

# Külügyi Szemle

XXI. ÉVFOLYAM, 4. SZÁM

## KÖZÉPPONTBAN: DÉL-ÁZSIA A 21. SZÁZAD ELEJÉN

**CSICSMANN LÁSZLÓ**

Előszó a Dél-Ázsiáról szóló tanulmányokhoz

**CSICSMANN LÁSZLÓ**

Az átalakuló világrend és az indiai külpolitika Narendra Modi miniszterelnöksége alatt: a stratégiai autonómia és a *multialignment* koncepciója

**HÁDA BÉLA**

Az Indiai-óceán szerepe India stratégiai világképében

**GÜNSBERGER DÓRA**

Az Imrán Khán-kormány külpolitikája

**SZÉKELY-DOBY ANDRÁS**

India gazdasági fejlődése a reformok után: eredmények, veszélyek, kilátások

## AFRIKA

**CZIRJÁK RÁHEL ÉS SOLYMÁRI DÁNIEL**

A nyomornegyed-probléma aktuális kérdései Kenyában.

A KENSUP program kiberai eredményeinek további vizsgálata

**SZÚCS ANITA**

Multilateralizmus vs. biztonságiasítás – francia Afrika-politika Macron elnök alatt

## KÖNYVISMERTETÉS

What Makes It American? (BARANYI TAMÁS PÉTER)

2022. TÉL



# Külügyi Szemle

## A Külügyi és Külgazdasági Intézet folyóirata

Kiadó: Schőberl Márton igazgató

---

### Szerkesztőség

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

Főszerkesztő:  
Klinghammer István

Felelős szerkesztő:  
Vasa László

Szerkesztés és tördelés:  
Tevelyné Kulcsár Andrea

Szerkesztőségi titkár:  
Horváth Ildikó

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

ISSN 1587-9089 (Nyomtatott)  
ISSN 2060-4904 (Online)  
[https://doi.org/10.47707/Kulugyi\\_Szemle.2022.4](https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2022.4)

### A szerkesztőbizottság tagjai:

Martonyi János elnök

Baranyi Tamás Péter  
Csaba László

Frank Tibor

Gottfried Péter  
Halmai Péter  
Kömlösi László Imre  
Rostoványi Zsolt  
Salát Gergely  
Tarrósy István

A kiadvány a  
Külgazdasági és Külügyminisztérium  
támogatásával valósult meg.



## Tartalom

---

Középpontban: Dél-Ázsia a 21. század elején	3	<i>Csicsmann László</i> : Előszó a Dél-Ázsiáról szóló tanulmányokhoz
	12	<i>Csicsmann László</i> : Az átalakuló világrend és az indiai külpolitika Narendra Modi miniszterelnöksége alatt: a stratégiai autonómia és a <i>multialignment</i> koncepciója
	45	<i>Háda Béla</i> : Az Indiai-óceán szerepe India stratégiai világképében
	67	<i>Günsberger Dóra</i> : Az Imrán Khán-kormány külpolitikája
	108	<i>Székegy-Dobó András</i> : India gazdasági fejlődése a reformok után: eredmények, veszélyek, kilátások
Afrika	133	<i>Czirják Ráhel és Solymári Dániel</i> : A nyomornegyed-probléma aktuális kérdései Kenyában. A KENSUP program kiberai eredményeinek további vizsgálata
	166	<i>Szűcs Anita</i> : Multilateralizmus vs. biztonságiasítás – francia Afrika-politika Macron elnök alatt
Könyvismertetés	188	What Makes It American? (Baranyi Tamás Péter)

---

## E számunk szerzői:

- Baranyi Tamás Péter: stratégiai igazgatóhelyettes, Külügyi és Külgazdasági Intézet; egyetemi adjunktus, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Bölcsész- és Társadalomtudományi Kar, Nemzetközi Tanulmányok Tanszék
- Czirják Ráhel: a Pécsi Tudományegyetem Geopolitikai Doktori Program doktorandusz hallgatója; a Magyar Máltai Szeretetszolgálat munkatársa
- Csicsmann László: dékán, habilitált egyetemi docens, Széchenyi Egyetem, Kautz Gyula Gazdaságtudományi Kar, Nemzetközi és Alkalmazott Gazdaságtan Tanszék; a Külügyi és Külgazdasági Intézet külső szakértője
- Günsberger Dóra: egyetemi tanársegéd, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Bölcsész- és Társadalomtudományi Kar, Nemzetközi Tanulmányok Tanszék
- Háda Béla: a Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Eötvös József Kutatóközpont, Stratégiai Védelmi Kutatóintézetének tudományos munkatársa
- Solymári Dániel: nemzetközi kapcsolatokért felelős vezető, Magyar Máltai Szeretetszolgálat; doktorandusz hallgató, Pécsi Tudományegyetem, Interdiszciplináris Doktori Iskola, Politikatudományi Program
- Székely-Doby András: egyetemi docens, Széchenyi István Egyetem, Kautz Gyula Gazdaságtudományi Kar, Nemzetközi és Alkalmazott Közgazdaságtan Tanszék
- Szűcs Anita: egyetemi docens, Budapesti Corvinus Egyetem, Globális Tanulmányok Intézet, Nemzetközi Kapcsolatok Tanszék, Corvinus Doktori Iskolák

# Előszó a Dél-Ázsiáról szóló tanulmányokhoz

## *Preface to Studies on South Asia*

---

2022. augusztus 14-én Pakisztán, augusztus 15-én India a függetlenség kikiáltásának 75. évfordulóját ünnepelte. 1947. augusztus 17-én, két nappal a brit gyarmati státusz megszűnése után az új határ megállapításáért felelős bizottság bejelentette a munkája eredményét, az ún. Radcliffe-vonalat, amely a mai napig az India, Pakisztán és Banglades közötti határvonalat jelenti. A brit ügyvéd, Sir Cyrill Radcliffe előzőleg soha nem járt India területén, és csak öt hét állt a rendelkezésére, hogy a vallási és a sohasem tisztázott egyéb körülmények alapján meghatározza India és Pakisztán területét. A kettéosztást követően kb. 10–15 millió fő cserélt hazát a vallásközösségi alapelv értelmében, és nagyjából egymillió ember vesztette életét a határ menti összecsapásokban (Dutt, 2022). Az események jelentős ellentmondásban állnak a Mahátma Gandhi-féle erőszakmentesség elvével.

Nagy hírverést kapott mindkét országban, amikor idén nyáron, 75 évvel az indiai szubkontinens kettéosztását követően, a most 90 esztendő, Indiában élő Renaa Verma a gyermekkori lakóhelyére, a ma pakisztáni területen fekvő Ravalpindibe látogatott, ahol szívélyesen fogadták a ház jelenlegi lakói (Sharma, 2022). A két ország viszonya azonban ennyi év elteltével sem tekinthető ilyen pozitívnak, különösen a Kasmírhoz kötődő 2019-es események (a pulvámai incidens és az indiai Kasmír autonómiájának a visszavonása) miatt.

Az ENSZ meghatározása szerint a dél-ázsiai térséget jelenleg nyolc állam alkotja. Afganisztán a „köztes állam” jellegéből adódóan több földrajzi régió területébe is sorolható, így Közép-Ázsiába és az ún. tágabb Közel-Keletbe is beleérthető. Az ENSZ az utóbbi években a politikai, gazdasági és kulturális folyamatok, valamint a történelmi kontextus következtében Dél-Ázsia részeként tekint rá.



1. ábra<sup>1</sup>  
A dél-ázsiai térség államai és főbb mutatói  
(az utolsó rendelkezésre álló adat alapján)

Ország	Lakosság (millió fő)	Egy főre jutó GDP (folyó áron, USD)	GDP- növe- kedés (%)	A születés- kor várható átlagos élet- tartam (év)	Nettó migráció (fő)	Szegény- ségi ráta (2,15 USD napi jö- vedelem alatt élők aránya (%)
Afganisztán	39,8	516,7	-2,4	65	-314.602	n. a.
Banglades	166,0	2.503,0	6,9	73	-1.847.503	13,5
Bhután	0,8	3.000,0	-10,1	72	1.600	0,9
India	1390,0	2.277,0	8,9	70	-2.663.434	10,0
Maldív-szigetek	0,5	8.995,0	31,0	79	56.851	0
Nepál	29,7	1.223,0	4,2	71	208.549	8,2
Pakisztán	225,2	1.538,0	6,0	67	-1.166.895	4,9
Srí Lanka	22,2	3.815,0	3,7	77	-489.932	1,3
Dél-Ázsia	1880,0	2.177,0	8,3	70	-6.215.366	8,5
Világ	7990,0	12.263,0	5,8	73	0	8,4

A dél-ázsiai térség a függetlenség 75 éve alatt jelentős átalakuláson ment keresztül. A régió átívelő gazdasági, politikai és társadalmi tendenciák röviden az alábbiakban foglalhatók össze:

1. *Gazdasági és szociális helyzet.* A régió egyes államainak a gazdasági és szociális mutatóiban fejlettségbeli különbségek mutatkoznak, ugyanakkor megállapítható, hogy a térség egészében számos tekintetben jelentősen elmarad a világátlagtól. Ez különösen az egy főre jutó GDP mutatóján érhető tetten: a Világbank adatai szerint a Maldív-szigetek kivételével a régió államai az alacsony közepes jövedelmű országok csoportjába sorolhatók (*lower middle income countries*).

1 Az adatok forrása: *The World Bank*, 2022.



2. *Demográfiai kérdések.* Az indiai szubkontinensen is – miként az egykori harmadik világ számos régiójában – lejátszódott az ún. demográfiai robbanás. India lakossága várhatóan a 2023-as esztendőben abszolút számok vonatkozásában meghaladja a kínaiét, vagyis aktuálisan az 1,425 milliárd főt. Miközben a növekedés üteme és a teljes termékenységi mutató jelentősen csökkent – az utóbbi a reprodukciós ráta közelében (2,2) jár –, ugyanakkor 2050-re várhatóan India népessége meghaladja az 1,6 milliárd főt (*Worldometer*, 2022a). A népességnövekedés lehetőségeket (demográfiai oszttalék, belső fogyasztás), ugyanakkor jelentős kihívásokat is rejt magában (iskola, lakhatás, egészségügyhöz való hozzáférés stb.). Pakisztánban az ENSZ becslései szerint a jelenlegi 225 milliós lakosság 2050-re 338 millió főre bővül (*Worldometer*, 2022b). Az ország az elmúlt években a világ ötödik legnépesebb államává avanszált, a lakossága évente több mint négy millió fővel növekszik, a teljes termékenységi ráta 3,3. Miközben a modernizáció jelentős mértékben előrehaladt Indiában és Pakisztánban is, a lakosság döntő mértékben falvakban él, az urbanizációs ráta mindkét dél-ázsiai államban 35 százalék körül van.

Külön kiemelendő tény, hogy az iszlám civilizáció demográfiai súlypontja is a dél-ázsiai térségben található. Indiában a muszlim közösség aránya a 14 százalékot is meghaladja, és így Indonézia és Pakisztán után a világ harmadik legnagyobb (kb. 220 millió fős) muszlim lakosságával rendelkezik.

3. *A térség illiberalizálódása.* Indiát a világ legnépesebb demokráciájaként tartjuk számon: egy olyan államként, amely megcáfolva a modernizációs elméletet – amely szerint a sikeres demokratikus konszolidációhoz egy bizonyos fejlettségi szint elérése szükséges –, évtizedeken keresztül megőrizte e politikai értékeket. Egy rövid – 1975 és 1977 közötti – rendkívüli állapoton kívül mindvégig demokratikus politikai rendszer maradt, méghozzá egy, a nyugati világon kívüli civilizációs-kulturális kontextus közepette. A Freedom House azonban 2021 óta Indiát már csak a félig szabad államok közé sorolja, mert a hindu nacionalizmus térnyerése óta csökkentek a politikai és a polgári szabadságjogok (*Freedom House*, 2022). Ebben nagy szerepük van



az Indiai Néppárt vezette kormány 2019-es döntéseinek: a kasmíri autonómia visszavonásáról szóló határozat mellett az állampolgársági törvény járt jelentős visszalépéssel. Pakisztánban 2022 áprilisában egy alkotmányos válság során elmozdították a neves krikettjátékost, Imrán Khánt a miniszterelnöki pozícióból, és Sebház Saríf került a helyére. Khán azóta jelentős politikai mobilizációt hajtott végre, amelynek eredményeként tömegtüntetések törtek ki Pakisztán nagyvárosaiban. A fegyveres erők, amelyek Pakisztánban továbbra is jelentős politikai és gazdasági befolyással bírnak, a háttérben meghatározó szerepet töltek be a 2018-ban megválasztott miniszterelnök menesztésében, akivel szemben több kérdésben is az elégedetlenségüknek adtak hangot.

4. *Konfliktusok és válságok.* A térségben számos olyan fegyveres konfliktus figyelhető meg, amely időben elhúzódik, és a stabilitásra is hatással van. Közülük kettő a nemzetközi figyelem homlokterében áll: a kasmíri konfliktus, amely a kettéosztás le nem zárt ügye (*unfinished business of Partition*), továbbá a tálib hatalomátvétel Afganisztánban, amely lezárta az amerikai beavatkozást követően, a 2001-ben kezdődött, több mint húszesztendő átmenetet. A kasmíri konfliktus 2019-ben új szakaszába lépett, amiben szerepet játszott az említett pulvámai incidens, valamint az indiai autonómia visszavonása is. Ez a 2019-es eszkalációs időszak az India, Kína és Pakisztán által alkotott háromszögben komoly feszültségekkel volt terhes: India és Kína között a *Line of Control* mentén fegyveres összecsapásokra került sor; a Pakisztán által ellenőrzött Kasmírban Kína az Övezet és Út Kezdeményezés (BRI) kapcsán olyan beruházásokat valósít meg, amely a status quót jelentősen érinti. A második tálib rezsimet jelenleg egyetlen állam sem ismeri el, illetve Afganisztánnal kapcsolatban nem beszélhetünk koherens regionális mechanizmusról sem. Az afganisztáni kérdés menekülthullám és biztonsági kockázat formájában erőteljesen érinti a régió – mondhatni – valamennyi államát.

5. *Interregionális és intraregionális migráció.* A Nemzetközi Migrációügyi Szervezet legutóbbi migrációs jelentése szerint a világon India a legjelentősebb kibocsátó: mintegy 18 millió fős közösség él távol





az anyaországtól (*IOM*, 2022, 25. o.). A legnagyobb indiai diaszpóra az olcsó munkaerő révén az Egyesült Arab Emírségekben él, s azt az Amerikai Egyesült Államok követi. A világon a legnagyobb mértékű hazautalás is az indiai diaszpórától származik, és jelentősen hozzájárul az indiai folyó fizetési mérleg egyensúlyához. India mellett három másik dél-ázsiai állam is megtalálható az első tízben (Banglades a 6., Pakisztán a 7. és Afganisztán a 10. helyen), s ezzel a régió az első helyre került a világon a migránsok forrása szempontjából. Afganisztán külön problémát jelent, és a legutolsó jelentés óta – a 2021. nyári tálib hatalomátvétel következtében – tovább romlott az ottani menekülthelyzet. Pontos adatok nem állnak rendelkezésre ugyan, de a jelen sorok írásakor 5,5–6,0 millió főre teszik az Iránban található afgán menekültek számát (*UNAMA*, 2022), a szomszédos Pakisztánban ez a szám kétmillióra tehető.

6. *Klímaváltozás és klímapolitika.* A legszennyezettebb városok 2022-es világranglistáján szereplő 25-ből 13 dél-ázsiai, ami a gyors gazdasági modernizáció és a fenntartható fejlődés ellentmondásaira utal. A térség lakosságának közel a fele, mintegy 750 millió fő él klimatikus sokkok által érintett területeken (Agarwal, Balasundharam, Blagrove, Cerutti, Gudmundsson és Moussa, 2021). Mint ismeretes, 2022 nyarán Pakisztán déli területein nagyon súlyos áradás történt, aminek az oka nemcsak a hirtelen lehullott csapadék volt, hanem a hőmérséklet drasztikus emelkedése következtében tavasszal megolvadt gleccserek is. Az indiai Mahárástra szövetségi állam egyik régiójában az év folyamán már több mint 600, mezőgazdaságból élő személy követett el öngyilkosságot a gyér csapadék, illetve az annak következtében anyagi csődbe kerülés miatt. Természetesen az említett folyamatokat nem lehet pusztán a klímaváltozásra visszavezetni, ugyanakkor a meglévő problémákat felerősíti a klimatikus átalakulás, amely szélsőséges időjárás vagy elmaradó csapadék formájában ölt testet. A globális klímakockázati világrangsoron 2021-ben India a hetedik helyen szerepelt, ami jól mutatja a kiszámíthatatlan klimatikus eseményeknek, illetve a természeti katasztrófáknak való kitettségét.



