggal vegyen részt a munkában, és ezáltal befolyásolhassa a Közgyűlés döntéseit is.⁷ Mindez azonban már előrevetítette annak a lehetőségét, hogy megfontolja az UNESCO ismételt elhagyását.

A Végrehajtó Tanács egymást követő ülésszakain „Megszállt Palesztina” címmel hoztak határozatokat, amelyekben a már évek óta napirenden tartott ügyekről, a megszállt arab területeken lévő oktatási, kulturális és vallási intézmények helyzetéről, Jeruzsálemről, illetve a gázai újjáépítésről volt szó (pl.: *UNESCO Digital Library*, 2015a; *UNESCO Digital Library*, 2015b). Újra és újra felhívták Izrael figyelmét arra, hogy tartsa be az előző határozatokat, különösképpen a hívőknek az al-Aksza-mecsethez történő zarándoklásának a biztosítását, amely a zsidó-keresztény kultúrkörben a Templom-hegy néven ismert jeruzsálemi helyszínen található. Palesztina elsődleges célja az volt, hogy teljes jogú tagként az UNESCO szakmai tevékenysége által meghatározott összes keretet és fórumot kihasználja, s Izraellel és az Egyesült Államokkal egyenrangú félként a saját politikai ügye, valamint Izrael elítélése érdekében tevékenykedjen. Ezt a szándékát következetesen támogatták és támogatják az arab országok, de a fejlett országok között és a harmadik világban is számos segítőre számíthat.

7 Ezt a jogi kiskaput az UNESCO Közgyűlése a 40. ülésszakán, az Alapokmány 2019-es módosításával megszüntette, és a szavazati jog elvesztése azóta a VT-tagságra is érvényes.



A VT külkapcsolatokkal foglalkozó bizottságában 2016-ban lezajlott vita és szavazás utáni napon az izraeli oktatásügyi miniszter, aki egyúttal az UNESCO Izraeli Nemzeti Bizottságának a főtitkára volt, hivatalos levelet juttatott el Irina Bokova főigazgató asszonyhoz. Ebben tudatta, hogy a határozatok elfogadása miatt az Izraeli Nemzeti Bizottság megszakítja a kapcsolatát az UNESCO-val, vagyis nem vesz részt a közös munkában, nem küld szakértőket a kormányközi bizottságokba (*BBC*, 2016; *The Jerusalem Post*, 2016).

Az UNESCO-hoz akkreditált izraeli nagykövet akkor még cáfolta és félreértelmezésnek minősítette a nemzetközi sajtóban megjelent híreket, amelyek szerint az ország teljesen megszakítja a kapcsolatot az UNESCO-val. A Benjamin Netanjahu miniszterelnökkel folytatott konzultációját követően kijelentette, hogy Izrael ismét elítélte, mégpedig teljes joggal, az elfogadott határozatokat, de a szavazások eredményét az izraeli diplomácia az előző ülésszakokhoz képest előrelépésnek tartja. Ezért nem várható, hogy hazája és az UNESCO kapcsolatának egészét – tehát a szervezetből történő kilépést – érintő bejelentés érkezzen a külügyminisztériumból is (*Israel Ministry of Foreign Affairs*, 2016).

Az izraeli oktatásügyi miniszter, illetve az izraeli közvélemény éles reakciója bizonyos szempontból meglepő volt. A Végrehajtó Tanács, valamint a Világörökségi Bizottság akkor már évek óta rutinszerűen fogadott el palesztin és arab kezdeményezések nyomán Izraelt elítélő határozatokat. A VT 2016. őszi ülésszakán az említett szavazás eredménye az általános megítélés szerint kifejezetten kedvező volt. A rizikó Izrael szemszögéből ugyanis soha nem az volt, hogy a döntés megszületik-e vagy sem. Hiszen az 58 tagú VT összetételéből adódóan, valamint a történeti előzmények alapján a határozattervezetek szövegétől függetlenül azzal kellett számolnia, hogy létrejön az elítélő határozathoz szükséges többség. A tét sokkal inkább az volt, hogy hány igen szavazattal fogadják el azt, és közülük mennyi lesz az uniós voks. Az, hogy az UNESCO Izraeli Nemzeti Bizottsága mégis megszakítja az együttműködést a szervezettel, jóval érthetőbb lett volna például 2016 áprilisában, amikor a 2016. őszi 24-nél sokkal több, 33

igen szavazattal és kritikusabb tartalommal ment át az elítélő határozat, és még semmilyen utalás sem szerepelt benne Jeruzsálemnek az iszlám mellett a másik két egyistenhívő vallásban betöltött különlegesen fontos szerepére (*UNESCO Digital Library*, 2016).

Az adott körülmények között jelentős figyelem övezte a VT-ben történeteket a nemzetközi sajtó részéről. Több olyan államban – köztük Magyarországon (*HVG*, 2016; *Euronews*, 2016) –, ahol a helyi média korábban kevés figyelmet fordított a 2010 ősze óta rendszeresen napirenden lévő, hasonló tematikájú VT-döntésekre, ezúttal a nyomtatott és az elektronikus sajtó, továbbá a televízió is beszámolt a fejleményekről.

A szervezet főigazgatójától eredő, korábban csak elméleti szinten lehetségesként említett átpolitizálódás jelenségére Irina Bokova főigazgató asszony adott példát: a szavazást követő napon a szervezet honlapján nyilatkozatot jelentetett meg, „Jeruzsálem óvárosáról, a világörökségi helyszínről” címmel. Ebben Jeruzsálemnek a három nagy monoteista vallásban betöltött különleges szerepére emlékeztetett, ugyanakkor egy szóval sem említette a Végrehajtó Tanács kapcsolatokkal foglalkozó bizottságának az előző napi döntését. Mint írta, ő már a Világörökségi Bizottság 2016. évi ülészakán is hasonló jellegű nyilatkozatot tett. A főigazgató mindkét esetben került a politikai tartalmú jelzőket és megfogalmazásokat, de világosan utalt arra, hogy a muszlimok al-Aksza-mecsete a zsidók számára szent helyen, a Templom-hegyen található, ahol a vallásuk szerint a kétszer lerombolt szentély állt. Bokova hangsúlyozta: mindannyiunk közös érdeke és felelőssége a vallási és kulturális együttélés elősegítése (*UNESCO*, 2016).

Válaszul Rijád al-Malki palesztin külügyminiszter néhány órán belül éles hangvételű hivatalos nyilatkozatot tett (*Palestine News and Info Agency*, 2016). Szerinte Irina Bokova túllépte a hatáskörét, amikor a VT által elfogadott döntés ellen érvelt, és jobban tenné, ha Jeruzsálem ügyében az UNESCO kulturális örökségvédelmi mandátumának és a tagállamok döntésének a végrehajtásán dolgozna. Erőteljesen kifogásolta azt is, hogy a főigazgató nyilatkozata figyelmen kívül hagyja a vonatkozó határozatban a három monoteista vallás és Jeruzsálem



kapcsolatára tett utalást. A külügyminiszter jelezte: Palesztina továbbra is minden rendelkezésre álló jogi és diplomáciai úton védelmezi a palesztin nép jogait, ideértve az ENSZ intézményeit is. Hazáját nem akadályozzák meg a torzulások és a lejárató kampányok, és továbbra is nyomást fog gyakorolni a nemzetközi közösségre, hogy vállaljon felelősséget a palesztin helyzet iránt, és lépjen fel az izraeli jogsértések ügyében. Malki nyilatkozata visszakanyarodást jelentett a korábbi, durván Izrael-ellenes palesztin határozattervezetek szövegéhez.

A nyilatkozatváltással kapcsolatban kijelenthető, hogy bár a főigazgató asszony nem utalt a VT döntésére, de a fellépése időzítéséből mégis arra lehetett következtetni, hogy arra kívánt reagálni. Ez nem az első alkalom volt, amikor ebben az ügyben megszólalt: először 2015 őszén, az akkori szavazást megelőző napon foglalt állást a jeruzsálemi határozattervezet kapcsán (*UNESCO*, 2015). Abban nyíltan arra ösztönözte a VT tagjait, hogy ne fogadjanak el olyan döntést, amely további erőszakhullámhoz vezethet a Közel-Keleten. A palesztin küldöttség akkor csak informális keretek között reagált, de hivatalosan nem válaszolt a főigazgató nyilatkozatára. A tényszerű elemzés érdekében megállapítandó, hogy 2016 őszén a palesztin külügyminiszter joggal kifogásolta, hogy Bokova figyelmen kívül hagyta a külkapcsolatokkal foglalkozó bizottság által elfogadott határozat azon mondatát, amely Jeruzsálem és a három nagy monoteista vallás különlegesen fontos kapcsolatára utalt. Tulajdonképpen érthetetlen volt a főigazgató nyilatkozatának ez a szembetűnő ténybeli hiányossága.

A kérdés az volt, hogy milyen üzenetet hordoz a palesztin küldöttség számára a kialakult helyzet. A 2016. őszi VT-határozat az áprilisinál sokkal „puhább” szöveg volt: A palesztinok a velük szemben évek óta támasztott követelést – azt, hogy legyen benne utalás Jeruzsálem többvallású jelentőségére (mivel korábban nem voltak hajlandók az al-Aksza-mecset megemlétekor annak zsidó-keresztény nevét, a Templom-hegyet is megjeleníteni) – ugyanis első ízben voltak hajlandók teljesíteni. Ennek ellenére a határozat sokkal kevesebb igen szavazatot kapott, mint korábban, és nagyobb, nem feltétlenül Palesztinának kedvező nemzetközi vitát okozott.

A VT 2017. őszi ülészakán, október 12-én, az Egyesült Államok váratlanul bejelentette, hogy – a szervezet fennállása óta immár második alkalommal – 2018. december 31-i hatállyal kilép az UNESCO-ból. A hivatalos indoklás szerint a döntés oka az UNESCO-ban eluralkodott Izrael-ellenes elfogultság, de az általa sürgetett, a szervezetben szükséges reformok elmaradását is kifogásolta.

Az amerikai bejelentés tartalmilag nem nélkülözte az előzményeket, hiszen a tagdíjfizetés szüneteltetését is hasonlóan indokolta. Az időzítése azonban meglepő volt. Hosszú idő óta ugyanis ekkor történt meg először, hogy a „menetrendszerűen” napirendre kerülő, Izraelt elítélő határozatot vita nélkül elhalasztották, vagyis az Egyesült Államoknak és Izraelnek a 2016. évi VT-ülésszakokat követő erőteljes diplomáciai fellépése és tiltakozása eredményt hozott. Másrészt az USA a Közgyűlésben – mint arról már szó volt – a tagdíjfizetés megtagadása miatt nem szavazhatott ugyan, a VT-ben viszont rendkívüli aktivitást fejtett ki, és meg két évig a testület tagja lett volna.⁸

A kilépéssel az Egyesült Államoknak a szervezeten belül a közvetlen befolyásolási potenciálja korlátozódott, és a történelmi példák messzemenően igazolják az ilyen típusú lépések haszontalanságát, sőt bumerángjellegét. Ez a visszavonulás, a terep másoknak való átengedése – akárcsak egy részterületen is – elméleti szinten kevésbé volt összeegyeztethető az „America First” jelszóval és az abból eredő logikus külpolitikai következtetésekkel.

A bejelentésnek egyrészt tehát az adott pillanatban nem volt konkrét, az Izrael-ellenes elfogultságra vonatkozó indoka, másrészt a Közgyűlés 2017. évi ülészaka elé jelentős reformcsomag került, amelynek a kidolgozásában az Egyesült Államok tevékenyen részt vett. Ez utóbbinak voltak ugyan olyan elemei, amelyek a nemzetközi politikai színtér „nagyjainál”, így Washingtonnál is egyöntetű ellenállást váltottak ki, de a kilépés bejelentése előtt semmi sem utalt arra, hogy azoknak ilyen súlyos következményük lenne, és az amerikai döntés

8 Bár az Obama-adminisztráció a tagdíjfizetés visszaállítására vonatkozó javaslatot tett, a tények azt mutatják, a Kongresszus elutasította a kezdeményezést (*United States Department of State*, 2013. 52. o., lábjegyzet).



elsődleges okaként nem is lehetett azokat megnevezni.⁹ Washington sem tette ezt.

Mindezek alapján az a vélemény is megfogalmazódhatott, hogy a bejelentésnek taktikai indoka volt, amely szorosan összefüggött a VT főigazgató-jelöltjeiről épp akkoriban folyt szavazással. Ez volt az utolsó pillanat az USA számára, hogy a távozási szándéka bejelentésével nyomást gyakoroljon a VT tagjaira, és megakadályozza, hogy a szervezetnek arab főigazgatója legyen. Az addigi szavazási fordulók ugyanis a katari jelölt vezetésével zárultak, de még nem született végleges döntés arról, hogy ki lesz az a két személy, aki bekerül az utolsó fordulóba (az eredeti kilenc induló közül az egyiptomi, a francia és a katari jelölt maradt még versenyben), és azt követően a VT melyik jelölt nevét terjeszti a Közgyűlés elé. Amennyiben a kilépést az arab jelölt megválasztása után jelentette volna be az Egyesült Államok, akkor az egyértelműen arabellenes indíttatásúnak tűnt volna, így viszont időt adott a VT tagjainak (illetve a Közgyűlésnek), hogy mérlegelés és újabb megfontolás tárgyává tegyék a döntésüket.

Ennek fényében több mint meglepő volt, hogy a bejelentést követően Katar jelöltje tovább erősödött, és biztos eredménnyel került be a végső szavazási körbe. Az egyiptomi jelölt voksainak száma is gyarapodott, míg a franciáé nem változott. Ez arra utalt, hogy amennyiben valóban a szavazás erőteljes befolyásolása volt az amerikai szándék, az ebben a körben még nem járt eredménnyel. Ugyanakkor tény, hogy végül – bár csupán egyetlen szavazatnyi többséggel – a francia jelöltet választották meg az UNESCO új főigazgatójának.

A kilépés 2018. december 31-i hatállyal történő bejelentése az Egyesült Államok számára is lehetőséget adott a döntés felülvizsgálatára. A legkisebb mértékben sem vitatható, hogy az UNESCO elsődleges érdeke az aktívan politizáló, a tagdíját rendszeren fizető Egyesült Államok jelenléte, a szervezet azonban 195, egyenrangú tagot számlál.

⁹ Elsődleges példaként azt említem, hogy a reformcsomag kísérletet tett a VT-tagság időtartamának szabályozására, vagyis megpróbált fellépni a kvázi „örökös”, azaz hogy a nemzetközi politika legfontosabb tényezőinek a megszakítás nélküli VT-tagságának a gyakorlata ellen.

Végső soron a döntés az amerikai külpolitika türelmetlenségét jelentette, de annak a kifejezését is, hogy megunták az érdekei és a véleménye sorozatos figyelmen kívül hagyását – akkor még csak – az UNESCO-ban. Félő volt azonban, hogy a döntése precedens értékű lehet, és általánosabb irányváltást is jelezhet, és akkor további súlyos következményekkel is számolni kell. Az ilyen amerikai intézkedések közé sorolhatjuk az Emberi Jogi Tanácsból történő kilépést, de azt is, hogy az USA tényleg végrehajtotta az UNESCO elhagyását.

Azóta a VT-ben gyakorlat, hogy az arab országok egy-egy csoportja újra és újra benyújtja az Izraelt elítélő határozattervezeteit, de – már „szokásos” módon – a döntés elhalasztását és a VT következő ülésének a napirendjére tűzését kéri. Erre eredetileg minden bizonnyal azért volt szükség, mert a szervezet vezetéséért 2017 őszén három arab jelölt is versenyben volt, és el akarták kerülni, hogy az Izrael-ellenesség vádja miatt szavazatuktól essenek el, hiszen a határozattervezeteknek az őket delegáló országok – Egyiptom, Libanon és Katar – is társszerzői voltak, és épp azon az ülészenon fogadták volna el, amikor a főigazgató megválasztása történt.

Ennek megfelelően a két „bevett” napirendi pontról („Oktatási és kulturális intézmények helyzete a megszállt arab területeken”, illetve „Megszállt Palesztina”) szóló döntést vita nélkül hozzák meg az érintett testületek, és azt követően nincsenek szavazatmagyarázó felszólalások sem. Hasonló megoldás született a Világörökségi Bizottság napirendjén szereplő „Jeruzsálem óvárosa” nevű világörökségi helyszín határozattervezetei kapcsán is.

Palesztina és a Világörökségi Bizottság

Az átpolitizálódás „klasszikus” példájával találkozhattunk a Világörökségi Bizottság (VöB) 41. ülészenakán, 2017 júliusában, Krakóban. A Hebron világörökségi helyszínné nyilvánításáról szóló döntés kifejezetten tanulságos módon példázza az átpolitizálódás jellemzőit, eszközeit, ezért szintén érdemes hosszabban bemutatni annak körülményeit és fejleményeit (UNESCO, 2017a, 217–225. o.).



Palesztina 2017 januárjában nyújtotta be a saját várományosi listáján 2012 óta szereplő „Hebron/al-Khalil óváros” helyszín nevezését a Világörökségi listára. Az eljárási rend szerint a jelöléseket a bizottság a benyújtást követő évi ülészakán vizsgálja, ezért a Hebronnal kapcsolatos vizsgálat 2018-ban lett volna esedékes. Márciusban azonban Palesztina sürgősségi eljárást kért, és kezdeményezte az óvárosnak a Veszélyeztetett világörökségi helyszínek listájára történő azonnali felvételét is. A Világörökségi egyezmény eljárási szabályzatának 161. és 162. bekezdésére hivatkozott, amelyek alapján a jelölést ilyen esetben már a benyújtás évében napirendre kell tűzni. A kérést többek között azzal indokolta, hogy egyrészt az Izrael Állam katonai felügyelete alatt álló Hebronban az óváros folyamatosan veszélynek van kitéve, másrészt Izrael több mint tíz éve nem hajlandó az UNESCO Végrehajtó Tanácsa által hozott vonatkozó határozatok teljesítésére.

Az ICOMOS-nak, a Világörökségi Központ (VöK) tanácsadó testületének az értékelése viszont nem tartalmazott egyértelmű állásfoglalást és javaslatot a VöB határozatára vonatkozóan. Az izraeli hatóságok ugyanis megtagadták a misszió helyszíni szemlájéhez való hozzájárulást. Az ICOMOS ezért azt jelentette, hogy a helyszíni vizsgálat híján nem tudja minden kétséget kizáróan megállapítani, hogy egyrészt a javasolt helyszín rendelkezik-e a listára való felvételhez szükséges, kiemelkedő egyetemes értékkel, másrészt valóban olyan veszélyek fenyegetik-e, amelyek alapján jogosult a sürgősségi eljárás. A további lépések érdekében a tanácsadó testület a helyszíni miszsió mielőbbi kiküldését, illetve annak izraeli engedélyezését kérte (UNESCO, 2017b).

A VöB ülésén már a napirendi pont elővezetésekor heves vita alakult ki. Libanon ugyanis ügyrendi javaslat keretében kifogásolta, hogy a titkárság az ülést megelőző napokban három bekezdéssel megtoldotta a dokumentumot, amelyben összefoglalta a tízoldalas szakvéleményt. Ezt azonban csak a VöB tagjainak küldték meg. A libanoni küldött felháborítónak nevezte, hogy a titkárság „manipulálja” a bizottságot, és minden jóváhagyás nélkül hozzányúlt a tanácsadó testület által készített dokumentumhoz. Az UNESCO kultúráért felelős

főigazgató-helyettese a vádaskodást visszautasította, és hangsúlyozta: egyszerűen a bizottság tagjainak a munkáját akarták megkönnyíteni. Libanon viszont veszélyes precedensnek nevezte az eljárást, és követelte, hogy a titkárság vonja vissza az összefoglaló kiegészítést. Miután Kuba, Tunézia, Kuvait, Zimbabwe is támogatta, hogy a módosított dokumentumot vessék el, és térjenek vissza az eredetihez, az ülés elnöke ennek megfelelő döntést hozott (*UNESCO*, 2017a, 213. o.).

A napirendi ponttal kapcsolatos egyeztetés elején az elnöklő Lengyelország kezdeményezte, hogy a Libanon, Kuvait és Tunézia által benyújtott módosításokról – amelyek alapján a VöB azonnal felvenné a hebroni óvárost a veszélyeztetett világörökségi helyszínek listájára – titkos szavazással döntsenek. Ezt Jamaica és Horvátország támogatta, Kuvait nyílt szavazást kért, amit Kuba, Libanon és Tunézia támogatott. Mivel az UNESCO jogi tanácsadója szerint a titkos szavazás elsőbbséget élvez, az elnök elrendelte annak megkezdését (*UNESCO*, 2017a, 220. o.).

A libanoni képviselő a szavazás előtti felszólalásában azt hangsúlyozta, hogy a szakértők véleménye szerint a helyszín rendelkezik kiemelkedő egyetemes értékkel, a város szimbolikus jelentőséggel bír mindhárom nagy monoteista vallás számára, és a zarándokhely köré épített egyedi városi szerkezetben azok hívei egymás mellett élnek. Mindezek alapján egyértelműen indokolt a listára való felvétele.

Izrael nagykövete, Karmel Sama-Hakohen hangos szóváltásba keveredett az ülésszak elnökével és a palesztin nagykövettel, és a vita hevében terroristának nevezte a libanoni küldöttség egyik tagját. A konfliktus azért robbant ki, mert Sama-Hakohen a véleménykifejtés szabadsága és intimitása biztosítása érdekében szavazófülkék felállítását kérte a titkos szavazás lebonyolításához. Ez azonban – mivel az UNESCO és intézményei gyakorlatában általában nem szokás szavazófülkét felállítani – nem történt meg, és a nagykövet szerint így viszont a kamerák kereszttüzében a VöB több tagja is ódzkodott az elutasító voks leadásától (*YNet*, 2017). A szavazás eredményeként a 21 tagú bizottság 12 igen, 3 nem és 6 tartózkodással megszavazta a határozatot (*UNESCO*, 2017a, 222. o.), így Hebron/al-Khalil óvárosa felkerült a Veszélyeztetett világörökségi listára.



A szavazást követően Izrael nagykövete beszédében „üdvözölte” Hebronnak az ülészakon részt vevő polgármesterét, aki – mint arra Sama-Hakohen emlékeztetett – az 1980-as években izraelieket gyilkolt, amiért huszonöt évig ült börtönben. Ezt követően a kubai szakértőnek felrótta, hogy amikor egyperces néma felállással történő tiszteletadást kért az összes palesztin áldozatért, akkor közéjük sorolta a terroristákat és a Hamász tagjait is. Az izraeli nagykövet továbbá elfogadhatatlannak tartotta a holokaust és a palesztin nép sorsa közötti párhuzamot. A német nagykövettől számon kérte, hogyan tehetett eleget a kubai kérésnek, és hogy a véleménye a német kormány álláspontját tükrözi-e a holokausszal kapcsolatban. Sama-Hakohen beszéde közben többször is csörgött a telefonja, amikor pedig végül felvette, közölte a jelenlévőkkel: a vízvezeték-szerelő hívta, mert a rezidenciáján gond van a mosdóval, és az számára sokkal fontosabb, mint a bizottság döntése. Ezt követően az izraeli küldöttség kivonult a teremből (Ahren, 2017).

A palesztin nagykövet kijelentette: azt az „arrogáns” közjátékot, aminek a jelenlévők a tanúi lehettek, a testvérei nap mint nap átélik, és egyúttal megköszönte a VöB döntését.

A megfigyelők közül Kanada, az Egyesült Államok és Ausztrália képviselője szólalt fel. Ők elítélték a döntést, és bírálták, hogy a VöB a tanácsadó testület véleménye ellenére vette fel a helyszínt azonnal a Veszélyeztetett világörökségi listára. Az Egyesült Államok küldötte hangsúlyozta: amennyiben hagytak volna időt, hogy a jelölés a rendes ciklusban kerüljön a VöB elé, az akár a békés együttműködés példája is lehetett volna.¹⁰

A szavazás Izrael szempontjából kifejezetten rosszul végződött. Eredetileg ugyanis jó esélyei voltak arra, hogy a titkos szavazás révén a VöB – tiszteletben tartva a tanácsadó testületnek a fenntartásokkal teli véleményét – a Hebron óvárosára vonatkozó jelölést elutasítja, és további vizsgálódásról dönt az ügyben. A hazájában politikusként

¹⁰ Az ügy a nemzetközi sajtó érdeklődését is kiváltotta. Az MTI október 7-én részletes összefoglalót adott ki a VöB döntésének izraeli fogadtatásáról és elutasításáról amit több sajtó orgánus is átvett (pl. *168.hu*, 2017; *444.hu*, 2017)

jegyzett izraeli nagykövet magatartása azonban már nem az első alkalommal vált általános bírálat tárgyává, s gyengítette az izraeli érdekek védelmének a hatékonyságát. A titkos szavazás lebonyolításával kapcsolatos felháborodásának azonban tényleg volt formális alapja. Ilyen esetekre alakult ki az a gyakorlat, hogy a szavazatot leadó delegációvezető elhagyja az üléstermet, hogy azon kívül töltsse ki a szavazólapot, így biztosítva a szükséges titkosságot, majd visszatér az ülésterembe, ahol leadja a voksát. Ezzel együtt a szavazás titkos jellege a technikai kellékek hiánya miatt kérdésessé vált. Pedig egyes nem hivatalos információk szerint az izraeli küldöttség már hónapokkal az ülés előtt megkereste a lengyel elnököt, és arra kérte, hogy amennyiben titkos szavazásra kerül sor, álljanak rendelkezésre az ahhoz szükséges szavazófülkék. Erre ígéretet is kaptak, de mivel nem teljesítették, ez lett a közvetlen oka a nagykövet magatartásának (*Jerusalem Post*, 2017). Joggal feltételezhető, hogy lengyel részről előzetesen alaposan mérlegelték az izraeli kérést, és nem az ülés elnökének az *ad hoc*, egyéni döntése vagy technikai-szervezési hiányosságok miatt nem biztosították a szavazófülkéket.

A politikai vetületen túl a VöB döntésének a szakmai vonatkozásai is súlyosak. Az ugyanis a korábbiaknál is veszélyesebb tendencia kezdetét jelentette, mivel nemcsak a tanácsadó testület álláspontját, hanem az egyezmény működési irányelveinek is a teljes figyelmen kívül hagyásával fogadták el. A határozattervezetbe például – bár az ICOMOS úgy foglalt állást, hogy nem találja bizonyítottnak a helyszín kiemelkedő egyetemes értékét – Libanon, Tunézia és Kuvait olyan bekezdést szűrt be, miszerint a VöB véleménye az, hogy a hebroni óváros minden kétséget kizáróan rendelkezik vele. A Világörökségi egyezmény működési irányelveinek 154–155. bekezdése (*UNESCO*, 2019a, 92. o.) világosan kimondja, hogy valamely helyszínnek a Világörökségi listára való felvételéhez a VöB-nek egy kiemelkedő egyetemes értékre vonatkozó nyilatkozatot (*Statement of outstanding universal value*, SOUV) kell elfogadnia, amelyben felsorolja, hogy a lehetséges tíz kritériumból melyek alapján érdemel a helyszín világörökségi státuszt. Hiába szűrta tehát be a kiemelkedő egyetemes érték meglétéről szóló



bekezdést a libanoni küldött a VöB állásfoglalásába, ha SOUV nem született. Hebron ezért egyértelműen szabályellenesen került fel a listára.¹¹

E precedenstől kezdve kérdésessé válhat a tanácsadó testületek léte és munkája, szakmai hitelessége. Az ügy tanúsága szerint ugyanis elfogadottá válhat, hogy a szakértői véleményeket negligálva, politikai erőfölényt tükröző szavazataránnyal születnek szakmainak álcázott, illetve annak minősített döntések. A bizottságnak jogában áll elfogadni vagy átírni a tanácsadó testület véleményét, amelyet eddig alapvető, minden mást megelőző szabályként vett figyelembe. A jelenlegi rendszert éppen azért alakították ki, hogy biztosítsák a döntések szakmai megalapozottságát. A Hebronéhoz hasonló, újabb éles polémia még nem alakult ki, de azzal kell számolni, hogy a Világörökségi Bizottságnak át kell gondolnia a jövőt, illetve a lehetséges következményeket, főként annak fényében, hogy Palesztina ún. várományosi listáján 13 helyszín szerepel, amelyek közül több potenciális konfliktus forrását jelentheti Izrael szempontjából.¹² Ráadásul, ha bármely jelölés sikert arathat amennyiben kellő politikai nyomás és megfelelő számú szavazat van mögötte, a Világörökségi lista hitelessége is megkérdőjeleződhet, és egy-egy világörökségi helyszín jelölési és felvételi folyamata színjátékká korcsosulhat, veszélyeztetve az UNESCO egyik, a nemzetközi közvélemény által is ismert és elismert eredményét.

