



Kül-Világ

A NEMZETKÖZI KAPCSOLATOK FOLYÓIRATA

X. évfolyam

2013/2.

www.kul-vilag.hu

TARTALOMJEGYZÉK:

TANULMÁNYOK

Tarrósy István: Japán Afrika-politikája a TICAD V után	1
Soltész Béla: Migránsok: A nemzetközi fejlesztési együttműködés új szereplői?	16
Szalai Máté: Egy kisállam óriások között: a független Katar története, külpolitikája és korlátai	35

KÖNYVISMERTETÉS

Wagner Péter: Recenzió Besenyő János alezredes „Magyar békefenntartók Afrikában” c. könyvéről Besenyő János: Magyar békefenntartók Afrikában	48
Impresszum	55

Tarrósy István:

Japán Afrika-politikája a TICAD V után

A tanulmány Japán újratervezett Afrika-politikáját mutatja be a Jokohamában 2013 június elején rendezett TICAD V konferenciát követően. A Tokiói Nemzetközi Afrikai Fejlesztési Konferencia (TICAD) „műfajában” és célkitűzéseiben az afro-ázsiai reláció első csúcspdplomáciai eseménye volt 1993-ban. Azóta sokan (az afrikaiak számára minden bizonnyal) vonzó hasonmásokkal – és számos egyéb kemény politikai tétellel is – igyekeznek az afrikai partneri kapcsolatokat fejleszteni, bővíteni. Minden szereplő – így a már egy jó ideje legaktívabban építkező Kína, de más feltörekvő gazdaságok, köztük például Törökország, Brazília, India, vagy Dél-Korea, és persze a volt európai gyarmatosítók és az USA is – természetesen a „win-win” (vagy még inkább „tripla nyertes”) gondolat jegyében, de értelemszerűen saját nemzeti érdekeiket (is) figyelembe véve „törődnek” Afrikával. Legutóbb még Magyarország is hasonló külpolitikai „fogással” állt elő pár nappal a jokohamai csúc után, amikor 2013. június 6–7. között megrendezte a Budapest Africa Forumot. Az elemzésben bemutatásra kerül, hogyan igyekszik Japán megtartani, egyúttal hatékonyan újrafogalmazni afrikai jelenlétét és szerepvállalását, miközben fő vetélytársa, Kína, fokozatosan válik az afrikai országok zöme számára az első számú kereskedelmi-befektetési-fejlesztési partnerré.

Bevezetés

Japán évtizedek óta megbecsült partnere több afrikai államnak. A szigetország nem csupán a kormányzati retorika szintjén kötelezte el magát az afrikai fejlesztés támogatásában, hanem mikroprojektek és nagyvolumenű beruházások formájában valós tevékenységet végez „terepen”. Sőt, egyre inkább az általa finanszírozott projektek fenntartásának (maintenance) megfelelő utánkövetését és az ehhez szükséges mechanizmus kialakítását, illetve humán és pénzügyi erőforrások biztosítását tartja kívánatosnak. Sokszor ugyanis a donor, vagy fejlesztési partner jelenléte és részvétele a működtetésben adhatja annak garanciáját, hogy a létrehozott projekt a közösség számára fennmarad – a részvétel e tekintetben Japánnak azonban mindinkább a „bevonó” (inclusive) fejlesztést jelenti: a helyi szinteken élők aktív szerepvállalását a projekt megtervezésétől a kivitelezésen át a fenntartásig bezárólag. Ennek jelentőségét többek között a Tokiói Nemzetközi Afrikai Fejlesztési Konferencia (TICAD) folyamattal igyekszik a nemzetközi közösség donor tagjai számára is prioritássá tenni immár több mint húsz éve. Modellértékűen Japán „figyelemreméltó módszereket vezetett be a

* Tarrósy István, politikatudomány PhD, egyetemi adjunktus, Afrika-kutató. A PTE BTK Politikatudományi és Nemzetközi Tanulmányok Tanszék oktatója, az Afrika Kutatóközpont vezetője. Az Afrika Tanulmányok folyóirat szerkesztőbizottsági elnöke. A cikk írásakor Fulbright Visiting Research Scholar a University of Florida Center for African Studies-ban. 2010-ben a Japan Foundation ösztöndíjasaként kutatott Japánban. A cikk a Magyar Állami Eötvös Ösztöndíj támogatásával készült.

kontinensre irányuló együttműködésben”,¹ ezzel is fenntartva a nemzetközi diplomáciában meglevő súlyát és tematizálási erejét.

Az 1970-es évekre a „felkelő nap országa” a világ második legjelentősebb gazdaságává, egyúttal az „ötödik legnagyobb segélyező országává vált.”² Suha György meglátása szerint azonban Japán „beruházás-orientált, majdani profitcentrumként működő, esetleg PPP (public-private partnership) projektek formájában támogatja szubszaharai partnereit és országszintű stratégiák keretében sem titkolja, hogy versenytársként tekint a kontinensen működő európai és kínai cégekre.”³

Alkalmazkodó államként (adaptive state) Japán ezidáig képes volt a nemzetközi változásokhoz képest alakítani külpolitikai célkitűzéseit. ⁴ Hosszú távú célkitűzésként nem pusztán a japán hatalmi aspirációk kielégítését fogalmazta meg, hanem inkább egy olyan nemzetközi rendszer létrehozását, amely „a japán érdekek védelmét” képes szolgálni.⁵ Számos kutató⁶ úgy látja, hogy Japánt sokkal inkább érik a változóban lévő rendszerrel kapcsolatos kihívások, mint más államokat, ugyanis a regionális riválisok – főként Kína – építkezése mellett az egész globális kormányzási architektúra átalakítása döntően befolyásolja geostratégiai helyét, szerepét és lehetőségeit.⁷ Azáltal azonban, hogy Japán fenn kívánja tartani a status quo-t, egyértelműen kinyilvánítva, hogy továbbra is nagyhatalom, az egykori G6 egyik alapítója, a G8 nemzetközi rendszerben elfoglalt súlyának szószólója, és tematizálási képességét, diplomáciai innovációit a fejlődő térségek irányában prioritásként kezeli. Az általa alkalmazott újítások, például szervezetek létrehozása, intézmények felállítása tekintetében – így maga a TICAD is, de akár az ASEAN Plus Three (APT)⁸ is – célzottan e status quo megerősítését szolgálják.

Reálpolitikai megfontolások ezt megerősíteni tudják, hiszen Japán közvetlen környezetében Kína regionális hatalommá nőtte ki magát, melyet Japán egyensúlyban óhajt tartani, nem csupán a japán-kínai kétoldalú relációban, hanem a délkelet-ázsiai tér egészére vonatkoztatva egyaránt. Mindez egy újraszülető frusztrációt válthat ki Japánban, amely hidegháború utáni Ázsia-politikájának nem újkeletű jelenségét takarja. E frusztráció nem feltétlenül Kína miatt jelenhet meg a japán politikában, hanem főként amiatt, ahogyan fő szövetségese, az Egyesült Államok saját térségpolitikáját formálja, menedzseli. Amíg az 1980-as évek végén a japán frusztráció az amerikai hatalmi dominanciához volt leginkább kapcsolható, addig ma inkább az USA új Kína-politikájához, az új sino-amerikai

¹ Suha György: Janu-arcú nemzetközi segélyezés. In: Csizmadia Sándor - Tarrósy István (szerk.): *Afrika ma. Tradíció, átalakulás, fejlődés*, Publikon Kiadó, 2009. 208. o.

² Palanovics Norbert: „Új áramlatok Japán hivatalos fejlesztési támogatásának (ODA) rendszerében”. *Kül-Világ*, Vol. 3. No. 2. (2006), 3. o.

³ Suha: i. m. 208. o.

⁴ A japán alkalmazkodó államról lásd: Thomas U. Berger - Mike Mochizuki - Jitsuo Tsuchiyama (szerk.): *Japan in International Politics. The Foreign Policies of an Adaptive State*, Lynne Rienner Publishers, 2007.

⁵ Berger et al.: i. m. 279. o.

⁶ Többek között Christopher W. Hughes: „Japan’s response to China’s rise: regional engagement, global containment, dangers of collision”. *International Affairs*, Vol. 85. No. 4. (2009), 191–214. o., vagy Hugo Dobson: „Japan and the changing global balance of power: the view from the summit”. *Politics*, Vol. 30. No. 3. (2010), 33-42. o.

⁷ Hugo Dobson, „Japan’s response to the changing global order: the case of a ‘Gaggle of Gs’”. *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 12. No. 2. (2012), 231. o.

⁸ A Délkelet-ázsiai Nemzetek Szövetsége tíz tagja mellett Japán, Kína és Dél-Korea. Lásd e témáról bővebben: Mike M. Mochizuki: „Japan’s Changing International Role”. In: Berger et al. i. m. 19. o.

együttműködésből levezethető „új Csendes-óceáni világrendhez”⁹ köthető. A Patrick Mendis által vázolt világrend esélye persze kritika tárgyát képezi, mindenesetre az egyre hangsúlyosabbá váló „kínamerikai”¹⁰ kontextus joggal adhat okot Japánnak különféle félelmek és bizonytalanságok megfogalmazására. Ahogy pedig Minoru Obayashi vélekedik, a „japán frusztrációt nem szabad alábecsülni.”¹¹

A hidegháborút követő időszakban fokozatosan bővülő japán nemzetközi szerepvállalás egyik pillérévé váló segélypolitika mellett a kormányzati kommunikáció a békefenntartásban, békeépítésben és humanitárius missziókban aktívabb japán részvétellel helyezte a hangsúlyt. Palanovics Norbert szavaival: „A béke építésével kapcsolatban Koidzumi miniszterelnök egy 2002-es Sydney-i beszédében jelentette be, hogy a nemzetépítés és a béke megszilárdítása a japán segély- és külpolitika új prioritásaként jelenik meg.”¹²

Mindezen erőfeszítések fő célországai a délkelet-ázsiai és afrikai térségekből kerültek ki. Míg az első 1992-es Official Development Assistance (ODA) Charta Ázsiát jelölte meg elsődleges fókuszterületnek, addig a kétezres években „Afrika [vált] egyre markánsabban a japán támogatási politika célterületévé,” a segélyezési felfogásban pedig a 2003-as ODA Charta határozta meg a keretet, melyben az „ország- és irányelv-alapú megközelítés vált uralkodóvá, mely szerint Japán jelöli ki a célterületeket és a projekteket.”¹³ A TICAD japán-afrikai kapcsolatokat tematizáló folyamatának legutóbbi állomását jelentő 2013-as Jokohamai Nyilatkozat, de még inkább a 2013–17-es Jokohamai Akcióterv részletesen bontja le a szerepvállalás területeit és konkrét projektjeit. Mielőtt azonban e dokumentumokat elemeznénk, érdemes történeti távlatban összefoglalni a japán-afrikai reláció fontosabb momentumait.

A japán-afrikai kereskedelmi és segélyezési kontextus történeti dimenziója

A Meidzsi-időszak (1868-1912) első évtizedeiben, főként az 1880-as években Japán olyan konzuli jelentésekre támaszkodó rendszert épített ki, mely kereskedelmi kapcsolatainak fejlesztését volt hivatott támogatni, első kézből származó információkkal. Előzménynek tekinthető az 1871 szeptemberében indult diplomáciai offenzíva, mely „minden idők legnépesebb japán diplomáciai küldöttsége” formájában célul tűzte ki, hogy tárgyalóasztalhoz ül a világ összes fővárosával többek között az egyenlőtlen kereskedelmi-, hajózási-, vagy éppen vámfeltételeket tartalmazó szerződések felülvizsgálatáról, és a Japán számára jobb feltételekkel történő újrakötéséről. Emellett információkat gyűjt a nyugati országok politikai,

⁹ Patrick Mendis: „Birth of a Pacific World Order. America’s First Pacific President and Sino-US Relations”. *Harvard International Review*, Vol. 34. No. 4. (2013), 24. o.

¹⁰ Niall Ferguson: „Team ‘Chimerica’”. *The Washington Post*, 2008. november 17. http://articles.washingtonpost.com/2008-11-17/opinions/36921525_1_global-stimulus-package-fiscal-stimulus-big-spender alapján a szerző magyarosítása. Internetről letöltve: 2013. május 8.

¹¹ A szerző interjúja Minoru Obayashi professzorral, aki a kiotói Ryukoku University, Department of Economics nemrég nyugdíjba vonult oktatója. Az interjú rögzítési ideje: 2013. május 24.

¹² Palanovics: i. m. 6. o.

¹³ Uo. 9. o.

közigazgatási rendszereiről, gazdaságairól, hogy aztán az évtized végétől megkezdhesse „regionális hatalmi politikája alapjainak lerakását.”¹⁴

Az 1880-as évektől meginduló iparosodás egyik eredményeként a Japán által létrehozott kereskedőházak új piacok és exportlehetőségek feltérképezésével voltak elfoglalva. A kormány elsőként Észak-Amerikában és Európában hozta létre diplomáciai és kereskedelmi képviselőinek hálózatát, majd az első világháborút követően a Közel-Keletet és Afrikát vette célba, hogy a japán termékeknek bővülő piacot biztosítson. A 19. századi meghatározó japán kiviteli termékek között találjuk a teát és a selymet, és még nyomokban sem fedezhetjük fel a nehézipar jelenlétét. Az első világháború utáni időszakban gyapjútermékek is felkerültek a kiviteli listára, különösen a kelet-afrikai országokba, elsősorban Kenyába, Ugandába és az akkori Tanganyikába irányuló export révén. 1951-től a könnyűipari áruk, főként szintetikus textíliák, később, ahogyan a nehézipar is fejlődésnek indult, a gépjárművek promócióját részesítette előnyben a kormány.

A második világháború utáni időszak japán külpolitikáját Afrika tekintetében (is) jelentősen befolyásolta az amerikai befolyás,¹⁵ amely később nyomásgyakorlás formájában kényszerítette Japánt arra, hogy fokozatosan emelje afrikai segélyezéseinek volumenét. Ahogyan Kweku Ampiah kimutatja, a háború utáni években Japán a Nemzetközösség (Commonwealth) relációjában kezdte meg kiépíteni kétoldalú afrikai kapcsolatait, és így elsődlegesen az angolul beszélő volt gyarmati területekre koncentrált.¹⁶ Annak érdekében, hogy sikeresen jelenhessen meg termékeivel a függetlenné vált afrikai piacokon, fokozottan ügyelt a britekkel ápolt jóviszony fenntartására – a volt gyarmatosítók segítségével legitim(ebb)nek érezte magát afrikai jelenlétének szélesítésében. E „közeledés” természetesen kedvezett a brit érdekeknek, hiszen ahogyan Japán gazdaságilag egyre erősebbé vált, úgy keltette fel többek között a brit exportőrök érdeklődését. A japán-afrikai kereskedelmi mérleg azonban súlyosan Tokió felé billent, melynek következtében néhány állam, így Ghána, Nigéria és Uganda súlyos védővámokat vezetett be a japán importcikkre. Nem ért senkit meglepetésként ezáltal a japán kormány azon lépése, mellyel első gazdasági segélycsomagjának kiemelt kedvezményezettjei közé éppen e három szubszaharai országot, mellettük pedig Tanzániát és Kenyát emelte be, ezzel is enyhítve a kereskedelmi egyensúlytalanság miatti súrlódásokat.¹⁷

Az anglo-amerikai befolyás mellett szükséges jeleznünk egy harmadik motivációt is, mely a fokozódó japán afrikai szerepvállalást előmozdította. Az iparosodás természetesen eredményezte a japán vállalatok azon megfontolásait, amelyek a fejlődéshez szükséges nyersanyagok beszerzéséről szóltak. Az afrikai kapcsolatok fontosságát éppen a japán természeti erőforrások és megfelelő nyersanyagok szűkössége adta. 1974-ben, amikor Tosió Kimura első japán külügyminiszterként afrikai turnéra indult, meglátogatva Egyiptomot, Ghánát, Nigériát, az akkori Zairét, és Tanzániát, eszmélt rá arra, milyen fontossággal bír az

¹⁴ Szerdahelyi István: „Japán megnyitja kapuit”. *História*, Vol. 31. No. 7. (2009), 20. o.

¹⁵ Általában igaz, hogy Japán nemzetközi közösségben tett vállalásainak meghatározását az USA–Japán védelmi szövetség kerete markánsan befolyásolta.

¹⁶ Lásd részletesen e témát: Kweku Ampiah: „Japan and Commonwealth Africa”. *The Round Table: The Commonwealth Journal of International Affairs*, Vol. 99. No. 409. (2010), 413-428. o.

¹⁷ Ampiah: i. m. 415-416. o.

afrikai kontinens mint a világ olyan régiója, amely természeti kincsekben nagyon gazdag, illetve „szűzterület” a japán gazdaságdiplomácia számára.¹⁸

A pusztán gazdasági érdeklődésen túlmenően az említett motivációkat kiegészítette az a japán „bűntudat”, melyet a Japán által a délkelet-ázsiai térség több szereplője ellen vívott háborúk, fenntartott konfliktusok köre jelentett. A második világháborút követő évtizedek így egyfelől a Japán közvetlen környezetében található országok támogatását, valamint logikusan – a formálódó afro-ázsiai szolidaritási politikai-gazdasági háló okán – az afrikai országokkal kiépítendő baráti együttműködéseket keltették életre. E folyamatban először az el nem kötelezettek mozgalma (NAM), majd a Tokió által elindított TICAD lesz számunkra érdekes.

Bandungtól Tokióig – A TICAD és az afrikai fejlesztés kérdése a japán külpolitikában¹⁹

A TICAD létrejöttének egyik fő kiváltó oka a hidegháború vége, a kétpólusú világ megszűnése volt. A nemzetközi közösség ugyanis a kelet-közép-európai volt szovjet szatellitek demokratizálódására és az ehhez szükséges erőforrások, fejlesztési támogatások biztosítására koncentrált, és valójában magára hagyta Afrikát. Mindeközben azonban az afrikai államok éppen súlyos gazdasági válságokat éltek meg, melyekre egymaguk képtelenek voltak megoldást találni. Az 1980-as évektől kezdődően az afrikai államok fokozatos „marginalizálódására”, majd egyre terebélyesedő „kudarcaira” került sor, a fiatal entitások súlyos működési zavarokat mutattak, magukkal rántotta őket az egyre nagyobb méreteket öltő eladósodási spirál. Ezidőtájt az Afrika iránt tanúsított japán érdeklődés is alábbhagyott, mely köszönhető volt egyrészt annak, hogy a '80-as években szerkezeti átalakuláson esett át a japán gazdaság, másrészt pedig a japán vállalatok termelőkapacitásuk komoly részét más ázsiai országokba helyezték át, főként az ottani olcsó munkaerő és kedvező gazdasági környezet okán. Mindezek után az 1990-es évek második felében újfajta japán szerepvállalásra figyelhetett fel a nemzetközi közösség: demonstrálandó, hogy milyen mértékben tartja magát felelősen tevékenykedő hatalomnak, Japán az általa 1991-ben az ENSZ közgyűlésében kezdeményezett nagyszabású, sokszereplős nemzetközi fejlesztési konferencia intézményesítésével, kiterjesztésével volt elfoglalva. Takehiko Ochiai véleménye szerint, a TICAD „részét képezte Japán azon diplomáciai erőfeszítéseinek, melyek segítségével a posztbipoláris világ gazdasági hatalmaként kívánt aktívabb szerepet vállalni a nemzetközi kapcsolatokban.”²⁰ Proaktív módon, a rá egyre jellemzőbb pragmatikus külpolitikája részeként, az afro-ázsiai együttműködés előmozdítójává igyekezett válni. Ugyan soha nem gondolta magáról, hogy a fejlődő Dél országai közé tartozna, pártolója és szorgalmazója lett a Dél-Dél dialógusnak és kooperációnak – és ennek későbbi kézzel fogható megnyilvánulásaként láthatjuk a Globális Dél országainak, de főként a feltörekvő gazdaságoknak bevonását az általa favorizált „háromszög-projektekbe”.

¹⁸ Makoto Sato: „Japanese Aid Diplomacy in Africa: An Historical Analysis”. *Ritsumeikan Annual Review of International Studies*, No. 4. (2005), 73. o.

¹⁹ E rész támaszkodik Tarrósy István: *Kelet-Afrika a fejlődés útján. A Kelet-afrikai Közösség és tagállamai közelebről*, Publikon Kiadó, 2012. kötet 8.5. Japánról szóló fejezetére, lásd a kötetben: 194-199. o.

²⁰ Takehiko Ochiai: „Beyond TICAD Diplomacy: Japan's Africa Policy and African Initiatives in Conflict Response”. *African Study Monography*, Vol. 22. No. 1. (2001), 37. o.

Japán külpolitikai aktivitását ezen országok irányában egészen visszavezethetjük az 1955-ös bandungi konferenciáig, ahol a technológiailag és gazdaságilag fejlettebb országok egyedüli képviselőjeként vett részt, melyhez kapcsolódóan egynémely japán kutató ma is úgy vélekedik, hogy „a TICAD-on keresztül megfogalmazott japán kezdeményezésekre tekinthetünk a bandungi vállalások kiterjesztéseként.”²¹ Nem eltúlozva azonban e jelentős eseményen a japán aktivitást,²² Bandungot követően a szigetország valójában nem vett részt az el nem kötelezettek mozgalmában, és újból csupán a 2005-ben rendezett ötvenéves évfordulón jelent meg a szervezet találkozóinak közül. A kezdeti szerepvállalás és az erre történő hivatkozás, valamint az azóta megfelelő lelkesedéssel és erővel hangoztatott Dél-Dél együttműködés hasznos lehet japán számára afrikai kapcsolatainak sikeres építésében. E tekintetben az interregionális kapcsolatok érdekében Japán – közvetlen térsége országaival – arra törekszik, hogy megfelelő szerephez jusson a globális gazdasági kormányzást illetően, többek között a már létező, bár még nem teljes Kelet-ázsiai Csúcstalálkozó (East Asia Summit)²³ keretében is.

Bár sokan vallják, hogy a japán gondolkodás szerint az a jó, ha a japán társadalom nem tudja, valójában mi történik (milyen problémák ütnek fel fejüket) a nagyvilágban, Katsumi Hirano Japán nemzeti érdekét emeli ki akkor, amikor a globális világ folyamatait, velük együtt Afrika fontosságát értelmezi a japán külpolitika számára. Szerinte Japánnak éppen „az országos közvélemény és a nemzetközi közösség nyomására²⁴ különösen a szubszaharai térségek fejlődésének előmozdítása érdekében nagyobb szerepet kellene vállalnia.”²⁵ Az 1993 októberében megtartott első TICAD az „ázsiai tapasztalat és afrikai fejlődés” lehetséges kapcsolódási pontjait vizsgálta. Ekkor Japán egyfelől hangot adott annak a szükségszerűségnek, amely a fejlődő országok globális gazdaságba való integrálódását mozdíthatta elő, másfelől a Kelet-Ázsiában sikeres japán fejlődési modell promócióját szorgalmazta. Az OECD által 1996-ban befogadott japán fejlesztési stratégia olyan összetett megközelítést képviselt, amely a kereskedelem, a privát befektetések és a piacra jutás fontosságát emelte ki az ODA-segélyezés jelentősége mellett. Mindezek „a fejlődést serkentik és feltételezik egy stabil társadalmi-gazdasági infrastruktúra kiépülését, amely a növekedést képes támogatni.”²⁶ Saját fejlődési tapasztalatainak megismertetésével egyúttal a TICAD-ot olyan irányba állította be Japán, amely

²¹ Katsuhiko Kitagawa: „Retrospective on and Prospects for Japanese Policy on Africa. Focusing on the Tokyo International Conference on African Development (TICAD) Process”. *Kansai University Review of Economics*, No. 15. (2013), 9. o.

²² Erre figyelmeztet például Jun Morikawa is, lásd: Jun Morikawa: „Japan and Africa after the Cold War”. *African and Asian Studies*, Vol. 4. No. 4. (2005), 491. o. Egyébként Japán soha nem volt tagja a NAM-nak, még megfigyelői státuszban sem, ami viszont Kína esetében elmondható.

²³ Rachel Trasher - Adil Najam: Introduction. In: Adil Najam - Rachel Trasher (szerk.): *The Future of South-South Economic Relations*. Zed Books, 2012. 5. o.

²⁴ Ennek hátterében Kiglics szerint többek között az állt, hogy „a háború utáni valutaárfolyamszintből adódott árversenyképessége [...] ellenére Japán a külföldi befektetők előtt zárva tartotta piacait, és csak a nemzetközi kereskedelemben elfogadott normáknak (Általános Vámtarifa- és Kereskedelmi Egyezmény [GATT] stb.) engedett. Amint a gazdasága annyira megerősödött, hogy már nem csak alacsony áraival tudott versenyezni, a korábban toleráns fejlett országok egyre türelmetlenebbé váltak a japán piacok zártságával szemben.” Lásd: Kiglics István: *Paradigmaváltási kísérlet a japán gazdaságban*. Ph.D. értekezés. PTE, 2009. 13-14. o. Követelték a japánok nagyobb nemzetközi szerepvállalását.

²⁵ A szerző által 2010 decemberében készített interjú során beszélt erről, illetve egy 2009-es saját kéziratban vallott mindezekről, lásd: Katsumi Hirano: „TICAD IV and the National Interest of Japan”. 2009. Az akkori kéziratból azóta egy remek szakcikk született, lásd: Katsumi Hirano: „TICAD and the National Interest of Japan”. *Japanese Studies*, Vol. 32. No. 2. (2012), 183-199. o.