A párizsi klímaegyezményt a térség államai is ratifikálták, és eltérő célkitűzéseket vállaltak. India például az emisszió 2005-ös szintjét 33–35 százalékkal kívánja csökkenteni 2030-ra. Az egy főre jutó kibocsátás tekintetében a térség a világátlag alatt van, ugyanakkor abszolút számokban India Kína és az Egyesült Államok után a harmadik helyen áll. Az ország energiamixének több mint 60 százalékát a szén teszi ki, aminek jelentős környezeti következményei vannak (Agarwal *et al.*, 2021).

\* \* \*

A *Külügyi Szemle* Dél-Ázsiáról szóló tematikus száma négy tanulmányt közöl, amelyek eltérő szempontok alapján elemzik a térség átalakuló viszonyait. Csicsmann László cikke az indiai külpolitika változását írja le, amely a hidegháborús el nem kötelezettség alapelvéből kiindulva a több irányú elköteleződés irányába halad. Az ún. *multialignment* és a stratégiai autonómia értelmében az ország elmélyítette a kapcsolatait az Egyesült Államokkal, azonban egyidejűleg folytatta az együttműködést az olyan szervezetek tagjaként is, mint a Sanghaji Együttműködési Szervezet vagy a BRICS. Donald Trump adminisztrációja alatt Washington és Újdelhi viszonya soha nem látott méretekben bővült, amiben szerepet játszott az indiai stratégiai köröknek az a percepciója, hogy a liberális nemzetközi rendszer megőrzése alapvetően India érdeke. Újdelhi számára kulcsfontosságú kérdés Kína térségbeli terjeszkedése az Övezet és Út Kezdeményezés keretében, amelyet körbekerítettségként él meg. Az ebből való kitörést célozza a regionális integrációkkal való szorosabb együttműködés, valamint a kínai expanzióra adott erőteljesebb diplomáciai reakció. A szerző érvelése szerint az orosz–ukrán háború kapcsán képviselt indiai álláspont megfelel a többirányú elköteleződés és a stratégiai autonómia alapelveinek, és egyben elősegíti a dél-ázsiai ország globális szereplővé válását is.

Háda Béla tanulmánya az Indiai-óceán területével kapcsolatos indiai stratégiai gondolkodást elemzi. A téma jelentőségét az adja, hogy az indopacifikus térség szerepe mind világpolitikai, mind világgazdasági



szempontból kiemelkedő, különösen az új világrend tekintetében. Az amerikai–kínai „kereskedelmi háborúban” Indiának az Indiai-óceánon való fokozottabb jelenléte stratégiai kérdés. A szerző részletesen bemutatja a 2004-ben először elfogadott haditengerészeti stratégiát, valamint annak az újabb változatait. India jelentős haditengerészeti fejlesztést hajtott végre az elmúlt két évtizedben, amelynek része a repülőgép-hordozókat, valamint a tengeralattjárókat érintő program, ugyanakkor a képességei elmaradnak a kínai kapacitásoktól. Ebből a szempontból kiemelkedő azonban a Négyoldalú Biztonsági Párbeszéd, a *Quad*, amelynek keretében India nem csak az Egyesült Államokkal, hanem Japánnal és Ausztráliával együtt képezi a kínai befolyás ellen-súlyát.

Günsberger Dóra tanulmánya Pakisztán térségbeli szerepét elemzi, s a pusztán külpolitikai szempontok mellett a geoökonómiai kérdésekre is kitér. A tanulmány a 2018 és 2022 közötti időszakot, a népszerű krikettjátékos, Imrán Khán miniszterelnöki ciklusát öleli fel. A pakisztáni külpolitikát nem lehet pusztán a civil kormányzat által hozott döntésekre alapozni, ugyanis posztkoloniális államként a fegyveres erők meghatározó politikai és gazdasági szereppel bírnak. A külpolitika a vizsgált négy esztendő alatt elsősorban biztonságközpontú volt, ám Pakisztán meglehetősen rossz gazdasági helyzete – így az IMF-hitelmegállapodás kérdése – rányomta a bélyegét a külkapcsolatokra. Khán 2018-tól elsősorban a Perzsa-öböl Menti Együttműködési Tanács államaival, különösen Szaúd-Arábiával és az Egyesült Arab Emírségekkel ápolt jó viszonyt. A pakisztáni miniszterelnök a választási kampányában kritikus volt ugyan a CPEC (*China–Pakistan Economic Corridor*) beruházásait illetően, ám végül a fegyveres erők nyomására a projektek végrehajtása mellett lépett fel. Az indiai–pakisztáni kapcsolatokban a 2019-es pulvámai incidenst követő időszak mélypontot jelent, ugyanakkor a pakisztáni miniszterelnök megkísérelte diplomáciai útra terelni és deeszkalálni a konfliktust. A szerző külön figyelmet fordít a 2021-es tálib hatalomátvétel körülményeire, tekintettel arra, hogy Afganisztán Pakisztán fontos „hátszaga” (stratégiai mélység). Megállapítása szerint az amerikai–pakisztáni



kapcsolatok romlottak Joe Biden elnökké választása óta, ugyanakkor Pakisztánnak a Kelet és Nyugat között tudatosan hidat építő külpolitikája nem változott.

A negyedik tanulmányt Székely-Doby András jegyzi, aki India gazdasági fejlődésével, modernizációjával foglalkozik. A szerző véleménye szerint India a hidegháborús évtizedek alatt egy befelé forduló, importhelyettesítő gazdaságot alakított ki, azonban nem vette át a tervutasításos szocialista gazdasági rendszert. A viszonylag alacsony ütemű „hindu gazdasági növekedésből” való kitörést a Narasimha Rao vezette kormány által 1991-ben meghirdetett reformok jelentették, amelyek alapját a szolgáltatások exportja és a szoftveripar adta. A szerző megállapítása szerint az ország ezzel jó úton indult el, a gazdasági nyitottsága jelentős mértékben növekedett, ami lendületet adott a gazdasági bővülésnek is. A mezőgazdaság reformja azonban nem kellő mértékű, továbbá India sem tudja megkerülni azt a modernizációs receptet, amely a munkaerő-intenzív iparágak fejlesztésére épül. A gazdasági kitörést akadályozza a kasztrendszer, valamint a jelentős mértékű korrupció. India már csak a méreténél fogva is jelentős világ gazdasági szerepet fog betölteni, ugyanakkor további reformokra lesz szüksége a gazdasági felzárkózás érdekében.

*Csicsmann László*

## **Irodalomjegyzék**

- Agarwal, Ruchil, Balasundharam, Vybhavi, Blgrave, Patrick, Cerutii, Eugenio, Gudmundsson, Ragnar és Moussa, Racha (2021). Climate Change in South Asia. Further Need for Mitigation and Adaptation. *International Monetary Fund*. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2021/08/20/Climate-Change-in-South-Asia-Further-Need-for-Mitigation-and-Adaptation-464333>.
- Dutt, Kunal (2022). 75 Years of Radcliffe Line: Published Two Days After Independence, Mass Migration Followed. *The Print*. A letöltés ideje:



2022. december 14. <https://theprint.in/india/75-years-of-radeliffe-line-published-two-days-after-independence-mass-migrations-followed/1086516/>.
- Freedom House* (2022). *Freedom in the World 2022*. India. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://freedomhouse.org/country/india/freedom-world/2022>.
- IOM* (2022). *World Migration Report, 2022*. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2022>.
- Sharma, Isha (2022). 90-Year Old Pune Woman Gets Emotional as She Visits Her Pakistan Home After 75 Years of Partition. *Times of India*. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://www.indiatimes.com/trending/human-interest/90-year-old-pune-woman-visits-pakistan-home-after-75-years-of-partition-575382.html>.
- The World Bank* (2022). South Asia. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://data.worldbank.org/country/8S>.
- UNAMA (2022). Személyes interjú Teheránban az UNAMA teheráni központjában 2022. november 22-én.
- Worldometer* (2022a). India Population, 2022. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://www.worldometers.info/world-population/india-population/>.
- Worldometer* (2022b). Pakistan Population, 2022. <https://www.worldometers.info/world-population/pakistan-population/>.

# Az átalakuló világrend és az indiai külpolitika Narendra Modi miniszterelnöksége alatt: a stratégiai autonómia és a *multialignment* konceptiója

*The Changing World Order and Indian Foreign Policy  
Under Narendra Modi: the Concept of Strategic Autonomy  
and Multialignment*

---

Csicsmann László

[https://doi.org/10.47707/Kulugyi\\_Szemle.2022.4.1](https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2022.4.1)

**Összefoglaló:** India újradefiniálta a hidegháború klasszikusan értelmezett el nem kötelezettségének alapelvét és a többirányú kapcsolatok, az ún. *multialignment* irányába tett lépéseket, valamint kidolgozta a stratégiai autonómia alapelvét, s mindezzel a globális hatalmi szerepvállalás felé mozdította el a külpolitikai célokat. A 2014 óta immáron a második ciklusát töltő Narendra Modi miniszterelnök a hindu nacionalizmus retorikáján keresztül sajátos színezetet adott az indiai külpolitikának, sőt egyes elemzők a Modi-érát egy új irányvonal kezdetének is tekintik. Azonban a jelen sorok szerzője amellet érvel, hogy a folytonosság fennmaradt, ám a hangsúlyok és a hangvétel megváltozott. India ugyanis mostanában élesen reagált a határ menti területek egy részére igényt formáló Kína lépéseire, ami határkonfliktusokban öltött testet (2017: Doklám; 2020: Ladakh).

India a Trump-adminisztráció évei alatt jelentős mértékben elmélyítette az Amerikai Egyesült Államokhoz fűződő viszonyát, mivel Kínát lényegesen nagyobb veszélynek tartotta, és érdekeltté vált a liberális nemzetközi rendszer fenntartásában. Egyidejűleg azonban olyan szövetségekben is részt vállalt (pl. a BRICS vagy a Sanghaji Együttműködés Szervezete), amelyek Washington szerint kevésbé egyeztethetők össze a jelenlegi világrenddel. Az orosz–ukrán háború azonban kielezte az indiai külpolitikának az ún. stratégiai fedezésre (*strategic hedging*) vonatkozó alapelvét, hiszen az USA joggal várta el, hogy támogassa Oroszország elítélésében. A tanulmány e kérdéseket járja körül.



s amellet érvel, hogy az indiai külpolitika percepciója alapvetően más, mint az Egyesült Államoké vagy Európáé. A szerző szerint a stratégiai fedezés biztosítja a stratégiai autonómiát, és ennek következtében jelentős mértékben megerősíti India globális pozícióját.

**Kulcsszavak:** nemzetközi rendszer, Ázsia, globális szereplő, multilaterális diplomácia, India, világrend

***Abstract:** Redefining the classic Cold War principle of non-alignment, India has taken steps towards multi-directional relations, the so-called multialignment, which, together with the principle of strategic autonomy, has shifted foreign policy goals towards a global power status. Prime Minister Narendra Modi, now in his second term since 2014, has given Indian foreign policy a distinctive flavor through the rhetoric of Hindu nationalism. While some analysts see the Modi era as the beginning of a new foreign policy direction, in contrast to the previous era, the author of this paper argues that, while there has been continuity, there has been a change in emphasis and tone. Indeed, unlike in the past, India has reacted sharply to China's frequent territorial encroachment along the border, which has been embodied in border conflicts (Doklam 2017, Ladakh 2020).*

*India has significantly deepened its relationship with the United States during the years of the Trump administration, driven by the consideration that China is a significantly greater threat and has become interested in maintaining the liberal international order. At the same time, however, India is also involved in other alliances, such as BRICS or the Shanghai Cooperation Organization, which Washington considers less compatible with the current world order. The Russia–Ukraine war, however, has sharpened the principle of strategic hedging in Indian foreign policy, as the United States rightly expected the support of India in condemning Russia. This paper will explore these issues, arguing that the perception of Indian foreign policy is fundamentally different from that of the United States or Europe. The author's opinion is that strategic hedging ensures strategic autonomy and therefore, significantly strengthens India's global position.*

**Keywords:** international system, Asia, global actor, multilateral diplomacy, India, world order



## Bevezetés

A jelen sorok írásakor robbant a hír, hogy az indiai GDP összvolumene – a Bloomberg előrejelzései alapján – meghaladta az Egyesült Királyságét, és ezzel a világ ötödik legnagyobb gazdaságává vált (Aldrick és Goodman, 2022). 2023-ban India összlakossága átlépi a kínainak a mértékét, s ezzel a Föld legnépesebb állama lesz. 2022 szeptemberében szolgálatba állították az ország első saját fejlesztésű repülőgéphordozóját, az INS Vikrant, amelynek célja az indo-csendes-óceáni térségben a kínai expanzió ellensúlyozása. Számos elemzőt meglepett az indiai diplomácia, amikor a 2022 februárjában kirobbant ukrajnai háborúval kapcsolatban az ENSZ-szavazás során nem csatlakozott az Oroszországot elítélő államok táborához.

India a függetlensége hét és fél évtizede alatt dinamikus gazdasági, politikai és társadalmi változáson ment keresztül. Mára a helyi politikai elit magabiztosan vállalja fel az ország globális politikai szerepét. E gondolatokkal összecseng Narendra Modinak, India miniszterelnökének a függetlenség 75. évfordulóján, 2022 augusztusában tartott beszéde, amelyben a következő célt jelölte ki: „Amikor India a függetlensége 100. évfordulóját ünnepli, az ifjú generáció, amely most 20–25 éves, a 40-es, 50-es éveiben fog járni. Az ő életükben az elkövetkező 25 év az országért tett fogadalmak megvalósításának az időszak. Tegyenek esküt velem, tegyenek esküt a trikolórra, hogy hazám egy fejlett állam lesz” (Modi, 2022).

Miközben India az évek során jelentős fejlődést ért el, a haladása útjában számos komoly akadály áll. A Világbank adatai szerint az ország 2011 és 2015 között a mélyszegénységet 22,5-ről 13,4 százalékra szorította le (World Bank Group, 2020), azonban az agrárszektorban foglalkoztatott lakosság jelentős hányada nem rendelkezik jövőképpel, és a földbirtokrendszer miatt kialakult gazdasági problémák következtében az öngyilkosságok száma megnőtt. S bár összvolumenében az ötödik, az egy főre jutó GDP tekintetében, amely 2021-ben 2277 dollár volt, a 142. helyet foglalja el a világon (*The World Bank*, 2021).





A jelen tanulmány a 2014-ben megválasztott Narendra Modi miniszterelnök külpolitikáját kívánja szemügyre venni, azzal a céllal, hogy India nagyhatalmi ambícióit, a globális hatalmakkal ápolt viszonyát elemezze – egészen napjainkig. Az írás fő kérdése, hogy az átalakuló világrend keretei között az indiai külpolitika hogyan pozicionálja magát.

## **Az indiai külpolitika alapelvei a hidegháború utáni nemzetközi rendszerben**

Mielőtt a külpolitikai kérdéseket foglalnám össze, úgy vélem, érdemes néhány szót ejteni az indiai belpolitikai folyamatokról is. A világ legnépesebb demokráciájaként számon tartott Indiában a politikai folyamatokat két nagyobb pártkoalíció határozza meg. Az egyik az 1998-ban alakult Nemzeti Demokratikus Szövetség (*National Democratic Alliance*, NDA), amelynek a legjelentősebb politikai ereje a Bharatiya Dzsanáta Párt (*Bharatiya Janata Party*, BJP), és a jobbközépet képviseli az indiai politikai palettán. Az NDA Atal Bihári Vádzspáji vezetésével volt kormányzati pozícióban 1998 és 2004 között. A másik, a bal-közép koalíció, az Egyesült Progresszív Szövetség (*United Progressive Alliance*, UPA) pedig a 2004-es választásra állt össze, és a legnagyobb pártja az Indiai Nemzeti Kongresszus (*Indian National Congress*, INC). A UPA egyből győzött is, és szikh vallású vezetője, a gazdasági reformok atyjaként számon tartott Manmohan Szingh két cikluson keresztül (2004–2014) kormányzott. 2014-ben Gudzsarát állam korábbi főminisztere, Narendra Modi vehette át a miniszterelnöki pozíciót. A Modival kapcsolatos várakozásokat hazai és nemzetközi szinten egyaránt kettősség jellemezte. Az új kormányfő ugyanis a gazdasági reformok elsődlegességét hirdette a kampányában, s ez ügyben (az ún. gudzsarátai modell révén) főminiszterként valóban elévülhetetlen érdemeket szerzett. Másrészt viszont a 2002-es gudzsarátai vérengzések során – egyes vélemények szerint – szemet hunyt a muszlimokkal szembeni pogromok fölött. Emiatt a győzelméig nem kapott az Egyesült Államok területére beutazási engedélyt. A 2014-es választásnak



valójában az a jelentősége, hogy stabilná tette a kormánykoalíció politikai pozícióját, hiszen 1984 óta először nem kellett külső párt támogatását megnyerni a parlamenti többséghez.<sup>1</sup> Annak ellenére, hogy a Modi-kormányzat a 2014-ben tett ígéreteinek egy jelentős hányadát nem tartotta be, 2019-ben újra megnyerte a választást, és immáron a második ötéves kormányfői ciklust kezdhette el.