További kérdéseket vet fel a Hebronról szóló SOUV. A vita nélkül elfogadott 2019-es döntés melléklete (*UNESCO*, 2019b) szerint a Tanácsadó Testületnek és Palesztinának azt még ki kell dolgoznia. A palesztinok által az ülésszakra benyújtott állapotmegőrzési jelentés (*State of Palestine*, 2019) az elvárt és megszokott szakmai helyett erősen politikai töltetű szöveget tartalmaz. Izraelre következetesen „megszálló erőként” utal, és azon kívül, hogy a várost „a különböző vallások és kultúrák találkozhelyeként” vagy a „három monoteista

11 A cikk készítésének időpontjában, 2021 áprilisában Hebron még mindig nem rendelkezett SOUV-val.

12 Például a vitatott tulajdonú holt-tengeri tekercsek lelőhelye, Kumrán városa is szerepel a Palesztina által a Világörökségi listára javasolt helyszínek között (*UNESCO*, é. n.).

vallás fontos városaként” írja le, azt semmilyen explicit utalásban nem minősíti a zsidó és keresztény vallás számára jelentős zarándokhelynek, hanem a római kortól keletkezteti a történetét. A helyszín kiemelkedő és egyetemes jellegének bizonyításaként nem említi annak bibliai, ótestamentumbeli jelentőségét (pl. Dávid király fővárosa volt hét éven keresztül). Jelzi ugyan, hogy zarándokhely volt, de azt nem, hogy a zsidók számára, viszont hosszasan tárgyalja a helyszínnek az iszlám követői (szúfizmus) lelki életében betöltött jelentőségét.

A kérdés politikailag egyértelműen érzékeny, és nem csak a két érintett fél – Palesztina és Izrael – számára, hiszen a vallások közötti konfliktusok tükröződnek a jelentésben, a kereszténység és a zsidóság közel-keleti eredetének a „mellőzésével”. Az eddigi tapasztalatok alapján a kérdés várhatóan hosszú időn keresztül fogja uralni a Világörökségi Bizottság napirendjét.

Koszovó

Koszovó a függetlensége 2008. évi kikiáltását követően folyamatos erőfeszítéseket tett a nemzetközi szintéren való elismertségének a kétoldalú alapokon történő erősítésére, majd az e folyamatban elért eredmények után, 2015-ben megkísérelte az UNESCO-tagság elnyerését. Az Alkotmány 1. cikkelye szerint „az Egyesült Nemzetek Szervezetében viselt tagság feljogosít az Egyesült Nemzetek Nevelési, Tudományos és Kulturális Szervezetében való tagságra” (*Wolters Kluwer*, 2009). Koszovó azonban nem tagja az ENSZ-nek; erre a függetlensége elismerését kitartóan megtagadó Szerbia, illetve a Biztonsági Tanácsban vétőjoggal rendelkező Oroszország és Kína ellenállása miatt gyakorlatilag nincs is reménye. Az Alkotmány 2. cikkelye szerint azonban „ezen Szervezet és az Egyesült Nemzetek Szervezete között létrejött, a jelen Alkotmány X. cikke szerint jóváhagyott megállapodás rendelkezéseire figyelemmel, az Egyesült Nemzetek Szervezetében tagsággal nem rendelkező államokat, a Végrehajtó Tanács ajánlásával, az Általános Konferencia kétharmados többségi szavazattal felveheti a Szervezet tagjainak sorába” (*Wolters Kluwer*, 2009). Az UNESCO



Végrehajtó Tanácsában és a Közgyűlésben nincsen vétőjog, így attól a lehetőségtől Koszovónak nem kellett visszarettennie, hogy bármely ország ellenszavazata elegendő lenne a csatlakozási kísérlete meghiúsításához. Ez adott először elméleti szinten, majd a gyakorlatban is lehetőséget arra, hogy Pristina elindítsa a felvételi kérelmét, ami azonban végső soron – a Közgyűlés 2015-ös ülészakán három szavazat híján – sikertelennek bizonyult (erről részletesen lásd: Erdős-Zeichner, 2017). Valószínűsíthető, hogy a tagállamok a szavazatuk leadásakor szem előtt tartották Henry Kissinger, a volt amerikai külügyminiszter és kiemelkedő tudományos tekintély értékelését, miszerint „a történelem tanulmányozása nem biztosít automatikusan alkalmazható használati utasítást. A történelem analógiákon keresztül tanít, oly módon, hogy összehasonlítható helyzetek esetén bemutatja a lehetséges következményeket. Ámde minden generációnak magának kell eldöntenie, hogy melyek az összehasonlítható szituációk” (Kissinger, 1996, 19. o.). Úgy tűnik, sok tagállam összehasonlíthatónak értékelte Koszovó ügyét és a Palesztina felvétele után kialakult helyzetet, és nem akart újabb, nyilvánvalóan alapvetően politikai természetű és egyelőre megoldhatatlannak tűnő vitát a szervezet napirendjére beemelni.

A szerb–koszovói politikai konfliktus az UNESCO kompetenciáját érintő kérdésben már a csatlakozási kezdeményezést megelőzően jelentkezett, amikor Szerbia kezdeményezte „Koszovó középkori műemlékei” helyszínek a Világörökségi listára való felvételét. Ez a tétel négy szerb ortodox templomot, illetve kolostort foglalt magában, amelyek jelenleg is a szerb pravoszláv egyház tulajdonában és gondozásában vannak, és a kérés idején felkerültek a veszélyeztetett helyszínek listájára is. Az UNESCO, illetve a Világörökségi Bizottság Koszovó függetlenségének kikiáltása után sem változtatott a korábbi döntés tartalmán, megnevezésén, státusán, ezzel akarva-akaratlanul, de áttételesen arra utalt, hogy nem vitatja a Koszovó feletti szerb szuverenitást.

A világörökségi helyszínek védelme visszatérő elem volt a feleknek a koszovói tagság melletti, illetve ellene szóló UNESCO-specifikus

érvelésénél. Szerb részről azt hangoztatták, hogy „1999 óta a koszovói albánok kétszáz ortodox templomot gyújtottak fel, valamint nyoleven-ezernél is több sírkövet tettek tönkre.” A szerb külügyminiszter – nem takarékoskodva a megalapozatlan minősítésekkel sem – Koszovót az Iszlám Államhoz hasonlította, és azt hangsúlyozta, hogy olyan állam nem csatlakozhat a legfőbb kulturális és örökségvédelmi szervezethez, amely célzott pusztítást vitt véghez a kulturális emlékekben (Erdős-Zeichner, 2017, 91–92. o.). A koszovói fél viszont folyamatosan azzal érvelt, hogy a csatlakozási kérelem benyújtásával már jelezte: teljes mértékben vállalja azokat a kötelezettségeket, amelyek a tagsággal járnak, és annak elnyerése után mindenben tiszteletben tartja a világörökségi emlékeket.

Meg kell azonban jegyezni azt is, hogy az UNESCO-specifikus elemek csak az egyik, és egyáltalán nem a legfontosabb tényezőt jelentették a Végrehajtó Tanács, illetve a Közgyűlés üléseit megelőző, majd az ülésszakokon is folytatódó koszovói–szerb csatározásokban, sőt háttérbe szorultak a nemzetközi jogi és politikai szempontok mögött. Mindkét oldal döntően politikai kérdésként kezelte Koszovónak az ENSZ szakosított szervezetébe való felvételét, s ezzel a szervezetben jelentkező átpolitizálódás egyik „kiváló” példáját mutatták.

A felek a saját nemzeti érdekük szempontjából igyekeztek irányítani az ügyet. A nemzeti érdek fogalmát a mindennapi nyelv, de még a hagyományos külpolitikai analízis naiv nyelve is bizonyos célokkal azonosítja, és a külpolitika feladatát abban látja, hogy adott körülmények között egy ország céljainak a minél teljesebb megvalósulását biztosítsa (Romsics, 2009, 187. o.). Az ilyen típusú nemzetiérdek-felfogásra példaként említhető Szerbiának a Koszovó függetlenségéhez való viszonya, és ez élesen megjelent Pristina UNESCO-felvételi kérelmével kapcsolatban is. Nem férhet hozzá kétség, hogy a Koszovóban található szerb kulturális, vallási örökségi helyszínek védelme része a szerb nemzeti érdekeknek, és azokat jól szolgálhatta volna, ha Koszovó teljesítményét, illetve annak az e területen mutatkozó hiányosságait Szerbia az UNESCO-ban, illetve a Világörökségi Bizottságban is számon kérhette volna. Ehhez azonban be kellett volna engedni



Koszovót az UNESCO-ba. Mivel azonban ezt szerb részről a koszovói függetlenség teljes körű nemzetközi elismeréséhez vezető út fontos állomásának tartották, és az alapvetőnek tekintett szerb nemzeti érdekekkel – a területi sérthetetlenséggel – szögesen ellentétesnek értékelték, azt minden rendelkezésre álló külpolitikai, diplomáciai eszközzel akadályozták. Ezzel pedig inkább veszni hagyták az UNESCO által a tágabb értelemben kezelt nemzeti érdekeik védelmében felkínált lehetőséget.

Koszovói részről viszont a függetlenség elismertetése jelent meg elsődleges, mindent háttérbe szorító nemzeti célként, és ezt szolgálták az UNESCO-tagság megszerzésére irányuló erőfeszítések is. Az adott nemzetközi helyzetben inkább vállalták volna az UNESCO-ban várható erős szerb és nemzetközi bírálatokat a kulturális, oktatási, örökségvédelmi tevékenységük gyengeségei, elégtelenségei miatt, csak lehessenek a szervezet tagjai, és ezáltal a nemzetközi jogi státusuk erősödjön.

Konklúzió

A cikk elején abból indultam ki, hogy az UNESCO nem tekinthető politikán kívüli szervezetnek, így nem is várható el, hogy távol tartsa magát a politikától, s ez nem is lehet vele szemben követelmény. Az átpolitizálódás ugyanakkor döntően negatív jelenséggént értékelhető; maga a szó a kulturális, oktatási és tudományos területre áttevődő, arra rátelepülő, sőt azt háttérbe szorító, politikai indíttatású, a konfliktusos helyzetek értékelésekor használatos terminológia. Az átpolitizálódás olyan különleges jelenség, vagy még inkább folyamat, amely az egyik fél szerint létezik, a másik szerint nem. Ez alapján egy-egy ügy az egyik érintett szerint megmaradt az UNESCO kompetenciájában, a másik szerint viszont kilépett abból. Közös álláspont kialakítása nem várható, inkább újabb ügyek megjelenése valószínűsíthető a szervezet különböző szakosított bizottságainak a napirendjén. Ennek a legfrissebb példáját figyelhettük meg a 2020 őszen kirobbant azeri–örmény harcok kapcsán is, hiszen mindkét fél szinte követelte, hogy

az UNESCO a másik felet hivatalosan elítélő nyilatkozatot adjon ki – attól az oktatási, nevelésügyi vonatkozásokon túl politikai támogatást is remélve (*Public Radio of Armenia*, 2020; *AzerNews*, 2020).

Mindaddig, amíg eltérő nemzeti érdekek, azokat megjelenítő politikai célok léteznek, illetve azokhoz jelentős nemzetközi támogatás, szavazati többség biztosítható, illetve amíg léteznek kulturális, civilizációs különbségek, addig az „átpolitizálódás” jelenségével az UNESCO-ban és alárendelt intézményeiben is számolni kell. Mivel azokban minden ország szavazata egyenlő, és egyetlen állam sem rendelkezik vétőjoggal, nem látható olyan hatékony szervezeti, jogtechnikai eszköz, amellyel eredendően meg lehetne akadályozni a szakmai tevékenység hatékonyságát csökkentő, az eredményességet adott esetekben gátló átpolitizálódás ismételt megjelenését – sem az eddig ismert, sem a jövőben minden bizonnyal napirendre kerülő ügyekben.

Irodalomjegyzék

- 168.hu* (2017). Izraelnek nem tetszik, hogy az UNESCO Hebront védett övezetnek nyilvánította. A letöltés ideje 2020. december 3. <https://168.hu/kulfold/izraelnek-nem-tetszik-hogy-az-unesco-hebront-vedett-ovezetnek-nyilvanitotta-5308>.
- 444.hu* (2017). Izrael kiakadt, amiért az UNESCO palesztin világörökségi helyszínné nyilvánította Hebront. A letöltés ideje 2020. december 3. <https://444.hu/2017/07/07/izrael-kiakadt-amiert-az-unesco-palesztin-vilagoroksegi-helyszinne-nyilvanitotta-hebront>.
- Ahren, Raphael (2017). Israel Reacts with Disgust and Disdain to UNESCO Hebron Decision. *The Times of Israel*. A letöltés ideje 2020. december 3. <https://www.timesofisrael.com/israeli-reacts-with-disgust-and-disdain-to-unesco-hebron-decision/>.
- AzerNews* (2020). Azerbaijan Calls to Condemn Armenian Vandalism. A letöltés ideje 2020. december 3. <https://menafn.com/1101017950/Azerbaijan-calls-to-condemn-Armenian-vandalism>.
- BBC* (2016). Israel Freezes Unesco Ties for 'Denying Jewish Holy Sites'. A letöltés ideje 2020. december 3. <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-37653910>.



- Békés Csaba (2011). Magyar külpolitika a bipoláris világban, 1945–1991. *Külügyi Szemle*, 10(4), 95–127.
- Békés Csaba és Kecskés D. Gusztáv (2006). *A forradalom és a magyar kérdés az ENSZ-ben, 1956–1963*. Magyar ENSZ Társaság.
- Blahó András és Prandler Árpád (2001). *Nemzetközi szervezetek és intézmények*. Budapest: Aula Kiadó.
- Dutt, Sagarika (1995). *The Politicization of the United Nations Specialized Agencies: Case Study of UNESCO*. Lewiston, NY: Edwin Mellen Press.
- Erdős-Zeichner Anna (2017). Koszovó kísérlete az UNESCO-tagság elnyerésére, nemzetközi elismertségének erősítésére. *Külügyi Szemle*, 16(2), 88–101.
- Euronews (2016). UNESCO: A zsidó népnek nincs köze Jeruzsálemhez. A letöltés ideje 2020. december 3. <https://hu.euronews.com/2016/10/14/unesco-a-zsido-nepnek-nincs-koze-jeruzsalemhez>.
- Govinfo (1990). Public Law 101–246. A letöltés ideje: 2020. december 3. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-104/pdf/STATUTE-104-Pg15.pdf>.
- Huntington, Samuel P. (2018). *A civilizációs összecsapása és a világrend átalakulása*. Budapest: Európa Könyvkiadó.
- HVG (2016). UNESCO: A zsidóknak semmi köze Jeruzsálemhez. A letöltés ideje 2020. december 3. https://hvg.hu/vilag/20161013_Az_ENSZ_szerint_a_zsidoknak_semmi_koze_Jeruzsalemhez.
- Israel Ministry of Foreign Affairs (2016). PM Netanyahu Meets With Israel's Ambassador to UNESCO. A letöltés ideje 2020. december 3. <https://mfa.gov.il/MFA/PressRoom/2016/Pages/PM-Netanyahu-meets-with-Israelis-ambassador-to-UNESCO-8-November-2016.aspx>.
- Jerusalem Post (2017). How Israel Lost the Hebron Vote. A letöltés ideje 2020. december 3. <https://www.jpost.com/International/How-Israel-lost-the-Hebron-vote-499644>.
- Kissinger, Henry (1996). *Diplomácia*. Budapest: Panem–McGraw–Hill–Grafo.
- Messenger, Charles (1995). *A háború évszázada. Világméretű konfliktusok 1900-tól napjainkig*. Pécs: Alexandra Könyvkiadó.
- Palestine News and Info Agency (2016). Foreign Minister Malki Says UNESCO Director's Position Unacceptable. A letöltés ideje 2020. december 3. <http://english.wafa.ps/page.aspx?id=O0vJM0a50649439401aO0vJM0>.

- Public Radio of Armenia* (2020). UNESCO Urged to Condemn Azerbaijan's Continuous Targeting of Cultural Heritage Site. A letöltés ideje 2020. december 3. <https://en.armradio.am/2020/10/10/unesco-urged-to-condemn-azerbaijans-continuous-targeting-of-cultural-heritage-site/>.
- Romsics Gergely (2009). *A lehetetlen művészete*. Budapest: Osiris Kiadó.
- State of Palestine (2019). State of Conservation Report for Hebron/AI-Khalil Old Town – Palestine (Ref. 1565). *UNESCO*. A letöltés ideje 2020. december 3. <https://whc.unesco.org/document/171887>.
- The Jerusalem Post* (2016). Bennett Suspends Israeli Cooperation with UNESCO After Temple Mount Vote. A letöltés ideje 2020. december 3. <https://www.jpost.com/Israel-News/Politics-And-Diplomacy/Bennett-suspends-Israeli-cooperation-with-UNESCO-after-Temple-Mount-vote-470128>.
- UNESCO* (2015). Statement by the Director-General of UNESCO, Irina Bokova. A letöltés ideje 2020. december 3. <http://en.unesco.org/news/statement-director-general-unesco-irina-bokova>.
- UNESCO* (2016). Statement by the Director-General of UNESCO on the Old City of Jerusalem and Its Walls, a UNESCO World Heritage Site. A letöltés ideje 2020. december 3. <https://whc.unesco.org/en/news/1568>.
- UNESCO* (2017a). United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage. A letöltés ideje 2020. december 3. <http://whc.unesco.org/archive/2017/WHC17-41COM-inf18-SRs.pdf>.
- UNESCO* (2017b). Advisory Body Evaluation (ICOMOS). A letöltés ideje: 2020. december 3. <https://whc.unesco.org/document/159759>.
- UNESCO* (2019a). Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention. A letöltés ideje: 2020. december 3. <https://whc.unesco.org/document/178167>.
- UNESCO* (2019b). Hebron/AI-Khalil Old Town (Palestine) (C 1565). A letöltés ideje 2020. december 3. <https://whc.unesco.org/en/decisions/7522>.
- UNESCO* (é. n.). Palestine. A letöltés ideje: 2020. december 3. <https://whc.unesco.org/en/statesparties/ps>.
- UNESCO Digital Library* (1953). 33 EX/20. Communications Recieved from the Governments of Hungary and Czechoslovakia. A letöltés ideje: 2020. december 3. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf00000162650_eng?posInSet=42&queryId=N-EXPLORE-6042869c-6d55-4138-9777-8ee69bd646c4.



- UNESCO Digital Library* (1984). 119/EX 14. Communication from the Secretary of State of the United States of America Concerning the Withdrawal of the United States of America. A letöltés ideje: 2020. december 3. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000059131?posInSet=2&queryId=a4b8efbf-724b-4f11-a6a9-7bae769cfd5e>.
- UNESCO Digital Library* (1993). 27 C/130. Request for the Admission of Palestine to UNESCO. A letöltés ideje: 2020. december 3. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf00000095461?posInSet=4&queryId=7bc77982-0bd8-48a2-8086-cbf5d479de47>.
- UNESCO Digital Library* (1995). 28 C/128. Request for the Admission of Palestine to UNESCO. A letöltés ideje: 2020. december 3. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000101904?posInSet=6&queryId=af46caab-b761-4e7a-8a44-d03c79932c7f>.
- UNESCO Digital Library* (2015a). 196 EX/26. Occupied Palastine. A letöltés ideje 2020. december 3. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000232326?posInSet=4&queryId=cdf7f5cb-50d3-4419-b3a2-ed9f20df8c71>.
- UNESCO Digital Library* (2015b). 196 EX/39. Draft Report of the Programme and External Relations Commission. A letöltés ideje 2020. december 3. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000232764?posInSet=3&queryId=b911eaa7-709b-4d13-a6c4-2aab9417df1e>.
- UNESCO Digital Library* (2016). 199 EX/19. Occupied Palestine. A letöltés ideje 2020. december 3. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000244078>.
- United States Department of State* (2013). Executive Budget Summary. Function 150 & Other International Programs. A letöltés ideje 2020. december 3. <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1868/183755.pdf>.
- Wolters Kluwer* (2009). 2009. évi XXXII. törvény az Egyesült Nemzetek Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete Alkotmányának kihirdetéséről. A letöltés ideje 2020. december 3. <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0900032.TV>.
- YNet* (2017). Arab Envoy Apologizes for Not Voting Against UNESCO Resolution. A letöltés ideje: 2020. december 3. <https://www.ynetnews.com/articles/0.7340.L-4986580.00.html>.

Az Egyesült Államok geostratégiai hatalomfelfogása és a hidegháború utáni világrend evolúciója az amerikai nemzetbiztonsági stratégiák tükrében

The Geostrategic Concept of Power Employed by the United States and the Evolution of the Post-Cold War World Order in Light of US National Security Strategies

Faust Anita

https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2021.2.7

Összefoglaló: A tanulmány célja, hogy az USA 1990 óta megjelent tizenöt nemzetbiztonsági stratégiájának elemzése alapján feltárja a világ vezető hatalmának geostratégiai hatalomfelfogását. Arra építve pedig bemutatja a hidegháború utáni világrend evolúcióját és jelen állapotát, amelyben három nagyhatalom mellett számos, saját jogon geopolitikai szereplővé vált transznacionális vállalat küzd az új világrend meghatározásáért. A nagyhatalmi ön-reflexióknak is tekinthető dokumentumok vizsgálata révén árnyalhatóvá válnak a hatalom különféle működéseit megragadó szakirodalmi fogalmak, köztük a puha, az okos és a strukturális hatalom is. A geostratégiai hatalomfelfogás feltárt kritériumai más hatalmak vagy régiók strukturált vizsgálatára is alkalmas rendszert kínálnak.

Kulcsszavak: világrend, hatalom, nemzetbiztonsági stratégia, jelenkori történelem, USA

Abstract: Based on the content analysis of the fifteen national security strategies (NSS) issued by the US National Security Council since 1990, the study introduces the geostrategic concept of power employed by the leading superpower. Relying on this geostrategic understanding of power, it shows the evolution of the post-Cold War world order and its present state when three major powers and transnational companies that have evolved into geopolitical players of their own right are competing to define the terms of the new world order. The content analysis of the NSS documents (which can be seen as the auto-reflections of the USA) helps refine the notions of soft, smart and structural power. The criteria



of the geostrategic understanding of power as identified in the study offer a structured approach for the analysis of other powers or regions.

Key words: *world order, power, national security strategy, current history, USA*

Bevezetés

Geopolitikai közhely, hogy ahhoz, hogy egy szereplő regionális vagy globális vezetővé váljon, három dologra van szüksége: erőre, szándékra és elfogadottságra. Az egypólusú, amerikai világrend kialakulása-kor az Amerikai Egyesült Államok mindhárommal rendelkezett. A létrejöttének körülményei azonban számos sajátos kihívást jelentettek mind a szuperhatalomra, mind pedig az új világrend tartós stabilitására nézve. Ennek oka, hogy – a modernkori világrendek történetében egyedülálló módon – nem hatalmak közötti megegyezés révén jött létre, hanem az addigi nagy ellenfelének az összeomlásával. Abban a történelmi helyzetben nem volt olyan, vele összevethető súlyú szereplő, amellyel megegyezhetett volna a világrendről, vagy amely ellensúlyozhatta volna. Mihez kezd a hatalommal, hogyan használja azt az, akit pusztán az önmérséklete korlátoz?

A hidegháború lezárultával és a Szovjetunió összeomlásával minden világrendalkotó szempont megváltozott. Az USA addigi, a szabad világ védelmezőjeként betöltött szerepe ellenség híján elhomályosult. A hatalom nemzetközi megoszlásának radikális változásával viszont hirtelen új fényben, potenciális riválisokként tűntek fel az addig szövetséges, erős gazdasággal bíró államok. A hidegháborús fenyegetés megszűnése miatt Washingtonnak a hatalmi eszköztárát is át kellett értékelnie: abban a helyzetben sem a katonai, sem az ideológiai (politikai) versengés nem volt már alkalmazható.

Amilyen tisztán látszik az amerikai világrend születése, olyan bizonytalannak tűnhet a világrend mai állapotának a meghatározása. A nagyhatalmi szembenállással jellemezhető viszonyok visszatérte nyilvánvaló. A szakirodalom a világrend jelenlegi állapotát méltán tekinti átmenetinek (Flint és Taylor, 2018). A megítélése azonban annyira ellentmondásos, hogy van olyan szerző, aki 2021 elején a

dominanciáról való – belátásról tanúskodó – lemondást javasolta Joe Bidennek és adminisztrációjának (Wertheim, 2021), míg más továbbra is az amerikai erőfölénynak a feltörekvő hatalmakkal szembeni érvényesítését sürgette (McFaul, 2021), ráadásul mindkettő a Council on Foreign Relations mértékadó folyóirata, a *Foreign Affairs* hasábjain. Az USA legfőbb riválisává nőtt Kína vezetője a Világgazdasági Fórum 2021 januárjában tartott online találkozásján a többpólusú világrend mellett érvelt (*XinhuaNet*, 2021), míg Oroszország elnöke a globális monopóliumok uralmát kritizálta, és annak a meggyőződésének adott hangot, hogy a világrendet továbbra is az államoknak kell meghatározniuk (*President of Russia*, 2021).

A tanulmány célja, hogy az Egyesült Államok hatalomfelfogásán és a hatalom megosztására vonatkozó helyzetértékelésein keresztül bemutassa a világrendnek a hidegháború utáni evolúcióját. Ezt az egypólusú világrend kezdete óta megjelent amerikai nemzetbiztonsági stratégiák (NBS)¹ tartalomelemzése teszi lehetővé. Az 1990 óta kiadott, összesen tizenöt NBS-nek az együttes vizsgálata folyamatos képet ad a világrend alakulásáról. A megközelítésből fakadóan a tanulmány nem tér ki a kihívóvá emelkedett hatalmak helyzetértékeléseire. Ennek ellenére mértékadó megállapításokra biztosít lehetőséget, ugyanis a vizsgált időszak során az USA geostratégiája mindvégig globális hatással bírt (Flint, 2017; Flint és Taylor, 2018). A megközelítés előnye, hogy arra is alkalmas, hogy a világrenddel foglalkozó szakirodalomban is oly gyakran felbukkanó „metanarratívákat” (Acharya, 2017), azaz az adott rendet morális kategóriába soroló, azt akár igazolni, akár delegitimálni igyekvő értelmezéseket és vélemezéseket kiküszöbölje. Az amerikai geostratégiai hatalomfogalom

1 A nemzetbiztonsági stratégiák évenkénti elkészítését és nyilvánosságra hozatalát az 1986-os Goldwater–Nichols Defense Reorganization Act írja elő. Az elnök által is szignált dokumentumok összeállítása a Nemzetbiztonsági Tanács (National Security Council) feladata, amelyet az elnök, a kormány stratégiai ágazati vezetői, valamint katonai és hírszerzési vezetők alkotnak. A nyilvános dokumentumnak a törvény szerinti célja a nemzetbiztonság és a geopolitika szempontjából releváns szervezetek működésének és szakpolitikáinak az összehangolása. A nemzetbiztonsági stratégiákból származó minden idézet a szerző fordítása.



vizsgálatával a tanulmány egy olyan elemzési szempontrendszer állít fel, amelynek segítségével más geopolitikai szereplőknek is struktúráltan vizsgálható a hatalmi pozíciója, a világrendben elfoglalt helye.

Hatalomaspektusok az egypólusú világrendben

A világrend szakirodalmi meghatározása korántsem egységes. Két fő irányzat teremt egymástól elkülönülő fogalomköröket. Az egyik a „világrend” szó „világ” összetevőjéből indul ki, és azokkal a tényezőkkel foglalkozik, amelyek, az egész világra kiterjednek. A globális felfogás szerint bármilyen állapotban legyen is a világ, az a világrend. Ezt az irányt a világrendszer-elmélet hívei képviselik. A másik irányzat a „rend” szóból kiindulva arra igyekszik választ találni, hogy miként, mikor és hol működik valamiféle stabil rend. Azt azonban nem tételezi sem globálisnak, sem folyamatosnak. Mindkét irányzat esetén a világrend alapja a hatalom nemzetközi megoszlása. Ezért a hatalom jelenti a biztos kiindulópontot számunkra a világrend folyamatainak az értelmezéséhez.