²⁶ Hook, Glenn D. et al., *Japan's International Relations. Politics, economics and security*, Routledge, London és New York, 2001, p. 380.

a japán érdekek megfelelő tartalmi megfogalmazását és azoknak az afrikai valóságba történő bevezetését szolgálta.

Az 1998-as második TICAD megnyitóján Obuchi miniszterelnök Japán azon elkötelezettségéről szólt, amely az oktatás, az egészségügy és a higiénia területén növeli meg a szigetország segítségnyújtásának volumenét, miközben ezzel párhuzamosan jelentősen fordít afrikaiak képzésére, technológiai kapacitásai fejlesztésére. E konferencia egyik fő eredménye az volt, hogy Japán két regionális bázis kiépítését kezdte meg Afrikában. Egy járványok leküzdése elleni központot Kenyában, és az Ázsia–Afrika Befektetési Információs Központ létrehozása révén egy japán cégek számára indított befektetés-ösztönző centrumot Ghánában.

2003-ban a TICAD III konferencia újabb csomagot ajánlott Afrikának: Koizumi miniszterelnök többek között a segélyek és a szaktudások átadása tekintetében 12 milliárd USD összegről beszélt, valamint aláhúzta az *emberi biztonság* (human security) fontosságát, amelynek fejlesztése érdekében Japán a TICAD III öt éve alatt dedikáltan egymilliárd dollárt osztott szét támogatások formájában.

E tudatos japán lépésekre pontosan azokban az években került sor, amikor a nemzetközi közösséget leginkább a segélyezési kifáradással (aid fatigue) lehetett jellemezni. Talán emiatt is a TICAD rendkívüli innovációnak számított, és olyan esemény (egyben folyamat) fejlődött ki belőle, amely ténylegesen tudta kettős célkitűzését szolgálni: Japán globális középhatalomként való pozícionálását a posztbipoláris korban, illetve Afrika mérhető fejlődését, japán logika szerinti kézzel fogható fejlesztési projektek formájában. Az 1. Táblázat az eddigi öt TICAD részvételi számait összegzi.

1. Táblázat: A TICAD I-től a TICAD V-ig: Főbb számok, adatok

TICAD	Év	Afrikai országok	Donorok/partnerek más országok	Nemzetközi, regionális szervezetek, NGO-k, megfigyelők
I.	1993	48	31	41
II.	1998	51	26	72
III.	2003	50	38	100
IV.	2008	51	35	77
V.	2013	51	30	77

Ministry of Foreign Affairs, Japan (MOFA),²⁷ Kazuyoshi Aoki, „Japan & the TICAD Process”. *SAIIA Policy Briefing*, No. 66 (2013), 1-4. o. éd „TICAD V Special”. *The Japan Times*, Vol. 117. No. 40962. (2013), 1-8. o. Sajtó szerkesztés.

Mindezekkel együtt összességében a kép nem értelmezhető derűsnek Japán számára, ugyanis egészen 2013-ig maga a TICAD a japán társadalom egészének életében, beleértve a japán belpolitika és gazdaság szereplőit, nem hozta a nemzeti érdekek számára oly fontos és elvárt sikereket, eredményeket: maga a társadalom nem igazán látta saját maga számára

²⁷ Lásd: <http://www.mofa.go.jp/region/africa/ticad/list/index.html> és <http://www.mofa.go.jp/region/africa/ticad2/list/index.html>

fontosnak az afrikai fejlesztésben való addigi meghatározó japán szerepvállalást. A képet kissé árnyalja a 2008-as TICAD IV, ahol is mind a japán civil szektor, mind az üzleti élet képviselői az azt megelőző időszakhoz képest hangsúlyosabban vettek részt. E megközelítésekből szemlélve lesz igazán izgalmas áttekintenünk a következő részben a TICAD V csúcskonferenciára való készülődést, magát a konferenciát és annak kimeneti pontjait, eredményeit.

A TICAD V és egy új japán Afrika-politika lehetősége

Előljáróban fontoljuk meg a következőket: figyelembe véve, hogy Japánnak szüksége van számos ritka fémre, így például a platinára, krómra, vanádiumra (többek között a miniatűr motorok gyártásánál), valamint az ázsiai térségben zajló gyártási folyamatok során szüksége van nyersolajra, földgázra és egyéb fémekre, úgy tűnik, hogy a szigetország megtalálta „nemzeti érdekeit” Afrika fejlesztése tekintetében. Japán is – ahogyan más fejlett vagy éppenséggel feltörekvő gazdasággal rendelkező szereplői a nemzetközi térnek – függőségi viszonyba került Afrikával. Ahhoz, hogy az említett területeken maga is előbbre léphessen, továbbá, hogy megtarthassa világgazdasági, globális politikai pozícióit, sőt, egyéb versenyképességi pozíciókat szerezhesen, szükséges Afrikát fejlesztenie, az „afrikai szálát” részben kézben tartania.

A 2013-as ötödik konferenciára való felkészülésben kiindulási pontként kezelte a japán kormány azt a tényt, hogy a TICAD-folyamatban a japán privát szektor képviselői az 1993 óta eltel két évtizedben jóformán nem vettek részt. Nem is tehetett másként, hiszen azáltal, hogy a 21. század első évtizedének végére gazdasági értelemben Afrika a világ harmadik leggyorsabban növekvő régiójává vált, ahogyan arról például a McKinsey Global Institute *Lions on the move* című elemzése²⁸ is részletesen szólt, érezhető belső nyomás nehezedett a kormányra hazai üzleti körökből. Nem sokkolt senkit tehát Shinzo Abe miniszterelnök kijelentése, miszerint azt akarja, hogy országa „[minél] magasabbra szálljon kéz a kézben egy dinamikusabb Afrikával.”²⁹ Egy olyan kontinenssel, amely többé már nem a „reménytelenség” helye, hanem éppen a „felemelkedésé”, és ahol egyre többen vannak azok, akik saját felemelkedésüket kézbe akarják (és tudják) venni – a gyarapodó afrikai középréteg –, melynek sikeres megvalósításához partnereket keresnek.³⁰ Japán egyébként a részvételi tempón is igyekezhet változtatni, ugyanis e szempontból is számottevő kihívókra talált a feltörekvő Kína, India, Dél-Korea, Brazília, vagy éppen Törökország államai tekintetében, melyek mindannyian jelentős mértékben befolyásolják a nemzetközi rendszer új dinamikáját.³¹ Amennyiben ezt Afrikára vetítjük, a cselekvésre ösztönző változások egyértelműen érzékelhetők.

²⁸ McKinsey Global Institute: „Lions on the move: The progress and potential of African economies”. 2010 június. http://www.mckinsey.com/insights/africa/lions_on_the_move, internetről letöltve: 2013. október 1.

²⁹ Shinzo Abe: „Africa and Japan: A true win-win duo”. *The Japan Times*, Vol. 117. No. 40962. (2013), B1. o. Ezzel a mottóval illette a japán kormány az ötödik TICAD-ot is: „Hand in hand for a More Dynamic Africa”.

³⁰ Albrecht Conze: „Watch Out for the Lions Club. An Unexpected Triumph in Africa”. *Harvard International Review*, Vol. 34. No. 4. (2013), 21. o.

³¹ E témában lásd: Tarrósy István: „A globális nemzetközi rendszer „új fizikája””. *Le Monde Diplomatique*, Vol. 3. No. 7. (2011), 1-15. o. <http://www.magyardiplo.hu/2011-augusztus/511-a-globalis-nemzetkoezi-rendszer-uj-fizikaja-i-resz>, internetről letöltve: 2013. október 1.

Az ötödik Tokiói Nemzetközi Afrikai Fejlesztési Konferenciára 2013. júniusában 51 afrikai nemzet, 30 donor és partnerország, valamint 77 egyéb szervezet vett részt.³² A csúcson végére elfogadott *Jokohamai Akcióterv 2013–2017* dokumentum hat területre koncentrál, amelyek valójában a japán kormány Afrika-prioritásai. Ezek a: 1. a privát szektor által vezérelt növekedés; 2. felgyorsított infrastruktúrafejlesztés a 3. fenntartható és rugalmas fejlődés, valamint kapacitásfejlesztés, illetve 4. a farmerek helyzetbe hozása, tehát a mezőgazdasági fejlődés érdekében; továbbá 5. egy „bevonó” (helyi részvételre ösztönző) társadalom létrejöttének elősegítése a szegénység (további) csökkentése és az alapvető emberi igények szélesebb körben történő kielégítése révén, ezáltal az oktatási, egészségügyi és vízgazdálkodási szektorok fejlesztése; és általában a 6. béke, stabilitás, demokrácia és jó kormányzás, mint az előzőeket is átölelő keret hosszú távon értelmezhető támogatása, fejlesztése. Az Akcióterv igazából megújította Japán eredeti ikerelvét (twin principles) az afrikai saját, afrikaiak által „tulajdonolt” fejlesztésről és a nemzetközi partnerség fontosságáról.³³ Ezen elvek érvényre jutását a már említett humán biztonság megvalósítása érdekében az ENSZ és szakosított szervezete, az United Nations Development Programme (UNDP), valamint a nemzetközi donorközösség is egyaránt fontosnak tartják.

Humán biztonság: a japán afrikai fejlesztés egyik sarokköve

A humán biztonság kapcsán szükségszerű egy rövid kitekintést tennünk, hogy jobban érthessük a japán afrikai fejlesztési koncepció egyik sarokkövét. A fejlesztési szakirodalom is jelzi, hogy a biztonság általában kritikus pontja bármiféle fejlődésnek, és alapköve a fenntarthatóságnak. A biztonság fogalmának egy új, összetett dimenzióját jelenti az emberi (humán) biztonság fogalma, amelynek elfogadottságát és alkalmazását az ENSZ nagymértékben támogatja. E megközelítés szerint a hangsúly az egyének biztonságára, nem pedig az államok, nemzetek biztonságára. Afrikában e kérdéskör kiegészül a regionális biztonság fogalmával, amely összefüggésben van a regionális integrációt célzó elképzelések megvalósításának lehetőségével. A világszervezet nyomatékkal rögzíti, hogy „a környezeti instabilitás, a szegénység, az éhínség és elnyomás nem pusztán kritikus biztonsági kérdések, hanem egyszerre forrásai és következményei is a konfliktusoknak. A [humán biztonság fogalmában testet öltő új] felismerés újrhangsúlyozza az államok felelősségét és kötelezettségét, hogy biztosítsák állampolgáraik biztonságát.”³⁴

A Nobel-díjas Amartya Sen által is vallott fogalom az emberek mindennapjaiban jelentkező új globalizációs kihívások összetettségét igyekszik leképezni, ezért is foglal egybe olyan tételeket, mint a túlélés, az emberi élet méltósága, az egészség, a béke, a tolerancia, az egyenlőség, a szolidaritás, és általában „az élet minősége”. Sen hivatkozik a volt japán miniszterelnök, Keizo Obuchira, aki 1999-ben egy nemzetközi, Ázsia jövőjével foglalkozó konferencián a következőt mondta: „Leginkább abban bízom, hogy az emberek legyenek

³² Adatok forrása: Ministry of Foreign Affairs, Japan (MOFA) és The Japan Times.

³³ Itt tehát az ownership és a partnership elvének kettőségéről van szó.

³⁴ Botz László: „A magyarországi biztonsági rendszer és elemeinek helyzete és felkészültsége a várható fenyegetések elhárítására”. Tanulmány, 2007. 6-7. o. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont <http://www.mtaki.hu/data/files/902.pdf>. Internetről letöltve: 2013. október 8.

képesek élni saját kreatív életüket minden olyan félelemtől mentesen, amely életben maradásukat veszélyeztetné, méltóságukat megtépázhatná.”³⁵ A valódi fejlődés is az emberekről kell, hogy szóljon, és ez a kitétel Afrikában hatványozottan igaz, ugyanis, ahogyan Goran Hyden fejti ki: „az afrikai társadalmakban nagyban különbözik a felelőségek, így például a tulajdonjogok, az ellátás, a gyereknevelés leosztása a családi egységek vonatkozásában a világ más régióitól [...] és e szintek vizsgálata növekvő mértékben ébreszti rá a nemzetközi közösséget, hogy a helyi erőforrások felhasználásába, eleve azok megtervezésébe kiemelten kell bevonni a mikroközösségeket.”³⁶ A fejlődés új paradigmája arról szól, hogy az szorosban kapcsolódik a biztonsághoz, de olyan módon, ahogyan azt maguk az afrikaiak látják relevánsnak saját jelenük és jövőjük szempontjából. Japán a TICAD-folyamatban ezt az elvet hatványozottan helyezi előtérbe, különösen a saját tulajdonú fejlődés célját prioritásként kezelve. Ez utóbbira erősített rá Helen Clark UNDP-vezető is, aki a fejlesztési segélyek elosztását felügyelő intézmény, a Japán Nemzetközi Együttműködési Ügynökség (JICA) szimpóziumán emelte ki: „a legutóbbi TICAD megvalósításába társszervezőként bevonásra került az Afrikai Unió. Ez a lépés az egész TICAD-folyamat azon erőfeszítésének reflexiója, amely az afrikaiak saját maguk által tulajdonolt fejlődését támogatja”.³⁷

A TICAD – ahogyan a nemzetközi rendszer egésze – változik, és mára határozottan akció- és eredményorientált programokkal dolgozik.³⁸ A 2013-as Jokohamai Nyilatkozat pedig kiemeli a folyamat számára stratégiai fontosságú (beavatkozási) területeket: „Afrika saját erőfeszítéseinek támogatása; a nők helyzetbe hozásának előmozdítása; gyarapodó számú lehetőség a fiatalok számára; a 'humán potenciál' fejlesztése figyelembe véve annak összetettségét; konfliktusok megelőzése; békefenntartás; posztkonfliktusos újjáépítés és fejlesztés; a terrorizmus és a tiltott kereskedelem visszaszorítása.”³⁹

Sok japán fejlesztésben érintett szereplő úgy vélekedik, hogy a nők helyzetbe hozása és széles körű bevonása kulcskérdés a kontinensen végrehajtható hosszú távú fejlesztésekben. Lakshmi Puri, az ENSZ Women (Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women) szervezetének megbízott vezetője (többek között volt magyarországi indiai nagykövet) ezzel kapcsolatban határozott meggyőződésének adott hangot a TICAD V második napján. Beszédében kiemelte, hogy az ötödik konferencia gender stratégiája, annak minden egyes

³⁵ Amartya Sen: „Why human security?”. Transcribed text of the address delivered at the International Symposium on Human Security in Tokyo, 28 July 2000. 1. o.
<http://sicurezzaambientale.gruppi.ilcannocchiale.it/mediamanager/sys.group/447/filemanager/Sen2000.pdf>, internetről letöltve: 2013. október 8.

³⁶ Goran Hyden: „Local Governance and Economic-Demographic Transition in Rural Africa”. *Population and Development Review*. No. 15, Supplement: Rural Development and Population: Institutions and Policy, 1989. 194-195. o.

³⁷ Lásd: Helen Clark: „Africa – Keynote Address”. JICA Symposium on TICAD, United Nations University HQ, Tokyo, 30 November 2012. <http://www.undp.org/content/undp/en/home/presscenter/speeches/2012/11/30/helen-clark-keynote-address-at-the-jica-symposium-on-the-tokyo-international-conference-for-african-development-ticad-/>, internetről letöltve: 2013. március 22.

³⁸ Lásd: MOFA: „Yokohama Declaration 2013. Hand in Hand with a More Dynamic Africa”. 3 June 2013. http://www.mofa.go.jp/region/page3e_000053.html, internetről letöltve: 2013. június 7.

³⁹ U.o.

elemével „nem csupán a termelékenységre és a gazdasági növekedésre lesz jótékony hatással, hanem szociális és környezeti előnyöket jelent majd az afrikai közösségek számára.”⁴⁰

A 2013-as tanácskozás témái között ugyancsak kiemelt fontossággal bírt a tengerészeti és tengeri kereskedelmi fejlesztések köre, különösen a Szomália partjai mentén felerősödött kalóztevékenység visszaszorításával együtt. Mindkettő Afrikának és Japánnak is érdeke, sőt, az egész nemzetközi közösség számára meghatározó fejlesztési kérdés, ugyanis az e vizeken folytatott tengeri kereskedelem a világkereskedelem szerves része, továbbá biztonsági feladatokat jelent globális értelemben. Koji Sekimizu, a Nemzetközi Tengerészeti Szervezet (IMO) főtitkára szerint „a tengeri közlekedés az afrikai kereskedelem létfontosságú mozzanatja, amely nélkül az afrikai fejlődés elképzelhetetlen.”⁴¹ Ráadásul figyelembe szükséges venni azt is, hogy a „kalózok célja eddig a váltságdíjak kikényszerítése volt, de nem zárható ki az sem, hogy a jövőben hajókat pusztítanak el csak azért, hogy jelezzék a világnak, fenyegetéseiket komolyan kell venni.”⁴² Ez pedig számos esetben környezeti katasztrófákat eredményezhet, ahogyan azt például a Takayama „japán tanker elleni sikertelen támadás” története is mutatta: „a hajó üzemanyagtartályaiból jelentős mennyiségű gázolaj ömlött a tengerbe.”⁴³ Valamennyi említett példa azonnal kínálja magát a japán kormány által a TICAD keretében (is) szorgalmazott „háromszög” együttműködésre.

Elég nagy a japán háromszög Kína számára is?

A japán fejlesztési kormányzat régóta kedveli a háromszög-együttműködéseket, mert azt gondolja, hogy a konstrukció nem csak az afrikaiak számára képes adekvát megoldások közös megtalálására, hanem hozzájárul ahhoz is, hogy Japán fokozatosan fejlessze jószomszédi/partneri kapcsolatait a délkelet-ázsiai nemzetekkel. Példaértékű, egyfajta zászlóshajóként tekint ebben a környezetben Japán az eleddig rendkívül sikeresen épülő „Nacala Folyosó Fejlesztési Program” elnevezésű háromszög-projektre, melyben Mozambik mellett Brazíliával kooperál. Nacala egyébként Durban után a második legjobb természetes mélyvízű kikötője a térségnek, így könnyedén – jelentős mederátalakítás nélkül – fejleszthető tovább egy jól felszerelt, infrastrukturálisan megfelelően ellátott nemzetközi kereskedelmi csomóponttá. Ez a kezdeményezés, illetve a kenyai „Mombasa folyosó” a JICA szerint rendelkezik a potenciállal, hogy regionális „speciális gazdasági zónává” alakuljon, melyekre gyakran hivatkoznak úgy mint fejlődési folyosók, amelyek kulcsfontosságú természeti

⁴⁰ Lásd: Lakshmi Puri: „Women’s role in sustainable growth and development, peace and security in Africa”. 3 June 2013. <http://www.unwomen.org/en/news/stories/2013/6/lakshmi-puris-remarks-at-ticad-v-womens-role-in-africa>, internetről letöltve: 2013. június 7.

⁴¹ Lásd: Sekimizu Koji, 2 June 2013.

<http://www.imo.org/MediaCentre/SecretaryGeneral/SpeechesByTheSecretaryGeneral/Pages/ticad-v.aspx>, internetről letöltve: 2013. június 7.

⁴² Besenyő János - Kis Álmos Péter: „Kelet-Afrika tengeri farkasai – A szomáliai kalózok fénykora”. *Afrika Tanulmányok*, Vol. 3. No. 3-4. (2009), 55. o.

⁴³ Uo.

erőforrások kiaknázására létrejövő beruházások, kiterjedt infrastruktúrafejlesztési hozzájárulásokkal.⁴⁴

Lehetséges háromoldalú együttműködések Japán, Afrika és Kína között már egy ideje napirenden szerepelnek, különösen amiatt, hogy mindegyik szereplő érdeke egy biztonságos(abb) és kiszámítható(bb) Afrika „felépítése”, ezáltal egy új afrika kép kialakításához való hozzájárulás.⁴⁵

A háromszögek kialakításának koncepciója az elmúlt években Japán oldaláról kiegészült egy regionális látásmóddal, felértékelődnek ugyanis a regionális gazdasági közösségek a szigetország számára is (annak ellenére, hogy a múltban kizárólag a kétoldalú kapcsolatfejlesztés dominált). Kelet-Afrika hangsúlyos területet jelent Japánnak – itt „puha infrastruktúra” kiépítését támogatja, például határátkelő pontok formájában. Japán lépésről lépésre alakította ki kapcsolatát a Dél-afrikai Fejlesztési Közösséggel (SADC), illetve a Kelet-afrikai Közösséggel (EAC), amelynek arushai központjában az EAC mellett működő főállású hivatalnoki pozíciót is létesített. Ichiro Tambo szerint Japán „mindig regionális szemlélettel alakítja ki az általa finanszírozott projekteket – egyre kevésbé érdekes számára a csupán csak a nemzeti kontextus.”⁴⁶

Ezen afrikai háromszög-projektekben Japán előszeretettel kooperál más ázsiai országokkal – szorgalmazva a Dél-Dél együttműködést –, vagy több donort felvonultató nemzetközi intézményekkel, szervezetekkel. A néha túlzott jelzőkkel minősített japán-kínai rivalizáció diskurzusát tekintve jogosan merül fel a kérdés, vajon gondolhatja-e bárki is komolyan azt, hogy Kína befér egy Japán által szorgalmazott többszereplős együttműködési keretbe, amely a felfokozott versengés továbbberősítése helyett több kooperációt eredményezhet a felek között. Ezidáig, tényszerűen, többek között Tone megfogalmazásában „a sino-japán kapcsolatokat az együttműködés és a versengés összetett keveréke jellemezte.”⁴⁷ Ugyan valóban nem kedvez a kapcsolatfejlesztésnek a Kelet-kínai-tengeren fekvő Diaoyu/Szenkaku-szigeteknél kialakuló területi vita, a háromoldalú japán-kínai-afrikai együttműködés természetesen működik. Ahogyan Motoki Takahashi professzor kiemeli, „a kínaiak régóta igyekeznek merítkezni a japán fejlesztési tapasztalatokból, intézmények közötti kooperáció és akadémiai cserekapcsolatok révén egyaránt.”⁴⁸ Mindez pedig a hosszabb távon értelmezhető reláció egy tervezhető dimenzióját jelenti.

A japán-kínai rivalizáció kérdését is érdemes egy magasabb szintre emelve, a szélesebb értelemben vett hatalomelosztás kontextusában vizsgálni, hiszen Japán, Kína és más nemzetek

⁴⁴ Lásd: Hiroshi Kato: *For Inclusive and Dynamic Development in Sub-Saharan Africa: Challenges and Responses, Executive Summary*. JICA Research Institute, For Inclusive and Dynamic Development in Sub-Saharan Africa, 2013. 8. o.

⁴⁵ Lásd még a témában: Tarrósy István: „Two Giants on the Same Soil: A Closer Look at Afro-Asian Relations via Comparing Chinese and Japanese Involvement in Tanzania”. *Portuguese Journal of International Affairs*, Vol. 6 (2012) 52-63. o.

⁴⁶ A szerző interjúja 2010. november 10-én készült a JICA tokiói központjában. A beszélgetés idején Ichiro Tambo a TICAD folyamatért felelős iroda vezetője volt a főigazgató egyik vezető munkatársaként. A TICAD V idején már a JICA főtitkára volt.

⁴⁷ Christopher B. Johns Tone: „Japan’s Asia policy in a time of growing Chinese power”. *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International & Strategic Affairs*, Vol. 21. No. 3. (1999), 383. o.

⁴⁸ A szerző interjúja Motoki Takahashi professzorral, a Kobe University Graduate School of International Cooperation Studies oktatójával. Az interjú rögzítésének ideje: 2013. május 16.

esetében is „az Afrikával kapcsolatban megfogalmazott politikáik részét képezik szélesebb külpolitikai célkitűzéseiknek, ambícióiknak”.⁴⁹ A Fareed Zakaria által megfogalmazott poszt-amerikai világban a különböző hatalmi képességek (pl. az ipari, pénzügyi, kulturális értelemben véve is) elosztásának képessége egyre több hely és erő által irányított centrumokba tevődik át.⁵⁰ Japán sem tehet mást – hiszen láttuk, ragaszkodik nagyhatalmi pozíciójához – mint „Afrikában és más fejlődő térségben nagyobb befolyást igyekszik szerezni,”⁵¹ értekezésünk szerint Afrika esetében mindezt a TICAD-folyamattal és a hozzá kapcsolt innovatív fejlesztéspolitikai eszköztárral. Politikája kivitelezésében azonban nem árt körültekintően építkeznie.

Takahashi az „üzletszerű együttműködés” alternatívájára hívja fel a figyelmet több olyan példát is említve, amikor Japán Jén alapú kölcsönökből finanszírozott projektekben a kivitelezési tendert kínai cégek nyerték el. „Könnyebb elképzelni ilyen üzletszerűen felépített eseteket az együttműködés kapcsán,” vélekedik. Ügyelnie kell a japán félnek azonban a megfelelő menedzsmentre és kommunikációra, ugyanis nem egy esetben történt meg az, ami például egy kenyai útfejlesztési projektben a szalag átvágásakor, hogy a helyieknek fogalma sem volt arról, ki a japán, ki a kínai, a kínaiak pedig „nem viselkedtek korrekt módon és a helyi közösség azt hitte, hogy újabb kínai fejlesztést adtak át.”⁵²

Ahogy az elemzésünk legelején említettük, a japán fejlesztési kormányzat (talán ezekből az esetekből is tanulva) egyre nagyobb erővel ügyel a japán finanszírozású afrikai projektek monitoringjára, nyomon követésére, valamint a létrehozott fejlesztések megfelelő fenntartásának esélyeire. E gondolatmenetet zárva teljesen egyértelmű, hogy a három- és többoldalú együttműködéseknek van értelme. A japánok által szorgalmazott háromszögben való gondolkodás jó lehetőséget kínál arra is, hogy Kína – a többek között az USA által is oly hően áhított – „felelősségteljesen viselkedő” tagja legyen a donor közösségnek.