Egyes elemzők szerint Modi látványos változást hozott India külpolitikájában (Modi-doktrína), mások viszont úgy vélik, hogy hangsúly- és stílusváltással ugyan, de tovább folytatta a korábbi időszak stratégiáját (Pant, 2019, 7. o.). A jelen sorok szerzője az utóbbi nézetet ért egyet, ugyanis az indiai stratégiai gondolkodók már a hidegháborút követő években a nagyhatalmiság/globalis szerep irányába pozícionálták a dél-ázsiai államot. Az indiai külpolitikában – miként a nemzetközi politikaelméletben is – kétféle megközelítés uralkodik a nagyhatalmiság meghatározásával, attribútumaival kapcsolatban (Mukherjee, 2019, 29. o.).

Az első a képességekre helyezi a hangsúlyt, vagyis a nagyhatalmi státus elérésének az egyik kulcsát a gazdasági fejlődésben keresi. Ezek szerint Indiát a függetlenség kivívásakor az alulfejlett gazdasága következtében még nem lehetett meghatározó világpolitikai szereplőnek tekinteni. Így az indiaiak a nyugati gazdasághoz való gyors felzárkóztatására volt és van szüksége, amely gazdasági liberalizációs intézkedéseket követel. Modi külpolitikai stratégiájában elsődleges szerepe van a gazdasági fejlesztés koncepciójának, amely – többek között – a *Make in India*, a *Smart Cities*, a *Clean India*, a *Digital India*, valamint a *New Health Policy* kampányokban ölt testet. A képességmegközelítésű nagyhatalmiság-koncepció másik sarokköve a modern haderő-fejlesztés, amely már az 1990-es években kezdetét vette. A katonai modernizációnak azonban előfeltétele az anyagi képességek – vagyis

---

1 Egy tanulmány szerint amellett, hogy a BJP-nek a saját hátszágának tartott – hindiül beszélő, többnyire felsőbb kasztokhoz tartozó – észak-indiai csoportokon kívül sikerült másokat is bevonnia, s így egy széles körű koalíciót kiépítenie, amelynek keretében még az „érinthetetlenekhez” és a különböző törzsekhez tartozók is a hindu nacionalista politikai erőre adták a voksukat. A 2014-es választások háttéréről lásd: Chhibber és Verma, 2014.



a gazdasági reformok – megteremtése. India 1998-ban végrehajtotta a Pokhran II. nevű föld alatti nukleáris kísérletét, s a BJP-kormány azzal beváltotta a márciusi választási kampányában megfogalmazott egyik fontos ígéretét. A pakisztáni válaszkísérlettel kialakult nukleáris paritást követően a ballisztikus rakéták fejlesztésében is megnyilvánult a fegyverkezési verseny. A nukleáris fegyverkezés kérdésével kapcsolatban India – ahogy Raja Mohan fogalmazott – egy évtizedes ideológiai vitát zárt le, s nyilvánvalóvá tette, hogy reálpolitikai alapon helyet követel magának a világ nagyhatalmai között (Mohan, 2003). Az ország számára a 2000-es évek elejétől kulcsfontosságúvá vált továbbá, hogy az Indiai-óceán térségében jelentkező kínai expanziót ellensúlyozni képes tengerihaderő-fejlesztést valósítson meg.

A nagyhatalmiság másik megközelítése a befolyásolás képességével van összefüggésben, és azt helyezi a középpontba, hogy milyen mechanizmusok keretében fordítható le a hatalmiság cselekvésre, a világpolitika tematizálására (*agenda-setting*). Az indiai stratégiai körök a függetlenség kivívása óta hisznek abban, hogy a hazájuknak egyfajta civilizációs küldetése van, amelynek részeként hozzá kell járulnia – többek között – a globális kormányzás intézményének a formálódásához. A relációs elemzés a nagyhatalmiság különféle tényezőin túl azt veszi figyelembe, hogy az elért eredményeket mennyire hatékonyan sikerül átültetni konkrét cselekvésre. Az indiai diplomácia a kulisszák mögött és a multilaterális diplomácia kereteiben meglehetősen sikeres: a nukleáris fegyverekkel kapcsolatos jogi szabályozásokon túlmenően gazdasági és környezeti kérdéseken keresztül is sikeresen hallatja a hangját a világpolitikai fórumokon (Mukherjee, 2019, 30–42. o.).

Az indiai külpolitika percepciója azonban jelentősen átalakult a függetlenedés óta. Az 1947-et követő négy évtizedet az ún. *nehruviánus alapelvek* dominálták, azaz „a liberális internacionalizmus és az erős állam ideájának a kombinációja, beleértve a »gazdaság irányító« szférájának a dominanciáját” (Cohen, 2013, 53. o.). A Dzsaváharlál Nehru által lefektetett külpolitika egyik meghatározó alapelve az el nem kötelezettség eszméje, amely India történelméből fakad, és messze túlmutat a hidegháborús el nem kötelezettek mozgalmán (Mohan,



2013a, 27–28. o.). Az 1962-es indiai–kínai háborút követően az első sorban morális megfontolásokra épült külpolitikát egy militánsabb korszak (a militáns nehruvianizmus érája) váltotta fel, amely azonban nem fordult szembe az alapító atyák felfogásával (Cohen, 2013, 56. o.). A nehru tradíciók mellett természetesen szükséges megemlíteni Mahátma Gandhi szerepét is, aki – első sorban patriotaként, a függetlenség kivívásában folytatott harcban betöltött szerepe miatt – a valamennyi politikai szereplő által elfogadott hagyomány megtestesítője, még akkor is, ha a jelenleg hatalmon lévő elit – a hindu nacionalisták – nem is értenek egyet az egykori spirituális vezető számos politikai lépésével. Modi 2014-ben, a Tiszta India (*Swachh Bharat Abhiyan*) kampány meghirdetésekor az alábbi gondolatokat fogalmazta meg: „A tiszta India lenne a legjobb megemlékezés Mahátma Gandhi születésének 150. évfordulójára 2019-ben” (Modi, 2014).

Az 1990-es években India a formálódó új világrend keretei között sem fordított hátat az el nem kötelezettség alapelvének, miközben maga a mozgalom veszített a jelentőségéből. Egyes szakértők szerint az el nem kötelezettség (*non-alignment*) az országot ért kihívások és lehetőségek következtében újraalköteleződésé (*re-alignment*) alakult át (Mohan, 2013a, 41. o.). Az el nem kötelezettség hidegháborús eszméje a klasszikus értelemben vett külpolitikai egyensúlyozás (*balancing*), s jelentős mértékben meghatározta az ideológia. Az indiai külpolitika történetében a legjelentősebb átalakulásnak az tekinthető, ahogy az „anti-imperializmusként értelmezett el nem kötelezettségtől” „egyensúlyozásként [eljutott] a stratégiai autonómiáig” (Mukherjee, 2019, 38. o.). Ez utóbbi alapján a dél-ázsiai ország „normális” realpolitikai aktorként a saját nemzeti érdekeivel helyet követel magának a világ globális szereplői között. A stratégiai autonómia értelmében jó kapcsolatokat próbál ápolni velük – azonban kellő távolságtartással.

Az indiai stratégiai körök az 1990-es években két alternatív, ugyanakkor bizonyos szempontból egymást kiegészítő szövetségi rendszerben, perspektívában gondolkodtak. Az egyik irányvonal képviselői – köztük a BJP politikusai is – azt vallották, hogy miután a világnak érdeke fűződik India globális felemelkedéséhez, a nehru



szkepticizmussal való szembefordulás, azaz az Egyesült Államokkal mint globális hegemónnal kialakítandó szövetség kulcsfontosságú. Az ún. liberális nemzetközi rendszer keretei között India a világ legnépesebb demokráciájaként az USA számára is megfelelő partnernek bizonyult a „békésen felemelkedő”, ugyanakkor autoritárius Kínával szemben. Az indiai stratégiai körök lényegében maguk hangoztatták a multipoláris, „policentrikus” világnézet gondolatát, amelyet az újdelhi elit a liberális nemzetközi rendszer keretei között képzelt el – ismét Kínával szemben (Kanwal, 2016).

A másik narratíva Washington szerepével szemben bizalmatlan, a liberális nemzetközi rendszer erodálódását vizionálja, s Indiát az Oroszországgal és Kínával kialakítandó szövetség felé sodorja. Ennek keretében Újdelhi Pekingre nem vetélytársként, hanem a modernizáció mintájaként tekint, amely bizonyítja, hogy ha egy fejlődő állam gyors gazdasági növekedést fut be, rövid időn belül meghatározó globális szereplővé válhat.

A két, látszólag eltérő perspektívát az elsősorban a Manmohan Szingh vezette kormány külpolitikai szlogenjeként emlegetett stratégiai autonómia koncepciója köti össze. Annak értelmében ugyanis az indiai külpolitikának érdeke az Egyesült Államokkal való stratégiai kapcsolatok kialakítása, ugyanakkor megmarad Új-Delhi függetlensége is (Mohan, 2013b). Indiának csak korlátozott kapcsolatok kiépítését teszi lehetővé a partnereivel, és folyamatos egyensúlyozásra, fedezésre (*hedging*), ellensúlyozásra kényszeríti a döntéshozókat.

Frank O'Donnell és Mihaela Papa szerint az indiai külpolitikának négy meghatározó iránya bontakozik ki a függetlenség kivívása óta eltelt évtizedekben:

1. az el nem kötelezettség, amelynek értelmében India a hidegháborús amerikai–szovjet rivalizálástól való távolmaradást hirdette a külpolitikájában;
2. a stratégiai autonómia, amely alkalmas arra, hogy az ország artikulálja a nemzeti érdekeit, mégpedig a függetlensége mindenkor fenntartásával;



3. az „el nem kötelezettség 2.0”, amely a 2010-es években jelent meg az indiai stratégiai körökben, és a formálódó amerikai–kínai bipoláris rendszer keretében értelmezi újra az ország szerepét: egyenlő távolság tartása mind az Egyesült Államoktól, mind Kínától;
4. az ún. *multi-alignment* (több irányú elköteleződés, szövetségkötés) elmélete szerint Indiának egyidejűleg több irányba kell politikai, gazdasági és katonai jellegű partnerségeket kiépítenie (O'Donnell és Papa, 2021, 804–806. o.).

A szerzőpáros ez utóbbit tartja a Modi-kormányzat legfőbb külpolitikai alapelveének, amely a stratégiai autonómia koncepciójának a továbbgondolásán nyugszik.

Raja C. Mohan szerint pedig Újdelhi külpolitikája öt területen alakult át az 1980-as évek közepe óta, reagálva a belső kihívásokra és a nemzetközi rendszer transzformálására:

1. a független lét során az Indiai Nemzeti Kongresszus nagyjai – a Nehru–Gandhi-dinasztia – egy szocialista társadalom és gazdaság vízióját kínálták, az 1990-es években azonban a kapitalista gazdaság és társadalom kiépítésének nemzeti konszenzusa szellemében elindultak a gazdasági reformok;
2. a külpolitika szerves részeként markánsan megfogalmazódott a külgazdasági stratégia, amelynek háttérében az a felismerés áll, hogy a nagyhatalmi szerep eléréséhez elengedhetetlen a nyitás és a külföldi működő tőke importja;
3. a külpolitika részeként az ország a hidegháborús évtizedek alatt a harmadik világ vezetőjeként definiálta a saját szerepét, majd azt az 1990-es években a nemzeti érdekek képviselete váltotta fel;
4. az indiai külpolitika a liberális nemzetközi rendszer egyik meghatározó tagjaként annak értékeit propagálja, míg korábban, amikor a harmadik világ állt a központjában, számos alkalommal a nyugati fejlődéssel szembeni nézeteket fogalmazott meg;



5. a külpolitika az idealizusból pragmatikus irányba tolódott el (Mohan, 2003, xviii–xxii. o.).

## ***Hindutva* az indiai külpolitikában**

Narendra Modi külpolitikáját a továbbfejlesztett stratégiai autonómia koncepciója határozza meg: az ún. *multi-alignment* értelmében India több irányú partnerségre törekszik, amelynek folyamányaként nem egy esetben egymással ellentmondó vagy egymást átfedő szövetségi rendszerek keretében találja magát. A külpolitikába Modi ebben az értelemben nem hozott törést, hanem tovább folytatja azt az irányvonalat, amelyet az előző kormány lefektetett. A Modi-kormány tudatosan, asszertív külpolitikát folytatva képviselte és képviseli az ország nemzeti érdekeit a különféle fórumokon és konfliktusokban.

Az indiai külpolitikai narratívában azonban 2014 óta markánsan megjelennek a hindu nacionalizmus szlogenjei. A hindu nacionalista ideológia (*Hindutva*) az 1980-as évektől növekvő társadalmi támogatottsággal bír, elsősorban a hindiül beszélő észak-indiai magasabb kasztok tagjai körében. A markáns társadalomfelfogása részeként alapvetően támadja az 1950-ben elfogadott alkotmányban rögzített, a vallások egyenrangúságát hirdető szekularizmus elvét. A társadalom és a politikai rendszer hinduizációja a hindu nacionalizmus visszatérő szlogenje (Jaffrelot, 2008). Az ideológia legfőbb szervezetei: az 1925-ben alapított, militarista Nemzeti Önkéntesek Szövetsége (*Rasthriya Swayamsewak Sangh*, RSS), az 1964-ben létrehozott Hinduk Világszövetsége (*Vishva Hindu Parishad*, VHP), valamint a jelenleg kormányzó politikai párt, a BJP.

A *Hindutva* nem rendelkezik egy egységes külpolitikai irányvonalal, hanem egy komplex eszmerendszernek tekinthető. Modi a beszédeiben többször utalt a külpolitikája öt elvére (*panchamrit*), amelyek a következők: méltóság, párbeszéd, közös jólét, regionális és globális biztonság, valamint a kulturális-civilizációs kapcsolatok szerepe (Basrur, 2017, II. o.). A hindu nacionalizmus világgképében is rendszeresen visszatérő elem az indiai civilizáció nagyságának, egyfajta



nemzeti büszkeségnek a felmagasztalása, valamint a kolonializmustól való elhatárolódás (Cohen, 2013, 64–68. o.) és India független fejlődésének a hangoztatása. Ahogy Aparna Pande, az elismert India-szakértő fogalmazott: „Mert India más, mint a többi [ország], így nem válik olyan vezető állammá, mint a gyarmatosító hatalmak vagy a hidegháborús szuperhatalmak; India a sajátos történelme és civilizációs tapasztalata miatt [ezután is] különbözni fog [tőlük]” (Pande, 2017, 165. o.). Az indiai különlegesség- és küldetéstudat nagymértékben rányomja a bélyegét Modi megnyilatkozásaira és általában az indiai külpolitikai vízióra.

India történelme során – Kínához hasonlóan – filozófusok sora írt a kívánatos állami berendezkedés és a jó állami vezetők kérdéséről. Egyes elemzők Modi külpolitikájának a gyökereit egyenesen a Maurja Birodalom egyik udvari filozófusának, az i. e. 3–4. század fordulóján alkotó Kautilja (vagy más néven: Csánakja) *Artha-sásztra* [A királyi haszon kézikönyve] című munkájára vezetik vissza (magyarul lásd: Chanakya Pandit, 2015). Kautilja vilásképe a Maurja Birodalom előtti korszakból eredeteztethető, amikor is az indiai szubkontinens politikai viszonyait az egymással háborúban álló fejedelemségek képe jellemezte. Az ókori szerző mai szavakkal élve realistának vagy ultrarealistának tekinthető, és az állam szuverenitásának a kérdését állította a vizsgálódása fókuszába, az államok közötti kapcsolatokat pedig koncentrikus körök formájában mutatja be: a legbelső alkotó baráti államoktól kezdve a külső körön elhelyezkedő ellenséges államokig. Az *Artha-sásztra* szerint bizonyos feltételek fennállása esetén az uralkodónak expanzionista stratégiát kell folytatnia – ez az ún. *Radzsamandala elmélet* (Misra, 2016) az, ami a munkája középpontjában állt. A munkásságának az indiai külpolitikára gyakorolt közvetlen hatása azonban kevésbé bizonyítható.

A legtöbb szakértő úgy véli, az indiai külpolitika nem szakított a Szingh által fémjelzett előző miniszterelnöki ciklus főbb irányvonalai-val, inkább csak új stíluselemek jelentek meg a retorikában, ami inkább Modi karizmatikus személyiségéből és populista politikájából adódik (Basrur, 2017, 7. o.). A hindu nacionalizmus bel- és külpolitikájának a





visszatérő motívuma az iszlamofóbia kérdése. Nagy politikai vihart kavartak 2022 nyarán Nupur Sarmának, a BJP akkori – időközben menesztett – szövívőjének a Mohamed prófétára és harmadik feleségére, Aisára tett megjegyzései. Egyes vélemények szerint az utóbbi években felerősödött gyűlöletbeszéd a *non-* vagy *multialignmentre* épülő külpolitikának jelentős mértékben árt(ott) (Sen, 2022). Sarma miatt ugyanis a muszlim többségű közel-keleti államok sora kérte be az indiai nagykövetét, ráadásul bizonyos értelemben lerombolta azt a küldetéstudatképet is, amelyet Újdelhi magáról felépített. Nyilvánvalóan a különféle iszlámellenes megnyilvánulások elsősorban belső politikai használatra történnek, azonban a globalizált világban elkerülhetetlenek a külső következményeik is. Nem beszélve arról, hogy Modi világképében nagymértékben összekapcsolódik a külpolitika és a gazdasági fejlődés elmélete. A hasonló kijelentések pedig akár rúpiában is mérhető gazdasági károkat okozhatnak India számára. Modi és pártja azonban hivatalosan elhatárolódott – többek között – Nupur Sarmától is.