A szakértők körében a legáltalánosabban elfogadott, azaz a weberi definíció szerint a hatalom annak a lehetősége, hogy valamely szereplő „a saját akaratát akár a többi résztvevő ellenállásával szemben is érvényesítse” (Weber, 2009, 49. o.). A realista Kenneth N. Waltz (1979) felfogásában a hatalom cselekvőképességet jelent. A valódi természet és a valós megoszlása azonban a narratívák jótékony takarásából csak konfliktusok idején tűnik elő: „Békés időkben az államférfiak és a szakértők a globális interdependencia fogalma körül gyülemlő klisék gazdag tárházát használják. Mint a villám fénye, úgy világítják meg a konfliktusok [azonban] a terep valós arculatát”² (Waltz, 1979, 152. o.). A békeidőben használt érvek és értelmezések a legkritikább esetben mutatják meg a hatalom durvának és illetlennek tartott, ezért többnyire tabusított működéseit. Az ebben felsejlő, fontos paradoxonra hívja fel a figyelmet Lukes (2005, 1. o.), amikor azt írja, hogy a hatalom „akkor a legeredményesebb, amikor láthatatlan”.

2 A szerző saját fordítása.

Az USA egyedülálló hatalmi pozícióját konstatáló 1991-es NBS így fogalmaz: „A világrend nem tény [adottság], hanem egy reményteli törekvés. Karnyújtásnyira van előttünk a rendkívüli lehetőség, amely kevés generációnak adatik meg, hogy az elporladó régi mintázatok és bizonyosságok helyébe egy új nemzetközi rendszert építsünk, amely összhangban áll az értékeinkkel, ideáljainkkal” (*National Security Strategy Archive*, 1991, v. o.). Miként sáfarkodott hát az Egyesült Államok ezzel az egyedülálló lehetőséggel? És mi történik a hatalommal, amikor azt használják?

A világrend az amerikai értelmezés szerint a hatalom nemzetközi megosztására épül, és a hatalomnak a cselekvőképességként való felfogása tükröződik a nemzetbiztonsági stratégiákban is. Washington számára az nem marad meg elvi lehetőségnek, hanem a világ tudatos formálására használja azt. A világrend aktív alakításának a szükségességét azzal indokolja az NBS (*National Security Strategy Archive*, 1998, 2. o.), hogy mindennemű passzivitással más erőknek engednék át a teret. A 2000-ben megjelent NBS Harry S. Truman elnökre hivatkozik, aki a következőt vallotta a második világháború lezárultakor: a győzelmet ki kell használni, hogy az USA alakíthassa a világot, ne pedig a világ alakítsa az USA-t (*National Security Strategy Archive*, 2000, 4. o.).

A hatalom különféle módozatainak és dimenzióinak a sokszor el-lentmondásos és sokféle értelmezése következtében kialakult szakirodalmi kavalkád színes lenyomatát adja a hidegháború utáni amerikai világrendnek. Az USA által érvényesített világvezetői hatalomra a leginkább a „puha” (*soft*), a „ragadós” (*sticky*), az „okos” (*smart*) és a „strukturális” hatalom kifejezés illet. Joseph Nye 1990-ben írta le, hogy az Egyesült Államokat az teszi különlegessé, hogy rendelkezik puha hatalommal, vagyis azzal a kvalitással, amely kényszerítés nélküli, önkéntes követést vált ki. 2004-ben pedig úgy vélte, hogy az USA éppen ezt a hatalmát kockáztatta a 2003-ban Irak ellen indított háborújával. Barack Obama elnökségére az „okos hatalom” kifejezést használta Ernest J. Wilson III (2008) és Nye (2009) is, amely a puha, vonzó és a kemény, kényszerítő hatalomnak az egymást



erősítő, együttes alkalmazására épít. Suzanne Nossel 2004-ben az „okos hatalom” szavakkal az indirekt hatalomgyakorlást mutatta be. Az USA által a nemzetközi szervezetekből és – főként – kereskedelmi egyezményekből szőtt hálóról Walter Russell Mead (2004) olyan „ragadós hatalomként” írt, amelybe könnyen bele tudnak lépni a nemzetközi tér szereplői, de kilépni csak bajosan. Végezetül a „strukturális hatalom” Susan Strange (1988, 24–25. o.) alapdefiníciója szerint: a globális politikai-gazdasági rendszer jellegének és szerkezetének a meghatározására képes hatalom, amely a többi ország külső és belső működéseit jelentős mértékben befolyásolja, mégpedig nem pusztán gazdasági, de tudományos és kulturális téren is. Ma a szakirodalom egyes szerzői azonban strukturális hatalmat nem államoknak, sokkal inkább a területiséggel nem jellemezhető, transznacionális gazdasági szereplőknek tulajdonítanak (Babones és Aberg, 2019).

Az eddigiekből is látható, hogy a hatalomnak sokféle arca lehet, sokféle módon hathat. Ez azonban ellentmond a geopolitika, illetve a nemzetközi kapcsolatok szakirodalmának az instabil, konfliktusos időszakokban kidolgozott hatalomszemléletének. Edward Hallett Carrnak az 1939-ben és 1946-ban is kiadott, a két világháború közötti válságos periódusról szóló könyve a hatalmat „oszthatatlanként” írta le (Carr, 1946, 108. o.). Szerinte ahhoz, hogy cselekvőképességet adjon, összetettnek kell lennie, és nem bontható elemeire, mert azok külön-külön nem tekinthetők hatalomnak. Hasonlóképpen közelített a nagyhatalmi státuszt adó hatalom fogalmához George Friedman (2015), aki a „*deep power*” kifejezéssel írta le annak szükségszerű összetettségét. Friedman (2020) szerint ma is egyedül az USA rendelkezik összetett, cselekvőképességet biztosító hatalommal.

Ezek után a kérdés az, hogy milyen táj látható a felvillanó villám fényénél, amikor a hidegháború utáni világrendet világítja be. Tudományosan szólva: mely hatalomfogalomnak megfelelően viselkedett az Egyesült Államok a hidegháborút követő időszakban? Táplálta-e egymást a puha és a kemény hatalom? A hatalom nemzetközi megoszlása miként alakult Washington szerint az 1990 óta eltelt időszak során és miért? Mely erők formálják ma a világrendet?

I. ábra
A vizsgálat alá vont nemzetbiztonsági stratégiák
kiadási éve, az aláíró elnök neve és pártja

A stratégia kiadási éve	Az aláíró elnök	Az elnök párthovatartozása
1990	George H. W. Bush	republikánus
1991		
1993		
1994	William J. Clinton	demokrata
1995		
1996		
1997		
1998		
2000		
2001	George W. Bush	republikánus
2002		
2006		
	Barack H. Obama	demokrata
2010		
2015		
	Donald J. Trump	republikánus
2017		



A vizsgált időtáv alatt megjelent, összesen tizenöt amerikai nemzetbiztonsági stratégia (l. ábra) tartalomelemzése e kérdésekre igyekszik választ adni.

A kutatás eredményei

Az USA hatalomfelfogása

A nemzetbiztonsági stratégiák tanúsága szerint Washington hatalomfelfogása öt alapelven nyugszik. Azok egyidejű megléte szükséges ahhoz, hogy az Egyesült Államok biztos kézzel tölthesse be az egypólusú világrendet vezető hatalom pozícióját. Ezek a következők:

1. A hatalom csak összetett lehet.
2. Egyidejű mennyiségi fölény szükséges annak minden összetevője vonatkozásában.
3. Az önerő nem elegendő, így azt hatalommultiplikátoroknak kell növelniük.
4. A fölény területi megoszlása akkor megfelelő, ha az minden régióban érvényesül.
5. A függelmi viszonyai közül mindegyik neki kedvezően legyen aszimmetrikus.

A hatalom szükségszerű összetettsége Washington számára azt jelenti, hogy sem a gazdasági, sem a katonai vagy politikai kapacitás, illetve teljesítmény nem tekinthető önmagában hatalomnak. Hatalomról ezek együttállása esetén lehet csak beszélni, ugyanis a cselekvőképesség – a sokoldalúság mellett – attól függ, hogy az erőtenyezők pozitívan viszonyulnak-e egymáshoz, azaz tudják-e táplálni egymást. Ez valamennyi, a Clinton-elnökség idején megjelent NBS tartalmazza (pl. *National Security Strategy Archive*, 1995, i. o.). Ugyanezt az összefüggésrendszert a legérzékletesebben a már hiányállapotot megjelenítő 2017-es NBS fejti ki: háborús helyzetben a szuverén hadiipar megléte elengedhetetlen a katonai fellépés kiszolgálásához (*National Security Strategy Archive*, 2017, 29–30. o.), és a

katonai erőfölény alapozza meg a kedvező tárgyalási pozíciót, tehát a biztonságot e két összetevő együttesen teremti meg (*National Security Strategy Archive*, 2017, 3. o.). A stratégiákban a katonai, a gazdasági, az intézményi, a technológiai, a hírszerzési és a morális erőtenyezők jelennek meg a komplex hatalom összetevőiként.

A vizsgálatba bevont időszak során a stratégiák állandó célja az volt, hogy az Egyesült Államok a komplex hatalom minden erőtenyezője szerint világelső legyen. Az összes stratégia kitért valamilyen formában arra, hogy az egyes erőtenyezők esetében az adott évet megelőzően egyértelmű volt-e az USA kvantitatív erőfölénye a világ többi állama fölött – jellemzően nem szerepeltettek erre vonatkozó adatokat, inkább átfogó megállapításokat tettek. 2010 előtt – enyhe ingadozás mellett – teljes körű fölényt könyveltek el.

Az alkalmazandó külpolitika indoklásában több NBS is kitér a „hatalommultiplikátorok” használatára és gondozásuk szükségességére. Azok révén tud ugyanis az USA globális jelenlétet kialakítani, és érdemben a potenciális riválisai fölé kerekedni. E hatalommultiplikátorok közé tartoznak a befolyása alatt álló nemzetközi szervezetek és intézmények, a szövetségesek, valamint a nemzetközi térben jelen lévő, amerikai kötődésű magánvállalatok és nem kormányzati szervezetek. Ezek sokszorozzák meg az amerikai állam diplomáciai, katonai, gazdasági és politikai erejét és hatáskörét. A világrend alakításában az NBS-ek fontos szerepet szánnak nekik.

A hatalomnak nemcsak összetettségében és mennyiségi mutatóiban kell a stratégiai követelményeknek megfelelnie, hanem földrajzi eloszlásában is. Sarkalatos elemük a stratégiáknak, hogy csak akkor tudja az Amerikai Egyesült Államok a világrendet vezetni, ha a világ mindegyik nagytérségében egyértelmű a fölénye az összetett hatalom valamennyi tényezője szempontjából, és a hatalmi multiplikátorok terén is előnyt élvez a potenciális kihívóival szemben (pl. *National Security Strategy Archive*, 1997, 7. o.).

A mindennemű stratégiai relációkat a különböző függések és irányaik értelmezik. A cselekvőképeséget teremtő összetett hatalom csak akkor érvényesülhet, ha annak egyetlen eleme sincs kiszolgáltatva



valamilyen függelmi viszonyinak. A függések négy területen jelennek meg az NBS-ekben: az energia(import), az ipar, a nemzetközi intézmények és a globális közterek. (Az USA erőpozíciójából adódóan a katonai jellegű függés nem szerepel a dokumentumokban.)

A globális közterek (*global commons*) – így a tengerek, a légtér, a világűr, majd a kibertér – uralása az összes stratégiában alapvető fontosságú. Az irányelv az, hogy békeidőben az Egyesült Államok szavathassa e terek használatát, konfliktus esetén pedig ő legyen az, aki azokat a stratégiai szüksége szerint blokkolhatja (*National Security Strategy Archive*, 1990, 27. o.; *National Security Strategy Archive*, 2010, 50. o.; *National Security Strategy Archive*, 2017, 13. és 40. o.).

Az USA által alkalmazott hatalomfogalomnak ezek az összetevői nyújtanak elemzési szempontokat a világrend állapotának, a hatalom nemzetközi megszólásának a vizsgálatához.

Az Egyesült Államok hatalmának alakulása az NBS-ek szerint

A vizsgált időszak első harmadában – a 2002-ben kiadott NBS-sel bezárólag – kizárólag az Amerikai Egyesült Államok rendelkezett összetett hatalommal, s annak összetevőiben egyenként is fölényben volt – globálisan is és térségenként is. Hatalommultiplikátorként erősítették a nemzetközi térben jelen lévő magántulajdonú nagyvállalatai, az általa preferált normákat világszerte képviselő multilaterális szervezetek és gazdasági intézmények, valamint a szövetségesei. Kiszolgáltatottságot csak az energiaimporttól való függése jelentett számára, de azt diverzifikálással, majd saját kitermeléssel sikerült kiküszöbölnie. A globális közterek mindegyikét uralta.

Az időszak végén az USA még mindig a világ legnagyobb hatalmú államaként tekintett magára, ám a hatalma a saját helyzetértékelése szerint 2006-tól fokozatosan veszített az összetettségéből. A gazdasági erőfölénye bizonytalanná vált, hatalma morális összetevője meggyengült, a társadalmi kohézióját elveszítette. Hatalommultiplikátorai közül némelyik kétséssé vált: a nemzetközi szervezetekben a rivális hatalmak befolyása megnőtt, továbbá a világrend felépítésében vele

szövetséges nagyvállalatok érdekei egyre inkább elváltak az övétől. A 2017-es NBS értékelése szerint olyan mértékű stratégiai ipari függésbe került, amely a katonai erejét is kérdésessé tette. A globális közterek közé tartozó kibertér a magánvállalatok uralma alatt áll, ám azoknak és az Egyesült Államoknak az érdekei a Trump-adminisztráció idején már nem feltétlenül egyeztek. Az USA így már nem ura az összes globális köztérnek.

Ezek pedig jelentős változások. A bekövetkeztük azért különösen figyelemreméltó, mert a geopolitika törvényszerűségének megfelelően, mint minden nagyhatalom, az Egyesült Államok is azt helyezi a stratégiája középpontjába, hogy megakadályozza a rivális hatalom felemelkedését (Flint, 2017). Ez meg is mutatkozik valamennyi stratégiában. Ahhoz, hogy e cél beépül a szakpolitikákba is, nem fér két-ség. Erről tanúskodik az NBS-eknek az eredményekről szóló része, de az azok alapján készült szakpolitikai stratégiák, cselekvési tervek is. Mindez azt sejteti, hogy az amerikai hatalmi pozíció meggyen-gülése elsődlegesen az USA saját világrendépítő tevékenységének és hatalomhasználatának a következménye. A továbbiakban e folyamat okait és a hatalom működését mutatja be a tanulmány, hogy azután megalapozott hipotéziseket lehessen kialakítani a világrend tényleges állapotára és kilátásaira vonatkozóan.

A valóságban az események és törekvések összefüggései sűrű szö-vedéket képeznek, amelynek teljes körű bemutatását egy tanulmány meg sem kísérelheti. Ezért az egyes folyamatokat ki kell ragadnunk a történelmi-társadalmi értelmező közegükből és a velük kölcsönha-tásban álló más folyamatok közül. Az ismertetendő folyamatokat az amerikai hatalomfelfogás fent felsorolt pillérei alapján strukturálja a tanulmány.



Az USA által felépített gazdasági világrend a saját szuverenitásvesztéséhez vezet

A vizsgált időszak elején, az Amerikai Egyesült Államok 20. századi identitását, szerepét és hatalmi építkezését is meghatározó Szovjetunió összeomlását követően, az addigi szövetségesei, kiváltképp a fejlett és erős iparral rendelkező Németország és Japán egyik napról a másikra potenciális kihívónak tűnt Washington számára. Mint-hogy a világ legerősebb országai mind demokráciák voltak, politikai téren a versengés értelmezhetetlen volt. Felépített ellenségkép híján a katonai erő világszervező tényezőként történő használata indokolhatatlanná és ezzel átmenetileg irrelevánssá vált. Nem maradt más, mint a gazdasági verseny. A helyzeti előnye, valamint a nemzetközi térben aktív magánvállalatainak biztosított (kölesönös) előnyökre és a velük közös érdekekre alapozott stratégiai partneri együttműködés (*National Security Strategy Archive*, 1994, 15–17. o.) révén az USA a liberális kereskedelem globális világrendjét hívta életre. Az ipari verseny helyébe a világgazdaságot átstrukturáló globalizációt helyezte. Ezzel azonban nemcsak az újsütetű potenciális riválisok fölé tudott kerekedni, hanem a volt ellenfeleknek a világrendbe integrálását is elindíthatta.

Ez utóbbi két stratégiára épült. Első lépésként, 1993-tól, a könnyen beilleszthető országok esetében a bővítés (*enlargement*) politikáját alkalmazta. Így lett szélesebb körű a NATO és az Európai Unió. Bár a stratégiák egyike sem hivatkozik a *soft powerre*, e két bővítésben mégis tetten érhető az önkéntes követés. A szovjeturalom alól kikerült, identitásukban magukat a Nyugathoz tartozónak tekintő államok jelentős erőfeszítések megtétele után léptek át a hirtelen lett geopolitikai senki földjéről az amerikai világrendbe.

A potenciálisan erősebb és nehezebben integrálható országok – elsősorban is Kína – felé az *engagement* – azaz a fokozatos beillesztést célzó, egyre sokasodó és elmélyülő együttműködések – stratégiáját alkalmazta, egészen 2015-ig. Ám az NBS-ek már 2006-tól egyre inkább arra mutattak rá, hogy a kezdeti beilleszkedés a visszájára

fordult Oroszországban, Kína pedig az *engagement* adta lehetőségekkel „visszaélve”, a világrendbe történő integrálódás nélkül erősödött meg. A vállalatait nem vonta ki az állami kontroll alól (*National Security Strategy Archive*, 2015, 15. o.), a bevételeiből a katonai erejébe investált (*National Security Strategy Archive*, 2010, 43. o.; *National Security Strategy Archive*, 2015, preambulum 1, 24. o.), és a kereskedelmi partnereivel szemben nem támasztott a világrendet szolgáló politikai követelményeket (*National Security Strategy Archive*, 2006, 41–42. o). Felmerül annak a lehetősége, hogy a világrend területi terjeszkedése a Halford Mackinder óta a világ uralmában centrálisnak tekintett Eurázsiaiban – NBS-ekben számolva – már 2006-ban elérte a legkülső határát.

Visszatekintve, szintén akkoriban indulhatott el az Egyesült Államok és a vele szövetséges magánvállalatok közötti érdekegyezés gyengülése is. Az USA e partnerségben eljutott a világrendje határáig. A kínai gazdaság fölötti állami kontroll megmaradása, visszaerősítése következtében az amerikai vállalatok számára kedvező globális piacnyitás megtorpant, ám a vállalati szféra növekedékényszere ettől nem szűnt meg. Ezért a kereskedelem, illetve a gazdaság átértelmeződött: attól kezdve e magáncégek kellő növekedését az ipari tevékenységek kiszervezése biztosította.

Mindez összetett módon változtatta meg az Egyesült Államok hatalmát. Egyrészt a gazdasági ereje a vetélytársaiéhoz képest meggyengült, az ipari bázisa és a releváns tudástőkéje jelentős mértékben visszaesett (*National Security Strategy Archive*, 2017, 17. o.). Másrészt stratégiai ipari függésbe került. Mint a 2017-es NBS rámutat (*National Security Strategy Archive*, 2017, 29–30.o.), az amerikai hadiipar potenciálisan ellenséges beszállítóktól függ, ezért jelentős konfliktus esetén képtelennek bizonyulhat a kellő mennyiségű fegyver előállítására. Így fordulhatott elő, hogy a 2017-es NBS volt az első és egyetlen a stratégiák sorában, amely nem deklarálta a nagyhatalmi cselekvőképesség maximumának tekinthető unilaterális katonai fellépés elvi lehetőségét. Viszont explicit módon szakított az oda vezető *engagement* politikájával, és irányt váltott: a szuverenitás helyreállítását tette céljá.



Interdependencia: áldás vagy átok?

A globális interdependencia kiépítése a korszak minden egyes stratégiájában központi helyet foglal el. A globalizáció és a kölcsönös függőség növekedése nem magától történik, hanem az Egyesült Államok építi³ – írja a 2001-es NBS előszava és a 2010-es NBS is (*National Security Strategy Archive*, 5. o.). Mint kihangsúlyozza, „a kereskedelem egymáshoz fűzte a nemzetek sorsát” (*National Security Strategy Archive*, 2010, 1. o.).

Hatalmi szempontból az interdependencia stratégiai függések és kiszolgáltatottságok komplex, globális rendszereként értelmezhető. Ezek közül a leghangsúlyosabban az energiafüggés kérdése jelenik meg, amely végigkíséri a stratégiákat. Szintén ide sorolható a rendszerszintű összekapcsoltságból fakadó mindennemű kockázat, például a válságok terjedése a globális pénzügyi rendszerben. Időrendben utolsóként jelenik meg a (2017-re kialakult) stratégiai ipari függés, amely korábban csak más államokkal fordulhatott elő, így ez az USA esetében hallatlan fordulatnak számított. A következőkben e sorrendben tekintjük át a függéseket.

Annak érdekében, hogy az energiainporttól való függése ne jelentsen elviselhetetlen mértékű kiszolgáltatottságot, az USA először a közel-keleti térség uralására, majd az import diverzifikálására törekedett. Így 1996-ban már Venezuelából szállította haza a legtöbb olajat. A függési viszonyok rendkívüli hatalmi relevanciáját mutatja, hogy Washington az „olajátok” (*oil curse*) jelenségére keres megoldást, mert Irak után Venezuela is „a térségét destabilizáló”, „antidemokratikus” uralom alatt álló országgá vált, az amerikai világrenddel szembehelyezkedett (*National Security Strategy Archive*, 2006, 15. o.), és az olajexportból meggazdagodó országokra jellemző módon „korruptálódott” (*National Security Strategy Archive*, 2006, 29. o.). Ezt a kihívást az oldotta fel, hogy alig egy évtizeddel később az Egyesült Államok a

3 Az interdependencia kora egyben a globális megoldást igénylő transznacionális fenyegetések korszakaként is megjelenik a stratégiákban, de e tanulmány a hatalmi tényezőkre fókuszál. Az utóbbi – fontos – téma kifejtése egy másik elemzésben kaphat helyet.

világ vezető olaj- és gáztermelőjévé vált (*National Security Strategy Archive*, 2015, előszó), 2017-ben pedig már az energiadominancia politikáját alkalmazta (*National Security Strategy Archive*, 2017, 4. o.). Ez nem értelmezhető másként, mint hogy az energiafüggések rendszerében a függőségeket az USA határozza meg mások számára, amihez arra van szükség, hogy maga ne csak nagyjából önellátó legyen, hanem exportőrként is fellépjen.

Az energiafüggés nem csupán közvetlen formájában stratégiai kérdés az USA számára, hanem a szövetségeseinek az „instabil térségekől” való függésére is kiterjed (*National Security Strategy Archive*, 2006, 27. o.). Ha meg akarjuk tudni, hogy mi az, ami miatt ez utóbbi is megjelent a 2006-os stratégiában, akkor elsőként az Északi Áramlat gázvezeték megépítésére vállalkozó Nord Stream AG konzorcium 2005-ös megalakulása említendő. Így nem meglepő, hogy a 2006-os NBS komoly nemzetközi vita és érdekütközés megjelenését dokumentálja. Többretű konszenzushíányról is tanúskodik: az energiapolitikától nem elkülöníthető környezetvédelem gyakorlati elemeinek az elmaradásáról, az Irak ellen 2003-ban indított háború ellenzéséről és a mezőgazdasági támogatások rendszerét illető nézeteltérésekről.

A kölcsönös függőség sűrűsödése és a globalizáció fokozása céljából kiépített nemzetközi rendszerben a működésbeli anomáliák a rendszer egészét megrázhathják, és magát az interdependens világrendet és annak vezetőjét tűntethetik föl hátrányos megvilágításban. A kiküszöbölésük az USA vezette világrend visszatérő ígérete. Ilyen negatív jelenség a rendszerben terjedő pénzügyi válság. A már a vizsgált időszak elején, 1994-ben folyamatban lévő mexikói valutaválságon kívül a nemzetközi pénzügyi rendszerben két hasonló történet, amelyeket az NBS-ek is nevesítettek. Az egyik 1997–1998-ban (*National Security Strategy Archive*, 2001, 40. o.), a másik 2008-ban; ez utóbbi a „pénzügyi intézményeink felelőtlen hitelezői gyakorlata miatt” (*National Security Strategy Archive*, 2010, 32. o.). A 2008–2009-es válság értékelése vegyes: egyfelől az USA „sikeresen feltartóztatta” azt (*National Security Strategy Archive*, 2015, 3. o.), másfelől viszont – mint ahogy arra a 2017-es NBS is rámutat (*National Security Strategy Archive*,



2017, 17. o.) – maga a megtörténnte meggyengítette az Egyesült Államokba vetett nemzetközi bizalmat.

A 2010-es, a 2015-ös és a 2017-es NBS is beszámol az amerikai társadalmi kohézió súlyos meggyengüléséről, de annak okát nem tárják fel. Bár az NBS-ek a kül- és a belpolitika egybeolvadását vallják már a vizsgált időszak elejétől fogva, a tartalmuk és a szemléletük mégis külpolitikai irányultságú. Ennek megfelelően összességében azt sugallják, hogy a kohézióvesztés az USA nemzetközi fellépésével van összefüggésben. El kell ismernünk ugyan, hogy elsősorban az Egyesült Államok elhúzódó és sokasodó fegyveres konfliktusa alakítja az amerikai társadalmat, azonban nincs okunk azt feltételezni, hogy a 2008-ban az USA-ból kiindult pénzügyi világválság, amely elsőként az eladósodott amerikai lakosságot sújtotta nagy erővel, ne játszott volna döntő szerepet a stratégiai pozícióvesztéshez vezető kohéziógyengülésben.

A stratégiai ipari függés a 2017-es NBS-ben jelenik meg, Donald Trump elnökségének egyik vezérmotívumaként. Az amerikai erőpozíció helyreállítása egzisztenciális biztonsági kérdéssé vált, ugyanis „ahogyan az amerikai gyengeség kihívókat vonz, az amerikai erőfölény és önbizalom elrettenti a háborút és garantálja a békét” (*National Security Strategy Archive*, 2017, 3. o.). Ezzel kapcsolatban azonban már szükséges azt is értelmeznünk, hogy kik közötti függésről beszélhetünk. Az amerikai stratégiai ipar kínai beszállítóktól függ, vagy Kínába áthelyezett amerikai értékláncemelektől? Ha az érdekük azt diktálná, a stratégiai amerikai ipar vállalatok haza tudnák telepíteni a 2017-es stratégiában említett értékláncrészeket vagy nem? Ha igen, milyen feltételek mellett teszik meg? Helyes volt-e a 2017-es NBS azon javaslata, hogy a magánvállalatokkal való stratégiai partneri együttműködésre kell építeni az azok közreműködésével kialakult függések visszafordítását? Valószínűsíthető, hogy az e kérdésekre adható válaszok döntően fogják befolyásolni a világrendet.

A mesterséges globális köztér fölötti vállalati uralom új helyzetet teremt

A világrend építésében a magánvállalatok az Egyesült Államok számára szinte minden hatalmi tényezőben kiemelt partnerek – egészen a stratégiai ipari kiszolgáltatottá válásáig. Az ipari, pénzügyi és kereskedelmi tevékenységük mellett a technológiai fölény elérésében, a kibertér és a világűr (mint globális közterek) uralásában, illetve meghódításában ők játsszák a főszerepet (pl. *National Security Strategy Archive*, 2015, 13. o.). Nem véletlen, hogy a 2017-es NBS a magánvállalatoknak a nemzetközi közvélemény formálásában játszott szerepét hangsúlyozza: az amerikai eszmék terjesztését és a külföldi propagandával szembeni stratégiai fellépést – kiváltképp az általuk uralt interneten keresztül (*National Security Strategy Archive*, 2017, 35. o.).

A magánvállalatok által betöltött stratégiai szerepek sokasága közül a kibertér uralását kiemelt jelentőségűnek kell tekinteni, hiszen mint a globális közterek egyikére, ugyanaz vonatkozik rá, mint a tengerek, a légtér és a világűr uralására (*National Security Strategy Archive*, 2010, 50. o.), és a jelentősége a világ digitalizálási törekvéseivel napról napra növekszik. A 2017-es NBS kiemelten foglalkozik vele, hiszen „a gazdasági és a személyes tranzakciók a »com« világtól függenek, és a vagyonteremtés a megbízható és biztonságos internettől függ” (*National Security Strategy Archive*, 2017, 18. o.).

Amiatt, hogy az USA és a magánvállalati partnerei közti érdekközösség kérdésessé vált, a kibertér magánvállalati uralma az amerikai állam és a cégek közötti korábbi szimbiózist hatalmi relációvá – konfliktusterré – változtatja. Ráadásul egyáltalán nem egyértelmű, hogy abban az állam volna a fölérendelt szerepben.