Összegzés

A tanulmány részletesen megmutatta, milyen történelmi kontextusban és összetett megfontolások mentén fejlődött a Tokiói Nemzetközi Afrikai Fejlesztési Konferencia. Mint minden egyes eddigi TICAD találkozónál, a legutóbbi TICAD V részben fontos PR-gyakorlat volt a kormány számára, mind otthon, mind a szélesebb értelemben vett nemzetközi közösség számára. Azáltal, hogy Japán részletes és konkrét akciótervvel zárta a tanácskozást, megerősítette pragmatikus hozzáállását az afrikai fejlődés érdekében, lehetőséget kínálva olyan üzleti szinergiáknak, amelyekkel viszont saját gazdaságának szereplőit elégítheti ki. Amennyiben képes marad következetesen végigvinni az elkövetkező öt év új Afrika-politikáját,

⁴⁹ Caroline Rose: „Discourses on Japan and China in Africa: Mutual Mis-Alignment and the Prospects for Cooperation”. *Japanese Studies*, Vol. 32. No. 2. (2012), 222. o.

⁵⁰ Lásd: Fareed Zakaria: *The Post-American World. Release 2.0*. W.W. Norton & Company, 2012.

⁵¹ Howard Lehman: „Japan’s Foreign Aid Policy to Africa Since the Tokyo International Conference on African Development”. *Pacific Affairs*, Vol. 78. No. 3. (2005), 440. o.

⁵² A szerző interjúja Motoki Takahashi professzorral. Az interjú rögzítésének időpontja: 2010. november 17.

továbbra is mérvadó szereplője marad a nemzetközi fejlesztéspolitikának, egyúttal vitathatatlan tematizáló erőként kell minden versenytársának számolnia vele.

Az afrikai fejlesztések területén Japán status quo hatalommá nőtt a 20. század végéig, és az akar maradni a 21. században is. A japán külpolitikai arhcitektúrát vizsgálva a TICAD vitán felül álló módon egyedi megoldás, mások számára is mintát mutató kezdeményezés. Az elmúlt öt TICAD kimeneti pontjaiként felmutatható dokumentumok, akciótervek – ahogyan a 2. Táblázat mutatja – mind ezt támasztják alá. Ahogyan azonban számos japán szakértő értékeli, a TICAD pozíciója még mindig meglehetősen gyenge a japán diplomácián belül, mert Japán sokkal nagyobb erőket fordít az ázsiai szomszédaival, az USA-val és az EU-val kialakított partnerségeinek továbbfejlesztésére. Tokiónak látens félelmei vannak azzal kapcsolatban, hogy az USA-val meglévő stratégiai szövetség meggyengül, ezért is volt nagy jelentőségű a 2013 október elején született megegyezés a két ország közötti védelmi szövetség megerősítéséről.⁵³

2. Táblázat: A TICAD-folyamat tematikus csomópontjai és politikái

TICAD	Témák	Politikák, elfogadott dokumentumok
I.	Ázsiai tapasztalat és afrikai fejlődés	Tokiói nyilatkozat az afrikai fejlődésről
	Jó kormányzás	
II.	Társadalmi-gazdasági fejlődés	Tokiói akcióterv
	Humán kapacitásfejlesztés	
III.	Humán biztonság	A TICAD 10. évforduló kapcsán elfogadott nyilatkozat
	Afrikai saját tulajdon	
IV.	A gazdasági növekedés gyorsítása	Jokohamai nyilatkozat
	A humán biztonság megalapozása	Jokohamai akcióterv
	Környezeti és klimatikus változások	TICAD nyomonkövetési mechanizmus
V	A gazdasági növekedés fellendítése	Jokohamai nyilatkozat 2013
	Az infrastruktúrát és kapacitásokat érintő fejlesztések felgyorsítása	Jokohamai akcióterv 2013-17
	Farmerek helyzetbe hozása	
	Fenntartható és rugalmas növekedés	
	Bevonó társadalom létrehozása	
	A béke, stabilitás, demokrácia és jó kormányzás támogatása	

Források: MOFA, www.ticad.net

⁵³ Lásd: Jennifer Steinhauer - Martin Fackler: „U.S. and Japan Agree to Broaden Military Alliance”. *The New York Times*, 3 October 2013. <http://www.nytimes.com/2013/10/04/world/asia/japan-and-us-agree-to-broaden-military-alliance.html?pagewanted=all& r=0>, internetről letöltve: 2013. október 9.

A cikk írásakor elmondható, hogy a TICAD filozófiája kristályosodott, és ma már inkább üzletcentrikus, mintsem segélyorientált, a japán kormány pedig igyekszik egyensúlyozni a donor státusz és viselkedés, valamint azon ösztönző nemzeti motor feladat között, amely a japán cégeket igyekszik bátorítani és helyzetbe hozni, hogy afrikai piacokra lépjenek. Azáltal viszont, hogy a megváltozott interpoláris nemzetközi környezetben egyre többen igyekeznek az afrikai kontinensen lábaikat megvetni, Tokiónak ismét újítania szükséges. Kweku Ampiah szerint ezt úgy kell megoldania, hogy (újra) „megerősíti az afrikai tulajdonlásra és partnerségre vonatkozó ikerkonceptióját”⁵⁴ és még inkább kézzel fogható, pragmatikus eredményekre törekszik. Ma talán még relevánsabbnak hangozhatnak Lehman szavai a TICAD célrendszerével kapcsolatban: „Japán hármas célt kívánt megvalósítani [az első TICAD-ok] megszervezésével. Egyrészt tisztán látta Afrika humanitárius segélyigényeit, és gazdasági erejére támaszkodva felismerte annak lehetőségét, hogy a nemzetközi közösség egésze számára pozitív segélyezési környezetet képes létrehozni. Másrészt, Japán fő globális hatalomként akarta magát láttatni és elfogadtatni a nemzetközi szereplőkkel. Harmadrészt, kibontandó stratégiai tervét az ázsiai geopolitikai térben mint annak meghatározó hatalmi tétele, használni kívánta a TICAD platformját az ún. ázsiai fejlesztési modell előtérbe helyezésére.”⁵⁵

⁵⁴ Kweku Ampiah: The Ideological, Political and Economic Imperatives in China and Japan's Relations with Africa. In: Kweku Ampiah - Sanusha Naidu (szerk.): *Crouching Tiger, Hidden Dragon? Africa and China*. University of KwaZulu-Natal Press, 2008. 324. o.

⁵⁵ Lehman: i. m. 427. o.

Soltész Béla:

Migránsok: A nemzetközi fejlesztési együttműködés új szereplői?

Míg a nemzetközi fejlesztési együttműködés állandó forráshiánnyal küszködik, a fejlett országokban dolgozó migránsok által hazautalt pénz egyre nagyobb szerepet játszik a fejlődő országok gazdaságában. Az egyéni migráns hazautalások jellemzően az otthon maradt családtagok életfenntartási kiadásait fedezik, a migráns szervezetek kollektív hazautalásai azonban nagyobb léptékű fejlesztési projektek (iskolák, utak, kórházak) megvalósításához is hozzájárulhatnak. A nemzetközi fejlesztési segélyezéssel ellentétben a migráns hazautalások nem függenek politikai és intézményi struktúráktól, mozdítórugójuk pedig a migránsok és családtagjaik közti szolidaritás. Természetüknél fogva azonban a magánjövedelemnek számító migráns hazautalások nem helyettesíthetik a nagyobb volumenű, szélesebb társadalmi csoportokat célzó fejlesztési segélyeket. A jövő közpolitikai kihívása a migráns hazautalások és a nemzetközi fejlesztési segélyezés komplementerré tétele.

Bevezetés. A migráció szerepe a nemzetközi fejlesztési együttműködésben

2000 szeptemberében az ENSZ Millenniumi Csúcstalálkozóján a résztvevő államok elkötelezték magukat a fenntartható fejlődés és a globális egyenlőtlenségek csökkentése mellett. A Millenniumi Fejlesztési Célok (Millennium Development Goals, MDG) névre keresztelt cselekvési terv¹ 15 év alatt történő megvalósításának sikere a periódus végéhez közeledve erősen kétségesnek látszik, amint az Ban Ki-Moon, az ENSZ főtitkárának értékelőjéből is kitűnik.² Az OECD DAC tagállamok által a fejlődő országok részére nyújtott hivatalos fejlesztési segély (ODA) 2010 óta folyamatosan csökken, a tagországok 2012-ben összesen 125,6 milliárd dollárt, bruttó nemzeti jövedelmük (GNI) 0,29%-át költötték nemzetközi fejlesztési

* Soltész Béla az ELTE spanyol-portugál és a Budapesti Corvinus Egyetem nemzetközi tanulmányok szakán végzett, jelenleg ez utóbbi egyetemen a Nemzetközi Kapcsolatok Doktori Iskola doktorjelöltje. Ösztöndíjasként a spanyolországi Zaragozai Egyetemen, a berlini Ibero-Amerikai Intézetben, a santiagoi Chilei Egyetemen és a tolucai Mexiquense Kollégiumban tanult. Szakmai gyakorlatát a Külügyminisztérium Dél-Európa Osztályán töltötte. Kutatási területe Spanyolország, Portugália és Latin-Amerika jelenlegi politikai és társadalmi viszonyai, a nemzetközi migráció, a nemzetközi fejlesztési együttműködés és a globális egyenlőtlenségek.

¹ Az MDG nyolc célt fogalmaz meg: A szélsőséges szegénység és éhínség felszámolását, a mindenkire kiterjedő alapfokú oktatás biztosítását nemek közti egyenlőség és a nők felemelkedésének előmozdítását, a gyermekhalandóság csökkentését, az anyai egészségügy javítását, a HIV/AIDS, a malária és más betegségek elleni küzdelmet a környezeti fenntarthatóság biztosítását és a globális partnerség kialakítását a fejlesztés érdekében.

² Ban Ki-Moon: *Keeping the promise: a forward-looking review to promote an agreed action agenda to achieve the Millennium Development Goals by 2015*. Az ENSZ főtitkárának jelentése az ENSZ Közgyűlése számára, 2010. február 12. http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/64/665, internetről letöltve: 2013. augusztus 8.

együttműködésre³, ami messze elmarad attól a korábbi vállalásuktól, hogy GNI-uk 0,7%-át különítik el ilyen célra.⁴

Az államok finanszírozási szerepvállalásának csökkenése mellett viszont – épp az elmúlt évtizedben – dinamikus növekedésnek indult a nem állami szereplők által a fejlődő országokba küldött pénz összege. Ezen összeg egyik részét a multinacionális vállalatokon belüli pénzmozgások alkotják, amelyek – a ritka esetektől eltekintve, amikor céljuk a zöldmezős beruházások finanszírozása – pozitív hatása a célországok fejlődésére erősen megkérdőjelezhető. Az összeg másik része azonban egyéni átutalásokból származik: küldői a migránsok, vagyis egyszerű emberek, akik a fejlett országokban dolgoznak, személyes jövedelmük egy igen jelentős részét pedig hazaküldik a származási országukban maradt családtagjaik részére. A migránsok hazautalásainak összege 2012-ben 406 milliárd dollár volt a fejlődő országokba, és már a gazdasági világválság előtt is az ODA kétszeresét tette ki⁵, és bár a válság csökkentette a hazautalások összegét, a migránsok a fejlett országok állampolgáraihoz képest jóval alacsonyabb fogyasztási kiadásai és nagyobb megtakarítási hajlandóságuk révén sokkal kevesebbet csökkentették a hazautalásaik összegét, mint amennyit a fejlett országok teljes lakosságának megtakarítás-csökkentése alapján várni lehetett⁶.

A válság nyomán a gyengélkedő gazdaságú fejlett államok segélyezési hajlandósága alábbhagyott, így az ODA abszolút értéke csökkent, két okból. Egyrészt a donor országok a költségvetési megszorítások során az elsők között csökkentették a nemzetközi fejlesztési együttműködésre szánt összegeket, másrészt, mivel a vállalások a GNI százalékában kerültek meghatározásra, a gazdasági recesszió a vállalt összegek abszolút értékét is csökkentette⁷. Mindezek miatt a nemzetközi fejlesztési együttműködésben minden eddiginél nagyobb igény merült fel a hagyományos, állami eredetű segélyezés mellett a fejlesztési tevékenységek alternatív forrásokból való finanszírozására. Ezen lehetséges források igen változatos képet mutatnak: a nemzetközi pénzmozgásokra kivetett, alacsony összegű Tobin-adótól a környezethasználati adóig, a Speciális Lehívási Jogok (SDR) fejlesztési célú allokációjától a globális lottóig számos elképzelés merült fel a szakértők részéről.⁸

A tervek megvalósításához szükséges politikai akarat azonban továbbra is hiányzik az azok végrehajtására egyedül képes államok részéről, ami alapján kijelenthetjük, hogy nagy valószínűséggel az ODA és egyéb, állami szinten garantált fejlesztési finanszírozási források nem fognak jelentősen bővülni a közeljövőben. Mindezek mellett a nemzetközi fejlesztési együttműködés egyes kritikusai – a *post-development* irányzat – arra is felhívták a figyelmet, hogy mai formájában a segélyezési gyakorlat sok esetben a fejlődő országok

³ OECD DAC <http://www.oecd.org/newsroom/aidtopoorcountriesslipsfurtherrasgovernmentstightenbudgets.htm>, internetről letöltve: 2013. augusztus 8.

⁴ OECD DAC List of Aid Recipients, 1993, http://www.oecd.org/document/55/0,3746,en_2649_34447_35832055_1_1_1_100.html, internetről letöltve: 2013. augusztus 8.

⁵ *Migration and Remittances Factbook 2011*. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2012.

⁶ World Bank <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2012/11/20/developing-countries-to-receive-over-400-billion-remittances-2012-world-bank-report> internetről letöltve: 2013. augusztus 8.

⁷ Kiss Judit: *A magyar nemzetközi fejlesztéspolitika válság idején*. A HAND Fejlesztési Civil Szövetség kiadványa, 2010. január, www.hand.org.hu, internetről letöltve: 2013. augusztus 8.

⁸ A. B. Atkinson (ed.): *New Sources of Development Finance*. Oxford University Press, 2004.

kiszolgáltatottságát, függőségét konzerválják, valamint egy olyan gazdaság- és társadalomszervezési racionalé mentén működnek, amely nem felel meg sem ezen országok társadalmi és gazdasági valóságának, sem pedig érdekeinek.⁹

Ebben a kontextusban a migráns hazautalások egyre inkább megkerülhetetlen elemét képezik a nemzetközi fejlesztési együttműködés jövőjével kapcsolatos diskurzusnak. Az ODA-val ellentétben azonban a migránsok hazautalásai magánjellegű, kis összegű tőkemozgások, amelyek nem valamiféle tudatos fejlesztési projekt vagy program megvalósítását szolgálják, hanem az egyes háztartások – javarészt fogyasztási – kiadásának fedezését. Hogy ezt pozitív vagy negatív aspektusként értékeljük-e, arról a szakirodalomban számos, egymással ellentétes véleményt találhatunk. A fejlesztési segélyek többnyire egy tágabb fejlesztéspolitikai kontextusba illeszkednek, és kedvezményezettjei nem az egyes egyének – legalábbis elvi szinten – hanem a közösségek.¹⁰ A migránsok hazautalásai azonban sokszor életképtelen gazdasági struktúrák fenntartásához járulnak hozzá, a háztartások megnövekedett jövedelme pedig többnyire nem a befektetések, hanem a fogyasztás növekedését eredményezi, megemeli az árszínvonalat és növeli a közösségen belüli jövedelmi egyenlőtlenségeket. Vitathatatlan ugyanakkor, hogy az érintettek szabadon dönthetnek a jövedelmük felhasználásának módjáról, vagyis szemben a sokszor elhibázott segélyezési programokkal, a pénz valóban oda kerül, ahova küldői szánják. A megnövekedett fogyasztás továbbá, multiplikátor hatása révén, az egész közösség számára előnyös következményekkel jár, nem is beszélve azokról az esetekről, amikor a fogyasztás – beleértve a létszükségleti cikkeket is – más forrásból nem lenne finanszírozható.¹¹ A fejlesztési segélyek és a hazautalások egyes aspektusainak összehasonlítása az 1. táblázatban látható.

1. táblázat: A fejlesztési segélyek és a migránsok hazautalásainak összehasonlítása

	Fejlesztési segély	Hazautalás
<i>Forrás</i>	Fejlett ország kormányzata	Fejlett országban dolgozó migráns
<i>Cél</i>	Fejlődő országban létrehozott projekt	Fejlődő ország háztartásai
<i>Csatorna</i>	Hivatalos	Privát
<i>Allokációs döntéshozatal</i>	Politikai, formalizált	Egyéni, informális
<i>Pozitív aspektusok</i>	Tudatos fejlesztési stratégia, makroszintű megközelítés, össztársadalmi érdekek figyelembe vétele	Az érintettek szabadon dönthetnek a felhasználás módjáról, háztartások jövedelemnövekedésének multiplikátor hatása, gazdasági válságnak ellenálló nemzetközi jövedelemtranszfer
<i>Negatív aspektusok</i>	Helyismeret hiánya, politikai motiváltság, korrupció	Életképtelen gazdasági struktúrák fenntartása, presztízs fogyasztás,

⁹ Arturo Escobar: *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*, Princeton University Press, 1995 és Gilbert Rist: *The History of Development: From Western Origins to Global Faith*, Expanded Edition, Zed Books, 2003.

¹⁰ Paragi Beáta – Szent-Iványi Balázs – Vári Sára: *Nemzetközi fejlesztési segélyezés*. TeTT Consult, 2007.

¹¹ Ninna Nyberg Sorensen: „The Development Dimension of Migrant Remittances”. *Migration Policy Research*, IOM-OIM Working Papers Series No. 1. 2004 június.

	veszélye, presztízsberuházások, bürokratikus eljárások miatti kapacitás-kiesés, összege és iránya nem a valós szükségleteket, hanem a politikai és gazdasági trendeket tükrözi	egyenlőtlenségek kiéleződése, árszínvonal növekedése
--	---	---

Forrás: saját összeállítás.

A migránsok hazautalásai és az ODA viszonyában – éppen a két kategória közti különbségek miatt – nehéz lenne feleletet találni arra a kérdésre, hogy melyik gyakorol nagyobb hatást az egyes országok fejlődésére. A migráns hazautalások eredendően privát jövedelemtranszferek, amelyek elköltésébe az állam vagy a nemzetközi közösség éppúgy nem szólhat bele, mint abba, hogy a (nem migráns) állampolgárok családtagjai mire költsek a dolgozó családtagok által hazaadott jövedelmet. Hasonlóképpen, ahogy egy ország (nem migráns) állampolgárainak jövedelme elsősorban a családjuk és közvetlen környezetének szükségleteinek kielégítésére fog irányulni, úgy a migráns hazautalásoktól sem lehet elvárni azt, hogy az adott fejlődő ország összes társadalmi csoportjában egyenletesen oszoljon el. A migráns hazautalások tehát nem oldanak meg gazdaságszerkezeti problémákat, és a szakirodalomban komoly vita folyik arról, hogy csökkentik, vagy éppen növelik a társadalmi egyenlőtlenségeket.¹²

Mindkét tőkemozgás esetén találunk tehát a recipiens országok gazdasági fejlődése szempontjából pozitív és negatív aspektusokat, így a cikk további részében nem az általános hasznosság meghatározására törekszem, hanem arra, hogy megmutassam: milyen esetekben válhat a migránsok hazautalása a fejlesztési segélyek kiegészítőjévé vagy helyettesítőjévé, illetve, hogy milyen közpolitikák segíthetik elő a hazautalások fejlesztési hatásának növekedését. Mindehhez szükséges a fejlődés fogalmának és a migránsok egyes alapvető jellemzőinek meghatározása, illetve annak bemutatása, hogy a hazautalások milyen tágabb környezetben, milyen közpolitikai hálózatban (*policy network*) történnek. A cikkben szereplő példákat a fejlődő országokba irányuló hazautalások pontosan egynegyedében részesülő Latin-Amerikából vettem, ahol 2010-2011-ben doktori részképzésben vettem részt, a hazautalásokkal kapcsolatos megállapításokat és javaslatokat pedig a közpolitikai hálózat egyes (az alábbiakban meghatározott) szereplői szerint bontva fejtem ki.

Mi a fejlődés? Kik a migránsok? Hol a helyük a nemzetközi fejlesztési együttműködés rendszerében?

A gazdasági fejlődés és fejlettség meghatározásának vágya egyidős a közgazdaságtan történetével. Minden közgazdaságtani eszmeáramlat rendelkezik egyfajta fejlődés-képpel, így

¹² Raúl Delgado Wise - Humberto Márquez Covarrubias - Héctor Rodríguez Ramírez: *Six Theses to Demystify the Nexus Between Migration And Development*. Migración y Desarrollo, 2009 First semester, 27-49. o.

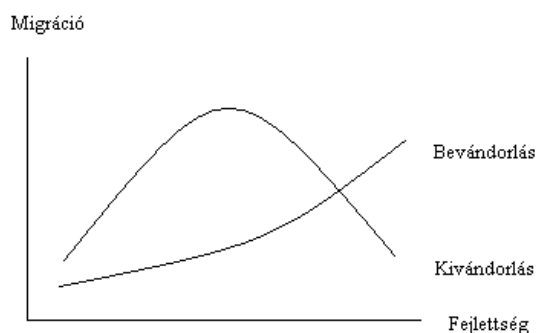
jelen tanulmány szempontjából egyik vagy másik definíció előnyben részesítése helyett hasznosabbnak tűnik a fejlődés-gazdaságtani megközelítések két nagy csoportja közti különbségeket szemügyre venni. Ezek a következők.¹³

1. *A szegénység elleni harc.* Ide tartoznak az éhség és a járványok visszaszorítására szorítókozó, *rövid távú* kérdésekre fókuszáló megközelítések.
2. *A makrogazdasági fejlődés.* Ide tartoznak az egyes országok általános makrogazdasági teljesítményét leíró és magyarázó, *hosszú távú* kérdésekre fókuszáló megközelítések.

A migránsok hazautalásai esetében az első megközelítés relevánsabb. A jellemzően fogyasztási célú kiadások, amelyeket az otthon maradottak a migránsok hazautalásaiból finanszíroznak, főleg a megfelelő táplálkozási, egészségügyi és (kisebb mértékben) oktatási színvonal elérésére irányulnak. Amint a cikk további részéből kiderül, főleg ezen megközelítésben jelentős a hazautalások hatása, míg a makrogazdasági fejlődésre gyakorolt hatásuk önmagában, kormányzati beavatkozás nélkül kevésbé egyértelmű. Az alábbiakban arra keresem a választ, hogy mennyiben befolyásolható kormányzati eszközökkel a hazautalások felhasználása.

Nemcsak a migráció hat a fejlettségre, hanem a fejlettség is a migrációra. Amint az *1. ábra* mutatja, szemben az általános elképzelésekkel, a kivándorlás volumene nem fordítottan arányos az adott ország fejlettségével. A migráció ugyanis meglehetősen költséges vállalkozás, a migráns számára a küldő országból a fogadó országba történő eljutás – akár legális, akár illegális csatornán történik – jelentős anyagi ráfordítást igényel, amelynek előteremtése a legszegényebb országok lakói számára nagyrészt lehetetlen. A teljes lakosság arányában legtöbb migránst tehát a közepesen alacsony jövedelmű országok bocsátják ki, és ezen társadalmakon belül is – a fentivel megegyező okból – nem a legszegényebbek, hanem a középrétegbe tartozók vannak felülreprezentálva, akik ráadásul jellemzően a fiatalabb, a munkaerőpiacon részt venni akaró korosztályból kerülnek ki.

1. ábra: A fejlettség hatása a migrációra



¹³ Myint 1980, idézi Adam Szirmai: *The Dynamics of Socio-Economic Development. An Introduction.*, Cambridge University Press, 2005.

Forrás: Jessica Hagen-Zanker: *Modest expectations. Causes and effects of migration on migrant households in source countries*. Maastricht, The Maastricht Graduate School of Governance – Boekenplan.

A fejlődés fogalmának, illetve a migránsok általános profiljának meghatározása után szemügyre kell vennünk azt a közpolitikai hálózatot (*policy network*), amelyben a migráció és a nemzetközi fejlesztési együttműködés szereplői egymáshoz képest elhelyezkednek. Ez a hálózat *államokból, transznacionális nem-állami szereplőkből és egyénekből* áll, elemzésükhöz tehát a migrációkutatás számos eszmeáramlata közül a pluralista, transznacionális megközelítés tűnik megfelelőnek.¹⁴ Egyrészt, mivel a vizsgált hálózatban ennyire különféle szereplőket találunk, nem vonatkoztathatunk el azok eltérő jogi státuszától, másrészt pedig, amint erre Wimmer és Glick Schiller rámutat, a társadalomtudományok „metodológiai nacionalizmusa”, vagyis hogy a társadalmi csoportok elhatárolásában a nemzetállamokhoz kapcsolódó állampolgárságot teszik meg az alapvető változóvá, a migráció vizsgálatakor sokszor félrevezető eredményt ad. Az alábbiakban emiatt, bár a küldő állam – fogadó állam dichotómiát megtartom, a kép árnyalása érdekében *három (makro-, mezo- és mikro) szintet különböztetek meg (2. táblázat)*. Ezen különbségtetelek alapján vizsgálom tehát a migráció és a nemzetközi fejlesztési együttműködés szereplőit összekötő *közpolitikai hálózatot*, vagyis Peterson és Bomberg¹⁵ meghatározása szerint azt a viszonyrendszert, amely az adott terület közpolitikáiban érdekelt, és azok sikerét vagy kudarcát meghatározni képes szereplőket összeköti.