India nemzetközi megítélése és külpolitikai mozgásterére szempontjából ugyancsak jelentős kihívást jelentett a kasmíri autonómiának a hindu nacionalisták által már régóta követelt megvonása. A Modi-kormányzat 2019 augusztusában vonta vissza az alkotmány 370. cikkelyét, amely India legészakibb szövetségi területe, Dzsammu és Kasmír számára különleges jogokat – pl. önálló törvényhozást, a had- és a pénzügyek, valamint a védelmi kérdések kivételével autonómiát – biztosított. A szabályozás értelmében a területen – a muszlim többség megőrzése érdekében – Dzsammu és Kasmíron kívüli lakos nem vásárolhatott földet, s ezt a BJP a hindukkal szembeni diszkriminatív szabályozásnak tartotta. A függetlenség elnyerésekor és az első indiai–pakisztáni háborút követően az országot irányító INC politikusai szerint a muszlim többség fenntartása az indiai demokrácia garanciája. A nemzetközi közvélemény ezért a 2019-es döntést úgy értékelte, hogy az országban visszalépés történt a demokratikus értékek képviselésében, amit az is erősített, hogy két szövetségi területre degradálták az indiai ellenőrzés alatt álló Kasmírt, továbbá



a hatóságok brutálisan megfélekeztek a zavargásokat. Az indiai ORF elemzése szerint az újdelhi diplomácia olyan szintű nehézségekkel szembesült 2019-ben, mint 1998-ban, a nukleáris kísérleteket követően, amikor az egész világ magyarázatot várt a miniszterelnöktől (Shah és Shah, 2020).

2019-ben egy másik, külpolitikai következményekkel járó, bár belpolitikainak szánt esemény is történt: a BJP által sokszor támogatott állampolgársági törvény módosítása váltott ki heves nemzetközi visszhangot – éppen a Donald Trump 2020. februári indiai látogatása körüli napokban. A BJP régóta szeretné elérni a nemzeti anyakönyvezés rendszerének a reformját, ugyanis az több millió emberről téves vagy hiányos információkat tartalmaz. A módosítás értelmében indiai állampolgárokka válhatnak azok a hindu, buddhista, szikh, keresztény, párszi vagy dzsain menekültek, akik 2014. december 31-e előtt érkeztek Banglades, Pakisztán vagy Afganisztán területéről. A törvény elfogadásával szemben indiai muszlimok tízezrei tüntettek: arra akarták felhívni a figyelmet, hogy a hittársaiknak a listából való kihagyása miatt az indiai multikulturális berendezkedés és a szekularizmus válságba került.

A következő részekben a *multialignmentre* épülő indiai külpolitika főbb relációit kívánom bemutatni.

## **A „*Neighborhood First*” elve**

A Narendra Modi nevével fémjelvezhető külpolitikai stratégia egyik eleme a „*Neighborhood First*” elve, amelynek értelmében a tágabban értelmezett régió államaival való politikai, gazdasági kapcsolatok erősítésére van szükség. Diplomáciai körökben is meglepetést keltett, amikor Modi a miniszterelnöki beiktatására meghívta a szomszédos országok állam- és kormányfőit. Ennek azért is volt óriási jelentősége, mert az Övezet és Út Kezdeményezés (*Belt and Road Initiative*, BRI) révén a Kínai Népköztársaság – az indiai stratégiai percepciók szerint – körbekerítette az országot. Az ún. szomszédságpolitika szerepét az is felerősítette, hogy a hindu nacionalista politikusoktól egy asszertívabb



politikát vártak a Pakisztánnal kapcsolatos diplomáciai lépéseket illetően. Bár India szomszédságpolitikája Modi első és második ciklusa alatt sem tekinthető eredménytelennek, ugyanakkor szinte valamennyi állammal feszültségekkel teli, ambivalens viszonyt ápol, mint ahogy azt az alábbiakban látni fogjuk.

Narendra Modi a *Neighborhood First* politikája részeként különös figyelmet fordított a régió olyan multilaterális együttműködéseire, szövetségeire, mint az 1985-ben alapított Dél-ázsiai Regionális Együttműködési Szövetség (*South Asian Association for Regional Cooperation*, SAARC), a Bengáli-öböl Kezdeményezés a Többszektorális Műszaki és Gazdasági Együttműködésért (*Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation*, BIMSTEC), továbbá az 1997-ben útnak indított és 23 tagot számláló Indiai-óceáni Peremállamok Szövetsége (*Indian Ocean Rim Association*, IORA). Egyes elemzők egyenesen Modi-doktrínaként nevezik azt a külpolitikai irányvonalat, amely India közvetlen és tágabb szomszédságában, valamint az Indiai-óceán területén aktív politikai és gazdasági kapcsolatok kiépítését, illetve megerősítését tűzte ki célul (Kaura és Rani, 2020, 11. o.). Visszaulva a tanulmány bevezető gondolataira, felvetődik a kérdés, hogy ha és amennyiben a Modi-doktrína létezik, az vajon egy, az addigiaktól eltérő, új külpolitikai korszakot jelöl-e, vagy inkább pusztán hangsúlyeltolódást tapasztalunk. Sumit Ganguly a cikkében egyértelműen az előbbire utal: „Azon politikai változások, amelyeket a Modi-kormányzat kezdeményezett, nem pusztán kozmetikai újítások, [mert] sok szempontból tartalmi politikai irányváltást reprezentálnak” (Ganguly, 2017, 136. o.).

Talán valamennyi elemzőt a Pakisztánnal kapcsolatos India-politika foglalkoztatta a leginkább. Azt pedig Modi miniszterelnökségének első, 2014 és 2019 közötti ciklusa alatt a hullámváz jellemezte. 2014-ben Naváz Saríf pakisztáni miniszterelnök – a hadsereg kritikája ellenére – elutazott Modi beiktatási ceremóniájára, ami egy új, az együttműködésre épülő korszak kezdetének tűnt. A két ország kapcsolatrendszerében azonban abból a szempontból nem igazán változott meg, hogy a pozitív tárgyalásokat továbbra is hol merénylet, hol



olyan diplomáciai esemény szakította félbe, amely Újdelhi rosszallását váltotta ki. Ilyen volt például, hogy 2014-ben a pakisztáni nagykövet az indiai diplomácia figyelmeztetése dacára találkozott az indiai kasmíri szeparatistákkal, s ezért a Modi-kormányzat lemondta a két állam külügyminiszterének a tervezett találkozóját. 2016 januárjában viszont, amikor a Mohamed Hadserege (*Dzsais-i Muhammed*, JEM) nevű, pakisztáni bázisú terrorista szervezet merényletet követett el a patankoti indiai légibázis ellen, Modi még a párbeszéd fenntartása mellett érvelt. 2016 szeptemberében azonban egy újabb, Kasmír területén végrehajtott terrortámadás 19 indiai katonával végzett, amelyre a Modi-kormány „az elkövetők feltételezett bázisai elleni sebészi pontosságú légitámadásokkal válaszolt” (Kaura, 2020, 279. o.). A szintén kasmíri Uriban történt merényletet követően pedig India bojkottálta az SAARC ülését, és diplomáciailag fokozatosan marginalizálni próbálta Pakisztánt.

Modi első ciklusának végén, 2019 februárjában – az újraválasztási kampány kellős közepén – a JEM újabb merényletet hajtott végre Kasmírban, a Pulvama városában állomásozó indiai tartalékos rendőri erők ellen. A támadásban több mint 40 rendőr vesztette életét. Modi számára ez egyrésztől lehetőséget, másrésztől pedig kihívást jelentett. A 2014–2019-es kormányzati ciklusban ugyanis Modi programjának hangzatos elemei – különösen a gazdasági modernizáció – többnyire csak ígérek maradtak. A külső fenyegetettség viszont segítette elterelni a figyelmet a választási kampány kínosabb, gazdasági-szociális jellegű kérdéseiről. De a pulvamai incidens azért is váltott ki erőteljesebb katonai választ India részéről, mert a BJP a 2008-as mumbai merényletek után éppen azzal vádolta a Szingh-kormányt, hogy az nem a kellő erősséggel lépett fel Pakisztánnal szemben az országot érő egzisztenciális fenyegetést követően. India ezért 2019. február 26-án légi támadásokat mért a feltételezett terrorista kiképző bázis, Balakot városa körül, amely a Pakisztán által ellenőrzött Kasmír területén kívül, Pakisztán szívében található. A két állam között a Banglades függetlensége kapcsán kirobbant 1971-es harmadik indiai-pakisztáni háború óta nem alakult ki olyan fegyveres konfliktus, amely Kasmír



területén kívül zajlott. Másnap a pakisztáni légierő lelőtt egy indiai vadászgépet, de a pilótáját elfogták, és napokkal később épségben átadták Indiának. Mindez azt mutatja, hogy Pakisztán kevésbé volt érdekelt a konfliktus eszkalálásában (Kaura, 2020).

India szempontjából azonban a kínai–pakisztáni gazdasági folyosó (*China Pakistan Economic Corridor*, CPEC) égisze alatt Pakisztánban tapasztalható kínai jelenlét okozza az igazi feszültséget. A BRI részeként a projekt indítása óta eltelt lassan egy évtized alatt megvalósuló ottani infrastrukturális fejlesztések kiterjedtek a Pakisztán ellenőrzése alatt álló Kasmír területére is. A 2020-ban megkezdett ún. Diamer-Bhasa-gát a Gilgit–Baltisztán tartomány (a pakisztáni Kasmír) területén létesül, 8 milliárd dolláros kínai hitel segítségével, és várhatóan 2028-ra készül el. Emellett két másik vízi erőmű projektje is kibontakozóban van az Indus folyó kasmíri szakaszán. India szerint a terület végső státuszának megváltoztatása ellentétes a két állam közötti megállapodásokkal.

A Modi-kormányzatnak nemesak Pakisztánnal, hanem – többek között – a Haszína sejk vezette Bangladesdel is feszült volt a viszonya az elmúlt időszakban, ugyanakkor célként tűzte ki a partnerségi kapcsolatokat, különösen a növekvő kínai befolyás háttérbe szorítása érdekében. India folyói közül ötvennégy Banglades területén ered, így a két állam között a migráció- és menekültügyi problémák mellett a főbb konfliktusforrás a vízmegosztáshoz kapcsolódik (Bhattacharjee, 2020). Modi először 2015-ben látogatott Bangladesbe, amit Haszína sejk indiai utazása 2017-ben követett (Chakravarty, 2021, 108–109. o.). 2022 szeptemberében pedig Haszína sejk újabb látogatásán pedig megemlékeztek a diplomáciai kapcsolatok felvételének 50. évfordulójáról, és számos, főként a konnektivitással, az energiával és a vízmegosztással kapcsolatos megállapodást írtak alá. Az indiai–bangladesi bilaterális kapcsolatok a Modi-kormányzat és az általa hirdetett szomszédságpolitika egyik sikertörténeteként értékelhető (Chaudhury és Sen, 2022).

Miután az indiai–pakisztáni kapcsolatok 2019-ben, a pulvamai eseményeket, valamint a kasmíri autonómia megvonását, illetve az



állampolgársági törvényt követően kifejezetten megromlottak, Modi az SAARC helyett a BIMSTEC-ben látta a szomszédságpolitika fő pillérét. Mindezt az is elősegítette, hogy ez utóbbi együttműködésnek Pakisztán nem tagja. A politikai irányváltást jól jellemzi, hogy Modi 2019-ben már nem az SAARC, hanem a BIMSTEC állam- és kormányfőit hívta meg a második terminusának beiktatási ceremóniájára.

Az indiai nagyhatalmi törekvések részeként már az 1990-es évek végén megfogalmazódott az ún. *kiterjesztett szomszédság* koncepciója, amely egy koncentrikus kör mentén található olyan, a dél-ázsiai térségen túli államokra, régiókra terjed ki, amelyek geostratégiai szempontból kiemelkedő fontosságúak. A koncepció különösen négy területen jelentős India számára: kereskedelmi, energetikai, biztonsági és katonai aspektusból. A kiterjesztett biztonság magában foglalja a Dél-kínai-tengertől egészen a Szuezi-csatornáig terjedő területet (Scott, 2013, 355. o.).

A kiterjesztett szomszédság koncepciójának fontos akciótervei a *Connect Central Asia* program, az ún. *Act East Policy*, valamint a tágabb Közel-Kelet irányába tett kezdeményezések. Aktív Közép-Ázsia-politikája egyik fokmérője, hogy 2015-ben Modi mind az öt köztársaságot felkereste. A két térség közötti kapcsolatok a 2012-es biszeki csúcstalálkozó óta váltak szorosabbá. India számára kulcsfontosságú térségről van szó, amely kapcsán többek között a terrorizmussal szembeni fellépés, a kereskedelmi kapcsolatok, a védelmi együttműködés, illetve az utóbbi években – a Covid hatására – az egészségügyi kooperáció is kiemelhető. 2022-ben India szervezésében valósult meg az első India–Közép-Ázsia-csúcstalálkozó, amelyen az 5+1 állam- és kormányfője vett részt. Modi az egyeztetésen többek között az interkonnektivitás ügyét emelte ki, valamint a valamennyi állam számára relevanciával bíró Afganisztán kérdését (Bhattacharya, 2022).

Az *Act East Policy*-t a Narasimha Rao vezette kormánynak az 1990-es évekbeli *Look East* politikájának egy magasabb minőségi szinten való reaktivizálásaként hirdette meg a Modi-kormányzat, és elsősorban az ASEAN-országokkal való gazdasági és politikai kapcsolatokat



takarja. Egy nemrégiben megjelent tanulmány szerint Indiának a dél-kelet-ázsiai államokkal folytatott kereskedelme eltörpül Kínáéhoz, Japánéhoz vagy Dél-Koreáéhoz képest, azonban markánsan megjelenik az ország tengeri stratégiájában, amely egészen a Malaka-szorosig terjeszti ki India érdeklődését és érintettségét. Az ASEAN mellett azonban meghatározóak számára az olyan újabb típusú multilaterális együttműködések, mint az AUKUS (Ausztrália, Nagy-Britannia, USA), illetve az Ausztrália, Japán, India és az USA alkotta négyoldalú biztonsági párbeszéd, a *Quad (Quadrilateral Security Dialogue)* (Bajpae, 2022).

A tágabb Közel-Kelet államai közül Irán jelentősége emelkedik ki, amely az India által tervezett interkonnectivitási projektek, s nem utolsósorban a kínai BRI metszéspontjában található (N. Rózsa, 2021). A tervbe vett nemzetközi észak-déli közlekedési folyosó (*International North-South Transport Corridor*, INTSC) megvalósításához kulcsfontosságú Irán, s ez ügyben India – a csábahári kikötő fejlesztési munkálatainak a finanszírozásáról – 2016-ban kötött megállapodást a perzsa állammal. Ez az együttműködés azonban – különösen Trump elnöknek a nukleáris megállapodással kapcsolatos döntése következtében – Újdelhit újabb dilemma elé állította. Míg Kína 25 évre szóló bilaterális megállapodást kötött Iránnal – többek között a vasútvonalak fejlesztésére –, addig India a kikötő üzemeltetését vette át (2018 óta), amely az afganisztáni események miatt nem utolsósorban a geopolitikai fekvése miatt bír nagy jelentőséggel. Összességében azonban az indiai-iráni kapcsolatokra a Trump által meghirdetett „maximális nyomás” politikája negatív hatással volt.

India 2022-ben átfogó gazdasági partnerségi megállapodást kötött az Egyesült Arab Emírségekkel, amelyet egyesek a közel-keleti *Quad*ként (vagy *Quad 2.0*-ként), mások pedig egy új regionális együttműködés – az I2U2 (India, Izrael, az Amerikai Egyesült Államok, az Egyesült Arab Emírségek) – kezdeteként azonosítanak. Miközben a megállapodás elsősorban a kétoldalú gazdasági kapcsolatok gyors elmélyítését vizionálja, az politikai és katonai szempontból is kiemelkedő jelentőségű. Közel-keleti nézőpontból India a térségnek – az



Egyesült Államok, az Európai Unió, Kína és Oroszország után – az ötödik külső szereplőjévé vált. A Quad 2.0-nak a 2018-ban Izrael és négy arab állam között megkötött ún. Ábrahám-megállapodások, továbbá a Trump-adminisztráció alatt elmélyült és kibővült amerikai–indiai kapcsolatok adták az alapját (Siddiq, 2021).