A 2017-es NBS ugyanazoktól a magánvállalatoktól várta a partneri közreműködést az Egyesült Államok szuverenitásának a helyreállításában, amelyekkel az USA meggyengülését is okozó világrendet kiépítették. Ez azt sejteti, hogy a partnerség helyébe lépett hatalmi reláció ténye a Nemzetbiztonsági Tanács számára még nem tudatosult; vagy ha igen, akkor azt az akkori stratégia elkészítése során figyelmen kívül hagyták.



A kényszerítő hatalom látható használata – avagy erősítette-e egymást a puha és a kemény hatalom?

A vizsgált időszakról nem lehet beszélni a terrorizmus elleni globális háború említése nélkül. Abból a szempontból, hogy az Egyesült Államok hatalma hogyan alakul, illetve a világban a hatalom hogyan oszlik meg, a terror elleni háborúnak három kiemelten fontos aspektusa van. Ezek: az amerikai fegyveres konfliktusok tartóssá válása és sokasodása; az Irak elleni 2003-as háború indítékainak vitatottsága, illetve – mint utóbb bebizonyosodott – téves volta; valamint az amerikaiak által (például a guantánamói fogolytáborban) elkövetett atrocitások nyilvánosságra kerülése. A 2010-es NBS nyíltan elhatárolódott az Irak ellen indított amerikai háborútól, a 2010-es és a 2015-ös stratégia pedig a kínzás gyakorlatától.

Az USA által vívott háborúk közvetlen következménye: az amerikai társadalmi kohéziónak a – 2010-es, 2015-ös és 2017-es NBS-ben leírt – fokozódó csökkenése, valamint – a 2006-os, 2010-es és 2015-ös stratégia szerint – az amerikaellenesség erősödése. A 2017-es NBS szerint Washingtonnak már versengenie kell a pozitív tartalmú kapcsolatokért (*National Security Strategy Archive*, 2017, 38. o.).

Mindennek további következménye a közvélemény formálásaért a médiában megindult csatározás, amely azóta csak erősödött. Tulajdonképpen a terrorizmus elleni globális háború jelenséggöre nyitotta meg a teret a világrendről ma már egyre élesebben folyó nemzetközi vita előtt

A hazai és a nemzetközi közvélemény szimpátiájának elnyeréséért folyó küzdelemhez az USA számára rendelkezésre állt a dezinformáció elleni fellépés és az összehangolt kommunikáció rendszerre, amit az 1999-ben kiadott PDD-68-as elnöki rendelet értelmében hoztak létre (*National Security Strategy Archive*, 2000, 6. o.). A terrorizmus elleni globális háború kezdetén arról igyekezett meggyőzni az iszlám vallású országokat, hogy nem muszlimellenes háborút folytat (*National Security Strategy Archive*, 2002, 31. o.). A 2006-os NBS-ben már eszmék háborúja szerepelt, és az Irak elleni háború apropóján a

terroristák által indított toborzópropaganda elleni fellépést hirdetett (*National Security Strategy Archive*, 2006, 9. o.). Ez a szemlélet kitarított a vizsgált időszak végéig. Ami azonban fontos többletként jelent meg, az a világrendről megnyílt vitában Oroszország közvéleményformáló szerepe, amely a vizsgált amerikai anyagokban többnyire a terrorista propagandával egy mondatban vagy egy bekezdésben szerepel, viszont a hatalom nemzetközi megoszlása kapcsán önálló jelenséggént vizsgálendő.

A 2006-os stratégia még az Oroszországgal folytatott széles körű együttműködésről számolt be – amely kiterjedt a nemzetközi fellépésekre is –, és arra számított, hogy Oroszország, amely válaszút előtt áll, még visszatérhet az amerikai világrend útjára, és nem szükségszerű, hogy a demokratizálódást gátolja (*National Security Strategy Archive*, 2006, 39. o.). Az Irak elleni háborútól elhatárolódó 2010-es stratégia elmagyarázza, hogy a globális közvélemény felé folytatandó stratégiai kommunikáció célja, hogy az USA legitimitásának a globális fenntartását szolgálja (*National Security Strategy Archive*, 2010, 16. o.). A nevesítés nélkül, de világosan a BRIC-re utaló „új befolyásközpontok” megjelenéséhez kapcsolódóan a 2010-es stratégia megállapítja, hogy Oroszország „erőteljes hangként” („*as a strong voice*”) tért vissza a nemzetközi színtérre (*National Security Strategy Archive*, 2010, 8. o.). A 2015-ös NBS már a megtévesztő orosz propaganda elleni fellépés szükségességét mondja ki (*National Security Strategy Archive*, 2015, 25. o.), és implicit formában Oroszország „ukrajnai agresszióját” és az Iszlám Államnak a szíriai polgárháborúban való fellépését párhuzamba állítja (*National Security Strategy Archive*, 2015, 19. o.). Ugyanígy tesz a 2017-es stratégia is: „Rivális szereplők propagandával és más eszközökkel igyekeznek hitelteleníteni a demokráciát. Nyugatellenes nézeteket és hamis információkat terjesztenek, hogy megosszanak bennünket, szövetségeseinket és partnereinket. Ezenfelül dzsihadista terroristák, mint például az IÁ és az al-Káida, továbbra is barbár ideológiát terjesztenek, amely kormányok és hitetlennek tekintett ártatlanok erőszakos pusztítására buzdítanak...” (*National Security Strategy Archive*, 2017, 3. o.). A velük szembeni fellépésben fontos



szerepet szán a kibernetet uraló amerikai magánvállalatoknak (*National Security Strategy Archive*, 2017, 34–35. o.).

A riválissá váló területiális szereplők az NBS-ekben

Riválisként, azaz jelentős erejű és az amerikai világrendbe nem integrálódó szereplőként csak Oroszország és Kína jelenik meg az amerikai stratégiákban. India erősödő, számottevő, de hasonló gondolkodású, így potenciális szövetségesnek tekintett állam. Európát hol az Amerikai Egyesült Államok legrégebbi szövetségeseként említik – tehát Nyugat-Európa értelemben –, hol az Európai Unió szinonimájaként. Az EU-val szembeni elvárás, hogy a nagyobb integráció útján haladjon, illetve támogassa az USA külpolitikáját.

Ez azt jelenti, hogy a vizsgált NBS-ek alapján csak Oroszország és Kína számít potenciális kihívónak. Az általuk jelentett kihívás természete meghatározhatja a világrend további alakulásának a kérdéseit.

Oroszország gazdasági értelemben nem vetélytárs az Egyesült Államok számára, katonailag viszont lokálisan igen; energiaexportőrként regionális riválisnak számít, és 2010-től a nemzetközi közvélemény alakításában is fontos szereplő. Annak ellenére, hogy nem említik a stratégiák, de a hatalomfelfogásukból egyenesen fakadó szempontja a hatalmi viszonyoknak, hogy a rivális államok – jelen esetben Oroszország – stratégiaiilag függenek-e más országoktól. Az erőpozíciók összevetésében fontos ugyan az abszolút teljesítmény, amely egyértelműen az USA fölényét mutatja, ha azonban Oroszország nincs stratégiai függésben, akkor a két állam erőviszonya közti különbség kisebbnek tűnik. Oroszország azzal került ütközőpályára az USA-val, hogy leválasztotta magát az amerikai világrendről: a kezdeti integrálódási folyamatait megállította, a hatalmi pozíciója javult, és van befolyása Európára és Ázsia számos térségére. A tőle függetlenül zajló amerikai bomlási folyamatok láthatóbbá tételével a saját régióján kívül is az Egyesült Államokat gyengítő hatást tud gyakorolni.

Kína a gazdasági erő, az ipar és a kereskedelem szempontjából kezd vetélytárssá emelkedni, ám a kereskedelméből fakadó globális

kapcsolatigénye következtében e téren jelentős mértékben függ a tengereket uraló USA-tól. Katonai erejét tekintve feltörekvő országnak számít, mivel fegyverkezik ugyan, de kevésbé jelent potenciális fenyegetést az Egyesült Államok számára, mint Oroszország. Kína a globális közvélemény alakításában nem játszik szerepet. Az USA-val azért került összeütközésbe, mert vele ellentétben náluk a vállalatok állami kontroll alatt állnak, vagyis az állam és a vállalatok közötti hatalmi viszony összeegyeztethetetlenül különbözik az amerikaitól. Szintén az ütközés felé mutat a két országnak a hatalmi pozícióbeli ellentetes tendenciája. Az, hogy mindez tényleg ütközéshez vezet-e, illetve az milyen lesz, az az USA stratégiai ipari függésének az alakulásától függ: képessé válik-e a nagyhatalmi konfliktus vállalására. Kérdés, hogy kínai állami kontroll alatt álló vállalatoktól függ-e az USA hadiipara, vagy Kínába telepített, amerikai magántulajdonosi kontroll alatt állóktól. Ha az utóbbiaktól függ az Egyesült Államok hadiipari termelése, akkor sem biztos, hogy azok tulajdonosai miként döntenek: lehetővé teszik a nagyhatalmi összeecsapást, vagy a kölcsönös függőség fenntartásával ellehetetlenítik azt.

Perdöntő lesz az is, hogy a transznacionális vállalatok miként alakítják a stratégiai kapcsolatukat a két országgal. Az interdependenciák fölötti – legalább részleges – kontrolljuk, a birtokukban lévő technológia, valamint a kibertér mint globális köztér fölötti uralmuk révén ugyanis azok már abban a pozícióban vannak, hogy ajánlatot tehesse-nek egy államnak, még ha az oly hatalmas is.

Megállapítások

A stratégiák vizsgálata alapján egyidejűleg lehet megállapításokat tenni a geostratégiai hatalomfelfogásra, valamint a hidegháború utáni világrend evolúciójára vonatkozóan.

Az amerikai nemzetbiztonsági stratégiák gazdagon illusztrálták az összetett hatalom jelentését és fontosságát. Mindemellett szerephez jut és árnyalhatóvá válik a szakirodalomban szereplő puha, okos, ragadós és strukturális hatalom fogalma is.



A puha – önkéntes követést kiváltó – hatalom, amely a bővítés korlátozottan alkalmazható stratégiájában érvényesült, kapcsolatspecifikusnak tűnik, azaz nem univerzálisan működik, és végképp nem valamely eszköztár által meghatározható.

Az okos hatalom a hatalom paradoxonja alapján mérlegelhető. Azon a ponton, amikor az amerikai kényszerítő hatalom láthatóvá vált, az USA követettsége gyengülni kezdett, és kívülről is gyengíthetővé vált. Tehát az okos hatalom – abban az értelemben, hogy a puha és a kemény hatalom erősítené egymást – a vizsgált anyagokban nem volt fellelhető. A másik értelmezése, a hatalom indirekt, tehát kevésbé látható alkalmazása viszont fenntarthatónak tűnik.

A hatalom összetevői az együttállásuk során tudják egymást táplálni, ezt jelenti az összetett hatalom (*deep power*). A hatalom nyílt, kényszerítő alkalmazása esetén a pozitív visszacsatolás megtörik, és negatív folyamattá válhat.

A ragadós hatalom gondolata is árnyalást igényel. Amennyiben egy nagy súlyú szereplő lép be a szervezetekbe, kérdésessé válik, hogy a szervezet önazonos marad-e, vagy idővel az új résztvevő elkezdi azt a maga képmására alakítani, sőt megengedi magának, hogy a részvételi feltételeket figyelmen kívül hagyja. Ugyanakkor egy gyenge szereplő beleragad – Walter Russel Mead szóhasználatát idézve – az ezen intézményekből, szervezetekből álló hálóba.

A strukturális hatalom szakirodalmi meghatározása annyiban egészíthető ki a vizsgált stratégiák alapján, hogy maga a fogalom a rendszer nézőpontját képviseli, ezért passzív. A nemzetbiztonsági stratégiák hatalomszemléletében oly fontos szerepet játszó hatalommultiplikátorok alkalmazása, azok kiterjedt és sokrétű működése eredményezi viszont az aktívan, a rendszerben érvényesülő strukturális hatalmat.

A különféle szereplők pozícióit a hatalom így strukturált logikája, fogalmai és törvényszerűségei szerint mérlegelve tudjuk a világrend további dinamikáját vizsgálni.

A világrend 1990 óta zajló evolúciója során az Egyesült Államok által az annak kiterjesztésére alkalmazott stratégia egyidejűleg lehetővé

tette Kína felemelkedését is, továbbá az USA szövetségeseiként fellépő magánvállalatoknak, hogy saját jogon geopolitikai szereplővé váljanak. Ehhez természetesen szükség volt arra, is, hogy Kína az amerikai politika kínálta lehetőséget a saját hatalmi pozíciója kiépítésére fel is használja. Washington viszonylagos meggyengülésében a kényszerítő hatalma látható, ezért azt eleve aláásó alkalmazása is szerepet játszott. A folyamatot felerősítette, hogy azt a nemzetközi közvélemény számára még láthatóbbá tette az amerikai világrendbe integrálódását visszafordító, tehát a szuverenitását növelni igyekvő Oroszország.

A jelenlegi erőviszonyok mellett a világrend alakításáért az Amerikai Egyesült Államok, Kína, Oroszország és a transznacionális vállalatok között folyik a verseny. Vajon milyen hierarchia alakul ki a területi és a transznacionális hatalmak között? Képesek lesznek-e az államok a transznacionális vállalatok pozícióinak a visszabontására, például alternatív kibertér regionális létrehozásával, vagy azoknak sikerül a globalizációt és a kibertérrel úgy tagolniuk, hogy a pozícióikat csorbitó együttműködés az államok között ne alakulhasson ki? Történelmi távlatokban a mozgékonyabb szereplő tud a letelepült fölé kerekedni, ezért a terep a transznacionális vállalatoknak kedvez.

A vizsgált nemzetbiztonsági stratégiák a bomlási folyamatokat mutatták meg. Egy új világrend születése előtt a megindult, feltartóztathatatlan folyamatoknak be kell járniuk a hatalom törvényszerűségei által kirajzolt pályájukat.

Irodalomjegyzék

- Acharya, Amitav (2017). After Liberal Hegemony: The Advent of a Multiplex World. *Ethics & International Affairs*, 31(3), 271–285.
- Babones, Salvatore és Aberg, John H. S. (2019). Globalization and the Rise of Integrated World Society: Deterritorialization, Structural Power, and the Endogenization of International Society. *International Theory*, II, 293–317.
- Carr, Edward Hallett (1946). *The Twenty Years' Crisis 1919-1939. An Introduction to the Study of International Relations*. 2. kiadás. London: Palgrave Macmillan.



- Flint, Collin (2017). *Introduction to Geopolitics*. 3. kiadás. New York: Routledge.
- Flint, Collin és Taylor, Peter. J. (2018). *Political Geography. World-Economy, Nation-State and Locality*. 7. kiadás. London és New York: Routledge.
- Friedman, George (2015). *A következő évtized*. Budapest: New Wave.
- Friedman, George (2020). *The Storm Before the Calm. America's Discord, the Coming Crisis of the 2020s, and the Triumph Beyond*. New York: Doubleday.
- Lukes, Steven (2005). *Power. A Radical View*. 2. kiadás. New York: Palgrave Macmillan.
- McFaul, Michael (2021). How to Contain Putin's Russia. A Strategy for Countering a Rising Revisionist Power. *Foreign Affairs*. A letöltés ideje: 2021. január 27. <https://www.foreignaffairs.com/articles/ukraine/2021-01-19/how-contain-putins-russia>.
- Mead, Walter Russell (2004). Sticky Power. *Foreign Policy*, 83(2), 66–159.
- National Security Strategy Archive* (1990). National Security Strategy of the United States. A letöltés ideje: 2020. augusztus 12. <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/1990.pdf>.
- National Security Strategy Archive* (1991). National Security Strategy of the United States. A letöltés ideje: 2020. augusztus 12. <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/1991.pdf>.
- National Security Strategy Archive* (1993). National Security Strategy of the United States. A letöltés ideje: 2020. augusztus 12. <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/1993.pdf>.
- National Security Strategy Archive* (1994). A National Security Strategy of Engagement and Enlargement. A letöltés ideje: 2020. augusztus 12. <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/1994.pdf>.
- National Security Strategy Archive* (1995). A National Security Strategy of Engagement and Enlargement. A letöltés ideje: 2020. augusztus 12. <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/1995.pdf>.
- National Security Strategy Archive* (1996). A National Security Strategy of Engagement and Enlargement. A letöltés ideje: 2020. augusztus 12. <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/1996.pdf>.
- National Security Strategy Archive* (1997). A National Security Strategy for a New Century. A letöltés ideje: 2020. augusztus 12. <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/1997.pdf>.

- National Security Strategy Archive* (1998). A National Security Strategy for a New Century. A letöltés ideje: 2020. augusztus 12. <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/1998.pdf>.
- National Security Strategy Archive* (2000). A National Security Strategy for a New Century. A letöltés ideje: 2020. augusztus 12. <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2000.pdf>.
- National Security Strategy Archive* (2001). A National Security Strategy for a Global Age. A letöltés ideje: 2020. augusztus 12. <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2001.pdf>.
- National Security Strategy Archive* (2002). The National Security Strategy of the United States of America. A letöltés ideje: 2020. augusztus 12. <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2002.pdf>.
- National Security Strategy Archive* (2006). The National Security Strategy of the United States of America. A letöltés ideje: 2020. augusztus 12. <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2006.pdf>.
- National Security Strategy Archive* (2010). National Security Strategy. A letöltés ideje: 2020. augusztus 12. <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2010.pdf>.
- National Security Strategy Archive* (2015). National Security Strategy. A letöltés ideje: 2020. augusztus 12. <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2015.pdf>.
- National Security Strategy Archive* (2017). National Security Strategy of the United States of America. A letöltés ideje: 2020. augusztus 12. <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2017.pdf>.
- Nossel, Suzanne (2004). Smart Power. *Foreign Affairs*, 83(2), 131–142.
- Nye, Joseph S. Jr. (1990). Soft Power. *Foreign Policy*, 80, 153–171.
- Nye, Joseph S. Jr. (2004). The Decline of American Soft Power. Why Washington Should Worry. *Foreign Affairs*, 83(3), 16–20.
- Nye, Joseph S. Jr. (2009). Get Smart. Combining Hard and Soft Power. *Foreign Affairs*, 88(4), 160–163.
- Strange, Susan (1988). *States and Markets*. London: Pinter Publishers.
- The Kremlin* (2021). Session of Davos Agenda 2021 Online Forum. A letöltés ideje: 2021. május 18. <http://en.kremlin.ru/events/president/news/64938>.
- Waltz, Kenneth N. (1979). *Theory of International Politics*. Reading: Addison-Wesley Publishing House.
- Weber, Max (2009). *Politikai Szociológia: Politikai közösségek. Az uralom*. Budapest: Helikon Kiadó.



- Wertheim, Stephen (2021). Delusions of Dominance. Biden Can't Re-store American Primacy and Shouldn't Try. *Foreign Affairs*. A letöltés ideje: 2021. január 27. https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-01-25/delusions-dominance?utm_medium=newsletters&utm_source=fatoday&utm_campaign=Delusions%20of%20Dominance&utm_content=20210125&utm_term=FA%20Today%20-%2012017.
- Wilson III, Ernest J. (2008). Hard Power, Soft Power, Smart Power. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 616, 110–124.
- XinhuaNet* (2021). Full Text: Special Address by Chinese President Xi Jinping at the World Economic Forum Virtual Event of the Davos Agenda. A letöltés ideje: 2021. május 18. http://www.xinhuanet.com/english/2021-01/25/c_139696610.htm.

A magyar élelmiszerek versenypozíciójának alakulása az Európai Unió piacán

Development of Competitive Position of the Hungarian Agri-Food Products on the Market of the European Union

Bozsik Norbert – Magda Róbert

https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2021.2.8

Összefoglaló: A cikk Magyarország (illetve az Európai Unió) és Kína közötti élelmiszer-kereskedelem alakulását elemzi, továbbá a magyar élelmiszereknek az EU piacán való versenyképességét értékeli. A 2004–2019-es időszakra vonatkozó adatok az Európai Bizottság Comext adatbázisán alapulnak. Az élelmiszerek versenyképességének értékeléshez a CMS, valamint az ár- és minőség-versenyképességi módszert alkalmaztuk. Az uniós élelmiszer-kereslet jelentősen megnőtt 2004 óta, vagyis igen erőteljes piacnagysághatás volt tapasztalható. Emellett a magyar élelmiszerek versenyképessége is számottevően javult. Mindezek eredményeként a magyar élelmiszerexport a 2004–2006-os évek átlagához képest négymilliárd euróval növekedett a 2017–2019-es időszakra. Az elemzés értékelése szerint két termékcsoporthoz tartozik a sikeres minőségi verseny szegmensébe: a hús és húskészítmények, valamint a cukor és cukorkészítmények. A sikeres árverseny kategóriába pedig a gabona és gabonakészítmények termékcsoporthoz sorolható. A Kínával folytatott magyar élelmiszer-kereskedelem 2004 és 2013 között deficitet mutatott, míg 2014-től 2016-ig az egyenleg növekvően szufficites volt, és elérte az 51,5 millió eurós aktívumot. A többlet azonban 2019-re lenullázódott.

Journal of Economics Literature (JEL-) kódok: F14, L16, Q17

Kulcsszavak: ár- és minőségverseny, élelmiszer-kereskedelem, Európai Unió, versenyképesség

Abstract: The article analyses the development of food trade between Hungary (the European Union) and China; it also evaluates the competitiveness of Hungarian food products on the EU market. The data came from the Comext database of the European Commission, regarding the period between 2004 and 2019. To evaluate the competitiveness of agri-food product groups the CMS



and price–quality method was chosen. The EU countries’ demand for food has grown significantly since 2004, with a very strong market size effect. In addition, the competitiveness of Hungarian food has considerably improved. As a result, Hungarian food exports increased by four billion euros for the period 2017–2019 compared to the average of 2004–2006. Based on the analysis, two of the Hungarian food product groups belonged to the successful quality competition segment: meat and meat preparations as well as sugar and sugar preparations. Successful price competition segment encompassed the group of cereals and cereal preparations. Hungarian food trade with China showed a deficit between 2004 and 2013, but from 2014 the balance showed an increasing surplus until 2016, reaching 51.5 million euros. However, the surplus was zeroed by 2019. Journal of Economics Literature (JEL) codes: F14, L16, Q17

Keywords: *price–quality competition, agri–food trade, European Union, competitiveness*

Bevezetés

Magyarország a kedvező természeti adottságainak köszönhetően kiváló beltartalmú élelmiszereket állít elő, amelyek külföldön is kedveltek. Az élelmiszeripar hazánk egyik legjelentősebb gazdasági ágazata: az élelmiszer, ital- és dohánytermékek gyártása a teljes feldolgozóipari kibocsátás mintegy 10 százalékát teszi ki, s ezzel azon belül jelenleg a harmadik legnagyobb súlyú ágazat, ami jól mutatja a kiemelkedő jelentőségét. Az ágazat a foglalkoztatásban is igen nagy jelentőséggel bír. Az élelmiszeripar pozitív külkereskedelmi mérlege fontos szerepet játszik a magyar gazdaság külkereskedelmi egyenlegének a stabilizálásában. Az EU-csatlakozás adta új kereskedelmi lehetőség és feltételrendszer komoly hatást gyakorolt a hazai termelők, feldolgozók, értékesítők és fogyasztók helyzetére (Vásáry, Kránitz, Vasa és Baranyai, 2013; Vásáry és Vasa, 2015). Az összes kereskedelmi akadály megszűnésével az élelmiszeripari termékeink ma már korlátlanul kerülhetnek be a 450 milliós belső piacra. Érthető tehát, hogy az ágazat kereskedelmi forgalma az Európai Unió révén jelentősen megnőtt 2004 óta. Azonban a kereskedelmi liberalizációval együtt a verseny is erősödött. Különösen, ha figyelembe vesszük, hogy a 2004-es

csatlakozás során több közép- és kelet-európai ország is számottevő mezőgazdasági és élelmiszeripari potenciállal rendelkezett. Nem véletlen tehát, hogy az ágazat külkereskedelmi helyzete felemás képet mutat. A tanulmány az élelmiszeripari termékeink európai uniós piaci pozíciójának az alakulását veszi górcső alá.

Az élelmiszer-gazdaság helyzete Magyarországon

A rendszerváltástól az EU-csatlakozásig eltelt időszakban az agrárium helyzetét alapvetően negatív tendenciák jellemezték. Az 1990-es évektől a mezőgazdaság és az élelmiszeripar részaránya folyamatosan csökkent mind a foglalkoztatásban, mind a bruttó hazai termék termelésében. Jól érzékelteti a visszaesést az a tény, hogy például a mezőgazdasági művelés alatt álló terület az 1985. évi 6,5 millió-ról 2015-re 5,3 millió hektárra szűkült, a mezőgazdaságnak, az erdőgazdálkodásnak és a halászatnak a GDP-hez viszonyított együttes részaránya pedig 16-ról (1985) 4,4 százalékra (2015) csökkent (Magda, 2017). Miközben a termőföld az az erőforrás, amely az élelmiszertermelés alapja, és hazánk természeti erőforrásainak a kétharmadát, a nemzeti vagyonnak pedig több mint egyötödét adja (Magda, 2010).

Az EU-csatlakozás egyik legnagyobb vesztese eleinte azonban éppen az élelmiszeripar lett: több mint 20 százalékkal esett vissza a teljesítménye. Ennek egyik oka, hogy az iparág beszorult *a jobb érdekérvényesítő képességgel rendelkező mezőgazdaság és a koncentrált, erős alkupozícióban lévő kereskedelem közé, ezért az ártárgyalásokból folyamatosan rosszul került ki*. A másik probléma pedig a támogatások folyamatos csökkenése volt. Míg a csatlakozás előtt az agrárgazdasági támogatások közel 15 százaléka az élelmiszeriparhoz került, ez az arány 2012-re 1,05 százalékra esett vissza (Kapronczai, 2017).

Napjainkban az élelmiszer-gazdaság termelési értéke mintegy 3300 milliárd forint (2019), ami a teljes ipari kibocsátás 9 százalékát teszi ki. Az élelmiszeriparon belül az élelmiszergyártás a meghatározó, amely a teljes termelési érték 84 százalékát, míg az ital gyártása 15, a dohánytermékeké pedig 1 százalékát adja. Az



élelmiszer értékesítésének kb. 60 százaléka belföldre, 40 százaléka exportra történik. A magyar élelmiszeriparban foglalkoztatottak száma a nemzetgazdaság egészéhez viszonyítva meglehetősen stabilnak mondható: mintegy 140 ezer fő. Az iparág főbb jellemzőit az 1. táblázat mutatja.

Az élelmiszeripar és a mezőgazdaság gazdasági-társadalmi jelentősége lényegesen nagyobb annál, mint amit a rájuk jellemző GDP- és foglalkoztatási adatok mutatnak. Ebben az agrobiznisz játszik meghatározó szerepet, amely az élelmiszeripart inputokkal ellátó ágazatok – a mezőgazdaság, az élelmiszer-gazdaság –, illetve a felvevő ágazatok tevékenységét foglalja magában (Nagy, 2019).

Az agrobiznisz kibocsátása 2019-ban 11.685 milliárd forint, a bruttó hozzáadott értéke 3919 milliárd forint volt, így az előbbi alapján 15,4, a hozzáadott érték szerint 12,0 százalékot tett ki a súlya a nemzetgazdaságban. A munkaerőpiacon betöltött szerepe is kiemelkedő: 592 ezer fő, azaz a foglalkoztatottak 13,6 százaléka vesz részt benne.

Anyag és módszer

A versenyben való helytállás képességét, illetve magát a sikerességet jelentő versenyképesség a közgazdasági kutatások egyik legfontosabb vizsgálati területe. Versenyképesek vagyunk, ha a vevői igényeket (ár, minőség, mennyiség) úgy tudjuk kielégíteni, hogy közben egyúttal folyamatosan profitunk keletkezik, ami biztosítja a vállalatunk prosperitását. A szakirodalomban azonban nincs egyetértés a versenyképesség definiálása és pontos mérése tekintetében (Latruffe, 2010).

A nemzetközi versenyképesség jellemzőit négy nemzeti „képesség” alapján sorolhatjuk be és határozhatjuk meg:

- a külpiacon történő értékesítés képessége (*ability to sell*);
- a reáljövedelmek növelésére irányuló képesség (*ability to earn*);
- a dinamikus alkalmazkodóképesség (*ability to adjust*);
- a mobil termelési tényezők vonzásának képessége (*ability to attract*).