2. táblázat: Migráció és nemzetközi fejlesztési együttműködés – a közpolitikai hálózat (policy network) szereplői

Szint	Küldő ország	Fogadó ország
Makro	Kormányzat, Nemzetközi szervezet	Kormányzat, nemzetközi szervezet
Mezo	Migráns civil szervezetek (<i>Hometown Associations</i>)	
	Etnikai vállalkozások (<i>Ethnic Entrepreneurships</i>)	
	Hazautalási ügynökségek (<i>Remittance Agencies</i>)	
Mikro	Családtagok	Migráns

Forrás: saját összeállítás.

¹⁴ Andreas Wimmer - Nina Glick Schiller: „Methodological nationalism and beyond: nation-state building, migration and the social sciences”. *Global networks* Vol. 2. No. 4. (2002), 301-334. o.

¹⁵ Peterson-Bomberg 1999, idézi John Peterson: „Policy Networks”. In: *Reihe Politikwissenschaft - Political Science Series*, 90 Institut für Höhere Studien (IHS). 2003.

Amint a táblázatból jól látható, a migránsokat küldő és fogadó országok makro- (állami) és mikro- (egyéni) szintje elkülönül egymástól, a mezo- (transznacionális szervezeti) szint azonban átnyúlik az országhatárokon (a nemzetközi szervezetek közti határ megvonását az indokolta, hogy a fejlett és a fejlődő országok általában különböző gazdasági integrációs terekhez tartoznak, pl. EU és Mercosur). Amíg tehát a hazautalások egy adott állam munkaerőpiacán, annak jogszabályi keretei között képződnek, és egy másik ország piacán, és annak társadalmi, gazdasági és intézményi meghatározottságai szerint kerülnek felhasználásra, addig a hazautalásban résztvevő szervezetek mindkét országban egyszerre jelen vannak. Itt nem pusztán a tulajdonképpeni tőkeáramlást lebonyolító hazautalási ügynökségekre (*remittance agencies*) kell gondolnunk, hanem a transznacionális kapcsolatok erejére épülő etnikai vállalkozásokra (*ethnic entrepreneurship*) is, amelyek szintén jövedelemhez juttatják a küldő országban élőket, illetve a migráns civil szervezetekre (*hometown associations*), amelyek szerepe elsősorban az információ-, kapcsolati tőke-ideológia- és know-how-áramlásban jelentős, amint az az alábbiakban kifejtésre kerül.

A táblázatban a három szint sorrendje logikusnak tekinthető, mivel a politikai erőviszonyokat tükrözi, az elemzés szempontjából azonban nem feltétlenül hasznos. Mivel a hazautalások eredete a mikro- (mágán-) szinten keresendő, és erre a mikroszintre épül a transznacionális szervezetek mezoszintje, amely az államok és nemzetközi szervezetek makroszintje által meghatározott jogszabályi és (gazdaság)politikai keretek között működik, célszerűnek látom a feje tetejére állítani a szokásos államközpontú elemzési struktúrát. Az alábbiakban a hazautalások folyamatának logikáját követve tehát elsőként a migránsokat és családtagjaikat, majd a transznacionális szervezeteket, végül pedig az államokat és nemzetközi szervezeteket veszem szemügyre.

Régi és új szereplők: a migráció és a nemzetközi fejlesztési együttműködés közpolitikai hálózata

A világon jelenleg mintegy 200 millió embert sorolhatunk a „migráns” kategóriába, vagyis a Föld teljes népességének 3%-át (közülük 13,5 millió ember, az összes migráns 7,1%-a menekült, a többiek gazdasági migránsok), ami meglepően alacsony arány, ha a migrációnak a kortárs (biztonság)politikai diskurzusban elfoglalt kiemelt helyéhez viszonyítjuk, ráadásul ezen migránsok több, mint fele két szomszédos fejlődő ország között vándorolt. Gazdasági hatásuk azonban jóval nagyobb, mint részarányuk a világ össznépességében, hiszen elsősorban fiatal, a munkaerőpiacon aktív emberekről van szó, akiktől egész családok megélhetése függ. Az 1. ábrán bemutatott összefüggés következtében a migránsok származási országai nem egyenletesen oszlanak el a fejlődő világban: a közepesen alacsony és közepes jövedelmű országok felül vannak reprezentálva, Latin-Amerika teljes népességének 5,1%-a, 28,3 millió ember él tartósan külföldön, az összes, fejlődő országokba irányuló hazautalásból pedig a térség 25%-kal részesedik, ami a latin-amerikai országok GNI-ának 2,1%-át jelenti. A régióon belül azonban igen nagyok az eltérések, a kivándorlók nagy száma miatt a hazautalások majdnem fele Mexikóba érkezik, az alacsony jövedelmű, kis országokban pedig, bár abszolút értékük nem nagy, a hazautalások a GNI 20-25%-át is jelenthetik (El Salvador, Honduras). A

főbb migrációs célországok közül kiemelkedik az Egyesült Államok, de jelentős az Európába, főként Spanyolországba irányuló migráció is.¹⁶

Migránsok és családtagjaik

Az egyes migránsok elhatározását, hogy egy másik országba menjenek dolgozni, a különböző migrációelméletek különböző módon interpretálják. A *neoklasszikus mikro-és makroelmélet* (Todaro, Sjaastad) szerint a migránsok az egyes országok munkaerő-piaci jellemzőinek függvényében, egyfajta költség-haszon elemzést végezve hozzák meg a migrációs döntést, míg más elméletek, például a *migráció új közgazdaságtana* (Taylor, Stark) azt hangsúlyozzák, hogy a fejlődő országok hiányos társadalombiztosítási rendszere miatt a migráns háztartások egészét kell figyelembe venni az egyes migráns helyett, hiszen a családok/háztartások számára a kenyérkereső(k) más ország(ok)ba küldése védelmet kínál a sokszor kiszámíthatatlan otthoni gazdasági és politikai folyamatok negatív hatásaival szemben.¹⁷ A migráció fejlesztéspolitikai hatásainak megértéséhez hasznosabbnak tűnik ez utóbbi megközelítés, mivel így egységben láthatjuk a migráns és a tőle függő háztartás gazdálkodásának mozgatórugóit.

A migránsok a fogadó országok munkaerőpiacain változatos ágazatokban és státuszokban helyezkednek el. Spanyolországban például a dominikaiak többsége a beteg- és idősgondozás területén, az ecuadoriak és bolíviaiak az építőiparban, míg az argentinok és chileiek jelentős része értelmiségi munkakörökben dolgozik. Ennek okai különbözőek, egyrészt az egyes migráns csoportok eltérő humán tőkájével és kapcsolathálójával, másrészt a befogadó országban egy idő után kialakuló előzetes percepciókkal, esetenként előítéletekkel hozható összefüggésbe.¹⁸ A hazautalások összege tekintetében ez természetesen eltéréseket okoz.

A hazautalásokkal kapcsolatos statisztikai adatok sokszor megtévesztőek lehetnek, mivel különféle pénzügyi transzferek számíthatóak be ebbe a kategóriába: a szűken vett migráns hazautalások (*workers' remittances*) az IMF nemzetközi fizetési mérlegszámítási definíciója szerint csak az egy évnél régebben külföldön élő állampolgár által, a más személy által a származási országban fenntartott bankszámlára, utalt pénzüsszeget jelenti. Ehhez azonban általában hozzáadják az alkalmazottak kompenzációját (*compensation of employees*, egy évnél nem régebben az országban tartózkodó migráns utalása) és a migráns transzfereket (*migrant transfers*, a migráns által a saját, származási országban fenntartott bankszámlájára utalt pénzüsszeg). Mindezek mellett sok statisztikában a nem hivatalos csatornákon utalt pénzüsszeg becsült értéke, valamint a befektetés jellegű és kollektív hazautalások is megjelennek.¹⁹

¹⁶ *Migration and Remittances Factbook*. Washington, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2008.

¹⁷ Douglas Massey et al: *A nemzetközi migráció elméletei: áttekintés és értékelés*. In: Sik Endre (szerk.): *A migráció szociológiája*. Szociális és Családügyi Minisztérium, 2001.

¹⁸ Xavier Rius Sant: *El libro de la inmigración en España*. Córdoba, Almuzara, 2007.

¹⁹ Sixth Edition of the IMF's Balance of Payments and International Investment Position Manual, 2007.

A *motivációkat* vizsgálva szintén többféle trend figyelhető meg, amelyeket négy csoportba oszthatjuk.²⁰

Az első csoportba az *altruista motivációk* tartoznak. A migráns ebben az esetben nem felelős közvetlenül a családtagjai megélhetéséért, ennek ellenére jövedelme egy részét hazaküldi. Ez jellemzően a jobb jövedelmi helyzetű családból származó, iskolázott fiatalokra jellemző, akik sok esetben végleg letelepednek és családot alapítanak a fogadó országokban, ennek következtében pedig a hazautalások összege egy idő után lecsökken (hacsaknem a hazaköltözés mellett döntenek, ami egyszeri, nagyobb összegű tőke-transzferet jelent).

A második csoportot az *önérdek-követő motivációk* alkotják. A migráns a hazaküldött pénzen ingatlant vásárol vagy befektetést hajt végre egy olyan iparágban, amelyben magasabbak a megtérülési ráták, mint a fogadó országban. A családtagok ebben az esetben a migráns intézőjének, ügynökének tekinthetők. Más, de hasonló jellegű eset, ha a migráns hazautalásai a család közös vagyonát gyarapítják, de a migráns – épp a hazautalásokkal kivívott megbecsülés révén – nagyobb eséllyel számíthat a családi vagyon megöröklésére.

A harmadik csoportba a *kölcsön visszafizetésének kényszere* tartozik. Ebben az esetben a család egy implicit szerződést köt a migránssal, aki kivándorlásának költségeit a családtól kapja kölcsön, hogy aztán a fogadó országban megtakarított jövedelméből fizesse azt vissza.

Végül a negyedik csoportba a *család „biztosítási” motivációja* tartozik. Ilyenkor a migránsra az a kötelezettség hárul, hogy ha a család helyzete rosszabbra fordul, lehetőségei függvényében támogassa őket, míg a támogatásra fordított irányban is számíthat, vagyis, ha a migráns életében jelentkeznek problémák, a család küld neki pénzbeli segítséget.

A küldő országban maradt háztartások számára a migránsok által hazaküldött pénz *felhasználásának* két nagy csoportja lehetséges. Az egyiket a *produktív kiadások* (föld, ingatlan vétele, vállalkozás beindítása, iskoláztatás), a másikat az *improduktív kiadások* (táplálkozás, háztartási cikkek, autó, presztízsfogyasztási cikkek) jelentik, míg néhány kiadási csoport nem sorolható be egyértelműen (például az egészségügyi kiadások). Egy Mexikóban és Bolíviában végzett összehasonlító kutatás²¹ kimutatta, hogy egyes küldő országok, sőt, azok egyes régiói között is igen jelentős különbségek állhatnak fenn a két kiadási forma arányában. A kutatásban vizsgált bolíviai falvakban a hazautalások mintegy 60%-át fordították befektetésre (főleg földvásárlásra), míg a mexikói falvakban alig 15% a produktív célra felhasznált hazautalások aránya. A szerzők három okot határoztak meg, amelyek az eltéréseket magyarázzák: egy kulturális-értékválasztási, egy életpálya-stratégián alapuló, illetve egy jogi körülményekből adódó különbséget. Egyrészt, a mezőgazdasági munka és a földbirtok presztízsvértéke jóval nagyobb Bolíviában, mint Mexikóban. Másrészt, a bolíviai fiatalok általános életpálya-képében a migráció mint pénzgyűjtési időszak szerepel, amelyet családjuk otthon azért költ földvásárlásra, hogy később a birtok a hazatérő migránsok tulajdonába kerüljön, a mexikói családokban azonban egyre gyakoribb az a stratégia, hogy a dolgozó családtagok tartósan letelepednek az Egyesült Államokban, az otthon maradottak pedig, egyéb gazdasági

²⁰ Stark, Brown, Poirine és Smith nyomán Andrés Solimano: *Remittances by Emigrants: Issues and Evidence*. In: A. B. Atkinson. (ed): *New Sources of Development Finance*. Oxford University Press, 2004, 177-199. o.

²¹ Virginie Baby-Collin et al.: *Migrant Remittances and Development in Bolivia and Mexico. A Comparative Study*. In: Naerssen, Ton van et al. (eds.): *Global Migration and Development*. Routledge, 2008.

tevékenységeik mellett, a hazautalásokból javítják vagy tartják fenn az életszínvonalukat. Harmadrészt, a mexikóiak körében jóval magasabb az illegális migránsok aránya, akik jogi státuszuk következtében kevesebbet keresnek és kevesebbet utalnak haza, mint legális státuszú bolíviai társaik, így a kisebb összegű hazautalásokból az otthon maradt családtagok nehezebben tudnak megtakarítani vagy befektetni.

A fentiekből két, a mikro- (egyéni) szintre érvényes következtetés vonható le. Egyfelől biztosra vehető, hogy a migránsok – eltérő okokból, eltérő mértékben és eltérő ideig – támogatják az otthon maradtakat, aminek következtében a migráció egyenes következménye a privát tőke mozgások növekedése a migránsokat küldő országok irányába. Másfelől azonban a hazaküldött pénz felhasználásának módját a helyi kulturális, pszichológiai, gazdasági és jogi meghatározottságok alakítják ki. Ezen meghatározottságon a hazautalások nem változtatnak, hiszen a nem túl nagy hazautalt jövedelem szinte egészét a háztartások saját – produktív vagy improduktív – kiadásai finanszírozására költik, így azok csak indirekt módon – a helyi fogyasztási cikkek keresletének növekedése által – hatnak a küldő területek gazdaságára. A pozitív hatásokat ráadásul sokszor ellensúlyozza egyrészt a demonstrációs hatás – például Mexikóban, ahol a migránsok által közvetített egyesült államokbeli fogyasztási minták következtében a hazautalásokból megvásárolt fogyasztási cikkek jelentős része az Egyesült Államokból származik – másrészt pedig az a tény, hogy a helyi közösségekbe kívülről került nagy mennyiségű készpénz megnöveli a fogyasztási cikkek árát, ami által a hazautalások vásárlóértéke csökken, a migráns családdal nem rendelkező háztartások helyzete pedig romlik, ami a migráció további bővülése irányába hat.²²

Amint láttuk, a kizárólag a mikroszintre koncentráló elemzésekből nem következik, hogy a migráció a háztartások jövedelmének növelésén kívül más fejlesztési hatással járna. A tapasztalatok mindezek ellenére azt mutatják, hogy számos beruházás (iskola, kórház, utak, közvilágítás stb.) jön létre a migránsok hazautalásainak köszönhetően. Az allokációs és koordinációs döntések azonban már nem a mikro-, hanem a mezoszinten születnek, így megértésükhöz elengedhetetlen fontosságú a transznacionális szervezetek részletes vizsgálata.

Transznacionális szervezetek

A transznacionális szervezetek szerepe a fejlett és fejlődő országok közti pénzáramlásban kiemelkedő. Noha jelentős pénzmozgások kötődnek a multinacionális vállalatok és a nemzetközi civil szervezetek (iNGOs) tevékenységéhez is, jelen elemzésnek ezek nem képzik tárgyát, mivel jellemzően nem migránsoktól eredő forrásokat mozgatnak. Az alábbiakban tehát azt a három jellemző transznacionális szervezeti formát mutatom be, amelyek révén a migránsok pénze eljut a küldő közösségekhez: a *hazautalási ügynökségeket*, az *etnikai vállalkozásokat* és a *migráns civil szervezeteket*.

A *hazautalási ügynökségek* közé nem csak az ilyen néven létező gazdasági társaságokat kell beszámítanunk, hanem az illegális mechanizmusokat is. Előbbiek (néhány multinacionális átutalási ügynökség, mint a Western Union, illetve több kisebb, migránsok által egy-egy

²² Sorensen: *i. m.*

relációban működtetett vállalkozás) jellemzően igen magas kezelési költséget számolnak fel, ami – összegtől függetlenül – a 15-20 dollárt is elérheti, így a jellemzően kisebb összegeket, havi 100-200 dollárt hazautaló migránsok számára ez sok esetben eltántorító tényező lehet. A 2001. szeptember 11-ét követő biztonsági intézkedések ráadásul, amelyeket az Egyesült Államok a terrorista sejtek finanszírozásának megelőzésére a nemzetközi magánátutalások esetében bevezetett és szövetségeseivel is bevezettetett, a hazautalásokhoz kötődő adminisztratív terheket jelentősen megnövelték, ami a kisebb ügynökségek csődjét és a multinacionális átutalási ügynökségek monopóliumhelyzetét eredményezte.

További ellenősztrónzó még az egyes országokban létező rögzített hivatalos árfolyam: Venezuela esetében például egy dollár hivatalosan 6,3 venezuelai „erős” bolívert ér (bolívar fuerte), a fekete piacon azonban egy dollár ennek a duplájáért is gazdát cserélhet, így a legális hazautalás során az összeg vásárlóértéke a felére csökkenne, a hazautalások így jórészt „zsebben” és dollárban történnek. Máshol a fejletlen áru piacot kihasználva jöttek létre féllegális vállalkozások: Spanyolországban például léteznek olyan – hivatalosan mással foglalkozó – kereskedelmi vállalkozások, ahol az ecuadoriak megnézhetik és kifizethetik bizonyos fogyasztási cikkek (pl. mosógépek) mintadarabjait, de a valóságban nem kerülnek a birtokába, hanem a meghatalmazott családtagok vehetik át az ugyanolyan eszközöket Ecuadorban. A vállalkozások természetesen jóval többet számolnak fel a termékekért, mint amennyit spanyolországi értékesítés esetén tennének. Végül az illegálisan a fogadó országban tartózkodó migránsok, mivel nem rendelkeznek a bankszámla-nyitáshoz vagy átutalási ügynökségek szolgáltatásainak igénybevételéhez szükséges dokumentumokkal, ha akarnák, sem tudnák máshogy hazautalni a megtakarításaikat, mint az illegális közvetítők útján

Mindezen tényezők miatt a migránsok gyakran veszik igénybe az illegális hazautalási mechanizmusokat működtető „ügynökségek” szolgáltatásait, ami több szempontból is problémás. A minden jogi kontroll nélkül működő illegális mechanizmusok egyrészt valóban szolgálhatnak pénzmosást vagy drogkereskedelemhez, terrorizmushoz kötődő tevékenységeket, dimenziójuk pedig (a becslések szerint világszinten az illegális hazautalások a legálisan hazautalt összegek 35 és 75%-a között mozognak) mindenképpen aggályossá teszi ilyen mennyiségű pénz ellenőrizetlen áramlásának tényét.

A migránsok szempontjából kézzel foghatóbb problémát jelent az illegális csatornák megbízhatatlansága és az ügynökségeknek való kiszolgáltatottság (nem folyamodhatnak semmiféle jogi retorzióhoz, ha a hazautalások nem érkeznek meg), illetve az a tény, hogy az illegális ügynökségek rendszerint tudatában vannak, hogy a migráns milyen más csatornákon és milyen áron utalhatnának haza pénzt, így áraikat a legális migránsok esetében nem sokkal a legális ügynökségek árai alá, az illegális migránsok esetében pedig gyakran azok fölé igazítják.²³ A piac legalizálásához elengedhetetlen lenne a multinacionális átutalási ügynökségek monopóliumának megtörésére, ez azonban már a makroszint, vagyis az állam feladata. A közelmúltban történt előrelépéseket (Amerikai Egyesült Államok és Spanyolország) a fejezet harmadik, az állami szereplőkkel foglalkozó részében ismertetem.

Az *etnikai vállalkozások* a hazautalási ügynökségeknél jóval pozitívabb szerepet töltenek be, noha motivációjuk szintén nem altruista, hanem profitorientált. Az etnikai

²³ Iñigo Moré: *Inmigración y remesas informales en España*. Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2009.

vállalkozás fogalma a 70-es és 80-as években vált bevetté a migrációkutatásban Bonacich, Modell és Light kutatásai nyomán. A kifejezés Zhou csoportosítása szerint két gazdasági tevékenységi formára vonatkozhat: az *enklávé-gazdaságok* szereplőire és a *közvetítő kisebbségi vállalkozókra*.²⁴ Előbbiek a fogadó országban a migráns közösségek sajátos igényeit elégítik ki, míg utóbbiak a fogadó ország teljes társadalma számára értékesítenek bizonyos, etnikai erőforrásokra támaszkodva előállított vagy beszerzett termékeket. Az etnikai vállalkozások kialakulására Zhou számos okot sorol fel, ezek egy része piaci rések betöltéséhez vagy új termékek bevezetéséhez kötődik (keresleti oldal), míg más része a gazdaság más szegmenseiben nem, vagy csak nehezebben boldoguló migránsok gyorsabb gazdasági előmenetelét tartja kulcsfontosságúnak (kínálati oldal).

Mind az enklávé-gazdaságok, mind a közvetítő kisebbségek kialakulása járhat pozitív hatással a küldő országok fejlődésére nézve. Az enklávé-gazdaságok esetén, ha azok elsősorban nem termékek forgalmazásával, hanem munkaerő-közvetítéssel foglalkoznak (mint a mexikóiak az Egyesült Államokban), akkor az ilyen hálózatok mindössze indirekt hatást fejtenek ki, amennyiben a jobb információáramlás és a hatékonyabb munkaerő-allokáció révén több migráns jut munkához, így a hazautalások értéke is növekszik. Az olyan vállalkozások azonban, amelyek a küldő országok termékeit értékesítik a fogadó országokban, két további csatornán is hozzájárulnak a küldő országok fejlődéséhez. Egyrészt a migránsok fizetőképesebbek, mint az otthon maradtak, így a számukra értékesített termékek (például mexikói élelmiszerek) még a szállítási költségek mellett is nagyobb haszonkulccsal és nagyobb mennyiségben értékesíthetők, mint amekkorát ugyanazon termékkel Mexikóban el lehetne érni. Másrészt a migránsok által közvetített kulturális, gasztronómiai és egyéb fogyasztási szokások általánosan elterjedtté válhatnak a fogadó országban, ami a küldő országban további kapacitásbővítést és új munkahelyeket jelenthet. Ilyen karriert futottak be a mexikói éttermek az Egyesült Államokban, vagy a (nem specifikált) latin-amerikai ajándéktárgyak árusítói és a latin zenék forgalmazói Spanyolországban.²⁵ Ez azonban csak igen limitált számú migránsnak biztosít megélhetést.

A *mainstream* piacon elért siker nyomán az enklávé-gazdaságokból közvetítő kisebbségek alakulhatnak ki (noha a közvetítő kisebbségek nem feltétlenül származnak enklávé-gazdaságokból). Ezen gazdasági tevékenységek hatására szintén a fent említett kettősség jellemző. Ha a termékek közvetlenül vagy közvetve a küldő országokból származnak, az munkahelyeket teremt, ha viszont az etnikai erőforrás már csupán a fogadó országban élő migránsokra támaszkodik, akkor a fejlesztési hatás csak a hazautalások növekedésében testesül meg. További fontos aspektus, hogy a jellemzően családi vagy baráti alapon szerveződő és működő közvetítő kisebbségi gazdaságokban a pusztán gazdasági racionalitás mellett más – esetleg a gazdasági értelemben vett hatékonyságot rontó – szempontok is fontos szerepet játszanak. Mindezek miatt a közvetítő kisebbségi tevékenységek (mint a mexikói éttermek üzemeltetésének) haszna nem egyenlően oszlik el a migránsok között sem a fogadó, sem a küldő országokban (Egyesült Államok és Mexikó ebben az esetben). Az etnikai vállalkozásokkal

²⁴ Min Zhou: „Revisiting Ethnic Entrepreneurship: Convergencies, Controversies and Conceptual Advancements”. *International Migration Review*, Vol. 38. No. 3. (2004) 1040-1074. o.