## **Az amerikai–indiai stratégiai partnerség**

Az Egyesült Államok és India hidegháborús kapcsolatait leginkább az ambivalens jelző írja le. India az el nem kötelezettek 1961-ben, Belgrádban útjára indított mozgalmának az egyik alapítója volt, majd 1971-ben, a harmadik indiai–pakisztáni háború kirobbanásának előestéjén, 20 évre szóló kétoldalú megállapodást kötött a Szovjetunióval. Az 1970-es években az amerikai–kínai viszony normalizálódott, ennek következtében India elszigeteltnek érezte magát, ami egy újabb fontos oka volt annak, hogy Washington és Újdelhi kapcsolatában feszültségek mutatkoztak. Az 1990-es évek sem hozták meg a kívánt áttörést, annak ellenére, hogy India valamennyi amerikai stratégiai dokumentumban Kína lehetséges ellensúlyaként szerepelt. Az 1990-es évek közepének indiai nukleáris ambíciói a Clinton-kormányzat részéről diplomáciai nyomásgyakorlást váltottak ki. 1998 májusában a nukleáris kísérletei mégis meglepték a nemzetközi közösséget, az Egyesült Államok – többek között – szankciókkal válaszolt, amely visszafogta az ázsiai állam gazdasági liberalizációs intézkedései nyomán felgyorsult gazdasági növekedést. Habár Bill Clinton az Indiát érintő új politikája részeként a nonprolifерáció kérdésében kritikus volt, ugyanakkor a többi területen mélyíteni igyekezett a kapcsolatokat. Mindezzel azonban túl sok sikert nem ért el (Tellis, 2013).

A 2001. szeptember 11-ei terrortámadás újrarajzolta Dél-Ázsia geopolitikai erőviszonyait, ugyanis India és Pakisztán is csatlakozott a Bush-kormányzat által meghirdetett terrorizmusellenes háborúhoz. Washington számára azonban e rövid távú, az afganisztáni beavatkozás kapcsán kialakult dilemma mellett is egyértelmű volt az indiai szövetség fontossága.





George W. Bush elnök második ciklusától napjainkra az amerikai–indiai kapcsolatok „az elhidegüléstől a stratégiai partnerségig” fejlődtek (Ladwig és Mukherjee, 2019, 5. o.). A Bush-adminisztráció felismerte, hogy az indiai tengeri haderő fejlesztése, valamint az Indiai-óceán térségének a stratégiai felértékelődése egybevág a washingtoni tervekkel, továbbá a két állam hasonló (demokratikus) értékeket képvisel a nemzetközi kapcsolatokban. A Fehér Ház világossá tette, hogy érdeke fűződik Újdelhi globális hatalmi ambícióinak a támogatásához.

A két állam kapcsolatának a legfőbb akadályát továbbra is India nukleáris programja jelentette. 2005-ben az Egyesült Államok és India közös nyilatkozata megteremtette a mélyebb együttműködés alapját, amelynek keretében a Szingh-kormány vállalta, hogy különválasztja a civil és a katonai célú nukleáris programot, és a további kooperáció részleteinek a kidolgozására egy közös bizottságot állítanak fel. Bush elnök a 2006 márciusában tett indiai útján írta alá Manmohan Szingh miniszterelnökkel az ún. 123-as egyezményt vagy közkeletű nevén az amerikai–indiai nukleáris megállapodást. A dokumentum értelmében az Egyesült Államok széles körű együttműködés keretében támogatja az indiai civil nukleáris program megvalósítását, ugyanakkor India vállalja, hogy az ilyen jellegű létesítményeit nemzetközi ellenőrzés alá veti. A megállapodást jelentős bírálatok érték – főként Kína részéről –, mivel az érintetlenül hagyta a katonai célú programot. Egyes vélemények egészen odáig mentek, hogy az Egyesült Államok szétrombolja az általa szorgalmazott nonproliferációs rezsimit (Weiss, 2007).

Miközben a 2003-as iraki beavatkozás egyik fő indoka a feltételezett tömegpusztítófegyver-program volt, míg India 1998-ban nyíltan szembement az amerikai célokkal, és nem kellett szembenéznie olyan mértékű retorzióval, mint a közel-keleti államnak. A bírálatokra így alapvetően két válasz adható: egyrészt retorikai szempontból Bush számára kiemelten fontos volt a közös értékekre, a demokráciára és ebből adódóan a bizalom meglétére való utalás; másrészt pedig különfontosságú szerepet töltött be Washington azon érdeke, hogy támogassa India globális szereplővé válását.



A Barack Obama vezette adminisztráció által 2012-ben meghirdetett Ázsia felé való fordulás (*pivot to Asia*) és az ún. *rebalancing* stratégiája még közelebb hozta egymáshoz az Egyesült Államokat és Indiát (Burgess, 2015). Jan Hornat, aki a realista iskolának a fenyegetések egyensúlyára (*balance of threats theory*) vonatkozó koncepciója szerint közelíti meg a két állam kapcsolatait, arra a következtetésre jut, hogy az indiai stratégiai körök felismerték, hogy a saját nemzeti érdekek szempontjából Peking nagyobb kihívást jelent, mint Washington. Ebből következik, hogy India a nyugati világ azon szövetségesei közé tartozik, amelyeknek érdekükben áll a liberális nemzetközi rendszer és az annak szabályaira épülő világrend, vagyis a *status quo* fenntartása (Hornat, 2021, 2. o.). Talán mindez azzal a percepcióval is kiegészíthető, hogy az indiai stratégiák hisznek annak a lehetőségében, hogy a liberális nemzetközi rendszer ebben a formájában fenntartható, és abban az Egyesült Államok hegemon szerepet tölt be.

Az Amerikai Egyesült Államok és India kapcsolatában Donald Trump elnök hozta meg a valódi áttörést, aki Modi miniszterelnökkel szorosabbra fűzte a kapcsolatait. Washington nézőpontjából India és a hozzá hasonló szövetségesek az „*America first*”-elv alapján is fontosak a közös tehervállalás (*burden sharing*) érdekében (Brandon, 2019). Az USA az ún. *offshore balancing* politikája szerint egy olyan szövetségi rendszer kialakításában – egyes vélemények szerint az ún. ázsiai NATO létrehozásában – érdekelt, amelynek a tagjai az amerikai érdekeket is képviselik – a jelen esetben Kína ellensúlyozásával. Ázsiában India mellett a legfőbb partnereként Dél-Korea és Japán emelhető ki, illetve néhány délkelet-ázsiai ország (pl. Vietnám) mint a kínai expanzió féken tartói. A 2004-es cunamit követően, a katasztrófavédelem összehangolása végett 2007-ben indított *Quad* kimondottan ennek a célnak felel meg.

Az Egyesült Államok és India stratégiai víziója a szabad és nyitott indopacifikus térség (*free and open Indo-Pacific*, FOIP) kapcsán ugyancsak megegyezik. A Trump-adminisztráció által indított – a BRI expanziójának ellensúlyozására hivatott – FOIP összecseng a Modi által meghirdetett *Act East Policy*-vel. 2015-ben Washington és Újdelhi



egy közös stratégiai víziót (*U.S.–India Joint Strategic Vision for the Asia-Pacific and Indian Ocean Region*) fogalmazott meg, amelyben a mindkét fél által elfogadott értékeken túlmenően az interkonnectivitás, valamint a Dél-kínai-tengeren való szabad hajózás kérdéskörét hangsúlyozták. Ez utóbbi egyértelmű üzenet volt Kína számára. A Fehér Ház tetszését váltotta ki az is, hogy a Modi-kormányzat több ízben (pl. Doklám, 2017) is „beleállt” a kínai expanzió megállításába (Madan, 2019), ami ismét az eredeti kérdéshez vezet vissza, nevezetesen ahhoz, hogy a Modi-kormányzat folytonosságot vagy merőben újat jelent-e az indiai külpolitikában. Az említett 2017-es indiai–kínai határkonfliktus következtében India felismerte a Quadban rejlő stratégiai lehetőséget, és azt még abban az évben újra életre hívta. Ugyanakkor a Quaddal, akárcsak más formációkkal, a stratégiai autonómiára vonatkozó, az előzőekben ismertetett koncepciója következtében fenntartásai voltak.

Kérdéses azonban, hogy Washington számára Újdelhi valóban megbízható szövetséges-e. A Trump-adminisztráció alatt ugyanis számos olyan védelmi jellegű együttműködést alakítottak ki, amely azt bizonyítja, hogy az Egyesült Államoknak meglehetősen fontos az indiai kapcsolat. Több olyan ügyben is mentességet adott ugyanis az ázsiai ország számára, amelyek esetén más államokkal szemben komolyan fellépett. Mint ismeretes, India – miközben már jelentősen diverzifikálta a forrásait – a fegyvereinek egy jelentős részét (2021-ben 46 százalékát) még mindig Oroszországból szerzi be (SIPRI, 2022). Továbbá India mentességet kapott Csábahár kikötője kapcsán az iráni rezsimmel való együttműködés következtében kivetett ún. másodlagos szankciók alól is (Hornat, 2021, 15. o.), ami jól mutatja a dél-ázsiai állam kivételezett státusát. A mentesség azonban csak rövid ideig állt fenn.



## Mélyülő ellentétek az indiai–kínai kapcsolatokban?

„*Hindi Chini Bhai-Bhai*” [Indiaiak és kínaiak barátok] – tartotta az 1950-es évek egyik meghatározó retorikai fogása. A hidegháborús dinamika azonban szembefordította egymással a két államot, ami az 1962-es indiai–kínai háborúban csúcson sodott ki. Radzsív Gandhi 1988-as kínai látogatását követően viszont megindult a normalizáció, s ennek következtében a két állam bilaterális kapcsolatát ma egyszerre jellemzi a kooperáció és a konfrontáció. A 2013-ban Hszi Csin-ping által meghirdetett BRI egyszerre jelentett lehetőséget és kihívást Kína számára. A kezdeményezés az indiai–kínai kereskedelmi kapcsolatok bővülését hozta, az Indiába irányuló kínai külföldi működőtőke-beáramlás növekedésnek indult. 2020-ban a kétoldalú kereskedelem terén az Egyesült Államokat Kína váltotta fel a legfőbb partnerként, amiben nyilvánvalóan a pandémia is szerepet játszott (Sundaram és Chaudhary, 2021).

Külön érdemes kiemelni, hogy a kínai vállalatok a két állam különösebb pozitív közbeavatkozása nélkül is megjelentek az indiai telekommunikációs iparban és általában a szolgáltató szektorban. A kínai befektetések Indiában 2014 és 2017 között 1,6 milliárd dollárról 8 milliárdra növekedtek, a kereskedelmi forgalom 2019-ben 93 milliárd dollárra rúgott (Krishnan, 2020, 129. o.). A kínai kereskedelmi óriás, az Alibaba 2015-ben lépett be az indiai piacra, és jelentős részesedést szerzett az ottani vállalatokban. Az Alibaba mellett a Baidu és a Tencent, tehát a kínai technológiai szektor nagy „hármasa” is meghódította az indiai piacokat (Krishnan, 2020, 126. o.).

Az indiai–kínai diplomáciai kapcsolatokban együtt van jelen az együttműködés és a rivalizálás. Az utóbbi aszimmetrikusnak tekinthető, mivel India számára az elsődleges versenytársnak Kína számít, de fordítva ez nem igaz: Pekingnek Washington jelenti a fő kihívást, Újdelhit másodlagos problémaként érzékeli (Pardesi, 2021). Indiában a 2013-ban meghirdetett BRI megerősítette a körbekerítettség percepcióját, hiszen a kelet-ázsiai ország infrastrukturálisnak nevezett beruházásai valamennyi szomszédos államban látványossá tették a kínai jelenlétet.



A fentiekben ismertetett stratégiai lépések mellett a Modi-kormányzat leginkább a határkérdésben vette fel a kesztyűt Kínával szemben. A körbekerítettség percepciója leginkább két határkonfliktus kapcsán váltotta ki Újdelhi reakcióját. Mint ismeretes, a két ország közös határa 3488 km hosszú, és valamennyi szakasza vitatott, nemzetközi jogi értelemben nem demarkált vonal. 2017-ben Szikkim tartományban, a Himalájában található Doklám nevű fennsík kapcsán bontakozott ki válság. India állítólag Bhután kérésére állította meg az Újdelhi szerint jogszerűtlen útépítést, ami 73 napig közvetlen szembenállást okozott a két állam között. 2012-ben ugyanis Bhután, India és Kína abban állapodott meg, hogy a Doklám státusában bekövetkező változást előzetesen tárgyalásos úton egyeztetik (Ratha, 2020). Egyes szakértők az 1959-es határkonfliktushoz hasonlították az eseményt, és úgy vélték, az az előszele lehet egy nagyobb válságnak. Valójában azonban egyik államnak sem fűződik érdeke ahhoz, hogy a határvi-ta közvetlen konfrontációvá alakuljon, ugyanis mindkettőjük számára a gazdasági fejlődés elsődlegessége a meghatározó alapelv. India részéről viszont fontos volt érzékeltetni, hogy minden kínai expanzióra élesen reagál.

2020-ban, három évvel a doklámi szembenállás után, az indiai és a kínai katonák a határnak egy másik részén, Ladakh tartományban csaptak össze. A kínai határvédelmi alakulatok az utóbbi években, de különösen a világméretű pandémia óta újabb és újabb, alapvetően vitatott hovatartozású területeket foglalnak el a határ mentén. Elsősorban olyan pozíciókat, ahol új út vagy valamilyen létesítmény épült (Tellis, 2020). India, ahogy arról korábban szó volt, a kasmíri autonómia 2019-es visszavonásával bizonyos értelemben feszültséget okozott a kínai kapcsolataiban. Más szerzők azonban arra utalnak, hogy a Galván folyó mentén útépítésbe kezdett, s arra a kínai hatóságok élesebben reagáltak. Mindenesetre mindkét incidens azt mutatja, hogy egyik állam sem érdekelt a határviták eszkalációjában. India azonban változtatott azon politikáján, hogy figyelmen kívül hagyja a kínai területfoglalásokat: a 2020-as határincidens következtében még Peking gazdasági térnyerésével szemben is fellépett, ugyanis mintegy 200 applikáció – köztük a TikTok – használatát betiltotta. Azóta



pedig rendszeresen eljárást indít kínai cégekkel szemben, általában biztonsági vagy jogi, adóelkerülési indokkal. 2022-ben a Huawei indiai irodájában rendszeresen vizsgálatot folytattak, ami ellen Kína folyamatosan panasszal él. Az a 2019 előtti szabadság, amely az államok beavatkozása nélkül is lehetővé tette a kínai cégeknek az indiai mobiltelefon-szektorban való megjelenését, véget ért.

A feszültségek mellett azonban a Modi-kormány és – tegyük hozzá – a kínai vezetés is elkötelezett volt a csúcspdipomáciai találkozók szervezése mellett. 2018 áprilisában az indiai miniszterelnök a kínai Vuhanba utazott, ahol Hszi Csin-ping elnökkel találkozott. Az informálisnak minősített találkozó végén nem fogadtak el közös határozatot, ugyanakkor a sajtó képviselői előtt megerősítették, hogy mind regionális, mind globális kérdésekben egyeztetés, az érdekek összehangolása szükséges. A rákövetkező évben a felek az indiai Mamallapuram városában találkoztak, ahol elsősorban gazdasági és kereskedelmi kérdésekről értekeztek. A két találkozó között azonban érdemben megváltozott az országuk közötti viszony, hiszen a kasmíri autonómia megvonásáról szóló döntést a kínaiak nemcsak hogy nehezményezték, de az ENSZ Biztonsági Tanácsának a bevonását is javasolták. Emellett az Egyesült Államok és India közötti kapcsolatok is elmélyültek, ami – többek között – a Quad újraélesztésében öltött testet. A Covid19-pandémia pedig megakadályozta a további informális találkozókat.

Az indiai–kínai kapcsolatokban viszont ma is fontos szerepet töltenek be az ún. multilaterális együttműködések. A következőkben azokról lesz szó.

## **India és a multilaterális diplomácia**

India számára a multilaterális diplomácia az egyik olyan eszköz, amely révén a globális láthatóságát növelni próbálja (Sharma, 2022). Az ország számos regionális többoldalú együttműködésben vesz részt, amelyek közül kettő emelhető ki a jelen írás keretében: a Sanghaji Együttműködési Szervezet (*Shanghai Cooperation Organization*,



SCO) és a Brazília, Oroszország, India, Kína és a Dél-afrikai Köztársaság (Brazil, Russia, India, China, South Africa) alkotta BRICS. A 2001-ben alapított, jelenleg nyolctagú SCO-nak India és Pakisztán tízéves tárgyalás után, 2017-ben vált a teljes jogú tagjává, s ezzel a szervezet kijutott az Indiai-óceánra, mivel a területe addig a kijárattól elzárt volt, így a két dél-ázsiai ország csatlakozása stratégiai fontosságúnak számított. Több elemzés is kiemeli, hogy az SCO éppen akkor intézményesült, amikor a Bush-adminisztráció meghirdette a globális terrorizmusellenes háborút, és az ázsiai országok szerették volna az Egyesült Államok befolyását csökkenteni, Washingtont különösen a közép-ázsiai térségtől távol tartani. Míg az USA egy ázsiai NATO kialakításában érdekelt, addig az SCO-t szokás egy kifejezetten NATO-ellenes intézménynek is nevezni. Mindezt megerősíti, hogy a 2022 szeptemberében tartott találkozón Irán is aláírta a teljes jogú tagságról szóló okmányt.