1. táblázat¹

Az élelmiszer-gazdaság szerepe a magyar nemzetgazdaságban

Év	Az élelmiszeripar			Az élelmiszerek, italok és dohány			Fogyasztói árindex (előző év=100%)	
	a foglalkoztatásban (%)	a GDP-ben (%)	a beruházásokban (%)	részesedés		kereskedelmi mérlege (milliárd Ft)		
				a fogyasztásban (%)	az exportban (%)			
							folyó áron	
2004	3,6	2,4	3,7	26,1	6,0	223,1	106,5	106,8
2005	3,6	2,3	3,6	25,1	5,8	181,1	102,5	103,6
2006	3,6	2,2	3,1	25,8	5,5	214,8	107,7	103,9
2007	3,4	2,0	3,2	24,2	6,3	360,5	111,5	108,0
2008	3,3	1,9	2,5	27,1	6,7	373,4	110,2	106,1
2009	3,5	2,2	2,5	28,0	7,2	347,6	104,4	104,2
2010	3,5	2,0	3,0	27,5	6,9	464,2	103,2	104,9
2011	3,3	1,9	3,3	28,5	7,2	594,9	106,6	103,9
2012	3,3	1,9	2,8	26,8	10,1	764,9	105,9	105,7
2013	3,4	2,0	2,6	27,7	9,8	814,4	102,8	101,7
2014	3,5	2,0	2,9	28,6	9,1	733,0	99,6	99,8
2015	3,3	1,9	2,3	29,3	8,7	733,7	100,9	99,9
2016	3,3	1,9	3,7	29,6	8,6	644,8	100,7	100,4
2017	3,2	1,8	3,0	28,6	8,8	753,6	102,8	102,4
2018	3,3	1,8	2,7	28,7	8,3	671,5	104,2	102,8
2019	3,2	1,9	2,9	29,2	8,4	689,3	105,3	102,9

1 Forrás: Központi Statisztikai Hivatal, 2020.



A külpiacon orientált koncepció három alapvető elemet tartalmaz. Egyrészt egy ország versenyképessége az összes vállalata versenyképességi összegét jelenti; másrészt a fogalmon az adott államnak azt a képességét értjük, hogy termékeket tud exportálni más piacokra; harmadrészt pedig a versenypozíció nem egyetlen időpont, hanem időszaki változás alapján ítélt meg. Hazánk versenypozícióját így módon két tényező határozza meg: az ár- és a nem árjellegű versenyképessége (Juhász és Hartmut, 2012).

Az elemzések 2004–2019 időszakra vonatkozó adatai az Európai Bizottság Comext adatbázisán alapulnak. Ezen belül az Egyesült Nemzetek SITC (*standard international trade classification*) osztályozási rendszere termékcsoportok szintjén tartalmazza az export- és importadatokat. Az adatbázis mind mennyiségi, mind értékalapon közli a belső (*intern*) és a külső (*extern*) kereskedelmi adatokat. A tanulmány során az „élelmiszerek” kifejezés alatt az élelmiszert, az itálokat és a dohányt, illetve dohányárúkat értjük.

Az élelmiszeripari termékek külpiacon versenyképességének az értékelésére kétféle elemzési módszert alkalmaztunk: a CMS modellt, illetve az ár- és minőség-versenyképességi módszert.

A magyar élelmiszerexport értékelése a konstans piaci részesedés elemzése (CMS modell) alapján

A termék külpiacon versenyképessége változásának a mérésére az ún. CMS (*Constant Market Share Analysis*) módszer szolgál, amelyet Heinrich Tyszinski (1951) alkalmazott először. E módszer alkalmas a piaci részesedés három strukturális komponensének – nevezetesen: a piacnagysághatásnak, a piacösszetétel-hatásnak és a versenyhatásnak – a meghatározására (Ahmadi-Esfahani, 1995; Fertő, 2004). Az első két tényező exogén jellegű, tehát nem befolyásolható, viszont a harmadik elem – a versenyképességi hatás – endogén jellegű, így megfelelő ágazati politikával javítható.

A *piaci nagyság hatása* a célpiac felvevőképességének a változását mutatja, amely változatlan piaci részesedés mellett is módosíthatja a

célpiacra irányuló termék exportját. Megmutatja, hogy ha az exportáló ország piaci részesedése az adott termékből az adott célpiacon nem változik bizonyos időszak alatt, akkor a célpiac importnövekedéséből adódóan mennyit változhat a kiválasztott ország teljes exportja.

A *piaci összetétel hatása* az exportáló ország versenyképességének és a célpiaci importszerkezet változásának az együttes eredményeit indikálja. A pozitív érték azt mutatja, hogy olyan termékcsoportban nőtt a célpiacra irányuló export, amelynek az ott elért összágazatinál nagyobb volt a részesedése a bázisidőszakban.

A *versenyképességi hatás* a kivitelben történt változást az exportáló ország versenyképességének a javulására vagy romlására vezeti vissza. Az az érték, amit akkor kapunk, ha a tárgyidőszakban létrejött exportból kivonjuk azokat a részösszegeket, amelyeket minden egyes árucsoportban akkor kaptunk volna, ha az exportpiaci részesedés nem változott volna meg, a reziduális összeg. A pozitív érték azt jelenti, hogy a termékpiacon versenyképesebb lett az adott ország, mint a konkurensei, és ezzel növelte az összexportját.

Az exportváltozás az alábbiak szerint bontható fel a három komponensre. A változást (a növekményt vagy csökkenést) Δ -val jelölve:

$$\Delta X_i = \sum_j \Delta x_j = \sum_j x_j (\Delta M / M) + \sum_j x_j [\Delta M_j / M_j] - (\Delta M / M) + \sum_j x_j [\Delta x_j / x_j] - (\Delta M_j / M_j)$$

ahol i az országot; j a termékcsoportot; x az exportot; M pedig a külső piac keresletét, vagyis az importot jelöli. X_{ij} az ország termékcsoportjának exportját; M_j pedig j termékcsoport összes importját jelöli.

A képletben az első tag,

$$\sum_j x_j (\Delta M / M)$$

mutatja az általános piacnagyság hatását (vagyis a célpiac méretének változását); a második tag,

$$\sum_j x_j [\Delta M_j / M_j] - (\Delta M / M)$$



adja meg a „strukturális hatást”, vagyis a piacösszetétel-hatást; végül a harmadik tag („maradéktag”),

$$\sum_j x_j [(\Delta x_j / x_j) - (\Delta M_j / M_j)]$$

a versenyképességi (kompetitív) hatást mutatja (Chen és Duan, 2000; Oblath és Péntes, 2004).

Megjegyzendő, hogy a CMS modell eredményei érzékenyek a bázisév megválasztására és a termékcsoport aggregáltságára is (Jepma, 1986).

Az ár- és minőség-versenyképességi módszer

A magyar élelmiszerek európai uniós versenyképességének a megítéléséhez az ár- és minőség-versenyképességi módszert alkalmaztuk. A módszer kidolgozója, Karl Aiginger (1997) arra kereste a választ, hogy egy ország külpiazi teljesítményét vajon az árjellegű (pl. alacsonyabb költség) vagy a nem árjellegű versenyképességi tényezők (pl. minőség) határozzák-e meg. A módszer az export- és az importegységértékeken alapszik, és annak megfelelően szegmentálja a piacokat, illetve tesz különbségeket a tekintetben, hogy a kereskedelem alakulása az ár- vagy a minőségi versenyképességen alapul-e.

Azokon a piacokon, ahol az árversenyképesség a meghatározó, a termékek homogének, a termelés technológiája nem országspecifikus. E termékeknel az egységérték alakulása az átlagköltséggel van szoros összefüggésben. Azok az országok, ahol a költségek alacsonyabbak, nettó exportőrök, ahol magasabbak, nettó importőrök. Azokon a piacokon pedig, ahol a minőség és a termékinnováció válik a fontosabb versenyképességi tényezővé, a magasabb költség nyilvánvalóan magasabb egységértéket eredményez, s magasabb piaci árat tesz lehetővé. Ez esetben egy ország a jobb termékminőségnek köszönhetően a magasabb egységérték ellenére is nettó exportőrré válhat (Aiginger, 1998).

Az elemzés egyik fontos alapfeltétele az ágazaton belüli kereskedelem megléte, annak hiányában ugyanis nem lehet értékelni az ár- és a minőség-versenyképességet. Az export- és az importegységértékek kiszámítása az alábbi képlet alapján történik:

$$UV_{kk'}^{ex(im)} = \sum_{j=1}^m \sum_{i=1}^n \frac{V_{ij}^{ex(im)}}{Q_{ij}^{ex(im)}} \cdot \frac{V_{ij}^{ex(im)}}{\sum_{j=1}^m \sum_{i=1}^n V_{ij}^{ex(im)}}$$

ahol $UV_{kk'}^{ex(im)}$ a k termékcsoport exportjának (importjának) egységértéke a magyar külkereskedelemben egy országgal vagy országcsoporttal (itt: az Európai Unióval);

$V_{ij}^{ex(im)}$, $Q_{ij}^{ex(im)}$ a magyar export (import) i termékének értéke, mennyisége j országba (-ból);

i a termék 6 számjegyig részletezve, a harmonizált rendszer (HR) szerint; n a termékek száma k termékcsoportban; j az adott ország; m az országok száma k' termékcsoportban.

Az export- és importegységértékek különbsége, illetve a külkereskedelmi egyenleg alapján négy kategória különíthető el (Bojnec és Fertő, 2008):

- sikertelen minőségi verseny esetén a termékcsoportot a kereskedelmi mérleg deficitje és az importegységértéknél magasabb exportegységérték jellemzi ($X_j < M_j$, $UV^x > UV^m$);
- sikeres minőségi verseny esetén a termékcsoportot a kereskedelmi mérleg szufficitje és az importegységértéknél magasabb exportegységérték jellemzi ($X_j > M_j$, $UV^x > UV^m$);
- sikertelen árverseny esetén a termékcsoportot a kereskedelmi mérleg deficitje és az exportegységértéknél magasabb importegységérték jellemzi ($X_j < M_j$, $UV^x < UV^m$);
- sikeres árverseny esetén a termékcsoportot a kereskedelmi mérleg szufficitje és az exportegységértéknél magasabb importegységérték jellemzi ($X_j > M_j$, $UV^x < UV^m$) (2. táblázat).



2. táblázat²
Statikus versenyképességi mátrix

Az export- és importegységérték viszonya	Nettó export ($X_j - M_j$)	
	$X_j < M_j$ (kereskedelmi deficit)	$X_j > M_j$ (kereskedelmi szufficit)
$UV^x > UV^m$	Sikertelen minőségi verseny (1)	Sikeres minőségi verseny (2)
$UV^x < UV^m$	Sikertelen árverseny (3)	Sikeres árverseny (4)

Az ár-, illetve minőségi versenyre vonatkozó négy kategória a kétirányú kereskedelemre alkalmazható, mivel kielégítik az egységértékek közötti különbség és a kereskedelmi egyensúly szimultán feltételeit egy adott termék esetében. Fontos megjegyezni, hogy a „minőségi” jelző itt nem a technológiai értelemben vett jobb vagy rosszabb minőséget jelenti, hanem azt, hogy a magasabb ár jobb minőséget feltételez.

Eredmények

Az élelmiszeripar teljesítménye az utóbbi években pozitív képet mutat, hiszen mind a termelés, mind az értékesítés jelentősen javult. Ez a kedvező folyamat elsősorban az export bővülésének köszönhető, emellett azonban a belföldi értékesítés is emelkedett. Továbbra is elmondható, hogy az ágazat főként a belföldi piacra termel, oda irányul az eladások közel 60 százaléka; többéves távlatban ugyanakkor egyértelműen növekszik az export részesedése.

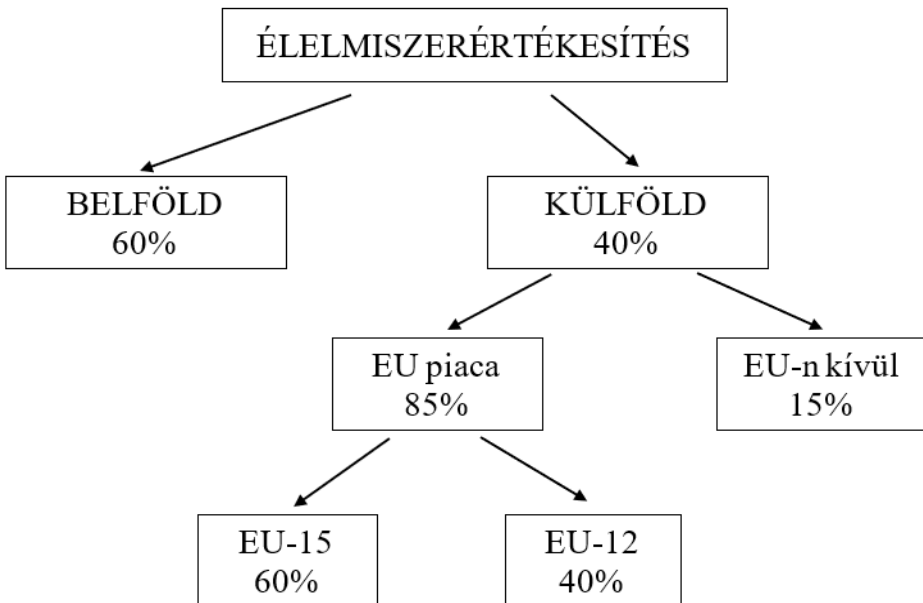
2 Forrás: Poór (2010) alapján saját szerkesztés.

Magyarországnak az Európai Unióval folytatott élelmiszer-kereskedelme

Az EU-csatlakozás után az élelmiszer-kereskedelmi forgalom sokkal dinamikusabban alakult az új tagállamokkal (EU-12), mint a régiekkel (EU-15). Míg az utóbbiak irányába 2004-ben 70 százalék volt az élelmiszerexport aránya, addig 2019-ben már csak 60 százalék, ugyanebben az időszakban az EU-12-ek felé irányulóé viszont 30-ról 40 százalékra emelkedett (1. ábra).

1. ábra³

A magyar élelmiszeripar értékesítési szerkezete (2019)



Magyarország külkereskedelme az EU-csatlakozás óta jelentősen megnövekedett. Az összes kivitelünk a 2004. évi 44,6 milliárdról 2019-re 102,9 milliárd euróra emelkedett. Ugyanezen időszak alatt az élelmiszerexportunk ennél jobban, 2,67 milliárdról 6,71 milliárd

3 Forrás: saját szerkesztés.



euróra nőtt, ami 151 százalékos emelkedést jelent. Kevésbé kedvező azonban az a tény, hogy az élelmiszerimport oldalán is jelentős növekedés volt tapasztalható. E téren a teljes behozatalunk 2004-ben még „csak” 1,8 milliárd eurót tett ki, ez az érték azonban 2019-ben már 5,7 milliárd euróra kúszott fel. Exportpiacainkra az erős és egyre erősödő Európa-centrikusság jellemző. A magyar élelmiszerek nehezen kerülnek be az USA, Kína vagy India piacaira, ráadásul a legdinamikusabban növekvő agrárpiaci felvevő képességű délkelet-ázsiai térség is csaknem kimarad az exportpiacaink közül (Juhász és Hartmut, 2012).

A fő élelmiszerpiacunk már a csatlakozáskor is az Európai Unió volt, azóta azonban már arányaiban is egyre inkább így van. A vizsgált időszak alatt az uniós élelmiszerexport 2,1 milliárdról 6,1 milliárd euróra nőtt, míg az élelmiszerimport 1,5 milliárdról 4,8 milliárd euróra emelkedett. A külkereskedelmi egyenlegünk az EU-csatlakozás óta mindig pozitív volt, de a 2013. évi 2 milliárd eurós többlet 2019-re 1,3 milliárdra csökkent (2. ábra).

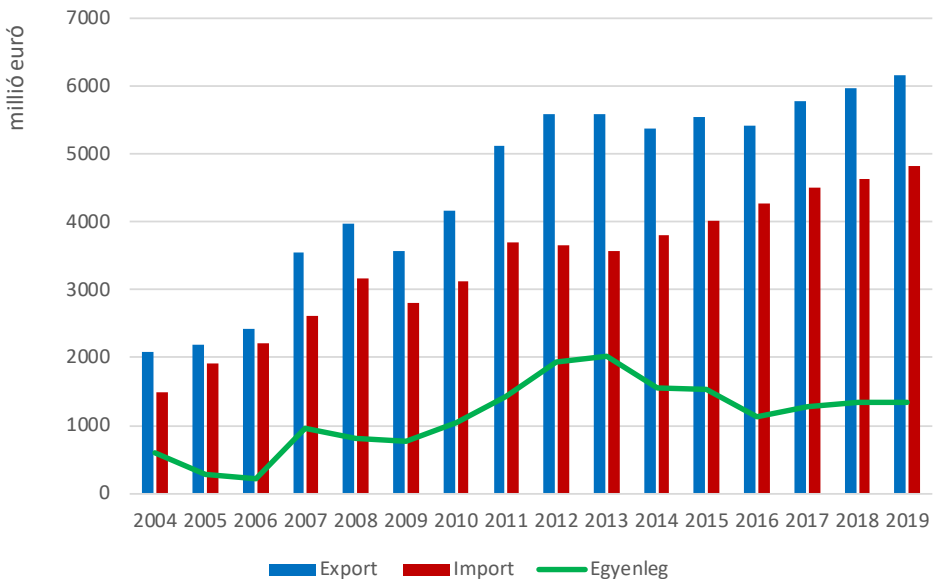
Az élelmiszeripari szakágazatok többsége számára az értékesítés terén a belföldi piac a meghatározó, tízben viszont az export adja több mint felét. Ide tartozik a hobbiállat-eledel gyártása; a tea- és kávéfeldolgozás; a máshova nem sorolható (egyéb) élelmiszer előállítása; a homogenizált diétás ételek készítése; az egyéb gyümölcs- és zöldségfeldolgozás, illetve -tartósítás; a dohánytermékgyártás; a gyümölcs- és zöldséglé-előállítás, a háztartási olaj gyártása; az édességipari termelés; valamint a készételek előállítása (Nagy, 2019).

A hazai élelmiszerek versenyképességének értékelése során figyelembe kell venni egy fontos gyakorlati szempontot. A vizsgált termékcsoportoknak a teljes élelmiszerexporton belüli súlya igen eltérő, a kivitelünk erősen koncentrált. Az export közel egynegyedét a gabona, illetve a gabonakészítmények adják (22,11%). Nem véletlenül, hiszen a magyar mezőgazdaság adottságai, hagyományai, komparatív előnyei mellett az uniós közös agrárpolitika (KAP) révén kapott támogatás és a kiegészítő (agrár-) támogatás (top-up rendszer) is ezt az ágazatot preferálja (Hegedűs és Kiss, 2015). A jelentősebb export termékcsoportok közé tartoznak még a hús és húskészítmények (16,83%), a zöldségfélék és a gyümölcsök (13,91%), valamint az állati takarmányok

(12,53%). E négy termékcsoport teszi ki az export értékének mintegy kétharmadát (65,38%) (3. ábra).

A KAP átvételével az egyes ágazatok versenyhelyezete megváltozott. A hús és húskészítmények, illetve a zöldség és gyümölcs kivitele arányaiban jelentősen visszaesett (de az export értéke nőtt). A gabona és gabonakészítmények (főleg a kukorica, a búza és az olajmagvak), az állati takarmányok (amelyek kétharmada azonban hobbiállat-eledel) és az egyéb, táplálkozásra alkalmas termékek és készítmények exportja arányaiban jelentősen emelkedett. Az élelmiszerimportunk diverzifikáltabb, mint az exportunk (amely erősen a húsról és a gabonára koncentrált).

2. ábra⁴
A magyar élelmiszer-kereskedelem alakulása az Európai Unióval
(2004–2019)

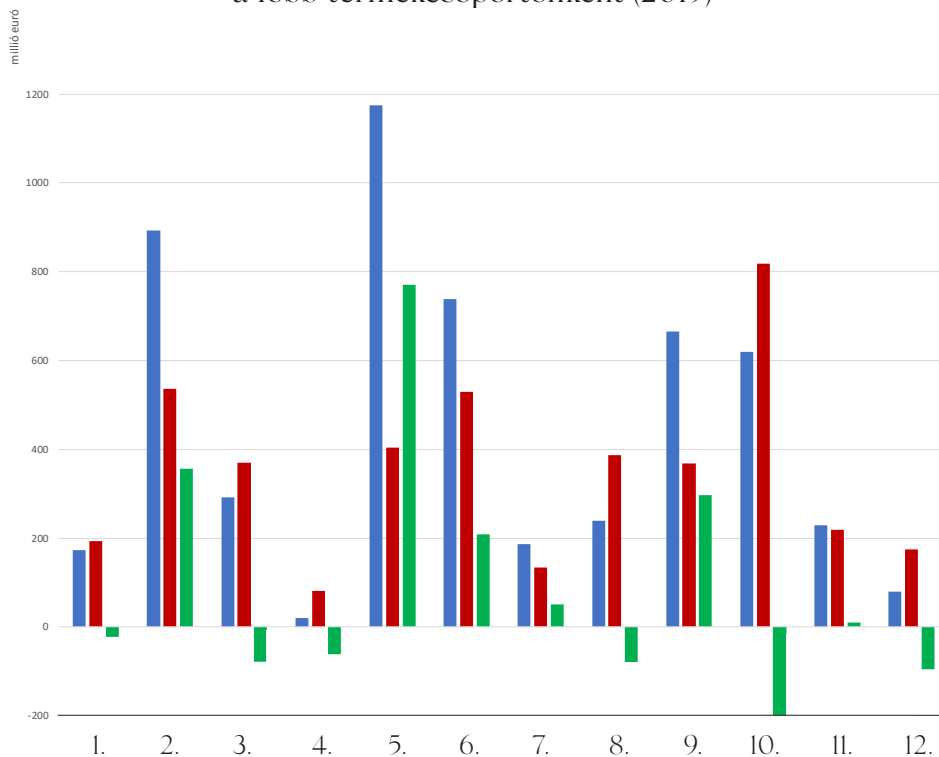


4 Forrás: Az Eurostat (2020) adatai alapján saját szerkesztés.



3. ábra⁵

Magyarország és az Európai Unió közötti élelmiszer-kereskedelem
a főbb termékcsoportonként (2019)



Megjegyzés: 1. élő állat; 2. hús, húskészítmények; 3. tejtermékek, tojás; 4. hal, rák, puhatestűek; 5. gabona, gabonakészítmény; 6. zöldségféle és gyümölcs; 7. cukor, cukorkészítmény, méz; 8. kávé, tea, kakaó, fűszer; 9. állati takarmány; 10. egyéb, táplálkozásra alkalmas termék; 11. italok; 12. dohány és dohányáru

5 Forrás: Az *Eurostat* (2020) adatai alapján saját szerkesztés.

Az uniós partnerországokkal folyó élelmiszer-kereskedelmünket elemezve megállapítható, hogy a felvevő piacaink között mind abszolút értékben, mind részarányában Németország dominál, ahol jelentős növekedést értünk el 2004 óta. Míg az EU-csatlakozást követően, a 2004–2006-os időszakban az élelmiszer-kivitel évi 445 millió eurót tett ki, addig 2017–2019-re már közel a dupláját, 878 millió eurót.

Fontos tény az is, hogy az utóbbi években jelentősen megnőtt Románia és Olaszország szerepe a magyar élelmiszer-kivitelben. Míg az előbbibe a 2004–2006-os időszakban az csupán évi 175 millió euró értékű volt az export, addig 2017–2019-re az ötszöröse, és éves átlagban meghaladta a 876 millió eurót! Ezzel gyakorlatilag beérte a német export értékét. Az export dinamikus bővülésében igen fontos szerepet játszott az ország 2007-es EU-csatlakozása, amely alapvetően dinamizálta Romániának az EU-val folytatott külkereskedelmét. Az Olaszországba irányuló élelmiszerexportunk a két időszak között ugyancsak jelentősen növekedett: évi 263 milliőről 772 millió euróra emelkedett.

Két további fontos piacunk az Európai Unión belül Ausztria és Szlovákia. Míg az ausztriai élelmiszer-kivitel a két időszak között éves átlagban 215 milliőről 602 millió euróra növekedett, addig Szlovákia esetében 100 milliőről 404 millió euróra duzzadt az ágazat export-bevétele. Az említett öt célpiac adta a 2017–2019-es időszakban az uniós élelmiszer-értékesítésünk 57 százalékát (4. ábra).

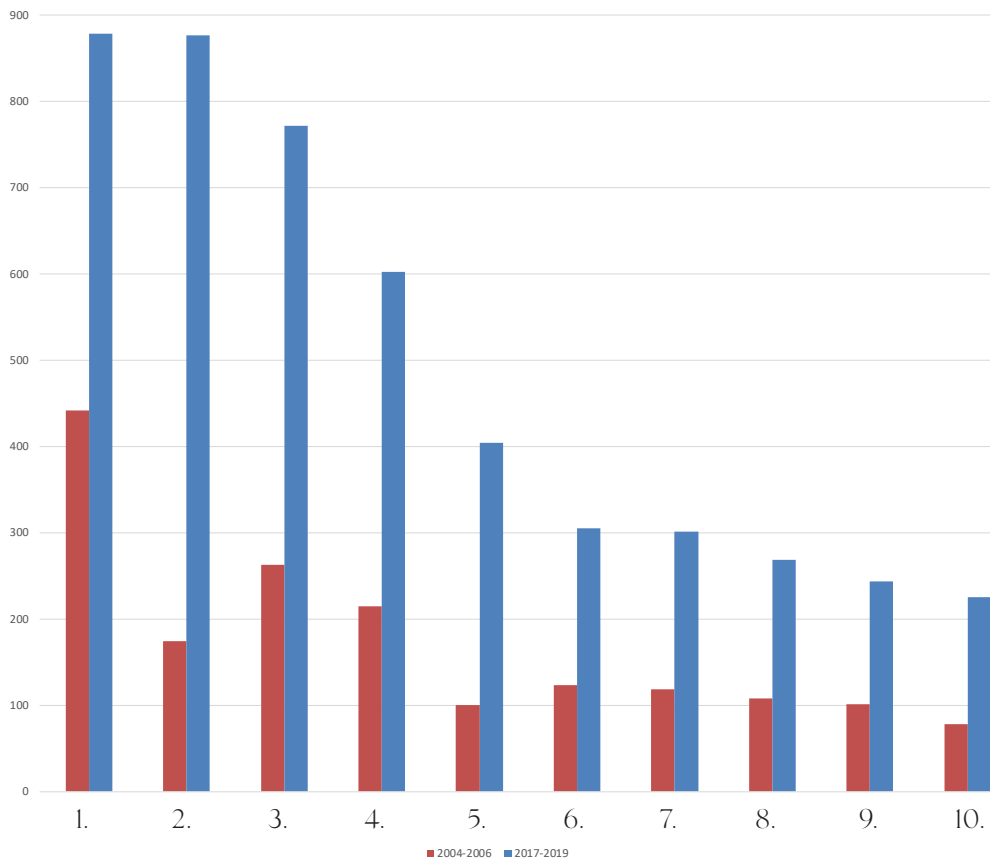
Az EU tehát Magyarország legfontosabb élelmiszer-célpiaca. Ez a helyzet marad a jövőben is a jellemző, mivel Magyarország erősen beágyazódott az Európai Unió gazdaságába. Azonban a kivitelünk rádiusza viszonylag kicsi: az első öt célpiac közül három szomszédos ország (Románia, Ausztria és Szlovákia).



4. ábra⁶

A magyar élelmiszer-gazdasági export legfontosabb 10 célpiaca

millió euró



Megjegyzés: 1. Németország; 2. Románia; 3. Olaszország; 4. Ausztria; 5. Szlovákia; 6. Lengyelország; 7. Csehország; 8. Franciaország; 9. Egyesült Királyság; 10. Horvátország

6 Forrás: Az *Eurostat* (2020) adatai alapján saját szerkesztés.

Magyarország Kínával folytatott élelmiszer-kereskedelme

A magyar–kínai kereskedelmi forgalom a rendszerváltás óta folyamatosan bővül. A Magyarországra áramló kínai import értéke azonban rendre és lényegesen meghaladta a magyar export értékét. 2001 óta pedig egyre dinamikusabbá vált Kína külkereskedelme, ugyanis azóta a WTO tagja, így jelentősen csökkentek a vámtarifái, ugyanakkor az EU is jóval kevesebb protekcionista eszközt alkalmaz vele szemben. Magyarországnak a kínai kivitele 1453 millió eurót tett ki 2019-ben, az onnan származó behozatalának az értéke viszont 7501 millió euró volt. A magyar–kínai külkereskedelmi deficit tehát hatalmas: 6048 millió euró (*Eurostat*, 2020). A GDP volumene és a kereslet tekintetében hazánk túlságosan is kicsi ország Kína számára, míg Kína túl nagy gazdaság Magyarország számára. A kínai vállalatok eladásaiból könnyen lefedhető lenne a teljes magyar kereslet, az ázsiai országban viszont egy-egy termék iránt a lakosság igénye sokkal nagyobb, mint amit a magyar vállalatok termelése ki tudna elégíteni. A Kínába irányuló magyar élelmiszer az összes exportunk 2,5 százalékát tette ki 2018-ban, az onnan érkező esetében ez a részarány csak 0,3 százalék volt (Losoncz és Vakhal, 2019).