²⁵ Joaquín Beltrán et al. (eds.): *Empresariado étnico en España*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y Fundació CIDOB, 2004.

kapcsolatban tehát általánosan elmondható, hogy növelhetik a migránsok által hazautalt pénz, illetve otthon eszközölt befektetések nagyságát, a közösségi fejlesztésekre azonban nem, vagy csak közvetve járnak hatással.²⁶

A fenti két transznacionális szervezeti formától eltérően a *migráns civil szervezetek* nem profit- hanem közösségorientáltak, így annak ellenére fontosabb szereplői lehetnek a küldő országokba irányuló fejlesztési tevékenységeknek, hogy a két másik típushoz képest jóval kisebb pénzmozgásokat bonyolítanak le. Az egy meghatározott területről elszármazott migránsok szervezetei (*hometown associations*) számos cél érdekében alakulhatnak, így feladatuknak választhatják a fogadó országban biztosított jogvédelmet vagy a nemzeti kultúra ápolását, a legtöbb esetben azonban komoly forrás-előteremtő (*fundraising*) szerepük lehet egyes, a küldő országban megvalósuló infrastrukturális fejlesztés (iskola, kórház, utak) végrehajtása érdekében. Bár költségvetésük általában jóval szűkösebb, mint a nemzetközi fejlesztési projekteké, a helyismeretük két szempontból is felbecsülhetetlen előnyt jelent. Egyrészt a tagok pontosan tudják, hogy az adott területen élőknek mire van a legnagyobb szüksége, másrészt ezt a potenciális adományozók is tudják, így szívesebben és nagyobb összegekkel támogatják a migráns civil szervezeteket, mint ami a nemzetközi fejlesztéssel foglalkozó civil szervezetek esetében megszokott. A migránsok által alapított és vezetett civil szervezetek tehát nem csupán a fejlesztési források előteremtésében, hanem azok orientálásában is kiemelkedően fontos szerepet játszanak.²⁷

A migráns civil szervezetek esetében kell megemlítenünk a hazautalásoknak a pénzügyi transzfereken túlmutató dimenzióját, a *szociális hazautalásokat* (*social remittances*). Ezek az – intézményes, intézményesedő vagy informális – migráns hálózatok információ-, ideológia- és know-how-átadó szerepét jelentik, vagy ahogy Peggy Levitt kategorizálta, a normák, gyakorlatok, identitás és társadalmi tőke hazautalását a küldő országokba.²⁸ Levitt kritikussai a fogalmat további aspektusokkal bővítették, így fontos megjegyezni, hogy ezen átutalások kétirányúak, tehát a fogadó országokban tevékenykedő migránsok is részesülnek például a küldő országokból feléjük irányuló társadalmi tőke-transzfer (például új üzleti kapcsolatok) pozitív hatásaiból.

A normák, gyakorlatok és identitás hazautalásával kapcsolatban félreértésre adhat okot, ha azok irányából arra következtetünk, hogy mindössze a fejlett országok társadalmi jelenségeinek reflektálatlan átvételét jelentik. Bizonyos, a migránsok által közvetített kulturális identitáselemek például már eleve a migránsok fogadó országbeli hibriditásából adódnak (*chicano/a* identitás), míg mások a hazautalás folyamán válnak el az eredeti modelltől (hibrid bostoni-puerto ricói divat). Az új kulturális formák népszerűsége adott esetben a migránsokat fogadó ország többségi kultúrájára is kihat, amint azt az Egyesült Államok egyre erősebb latino kultúrája bizonyítja.²⁹ A migráns civil szervezetek szerepe a szociális hazautalások esetében is kulcsfontosságú, hiszen ezen szervezetek rendelkeznek azzal a kapcsolati hálóval, amely a

²⁶ Zhou: i. m.

²⁷ Sorensen: i. m.

²⁸ Peggy Levitt – Deepak Lamba-Nieves: „Social Remittances Revisited”. *International Migration Review*, under review, http://www.peggylevitt.org/pdfs/Levitt.Lamba-SR_Revisited.pdf, internetről letöltve: 2013. augusztus 8.

²⁹ Peggy Levitt: *Transnational Migration and Development – A Case of Two for the Price of One*. Working paper 00-02-1. The Center for Migration and Development. Working Paper series – Princeton University, 2000.

leghatékonyabban biztosítja az információ-, ideológia- és know-how-áramlást. Mozgásterület azonban jelentősen beszűkíti, hogy lobbitevékenységük korlátozott, finanszírozásuk pedig esetleges. A migráns civil szervezetek fejlesztési hatásában rejlő potenciál kiaknázásához nélkülözhetetlen az államok (küldő és fogadó) együttes szerepvállalása.

Államok és nemzetközi szervezetek

A makro- (állami) szintér kulcsszereplője egyértelműen a migránsokat *fogadó állam*. Nagyobb gazdasági fejlettsége és politikai súlya mellett helyzeti előnyben is van a *küldő állam*hoz képest, lévén, hogy munkaerő-piaci és idegenrendészeti szabályozásaival nagyban meghatározza a küldő államba érkező hazautalások nagyságát. Amennyiben pedig a két ország között nemzetközi fejlesztési együttműködési nexus is fennáll, akkor a függőségi viszonyok még inkább feltűnőek. A *nemzetközi szervezetek* szerepe a migráció és fejlődés vonatkozásában korlátozott: amint az alábbiakból kiderül, mindeddig egyetlen nemzetközi szervezetnek sem sikerült olyan intézkedést végrehajtania, amely mögött ne állt volna a fogadó országok érdeke és támogatása.

A *fogadó országok* intézményi struktúrájában rendszerint elkülönül egymástól a migrációval és a nemzetközi fejlesztési együttműködéssel foglalkozó közintézmény. A latin-amerikai emigráció számára legfontosabb Egyesült Államokban a migráció egy külön ügynökség, az Állampolgársági és Bevándorlási Szolgálat (*U.S. Citizenship and Immigration Services*), a nemzetközi fejlesztés pedig a külügyminiszter (*Secretary of State*) felügyelete álló önálló szerv, a USAID hatáskörébe tartozik. A második legjelentősebb célország, Spanyolország esetében a migrációért a Munka- és Bevándorlásügyi Minisztérium (*Ministerio de Trabajo e Inmigración*), míg a nemzetközi fejlesztésért a Külügyminisztérium (*Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación*) felel. Az egyes intézmények közti koordináció sok esetben nem elégséges, illetve egy furcsa jelenség is megfigyelhető: mivel a legtöbb fogadó országban az utóbbi években (és különösen a világgazdaság válság elmélyülése következtében) felerősödtek a migrációellenes diskurzusok – amelyek részletes bemutatása jelen tanulmánynak nem célja – a nemzetközi fejlesztési együttműködésre a kormányok elkezdtek úgy tekinteni, mint a migráció megállításának eszközére. Ez nem nyert empirikus bizonyítást (a segélyek összege nem elegendő, a migrációt pedig számos egyéb tényező, így a migrációs hálózatok bővülése is mozgatja), ráadásul a migráció-megelőzési célú segélyallokáció számos lehetséges káros következménnyel jár a legkevésbé fejlett országokra, amint az az alábbiakban kifejtésre kerül. A nemzetközi fejlesztési együttműködésért felelős kormányzati szerveknek mindezek ellenére érdekében áll ezt a diskurzust fenntartani, mivel saját fontosságukat és költségvetésüket növelhetik, ha a közvélemény számára új indokot találhatnak a segélyezésre szánt összegek növelésére. A migránsok fejlesztési potenciálját sem véletlenül hangsúlyozzák ezen intézmények: a migránsoktól várhatnak el, legalábbis elméleti szinten, olyan fejlesztési szerepvállalást, amely különben a hivatalos fejlesztéspolitika felelőssége lenne.³⁰

³⁰ Enric Royo: *Introduction. Does codevelopment exist?* In: Möhl, Stefan: *The same but different? Codevelopment policies in France, Germany, Spain and the institutions of the European Union from a comparative perspective.* Barcelona, CIDOB edicions, 2010.

A 2009-2012 közti spanyol nemzetközi fejlesztési együttműködési terv például (*Plan Director de la Cooperación Española*) mindezek értelmében kiemelt figyelmet fordított a migránsok szerepére a kisvállalkozások alapításában és a hazautalások produktív célra fordításában, adott esetben mikrohitelkkel támogatva a hazatérni kívánókat. A világgazdasági válság tovább erősítette a fejlesztéspolitika hazatéréshez kötését: az Önkéntes Hazatérés Terve (*Plan de Retorno Voluntario*) alapján 2009-től munka nélkül maradt migránsok teljes munkanélküli-ellátásukat kézhez kapják, ha hajlandóak elhagyni Spanyolországot (ez azon harmadik országok polgáira érvényes, amelyekkel Spanyolországnak bilaterális társadalombiztosítási szerződése van – ezek pedig jellemzően a latin-amerikai országok). A folyamatosan szigorodó spanyol – és uniós – bevándorláspolitikai miatt azonban a migránsok vonakodnak igénybe venni ezt a lehetőséget, mert nem biztosak abban, hogy vissza tudnak-e jutni Európába, ha véget ér a válság.

A restriktív migrációs politika tehát csökkenti a migránsok mobilitását, ezáltal pedig értelemszerűen a fejlesztési potenciáljukat is, hiszen ahelyett, hogy a küldő országba visszatelepülve új vállalkozásokat indítanának be, inkább vállalják az egyre nehezedő életkörülményeket a fogadó országban, nehogy elveszítsék az ott-tartózkodást lehetővé tevő jogi státuszt.³¹

A migrációt egyre inkább gazdasági (és biztonsági) problémának látó fogadó országokkal szemben a *küldő országok* a szakirodalom szerint a legtöbb esetben úgy tekintenek állampolgáraik kivándorlására, mint a munkaerő-főleg exportálásának és a költségvetési bevételek növelésének egyik legkézenfekvőbb eszközére, így jellemzően nem gördítenek akadályokat a képzetlen munkások kivándorlása elé (a képzett munkaerő elvándorlását, vagyis az agyelszívást pedig ha akarnák, se tudnák megakadályozni). Míg egyes kormányzatok – akár csak a fogadó országok nemzetközi fejlesztési segélyezésért felelős intézményei – sokszor a szükséges reformok elkerülésének lehetőségét látják a fizetési mérleg gyors javulásában, a hazautalások a legtöbb fejlődő ország esetében csak közvetetten jutnak az államkasszába (a legtöbb ország nem, vagy csak csekély mértékben adóztatja meg ezeket a pénzmozgásokat – az elköltésükre kivetett fogyasztási adó pedig, a fejlődő országok kormányzatainak jellemzően alacsony adóbevételei miatt, az összes hazautalásnak csak egy töredékét juttatja az államkincstárba). A reformok elodázásában mégis fontos szerepet játszhat a migránsokat küldő háztartások megnövekedett jövedelme, mivel azt részben egészségügyi, oktatási vagy egyéb szociális ellátórendszerekben költik el, tehermentesítve az államot az esetleg rosszul teljesítő rendszerek működésének finanszírozásában.³²

A migráció a küldő államok belpolitikája mellett azok külpolitikáját is meghatározza. A számottevő migráns népességgel rendelkező fogadó országok és a küldő országok viszonylatában ez két következménnyel jár. Egyfelől a nemzetközi fejlesztési együttműködés – már említett – állítólagos migráció-megállító hatására hivatkozva a küldő országok határőrizeti eljárásaik szigorítása érdekében gyakran aláírnak különféle bilaterális visszafogadási egyezményeket, hogy cserébe fejlesztési segítyt kapjanak. Ez nem csupán emberi jogi

³¹ Stefan Möhl: *The same but different? Codevelopment policies in France, Germany, Spain and the institutions of the European Union from a comparative perspective*. Barcelona, CIDOB edicions, 2010.

³² Levitt: *Transnational Migration and Development – A Case of Two for the Price of One*.

aggályokat vet fel, de az adatok a segélyek migráció-megállító hatását sem bizonyítják, továbbá a migráció által befolyásolt segélyallokáció a már említett fejlettségi összefüggések miatt sok esetben nem a legkevésbé fejlett országok kritikus szegénységi szinten élő lakóit célozza, hanem a migránsokat küldő közepesen alacsony fejlettségű régiók potenciális migránsait. A segélyezés ezen torzulása miatt hosszú távon a legkevésbé fejlett országokban humanitárius vészhelyzetek adódhatnak.³³

Másfelől, bár külkapcsolataik egyik legfontosabb dimenziójává válik a migránsok érdekvédelme, munkakörülményeikre – és ezáltal a hazautalásaikra – a fejlődő országok csekély anyagi lehetőségekkel bíró diplomáciája nem sok hatást tud kifejteni. Egy, a Milánóban élő ecuadoriak, a milánói önkormányzat és az ecuadori konzulátus együttműködését vizsgáló tanulmány szerint³⁴ a konzulátus érzékeny volt az ecuadori migráns közösséget érintő ügyekre, és állami szervként sikeresen tárgyalt számos, a közösséget érintő intézkedéssel kapcsolatban a milánói önkormányzattal és különféle regionális állami szervekkel, a munkáját három tényező mégis nagyban megnehezítette. Egyrészt még az ecuadori külügyminisztérium lehetőségeihez mérten is igen szerény költségvetéssel rendelkeztek, másrészt az ecuadori állam igen szoros kontroll alatt tartotta a konzulátus tevékenységét.

Harmadrészt – és talán ez a legfontosabb – a saját államukkal szemben alapvető bizonytalanságot tápláló ecuadoriak a konzulátust sem tekintették megbízható partnernek (meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy az olasz hivatalos szervek felé sem viseltettek sokkal nagyobb bizalommal). A konzulátus tehát, az ott dolgozók egyébként meglévő jobbító szándéka ellenére sem tudott sokkal többet tenni az ecuadoriakért, mint hogy ellátta szokásos konzuli ügyeiket.

Végül a *nemzetközi szervezetek* esetében azt szükséges figyelembe vennünk, hogy mennyiben rendelkeznek a nemzetállami kormányokhoz viszonyított önálló mozgástérrel. Az univerzális nemzetközi szervezetek közül elsőként megemlítendő az 1951-ben alapított Nemzetközi Migrációs Szervezet (International Organization for Migration, IOM) amely a migrációval kapcsolatos nemzetközi ügyek fórumául szolgál, és – bár nem az ENSZ szakosított szerve – számos téren együttműködik a világszervezettel, elsősorban a Menekültügyi Főbiztossággal (UNHCR). Az IOM ugyanakkor, kormányközi szervezetként, elsősorban operatív célokat szolgál, mandátuma a tagállamok által meghatározott feladatok végrehajtására szorítkozik. Fontos továbbá megjegyezni, hogy az Egyesült Nemzetek Szervezete a migrációval kapcsolatban a „Migráns munkavállalók és családtagjaik jogainak védelméről szóló nemzetközi egyezményét” (*United Nations International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families*, ICRMW) 1990-ben fogadta el, hatályba azonban csak jóval később, 2003. július 1-én került sor, amikor az egyezményt ratifikáló országok száma elérte a 20-at. A részes államok közül azóta is hiányzik szinte minden migrációs célország, így az Egyesült Államok, Japán, az Európai Unió tagállamai és a Perzsa-öböl menti államok. Ennek oka az elemzők szerint az, hogy az egyezmény a korábbi emberi jogi szerződésekből következő jogokat tételesen felsorolja az irreguláris migránsok

³³ Enric Royo: i. m.

³⁴ Bárbara Del Sole: *Nuevos actores de las políticas de integración en el ámbito local: Oportunidades y límites en el caso de la comunidad ecuatoriana de Milán*. In: Ricard Zapata-Barrero – Gemma Pinyol: *Los gestores del proceso de inmigración. Actores y redes de actores en España y Europa*. CIDOB edicions, 2008.

esetében is. Noha ezen jogok mindegyike alapvető emberi jog, szerepeltetésük mégis ellentmondásos reakciókat váltott ki az ENSZ tagállamaiból, hiszen az irreguláris migránsok pusztasága is kihívást jelent a nemzetállami szuverenitás koncepciója számára. Bár a fejlett országokban több civil szervezet kampányol az IRCMW ratifikálásáért, előrelépés a kérdésben rövid- és középtávon nem várható.³⁵

A partikuláris nemzetközi szervezetek közül fontos megemlíteni a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezetet (*Organisation for Economic Co-operation and Development*, OECD) és az Európai Uniót, amelyek az elmúlt évtized során felismerték a migráció és a nemzetközi fejlesztés közti kapcsolat fontosságát. Bemutatásuktól mindazonáltal jelen keretek között el kell tekintenem, mivel *funkcionálisan* nem látnak el más feladatokat, mint amiket a fogadó államok esetén azonosítottam: tagállamaik, a fejlett országok a fentebb már részletezett, a nemzetközi fejlesztési együttműködést a migrációt megelőző politikai stratégiának tartó személelmódját ismétlik meg, saját belső struktúrájuk függvényében. Más regionális szervezetek (NAFTA, Mercosur, Afrikai Unió stb.) hatásköre a kérdésben igen csekély.

Összefoglalás. Mit tehet a közpolitika?

Visszaulva a fejlődés fogalmának jelen tanulmány elején tett definíciójára, a fentiek értelmében megállapíthatjuk, hogy a szegénység elleni harcban a migránsok által küldött hazautalások igen jelentős eszközei az államok közpolitikai beavatkozása nélkül is, a makrogazdasági fejlődés előmozdítására azonban önmagukban nem alkalmasak. Mindezek miatt az áttekintett szakirodalomban³⁶ körvonalazódik az az igény, hogy a makroszintű (állami és nemzetközi szervezeti) szereplők a mezoszint egyes szereplőinek (migráns civil szervezetek) támogatásával, illetve mások (hazautalási ügynökségek) monopolhelyzetének megtörésével segítsék elő a mikroszintű (egyes migránsoktól a családtagjaik felé irányuló) transzferek költségeinek csökkenését, illetve minél produktívabb felhasználását. Az egyes szerzők által megvalósításra javasolt konkrét intézkedéseket az alábbiakban három csoportba rendezve mutatom be, előtte azonban fontosnak tartom néhány, a nemzetközi fejlesztési segélyek és a migráns hazautalások közötti (korábban már említett) különbségekből a jelen tanulmányban tett megállapítások alapján levont következtetés bemutatását:

- *A migráns hazautalások nem helyettesíthetik a nemzetközi fejlesztési segélyezésre szánt összegeket*, pusztán kiegészíthetik azokat, ezáltal csökkentve a donor országokra nehezedő pénzügyi terhelést. Fontos, hogy természetüktől fogva két eltérő fejlesztési forrásról van szó. A legkevésbé fejlett országok, illetve a közepesen fejlett országok hátrányos helyzetű (és migráns családtaggal nem rendelkező) csoportjai nem részesülnek közvetlenül a hazautalások jövedelemnövelő hatásában.

³⁵ Antoine Pécoud – Paul de Guchteneire: „Migration, Human Rights and the United Nations”. In: *Global Migration Perspectives*, No. 3, October 2004. UNESCO.

<http://www.gcim.org/gmp/Global%20Migration%20Perspectives%20No%203.pdf>, internetről letöltve: 2013. augusztus 8.

³⁶ Sorensen: i. m.

- *A segélyezés nem irányulhat a migráció megelőzésére* még akkor sem, ha a donor országok közvéleménye előtt ezzel lehet a leghatásosabban indokolni a nemzetközi fejlesztési együttműködésre szánt összegek növelését. A migrációt mozgató erők jóval összetettebbek annál, hogy segélyezési programok és projektek rövid- vagy középtávon megállítsák azt, a segélyeknek a migránsokat küldő országokba allokálása ellenben forráshiányossá teheti a legszegényebb országokban folytatott szegénységcsökkentő programokat, ami humanitárius katasztrófákhoz vezethet.
- *A migráns civil szervezeteknek a jelenleginél fontosabb szerepet kell biztosítani* a bi- és multilaterális fejlesztési segélyprogramok tervezési és végrehajtási szakaszában (különösen az előbbi a lényeges; a végrehajtás terén már komoly előrelépések történtek több, migránsokat fogadó ország esetében).

Mindezen kikötéseket szem előtt tartva, a lehetséges közpolitikai beavatkozásokat három csoportba osztottam: *rövid-, közép- és hosszútávú reformokat különböztettem meg*, amely felosztás nem csupán az intézkedések időhorizontjára utal, hanem arra is, hogy végrehajtásukhoz a migrációval és nemzetközi fejlesztési együttműködéssel kapcsolatos közpolitikai hálózatnak milyen mélységű változása szükséges. A rövidtávú javaslatok a hazautalások csatornáinak „megtisztítására” irányulnak, a középtávúak a hazautalások produktív beruházási arányának növelésére, a hosszútávúak pedig a nemzetközi migrációs rendszer intézményi és jogszabályi környezetének fejlesztését célozzák.

A rövidtávú reformok célja, hogy minél több hazautalás érkezzon a migránsokat küldő országokba, ami kétféleképpen érhető el. Egyrészt növelhető a migránsok által hazaküldött összeg abszolút értéke, másrészt csökkenthető a közvetítő rendszerek szereplőinek haszna. A két módszer nem különíthető egymástól, hiszen állandó kölcsönhatásban vannak, így az egyik terén eszközölt változtatás automatikusan maga után vonja a másokban bekövetkező változásokat. A migránsok által hazaküldött összeg abszolút értékét a családtagok rászorultsága és a gazdasági konjunktúrák határozzák meg. Kormányzati eszközökkel rövidtávon némi növekedés eszközölhető, ha a küldő ország, illetve a migráns civil szervezetek kampányokkal, szimbolikus eszközökkel (kettős állampolgárság, parlamenti választásokon való részvétel engedélyezése) erősítik a migránsok felelősségérzetét a küldő ország gazdasági fejlődésében való részvételt illetően.

Ennél jóval fontosabb tennivaló azonban a közvetítő rendszerekben fennakadó pénzek összegének csökkentése – egyrészt az illegális hazautalási rendszerek felszámolásával, másrészt a legális hazautalási rendszereket mozgató, kisszámú szereplő monopóliumának megtörésével, a kezelési költségek lecsökkentésével. Mindkét irányban történtek előrelépések: az Egyesült Államokban több bank már elfogadja a mexikói konzulátusok által kibocsátott személyazonossági iratokat a hazautalások feladásához, így az illegálisan vagy félig legálisan az országban tartozó migránsok is igénybe vehetik a legális átutalási csatornákat (amelyek kezelési költsége is csökkent, a hazautalások növekedése nyomán előállt piaci versenynek köszönhetően), Spanyolországban és több európai országban pedig liberalizálták a magánjellegű pénzáttalások piacát, szakítva a korábbi szigorú szabályozással és konkurenciát támasztva az eddig monopolhelyzetű átutalási ügynökségeknek. Szükséges azonban, hogy minden relációban (vagyis minden küldő és minden fogadó ország között) végbemenjenek

ezek a változások, és a legális hazautalások jogi státustól függetlenül minden migráns számára elérhetőek legyenek, azok költsége pedig jelentősen alacsonyabb legyen, mint az illegális átutalási rendszeré. Ezen változásokban a főszerepet – elsősorban jogi természetű intézkedésekről lévén szó – a fogadó állam kormányzatának kell játszania.

A *középtávú reformok* főszereplői ezzel szemben a küldő országok és a migráns civil szervezetek. Ahhoz, hogy a hazautalások a lehető legnagyobb mértékben finanszírozzanak produktív – és az egész közösség jólétét növelő – beruházásokat, a küldő országoknak először is le kell mondaniuk a hazautalásokra kivetett adókról, kivéve a presztízs- és luxusfogyasztásra kivetett adókat, amelyek összegét akár növelhetik is. A hazautalások által megnövelt egyenlőtlenségek (vagyis, hogy a migráns családtagokkal rendelkező háztartások helyzete javul, a többi háztartásé viszont romlik) ellen nem szabad redisztributív eszközökkel fellépni, mert az ismét az illegális csatornák felé irányítaná a hazautalásokat. Ehelyett ösztönözni kell a migránsok által a származási régiójukban eszközölt befektetéseket mindazon eszközökkel, amelyeket a közgazdasági irodalom hagyományosan a külföldi közvetlen tőkebefektetések (FDI) ösztönzésére felsorol – különös tekintettel makroszinten az egészséges pénzügyi rendszer létrehozására, mikroszinten pedig a megfelelő infrastruktúra és intézményrendszer kialakítására.

A hazautalások tehát nagyban hozzájárulhatnak az állami reformok sikeréhez, ugyanakkor azt is figyelembe kell venni, hogy a küldő állam költségvetésére gyakorolt kedvező hatásuk miatt sokszor épp a hazautalásokra támaszkodva kerüli el a kormányzat a szükséges reformok végrehajtását. Ezen a ponton létfontosságú a migráns civil szervezetek szerepe: egyfelől személyes kapcsolati hálójuk segítségével elérhetik, hogy a migránsok a hazautalt pénz egy részét a szükséges infrastruktúra létrehozását célzó projektekre fordítsák, másfelől pedig elősegíthetik a szociális hazautalások áramlását, ami – a megnövekedett civil kontroll révén – a makroszintű állami reformok és mikroszintű infrastrukturális fejlesztések kikényszerítését eredményezheti.

Végül a *hosszútávú reformokról* kell szót ejtenünk, amelyek a nemzetközi migrációs rendszer intézményi és jogszabályi környezetének fejlesztésére irányulnak. Mindenekelőtt fontos lenne a fogadó államok migrációs politikáiban bekövetkező szemléletváltás: a jellemzően határőrizeti kérdésekre fókuszáló nemzeti bevándorláspolitikákat (illetve az Európai Unió vonatkozó politikáit) fel kell váltania egy, az emberi jogok betartására és betartatására alapuló, globális megközelítésű és globális koordinációjú politikának. Ennek első lépése lenne az ICRMW aláírása és ratifikálása a migránsokat fogadó országok részéről, de a továbbiakban fontolóra kellene venni az IOM átalakításával, jogköreinek és költségvetésének jelentős kiszélesítésével létrehozandó, az ENSZ szakosított szerveként működő Migrációs Világszervezet létrehozásának lehetőségét is, amely bizonyos esetekben kötelező erejű határozatokat is hozhatna a migránsok jogait korlátozó országokkal szemben. Mindezt, az eddigiek értelmében, a nemzetközi fejlesztési segélyezésre szánt összeg növelésének is kísélnie kell, hogy az OECD DAC tagjai legalább a korábban vállalt 0,7%-os GNI-arányt ériék el. Ez a teljes közpolitikai hálózat felelőssége: a makroszinten meghozandó döntésekre a mezoszinten tevékenykedő migráns civil szervezetek aktivizmusa és szemléletformáló tevékenysége, illetve az egyes migránsok – és nem-migránsok – állampolgári felelősségtudata és szavazata kényszerítheti rá a küldő és fogadó országok kormányait.