Az SCO tevékenységét kétféleképpen értékeli a szakirodalom. Az egyik nézet képviselői rendkívül pozitív lehetőségeket látnak azokban a mechanizmusokban, amelyek a szervezet keretében kialakultak, vagyis az – úgy vélik – kommunikációs csatornákat teremthet az indiai-pakisztáni konfliktus kapcsán is (Jamali és Khan, 2021). Mások pedig éppen azt emelik ki, hogy India és Pakisztán csatlakozása gátolhatja az SCO működőképességét, egyrészt a két állam közötti viták, másrészt az indiai-kínai feszültségek miatt. A 2022. szeptemberi találkozón például ez utóbbi miatt közvetlenül nem is beszélt egymással a két fél – a 2023-as rendezvénynek viszont India ad majd otthont. Kétségtelen tény azonban, hogy az SCO három hatalma – Moszkva, Peking és Újdelhi – az orosz-ukrán háború kapcsán is számos kérdésben egyeztetette az érdekeit.

A globális Dél egyik fontos együttműködési formája a BRICS, amelynek India ugyancsak tagja. Habár ez a szervezet jóval formálisabb keretek között működik, mint az SCO, számos elemző a liberális nemzetközi rendszer alternatívájaként fogalmazza meg. India célja, hogy a tagállamok együtt az Egyesült Államok által dominált gazdasági-pénzügyi folyamatoknak, mechanizmusoknak



egyfajta alternatíváját alakítsák ki, a dél-ázsiai fejlődő állam érdekeit képviselve. Ez az eszme már a függetlenség elnyerése utáni években is meghatározta az ország külpolitikáját, amikor is egy alternatív gazdasági rend szószólójaként jelent meg az ENSZ nemzetközi fórumain (Upadhyay, 2022). Az indiai vezető politikusok azonban többször is cáfolták, hogy a BRICS a liberális nemzetközi rendszer ellenpárjaként működő stratégiai szövetség lenne.

## Konklúzió

A stratégiai autonómia és a többirányú elköteleződés indiai politikájának a tesztjét a 2022 februárjában kirobbant orosz–ukrán háború jelentette. A hónap folyamán Indiának húszezer, Ukrajnában tanuló egyetemistáját kellett mindössze néhány napon belül evakuálnia. Ez a Kuvait 1990-es iraki megszállását követő eseményekhez mérhető, amikor is közel száznyolcvanezer indiai rekedt a háborús övezetben. India pedig meglepte a (nyugati) világot azzal a döntésével, hogy az Oroszországot elítélő ENSZ-szavazásnál tartózkodott. Bár az amerikai média komolyan megkérdőjelezte Indiának az Egyesült Államok stratégiai céljaival való azonosulását, a washingtoni politikai körök nem ítélték el a Modi-kormányt.

Indiának ugyanis figyelemmel kellett lennie az eurázsiai térség stratégiai erőviszonyainak az alakulására. Szergej Lavrov orosz és Vang Ji kínai külügyminiszter arról beszélt, hogy Oroszország és Kína egy új alternatív világrendet képvisel a liberális nemzetközi rendszerrel szemben. Ezzel kapcsolatban számos elméleti vita zajlott már, amelyek értékelése meghaladja e tanulmány kereteit. Ugyanakkor Indiának az orosz–ukrán konfliktus kapcsán megfigyelhető diplomáciai aktivitása felvet néhány kérdést, amelyek megválaszolása egyúttal jó összefoglalását adja a jelen elemzésnek.

Az egyik ilyen kérdés, hogy India megbízható szövetségese-e az Egyesült Államoknak vagy sem. Erre röviden azt a választ lehet adni, hogy Újdelhinek nem érdeke, hogy valamelyik fél az amerikai–kínai kereskedelmi háborúba vagy bármilyen más globális konfliktusba bevonja. Az





indiai külügyminiszter, Szubrahmanjam Dzsaisankar egyik legutóbbi, a Globsec2022 pozsonyi találkozóján adott interjújában elutasította, hogy Indiának választania kellene az USA vezette szövetségi rendszer és az USA-ellenes együttműködés között; véleménye szerint ez csak a Bush-féle retorikával – „aki nincs velünk, az ellenünk van” – hozható összefüggésbe. Az interjú során kifejtette továbbá, hogy a nyugati szankciók elvágták Indiát az egyik legfontosabb olajforrásától, Irántól, miközben az európai államok a szankciók ellenére továbbra is importálnak orosz gázt, akkor miért ne tenné ugyanezt India (Isackson, 2022). Kérdés viszont, hogy az ún. *hedging* stratégia mennyiben lesz fenntartható hosszabb távon, és mennyiben tolerálják azt India szövetségesei – jelenleg azonban az segíti elő India globális pozíciójának a megerősödését.

## Irodalomjegyzék

- Aldrick, Philip és Goodman, David (2022). UK Slips Behind India to Become World's Sixth Biggest Economy. *Bloomberg*. A letöltés ideje: 2022. december 5. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-09-02/uk-slips-behind-india-to-become-world-s-sixth-biggest-economy?leadSource=verify%20wall>.
- Bajpae, Chietigj (2022). Reinvigorating India's 'Act East' Policy in an Age of Renewed Power Politics. *Taylor & Francis Online*. A letöltés ideje: 2022. december 5. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09512748.2022.2110609>.
- Bajpai, Kanti P. és Pant, Harsh V. (szerk.) (2013). *Critical Issues in India's Foreign Policy. A Reader*. Oxford: Oxford University Press.
- Basrur, Rajesh (2017). Modi's Foreign Policy Fundamentals: a Trajectory Unchanged. *International Affairs*, 9(1), 7–26.
- Bhattacharjee, Joyeeta (2020). Celebrating 50 Years of India–Bangladesh Relations. *Indian Foreign Affairs Journal*, 15(3), 228–236.
- Bhattacharya, Debasis (2022). India–Central Asia Summit: Shaping Geopolitics in the Extended Neighbourhood. *Observer Research Foundation*. A letöltés ideje: 2022. december 5. <https://www.orfonline.org/expert-speak/india-central-asia-summit/>.



- Brandon, John J. (2019). Burden Sharing in US–Pacific Alliances. In Trump and Modi: Prospects for US–India Burden Sharing. 9–14. o. *The Asia Foundation*. A letöltés ideje: 2022. december 5. [https://asiafoundation.org/wp-content/uploads/2019/06/Trump\\_Modi\\_US\\_Inia\\_Relations\\_June\\_2019\\_Publication.pdf](https://asiafoundation.org/wp-content/uploads/2019/06/Trump_Modi_US_Inia_Relations_June_2019_Publication.pdf).
- Burgess, Stephen (2015). The U.S. Pivot to Asia and Renewal of the U.S.–India Strategic Partnership. *Comparative Strategy*, 34(4), 367–379.
- Chakravarty, Pinak Ranjan (2021). India–Bangladesh Ties: Half Century of Consolidation. *Strategic Analysis*, 45(6), 549–564.
- Chanakya Pandit (2015). *Artha-sásztra. Válogatott életbölcseiségek*. Budapest: Danvantara Kiadó.
- Chaudhury, Anasua Basu Ray és Sen, Prarthana (2022). The “Golden Chapter” of India–Bangladesh Diplomacy. *Observer Research Foundation*. A letöltés ideje: 2022. december 5. <https://www.orfonline.org/expert-speak/the-golden-chapter-of-india-bangladesh-diplomacy/>.
- Chhibber, Pradeep és Verma, Rahul (2014). The BJP’s 2014 ‘Modi Wave’. An Ideological Consolidation of the Right. *Economic and Political Weekly*, 49(39), 50–56. A letöltés ideje: 2022. december 5. [https://www.lokniti.org/app/webroot/media/upload\\_files/The\\_BJPs\\_2014\\_Modis\\_Wave.pdf](https://www.lokniti.org/app/webroot/media/upload_files/The_BJPs_2014_Modis_Wave.pdf).
- Cohen, Stephen P. (2013). The Worldview of India’s Strategic Elite. In Bajpai, Kanti és P. Pant, Harsh V. (szerk.), *Critical Issues in India’s Foreign Policy. A Reader*. Oxford: Oxford University Press (51–81. o.).
- Ganguly, Sumit (2017). Has Modi Truly Changed India’s Foreign Policy? *Washington Quarterly*, 40(2), 131–143.
- Hall, Ian (2021). India’s Grand Strategy in East Asia in the Era of Covid-19. *The Journal of Indian and Asian Studies*, 2(2), 1–20.
- Hornat, Jan (2021). Hegemonic Stability in the Indo-Pacific: US–India Relations and Induced Balancing. *SAGE Journals*. A letöltés ideje: 2022. december 5. <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/00471178211059253>.
- Isackson, Peter (2022). India’s Foreign Minister Schools Western Journalists. *Fair Observer*. A letöltés ideje: 2022. december 5. <https://www.fairobserver.com/politics/indian-politics-news/indias-foreign-minister-schools-western-journalist/>.
- Jaffrelot, Christophe (2008). Hindu Nationalism and the Social Welfare Strategy. In Clarke, Gerard és Jennings, Michael (szerk.), *Development, Civil Society and Faith-Based Organizations*. London: Palgrave Macmillan.



- Jamali, Ahmed Bux és Khan, Aamna (2021). The Shanghai Cooperation Organization in Promoting Regional Peace and Stability: Analyzing the Case of Indo-Pak Conflict. *Global Strategic & Security Studies Review*, 6(2), 1–11.
- Kanwal, Gurmeet (2016). The New Arthasastra: A Security Strategy for India. In Kanwal, Gurmeet (szerk.), *The New Arthasastra. A Security Strategy for India*. Noida: Harper Collins India (341–387. o.).
- Kanwal, Gurmeet (szerk.) (2016). *The New Arthasastra. A Security Strategy for India*. Noida: Harper Collins India.
- Kaura, Vinay (2020). India's Balakot Policy: from 2016 'Surgical Strike' to 2019 Balakot 'Airstrike'. *The Round Table. The Commonwealth Journal of International Affairs*, 109(3), 277–287.
- Kaura, Vinay és Rani, Meena (2020). India's Neighborhood Policy During 2014–2019: Political Context and Policy Outcomes. *Indian Journal of Public Administration*, 66(1), 10–27.
- Krishnan, Ananth (2020). *India's China Challenge. A Journey Through China's Rise and What It Means for India*. Noida: Harper Collins India.
- Ladwig, Walter és Mukherjee, Anit (2019). India and the United States: The Contours of an Asian Partnership. *Asia Policy*, 14(1), 3–18.
- Madan, Tanvi (2019). India, the US, and the Free and Open Indo-Pacific: Confluence over the Two Seas? In Trump and Modi: Prospects for US–India Burden Sharing. 57–64. o. *The Asia Foundation*. A letöltés ideje: 2022. december 5. [https://asiafoundation.org/wp-content/uploads/2019/06/Trump\\_Modis\\_US\\_India\\_Relations\\_June\\_2019\\_Publication.pdf](https://asiafoundation.org/wp-content/uploads/2019/06/Trump_Modis_US_India_Relations_June_2019_Publication.pdf).
- Misra, Amalendu (2016). *Rajamandala* Theory and India's International Relations. *Nação e Defesa*, (142), 10–27.
- Modi, Narendra (2014). Towards a Swachh Bharat. *PMINDIA*. A letöltés ideje: 2022. december 5. [https://www.pmindia.gov.in/en/government\\_tr\\_rec/swachh-bharat-abhiyan-2/](https://www.pmindia.gov.in/en/government_tr_rec/swachh-bharat-abhiyan-2/).
- Modi, Narendra (2022). PM Modi's Big Push on Decolonization as India Celebrates 75 Years of Independence: Here Is What He Said. *OpIndia*. A letöltés ideje: 2022. december 5. <https://www.opindia.com/2022/08/pm-modi-big-push-decolonization-75-years-independence-day-speech/>.
- Mohan, C. Raja (2003). *Crossing the Rubicon. The Shaping of India's New Foreign Policy*. Újdelhi: Viking.



- Mohan, C. Raja (2013a). Beyond Non-Alignment. In Bajpai, Kanti és P. Pant, Harsh V. (szerk.), *Critical Issues in India's Foreign Policy. A Reader*. Oxford: Oxford University Press (27–50. o.).
- Mohan, C. Raja (2013b). Between “Strategic Autonomy” and “Geopolitical Opportunities”. *Asia Policy*, (15), 21–25.
- Mukherjee, Rohan (2019). Power and Indian Foreign Policy. In Pant, Harsh V. (szerk.), *New Directions in India's Foreign Policy. Theory and Praxis*. Cambridge: Cambridge University Press (23–47. o.).
- N. Rózsa, Erzsébet (2021). Iran–India Relations Before and After the U.S. Withdrawal from the Nuclear Deal and the Consequent Sanctions. In Leandro, Francisco José B. S., Branco Carlos és Caba-Maria, Flavius (szerk.), *The Geopolitics of Iran*. London: Palgrave Macmillan (531–552. o.).
- O'Donnell, Frank és Papa, Mihaela (2021). India's Multi-Alignment Management and the Russia–India–China (RIC) Triangle. *International Affairs*, 97(3), 801–822.
- Pande, Aparna (2017). *From Chanakya to Modi. The Evolution of India's Foreign Policy*. Noida: Harper Collins India.
- Pant, Harsh V. (2013). The US–India Nuclear Pact. Policy, Process, and Great Power Politics. In Bajpai, Kanti és P. Pant, Harsh V. (szerk.), *Critical Issues in India's Foreign Policy. A Reader*. Oxford: Oxford University Press (321–348. o.).
- Pant, Harsh V. (2019). Introduction. In Pant, Harsh V. (szerk.), *New Directions in India's Foreign Policy. Theory and Praxis*. Cambridge: Cambridge University Press (1–22. o.).
- Pardesi, Manjeet S. (2021). India's China Strategy Under Modi Continuity in the Management of an Asymmetric Rivalry. *International Politics*, (59), 44–66.
- Ranjan, Ravi (2019). *Modi-Fied India. An Analysis of India's Transformation in Modi Era*. H.n.: magánkiadás.
- Ratha, Keshab Chandra (2020). Deciphering the Doklam Standoff: The Context of the Contest. *Jadavpur Journal of International Relations*, 24(2), 196–215.
- Scott, David (2013). India's ‘Extended Neighborhood’ Concept: Power Projection for a Rising Power. In Bajpai, Kanti P. és Pant, Harsh V.(szerk.), *India's Foreign Policy: A Reader*. Újdelhi: Oxford University Press (349–388. o.).



- Sen, Somdeep (2022). Analysis: Islamophobia Is the Norm in Modi's India. *Al Jazeera*. A letöltés ideje: 2022. december 5. <https://www.aljazeera.com/features/2022/6/10/analysis-islamophobia-is-the-norm-in-modis-india>.
- Shah, Khalid és Shah, Kriti M. (2020). Kashmir After Article 370: India's Diplomatic Challenge. *Observer Research Foundation*. A letöltés ideje: 2022. december 5. <https://www.orfonline.org/wp-content/uploads/2020/07/ORF-OccasionalPaper-259-Kashmir-Diplomatic.pdf>.
- Sharma, Raj Kumar (2022). BRICS in India's Vision for Global Governance. In Pant, Harsh V. (szerk.), *India and Global Governance. A Rising Power and its Discontents*. London – New York: Routledge (135–145. o.).
- Siddiq, Arhama (2021). Quad 2.0: Why the US, the UAE, India, and Israel Have Joined Forces? *Middle East Eye*. A letöltés ideje: 2022. december 5. <https://www.middleeasteye.net/opinion/us-uae-israel-india-quad-20-aligned-why>.
- SIPRI (2022). *SIPRI Yearbook 2022. Armaments, Disarmaments, and International Security*. Stockholm: SIPRI.
- Sundaram, Karthikeyan és Chaudhary, Archana (2021). China Back as Top India Trade Partner Even as Relations Sour. *Bloomberg*. A letöltés ideje: 2022. december 5. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-02-22/china-returns-as-top-india-trade-partner-even-as-relations-sour>.
- Tellis, Ashley J. (2013). The Transforming US–Indian Relationship and Its Significance for American Interests. In Bajpai, Kanti és P. Pant, Harsh V. (szerk.), *Critical Issues in India's Foreign Policy. A Reader*. Oxford: Oxford University Press (303–320. o.).
- Tellis, Ashley J. (2020). Hustling in the Himalayas: The Sino–Indian Border Confrontation. *Carnegie Endowment for International Peace*. A letöltés ideje: 2022. december 5. [https://carnegieendowment.org/files/Tellis-Himalayan\\_Border\\_Standoffsl.pdf](https://carnegieendowment.org/files/Tellis-Himalayan_Border_Standoffsl.pdf).
- The World Bank* (2021). GDP per Capita (Current US\$) – India. A letöltés ideje: 2022. december 5. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=IN>.
- Upadhyay, Shreya (2022). BRICS, Quad, and India Multi–Alignment Strategy. *Stimson Center*. A letöltés ideje: 2022. december 5. <https://www.stimson.org/2022/brics-quad-and-indias-multi-alignment-strategy/>.