Az EU-csatlakozás óta a magyar–kínai élelmiszer-kereskedelem változatos képet mutat. A 2004 és 2013 közötti időszakban az export lassú növekedése volt megfigyelhető: 1 millióról 4,5 millióra nőtt a kivitelünk. Ezt követően igen dinamikus növekedés történt, egészen 2016-ig, amikor az élelmiszerexport elérte a 68 millió eurót. Utána azonban jelentős visszaesés volt tapasztalható, és 2019-re az élelmiszer-kivitel értéke 16,5 millió euróra apadt.

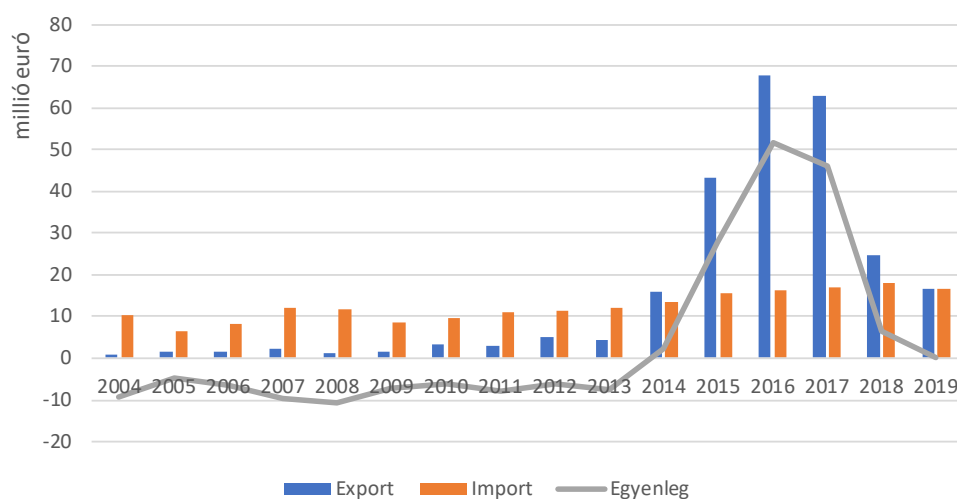
A Kínából származó élelmiszerimport esetében a kép kiegyenlítettebb. Míg 2004-ben 10 millió eurónyi élelmiszer érkezett az ázsiai országból, addig 2019-ben ez az összeg 16,5 millió euró volt, és a két időpont között az értéke 6,3 millió (2005) és 18 millió euró (2018) között mozogott. A Kínával folytatott magyar élelmiszer-kereskedelem 2004 és 2013 között deficitet, 2014-től 2016-ig növekvő szufficitet



mutatott, elérve az 51,5 millió eurós aktívumot. A többlet azonban 2019-re gyakorlatilag lenullázódott, és mindössze 60 ezer eurót tett ki (5. ábra).

5. ábra⁷

A magyar élelmiszer-kereskedelem alakulása Kínával (2004–2019)



Magyarországnak a Kínába irányuló legjelentősebb élelmiszeripari exportcikkét az italok alkotják: az élelmiszer-kivitel 34 százalékát adják, mintegy 5,7 millió euró értékben. Emellett jelentős még a hús és húskészítmények exportja, amelyek értéke 4,4 millió euró; az egyéb, táplálkozásra alkalmas termékek és készítmények kivitele 2,7 millió eurót tesz ki. A Kínából származó legfontosabb termékcsoport a zöldség-gyümölcs, amely az élelmiszerimport 33 százalékát teszi ki (5,5 millió euró értékben). Jelentős a behozatal még a 4,2 millió eurónyi egyéb, táplálkozásra alkalmas termékek és készítmények közül, valamint a kávé, tea, kakaó alkotta termékcsoportból további 2,7 millió euró értékben vásárolunk.

7 Forrás: Az *Eurostat* (2020) adatai alapján saját szerkesztés.

A magyar élelmiszerexport értékelése a konstans piaci részesedés (CMS modell) alapján

A magyar élelmiszerexport értéke az uniós piacon a bázisidőszakhoz (2004–2006) képest 4 milliárd euróval növekedett a vizsgált időszak második periódusára (2017–2019). A termékcsoportok közül a hal és halkészítmények kivételével mindegyikben nőtt az EU piacára irányuló magyar kivitel. A konstans piaci részesedés alapján ez az exportnövekmény az alábbi szerinti komponensekre bontható fel: a piacnagyság hatása 1923 millió euró volt, vagyis a külső (EU) piac kereslete jelentősen növekedett, a strukturális hatás viszont mindössze 15 millió euró volt. A magyar élelmiszerexport tehát azokra a termékekre koncentrált, ahol az EU kereslete átlagos ütemben emelkedett. Kedvező tény az is, hogy a versenyképességi hatás igen jelentős volt a két időszak viszonylatában: 2084 millió euró értéket tett ki.

A termékcsoportonként végzett CMS-modell eredményei alapján megállapítható, hogy minden termékcsoport esetében nőtt az EU kereslete (pozitív piacnagysághatás). A strukturális hatás ezzel szemben már vegyes képet mutat. Ott az élő állatok, a hús és húskészítmények, a gabona és gabonakészítmények, a cukor, cukorkészítmények és méz termékcsoport, továbbá az állati takarmányok esetében volt tapasztalható pozitív érték. A többi termékcsoport kapcsán a strukturális hatás negatív értéket mutat. A versenyképességi hatás a kávé, tea, kakaó alkotta termékcsoport kivételével mindig pozitív értéket jelez (3. táblázat).

Az élelmiszerexportnak a feldolgozottság foka szerinti szerkezete is kedvezően változott az utóbbi években. A feldolgozás magas fokán átesett termékek részesedése növekvő tendenciát mutat, aminek a hátterében a mezőgazdasági alapanyagok exportértékének a csökkenése és a feldolgozott termékek exportjának a növekedése áll.



3. táblázat⁸

A konstans piaci részesedés elemzése termékcsoportonként
az EU28 teljes piacán (euró) (2004–2006 és 2016–2019)

Termékcsoport	Piacnagyság-hatás	Strukturális hatás	Versenyképességi hatás	Összes
Élő állat	29.408.406,5	91.041.391	26.066.742,9	146.516.541,0
Hús és húskészítmények	177.147.652,0	445.657.839	125.009.199,0	747.814.689,0
Tej, tejtermékek és tojás	149.163.229,0	-237.335.817	250.943.439,0	162.770.850,0
Hal, puhatestűek	210.157.628,0	-445.820.368	5.894.599,7	-229.768.140,0
Gabona és gabona-készítmények	201.946.620,0	479.721.695	526.813.088,0	1.208.481.402,0
Zöldség és gyümölcs	404.128.340,0	-184.325.636	115.473.149,0	335.275.854,0
Cukor, cukor-készítmények és méz	33.624.544,8	112.004.351	65.352.294,7	210.981.189,0
Kávé, tea, kakaó	252131278	-120.663.617	-49.500.040,0	81.967.620,9
Állati takarmányok	120.564.472,0	196.435.111	329.087.256,0	646.086.839,0
Egyéb, táplálkozáshoz alkalmas termékek és készítmények	183.957.211,0	-14.619.041	431.059.450,0	600.397.620,0
Italok	120.772.798,0	-189.358.571	139.829.202,0	71.243.430,5
Dohány és dohánykészítmények	40.405.417,0	-117.644.005	118.622.514,0	41.383.926,0
Összes	1.923.407.595,0	15.093.332	2.084.650.894,0	4.023.151.821,0

⁸ Forrás: Az *Eurostat* (2020) adatai alapján saját számítás.

A magyar élelmiszerek ár- és minőségi versenyképességének értékelése

A magyar élelmiszerek ár- és minőségi versenyképessége a következőképpen alakult a 2004 és 2019 közötti időszakban. A sikeres minőségi verseny (2) szegmensébe két termékcsoport tartozik: a hús, húskészítmények, illetve a cukor, cukorkészítmények. A 2004 és 2014 közötti időszakban az élő állatok csoportja is idetartozott, azonban 2015-ben és 2016-ban ez utóbbi minőségileg versenyképtelennek bizonyult, és az addigi kereskedelmi szufficit deficitessé vált. A sikeres árverseny (4) kategóriába a gabona, gabonakészítmények termékcsoport tartozik. A zöldség és gyümölcs termékcsoportot 2007-től 2016-ig – két évet (2009 és 2012) leszámítva – szintén ide lehetett sorolni. 2009-ben és 2012-ben ugyanis a pozitív kereskedelmi szaldó miatt minőségileg voltak versenyképesek.

A sikertelen minőségi verseny (1) szegmense tartalmazza a kávé, tea, kakaó, fűszerek csoportját. Az egyéb, táplálkozásra alkalmas termékek és készítmények a vizsgált időszak második felében (2010–2016) szintén ebbe a kategóriába tartoztak. A sikertelen árverseny (3) kategóriában található 2008-tól a tejtermékek és a tojás, valamint 2010-től a hal, rák, puhatestűek termékcsoport. Az állati takarmányok, továbbá a dohány és dohányárúk, illetve az italok esetében a vizsgált 13 év alatt nem azonosítható be egyértelmű versenyképességi pozíció, bár 2010-től a dohányárúk zömében a sikertelen minőségi verseny kategóriába sorolhatók (4. táblázat).

Következtetések, javaslatok

A magyar élelmiszeripar a rendszerváltás egyik legnagyobb vesztese lett, és a GDP-ből való részesedése az elmúlt évtizedekben rohamosan csökkent. Európai uniós összehasonlításban pedig jelentős az elmaradása, még akkor is, ha bizonyos mutatók némi optimizmusra adnak okot. Az élelmiszeripar pozitív külkereskedelmi mérlege azonban ma is fontos szerepet játszik a hazai gazdaság külkereskedelmi egyenlegének a stabilizálásában. Az élelmiszer értékesítésének mintegy 40 százalékát az export teszi ki.



4. táblázat⁹
A magyar élelmiszerek ár- és minőségi versenyképessége
az Európai Unió piacán (2004–2016)

HS	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
00	2	2	2	2	2	2	2	2
01	2	2	2	2	2	2	2	2
02	1	4	4	4	3	3	3	3
03	1	1	1	3	1	1	3	3
04	2	4	4	4	4	4	4	4
05	2	4	2	4	4	2	4	4
06	2	2	2	2	2	2	2	2
07	1	1	1	1	2	2	1	1
08	2	2	1	1	1	2	1	2
09	1	2	4	2	2	2	1	1
11	1	3	3	1	3	3	4	2
12	1	2	3	3	3	2	1	1

HS	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
00	2	2	2	1	1	1	1	1
01	2	2	2	2	2	2	2	2
02	3	3	3	3	3	3	3	3
03	3	3	3	3	3	3	3	3
04	4	4	4	4	4	4	4	4
05	2	4	4	4	4	4	4	4
06	2	2	2	2	2	2	2	2
07	1	1	1	1	1	1	1	1
08	2	2	4	4	4	4	4	4
09	1	1	1	1	1	1	1	1
11	4	2	2	2	4	4	2	4
12	1	2	1	1	1	1	1	1

Megjegyzés: 00 Élő állat; 01 Hús, húskészítmények; 02 Tejtermékek, tojás; 03 Hal, rák, puhatestűek; 04 Gabona, gabonakészítmény; 05 Zöldségféle és gyümölcs; 06 Cukor, cukorkészítmény, méz; 07 Kávé, tea, kakaó, fűszer; 08 Állati takarmány; 09 Egyéb, táplálkozáshoz alkalmas termék és készítmény; 11 Italok; 12 Dohány és dohányáru

9 Forrás: Az *Eurostat* (2020) adatai alapján saját számítás.

Az EU-csatlakozás óta az új tagországok számára a kereskedelemmel kapcsolatos korlátozások végleg megszűntek, így az egyszerűbb, olcsóbb és dinamikusabb lett (Kürti, Stauder, Wagner és Kürthy, 2007; Constantinovits és Sipos, 2016). A legfontosabb élelmiszerpiacunk már a csatlakozáskor is az Európai Unió volt, és azóta arányai-ban is egyre inkább az EU vált a kiviteli termékeink fő felvevőpiacává.

Az EU-csatlakozás óta a uniós élelmiszer-kereslet jelentősen megnőtt, vagyis igen erőteljes piacnagysághatás volt tapasztalható. Emellett komolyan javult a magyar élelmiszerek versenyképessége. Mindezek eredményeként a hazai élelmiszerexport a 2004–2006-os évek átlagához képest négy milliárd euróval növekedett a 2017–2019-es időszakra.

A vizsgált termékcsoportoknak a teljes élelmiszerexportban való súlya igen eltérő, a kivitelünk erősen koncentrált. Az export közel egy-negyedét (22,11%) a gabona és a gabonakészítmények adják – ezek az EU piacán árversenyképesnek bizonyultak. A magyar mezőgazdaság adottságai, tradíciói és a KAP támogatási rendszere is ezt az ágazatot preferálja. Problémát jelent azonban egyrészt, hogy a gabonaágazat alacsony hozzáadott értéket állít elő, másrészt a bevétel erősen függ az időjárás alakulásától. A jelentősebb exportorientált termékcsoportok még a hús és húskészítmények (amelyek minőségileg versenyképesnek bizonyultak), a zöldségfélék és a gyümölcsök, illetve az állati takarmányok. Ez a négy termékcsoport teszi ki az élelmiszerexport értékének mintegy kétharmadát.

Kína a maga 1,4 milliárd lakosával a legnagyobb élelmiszerkeresletet biztosítja a világon. Ezenkívül világ egyik legnagyobb élelmiszer-importőr országa is, ahol ráadásul a termőföld szűkössége jellemző. Ugyanakkor a gyorsan növekvő jövedelmek és az urbanizáció következtében tovább nő a lakosság élelmiszerigénye, így az ázsiai hatalom komoly potenciális piacot jelenthet Magyarország számára. Nehézséget jelent azonban a magyar exportőröknek, hogy csak nagy volumenű árualap esetén lehet tárgyalni és üzletet kötni a kínai kereskedőkkel.

Megállapítható viszont, hogy a kivitelünk jelentős része még mindig mezőgazdasági termék vagy alacsony feldolgozottságú élelmiszer,



amelyek alacsony hozzáadott értéket képviselnek. Igaz, hogy az utóbbi években növekedett a magas feldolgozottságú áruk részaránya. Ez kedvező tény, mivel az ilyen termékek előállítása és exportja révén nagyobb hozzáadott értéket és több munkahelyet lehetne teremteni, ami a vidék népességmegtartó szerepét is erősítené. Így belföldön teremthetünk munkahelyeket, és a magyar GDP nő!

A nagyobb hozzáadott értékű élelmiszerekhez több saját márkás termékre és hungarikumra lenne szükség. A kormányzati beavatkozásnak kulcsszerepe van a versenyképesség növelésében – a munkapiaci beavatkozás (pl. szakképzés, foglalkoztatás támogatása), valamint a kis- és középvállalkozások helyzetbe hozása, illetve a termékpályák mentén megvalósuló, a termelést, a feldolgozást és a kereskedelmet érintő együttműködések hatékony megvalósulása révén. Ezek az intézkedések feltétlenül részei kell hogy legyenek egy hosszabb távú élelmiszergazdasági stratégiának.

Irodalomjegyzék

- Ahmadi-Esfahani, Fredoun Z. (1995). Wheat Market Shares in the Presence of Japanese Import Quotas. *Journal of Policy Modelling*, 17(3), 315–323.
- Aiginger, Karl (1997). The Use of Unit Values to Discriminate Between Price and Quality Competition. *Cambridge Journal of Economics*, 21(5), 571–592.
- Aiginger, Karl (1998). A Framework for Evaluating the Dynamic Competitiveness of Countries. *Structural Change and Economic Dynamics*, 9(2), 159–188.
- Bojnec, Stefan és Fertő Imre (2008). Price Competition vs. Quality Competition: The Role of One-Way Trade. *Acta Oeconomica*, 58(1), 61–89.
- Chen, Zhang és Duan, Yufeng (2000). Competitiveness of Canadian Agri-Food Exports Against Competitors in Asia: 1980–97. *Journal of International Food and Agribusiness Marketing*, 11(4), 1–19.
- Constantinovits Milán és Sipos Zoltán (2016). *Nemzetközi üzleti technikák*. Budapest: Akadémiai Kiadó.
- Eurostat (2020). COMEXT nemzetközi külkereskedelmi adatbázis. A letöltés ideje: 2021. július 8. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/newxtweb/defaultquery.do>.

- Fertő Imre (2004). *Agri-Food Trade Between Hungary and the EU*. Budapest: Századvég Kiadó.
- Hegedűs Zsuzsa és Kiss Judit (2015). A magyar EU-csatlakozás agrárkereskedelmi mérlege. *Külgazdaság*, 59(3), 64–95.
- Jepma, Catrinus J. (1986). *Extensions and Application Possibilities of the Constant Market Shares Analysis: The Case of the Developing Countries Exports*. Groningen: University Press of Groningen.
- Juhász Anikó és Hartmut, Wagner (2012). Magyarország élelmiszer-gazdasági export-versenyképességének elemzése. *Agrárgazdasági tanulmányok*. A letöltés ideje: 2021. július 8. http://repo.aki.gov.hu/306/1/at_2012_03_Export_versenyk.pdf.
- Kapronczai István (2017). Meddig jutott a magyar mezőgazdaság az EU csatlakozás óta? *Agroinform.hu*. A letöltés ideje: 2021. július 8. <https://www.agroinform.hu/gazdasag/meddig-jutott-a-magyar-mezogazdasag-az-eu-csatlakozas-ota-32538-001>.
- Központi Statisztikai Hivatal (2020). A mezőgazdaság szerepe a nemzetgazdaságban, 2018. A letöltés ideje: 2021. július 8. <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mezo/mezoszerepel8.pdf>.
- Kürti Andrea, Stauder Márta, Hartmut, Wagner és Kürthy Gyöngyi (2007). *A magyar élelmiszer-gazdasági import dinamikus növekedésének okai. Agrárgazdasági Tanulmányok*. Budapest: Agrárgazdasági Kutató Intézet.
- Latruffe, Laure (2010). Competitiveness, Productivity and Efficiency in the Agricultural and Agri-food Sector. *OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers No. 30*. A letöltés ideje: 2021. július 8. <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5km9lnkdt6d6-en.pdf?expires=1516640266&id=id&accname=guest&checksum=C67386456DFEB0AI702E3AB43D5DC12B>.
- Losonczi Miklós és Vakhal Péter (2019). A gazdasági kapcsolatok alakulása Magyarország és Kína között az 1990-es évek eleje óta. In Ugrósdy Márton (szerk.), *Magyarország és Kína: 70 éves kapcsolat a változó világban* (96–126. o.)
- Magda Róbert (2010). A vidékgazdaság fejlődésének természeti alapjai. In Magda Róbert és Marselek Sándor (szerk.), *Vidékgazdaságtan I. A vidékfejlesztés gazdasági folyamatai* (41–95. o.)
- Magda Róbert (2017). The Role of Human Resource Management in the Rural Area in Hungary. *Social and Economic Review*, 8(1), 33–39.



- Nagy István (2019). Jelentés az agrárgazdaság 2018. évi helyzetéről. *Agrárminisztérium*. A letöltés ideje: 2021. július 8. <https://agrarstatisztika.kormany.hu/download/9/e2/a2000/Azagr%C3%A1rgazdas%C3%A1g2018%C3%A9vihelyzeteIk%C3%B6tet.pdf>.
- Oblath Gábor és Pénzes Petra (2004). A nemzetgazdaság nemzetközi versenyképessége: értelmezések, mutatók és néhány tanulság. *Kül-gazdaság*, 48(2), 58–59.
- Poór Judit (2010). Érték- és áralapú módszerek a külkereskedelmi versenyképesség mérésében a magyar hústermékek külkereskedelmének példáján. Doktori értekezés. *Pannon Egyetem*. A letöltés ideje: 2021. július 8. http://konyvtar.uni-pannon.hu/doktori/2010/Poor_Judit_dissertation.pdf.
- Tyszinski, Heinrich (1951). World Trade in Manufactured Commodities, 1899–1950. *The Manchester School*, 19, 272–304.
- Vásáry Miklós és Vasa László (2015). Agrárkereskedelmi eredmények a tízéves uniós tagság fényében. *Külgügyi Szemle*, 14(1), 117–140.
- Vásáry Miklós, Kránitz Livia, Vasa László és Baranyai Zsolt (2013). Versenyképességi vizsgálatok a visegrádi országok közötti agrárkereskedelemben. *Gazdálkodás*, 57(6), 544–558.

„Adná az ég, hogy hidegen / néznénk magunk, mint idegen...”

Robert Burns¹

Frank Tibor: *Viktória királynő kezeihez. Az osztrák–magyar kiegyezés brit tükrében, 1865–1870.* Budapest: Gondolat Kiadó, 2019. 352 o.

https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2021.2.9

A címbeli idézet a briteknek a mások felé tanúsított, sokat – és sokszor rosszállóan – emlegetett pragmatikus, ideológiamentes külpolitikájának a költői megfogalmazása is lehetne. A brit hivatalos körök „hidegen” nézték az 1848–49-es magyar forradalmat és szabadságharcot, s ugyanilyen „hidegen” – bár passzívan – támogatták az osztrák–magyar kiegyezést is. Mindkét esetben az európai nagyhatalmi egyensúly szempontjából közelítettek az eseményekhez: a magyar szabadságharc sikere Ausztria meggyengülését vonta volna maga után; az osztrák birodalom két legerősebb nemzetének a kiegyezése viszont a korabeli közép-európai nagyhatalom erősödésével kecsegtetett. Röviden: egy erős Ausztria/Osztrák–Magyar Monarchia az európai erőegyensúly létfontosságú eleme volt London szempontjából, a belső hatalmi viszonyok – klasszikus realista külpolitikai ideológiai alapon – másodrendű kérdéseknek számítottak.

Frank Tibor akadémikus, az ELTE Amerikanisztika Tanszékének emeritus professzora a magyar–brit kapcsolatok újabb kevésbé ismert területén végzett hihetetlenül alapos és szerteágazó kutatómunkát; a „főszöveget” 726 lábjegyzet kíséri, míg Sir Robert Burnett David Moriernek a Függelékben közölt diplomáciai jelentéseit és feljegyzéseit újabb közel másfélszáz lábjegyzet teszi érthetőbbé. Az ún. elsődleges források (kormányzati iratok, magániratok, brit folyóiratok és újságok, parlamenti jegyzőkönyvek és emlékiratok) jegyzéke négy oldalra rúg, míg a „másodlagos források” listája további tizenegy oldalt

1 Burns, 1952, 138. o.



tesz ki. Frank Tibor az eddig megjelentetett és tucatnyi országban publikált számos könyvéből és több száz tanulmányából megismert – és megszokott – módon, e kötetben is bizonyította, hogy fölényes tárgyismerettel bír a korabeli brit, osztrák, német és magyar politikai, gazdasági és kulturális életről, továbbá elmélyült tudás birtokában válogat a kötet magvát képező, elsősorban brit sajtótermékek színes skálájából.

A rövid első fejezet („Európa és a kiegyezés”) az 1860-as éveknek a „hosszú” 19. század (1814–1914) történetében betöltött kulcsfontosságú szerepét taglalja. A „Szent Szövetség” Európájából az olasz és a német egység megteremtése, valamint az osztrák–magyar kiegyezés révén új „Európák” születtek. A vén kontinensen kívül, az amerikai polgárháború eredményeként, egy világtörténelmi jelentőségű „egységesülés” is végbement. Mindezek a folyamatok a brit „be nem avatkozás” politikája mellett zajlottak le, a század talán legkiemelkedőbb brit külügyminiszterei – Lord Castlereagh, George Canning és Lord Palmerston – által gyakorolt politika ellentétéként. Abban az időszakban London elsősorban a tengerentúli birodalomépítéssel volt elfoglalva, és az Európa-politikája kényegében kimerült abban, hogy a háttérben támogatta a változó geometriájú kontinentális egyensúlyi politikát.

Mindez azonban, mint arra Frank Tibor rámutat, „természetesen nem azt jelentette, hogy Nagy-Britannia nem érdeklődött a korszak nagyobb politikai eseményei iránt” (28. o.). Így a „magyarokkal megkötendő kiegyezés sürgetése a brit diplomácia fegyvertárának része lett, amellyel a Habsburg Birodalom stabilitását kívánta biztosítani” (29. o.). Magyarország – a modern korban – lényegében 1848-ban került a brit külpolitika látóterébe, akkor sem „önmagáért”, hanem az Ausztria meggyengítésével az európai egyensúlyt potenciálisan felborító tényezőként. A magyar szabadságharc elnyerte a brit közvélemény rokonszenvét, mint ahogy a bukás után a Nagy-Britanniába került magyarok is, kiváltképp Kossuth Lajos. Ám a britek számára a mindig is túl messzinek, némileg egzotikusnak tűnő Közép- és Kelet-Európa, ahol nem voltak létfontosságú brit érdekek, az 1850-es évek

végére és az 1860-as évek elejére háttérbe szorult – ahogy a szerző által bőségesen idézett korabeli megjegyzések mutatják, nagyon „kurta ... volt a kollektív emlékezet” (31. o.), s annak rostáján kihullott Magyarország, illetve Kossuth Lajos neve is. (Kossuth Lajos, Angliában csalódva és az olasz egységért folytatott mozgalomtól fellelkesülve, 1861-ben Itáliába költözött.)

A brit közvélemény érdeklődését legközelebb a kiegyezésről szóló osztrák–magyar tárgyalások keltették fel, mindenekelőtt az 1866. július 3-án lezajlott königgrätzi (sadowai) csata után, amikor a porosz seregek vereséget mértek a Benedek Lajos tábornagy vezette osztrák csapatokra, s így eldőlt, hogy a német egyesítés porosz vezetéssel, s a Habsburgok kizárásával megy majd végbe. London érdeke ezt követően Ausztria megerősítése lett; ehhez segítséget kapott Otto von Bismarcktól is, aki nem kívánta – ugyancsak az erőegyensúlyi politika jegyében – végzetesen meggyengíteni Ausztriát. Az európai tágabb összefüggések ismét felkeltették a korábban lelohadt érdeklődést a magyarok iránt; ráadásul az osztrák–magyar viszony egyes elemei hasonlítottak a brit–ír kapcsolatra, így Ausztria alkotmányos átalakítása további figyelmet váltott ki a brit politikai életben és a közvéleményben. (A párhuzamokra, áttételeken, legkorábban talán Eötvös József hívta fel a figyelmet a *Szegénység Irlandban* [1837] című munkájában.)

A kötet középponti részét az „Ausztria–Magyarország marketing-je” című harmadik fejezet képezi: a szerző sorra veszi a kétirányú információk forrásait és csatornáit. Ezen a téren elsőbbség illette a londoni osztrák (a kiegyezés megkötése után már természetesen osztrák–magyar) nagykövetség tájékoztató, elemző, illetve információszerző munkáját. A kulcsszerepet Apponyi II. Rudolf gróf játszotta, aki 1856–1871 között képviselte előbb az Osztrák Császárságot, majd az Osztrák–Magyar Monarchiát Londonban. A diplomata portréját rendkívül sokoldalúan rajzolta meg Frank Tibor – a kötetben található hosszabb-rövidebb életrajzok, valamint a szereplők kapcsolatrendszerének részletekbe menő feltárása a „Viktória királynő kezeihez” egyik erőssége.



Apponyi gróf a kortárs – főleg arisztokrata – diplomáták közül is kiemelkedett a páratlan kapcsolatépítő képességével, amellyel a brit politikai élet vezető tisztviselőihez is eljutott. A németekkel szembeni fenntartásai politikailag is közelebb sodorták a brit diplomáciai vezetéshez, amely – mint arról már szó volt – az osztrák–magyar kiegyezést kimondva–kimondatlanul azért támogatta, hogy a dualista monarchia ellensúlyt képezzen a fokozatosan, sőt számukra túlságosan is megerősödött Németországgal szemben. Frank Tibor többek közt Apponyi gróf németellenességének tudja be, hogy id. Andrássy Gyula közös külügyminiszter (1871–1879) a londoni megbízatása után, 1872-ben, miért Franciaországba küldte a kiemelkedően teljesítő diplomatáját.