Szalai Máté:

Egy kisállam óriások között: a független Katar története, külpolitikája és korlátai

Az igen korlátozott erőforrásokkal és előnytelen geopolitikai elhelyezkedéssel rendelkező Katar az elmúlt két évtizedben példátlan mértékben tudta megnövelni befolyását a Közel-Keleten és a világpolitikában egyaránt. Ennek alapját az 1995-ben hatalomra jutott Hamad bin Khalifa Al Thani emír víziója és innovatív külpolitikai stratégia jelenti, amely szakított a kisállamokra jellemző, alacsony intenzitású viselkedéssel.

A tanulmány célja bemutatni Katar felemelkedésének útját és azt a folyamatot, amely lehetővé tette ezt a külpolitikai sikert az ország számára. Ennek érdekében az elemzés bemutatja az ország geopolitikai jellemzőit, történelmének legfontosabb eseményeit, majd pedig Katar 1971-es függetlenné válása óta eltelt évtizedek külpolitikai változásait. A tanulmány két releváns kérdés vizsgálatával zárul: először az „arab tavasz” eseményeinek kezelésével, amely megmutatta az ország mozgásterének korlátait, majd pedig a 2013. közepén lezajló uralkodóváltás lehetséges következményeit.

Bevezetés

A hidegháború lezárulása óta a közel-keleti hatalmi viszonyok folyamatosan változnak. Az elmúlt bő húsz év alatt olyan regionális erőközpontok tűntek el és váltak más nagyhatalmak csataterévé, amelyek évtizedekig meghatározták a térség nemzetközi politikáját. Ezzel párhuzamosan más államok, mint például Törökország, egy markáns külpolitikai ideológiával kihasználták a kínálkozó lehetőségeket és kiterjesztették befolyásukat a Közel-Keleten.

Meglepő módon ez utóbbi kategóriába tartozik Katar is: Doha az 1990-es évek közepétől jelentős mozgásteret harcolt ki magának a térségben. Közvetítői tevékenységével, pénzügyi támogatásaival és egyéb puha hatalmi eszközeivel (mint például al-Dzsazíra televízió beindítása) mára igen jelentős játékosná vált a Közel-Keleten és fontos szerepet nyer a szíriai, egyiptomi és líbiai események alakításában is. Mindezt úgy sikerült elérnie, hogy szinte minden kvantitatív mutató tekintetében lemarad regionális versenytársaitól: példának okáért Katar 185-ször beleférne egyetlen szárazföldi szomszédja, Szaúd-Arábia területére, állampolgárainak száma pedig kb. tized akkora.¹ A két ország gazdasági teljesítménye közötti különbség jóval

* Szalai Máté a Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Kapcsolatok Doktori Iskolájának hallgatója, a Magyar Külügyi Intézet gyakornoka. Fő kutatási területe a Perzsa-öböl térsége valamint a kisállamok külpolitikájának vizsgálata.

¹ Mustafa El-Labad: *Qatar: Big Ambitions, Limited Capabilities*. Heinrich Böll Foundation, 2012 http://www.lb.boell.org/downloads/Mustafa_el-Labbad.pdf, a tanulmányban található összes link elérhető volt 2013. október 14-én.

kisebb mértékű, de még így is hatalmasnak mondható: 2011-ben a katari gazdaság a szaúdi kb. 29%-a volt.² Hatalmas méretű földgáz-tartalékai ellenére 5,34%-os részesedésével Doha a tágabb Közel-Keleten³ is csekély méretű gazdaságnak számít.

Jelen tanulmány célja, hogy egy országtanulmány keretei között bemutassa Katar felemelkedésének útját. Az első fejezetben megvizsgáljuk Katar geopolitikai környezetét és az 1971-ben történő függetlenné válásához vezető folyamatokat, a másodikban pedig az azóta eltelt évtizedek katari külpolitikáját írjuk le. A harmadik részben összefoglaljuk Katar érdekeit és viselkedését az „arab tavasznak” nevezett eseménysorozatban, végül pedig a 2013 júniusában lezajlott uralkodóváltás következményeit igyekszünk górcső alá venni.

Katar létrejötte és geopolitikai környezete

Ránézve a Perzsa-öböl térképére egyértelműen látszik Katar előnytelen geopolitikai helyzete. A kb. 40 000 km²-rű ország három politikai, gazdasági és kulturális óriás, Irak, Irán és Szaúd-Arábia között helyezkedik el. Ezek a szomszédok folyamatosan ki szeretnék volna terjeszteni befolyásukat a stratégiai és kereskedelmi is igen fontos térségre. Ráadásul félszigetként az ország területe szinten teljesen elzárt a külvilágtól: három oldalról a tenger határolja, déli oldalról pedig a mai katari-szaúdi határon nehezen átjárható sivatag található.

A XX. században, a fosszilis energiahordozók szerepének növekedésével a Perzsa-öböl felértékelődött gazdaságilag, hiszen a térség államai birtokolják a világ kőolajkészleteinek 36%-át.⁴ Katar szintén rendelkezik bizonyos mennyiségű olajjal, ám Doha számára (különösen 1990 után) sokkal fontosabbá váltak földgáz-lelőhelyei. A világ földgáz-készletének 14%-a fölött rendelkezik,⁵ amivel Oroszország és India után a harmadik legnagyobb mennyiséget birtokló országnak számít.⁶ A legnagyobb földgáz-mező az ún. Északi mező (North Field), amelynek egy része azonban Iránhoz tartozik, ahol a Dél-Pars mező néven ismert.⁷ Ez a földrajzi adottság nagy hatással volt és van a mai napig is a két ország bilaterális kapcsolatainak alakulására.

Az európai nagyhatalmak gyarmatosítása az Arab-félszigetet sem kerülte el, a térségben Nagy-Britannia került hegemon pozícióba az 1760-as évekre.⁸ London legfontosabb érdeke ekkor az Indiai-óceánba tartó kereskedelmi és hajózási útvonalak biztosítása volt, amelyet a félszigeten élő törzsek folyamatos vetélkedése (és a kalózkodás) erősen veszélyeztetett. A stabilitás megteremtését és saját hegemoniájának fenntartását Nagy-

² A tanulmány összes további adata, ha nem kerül rá más utalás, innen: The World Bank Database, <http://data.worldbank.org>.

³ Közel-Kelethez tartozónak értjük azt a 15 államot (és a Palesztin Hatóságot), amelyek Egyiptom és Irán, valamint Törökország és az Ádeni-öböl között helyezkednek el.

⁴ Mehran Kamrava: The Changing International Relations of the Persian Gulf. In: Mehran Kamrava (ed.): *International Politics of the Persian Gulf*. Syracuse University Press, 2011, 3. o.

⁵ Kamrava, i. m.

⁶ Allen James Fromherz: *Qatar. A Modern History*. T. J. International, 2012, 83. o.

⁷ Dobos Balázs: Katar, a gázzal hajtott gazdaság. *Grotius folyóirat*, 2011.07.18. <http://www.grotius.hu/publ/displ.asp?id=CNKSNS> 2. o.

⁸ Tareq Y. Ismael – Jacqueline S. Ismael: *Government and Politics of the Contemporary Middle East. Continuity and Change*. Routledge, 2011, 153. o.

Britannia a szakirodalom által *szereződések rendszernek* (trucial system) nevezett szisztémán keresztül érte el. Ennek lényege, hogy London minden partszakaszon kiválasztott egy családot, amelyet kvázi szuverénnek ismert el az adott területen, cserébe viszont az adott famíliának biztosítania kellett a békét és a biztonságot a brit hajók zavartalan mozgása érdekében. Ez a rendszer a gyakorlatban a territorialitás eszméjének exportálását és proto-államok kialakulását jelentette. Ráadásul, mivel a szerződéseket egy emberrel vagy egy családdal kötötték, az államiság intézménye erősen perszonalizálódott.

A katar Muhammad bin Thani egyike volt azoknak, akik e helyzetben felismerték a lehetőséget saját hatalmuk megerősítésére. A jelenleg is uralkodó dinasztia őse a britekkel való megállapodással próbálta ellehetetleníteni a Szaúd és a (bahreini) Khalifa család, valamint az oszmánok katar félszigetet érintő expanziós terveit. E törekvés megegyezett a brit érdekekkel is, hiszen ők sem akarták, hogy egyik vagy másik család túl nagy befolyásra tegyen szert a térségben. Éppen ezért a bit korona először 1868-ban, majd 1916-ban szerződést kötött a Thani családdal, amelynek következtében Katar 1916 és 1971 között gyakorlatilag brit protektorátus alá került. Ezzel az emír ugyan korlátozta saját mozgásterét, hiszen önálló külpolitikát nem folytathatott, de biztosította a túlélést a XX. században kialakuló szaúdi, iraki és iráni állam hódító törekvéseivel szemben.

Az így kialakult államiság hasonló jellegzetességeket szült a régió kisállamaiban, azonban Katar több tekintetben is eltért az öböl menti politikai rendszerek többségétől. A térségben mindenhol kiemelkedő szerepet szerzett egy-egy család, ám a Thani dinasztia esetén ez a hatás még erősebben érvényesült. A katar félsziget terméketlensége, marginális pozíciója és elzártsága következtében (az Öböl délebbi partvidékével vagy Kuvaittal ellentétben) az évszázadok során nem jött létre olyan erős kereskedő réteg, amely a kialakuló állammal szemben komoly érdekérvényesítő-képességre tehetett volna szert.⁹ Éppen ezért az uralkodó legfőbb belpolitikai ellensúlya saját családjának tagjai lettek, akiknek érdekérvényesítő képessége és zsarolási potenciálja a kormányzatban elfoglalt pozícióik és jövedelmük miatt igen erőssé vált. A mindenkori emírnek folyamatosan figyelnie kellett rokonai esetleges elégedetlenségeire, hiszen az ország történetében több alkalommal is (1949, 1960 és 1995) a családon belüli ellenzék buktatta meg az aktuális uralkodót.¹⁰

A XX. században a katar gazdaság szerkezete is alapvető átalakuláson ment keresztül. Az 1900-as évek elejéig a legfőbb gazdasági tevékenységet a gyöngyhalászat jelentette, ám a XX. század elején jelentkező japán konkurenciával az Öböl országai nem tudták felvenni a versenyt.¹¹ A kiutat az olaj felfedezése jelentette: az uralkodók az 1930-as évektől koncessziós szerződéseket kötöttek a külföldi olajvállalatokkal, amelyek nagy bevételeket jelentett a központi kormányzatok és a dinasztikák számára is.¹² Az így kialakult ún. járadékgazdaságban a gazdaságot egyértelműen a kőolaj/földgáz-termelés dominálja. Ilyen struktúra alakult ki Katarban is, ahol 2011-ben az említett szektor a teljes GDP 50%-át és a kormányzati bevételek

⁹ Jill Crystal: *Oil and politics in the Gulf. Rulers and merchants in Kuwait and Qatar*. Cambridge University Press, 1995, 33. o.

¹⁰ Kamrava, i. m. 412. o.

¹¹ Fromherz, i. m. 118. o.

¹² Jill Crystal: *Oil and politics in the Gulf. Rulers and merchants in Kuwait and Qatar*, 6. o.

70%-át adta ki.¹³ Ennek mélyreható következményei lettek az ország politikájára is: az állami bevételek függetlenné váltak a társadalomtól, adózásra szinte nem volt szükség, a hatalmas rendelkezésre álló pénzmennyiség miatt pedig a kormányzat könnyűszerrel tudott nagyméretű jóléti rendszereket fenntartani. Másik oldalról azonban a társadalmi csoportoknak kevés befolyása lett a politikai döntéshozatalra,¹⁴ a bevételek átláthatatlansága komoly korrupcióra adott lehetőséget, komoly privátszektor nem fejlődött ki, az éves GDP alakulása pedig szinte kizárólag a nyersanyagok világpiaci árától vált függővé.¹⁵

A konzervatív külpolitika évei: Khalifa emír uralkodása (1972-1995)

Katar külpolitikája – hasonlóan számos más Öböl-menti államhoz – a sajátos politikai, gazdasági és társadalmi jellegzetességek folyamánya volt, azaz az erősen perszonalizált (proto-)államiság következtében a Thani család vezette katarai külpolitika elsődleges célja elsősorban nem az állam, sokkal inkább a vezető személyének és közvetlen környezetének, vagyis a rezsim biztonságának fenntartása vált a belső ellenzékkel (az uralkodócsalád tagjai) és a külső nagyhatalmakkal szemben. Ez a gyakorlatban az jelentette Steven Wright szavaival élve, hogy az uralkodócsalád célja „a biztonság maximalizálása és az egyirányú függés elkerülése a nemzetközi nagyhatalmak egymással való kijátszása által”.¹⁶

Önálló katarai külpolitikáról csak 1971-től beszélhetünk, amikor az ország elnyerte függetlenségét Nagy-Britanniától. A szuverenitást az 1960 és 1972 között uralkodó Ahmad emír hozta el, akit az utókor nem tartott nagy formátumú vezetőnek: nem volt különösebben érdekelt az államügyek irányításában, a gyakorlatban egyre több feladatot hagyott ambiciózus unokatestvérére, Khalifára. Az fényűző életmódot folytató uralkodót a dinasztia és a társadalom sem kedvelte igazán. Ezt a helyzetet használta ki Khalifa, aki 1972-ben egy vértelen puccsal ragadta magához a hatalmat.¹⁷

Az Ahmad és Khalifa közötti pozícióharc nagyban meghatározta Katar független államiságának alakulását, előbbi ugyanis (utódjával szemben) támogatta London azon tervét, mely szerint a térségből való kivonulás után az Öböl kis monarchiái egy föderációban egyesültek volna.¹⁸ Ahogy azonban Khalifa és köre egyre nagyobb befolyást szerzett, úgy vált egyre egyértelműbbé, hogy az ország nem lesz része az Egyesült Arab Emírátsúknak.¹⁹

Khalifa emír közel huszonöt éves uralkodását a folyamatos bizonytalanság- és veszélyérzet dominálta mind a belpolitikában, mind a külpolitikában. Az emír legfontosabb

¹³ Dobos, i. m. 7. o.

¹⁴ Rostoványi, Zsolt: *A Közel-Kelet története, 1918-1991*. Kossuth Kiadó, 2011, 227-228. o.

¹⁵ Endrődi-Kovács Viktória – Szijártó Norbert: Közel-Kelet. In: Blahó András – Kutasi Gábor (szerk.): *Erőközpontok és régiók a 21. század világgazdaságában*. Akadémiai Kiadó, 2010, 367-373. o.

¹⁶ Steven Wright: Foreign policies with international reach: the case of Qatar. In: David Held – Kristian Coates Ulrichsen (ed.): *The Transformation of the Gulf. Politics, Economics and the Global Order*. Routledge, 2012, 298. o.

¹⁷ Jill Crystal: Eastern Arab States: Kuwait, Bahrain, Qatar, United Arab Emirates, and Oman. In: David E. Long – Bernard Reich – Mark Gasirowski (ed.): *The government and politics of the Middle East and North Africa*. Westview Press, 2007, 148-155. o.

¹⁸ Jill Crystal: *Eastern Arab States: Kuwait, Bahrain, Qatar, United Arab Emirates, and Oman*. 155-156. o.

¹⁹ Fromherz, i. m., 79-80. o.

céljának potens szövetségesek keresését tűzte ki: beazonosította a rezsim számára legnagyobb fenyegetést jelentő elemeket, és azokkal szemben keresett partnert maga számára.

Az emír számára nyilvánvaló volt, hogy a belpolitikában hatalmára nézve a legnagyobb fenyegetést a családi ellenzék jelenti, ezért – tanulva elődje hibáiból – megpróbálta a dinasztiát háttérbe szorítani, lecsökkentette például a családnak automatikusan kiutalt olajjévedelmek mértékét.²⁰ Rokonaival szemben támasztékot a szélesebb társadalom szimpátiájában keresett, ezért megnövelte a lakástámogatások és a szociális juttatások szintjét, fejlesztette az oktatás- és egészségügyet.²¹ Mindez sikeresen működött az 1970-es években, amikor az olajár magas volt, ám amikor 1980-as évek során a fekete arany világpiaci ára nagymértékben lecsökkent, fenntarthatatlanná vált. Az emír a folyamatot – megszorító intézkedések népszerűtlen és sikertelen kísérlete után²² – az ország földgáz-tartalékainak kiaknázásával látta visszafordíthatónak. A készletek felhasználása eddig azért nem kezdődött el, mert a kőolaj magas világpiaci ára miatt eddig egyszerűen nem volt rá szükség, a kitermelés megindítására azonban az iraki-iráni háború miatt még 1991-ig várni kellett. Az 1980-as évek végére tehát egyre fenntarthatatlanabbá vált Khalifa emír belpolitikai stratégiája, amit fia, Hamad ki is tudott használni saját pozíciójának erősítésére.

Khalifa emír a nemzetközi szinten is igen bizonytalan helyzetben találta magát. 1971 után Katar függetlenné válásával elvesztette Nagy-Britannia védőhálóját, miközben egyre inkább elmérgesedő határvitában állt szomszédjaival, elsősorban Abu Dhabival, Bahreinnel és Szaúd-Arábiával.²³ Emellett Irak jelenléte – amely az egyetlen köztársaság volt a térségben az ambiciózus Szaddám Huszein irányítása – létezésével folyamatos megkérdőjelezte a gyenge legitimitáción alapuló monarchikus államrendezkedést az Öböl térségben.²⁴

Ez a helyzet sarkallta arra Khalifa emírt, hogy szövetséget kössön Rijáddal, amelynek legfontosabb manifesztációja az 1982-ben aláírt kétoldalú védelmi egyezmény megkötése volt.²⁵ E választást több tényező indokolta. Egyrészt a térségben nem volt jelen más, a monarchiákkal barátságos nagyhatalom: Nagy-Britannia kivonulása után az Egyesült Államok még nem kívánt aktív kapcsolatokat kiépíteni az Öböl államaival. Másrészt nem szabad elfeledkeznünk róla, hogy mindkét országban az iszlám vahhábita ága a domináns, ráadásul – egyes források szerint – maga a Thani család is szaúdi származású.²⁶ Harmadrészt e választás azzal is járt, hogy a hidegháború logikájában Katar a vallásellenes kommunista államokkal szemben az Egyesült Államok oldalára állt, ami érthető a muszlim monarcha szemszögéből.

Természetesen, ahogy a társadalom szélesebb rétegeinek gazdasági támogatása, úgy a Szaúd-Arábiával való szövetségkötés is sok tekintetben kényszerpályára állította Khalifa tevékenységét. Rijád súlyos erőfölényéből kifolyólag a két ország kapcsolata egyértelműen

²⁰ Benke József: *Az arab országok története, 1-2. kötet*. Alexandra, 1997, 215-216. o.

²¹ Jill Crystal: *Eastern Arab States: Kuwait, Bahrain, Qatar, United Arab Emirates, and Oman*, 156-157. o.

²² Dobos, i. m. 5. o.

²³ J. E. Peterson: *Sovereignty and Boundaries in the Gulf States. Setting the Peripheries*. In: Mehran Kamrava (ed.) i. m. 21-50. o.

²⁴ Barry Rubin: *The Persian Gulf After the Cold War: Old Pattern; New Era*. *Middle East Review of International Affairs*, 1999, 3. évfolyam 2. szám. <http://www.gloria-center.org/1999/06/rubin-1999-06-06/>.

²⁵ Benke József: *Az arab országok története, 3. kötet*. Kairosz Kiadó, 2003, 102. o.

²⁶ Ismael – Ismael, i. m. 423. o.

egyoldalúvá vált,²⁷ Szaúd-Arábia komoly befolyást gyakorolt a katari politikai döntéshozatalra. A gyakorlatban Khalifa emír uralkodása alatt Katar Szaúd-Arábia szatellit-államává vált, a katari külpolitikát pedig ezután erős passzivitás, a status quo fenntartásának igénye jellemezte.

Az 1979-es iráni iszlám forradalom után azonban ez a szövetség egyre fenntarthatatlanabbá vált. A teheráni események az Öböl országai számára félelmetesek voltak, hiszen „*felkavaró volt egy nagyhatalmi támogatást élvező, erős rezsimet hatalomra juttató népi forradalom példája*”.²⁸ A fenyegetésre adott kollektív válaszként értelmezhető Öböl Menti Együttműködési Tanács (GCC) 1981-es létrehozása ellenére azonban az integráció tagjai alapvetően máshogy ítélték meg a Teherán által jelentett fenyegetést: jellemzően azok az államok féltek Irántól, amelyekben a síita kisebbségek aránya magasabb volt. Ezekben az országokban ráadásul Irán aktívan beavatkozott a rendszer ellenzékének támogatásával: 1981-ben Bahreinben, 1984-ben Szaúd-Arábiában és 1985-ben Kuvaitban próbálta meg aláásni a kormányzat pozíciót.²⁹

E törésvonal tekintetében Doha és Rijád szembekerült egymással: Katar viszonylag homogén szunnita társadalmával és egyre inkább felértékelődő, Iránnal közös földgázmezőjével nem Irán elszigetelésében, hanem inkább a kapcsolatok stabilizálásában volt érdekelt. Ezzel magyarázhatjuk, hogy a kisállam – Szaúd-Arábia és a többi Öböl menti monarchiával ellentétben – nem állt egyértelműen Bagdad mellé az iraki-iráni háború éveiben. Ekkor vált nyilvánvalóvá a katari vezetés számára, hogy túl nagy árat fizetett függetlenségének gyakorlati korlátozásával a szaúdi védelem oltárán. Emiatt indult meg az évtized végén Katar távolodása Szaúd-Arábiától,³⁰ amelynek egyértelmű jelei megmutatkoztak az 1992-1994 közötti határincidensekben.³¹

A távolodást két tényező erősítette. Egyrészt a belső elégedetlenség növekedését kihasználva a védelmi miniszterre kinevezett későbbi emír, Hamad bin Khalifa Al Thani szisztematikusan építette befolyását, és apjához képest ő sokkal gyanakvóbb volt a szaúdi vezetéssel szemben. Másrészt a második Öböl-háborúval egyértelművé vált, hogy Rijád nem képes megvédeni a térséget egy iraki agressziótól. E konfliktusban indult meg Katar és az Egyesült Államok együttműködése is, ami folytatódott a háború után is, 1992-ben például védelmi egyezményt írt alá a két ország.³²

Aktivista külpolitika Hamad emír uralkodásának éveiben (1995-2013)

Az 1990-es évek elejére a külpolitika korrekciók hatására az uralkodó pozíciója meggyengült az országon belül, amivel párhuzamosan a trónörökös Hamad vezette belső ellenzék helyzete erősödött. Ez vezetett oda, hogy 1995-ben egy vértelen puccs révén Hamad magához ragadta a

²⁷ Fromherz, i. m. 91. o.

²⁸ F. Gregory Gause III.: *The International Relations of the Persian Gulf*. Cambridge University Press, 2011, 47. o.

²⁹ Kristian Coates Ulrichsen: *Insecure Gulf. The End of Certainty and the Transition to the Post-Oil Era*. Columbia University Press, 2011. 27. o.

³⁰ Ahmed Abdelkareem Saif: *Deconstructing Before Building: Perspectives on Democracy in Qatar*. In: Anoushiravan Ehteshami – Steven Wright (ed): *Reform in the Middle East Oil Monarchies*. Ithaca Press, 2008, 104. o.

³¹ Benke József: *Az arab országok története, 1-2. kötet*, 102. o.

³² Jill Crystal: *Oil and politics in the Gulf. Rulers and merchants in Kuwait and Qatar*, 184. o.

hatalmat. Az új emír trónra kerülése igen nagy változásokat hozott nemcsak az ország, de a térség életében is: az új vezető nem csak apja, de a térség kisállamaira jellemző politikával is szakított, miközben új célokat és új eszközöket honosított meg a külpolitika területén. A két uralkodó közti ideológiai különbséget Hugh Miles igen találóan a következőképpen fogalmazta meg:³³

„Ugyan Katar óriási földgáz-tartalékokkal rendelkezik (...), a régi emír konzervatívan hitt benne, hogy Katarnak érdeke, hogy ne távolodjon el túlságosan a régió többi országától kulturális, gazdasági és politikai értelemben. Az új emír változtatott ezen a politikán. Ahelyett, hogy elvegyült volna a többi Öböl menti állam között, mindent megtett annak érdekében, hogy globális szintre emelje Katar pozícióját (...). Az országnak, ahogy az emír fogalmazott, ismertnek és láthatónak kell lennie.”

Ez a filozófia egyértelmű szakítást jelentett az eddigi konzervatív külpolitikával. Míg Khalifa emír biztonságpolitikájának lényege a fő fenyegetést jelentő szereplők azonosítása és a hasonló percepcióval rendelkező államokkal való szövetségekötés volt, addig Hamad emír túllépve ezen a dichotómián igyekezett a lehető legtöbb országgal jó viszonyt kiépíteni. A barátok körének kiszélesítése magába foglalta az Egyesült Államokkal, Irakkal, Iránnal, részben Izraellel való kapcsolatépítést, valamint nem állami szereplők (Hamász, Muszlim Testvériség, stb.) pénzügyi támogatását is.³⁴

Miért érte meg Hamad emír számára kiépíteni és fenntartani egy ilyen komplikált, belső feszültségektől terhelt külkapcsolati rendszert? Egyrészt azért, mert Khalifa emír uralkodásának eseményeiből egyértelművé vált, hogy a kis ország számára ugyan működőképes modell egy nagy és erős ország csatlósává és védelmezettjévé válni, viszont komoly érdeksérelmekkel is jár Katar számára, ha cserébe szó nélkül követnie kell az adott ország külpolitikáját. E modell helyett tehát Hamad emír inkább egy minél több lábon álló biztonságpolitikai stratégiát vezetett be.