- 
- Wagner, Christian és Arora, Richa (2020). India's Citizenship Struggle. The Modi Government Pushes Its Nationalist Agenda. *Stiftung Wissenschaft und Politik*. A letöltés ideje: 2022. december 5. [https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2020C03\\_wgn\\_aro.pdf](https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2020C03_wgn_aro.pdf).
- Weiss, Leonard (2007). U.S.–India Nuclear Cooperation: Better Later than Sooner. *The Nonproliferation Review*, 14(3), 429–457.
- Wezeman, Pieter D., Kuimova, Alexandra és Wezeman, Siemon T. (2022). Trends in International Arms Transfers, 2021. *SIPRI*. A letöltés ideje: 2022. december 5. [https://www.sipri.org/sites/default/files/2022\\_03/fs\\_2203\\_at\\_2021.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/2022_03/fs_2203_at_2021.pdf).
- World Bank Group (2020). Poverty and Equity Brief. South Asia, India, April 2020. *The World Bank*. A letöltés ideje: 2022. december 5. [https://databankfiles.worldbank.org/data/download/poverty/33EF03BB-9722-4AE2-ABC7-AA2972D68AFE/Global\\_POVEQ\\_IND.pdf](https://databankfiles.worldbank.org/data/download/poverty/33EF03BB-9722-4AE2-ABC7-AA2972D68AFE/Global_POVEQ_IND.pdf).

# Az Indiai-óceán szerepe India stratégiai világképében<sup>1</sup>

*The Role of the Indian Ocean in India's Strategic Worldview*

---

Háda Béla

[https://doi.org/10.47707/Kulugyi\\_Szemle.2022.4.2](https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2022.4.2)

**Összefoglaló:** India egyike a jelenkori nemzetközi kapcsolatok kulcsszereplőinek, egyúttal a vezető ázsiai hatalom az Indiai-óceán térségében. Noha a haditengerészeti képességei fejlődése nem annyira látványos, mint a Kínai Népköztársaságé, az Amerikai Egyesült Államokkal szoros együttműködésben a kínai haditengerészeti expanzió lehetséges regionális ellensúlyává is vált. E tanulmány célja, hogy bemutassa az Indiai-óceán szerepét Újdelhi stratégiai törekvéseiben. Ennek érdekében elemzi az indiai stratégiai dokumentumokban fellelhető célkitűzéseket, valamint az ország haditengerészeti fejlesztéseinek az eredményeit is. A cikk következtetése, hogy dacára a haditengerészete fejlődésében tapasztalható lassulásnak, India a jelenlegi erőviszonyok mellett és a Négyoldalú Biztonsági Párbeszéd többi részes államának a támogatásával megőrizheti a vezető tengeri hatalmi státuszát az Indiai-óceánon.

**Kulcsszavak:** India, tengeri hatalom, Indiai-óceán, stratégia, haditengerészet, Amerikai Egyesült Államok, Kínai Népköztársaság

**Abstract:** *India is one of the key actors of the contemporary international relations, and the leading Asian power in the Indian Ocean region. Although the development of its naval capabilities is not as impressive as that of the People's Republic of China, in close cooperation with the United States, India became the potential regional counterbalance of the Chinese naval expansion too. This paper aims to describe the role of the Indian Ocean in New Delhi's strategic aspirations. It also analyses the objectives contained in the Indian strategic documents and*

1 A tanulmány a TKP2021-NVA-16 azonosítószámú NKE HHK „Alkalmazott katonai műszaki-, had-, és társadalomtudományi kutatások a nemzetvédelem, nemzetbiztonság területén a Hadtudományi és Honvédtisztképző Karon” című pályázat keretében készült.



*the results of the country's naval developments. The conclusion of the paper is that, despite the slowdown in its naval development, with the current balance of power and the assistance of the other Quad member states, India can maintain its status as a leading maritime power in the Indian Ocean.*

**Keywords:** *India, maritime power, Indian Ocean, strategy, navy, United States of America, People's Republic of China*

## **Bevezetés**

Az Indiai-óceán évezredek óta központi szerepet játszott az indiai civilizáció társadalmának a világ más térségeivel való kapcsolattartásában. Ugyanakkor a lehetőségek mellett kihívások forrása is volt, hiszen a gyarmatosító európaiak is az óceánon át érkeztek a szubkontinensre. A 20. század közepétől a független India stratégiai világképében pedig kiemelt jelentőséggel bír: egy olyan térség, amelyen belül a földrajzi pozíciójára, a demográfiai súlyára, valamint a politikai tradícióira támaszkodva vezető hatalommá emelkedhet. Noha az indiai elit morális alapon szemben állt az imperialista gondolkodásmóddal, és igyekezett békepárti, progresszív szándékairól meggyőzni a partnereit, az ország az 1970-es évekre a dél-ázsiai térség domináns katonai hatalmának pozícióját biztosította önmaga számára. Majd fokozatosan kilépve a szűkebb környezetéből, a 21. század eleje óta egyre bővülő ambíciókat mutat a tengeri nagyhatalmi szerep betöltésére is (Háda, 2019, 59–87.; 140–144. o.). Ennek során az Indiai-óceán immár olyan érdekszféraként jelenik meg, amelyben Dél-Ázsia legerősebb államának alapvető biztonsági igényei vannak, azok megvédelmezésére pedig modern és ütőképes tengeri haderő felállítását, valamint a helyi szövetségesek megnyerését tűzte ki célul. Minthogy azonban az egyúttal a világ egyik legfontosabb tranzittérsége is, ahol a tengeri útvonalakon megjelenő árumennyiség 80 százaléka már a 2000-es évek első felében is az óceánon kívülről érkezett, vagy onnan kifelé tartott (Ho, 2006, 560. o.), India helyi ambíciói óhatatlanul más jelentős hatalmak érdekeit is érintették. Az alábbiakban Újdelhinek az Indiai-óceánt érintő biztonság- és védelempolitikai törekvéseit tekintjük át.





## A kiterjesztett stratégiai környezet

Az eurázsiai térség kelet–nyugati kereskedelmi áruforgalmának a színtereként az Indiai-óceán az ókortól kezdve megkerülhetetlen jelentőséggel bírt. Ezen áruforgalom közismerten óriási gazdasági haszon forrása volt, ami a kora újkortól kezdve erős ösztönzést adott az európai tengeri hatalmak megjelenésére, majd a gyarmatosítás megindulására Dél- és Délkelet-Ázsiában. India e folyamatnak a központi tényezője volt, úgy köztes állomásként, mint kereskedelmi célterületként és fontos áruk beszerzésének a forrásaként is. A gyarmati alávetettségének az egyik nagy, stratégia léptékű tanulsága az volt, hogy a szubkontinensnek a külső hatalmi beavatkozástól való biztonsága nem szavatolható a tengeri térségekben kiépített, ütőképes katonai jelenlét nélkül.

A modern, független India 1947-es megszületésekor ennek a gondolatnak megvoltak az ismert teoretikusai. Kavalam Madhava Panikkar 1945-ös *„India és az Indiai-óceán: esszé a tengeri hatalom jelentőségéről az indiai történelemben”* címet viselő (Panikkar, 1945), illetve Keshav Balkrishna Vaidya *„India haditengerészeti védelme”* című, négy évvel későbbi művére (Vaidya, 1949) azóta is gyakran hivatkoznak a tengeri hatalmisággal kapcsolatos indiai gondolkodás klasszikusaiként. Az utóbbi műben nyíltan megfogalmazódik annak az igénye, hogy az Indiai-óceánt az ország saját érdekszférájává kellene tenni, ahol előretolt támaszpontokról lehetne katonai ellenőrzést gyakorolni a térség felett. A 20. század közepén ez az ambíció messze meghaladta Újdelhi pénzügyi és technikai lehetőségeit, de a hidegháborús nemzetközi rendszer sem biztosított kedvező feltételeket számára.

A Dzsaváharlál Nehru vezette indiai kormányoknak a fegyverkezés és a védelempolitika kérdéseikhez való negatív hozzáállása egészen az 1962-es indiai–kínai határháborúig ki is jelölte a haditengerészet szerény perspektíváit. A Kínától elszenvedett vereség tanulságai elsősorban a szárazföldi erők fejlesztését ösztönözték ugyan, de a döntően szovjet forrásokból származó haditechnikai beszerzések – különösen 1968-tól – a haditengerészet képességszerepébe is jelentős fejlődést



hoztak (Sagar, 1984, 5.; 16. o.). Még javában tartott a szovjet hadihajók és tengeralattjárók rendszerbe állítása, amikor India akkori miniszterelnöke, Indira Gandhi az el nem kötelezett országok 1970. évi lusaikai csúcsértekezletén kifejtette, hogy az Indiai-óceán térségét szívesebben látná a béke és az együttműködés övezeteként, amely mentes az idegen hatalmak katonai jelenlététől (Gandhi, 1970).

A későbbiekben rendre Indira-doktrínaként hivatkoztak arra a stratégiai koncepcióra, amely Újdelhi hatalmi elsőségét tűzte ki célul az indiai történelemben oly fontos szerepet játszó térségben. Eszerint India „kiterjesztett stratégiai környezetét” alkotta az Indiai-óceán és partvidéke, ahol az ország elviekben a *primus inter pares*, gyakorlatilag a rendező hatalom szerepét prejudikálta volna önmagának (Jaspal, 2011, 55. o.). Grandiózus elgondolás volt (amelyben a kisebb dél-ázsiai államok a szuverenitásukra leselkedő veszélyt látták), de az adott korszakban teljesen illuzórikus, és nem kizárólag az érvényesítéséhez szükséges indiai képességek hiánya miatt. Az Amerikai Egyesült Államok haditengerészeti jelenlétének növekedése az óceánon, majd a Szovjetunió afganisztáni hadműveleteinek 1979. decemberi megindítása egyértelművé tette, hogy a szuperhatalmak nem kívánják korlátozni a tevékenységüket a térségben, India pedig kénytelen volt tudomásul venni a realitásokat (Fair, 2010, 9. o.).

Noha a hidegháború lezárulta egyfajta felszabadulást jelentett azon külpolitikai kötöttségek alól, amelyek a Moszkva felé való addigi elköteleződésből fakadtak, összességében azonban a dél-ázsiai térség viszonylagos leértékelődésével járt a nemzetközi kapcsolatokban. Sem a megszűnő Szovjetunió, sem a szubkontinensről visszavonuló Egyesült Államok nem lehetett tovább komoly támogatója a helyi államok biztonságpolitikájának.

A külső hatalmak hozzáállását illetően kivételt jelentett a Kínai Népköztársaság, amely a kilencvenes évektől kezdett komolyabban szembesülni egy hosszú távú stratégiai problémával: az ország 1993-tól nettó kőolajimportőrré vált, és az energiahordozó-ellátási útvonalai döntő részben az Indiai-óceánon, India közvetlen közelségében húzódtak (Asche és Schüller, 2008, 22. o.). Ez persze további ösztönzést



adott dél-ázsiai kapcsolatainak fejlesztéséhez, és egy percig sem tette lehetővé, hogy érdektelenséget nyilvánítson a térség ügyei iránt. Nem véletlen, hogy akkoriban fogalmazódott meg egyértelmű törekvés Peking részéről arra, hogy valamilyen formában meggátolja Újdelhi dominanciáját az óceánon (Scott, 2008, 6. o.). Miközben Kína kőolaj- és LNG-behozatala – a robbanásszerű gazdasági fejlődésével arányosan – évről évre nőtt, az Indiával való, már 1962 óta ellenséges viszonyára a kilencvenes években is leginkább a megállapodásokkal körülbástyázott kölcsönös gyanakvás volt jellemző.

Katonai opciók azonban akkoriban még nem álltak Peking rendelkezésére az indiai-óceáni jelenlétének ütőképessé tételére. Noha az első katonadiplomáciai misszióra, egy Luda osztályú (más néven O51-es típusú) rombolónak a baráti államok (Pakisztán, Banglades, Burma) kikötőiben való körutazására már 1985/86-ban sor került (Garver, 2002, 13. o.), a népköztársaság sokáig nem rendelkezett olyan haditengerészettel, amely képes lett volna hosszabb ideig tartó indiai-óceáni műveletekre. India helyzeti előnyét, amit a repülőgép-hordozók alkalmazása terén 1961 óta bővülő tapasztalatai is erősítettek, a kilencvenes és kétezres évek folyamán nem veszélyeztette komolyan a kínai hatalmi képességek növekedése.

Belpolitikai tekintetben az 1998 tavaszi választások eredményeképpen lezajlott kormányváltás fontos vízválasztó volt Újdelhiben, mert a hatalomra került hindu nacionalista beállítottságú koalíció az Indiai Néppárt (*Bharatiya Janata Party*, BJP) vezetésével új szintre emelte India nagyhatalmi ambícióit. Korlátozott globális hatalomként képzelte el a hazáját, amely nukleáris csapásmérő képességgel, korszerű fegyveres erőkkel, az ENSZ Biztonsági Tanácsában állandó tagsággal, valamint a szabályokon alapuló nemzetközi rend fenntartásáért felelős szerepvállalással rendelkezik. Lényegében tehát India a multipoláris váló nemzetközi rendszer egyik pólusának szerepéért „jelentkezett be”, amely az ország adottságai alapján már egyáltalán nem volt illuzórikus elképzelés. Minthogy India alapvetően katonai hatalomnak számított, e program egyik kézenfekvő támasza a nukleáris fegyverkezés mellett a hagyományos fegyveres erők – köztük a



haditengerészet – képességeinek a további fejlesztése volt. Az Indira-doktrína felelevenedése így e nagyhatalmi koncepcióval összefüggésben, de a stratégiai realitások figyelembe vételével történt meg.

A tengeri hatalmi szerep kidolgozásához a fentebb említett klaszszikusoké mellé újabb teoretikusok művei is csatlakoztak. A teljesség igénye nélkül: Kailash Kumab Kohli ellentengernagynak, a nyugati flotta parancsnokának egy 1996-os cikke (Kohli, 1996, 23. o.), illetve Ranjit B. Rai nyugállományú sorhajókapitány *Indiai haditengerészet a 21. században* című, 2003-as elemzése (Rai, 2003) is a nemzet önvédelmének a stratégiai szükségleteire hivatkozva sürgette a flotta gyors és hatékony fejlesztését. Az érvelésükben – szakmai előéletüknek megfelelően – a katonai szempontok domináltak. Rajiv Sikri volt külügyi államtitkár a kétezres évek végén publikált könyvében viszont már tágabb külpolitikai nézőpontot képviselt, amikor kijelentette, hogy hazája számára a világtengerek jelentik azt a kitörési pontot, amelynek igénybevételével elkerülheti a katasztrófával fenyegető konfrontációt más, potens hatalmakkal (Sikri, 2009, 250. o.). A szárazföldi befolyásépítéssel szemben azok ugyanis veszedelmes ellenállást tanúsíthatnának, az indiai nagyhatalomnak tehát egyúttal tengeri hatalomnak is kell lennie.

Az, hogy az ország stratégiai érdekérvényesítése szempontjából a szárazföldi és a tengeri térség alapvetően eltérő közeget jelent, kézenfekvő, sokak által képviselt felismerés volt, ami érthető lelkesedést szült az indiai-óceáni ambíciók iránt. Egyes szerzők odáig is eljutottak, hogy az ott folytatandó politikát India ősi tradícióival állították párhuzamba, egyúttal arra is rámutattak, hogy az Indiai-óceánon a szállítás zavartalanságához kapcsolódó, közös érdekek mentén azon országokkal is lehetőség nyílik a kooperációra, amelyek a szárazföldön idegenkedve vagy egyenesen ellenségesen viszonyulnak Újdelhi kezdeményezéseire (Kamal és Sahni, 2022). India hatalmi súlya tehát békés eszközökkel is növelhető a tengeren, ugyanakkor teljesen elközlöníteni sem kell az indiai-óceáni stratégiát a szárazföldet érintő biztonsági érdekektől. Erre a Kínával folytatott hatalmi versengés szolgál példával, hiszen igen valószínű, hogy a két országnak a Himalájában



húzódó bizonytalan, folyamatos vita tárgyát képező közös határánál esetleg bekövetkező kínai katonai fellépésre India egyebek mellett az Indiai-óceánon zajló kínai kereskedelem blokkolásával reagálhat (Kamal és Sahni, 2022).