Miközben Apponyi gróf felsőszintű politikai kapcsolatai kiválóak voltak, ezen a „szűken értelmezett közvéleményen” (65. o.) kívül nem jutott messzire. Ezt elsősorban a mindennapi életben egyre nagyobb szerepet játszó sajtó befolyásolására tett kísérleteinek a kudarca igazolja. Bár természetesen mindenekelőtt a beosztott diplomaták feladata volt a helyi sajtóban megjelentek figyelemmel kísérése, illetve személyes kapcsolatok kialakítása szerkesztőkkel, tudósítókkal, s rajtuk keresztül az ország érdekeinek megfelelő cikkek elhelyezése, vagy azok tartalmának kisebb-nagyobb mértékű befolyásolása.

A korabeli *The Times*, s annak szerkesztője, John Thadeus Delane napjainkban elképzelhetetlen mértékű befolyást gyakorolt a brit politikai szereplőkre és a közvéleményre. Magyar szempontból azonban egy meglehetősen szerencsétlen viszonyrendszer alakult ki: Delane ugyanis, legalábbis 1866-ig, nem igazán volt Ausztria barátja, s utána is szkeptikusan viszonyult a Monarchiához. Egyes szerkesztőségi utódai (kiváltképpen Henry Wickham Steed, aki 1896-ban került oda), valamint más elit brit lapoknak dolgozó újságírók–történészek (így Robert William Seton-Watson, aki a *Spectator*-nek küldött 1905-től tudósításokat) azonban még Delane-nél is kritikusabban, sőt történelemformáló módon viszonyultak a Monarchiához.² Az Ausztriával kapcsolatos sajtóhírek kedvezőbbek lettek Nagy-Britanniában a kiegyezés előtt és

2 Minderről lásd bővebben: Jeszenszky, 1986, Jeszenszky, 2020a; Jeszenszky, 2020b.

után, aminek elsősorban politikai okai voltak, de Friedrich Ferdinand von Beust gróf, az Osztrák–Magyar Monarchia első külügyminisztere (1867–1871) is felismerte a sajtó hatalmát, ezért nagyobb figyelmet szentelt és több erőforrást biztosított a brit sajtó befolyásolására; mindebben nagy segítségére volt a befolyásos Rothschildokkal is rokonságban álló Henry de Worms. Bécs a londoni lapok közül legtöbbször a *The Morning Post*ot és a *The Pall Mall Gazette*-et vette igénybe a kül- és belpolitikai események saját szemszögéből való megjelenítésére. A legjelentősebb vállalkozás Ausztria nagy-britanniai imázsának a javítására egy Beust támogatásával és sugallatára 1870-ben (névtelenül) megjelent könyv volt, amelyről hamarosan kiderült, hogy Henry de Worms a szerzője, és a kötet fő célja Beust kancellári tevékenységének egyfajta apológiája volt.

Az intenzív gazdasági és kereskedelmi kapcsolatok mindenképpen segítettek volna abban, hogy Ausztriát jobban el lehessen „adni” Nagy-Britanniában, de a két gazdaságfilozófia közötti ellentét lehetetlenné tette a szorosabb kapcsolatok kialakítását – ahogy arra a szerző gazdagon adatolva rámutat. A britek lényegében szabadkereskedelmi alapon álltak (a *Corn Laws* Robert Peel által kezdeményezett 1846-os visszavonása óta), míg az Osztrák–Magyar Monarchia kereskedelem-politikáját alapvetően a protekcionizmus határozta meg; ráadásul ott voltak még a nagy távolságok, illetve a Közép- és Kelet-Európában tapasztalt, időnként bizonytalan politikai helyzet, és így tovább.

Apponyi Rudolf gróf brit kollégája Bécsben az 1860-as éveket végigszolgáló John Arthur Douglas, Bloomfield bárója volt (1861–1872). Noha Frank Tibor jellemzése szerint ő több volt, mint egymást követő diplomáciai posztok (Lisszabon, Stuttgart, Stockholm, Szentpétervár) birtokosa, a kötet mégis azt sugallja, hogy a britek bécsi képviselőének a minőségét elsősorban a beosztott, fiatalabb diplomaták határozták meg. Ők azonban, főnökhöz hasonlóan, aránylag kevés közvetlen tapasztalatot szereztek Magyarországról, mivel nem vagy nagyon keveset utaztak az országban. Helyette jobbra Bécsben tartózkodó magyaroktól vagy átutazó britektől nyerték az információikat – amelyek azonban többnyire helytállóak voltak.



E beosztott diplomaták közül játszott kiemelkedő szerepet Robert Burnett David Morier (1826–1893), aki számos, elsősorban német területen szerzett diplomáciai és kereskedelmi tapasztalattal érkezett Bécsbe, ahol rövidebb ideig több ízben is szolgált. A brit–magyar kapcsolatok szempontjából a legjelentősebbnek az 1860-as évek közepe számít: 1865-ben egy közlekedési megállapodásról tárgyalt az osztrák fővárosban, majd 1866 márciusa és júliusa között az államközi kereskedelmi szerződést próbálta tető alá hozni, 1867 márciusa és szeptembere között pedig az angol–osztrák vámtarifákról tárgyalt. 1866. január közepétől április végéig Pestről jelentett Lord Bloomfieldnek; ezeket a jelentéseket – szám szerint huszonhármat³ – Frank Tibor a Függelékben közli (223–315. o.). A pesti jelentései közül az 1866. január 15-én küldöttet mindenképpen érdemes kiemelni: Morier rendkívül pontos és helytálló alkotmányjogi, történelmi és aktuálpolitikai panorámát festett benne a kiegyezés előtti állapotokról, illetve az ahhoz vezető tárgyalásokról. A további jelentések részletesebben kibontják a pártpolitikai vonatkozásokat, valamint – Morier eredeti megbízatása szellemében – beszámolnak a kereskedelmi tárgyalások során képviselt álláspontokról, s a megállapodást gátló nehézségekről. A brit diplomata az utókor számára is megszívlelendő leírást adott a korabeli magyar politikai, társadalmi és gazdasági viszonyokról, amelyet a korszak politikai szereplőit illető néhány találó jellemzéssel is kiegészített. Ugyanakkor a magyarországi kisebbségeket érintő magyar politikával kapcsolatos kritikus megjegyzése „R. B. D. Morierről R. W. Seton-Watson előfutárának mutatja” (110. o.).

Frank Tibor számos rész tanulmányt írt Kossuth Lajos egyesült államokbeli és nagy-britanniai tartózkodásáról;⁴ ezeknek mintegy az összegzését kapjuk a magyar száműzöttek angliai életéről és tevékenységéről szóló, „Kossuthtól Vukovicsig” című alfejezetben. A szerző kiemeli Kossuth retorikai képességeit, azt a William

3 A számozást illetően némi bizonytalanság uralkodik: Frank Tibor a Függelékben közölt jelentések és feljegyzések listájával kapcsolatban jelzi, hogy Morier egyes helyeken vagy tévesen számozott, vagy bizonyos dokumentumok hiányoznak a brit Nemzeti Levéltárban őrzött anyagból.

4 Lásd a 324. sz. lábjegyzetet a 113. oldalon.

Shakespeare-műveken csiszolódott angoltudását, amellyel lenyűgözte a hallgatóságát Amerikában és Angliában egyaránt. Kossuthnak azonban kisebb volt a sikere politikailag: nem tudta a magyar ügy mellé állítani, főleg nem a mellett mozgósítani az angolszász államokat, amelyeknek nem állt érdekükben, hogy különösképpen exponálják magukat egy olyan ország érdekében, amely kívül esett az érdeklődési és a befolyási körükön. Így Kossuth Lajos népszerűsége már az 1850-es évek közepén hanyatlani kezdett Angliában, s a magyar ügy szószólóiként a helyét mások vették át, köztük Vukovics Sebő és Pulszky Ferenc. Pulszky a családi kapcsolatai révén is megpróbált hatni a brit sajtóra és politikai tényezőkre – meglehetősen kevés sikerrel. Paradox módon a Habsburg Birodalom „nagyémet” álmait szertefoszlatozó Otto von Bismarck volt az, aki a külföldi vezető politikusok közül a leginkább pártolta annak a dualista monarchiává történő átalakítását és ezzel – természetesen – a magyar egyenrangúsági törekvéseket az osztrákokkal szemben.

A porosz–osztrák háború volt az az esemény is, amely felkeltette a brit közvélemény érdeklődését Magyarország iránt. Az 1860-as évek közepétől kezdődően számos brit utazó fordult meg Magyarországon – Erdélyt is beleértve –, és többen útirajzokban, feljegyzésekben, újságcikkekben örökítették meg a benyomásaikat. Közülük mindenképpen meg kell említeni Sir John Bowringot (1792–1872), akinek a Petőfi-fordítása 1866-ban jelent meg, és a kiterjedt magyar ismeretségi körére támaszkodva a következő években is számos magyar politikai és kulturális tárgyú írást publikált. A legjelentősebb korabeli angol nyelvű munka azonban az Arthur J. Patterson által írt *The Magyars* volt (1869). Patterson élete és munkássága már az első magyarországi útja (1862) óta szorosan összefonódott Magyarországgal: a róla szóló részben Frank Tibor is felidézi a sokrétű, elsősorban kulturális jellegű közvetítő tevékenységét. Bizonyos szempontból és nagyon áttételesen, de Frank Tibor és könyvének recenzense személyesen is érintett Arthur J. Patterson magyarországi munkásságát illetően: Trefort Ágoston vallás- és közoktatási miniszter 1884-ben angol tanszéket alapított a budapesti egyetemen, és Patterson nyerte el az ottani professzori



állást, s az „1899-ben bekövetkezett, korai haláláig, mindvégig tanított az egyetemen” (159. o.). Hagyatékát az Eötvös Loránd Tudományegyetem Angol–Amerikai Intézetének Könyvtára őrzi.

A negyedik fejezet („Ausztia–Magyarország képe”) a brit utazók tapasztalatainak az összegzését kínálja. A Magyarországról szóló leírások nem mindig szívderítőek: sokan panaszkodtak az országban uralkodó káoszról és anarchiáról. Majdnem mindegyik megfigyelő szóvá tette az ország elmaradottságát, s azt különböző okokra vezették vissza: a török megszállástól Magyarország „provinciális vagy félprovinciális” helyzetéig (164. o.). Arthur J. Patterson szerint „[a magyarok] a *hajdani barbárság* és a *benyomuló civilizáció* furcsa keverékét mutatják fel” (166. o., kiemelés az eredeti szövegben). A hazai társadalmat leginkább a 18. századi Anglia – túlnyomórészt vidéki – társadalmához hasonlították. Felfigyeltek a nemzetiségi kérdés veszélyes voltára is: közülük egyesek némely etnikai csoportokat illetően még a Monarchiától való elszakadást is előrevetítették.

A párhuzamok közül meglehetősen prominens helyet kaptak az ír–magyar hasonlóságok, amelyekről Eötvös Józsefnek a már idézett, s a tárgyalt korszaknál évtizedekkel korábban keletkezett műve kapcsán szó esett. Frank Tibor ebben a részben a brit – és ír – megfigyelőket szólaltatja meg, William Ewart Gladstone-tól Arthur Griffithig. A Gladstone miniszterelnök által vont párhuzamokat Beust gróf határozottan visszautasította (John Stuart Millhez hasonlóan), többek közt azzal érvelve, hogy a brit államférfi figyelmen kívül hagyta azokat a kényszereket, amelyekkel Ausztia nézett szembe egy vesztes háborút követően. Gladstone egyértelműen a saját politikai céljaira akarta felhasználni a kiegyezéssel létrejött alkotmányos megoldást: a liberális kormányfő kétszer is megkísérelte keresztülvinni a parlamentben az ír önkormányzatról szóló törvényjavaslatot (*Government of Ireland Bill*, 1886 és 1893) – sikertelenül. Az 1867-es osztrák–magyar kiegyezés hasonlóképpen pozitív színben tűnik fel a Sinn Féin egyik alapítója, Arthur Griffith *The Resurrection of Hungary: A Parallel for Ireland* című, eredetileg 1904-ben megjelent könyvében, amelynek „főhőse” Deák Ferenc, a józan közéletet képviselő, kompromisszumképes

politikus. Általánosságban a magyar–ír párhuzam iránti ellenérzés abból is táplálkozott, hogy sokan úgy vélték, a gyakorlati megvalósítás számos buktatóval jár majd.

A kiegyezés melletti érvek a már korábban is érintett erőegyensúlyi megfontolásokon alapultak. Miután Nagy-Britanniában hibásan mérték fel az erőviszonyokat a porosz–osztrák háború előtt – a többség Ausztria győzelmét várta –, ám 1866 után Poroszország zárkózott fel Franciaország mellé a kontinens legerősebb országai egyikeként, a britek a kiegyezéstől egy erős, Poroszország (majd Németország) és Oroszország ellensúlyául szolgáló közép-európai hatalom megszületését várták. Sőt, ezen túlmenően, egy, a felbomló Oszmán Birodalom délkelet-európai maradványain kialakuló osztrák–orosz vetélkedést is prognosztizáltak.

Magyarország az 1867-es kiegyezéssel bekerült a brit külpolitika látókörébe, de kizárólag azért, mert Ausztriával együtt az európai erőegyensúly fontos elemét képezte, mégpedig kezdetben London szempontjából pozitív módon. Ez a magatartás abban a pillanatban megváltozott, amikor a Monarchia szövetségre lépett Németországgal, hiszen az 1860-as években azt az utóbbival szembeni ellensúlynak képzelték el a brit külügyminisztériumban. A Monarchia, s azon belül Magyarország megítélése drámai módon negatív irányba fordult, s ez így is maradt az első világháborúig, s természetesen az alatt is. Azt követően a trianoni Magyarország a brit külpolitikai érdeklődés másod-, illetve harmadvonalába került, s ott is maradt napjainkig. Frank Tibor monográfiája azt a rövid történelmi pillanatot mutatja be, amikor hazánk érdekessé vált Nagy-Britannia számára, helyenként még némi elismerést is kapott tőle – ám az „idegen” még akkor is meglehetősen „hidegen” tekintett Magyarországra.

Magyarics Tamás



Irodalomjegyzék

- Burns, Robert (1952). Egy tetűhöz. *Robert Burns válogatott versei*. Budapest: Szépirodalmi Könyvkiadó.
- Frank Tibor (2019). *Viktória királynő kezeihez. Az osztrák–magyar kiegyezés brit tükrében, 1865–1870*. Budapest: Gondolat Kiadó.
- Jeszenszky Géza (1986). *Az elveszett presztízs. Magyarország megítélésének megváltozása Nagy-Britanniában, 1894–1918*. Budapest: Magvető.
- Jeszenszky Géza (2020a). *Az elveszett presztízs. Magyarország megítélésének megváltozása Nagy-Britanniában, 1894–1918*. Harmadik, javított kiadás. Budapest: Fekete Sas Kiadó.
- Jeszenszky Géza (2020b). *The Lost Prestige. Hungary's Changing Image in Britain, 1894–1918*. Saint Helena, CA: Helena History Press.

Kulcs a brexithez

Halmai Péter (szerk.): *A brexit forgatókönyvei és hatásai*. Budapest: Dialóg Campus, 2020. 306 o.
https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2021.2.10

Még 2020 decemberének legelején is úgy tűnt, hogy az Európai Unió történetében az utóbbi közel öt év legnagyobb kihívásainak, a fennmaradásával kapcsolatos bizonytalanságoknak a sora új tényezőkkel bővül: a brexit határideivel. Éppen ezért szinte lehetetlen küldetésre vállalkozott Halmai Péter egyetemi tanár, „A modern állam gazdasági szerepének legújabb dimenziói” elnevezésű Ludovika Kiemelt Kutatóműhely vezetője – a döntően még 2018-ban elvégzett kutatások alapján készült – „A brexit forgatókönyvei és hatásai” című tanulmánykötet közreadásával. A több mint 300 oldalas könyv tíz, jellemzően egyívnyi terjedelmű tanulmányon keresztül tárja fel a brexit politikai, jogi és gazdasági aspektusait. (Ez alól kivételt a kötet szerkesztőjének a nagyobb terjedelmű, gazdasági fókuszú fejezete képez.)¹

A téma kapcsán természetesen adódik a kérdés: hogyan lehet olyan, önmagát folyamatosan író eseményfolyam forgatókönyveit megírni, amelynek a végét senki sem látja? Erre a kérdésre adott frapáns választ Halmai Péter, aki mintegy átvágva a gordiuszi csomót, a témától egy lépést hátralépve, önmagát a brexit jelenségét és annak objektíve várható gazdasági hatásait vizsgálta; e törekvést pedig a könyvben publikált tanulmányok is visszatükrözik.

Mi sem érzékelteti jobban a brexit körüli közéleti-közjogi-politikai zűrzavart (az utóbbi ismertetésére a „Brexit és a brit pártverseny” című fejezet révén Kaszap Márton vállalkozott), mint a témát részletesen taglaló szakmai munka sajátos szerkesztési megoldása. A könyv ugyanis két előszót (9–12. o.) is tartalmaz, amelyek értelmezését Koller

¹ A szerző több művében behatóan vizsgálta a brexit problémakörét. Ld. Halmai, 2016, 7–32 o.; Halmai, 2020a, 837–877. o.; Halmai 2020b, 1621–1635. o.; illetve azt szélesebb rendszerezésbe illesztette: Halmai, 2020c, 68–76. o.; Halmai, 2020d, 98–124., 458–494. o.



Boglárka tanulmánya („Új Európa 2019. március 29. után? – a brexit természetrajza”) segíti: sorra veszi a brexithez vezető azon tényezőket, amelyek a kilépés teljes folyamatát végigkísérték.

Bóka János „A brexit jogi útvesztői” című tanulmányában csokorba gyűjtötte a britek kilépésének a lehetséges forгатókönyveit megalapozó jogi tényezőket. A „*pacta sunt servanda*” – vagyis az a jogelv, amely szerint „a megállapodásokat teljesíteni kell” – a római jog kialakulása óta a szerződő felek közötti kölcsönös bizalom alapja. Nem meglepő tehát, hogy az aforizma a nemzetközi megállapodásokat szabályozó írott és íratlan joganyag részévé vált. Nem várható el, hogy bármely jogi elemzés előre felkészüljön egy olyan helyzetre, amelyet a brit kormány 2020 szeptemberében okozott. Boris Johnson miniszterelnök ugyanis, attól tartva, hogy az Egyesült Királyság hátrányos helyzetbe kerülhet az alkufolyamat során, úgynevezett belső piaci törvényjavaslattal (*Internal Market Bill*) állt elő, amellyel a fennálló megállapodást kívánta felülírni. Johnson javaslata heves tiltakozást váltott ki, mégpedig nemcsak a nemzetközi közösség tagjaiból, de a brit miniszterelnök saját politikai táborán belül is. Joggal tették szavá, hogy a tervezete önkényesen ignorálná az Európai Unió és az Egyesült Királyság közötti kilépési megállapodást, s ezzel rombolná a szigetország nemzetközi tekintélyét. Nyilvánvalóan nem róható fel a jogi fókuszú tanulmány szerzőjének, hogy a kiindulópontja a két fél közötti kiegyensúlyozott, „úriemberi” szerződéskötési magatartás.

A tanulmánykötet szerkesztője és szerzői bizonyára úgy mérlegelhettek, hogy a mű akkor lesz a legautentikusabb, ha abban a brexitet előidéző körülményeket, a kilépés hatásait és – ami a legfontosabb – a *kemény*, vagyis a „*no-deal*” (megállapodás nélküli) brexit feltételrendszerét és elméleti hatásait részletekbe menően mutatják be.

A kézirat lezárását követő fejlemények a szerkesztőt és a szerzőket igazolják: a 2020-as közvitákat a „kemény brexit” egyre fenyegetőbb realitása határozta meg. Ma természetesen okosabbak vagyunk, s az Egyesült Királyság és az Európai Unió között 2020 karácsonján létrejött kereskedelmi megállapodás részletei ma már mindenki előtt ismertek.

Időközben a politikai és jogi elemzések is beérték a megállapodást. 2020 decemberétől kezdve egyre több helyen olvashattunk arról, hogy a megállapodás nélküli brexit ötlete eleve politikai blöff volt, s csak arra szolgált, hogy a brit miniszterelnök tárgyalási potenciált harcoljon ki az országának.²

Mind a Halmai Péter által írt fejezet („A brexit gazdaságtana”), mind pedig Elekes Andreáé („Nemzetközi kereskedelem – mi várható a pénzügyi szolgáltatások területén?”) azt bizonyítja, hogy az Egyesült Királyság részéről különös önsorsrontás lett volna megállapodás nélkül elhagyni az Európai Uniót.

„Gazdasági szempontból alapvető kérdés, hogy az Egyesült Királyság a jövőben is az európai belső piac része maradhat-e.³ Annak hiányában az EU-val vámunió vagy a szabadkereskedelmi megállapodás jöhet szóba, szinte felmérhetetlenül nagyszámú problémát előidézve. Ennél nagyobb gondot csak az okozna, ha az Egyesült Királyság kilépése az EU-tagállamokkal kötött átfogó, s valamennyi lényeges kérdést kimerítően szabályozó megállapodás nélkül történne. A brexit gazdasági vonatkozásairól határozottan kijelenthető: a kilépés mellett kampányt folytató politikusok nem voltak tisztában annak gazdasági hatásaival, következményeivel” – írja Halmai (194. o).

Elekes Andrea a pénzügyi és kereskedelmi tárgyú fejezetében a kemény brexitről a következőképpen fogalmaz (225. o):

„... az Egyesült Királyság elvileg törölheti az EU-rendeletekhez és irányelvekhez kapcsolódó szabályozás egy részét vagy egészét, vagy hozzáigazíthatja azokat az Egyesült Királyság szabályozási prioritásaihoz. Ám ez azt jelentené, hogy az EU piacán

2 Lásd például Tom Kibasinak, az Institute for Public Policy Research (IPPR) korábbi igazgatójának „The threat of a no-deal Brexit was nothing more than a hoax” című írását a *The Guardian* hasábjain; de a megállapodás hírére még Nigel Farage, aki elsősorban a brexit melletti hangos kiállásáról vált ismertté, szintén megerősítette, hogy a megállapodás nélküli brexit soha nem volt realitás.

3 Ilyen forgatókönyvek megvalósítására lehetőséget nyújtana (illetve nyújtott volna) a differenciált integráció. Ld. Halmai, 2019a; Halmai, 2019b.



is működni kívánó vállalatoknak kettős sztenderdnek kellene megfelelniük, ami jelentős többletköltséget, a versenyképesség romlását eredményezné.”

E két fejezet azért kiemelendő, mert a tanulmánykötet kiindulópontjai közé tartozik, hogy az Egyesült Királyságnak jelenleg az Európai Unió a legfontosabb kereskedelmi partnere (23. o). A könyv feladata ennek megfelelően egyfelől az, hogy a több mint 300 oldalon keresztül az olvasó elé tárja azt a speciális kereskedelmi és gazdasági viszonyt, amely az EU-t és a szigetországot összekapcsolja. Másfelől pedig az, hogy rávilágítson azokra a szempontokra, amelyek a további szimbiózist szükségessé teszik a két fél számára. Ezt a vállalt feladatot a könyv sikeresen teljesítette is.

Egy gondolat erejéig érdemes visszatérni a (második) szerkesztői előszóhoz. Abban Halmai Péter leírja, hogy „a brexit szomorú, de tanulmányos történet”. Ez a nyilvánvaló állásfoglalás két okból sem tekinthető elfogult értékelésnek: egyrészt Halmai a saját, már említett tanulmányában több mint 100 oldalon keresztül adja a gazdasági fókuszú alátámasztását annak, hogy miért is tartja „szomorú” történetnek mindazt, ami a szigetország és az Európai Unió között 2016 óta történt, illetve ami rövid és középtávon történni fog. Másrészt pedig Arató Krisztina a mintegy 20 oldalas írásában („Érvek és ellenérvek a brexitkampányban – mit mondanak az Európai Unióról?”) ismerteti, hogy milyen érvek ütköztek egymással a brexit kapcsán.

A szerkesztő nem feledkezett meg a magyar vonatkozásról sem: az „A brexit árfolyamhatása a nagy-britanniai magyar munkavállalók szemszögéből” című tanulmány végkövetkeztetése, hogy a brexittől „nem várható, hogy a külföldön dolgozó munkaerő tömegesen visszatérjen a magyar munkaerőpiacra” (240. o.). A kutatás Kutasi Gábor érdeme, aki Regős Gáborral társszerzőként a kötet egy másik tanulmányát („A brexit exportra gyakorolt hatása brit és magyar szemszögéből”) is jegyzi.

A fentieket összegezve kijelenthető, hogy „A brexit forgatókönyvei és hatásai” című tanulmánykötet átfogó és rendkívül alapos összefoglalása a mind az Európai Unió, mind az Egyesült Királyság történetében példátlan eseménynek. A szigetország kilépése kétségkívül megszünteti a nemzeti szuverenitásuknak az EU-tagságból következő önkorlátozását. Ugyanakkor abban mindenki – ideértve magukat a briteket is – egyetért, hogy a tragédiák sorát felvonultató 2020-as év egyik örömteli „karácsonyi ajándéka” az volt, hogy legalább a régóta húzódott EU–brit kereskedelmi megállapodást megkötötték. Annak révén ugyanis elvileg elkerülhetőek a megállapodás nélküli brexit következményei. Ám e legrosszabb kifejtet elkerülése még nem *happy end*. Legfeljebb kárenyhítésnek tekinthető a rendezetlen kihulláshoz képest. Az elkövetkező évek közvitáinak a visszatérő eleme lehet, hogy a lehető legrosszabb forgatókönyv elvetése valóban bravúr-e, vagy inkább a kötelező minimum teljesítése – erről azonban egyértelmű döntést a brit választók hoznak majd, legközelebb 2024-ben.

Dobozi Gergely

Irodalomjegyzék

- Halmai Péter (2016). A Brexit lehetséges gazdasági hatásai. Gazdaságtani alapok, módszertani lehetőségek. *Európai Tükör*, 21(2), 7–32.
- Halmai Péter (2019a). Bevezetés: tagállami integrációs modellek. In Halmai Péter (szerk.), *Tagállami integrációs modellek. A gazdasági kormányzás új dimenziói az Európai Unióban* (15–27. o.)
- Halmai Péter (2019b). Differenciált integráció: gazdasági integrációs modellek. In Halmai Péter (szerk.), *Tagállami integrációs modellek. A gazdasági kormányzás új dimenziói az Európai Unióban* (67–142. o.).
- Halmai Péter (2020a). A dezintegráció gazdaságtana. A brexit esete. *Közgazdasági Szemle*, 67(9), 837–877.
- Halmai Péter (2020b). A populizmus ára: a Brexit-adó. *Magyar Tudomány*, 181(12), 1621–1635.
- Halmai Péter (2020c). *Európai gazdasági integráció*. Budapest: Dialóg Campus.



-
- Halmai Péter (2020d). *Mélyintegráció. A Gazdasági és Monetáris Unió ökonomiája*. Budapest: Akadémiai Kiadó.
- Halmai Péter (szerk.) (2020). *A brexit forgatókönyvei és hatásai*. Budapest: Dialóg Campus.
- Kibasi, Tom (2020). The Threat of a No-Deal Brexit Was Nothing More Than a Hoax. *The Guardian*. A letöltés ideje: 2021. augusztus 4. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/dec/30/no-deal-brexit-hoax-doomsday-scenario-credible-eu-uk-politics>.

Európai körkép

Trócsányi László és Lovászy László Gábor (szerk.): *Európai körkép. Európai értékek és megvalósulásuk az Európai Unió tagállamaiban az adatok és számok tükrében*. Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020. 850 o.
https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2021.2.11

Komoly vállalkozásra adták a fejüket a könyv szerzői és szerkesztői, amikor az Európai Unió tagállamairól az adatok és a számok tükrében akartak képet alkotni. Az országjelentéseknek ma már se szeri, se száma: az Európai Bizottságtól kezdve a Nemzetközi Valutaalapon (*International Monetary Fund*, IMF), illetve a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezeten (*Organisation for Economic Co-operation and Development*, OECD) át nagyjából a legutolsó falu kis kutatóintézetéig mindenki azt értékeli, hogyan teljesít a kormány, egy nemzetközi szervezet vagy éppen egy föderáció. Rendet vágni és rendet tartani a jelentések kakofóniájában – ez egy hálátlan feladat, mégis erre tesz kísérletet az „Európai körkép”.