Másrészt ez előbbi percepciót erősítette az amerikai szövetségekötés tapasztalata is: Hamad emír uralkodása alatt Katar egyre szorosabb együttműködést épített ki az Egyesült Államokkal,³⁵ az azonban világossá vált, hogy a katonai védőháló ellenére Washington nem tudja megvédeni a rezsimet politikai fenyegetésektől, ugyanis a társadalom masszív USA-ellenessége miatt a kormányzat komoly társadalmi nyomás alá helyeződött. Emiatt Hamid emír kénytelen volt a népszerűségét növelő külpolitikai lépéseket is tenni (például a palesztin Hamász támogatása),³⁶ ehhez viszont rugalmas külpolitikai kapcsolatrendszerre volt szükség.

Harmadrészt mivel Katarnak egyszerre vannak közös érdekei és ellentétei Iránnal, Szaúd-Arábiával, Törökországgal és az Egyesült Államokkal is, ezért ezek a bilaterális kapcsolatok bármelyik pillanatban feszültté válhatnak. Ezért fontos, hogy az összes felsorolt

³³ Hugh Miles: Al-Jazeera. The Inside Story of the Arab News Channel that is Challenging the West. Grove Press, 2005.

³⁴ Miles, i. m. 23-24. o.

³⁵ Lásd például a 2001 után kialakult biztonságpolitikai együttműködést, a CENTCOM egyik Katarban található logisztikai központjának, a Camp az-Szajlójának kiépítését, vagy az al-Udeid légi bázis amerikai használatát.

³⁶ Daniel L. Byman – Jerrold D. Green: The enigma of Political Stability in the Persian Gulf Monarchies. Middle East Review of International Affairs, 1999, Vol. 3. No. 3. <http://www.gloria-center.org/1999/09/byman-and-green-1999-09-03/>.

országgal, ha nem is szövetségi, de pozitív munkakapcsolatot tudjon fenntartani a rezsim, így elkerülve a légüres térbe való kerülés veszélyét.

Hamad emír külpolitikájának természetesen számos más elemét is fontos megemlíteni. Ezek közül a legfontosabbak:

- a centralizált és perszonalizált külpolitikai döntéshozatal: a katonasággal mindig is jó viszonyban álló³⁷ Hamad emír szigorúan saját kezében tartotta az ország külpolitikájának irányítását. Ebben az uralkodó mellett miniszterelnökként és külügyminiszterként fontos szerep jutott bizalmasára, Hamid bin Dzsábor Al Thanira (angol rövidítése után „HBJ”);
- a brand-építés: Doha nagy hangsúlyt fektetett az országimázs fejlesztésére, a megkülönböztethetőség hangsúlyozására. Ennek legfontosabb elemei a belpolitikában lezajló liberalizációs lépések, nagy horderejű nemzetközi konferenciák szervezése, a közlekedési (Qatar Airways) és a sport szektor fejlesztése, a kulturális élet és az oktatás támogatása és „nemzetköziesítése”;³⁸
- nyilvános diplomácia: Katar több eszköz felhasználásával is képessé vált a nemzetközi és hazai közvélemény alakítására: ilyen az 1995-ben alapított al-Dzsazíra televíziós csatorna, vagy az egyik legnépszerűbb iszlám közösségépítő honlap, az IslamOnline működtetése;³⁹
- közvetítői tevékenység: Katar az elmúlt másfél évtizedben számos konfliktusban vett részt közvetítőként, így többek között Szudánban, Libanonban, Jemenben, ezen túl kísérletet tett összebékíteni Dzsibutit és Eritreát, vagy Izraelt szomszédjaival és a Hamasszal. Mehran Kamrava a közvetítő tevékenység célja, hogy növelje az ország presztízsét, illetve az adott konfliktusokban részt vevő államokban érvényesítse saját gazdasági és kulturális érdekeit.⁴⁰

Katar e puha diplomáciai eszközök segítségével igen nagy befolyást épített ki a Közel-Keleten, amelyet az 1997-ben beinduló és azóta folyamatosan növekedő folyékony földgáz (LNG) export finanszírozott. Erre támaszkodva a katarai gazdaság abszolút értelemben és a térség országaival összehasonlítva is hatalmas léptékben növekedett: míg 1995-ben a Közel-Kelet GDP-jének 1,14%-át adta, addig 2011-ben már az 5,34%-át.

Az új külpolitikai filozófia végrehajtása során Katar kapcsolata az Öböl két legfontosabb szereplőjével, Szaúd-Arábiával és Iránnal is ambivalens módon alakult. Hamad emír uralkodása során a szunnita arab monarchiák legnagyobb ellenségének kikiáltott Teherán és Doha nagy lépésekben közeledett egymáshoz. 2006 óta Katar retorikailag és az ENSZ BT-ben is támogatta Iránt az atomprogram körüli vitában, később Hamad emír – nagy megdöbbenést váltva ki a térségben – meghívta Mahmúd Ahmadinezsad iráni elnököt egy dohai GCC-találkozóra.⁴¹ 2010-

³⁷ Jill Crystal: Eastern Arab States: Kuwait, Bahrain, Qatar, United Arab Emirates, and Oman, 177. o.

³⁸ J.E. Peterson: Qatar and the World: Branding for a Micro-State. *The Middle East Journal*, 2006.10.04., 60. évfolyam 4. szám, 743-748. o.

³⁹ Fromherz, i. m. 109. o.

⁴⁰ Kamrava, i. m.

⁴¹ Alex Vatanka: *The Odd Couple*. Middle East Institute, 2012. 03.26. <http://www.mei.edu/content/odd-couple>.

ben pedig a két ország védelmi szerződést kötött egymással.⁴² Természetesen ez nem jelenti, hogy az alapvető (vallási, etnikai, politikai) törésvonalak eltűntek a két ország között, sőt: 2003 után, amikor az iraki baaszista vezetés megdőlésével Irán elvesztette legjelentősebb regionális ellenfelét, az iráni fenyegetés Katar számára is megnövekedett.⁴³

Szintén komoly ambivalencia jellemezte a szaúdi-katari kapcsolatokat. Hamad emír egyértelmű külpolitikai célja volt a Rijádtól való eltávolodás, már csak azért is, mert a szaúdi kormányzat nem nézte jó szemmel sem az 1995-ös puccsot, sem az utána következő külpolitikai irányvonalat. Nem minden ok nélkül: az al-Dzsazíra televízió gyakran kritikus hangot ütött meg a szaúdi királyi családdal szemben, Katar regionális befolyásának növekedésével pedig a hatalmas királyság külpolitikai mozgástere is szűkült. Szaúd-Arábia ráadásul nyíltan támogatta a Thani királyi család egyes frakcióit, köztük a 2003-ig a trónörökösnek kinevezett Dzsászimot, és egyes híresztelések szerint több puccsot is próbált szervezni Hamad ellen.⁴⁴ Ahogy azonban Irán egyre inkább megerősödött 2003 után, Katar ismét egy érdekközösségben találta magát Szaúd-Arábiával, így a 2000-es évek második felére a két ország viszonya számottevően javult.⁴⁵

Összességében tehát Hamad emír szakított apja konzervatív külpolitikájával, helyette pedig egy aktivista, a puha hatalmi eszközökre építő, a hagyományos kisállami külpolitikával gyakran ellentétes irányvonalat követett. Ez a külpolitika elérte elsődleges céljait: Katar nemzetközi befolyása egyértelműen megnőtt, ráadásul (jelenlegi tudásunk alapján) hosszú évtizedek után Hamad lett az első olyan katari emír, aki önként adta át a hatalmat utódjának. A pragmatikus külpolitikának azonban komoly kockázatai és korlátai vannak, amelyek az elmúlt három évben az „arab tavasz” eseményei hozták felszínre.

Katar és az „arab tavasz”

Ahogy az egész Közel-Keletet, úgy a GCC tagállamait is készületlenül érte az „arab tavasznak” nevezett eseménysorozat: a kormányzatok hirtelen nem tudták, hogyan reagáljanak az integráción belüli és kívüli történésekre. Végül egy igen pragmatikus politika mellett döntöttek, amely során eltérően reagáltak a különböző országokban zajló tüntetésekre attól függően, hogy a GCC-n belül vagy kívül, monarchiában vagy köztársaságban, illetve szunnita vagy síita többségű államban történtek.⁴⁶ Természetesen az egyes rezsimek saját országukban igyekeztek megvédeni magukat: a megmozdulásokat reformokkal és pénzügyi expanzióval próbálták kezelni, Bahreinben pedig, ahol az Irán által támogatott síita tüntetők egyre nagyobb veszélyt jelentettek a királyságra, a GCC a szunnita rezsimek katonai megsegítéséről döntött. 2011. március 14-én megtörtént az intervenció, mely során bevetésre került a GCC hadi alakulata, a *Peninsula Shield Force* is.

⁴² Fromherz, i. m. 99. o.

⁴³ Coates Ulrichsen, i. m. 38-55. o.

⁴⁴ El-Labbad, i. m. 19. o.

⁴⁵ Gudío Steinberg: *Qatar and the Arab Spring*. German Institute for International and Security Affairs, 2012, http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2012C07_sbg.pdf

⁴⁶ Silvia Colombo: *The GCC Countries and the Arab Spring. Between Outreach, Patronage and Repression*. IAI Working Papers 12, 2012. március 9. <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iaiw1209.pdf>.

Katar „arab tavasz”-politikájának két fontos jellemzője volt. Egyrészt, az előző bekezdésben leírtakhoz igazodva, Doha az elmúlt három évben erősen pragmatikus külpolitikát folytatott, amely során csak ott támogatta a felkelőket, ahol érdekében állt: elsősorban Líbiában, Egyiptomban, Szíriában és Tunéziában. Másrészt viszont, szembe menve a GCC politikájával, ezekben az országokban nagy erővel és leplezetlenül favorizálta az iszlamista ellenzéki erőket, ami erős nemtetszést váltott ki Szaúd-Arábiában. Doha mindig is pozitívabb viszonyt ápolt a mérsékeltnek mondott iszlamista erővel, elég csak Khálid Mesalra, a Hamász politikai vezetőjére vagy az egyiptomi Muszlim Testvériség egyik fő ideológusára, Júszúf Al-Karadávira gondolni. A dohai vezetés mindkettejüket befogadta az országba, utóbbi pedig az al-Dzsazíra segítségével a világ egyik legnagyobb befolyású muszlim teológusává vált.⁴⁷ A katarai kormányzat valószínűsíthetően két ok miatt támogatja az iszlamista erőket: egyrészt így próbálja megakadályozni, hogy vallási alapú ellenzék jöhessen létre az országban,⁴⁸ másrészt pedig ezzel a politikával egyértelműen el tud távolodni Szaúd-Arábiától, és nagy szomszédja kárára növelni saját befolyását.⁴⁹

E két jellemző érvényesülésének egyik legtisztább példája Líbia, ahol – miközben az al-Dzsazíra tudósításaival egyértelműen segítette a felkelőket, addig – a katarai kormányzat az Arab Liga tagállamait próbálta meggyőzni az ENSZ BT 1973. határozatának támogatásáról, majd maga is részt vett a NATO által vezényelt líbiai intervencióban, az akció után pedig az első arab kormányként ismerte el az ellenzékét képviselő szervezetet.⁵⁰ Eközben Katar fegyveres és pénzügyi támogatást folyósított a líbiai iszlamista erőknél, elsősorban Ali al-Szallábin, a Muszlim Testvériség líbiai szárnyának egyik, 1999-ben Dohába menekült vezetőjén keresztül. Katar e taktikáját az Átmeneti Nemzeti Tanács szekuláris tagjai erősen kritizálták, főleg az ellenzék győzelme után.⁵¹

Szíriában a polgárháború kitörésekor Katar csak több hónapos késés után kötelezte el magát a felkelők mellett. Ennek kettős oka volt: egyrészt a damaszkuszi rezsimmel fenntartott pozitív kapcsolatok segítették Hamad emírt abban, hogy Teheránnal is jó viszonyban maradjon, másrészt pedig a 2000-es években Doha komoly befektetéseket eszközölt a szíriai ingatlanszektorban.⁵² Ez után azonban Katar, módosítva eddigi külpolitikáját, Szaúd-Arábia mellett az ellenzéki csoportok fő támogatójává vált: együttműködött a nyugati nagyhatalmakkal és Törökországgal a *Friends of Syria* csoport létrehozásában,⁵³ valamint elkezdte felfegyverezni az Aszad-rezsimmel szemben álló csoportokat.⁵⁴ Doha szerepét jól mutatja, hogy 2012 novemberében itt jött létre az ellenzék különböző csoportjait magába foglaló Szíriai Nemzeti Tanács. Ezen túl 2013 szeptemberében a szíriai rezsim állítólagos

⁴⁷ Fromherz, i. m. 150-151. o.

⁴⁸ Az iszlamista erők támogatásáért „cserébe” al-Karadávira gyakorlat dicsérte a katarai vezetést az al-Dzsazíra műsoraiban. Lásd Steinberg, i. m.

⁴⁹ Steinberg: i. m. 4. o.

⁵⁰ U. o.

⁵¹ Steinberg: i. m. 5. o.

⁵² U. o.

⁵³ Csiki Tamás – Gazdik Gyula: Stratégiai törekvések a szíriai válság kapcsán I. *NKE Stratégiai Védelmi Kutatóközpont Elemzések*, 2012, 5. o.

⁵⁴ Abdulaziz O. Sager: *Arming the Syrian Opposition – The GCC and the Syrian Crisis*. Gulf Research Center, 2012, http://www.grc.net/?frm_action=view_newsletter_web&sec_code=grccommentary&frm_module=contents&show_web_list_link=1&int_content_id=78461.

vegyifegyver-bevetése után Katar sürgette a nemzetközi beavatkozás megindítását:⁵⁵ a Nyugattal ellentétben Dohát nem tölti el félelemmel a szíriai ellenzékben egyre erősödő iszlamisták súlya. Katar (Törökországgal egyetemben) a felkelés gyors győzelmére számított, ám e sorok írásáig még nem látni a polgárháború végét.

A szíriai polgárháborúban ráadásul egy kölcsönös érdekeken alapuló effektív együttműködés alakult ki Szaúd-Arábia és Katar között,⁵⁶ ami nem mondható el Egyiptom esetén, ahol Rijád és Doha gyakorlatilag szembe került egymással. Ugyan Szaúd-Arábia mindig is vetélkedett Egyiptommal a szunnita világ vezető hatalmának címéért, ennek ellenére egy jól működő munkakapcsolat alakult ki az egyiptomi hadsereg és a rijádi kormány között, mindenekelőtt a kölcsönös ellenségképek (Irán és a Muszlim Testvériség) miatt. Mubarak lemondása után Mohamed Murszi megválasztását ezért a két Öböl menti ország másként ítélte meg: Katar egy partnert, Szaúd-Arábia viszont egy Teheránnal és szaúdi iszlamista csoportokkal is jó kapcsolatot ápoló,⁵⁷ veszélyes ellenséget látott fölemelkedni. Murszi egy éves elnöksége alatt Doha mintegy 8 milliárd dollárral támogatta Egyiptomot, Rijád viszont csak Murszi bukása után nyitotta meg pénztárcáját Kairó számára: 2013. június 30-a után Kuvaittal és az Egyesült Arab Emírátsukkal összesen 12 milliárd dollár értékű segélyt folyósított az arab köztársaság számára.⁵⁸ Az egyiptomi hadsereg beavatkozása után előtérbe került al-Szíszi tábornok ráadásul köztudottan jó kapcsolatokat épített ki Rijádban, ahol korábban katonai attaséként szolgált;⁵⁹ ezért sem elképzelhetetlenek azok a híresztelések, melyek szerint a puccs előtt Szaúd-Arábia 1 milliárd dollárt ajánlott föl a tábornoknak, ha lecsapnak a Muszlim Testvériségre.⁶⁰

Az új egyiptomi katonai vezetés és Katar között eközben egyre feszültebbé vált a viszony a nyár végére: Doha bírálta a hadsereg erőszakos fellépését az elnök és támogatói ellen, az új kairói vezetés pedig gyakorlatilag visszaküldött 2 milliárd dollár értékű letétet az Öböl menti országnak, amelyet még a Katari Központi Bank kötött le Egyiptom számára májusban. Az Al-Szíszi tábornok vezette kormányzat ráadásul visszautasította a két ország közötti repülőjáratok számának megnöveléséről szóló katari javaslatot.⁶¹

Láthatjuk tehát, hogy az „arab tavasz” nem csak lehetőségeket, de komoly veszélyeket is teremtett Katar számára. Doha azzal számolt, hogy a mérsékelt iszlamisták fognak domináns szerepbe kerülni a felkelések után, ez azonban csak részben igazolódott be, elsősorban Tunéziában. Ugyan Észak-Afrikában több helyen a Katar által támogatott ellenzék került hatalomra, ám kétséges, hogy Katar az iszlamisták támogatásával mennyire vált népszerűvé

⁵⁵ „Qatar renews call for global action on Syria”. *Gulf Times*, 2013. szeptember 09. <http://www.gulf-times.com/qatar/178/details/365245/qatar-renews-call-for-global-action-on-syria>.

⁵⁶ Colombo: i. m. 9. o.

⁵⁷ „Did Morsi’s Flirtation with Iran Lead to his Overthrow?” *Frontpage Mag*, 2013. július 09. <http://frontpagemag.com/2013/dgreenfield/did-morsis-flirtation-with-iran-lead-to-his-overthrow/>.

⁵⁸ „Saudi Arabia Promises to Aid Egypt’s regime. *The New York Times*, 2013. augusztus 19. <http://www.nytimes.com/2013/08/20/world/middleeast/saudi-arabia-vows-to-back-egypts-rulers.html?pagewanted=all&r=0>.

⁵⁹ „Saudi Arabia and The Illusionary Counterrevolution”. *Al Monitor*, 2013. augusztus 14. <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2013/08/saudi-arabia-washington-disagree-threats-counter-revolution.html>.

⁶⁰ „Saudi Arabia accused of giving Egypt \$1B to oust Morsi”. *The Washington Times*, 2013. július 30. <http://www.washingtontimes.com/news/2013/jul/30/saudi-arabia-accused-giving-egypt-1b-oust-morsi/>.

⁶¹ „Egypt returns \$2 billion to Qatar in sign of Growing Tention”. *Reuters*, 2013. szeptember 19. <http://www.reuters.com/article/2013/09/19/us-egypt-qatar-deposits-idUSBRE98I0N020130919>.

például Líbiában.⁶² Eközben a szíriai válság elhúzódott, Egyiptomban pedig a Doha által támogatott Murszit a katonaság eltávolította a hatalomból. Ráadásul komoly csorbát szenvedhet Katar megítélése a térségben, hiszen nyilvánvalóvá vált pragmatizmusa és kettős erkölcsi mércéje, valamint az al-Dzsazíra politikai irányítása. Ez a hitelesség-vesztés könnyen csökkentheti a puha hatalmi eszközök használatának eredményességét akár rövidtávon is.

Befejezés helyett: a katari uralkodóváltás lehetséges következményei

Hamad emír meglepte a világ közvéleményét, mikor 2013 júniusában bejelentette, hogy lemond fia, Tamím bin Hamad Al Thani javára.⁶³ A békés úton történő uralkodóváltás több szempontból is szokatlannak számít: a térségben az emírek jellemzően halálukig vagy egy ellenük szervezett sikeres puccs végrehajtásáig maradnak hatalmon, ráadásul Katar történelmében is csak elvétve találhatunk példát ilyen békés utódlási gyakorlatra.

A lemondás okát jelen pillanatig homály fedi, a kutatók is csak találgatni tudnak. Egyes sajtóértesülések szerint a 61 éves Hamad az elmúlt években komoly egészségügyi problémáktól szenvedett,⁶⁴ mások szerint az uralkodó egyszerűen csak elfáradt. A tisztán személyi okok valószínűségét ugyanakkor csökkenti, hogy az emírrrel együtt formálisan kilépett a kormányzat irányításából jobb keze, Hamad bin Dzsábor is. Ebből kiindulva lehetséges, hogy a felső vezetés belátta, hogy a jelenlegi külpolitikán változtatni kell, ám Hamad emír ezt hitelesen nem tudná véghezvinni. Természetesen azt sem zárhatjuk ki, hogy a háttérben ismét egy professzionálisan megszervezett belső puccsnak lehetünk szemtanúi, ám konkrét információink erről sem állnak rendelkezésünkre.

Keveset tudunk meg arról is, hogy Tamím emír mennyiben kíván változtatni az ország eddigi külpolitikáján. A 33 éves uralkodó 2009 óta a hadsereg vezetésének tagja, így részt vett az elmúlt években a felkelők támogatásában, emellett pedig az ország sportéletének szervezésében szerzett érdemeket: többek között neki köszönhető, hogy Katarban rendezik meg 2022-ben a FIFA világbajnokságot. Tamím első kormányának ugyan Hamad bin Dzsábor nem lesz tagja, a legfontosabb posztokra mégis olyan embereket nevezett ki (köztük miniszterelnöknek és belügyminiszternek Abdullah bin Nászir bin Khalifa Al Thanit, külügyminiszternek pedig Khalid bin Mohammad al-Attalijját), akik már Hamad emír uralkodása alatt is részt vettek az ország irányításában. Első beszédében Tamím dicsérte apja sikereit és a szektariánus politizálás elutasítását, valamint külpolitikai folytonosságot ígért.⁶⁵

Ennek ellentmondó hírek is napvilágot láttak azonban az elmúlt hónapokban. Tamím emír hatalomra jutása után néhány nappal gyakorlatilag kiutasította országából Júsúf al-

⁶² „Qatar pays price for its generous support to Muslim Brotherhood”. *Middle East Online*, 2013. május 11. <http://www.middle-east-online.com/english/?id=58685>

⁶³ „In Surprise, Emir of Qatar Plans to Abdicate, Handing Power to Son.” *The New York Times*, 2013. június 24. <http://www.nytimes.com/2013/06/25/world/middleeast/qatar-transfer-of-power.html?pagewanted=all&r=0>.

⁶⁴ Steinberg, i. m. 7. o.

⁶⁵ „Qatar’s new Emir Sheikh Tamim unveils new cabinet”. *BBC*, 2013. június 26. <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-23071586>.

Karadávít és Khálid Mesalt.⁶⁶ Az új uralkodó ráadásul jóval bizalmasabb viszonyban van a szaúdi vezetéssel és személyesen Abdullah királlyal, amelyet a hadsereg vezetésében töltött évek alatt megerősödött például a szíriai ellenzék közös támogatása során is.⁶⁷ Ian Black, a *The Guardian* c. napilap közel-keleti szerkesztője e jelekből arra következtetett, hogy az új emír egy alacsonyabb intenzitású, kevésbé intervencionista külpolitikát fog folytatni, és inkább az ország belső kihívásaira (a diverzifikáció kérdése, a társadalom többségét kitevő vendégmunkások helyzetének kezelése, stb.) fog koncentrálni.⁶⁸

Összességében tehát egyelőre csak találgatni tudunk azzal kapcsolatban, hogy Katar milyen szerepet kíván és tud játszani a Közel-Kelet jövőjében. Hamad emír egy igen karakteres külpolitikai örökséget hagyott fiára, amelyet valamilyen mértékben korrigálni kell az „arab tavasz” alakulásának függvényében. A következő hónapokban és években érdemes lesz figyelni a katari-iráni és a katari-szaúdi kapcsolatok mellett a katari-török kapcsolatok alakulását is, hiszen Ankara és Doha érdekei az elmúlt években erősen korreláltak egymással. Nagy kérdés marad továbbá Tel-Aviv szerepe a katari külkapcsolati rendszerben, már csak a nemrég felfedezett hatalmas izraeli gázlelőhelyek miatt is, melyek komoly kihívást jelenthetnek a katari LNG-ipar számára.⁶⁹ Ezek a dilemmák megjósolhatatlanná teszik Katar jövőbeli külpolitikájának irányát, egy azonban biztos: a kisállam mára olyan befolyással rendelkezik a térségben, hogy bármerre is indul el Tamím emír, azzal hatással lesz a Közel-Kelet egészére.

⁶⁶ „New Qatari Emir Dumps Muslim Brotherhood, Banishes Qaradawi, Hamas”. *Frontpage Mag*, 2013. július 05. <http://frontpagemag.com/2013/dgreenfield/new-qatari-emir-dumps-muslim-brotherhood-banishes-qaradawi-hamas/>.

⁶⁷ „Qatar’s new emir in Saudi for first foreign trip”. *Fox News*, 2013. augusztus 02. <http://www.foxnews.com/world/2013/08/02/qatar-new-emir-in-saudi-for-first-foreign-trip/>.

⁶⁸ Elhangzott az al-Dzsazíra Inside Story című műsorának „Qatar’s message to the world” c. adásában, 2013. június 26. <http://www.aljazeera.com/programmes/insidestory/2013/06/201362685642974390.html>.

⁶⁹ „Israel’s natural gas reserve reshape Middle East dynamics”. *Financial Post*, 2013. szeptember 04. http://business.financialpost.com/2013/08/29/israels-natural-gas-reserves-reshape-middle-east-dynamics/?_lsa=7a41-768b.