Az egyes országok teljesítményét évszázadok óta igyekeznek összehasonlítani a kutatók, de a komparatív politikatudomány aranykora egyértelműen a második világháború után jött el. A műfaj talán legnagyobb klasszikusa Gabriel Abraham Almond és George Bingham Powell (2003) Összehasonlító politológia című könyve, amellyel minden politikatudomány szakos hallgató már első évben találkozik az egyetemi tanulmányai alatt. A hidegháború idején a politikatudomány mint olyan, természetesen még csak a „szabad országok” vizsgálatára tudott koncentrálni, és volt egy olyan nem titkolt céljuk is az akkori írásoknak, hogy a nyugati világnak a keleti blokk politikai rendszerei feletti fölényét bebizonyítsák. Ettől függetlenül a komparatív politikatudomány (amely itthon elsősorban a politikai rendszerek összehasonlító alkotmányjogi típusú elemzéseként honosodott meg) végleg megnyitotta az utat a vaskos, több országot felölelő összehasonlító kötetek megszületése előtt.



Az összehasonlító elemzések színvonala és tudományos megalapozottsága meglehetősen eltérő. Egyrészt ott vannak a valódi felméréseken, több ezres reprezentatív mintákon alapuló, világszerte elismert és mértékadó tanulmányok, mint az OECD *Education at a Glance* vagy a szintén az OECD által kiadott *Government at a Glance* sorozathoz tartozó kiadványok (lásd például: OECD, 2020; OECD, 2019). Ezek mindegyike számos absztrakt, de legalábbis a nemzeti statisztikai hivatalok által auditált adat alapján igyekszik érvényes következtetéseket levonni a vizsgált országok oktatási rendszerének vagy éppen kormányzati szektorának a teljesítményéről. A világ talán legismertebb összehasonlító vizsgálatát, a PISA-mérést is az OECD végzi, s az eredményei mára mértékadó viszonyítási ponttá váltak minden olyan országban, amely szerepel a jelentésben, továbbá politikai viták, újságcikkek sora foglalkozik azzal, hogy egy-egy ország diákjai vajon rontottak vagy javítottak-e az előző évi helyezésükön.

Hasonló, egységes összehasonlító munkára vállalkoztak a most bemutatandó kötet szerzői is: egységes módszertan szerint kívánták megvizsgálni, hogy milyen válaszokat adnak az EU tagállamai a globalizáció kihívásaira, és hogyan őrzik meg eközben az Unió értékeit és alapelveit (Trócsányi és Lovászy, 2020, 13. o.). A feladat első, legnehezebb lépcsője a megfelelő indikátorok kiválasztása, amelyekkel a kormányzást és az uniós alapelveknek való „megfelelőséget” vizsgálják a szerzők. A négy fő vizsgált dimenzió így

1. az identitás, a kultúra és a hagyományok tisztelete;
2. a szabadsághoz és a biztonsághoz való jog érvényesítése;
3. a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem egyes kérdései;
4. a jólét előmozdítása lett.

Mind a négy terület számtalan irányba ágazik el, ezért a rendelkezésre álló és feldolgozott – elsősorban az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság), az ENSZ, az Emberi Jogok Európai Bírósága és más szervezetek által kiadott – dokumentumok, stratégiai anyagok, országjelentések és egyéb beszámolók között rendet és rendszert tartani jelentős feladat, de erre a könyv mégis sikerrel tett kísérletet.

Nem nehéz megtalálni a magyar párhuzamokat sem: a Magyar Zoltán közigazgatás-fejlesztési program során kialakított „jó állam index” hasonló logikát követ hazánk kormányzati „önértékelése” elvégzése érdekében. A feladatot ma már a Nemzeti Közszerzői Egyetem által évente kiadott „Jó állam jelentések” látják el, és azok készítői mérik a kormány tevékenységét évről évre. Néhány dimenzió – így a jólét és a közösségi jóllét, a kormányzati hatékonyság, a biztonság és a kormányzatba vetett bizalom, a fenntarthatóság és a demokrácia – az ez utóbbiakban bemutatott vizsgálatoknak is a gerincét és a fő célterületét adja (Kaiser, 2019), így itthon már rendelkezésre áll egy évek óta működő indikátorrendszer, amelyet az Európai körkép is részben alkalmaz. Ez különösen a kötet 2. és 4. alfejezetében látható, ahol a jó állam indikátorral kapcsolatban gyűjtöttek számos adatot a kötet szerzői.

A 26 ország eredményeit áttekintő kötet a szerzők célja szerint kézikönyvként funkcionál majd, amelyből (Magyarország kivételével) minden uniós tagállamról naprakész információkhoz juthat az, akit érdekelnek azok az eredmények, amelyeket a tagállamok elértek a modernizáció és az alapértékek megőrzése terén. A fejezeteket gazdagon ellátták lábjegyzetekkel is: szinte minden állításhoz található egy eredeti hivatkozás. Ez azt mutatja, hogy hatalmas mennyiségű forrást néztek át a szerzők a kötet összeállítása közben. (A szerzőknek velem némi balszerencsénk is volt: amikor ugyanis belelapoztam a könyvbe, az első lábjegyzet, amelyen megakadt a szemem, éppen egy Wikipedia-hivatkozás volt – ilyen hiba viszont a többi fejezetben szerencsére már nem fordult elő.) Az uniós dokumentumok mellett tudományos művek, bírósági beszámolók, statisztikai évkönyvek és civil szervezetek jelentései is bekerültek az áttekintésbe, így az valóban alapos és széles körű, színes képet ad az EU tagállamainak a jelenlegi helyzetéről.

De mégis mire jó ez a mintegy 850 oldalas gyűjtés, mi célt szolgál a kutatás? Elsősorban azt akarják bemutatni a szerzők, hogy az EU-ban nincsen tökéletes tagállam, mindenhol lehet találni kihívásokat és házi feladatokat, így az sem szokatlan, ha egyes tagországok



(köztük az is, amelyet a legjobban ismerünk) nem felelnek meg teljes mértékben az *acquis* előírásainak. Másrészt a szerzők szándéka szerint a kötet egyfajta kézikönyvként szolgál majd azok számára, akik ismereteket akarnak szerezni az Európai Unió helyzetével kapcsolatosan, és országanként át akarják tekinteni a legfontosabb alapértékek érvényesítését – főleg, mivel e területért ma már egy külön uniós biztos is felel az Ursula von der Leyen vezette Bizottságban.

Számomra a kötet egyik legnagyobb hiányossága éppen az, amiről a szerkesztők szándékosan lemondtak: az adatok összehasonlító elemzése. Már a bevezetőben leszögezi a szerkesztőpáros, hogy a könyv célja pusztán az adatok bemutatása, nem pedig azok értékelése, és semmiképpen sem vállalkoznak arra, hogy véleményt alkossanak az egyes tagállamok teljesítményéről, illetve az EU átalakulási folyamatáról. Nekem azonban ez nagyon hiányzik, hiszen a hasonló komparatív kötetek logikája pont fordított: a szerzők először felállítanak valamilyen elméleti keretrendszert és hipotézist (pl. az EU túlságosan sokszínű ahhoz, hogy minden tagállamban ugyanúgy érvényesüljenek az uniós alapértékek, de azért valamennyi törekszik azok megvalósítására), majd a megfelelő empirikus adatokkal igazolják az állításuk helytállóságát, vagy éppen megcáfolják a feltevésüket.

Az Európai körkép ezzel szemben az olvasóra zúdítja az adatok tömkelegét, ám a szerkesztők már az elején kijelentik, hogy a céljuk pusztán a nyers valóság bemutatása, s nem annak elemzése. Pedig a kötet hasznosságát tovább emelte volna, ha a szerzői csapat a tanulságok levonására, az értékítéletek megalkotására és a saját véleményük megfogalmazására is vállalkozik. Ezzel szinte biztosan kivívták volna néhány vizsgált tagállam kormányának az ellenszenvét, ugyanakkor az a rengeteg munka, amit az adatok összegyűjtésébe és rendszerezésébe fektettek, busásan megtérült volna.

Végző soron pedig ez a hiányosság jelöli ki a kötet jövőjének és felhasználásának a fő útját is: egyrészt egy újabb kiadványban érdemes lenne az itt összegyűjtött adatokból levonni azokat a következtetéseket, amelyek a sorok között egyértelműen kiolvashatóak, csak most nem mondja ki őket senki. Másrészt egy hasonló áttekintés esetében

elkerülhetetlen az adatok bizonyos időnkénti frissítése, és adja magát a feltételezés, hogy egy ilyen kötetre minden évben szükség lehet, hiszen számos tényező változhat meg időközben a tagállamokban, újabb kormányzati programok indulhatnak a vallásszabadság vagy éppen a családok védelme érdekében, és az is lehet, hogy egyes tagországok a korábbinál sikeresebben tudnak fellépni az antiszemizmussal szemben vagy éppen a fogyatékkal élők támogatása mellett. A szerkesztők tehát pusztán a kötet összeállításával évekre szóló feladatot hoztak létre saját maguknak, hiszen a könyv frissítése – ha valóban azt a célt akarják vele szolgálni, hogy az a döntéshozók számára referenciaként szolgáljon – elkerülhetetlen lesz a jövőben.

Sokan – és főleg Brüsszelben – hajlamosak elfelejteni az Európai Unió mottóját: egység a sokszínűségben. Az „Európai tükrő” ezt a sokszínűséget mutatja be bizonyos dimenziók mentén, de minden olvasó, aki a könyvet kézbe veszi, arra a megállapításra fog jutni, hogy a sajátos történelmi és kulturális háttér miatt lehetetlen egységként és egységesen kezelni az EU tagállamait, hiszen minden ország más és más problémákkal küzd. Így például Finnországot sem túl szerencsés Máltával összehasonlítani, pedig ezt számtalan szervezet megteszi – a Transparency Internationaltól kezdve magáig az Európai Bizottságig. Az Európai körkép erre a visszásságra is felhívja a figyelmet, és bár szinte biztos, hogy a Bizottság gondolkodására a szerzők minden jó szándéka ellenére is kevés hatással lesz a kötet, számunkra, az olvasók számára az hasznos referenciaként fog szolgálni a jövőben is, főleg az évenkénti frissítésekkel együtt.

Ugrósdy Márton

Irodalomjegyzék

- Almond, Gabriel Abraham és Powell, George Bingham (szerk.) (2003). *Összehasonlító politológia*. Budapest: Osiris.
- Kaiser Tamás (szerk.) (2019). *Jó állam jelentés 2019*. Budapest: NKE KTI – Kutatásmódszertani és Mérésügyi Iroda. Elektronikusan elérhető:



https://joallamjelentes.uni-nke.hu/2019_pages_PDF/Jo_Allam_Jelentes_2019_Elso_Valtozat.pdf.

OECD (2019). *Government at a Glance 2019*. Párizs: OECD Publishing. Elektronikusan elérhető: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2019_8ccf5c38-en.

OECD (2020). *Education at a Glance 2020: OECD Indicators*. Párizs: OECD Publishing. Elektronikusan elérhető: https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2020_69096873-en.

Trócsányi László és Lovászy László Gábor (szerk.) (2020). *Európai körkép. Európai értékek és megvalósulásuk az Európai Unió tagállamaiban az adatok és számok tükrében*. Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó.

nem csak diplomatáknak¹

Ludovika Egyetemi Kiadó – Akadémiai Kiadó, 2020. 518 o.

Joan Robinson²

lenyomatairól és hatásairól. Ők azok, akik a gyakorlatban láthatják az

központ támogatásával készült.

2 Robinson, 1978, 75. o.



elmélet működését vagy éppen az elméleti keretrendszer hiányosságait. Sajnálatos tény, hogy kevés alkalommal sikerül kihasználni azokat a szinergiákat, amelyek e két csoport együttműködéséből születhetnének. Ráadásul gyakran megesik az is, hogy a hazai oktatói és kutatói szféra nem igazán tudja kielégíteni a gyakorló diplomaták és üzletemberek érdeklődését, az utóbbiak pedig eleve általánosnak és leegyszerűsítőnek gondolják az elméleti síkú gondolkodást, amelyet csak szórványosan színesít gyakorlati tapasztalat vagy éppen terepkutatás.

Éppen ezen előzmények okán tarthat kimondottan nagy érdeklődésre számot minden olyan kézikönyv, amely azt a célt igyekszik elérni, hogy a nemzetközi kapcsolatok és azon belül a gazdasági és pénzügyi folyamatok elméletét úgy kösse össze a gyakorlattal, hogy a számukra ismeretlen közegben tevékenykedő diplomatáknak, üzletembereknek is praktikus tudással szolgáljon. Recenziók esetében sokszor közhelyesnek számít, a jelen könyvnél azonban a legkevésbé sem az, hogy az ajánlott kötet már régóta váratott magára a kézikönyvek piacán. Habár a gyakorló diplomaták felkészültségét számos forrás segítette korábban is, egy erre koncentrált és szerkesztett formába öntött kézikönyv megjelentetése már jócskán időszerű volt.

A Nagy Sándor Gyula és Kutasi Gábor szerkesztésében 2020-ban megjelent *Gazdaságdiplomácia* című könyv éppen ezt az űrt tölti be, és az elmélet–gyakorlat említett összekapcsolásának a küldetését vállalja – ahogy arról az alcíme minden kétséget eloszlatóan meggyőző bennünket. A szerkesztők nemcsak a hazai, de a külföldi tudományos életben is jól ismertek. Nagy Sándor Gyula a Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi, Politikai és Regionális Tanulmányok Intézet Világgazdasági Tanszékének habilitált egyetemi docense és az egyetem Beszállító- és Iparfejlesztési Kutatóközpontjának a vezetője. Emellett Latin-Amerika-szakértő, aki számos alkalommal vett részt terepkutatáson, és jó rálátása van az elmélet és a gyakorlat gyakori kétértelműségére. Kutasi Gábor a Nemzeti Közszerződési Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Karának habilitált egyetemi docense, a Gazdaság és Versenyképesség Kutatóintézet vezetője.

továbbá a Prágai Közgazdaságtudományi Egyetem meghívott professzora.

A két szerkesztő nagy feladatra vállalkozott, hiszen közel húsz szerző munkáját koordinálva kellett kézzelfogható tudást kínálniuk a felkészülő diplomatáknak, ráadásul a kézikönyv többes együttműködésben – a Külgazdasági és Külügyminisztérium által alapított Magyar Diplomáciai Akadémia, a Külügyi és Külgazdasági Intézet, a Nemzeti Közszerzői Egyetem és a Budapesti Corvinus Egyetem oktatóinak, kutatóinak a közreműködésével – készült el.

A szerkesztők – a szerzők nevében is – már a bevezetőben nyilatkoznak arról, hogy a könyvet azon külgazdasági attaséknak szánják, akik aktív szerepet játszanak hazánk gazdasági érdekeinek a képviselésében és üzleti kapcsolatainak az előkészítésében. A diplomaták felkészültségén múlik, hogy milyen mélyek és fenntarthatóak lesznek a nemzetközi gazdasági kapcsolatok, de az is, hogy a magyar vállalkozások mennyire tudják megvetni a lábukat a már eleve fejlett vagy az éppen most feltörekvő piacokon. A szerkesztőknek ezzel a megállapításával a legmesszebbmenőkig egyet is érthetünk. A tartalomjegyzékbe való bepillantáskor egyértelműen láthatjuk, hogy a kötetből nem hiányzik sem az ilyen jellegű vállalatok esetén szükséges komplex megközelítés, sem a sikerhez nélkülözhetetlen számos makroökonómiai, üzleti, vállalkozói, külkereskedelmi, adózási, projektmenedzselési, protokolláris és időgazdálkodási ismeret. Ezek a témák önálló fejezeteket és alfejezeteket képeznek a könyvön belül.

Minden alfejezet végén megtalálhatjuk az adott egységben tárgyalt kulcsfogalmakat, de szerepelnek ott ellenőrző és gondolkodtató kérdések is. A felhasznált irodalom pedig azon túl, hogy számba veszi az alfejezet megírása során alkalmazott forrásokat, minden esetben további ismeretbővítési lehetőséget is kínál. Számos fejezetben olvashatók olyan esettanulmányok, amelyek releváns és időszerű kérdéseket feszegetnek. Azt azonban érdemes megjegyezni, hogy a kézirat 2019 márciusában készült el, és éppen egy évvel később, 2020 márciusában a Covid19-járvány kitörése miatt a gazdaságok bezárkóztak, a világ gazdaság pedig letért a korábbi pályájáról – az pedig, hogy arra



hogyan tér vissza, vagy éppen hogyan nem, egyelőre még nem megjósolható. Az viszont kijelenthető, hogy a kézikönyvben szereplő ismeretanyag egyetlen esztendő alatt biztosan nem avult el.

A kötet öt terjedelmesebb részre tagolódik. Az első egység a makrogazdasági folyamatokba és a nemzetközi fejlesztéspolitika keretrendszerébe enged bepillantást. Olyan lényeges kérdések kerülnek szóba, mint a globalizáció új szakasza és a jelenkori világgazdaság, a gazdasági nyitottság aspektusai, a kereskedelmi folyamatok és előnyök, a gazdasági integrációk, valamint a termelési tényezők nemzetközi áramlása. A szerkezeti egység egy szakpolitikának, a fejlesztéspolitikának a gazdasági környezetre gyakorolt hatása bemutatásával zárul. A fejezet öt szerzője deklaráltan elsőként makrosíkra helyezi a könyv gondolati ívét, és abba az irányba tereli az olvasót, hogy először holisztikus szemléletben érdemes megérteni a későbbiekben tárgyalandó részterületeket.

A második egység a statisztikai adatsorok és országrangsorok elemzésében és értelmezésében segít eligazodni. A fejezet valójában két rövidebb alfejezetből áll, és elsőként ahhoz kaphatunk muníciót, hogy a nemzetközi kereskedelmi és tőke statisztikákat helyesen értelmezzük, utána pedig a nemzetközi versenyképességi mutatókba enged bepillantást. Az olvasó képet kaphat a különböző rangsorok sajátos aspektusairól, és arra vonatkozóan is segítséget talál, hogy hogyan nyerhetőek ki információk a különböző alindexekből és adathalmazokból.

A kézikönyv harmadik egysége már terjedelmesebb, és négy szerző bevonásával, a mezo- és makrosíkok között lavírozva, a nemzetközi vállalati és pénzügyi folyamatok elemzésében igazítja el az érdeklődőt. Az egyik alfejezet a nemzetközi nagyvállalatok viselkedését, hatását, működését, valamint a bennük rejlő előnyöket, lehetőségeket és kockázatokat taglalja. Esettanulmányokon keresztül érzékelteti, hogy mi várható egy-egy multinacionális cégtől a beruházás, a kereskedelem, a foglalkoztatás vagy a társadalmi kérdések terén. A fejezetből megérthető továbbá, hogy hogyan járul hozzá egy multinacionális cég egy ország fejlődéséhez, és hogyan integrálja az ország képességeit

és kapacitását a termelési folyamatába. Az olvasó ezt követően képet kaphat a devizaárfolyamok és az árfolyamrendszerek elemzéséről, megismerheti a Big Mac-indexet, és esettanulmányok segítségével szerezhethet ismereteket többek között a nominális GDP-ről, a forint–euró–árfolyam változásának a hatásairól, illetve a török árfolyamváltásáról. Emellett képet alkothatunk arról is, hogyan értelmezzük az árfolyamok alakulását, és megérthetővé válnak az árfolyam-előrejelzések mögött álló modellek is. A szerzők célja egyértelmű: legyenek előre láthatók az egyes árfolyamrendszerektől és a hozzájuk kapcsolódó árfolyam-politikától várható hatások és lépések. Végül, de nem utolsósorban, a fejezet feltárja a vállalatokat érintő nemzetközi pénzügyi és adózási kérdések legfontosabb elemeit is. Az olvasók megismerik az eltérő számviteli szabályok által teremtett adózási lehetőségeket, a kettős adóztatás elkerüléséről szóló kétoldalú egyezményekre építő szabályozási környezetet. Feltárulnak a nemzetközi adózásban rejlő vállalati lehetőségek és az EU fogyasztási adóharmonizációja révén elérhető előnyök is.

A negyedik rész már egyértelműen mikrosíkon mozog, és egyrészt exportmenedzsment-ismeretekkel vértetzi fel az olvasót, másrészt pedig bemutatja a kereskedelempolitikai eszközöket is. A fejezet négy szerzője rendkívül gyakorlatias megközelítéssel és sok-sok releváns esettanulmánnyal navigálja az olvasót olyan kérdések kapcsán, mint a külpiacra lépés előkészítése, a nemzetközi adásvételi szerződés, a kereskedelmi szokványok, az áru és szolgáltatás export- és vámszabályozása. De nem marad ki a nemzetközi logisztikai, fizetési és finanszírozási lehetőségek, a külkereskedelemben használt okmányok és az exportkockázat-kezelés kérdésének a körüljárása sem. A fejezet bemutatja egy-egy márka bevezetésének a mozgásterét és az árazási lehetőségek felmérését is. Mindemellett megérthetjük az egyes külkereskedelmi ügyletek kockázatait, s a kereskedelmi szerződések tartalmi kellékeire és előkészítési folyamataiba szintén betekintést nyújt a fejezet. Ezt követi az előkészített szerződések megtárgyalásának és az üzlet megkötésének a folyamatába történő bevezetés. Később pedig az írásbeli és szóbeli egyeztetés tárgyalástechnikájának a



részleteivel, a tárgyalópartner reakcióinak a beazonosításával ismerkedhetünk meg. Ebben az egységben kap helyet a testbeszéd és a verbális kommunikáció jeleinek, a tárgyalás kulturális sajátosságainak, a tárgyalás vezetési technikáinak az áttekintése is.

Az utolsó, egyébként egyértelműen készségfejlesztő fejezet a külgazdasági szituációk megfelelő kezeléséhez vértéz fel a szükséges készségekkel. A nyílt forráskódú információkeresés (OSINT) a gazdaságdiplomácia elengedhetetlen döntés-előkészítést támogató legális elektronikus adat- és információszerzés technikai lehetőségeit tárja elénk. Megtanulhatjuk, hogyan lehet módszeresen felépíteni az adatkeresést és így hatékonyra tenni az információvadászatot. Mely szakértői fórumokra érdemes belépni? Hogyan deríthető ki, hogy ki áll egy-egy regisztrált webcím mögött? Ilyen és hasonló kérdésekre kapunk választ. A könyv a külgazdasági protokollról szóló és az időgazdálkodást taglaló alfejezeteket követően a tárgyalás és eladás pszichológiájának a bemutatásával zárul. Ez utóbbi elsajátítása révén képesek leszünk a tárgyalások gondolatmenetének a megtervezésére, valamint közelebb jutunk ahhoz, hogy hogyan ismerhetők fel a potenciális vevők, hogyan kelthető fel az exportálni kívánt termékek iránti igény. A fejezet abban is segítséget nyújt, hogy az üzleti üzeneteket miképpen lehet hatékonyan eljuttatni a globális piacok marketingzajában.

A leírtakból jól látható, hogy a kézikönyv által átadni kívánt ismeretanyag terjedelmes, annak a kellő mélységű elsajátítása csak intenzív és megfelelő időkeretű felkészüléssel lehetséges. Amennyiben erre mód nyílik, a gyakorló diplomata biztosan széles körű tájékozottsággal és felkészültséggel vetheti bele magát a külhoni szolgálatba. Mindenképpen érdemes kiemelni tehát, hogy a kiadvány kellő és jó alapot nyújt az elméleti kérdések megértésén túl a gyakorlati aspektus kapcsán is.

A recenzens hiányosságnak érzi, hogy az egyes alfejezetek után nem készült el a legfontosabb magyar kifejezések angol megfelelőjének a szószeredete, amely azért is fontos lenne, mert a gyakorló diplomaták a szolgálati helyükön a gazdasági sajtó tanulmányozásakor

leginkább az idegen nyelvű szakkifejezésekkel találkoznak. A kézikönyv értékéből ez azonban érdemben nem von le, és bár a szerkesztők első körben a felkészülő diplomatákat célozták meg, az elkészült munka hasznos lehet azok számára is, akik akár egyetemi hallgatókként, akár gyakorló szakemberekként kívánják megszerezni vagy a legújabb világgazdasági jelenségek tükrében értékelni, esetleg átértékelni a korábban megszerzett tudásukat.

Stukovszky Tamás

Irodalomjegyzék

Nagy Sándor Gyula – Kutasi Gábor (szerk.) (2020). *Gazdaságdiplomácia. Elmélet és gyakorlat felkészülő diplomatáknak*. Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó – Akadémiai Kiadó.

Robinson, Joan (1978). *Contributions to Modern Economics*. Cambridge, MA: Academic Press.

A megjelenés technikai követelményei

A tanulmány esetleges korábbi megjelenésére vonatkozó adatok szabályos feltüntetése kötelező.

A szerző a felajánlott anyagot a szerkesztőség (kulugyiszemle@ifat.hu) engedélye nélkül nem nyújthatja be más kiadónak.

Bármely, a tanulmányban felhasznált – szó szerinti vagy tartalmi – idézethez pontos hivatkozás szükséges.

Formai követelmények:

- Word formátum, 12-es betűnagyság, Times New Roman betűtípus;
- fejezetcím: vastagon szedett; alcím: kurzivált (dőlt); cím előtt nincs számozás;
- az ábrák/táblázatok sorszáma és címe az ábrák fölött; a jegyzetszám az „ábra” stb. szó után;
- csak a folyóiratok címe, az idegen szó és a kiemelés kurziválandó; másféle kiemelés nincs;
- szerzőinktől várjuk a munkahelyük nevét és a betöltött pozíciójukat (legfeljebb kettőt);
- a magyar és angol nyelvű összefoglaló max. 10-10 sor;
- a kulcsszavak közül legalább 3, legfeljebb 7 adandó meg;

A tanulmányon belül szövegek közötti hivatkozás (szerző, dátum, oldalszám) alkalmazandó; adott szerző azonos évben megjelent írásait a dátum utáni, a-tól egymást követő betűkkel különböztetjük meg (pl. 2019a). Az anyag végén betűrendes irodalomjegyzék szerepel. A magyarázatot, kiegészítő gondolatokat a max. 3 soros lábjegyzetek tartalmazhatják.

Példák:

- Egyszerzős könyv

A szövegben: (Habermas, 2012, 26. o.); az irodalomjegyzékben: Habermas, Jürgen (2012). *The Crisis of the European Union: a Response*. Cambridge: Polity.

- Többszerzős könyv

A szövegben: (Saunders, Lewis és Thornhill, 2016, 102. o.), a második említéstől (Saunders *et al.*, 2016, 102. o.); az irodalomjegyzékben: Saunders, Mark, Lewis, Philip és Thornhill, Adrian (2016). *Research Methods for Business Students*. London: Pearson.

- Könyvfejezet

Az irodalomjegyzékben: Palmer, Farah (2007). Treaty Principles and Maori Sport: Contemporary Issues. In Chris Collins és Steven J. Jackson (szerk.), *Sport in Aotearoa/New Zealand Society* (307–334. o.)

- Elektronikus forrás

Az irodalomjegyzékben: Koutsokosta, Efi (2018). EU's Democratic Deficit to Blame for Far-Right Rise, Tsipras Tells Euronews. Comments. *Euronews*: A letöltés ideje: 2018. október 30. <https://www.euronews.com/2018/09/12/eu-s-democratic-deficit-to-blame-for-far-right-rise-tsipras-tells-euronews>.

- Folyóirat

Az irodalomjegyzékben: Szendy István (2019). A katonai stratégia. *Hadtudomány*, 29(1–2), 18–34.

- Szervezet, folyóirat vagy jogi dokumentum szerző nélkül:

A szövegben: (*EUR-Lex*, 1988).

Az irodalomjegyzékben: *EUR-Lex* (1988). Judgment of 14 January 1988, Commission of the European Communities v Italian Republic, Case 63/86, Para 12. A letöltés ideje: 2019. január 5. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61986CJ0063>.

- A szerzőt egy másik munka idézi:

A szövegben: (Benczes, 2018)

Az irodalomjegyzékben: Benczes István (2018). Farkas Zoltán (2018). A válság tíz éve: mit tanultunk a nagy magyar összeomlás óta? *HVG*. A letöltés ideje: 2018. október 30. https://hvg.hu/gazdasag/20181008_A_valsak_tiz_eve_mit_tanultunk_a_nagy_magyar_osszeomlas_ota.

WESTERN BALKANS PLAYBOOK >

COMPETITION FOR
INFLUENCE AMONG
FOREIGN ACTORS

Edited by
GERGELY VARGA and
TAMÁS LEVENTE MOLNÁR



3500 Ft