Wagner Péter: Recenzió Besenyő János alezredes „Magyar békefenntartók Afrikában” c. könyvéről

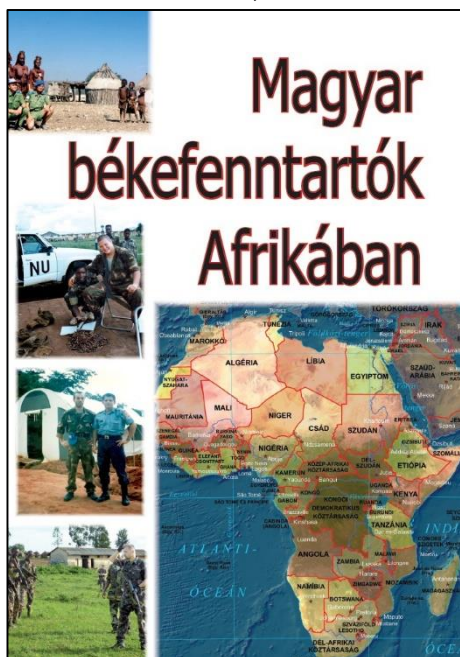
Besenyő János: Magyar békefenntartók Afrikában

Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, Budapest, 2013.

ISBN 978-963-08-5497-9

488. oldal, fényképekkel, részletes bibliográfiával
és az afrikai missziókban részt vett katonák és rendőrök felsorolásával

A magyar honvédséggel foglalkozó szakirodalom általában csak egy szűk érdeklődői kör által ismert. A legtöbb széles körben hozzáférhető írásmű elsősorban az 1945 előtti időszakokkal foglalkozik, és bizonyos korszakok (1848-49-es szabadságharc vagy a két világháború időszaka) továbbra is igen népszerűek. Azok a kutatók és érdeklődők, akiket elsősorban a későbbi időszakok, különösen a rendszerváltás utáni időszak érdekel, már nehezebb



helyzetben vannak, akár szakmai, akár ismeretterjesztő jellegű munkákat akarnak olvasni.

Magyarország különböző katonai és nemkatonai válságkezelési missziókban való részvétele az 1973-75-ös vietnámi Nemzetközi Ellenőrző és Felügyelő Bizottságban való részvétellel vette kezdetét, amely inkább tekinthető kivételes esetnek, mint egy olyan misszióknak, amely mellett az akkori ország vezetése tudatosan döntött. Csak a hidegháború végnapjaiban vette kezdetét az a mai napig tartó folyamat, amely során Magyarország részvétele a különböző nemzetközi missziókban egy koncepcionális alapokon nyugvó külpolitikai cél az ország külpolitikájának támogatása érdekében.

Ezekben a válságkezelési missziókban 2014-re már katonák ezrei (tízezrei?), rendőrök, diplomaták és civilek százai vettek részt különböző beosztásokban, megbízatásokkal. Az évtizedek alatt rengeteg tapasztalat és ismeret született, amely számos okból nagyrészt ismeretlenek maradt a közvélemény, de gyakran a saját szakmabeliek számára is.

A missziókban részt vettek általában keserű tapasztalatként élték meg, élük meg, hogy a néha tényleg valóban páratlan élményeikre, kapcsolataikra hazatérve kevesen kíváncsiak.

Hozzá kell tegyük, hogy sajnálatos módon amikor a Magyar Honvédség folyamatosan „reformokon” (valóságban leépítéseken, képességvesztéseken és átszervezéseken) ment keresztül majd két évtizeden át, és gyakran a legnagyobb problémát az állások megtartása jelentette, akkor valóban érthető volt, hogy a missziós tapasztalatok feldolgozása a kisebb problémák közé tartozott

Az intézményi hiányosságok, tervszerű tapasztalat feldolgozás hiánya sok helyen megmutatkozik, de talán nem is elsősorban az intézményi tudás hiányosságaiban fogható meg, hanem a honvédség semleges megítélésében. A közvélemény a katonaság alapfeladatát a katonai szolgálattal szorosan összefüggő tevékenységgel azonosítja, amin elsősorban a „háborúzás”, vagy a katonai válságkezelést kell érteni. A katonai jellegű veszély, vagy az életveszélyes kihívások professzionális kezelése, a nehéz döntési helyzetekben történő megfelelés mind olyan pillanatok, amelyekről ha időben és hitelesen értesül a közvélemény, akkor nőni fog a szimpátiája és elismerés a katonák iránt (ez demokráciákban egyébként pozitívan hat ki a fegyveres erők finanszírozási helyzetére is hosszú távon). Mindez különösen fontos lenne, hiszen a lakosság egy részében még mindig a rendszerváltás előtti időszak negatív sztereotípiái élnek a magyar katonákról.

Szerencsés módon Magyarországnak évtizedek óta nem kell háborúznia. A rendszerváltás után a világ legerősebb katonai szövetségének és az egyik legfejlettebb politikai-gazdasági közösségének lettünk a tagjai, amelyek egyszerre növelik biztonságunkat és járnak kötelezettségekkel. Reálisan nem számolhatunk azzal, hogy a magyar katonáknak háborúzni kelljen a környezetünkben. Ez a vélelem azonban visszakapcsolódik a fentebb említett problémához: a közvélemény nem látja a katonák hasznosságát, ha nem végzik a vélt alapfeladatukat. Részben ez a tény, részben a források hiánya vezetett oda, hogy a helyzetet egy kissé kisarkítva a felületes hírfogyasztó azt is hihetné a nyilvánosság falán átjutó honvédséggel kapcsolatos hírek alapján, hogy egy segélyszervezettel van dolga, amely részt vesz a katasztrófavédelemben, kutakat fúr Afganisztánban és írószereket oszt Koszovóban. De nem harcol, nincs veszélyben, katonái nem kerülnek nehéz döntési helyzetekbe, ahol élet-halálról van szó.

Ezt a helyzetet súlyosbítja, hogy a kormányokon átívelő honvédelmi kommunikáció mindig is tartott a veszélyhelyzetek hiteles közvetítésétől. Az afganisztáni szerepvállalásánál maradván, a közvélemény csak akkor értesült „incidensekről” ha abban magyar katona meghalt vagy sebesült. A valóságban ezzel szemben még a békefenntartó misszióként kommunikált Tartományi Újjáépítési Csoport esetében is jóval súlyosabb volt, rakétabelövésekkel, IED támadásokkal, öngyilkos merénylőkkel és rajtaütésekkel. Az ilyen események elhallgatása egyrészt rossz biztonságpercepciót alakított ki a közvéleményben („nyugalom van kint”, az „afgánok szeretnek minket”), másrészt tovább erősítette a közvélemény érdektelenségét („a katonák nem csinálnak semmit, csak segíyeznek”).

Vajon ki tudja ma Magyarországon, hogy a magyar katonák afganisztáni helytállására – ki nem mondottan *a háborús körülmények* közötti helytállásra – reflektálva a jelenlegi honvédelmi miniszter új elismerést alapított Kardokkal Ékesített Szolgálati Érdemjel néven. Ennek három fokozatát 2010 és 2013 között több mint százan kapták meg, azért mert valami *katonához méltót* tettek. A világ más országaiban ilyenkor hosszú méltatások, az események

részletes leírásával, nagy nyilvánosság előtt adják át a kitüntetések. Magyarországon ez szűk körben, laktanyák magányában, a harci cselekmények részletes ismertetése nélkül történik meg úgy, hogy általában még a katonai sajtó sincs jelen. A recenzens szerint ez kontraproduktív mind a köz véleményének befolyásolása, mind a magyar honvédek saját önbecsülése szempontjából, viszont eleget tesz annak a vélt igénynek a kormányzati oldal részéről, hogy őrizze annak látszatát, hogy a magyar honvéd nem harcol, csak „békét tart fent”.

A nemzetközi missziókban szerzett tapasztalatokról szóló irodalom hiánya csak részben fogható a honvédségre vagy a Honvédelmi Minisztériumra. Mióta demokrácia van Magyarországon, senkit sem akadályoznak meg a törvények abban, hogy megírja saját emlékeit, tapasztalatait, ha azok nem sértenek valamilyen államérdeket. Sajnálatos módon a diktatúrák hosszú évtizedei negatívan hatottak a magyar életrajzírói kultúrára, különösen az államigazgatás valamely területén dolgozók között. Őszintén megírni emlékiratokat, beszélni a sikerek mellett a kudarcokról, a nehézségekről, a belső konfliktusokról (amelyekre szép számmal akad példa a rendszerváltás óta) egyszerre számított leleplezésnek, „árulásnak” és illojális viselkedésnek az egykori intézménnyel vagy kollégákkal szemben.

A rendszerváltás utáni időszak (de egyébként a Kádár korszak is) megismerése a kül- és biztonságpolitikai, vagy védelempolitikai kérdésekben még gyerekcipőben jár. Rettentően hiányzik a ma már nyugdíjas, de a rendszerváltást, a NATO csatlakozás előtti időszakot és az első nemzetközi missziókat közvetlen közletről megélt katonák, köztisztviselők és diplomaták emlékiratainak megírása.¹ Fontos hozzátenni, hogy itt nem az állami vezetőkre gondolok, hanem azokra, akik „békaperspektívából” látták az eseményeket.

Szűkebben a recenzió témájánál maradva, a különböző magyar válságkezelői missziókban részt vett személyek közül (elsősorban a tisztekre és főtisztekre gondolok) már sokan nyugdíjasak, az események, amelyekben részt vettek 15-20 éve történtek, azaz semmi sem indokolja, hogy *ne írják meg emlékirataikat*.

Kutatásaim során, amikor ilyen emberekkel találkozom, mindig felteszem a kérdést, hogy lesznek-e emlékirataik? A kapott válaszok általában három csoportba sorolhatóak: Egyfelől „ez egyáltalán nem érdekes, mindenki tudja” típusú válaszokat kapok vagy azt, hogy az egykori és még aktív kollégák nagyképűsködésnek tartanák az ilyet. A másik gyakori válasz, hogy az események olyan érzékenyek még mindig, hogy azokról nem lehet beszélni. A harmadik válasz – és szerintem az egyetlen elfogadható – hogy az illető bevallja, hogy nem ért az íráshoz. Elmondani szívesen elmondja, de ő maga – nem íróember révén – leírni nem tudja.

Az elmúlt egy évtizedben, mióta a recenzens aktívan foglalkozik a magyar biztonság és védelempolitika kutatásával több tucatnyi ilyen kitérő, elutasító választ hallott, és fájdalmas arra gondolnia, hogy mennyi fontos információ, érdekes perspektíva, apró részlet és lebilincselő anekdota fog a sírba szállni egy-két évtizeden belül. Érdemi hiányt nem fognak jelenteni, de mégis nehezebb lesz hiteles képet alkotni a magyar missziókról.

¹ Talán az egyetlen ilyen írásmű Simonyi András volt washingtoni nagykövet 2009-ben megjelent “Csúcsrajáratva” című könyve. Simonyi a 1990-es években fontos szereppel bírt a Magyarország NATO csatlakozásában.

Besenyő János alezredes legújabb könyve, amely a *Magyar békefenntartók Afrikában* címet viseli, egy apró lépés abba az irányba, hogy egyrészt fontos tapasztalatok, emlékek megőrzése kerüljenek, másrészt – ha civil érdeklődők kezébe is eljut a könyv – mások is képet kapjanak arról, hogy mit csináltak, és csinálnak magyar katonák az embert próbáló afrikai kontinens válságkezelői misszióiban. A szerző kitűnő Afrika kutatóvá nőtte ki magát az elmúlt években, aki hallatlan munkabírással, egyetemi oktatókat és kutatókat megszégyenítő komoly tudományos tevékenységgel és publikációs listával a háta mögött, ontja magából a kontinens biztonságpolitikájával foglalkozó munkákat magyarul és angolul.

A kötet szinte minden szempontból kiemelkedik a Magyar Honvédséggel foglalkozó, egyébként jelentős szakirodalomból. Már önmagában az is meglepő, hogy a művet a más jellegű tevékenységű profiljáról ismert Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat adta ki. Amennyiben az ilyen tematikájú könyvek kiadását egy hosszú folyamat első lépésének tekinthetjük, akkor talán a jövőben több lehetőség mutatkozik majd a katonai tapasztalatok ilyen – magyar viszonylatban ritka – őszinte feldolgozására.

Az egyes missziók bemutatását a szerző összefoglaló tanulmánya vezeti be. Az fokozottabb afrikai szerepvállalás elkötelezett hívének számító Besenyő gondolatainak egyik központi eleme, hogy Magyarország az 1990-es évekbeli komolyabb jelenlét után a NATO és az EU csatlakozást követően minimálisra csökkentette missziós szerepvállalását a kontinensen. Ellenérvként többek között azt hozza fel, hogy egyrészt a kontinens politikailag és gazdaságilag felértékelődött az elmúlt évtizedekben, másrészt az ENSZ missziók teljes egészében megtérítik a kiküldött katonák és a haditechnika „költségét”, ezért a politikai hasznon szerzés mellett mind a tapasztalatszerzés, mind pénzügyi szempontok is előnyösek lennének.

Az olvasónak ennek kapcsán talán érdemes felhívni a figyelmét arra, hogy a Magyar Honvédség teljesítőképessége erőteljesen korlátos. 2002 óta 1000 főben van maximalizálva a külföldi missziókba küldhető katonák létszáma. Ez a létszám, amely folyamatosan ki van töltve, nemzetközi összehasonlításba igen magasnak számít az adott haderő teljes létszámához viszonyítva. Ugyanakkor ez létszám jelentős kihívást is jelent honvédségnek, amely a sorkatonaság felfüggesztése óta állandó létszámhiánnyal küzd, és amelynek a missziózás egyszerre szükség és teher. A kötet interjúiból rendszeresen visszaköszön az a tény, hogy még afrikai missziókba felajánlott szerény létszámok (összesen néhány tucat főről van szó váltásonként) kiadása is gyakran problémát jelentett a nyelvtudás és a kihívás mértéke miatt.

A Magyar békefenntartók Afrikában című könyv műfaját tekintve gyakorlatilag egy riportkönyv, ahol a szerző harminc interjút készített az egyes missziókban részt vett katonákkal és rendőrökkel. Ez nem azt jelenti, hogy harminc misszióban vett volna részt Magyarország, hanem azt, hogy szerző egy-egy misszió kapcsán több személlyel is készített interjút. Ez önmagában is dicsérendő, hiszen talán csak a misszióvezetőknek van teljes rálátása a szervezet tevékenységére már pedig egy kivétellel nem ez volt a helyzet. Ugyanakkor a kérdező tudatosságának köszönhetően nincsenek kényelmetlen ismétlések. Egy konkrét példánál maradva: a nyugat-szaharai ENSZ misszióról három interjút olvashatunk, de mindhárom személy eltérő helyszínen, szinten és időben végezte a feladatát. A jól szerkesztett interjúknak köszönhetően nem kell háromszor olvasunk a Marokkó és Nyugat-Szahara

történelméről vagy működési körülmények jellegéről, viszont az átfedések jótékony hatásával segítik a misszió átlátását.

A riportkötet műfaja egyszerre ad lehetőséget, hogy a könnyed, lazább (és olvashatóbb) stílusra, és a konkrét szakismeretek mellett a külszolgálatok alatt felhalmozott élményszerű anekdota kincs megemlézésére. És ezekből nincs hiány.

A könyvet abból a szempontból is különlegesnek tartom, hogy nagyon őszintén, néha kendőzetlenül világít rá a rendszerváltás utáni honvédség néhány belső problémájára. Ezek létezése nem titok, ám az elképesztően ritka, hogy aktív katonák említsék meg ezeket, mivel beszélni nem nagyon illik róla. Félreértés ne essék, a könyvnek legkevésbé sem ez a célja, de a kényesnek tartott témákat nem kerülik meg az interjúk, és az emberi sorsok és tapasztalatok bemutatása során alkalomadtán életszerű példákat kapunk erre. Az utolsó interjúban az Európai Unió kalózkodás elleni missziójába (EU NAVFOR – ATALANTA) kiküldött, de tevékenységét mindvégig egy brit katonai bázison egyedüli magyarként végző informatikus megjegyzi: *Ha túl sok magyar van együtt, akkor beindulnak olyan folyamatok, amik sokszor a munka és a hatékonyság rovására mennek. Ha egyedül vagyok, akkor kevésbé kell alkalmazkodni, és ami a legfontosabb, önállóan dolgozhatok, elismerik a szakértelmem és megbíznak bennem. Kint egy tiszthelyettest elismernek tekintélynek a saját területén és nem éreztetik vele, hogy kevesebb lenne, mint egy tiszt.* (464 o.) Egy másik katona, aki az EU szomáliai kiképző missziójába lett kiküldve, meglepődve számolt be, hogy négyfős kontingensüket a szolnoki Békekiképző Központban Szomáliára készítették fel (437. o.), miközben a legegyszerűbb internetes keresés is nyilvánvalóvá tette volna, hogy maga a misszió Ugandában lesz végrehajtva.

Az egyes interjúk alkalmanként meglepő lehetőséget biztosítanak arra, hogy már ismert tényeket másik oldalról is megismerjünk. EU NAVFOR – ATALANTA már említett informatikusa megemlék egy túszzabadítási esetet, amelyről később Hollywoodban filmet forgattak és 2013-ban *Philips kapitány* címmel a magyarországi mozik is bemutattak. Az eset során szomáliai kalózkodók egy mentőhajón igyekeztek menekülni a sikertelenül megtámadott teherhajó kapitányával. Balszerencsájukra a kapitány amerikai volt, így szinte egy napon belül körbevette őket az amerikai flotta és félelmetes hírű Navy Seal egyik egységének célkeresztjébe kerültek (szó szerint). Kutatók számára kuriózumot jelent az EUFOR Libya-ról szóló rész, ahol a jogi mandátum eddig ismert alapjain túl (a misszió feladata az UNHCR humanitárius tevékenységének támogatása lett volna), azzal is megismerkedhetnek, hogy milyen lehetséges hadműveleti opciókkal számoltat a művelet tervezői.

Rátérve a könyv kevés számú hiányosságára, talán a legfontosabb épp az EUFOR Libya ilyen formán történő szerepeltetése. Ez a misszió ugyanis hivatalosan sosem indult el, mivel az ENSZ, illetve annak a humanitárius tevékenységgel is foglalkozó szervezete az UNHCR sosem kérte fel rá az Európai Uniót.² Ez a tény azonban csak véletlenszerűen derül ki, amikor a misszióba delegált magyar katonatiszt ezt egy félmondatban megemlékíti (432. o.). Természetesen nem arról van szó, a tervezett misszió szerepeltetése ok nélküli lenne a

² AZ EU eleve úgy ajánlotta fel a missziót, hogy ha arra az ENSZ igényt tart.

kötetben, csak mindjárt az elején, akár már a fejezet címénél egy lábjegyzetben fel kellett volna hívni az olvasó figyelmét arra, hogy ez a misszió végül sosem lett elindítva.

Bár a recenzens tisztában van vele, hogy az könyv elkészítését a szerző leginkább saját szabadidejében végezte (ami külön méltatást érdemelne), és így az erőforrások korlátozottak voltak, mégis meg kell említsse, hogy a térképek nagyon hiányoznak a kötetből. Nem mindenhol lenne rá szükség, de olyan missziókban, ahol a kötetben szereplő magyar katonák és rendőrök több városban is megfordultak (például Nyugat-Szahara), vagy jelentősége volt a belső áthelyezéseknek, hosszabb járőr utaknak, ott igen hasznosak lettek volna.

Az interjúk tartalmát tekintve egy területen van hiányérzete a recenzensnek. Egyes missziók esetében, ahol a magyar szerepvállalás magas szintű és létszámában is jelentős volt, érdemes lett volna magának a missziónak a struktúrájával is foglalkozni. A tipikus példa ismét Nyugat-Szahara, ahol megszólal misszióvezető, a bázisparancsnok és rendőrtiszt is, de nem tudjuk, hogy ezek a beosztások hogyan helyezkedtek el a misszió struktúrájában, milyen volt hierarchia, hol voltak szektorok, stb.

Az utolsó gondolat nem kritika, hanem egyfajta továbbgondolási javaslat a címválasztás kapcsán. A magyar katonai nyelvben a „békefenntartás” kifejezést ma már mindenre alkalmazzák, ha magyar katona külföldi misszióba megy. Ez a recenzens véleménye szerint összefügg a már említett belső kényszerrel, hogy a külvilág, a laikus közvélemény felé a szerepvállalások veszélytelenségét kell sugallni minden helyzetben (néha már önkéntelenül is). A békefenntartás gyakori emlegetése egyben kimondatlanul is implikálja, hogy a misszióban nincs ellenség, hiszen a katonák a szembeálló felek meghívására, az ENSZ BT felhatalmazásával vannak jelen a békét elősegíteni. Az 1990-es évek második és harmadik generációs műveleteire ez talán még igaz volt, de az iraki, az afganisztáni NATO- vagy napjaink szomáliai és malii EU-s kiképző műveletei esetében ez már túlzásnak tűnik (az Európai Külügyi Szolgálat hivatalos weboldalán sem használja a „peacekeeping” kifejezést a két misszióról szóló oldalain.) Érdemes lenne elgondolkodni a „válságkezelői misszió” kifejezés gyakoribb alkalmazásán, vagy valamilyen fogalmi viszony kialakításán a két kifejezés között, mert az esetek egy részében a válságkezelői misszió pontosabban írja le az adott feladatrendszer, azaz hogy az elsődleges feladat a kialakult válság megoldása, amely még nem vezet el magához a békéhez.

Egy korábbi recenzióban³ felmerült szempontként a kötet angolra történő fordítása. A recenzens egy fokkal óvatosabb lenne ebben a kérdésben és először feltenné magában a kérdést, mi lenne a fordítás célja és ki lenne a vásárlói célcsoport. Talán nyilvánvalónak tűnik, hogy néhány más kelet-európai országtól eltekintve Európában mindenhol több tapasztalat van az afrikai válságkezelői missziókból és komolyabb hagyományai vannak a katonai tapasztalat feldolgozásnak (és az emlékiratot írásának). A poszt-bipoláris korszakban nyugati országok szinte mindegyike nagyobb erővel és komolyabb beosztásokban vett részt afrikai válságkezelői missziókban. Az afrikai magyar szerepvállalásra ráadásul – amennyiben az interjúk reprezentálják az egészet – elsősorban egyéni beosztásokban fogható meg, ott is

³ Péter Marton: Review: János Besenyő: *Magyar békefenntartók Afrikában*. Tradecraft Review 2013.

elsősorban a logisztika, személyügy stb. területén, egyszóval a kevésbé izgalmasnak számító területeken, amely párosul néha az alacsonyabb tiszti vagy tiszte beosztásokkal.

Természetesen lenne értelme egy könyvet kiadni vagy lefordítani angolra a magyar válságkezelői szerepvállalásról, de azt jobban a vélt nemzetközi igényekhez (legyen reprezentációs, ismeretterjesztő vagy tudományos kutatási cél) kell igazítani. A recenzens szerint egy ilyen esetben az eddigi összes válságkezelési missziót kellene merítési alapként tekinteni és elsősorban olyan személyekre koncentrálni, akik az adott misszióban nemzetközi szinten is észlelhető hozzáadott értéket képviseltek a magyar vezetők.

Az afrikai missziózás pontosabb ismerete nélkül ebből a kötetből Száraz György vezérőrnagy, a nyugat-szaharai MINURSO misszió vezetője tűnik nyilvánvaló választásnak (nem kizárva másokat sem), továbbá a kötetben gyakran megemlített, nemzetközi elismeréseket begyűjtő Papp István nyugalmazott alezredes. Más hadszínterekről hirtelenjében két személy neve ugrik be a recenzensnek. Az egyik Bali József nyugalmazott vezérőrnagy, aki vietnámi és iraki tapasztalatai mellett 1999 és 2000 között az ENSZ Indiai-Pakisztáni Katonai Megfigyelő Csoport parancsnoka volt. A másik Isaszegi János nyugalmazott vezérőrnagy, aki szintén komoly misszió múlt mellett az iraki nemzetközi koalíciós erők parancsnokhelyettese volt 2003-2004-ben. Mellettük még minden valószínűséggel található néhány olyan katona vagy rendőrtiszt, aki missziója során történelmi pillanatok szemtanúja lehetett.

**Kül-Világ,
a nemzetközi kapcsolatok folyóirata**

megjelenik negyedévente

HU ISSN 1785-5284

Kiadja:

Kül-Világ Alapítvány

2040 Budaörs, Nyár u. 14.
<http://alapitvany.kul-vilag.hu>
mail@kul-vilag.hu

Főszerkesztő:

Wagner Péter

Olvasószerkesztő:

Lattmann Tamás

Szerkesztőbizottság elnöke:

Valki László

Szerkesztőbizottság tagjai:

Jany János
Kardos Gábor
Lattmann Tamás
Losoncz Miklós
Manyasz Róbert
Paragi Bea
Szente-Varga Mónika

Szerkesztőség:

1053 Budapest, Egyetem tér 1-3.
ELTE Állam- és Jogtudományi Kar
I. emelet, 112.

Tel: + 36 1 411 6532

Fax: + 36 1 266 3103

mail@kul-vilag.hu

A honlapon szereplő szövegek, illetve a folyóiratban közzétett tanulmányok és minden egyéb szöveg szerzői jogi védelem alatt áll. Azok – ellentétes kikötés hiányában – szabadon idézhetők és hivatkozhatók a forrás szabályos megjelölésével, további felhasználásukhoz viszont a kiadó előzetes írásbeli engedélye szükséges.