Az ezredforduló éveinek hatalmi politizálása markáns eltérést jelentett az 1970-es évekhez képest: India már nem követelte az Egyesült Államok távozását az Indiai-óceán térségéből, az idegen hatalmak távoltartásának koncepciója alatt egyre inkább az esetleges kínai jelenlét ellenzését értették. Különösen azért, mert 2001 után az amerikai-indiai kapcsolatok látványos javulásnak indultak, és ez korántsem csak a terrorizmus elleni küzdelemmel vagy az Afganisztán politikai fejlődésével összefüggő közös érdekek miatt alakult így, hanem egy tágabb stratégiai megfontolás is állt a háttérben. Washington az ázsiai kapcsolatai fejlesztésekor már a kínai hatalmi építkezéssel is számolt, India pedig az egyetlen ország a kontinensen Oroszországtól délre, amelynek a társadalmi erőforrásai és a haderejének tartalékai is elvileg párba állíthatók a kínaiakéval. Különösen hasznos volt Újdelhi megnyerése szempontjából, hogy nemcsak a történelmi sérelmek miatt állt feszült viszonyban Pekinggel, hanem a nagyhatalmi befolyásuk jelenkori építésének is voltak egymást fedő célterületei, ahol egyértelműen rivális pozíciót foglaltak el. Ilyen volt Délkelet-Ázsia, de Közép- és Dél-Ázsia egyes államai is (Malone, 2011). Emellett a Fehér Ház szempontjából India szövetségessé tétele nem tűnt különösebben kockázatos vállalkozásnak sem, mivel az amerikai eliten belül elég széles konszenzus alakult ki az ország megnyeréséről, és noha az hozzáférést kért a fejlett amerikai haditechnikához, attól nagyon távol állt, hogy Washingtonnak kelljen garantálnia a védelmét.

Jóllehet, az indiai kül- és biztonságpolitikát az ország függetlenné válása óta nagyon erősen meghatározza a stratégiai autonómia igénye, amelynek része a védelmi kötelezettséget előíró szövetségektől való távolmaradás is (kivéve, ha India maga garantál ilyet – pl. Bhutánnak), az utóbbi években a dél-ázsiai hatalom egyre nyitottabb azokra a két- és többoldalú katonai együttműködésekre, amelyek formailag a szabályokon alapuló, békés nemzetközi rend és regionális stabilitás



megőrzésére hivatottak, gyakorlatilag azonban Kína kordában tartását szolgálják. Az egyik érdekes példa rájuk a 2007-ben japán kezdeményezésre alakult, az USA-t, Japánt, Indiát és Ausztráliát magában foglaló Négyoldalú Biztonsági Párbeszéd (*Quadrilateral Security Dialogue*, Quad), a másik pedig Újdelhinek az ázsiai és indiai-óceáni térségben kötött bilaterális katonai egyezményeinek a hálózata. Az előbbit azért érdemes kiemelni a témánk szempontjából, mert az Indiai-óceán stabilitásához mind a négy tagállamnak alapvető érdekei fűződnek. Ezek szavatolásában japán és ausztrál részről is komolyan támaszkodnának India páratlanul előnyös pozíciójára, ami persze további politikai megerősítést ad Újdelhi térségbeli biztonságsszolgáltató szerepének.

A kétoldalú katonai megállapodások hálózatának a kiépítése indiai részről viszonylag új koncepció, és csak részben kötődik az indiai-óceáni stratégiájához. Egyfajta válaszként született Kínának az óceánon keresztül húzódó, kritikus fontosságú kommunikációs vonalak mentén a saját pozícióinak a megerősítését szolgáló törekvésére. India bekerítési kísérletként értelmezte a Pakisztán, Srí Lanka, a Maldív-szigetek és Mianmar területén kínai tőkével megvalósított kikötői és repülőtéri infrastruktúra-fejlesztéseket. Még 2005-ben született meg az USA védelmi miniszterének szánt belső jelentés, amely elsőként jellemezte az indiai-óceáni térségben zajló kínai beruházásokat egy koherens terv részeként (*The Washington Times*, 2005). A „gyöngysornak” keresztelt kínai támaszponthálózat vélelmezett koncepciója gyorsan teret nyert az indiai politikai irodalomban, és noha azóta sem igazolódott, hogy a kifogásolt beruházások katonai célokat is szolgálnának, illetve egy átfogó mesterterv szerint Peking adósságsapdjába terelnék a befogadó országokat, s ezzel lerázhatatlan kínai befolyást eredményeznének az indiai-óceáni államokban, a lehetőség lépéskényszerbe hozta az indiai külpolitikát is. Lalit Mansingh külügyi államtitkár 2011-ben beszélt első ízben a „gyöngysor” indiai ellenpárjáról, amelyet – nem túl eredeti módon – „gyémánt nyaklánc” névvel illettek (Singh, Abhay Kumar, 2021). Voltaképpen ez a biztonság- és védelempolitikai együttműködések létrehozó/megerősítő kétoldalú megállapodások



sorát jelenti India és egyes, a kínai hatalmi építkezés miatt ellensúlyokat kereső államok között. Maguk az egyezmények szólhatnak katonai támaszpontok használatáról (pl. Omán vagy Indonézia esetében), de átfogó gazdasági és biztonsági együttműködésekről is (Bubna és Mishra, 2020.). Noha a „nyaklánc” gyémántjai csak részben indiai-óceáni államok, a Mauritiusszal, a Seychelle-szigetekkel, Ománnal és Indonéziával való katonai együttműködés szorosabbra vonása mindenképpen erősíti Újdelhi pozícióit a térségben.

Amint az a leírtakból logikusan következik, India vezető hatalmi szerepének az Indiai-óceánon való biztosítása elválaszthatatlan a haditengerészet fejlesztésétől. E ponton tehát érdemes részletesebb figyelmet szentelnünk e folyamat doktrinális hátterének, illetve a legfontosabb fejleményeinek is.

## **India óceánja?**

### **Tengeri hatalmi törekvések a 21. század elejétől**

India 2004. június 23-án hozta nyilvánosságra történelmének első haditengerészeti doktrínáját (Government of India, 2004). E dokumentum mellett, hogy a létevel is demonstrálta a tengeri haderőnem növekvő fontosságát az ország védelmi koncepcióiban, egyértelműen illeszkedett India nagyhatalmi programjához is, amely immár nemcsak a hindu nacionalistákhoz kötődött, hanem az őket váltó baloldali kabinet is hitet tett mellette. Az ország azonban akkor még nem támasztott kirívó elvárásokat a haditengerészetével szemben – ezt a pénzügyi és a technikai feltételek sem tették volna lehetővé. A leghangsúlyosabb célkitűzésként a nukleáris elrettentésben játszott szerepének biztosítása, a nukleáris triád tengeri komponensének megerősítése fogalmazódott meg. Minthogy az adott időszakban éles verseny zajlott Pakisztánnal a nukleáris eszközök bevetési képességeinek fejlesztése terén, ez nagyon is logikus elgondolás volt.

Emellett azonban megjelent a flottának a lehetséges nyílt tengeri műveletekre történő felkészítésének, valamint a tengeri dominancia biztosításának igénye is, ám még csak az indiai szárazfölddel közvetlenül



érintkező térségekben, az Arab-tengeren és a Bengáli-öbölben. Szembetűnő volt ugyanakkor, hogy a 2000-es évek elején már a haditengerészet hagyományos eszközrendszerének a markáns fejlesztésén is gondolkodtak. Az erő kivetítő képesség ugyanis a nagyhatalmi tekintélyformálás részét képezte, amelyet Újdelhi éppúgy biztosítani akart magának, mint a távoli tengeri hadviseléshez szükséges képességeket. Nem hangsúlyozott, de lényegi elem volt a fejlesztési programok hátterében, hogy az indiai haditengerészet igencsak leromlott állapotban volt ahhoz, hogy a meghirdetett korlátozott globális hatalmi ambíciók támasza legyen. E probléma kezeléséről alább még bővebben lesz szó.

Az első haditengerészeti doktrína meghirdetését követő bő egy évtizedben India tengeri hatalmi ambíciói gyors, a stratégiai dokumentumok segítségével jól nyomon követhető bővülést mutattak. Különösen látványosan, az Indira-doktrína szellemiségét idézően jelezte ezt az ország tengeri érdekövezeteinek a meghatározása. Az ország 2007-es tengeri katonai stratégiájában jelent meg az elsődleges és másodlagos tengeri érdekszféra meghatározása. Eszerint az elsődleges érdekszféra az Indiai-óceán teljes északi térségére terjed ki, míg a másodlagos a Vörös-tengert, a dél-indiai-óceáni vizeket, valamint a Dél-kínai-tengert és a Csendes-óceán kelet-ázsiai vizeit foglalja magába (Freedom to Use the Seas, 2007, 59–60. o.). Utóbbi két térség kiemelése egyúttal arra is utalt, hogy az indiai stratégiák a Malakaszorosztól keletre is hatalmi tényezőként képzelték el hazájukat, ami alig burkolt kihívást jelentett Kína felé. Különösen, mivel az érdeklődést az ottani baráti országoknak a támogatásra vonatkozó igényével indokolták, amelyek közül többen területi vitában álltak (és állnak ma is) a Kínai Népköztársasággal.

A haditengerészeti doktrína megújítására 2009 augusztusában, már a balközép Indiai Nemzeti Kongresszus (*Indian National Congress*, INC) párt által vezetett kormány időszakában került sor, csakúgy, mint a 2007-es stratégia kiadására. Az új doktrína át is vette a két évvel korábban az ország tengeri érdekszférájáról nyilvánosságra került szemléletet (Integrated Headquarters, Ministry of Defence, 2009). Ezek az évek a haditengerészet fejlesztési perspektívái szempontjából a legoptimistább várakozások időszakát jelentették. 2009 júliusában





vízre bocsátották India első, teljes egészében hazai kivitelezésű ballisztikusrakéta-hordozó tengeralattjáróját, amelyhez – az akkoriban szokásosnak nevezhető nagyvonalúsággal – négy további testvérhajót is terveztek. Közülük 2022-ig kettő készült el, és egy van bevethető állapotban (Bhattacharjee, 2022). India e lassú fejlődés dacára is demonstrálta, hogy eltökélt a nukleáris elrettentő képessége fejlesztése iránt. Nagyhatalmi státuszának a hasonló eszközökkel történő megerősítése túlmutat az indiai-óceáni stratégián, ugyanakkor jelzi, hogy e nagyhatalmi politika konszenzust élvez az indiai *mainstream* politikai elit soraiban.

Ennek megfelelően a tengeri hatalmi törekvéseket illetően is zavartalanul folytatódott az elméleti munka. 2015-ben publikálták India tengeri biztonsági stratégiáját, amelyet a 2007-es tengeri védelmi stratégia utódjának szántak, és a tartalmi elemeit illetően jól illeszkedett a fentebb említett dokumentumokhoz. Fókuszában az Indiai-óceán térségének stabilitása, a tengeri személy- és árumozgások biztonsága, az ezekhez fűződő indiai stratégiai érdekek, illetve a megóvásukat szolgáló vállalások állnak. Újrafogalmazták a tengeri érdekövezetek kiterjedését is: az elsődleges érdekövezetet a Jöreménység-fokától a Kis-Szunda-szigetekig húzódó képzeletbeli vonaltól északra határozták meg, amely lefedi az Indiai-óceán kereskedelmi szempontból releváns területeit. Ez még nem jelentett igazán érdekes változást, tulajdonképpen megfeleltethető volt az addigi indiai stratégiai szemléletnek. A másodlagos érdekszféra kijelölése azonban minden korábbinál ambiciózusabbra sikerült: magában foglalta a dél-indiai-óceáni vizeket, egészen az Antarktiszig, a Csendes-óceánt a dátumváltó vonalig, de még a nyugat-afrikai partvidéket és a Földközi-tengert is (Integrated Headquarters, Ministry of Defence, 2015, 34–35. o.). Mindezt az ottani indiai gazdasági érdekeltségekkel és diaszpórákkal magyarázták. Első látásra ez arra enged következtetni, hogy az ország egyre szélesebb akciórádiusszal bíró tengeri hatalomként tekintett önmagára, ám a valóság ettől technikai értelemben még 2022-ben is távol áll. Ez annak ellenére is igaz, hogy az ezredforduló éveitől a fent vázolt elméleti folyamat komoly fejlesztési elképzelésekkel is társult.



Mérlegelvén a haditengerészet állapotát és a nagyhatalmi program szükségleteit, az elmúlt bő két évtizedben a repülőgép-hordozó képesség és a tengeralattjárók fejlesztése, valamint a nagyobb méretű, korszerű felszíni hadihajók számának növelése egyaránt kiemelt céllá vált. Néhány hónappal az első haditengerészeti doktrína kiadása előtt, még 2004 januárjában vásárolta meg India Oroszországtól a *Gorskov* ferde fedélzetű cirkálót (Behera, 2009), amely eredetileg a rakétás cirkáló és a repülőgép-hordozó tulajdonságait egyesítette magában – nem meggyőző hatékonysággal. Noha az indiai igények szerinti átépítése és felújítása igen sokáig tartott (2012-ben adták át, INS Vikramaditya néven), az újdelhi kormányok hosszú ideig kiálltak a repülőgép-hordozók beszerzése mellett. Ugyanakkor azt összekapcsolták a hazai hadiipar fejlesztése, végeredményben a haditechnikai önerőre támaszkodás iránti törekvéssel, és 1999-ben elindították a Vikrant-programot, amely a flottarepülőgép-hordozók új, indiai gyártmányú generációjának a megalapozására volt hivatott. Merész ambíciók fogalmazódtak meg vele kapcsolatban: a 2010-es évek elején még három-négy modelltől álló hajóosztályt képzeltek el, s azzal India haditengerészete a hordozóképesség tekintetében (az akkori és a napjainkra jellemző állapot szerint is) az első három között lehetett volna a világon.

A valóság azonban kiábrándítóbbnak bizonyult. A Vikrant kivitelezése lassan haladt, korszerűtlen felépítése miatt pedig a kapacitásai is korlátozottaknak bizonyultak. Végül a névadó hajó elkészülte után a továbbiak építését felfüggesztették, hivatalosan egy sokkal korszerűbb, nagyobb hajó, az INS Vishal terveinek megvalósítása érdekében. Eltérően a Vikramadityától és a Vikranttól, a Vishal már elektromágneses katapultrendszerrel rendelkező, egyenes fedélzetű repülőgép-hordozó lett volna, amely az USA szuperhordozóinak a kapacitásait nem érte volna el ugyan, mégis egyértelmű minőségi ugrást képviselt volna az indiai haditengerészet e képességrendszerében. Ám a szakmai és pénzügyi viták nyomán 2020 elejére igencsak kérdésessé vált, hogy egyáltalán elkészülhet-e valaha (*Eurasian Times*, 2020). Noha a koronavírus-világjárvány, majd az orosz–ukrán háború romboló gazdasági



hatásainak időszakában nem igazán lehet csodálkozni azon, hogy egy kormány óvatosan bánik a jelentős kiadásokkal járó vállalkozásaival, a történeteknek az ázsiai erőviszonyokra vonatkozó következményein ez mit sem változtat.

A rivális Kína ugyanis töretlen haladást ért el a repülőgép-hordozók fejlesztésével kapcsolatos saját programjának végrehajtásában, s ennek következtében 2022-re – a harmadik, a korábbiaknál jóval modernebb hordozója vízre bocsátásával – megszüntette India hagyományos fölényét e hajótípusok vonatkozásában (Roggeveen, 2022). Ha viszont figyelembe vesszük az indiai program befagyását, arra kell következtetnünk, hogy Peking hosszú távra meg is nyerte a két vezető ázsiai katonai hatalom haditengerészeti versenyét. Ez azonban csak a nagy képet illetően igaz. Az Indiai-óceánon továbbra is fennmaradt India regionális fölénye, ám a fejlesztések csúszása/elmaradása azt sejteti, hogy annak megőrzése érdekében a jövőben egyre inkább rá lesz utalva a fentebb említett védelmi együttműködéseire.

1999-ben fogadták el a tengeralattjárók építésére vonatkozó programot is, amely 30 éves időintervallumon belül 24 új tengeralattjáró hadrendbe állítását irányozta elő (Bana, 2019). India tengeralattjáró-flottája ugyanis egyre öregedő egységekből állt, és a cseréjük megoldására hivatott program sem haladt elég gyorsan, ezért a 2010-es évek első felére kritikus mértékben csökkent a tengeralattjárók hadrafoghatósága. Mivel ezt a problémát nem lehetett kizárólag hazai forrásokra támaszkodva megoldani, francia tervezésű hajók beszerzéséről döntöttek. Hat hagyományos meghajtású Scorpène-osztályú vadász tengeralattjáró rendszeresítéséről írtak alá szerződést, ám – a 2014-ben kormányra került Narendra Modi iparpolitikai elképzeléseivel összhangban – előírták azt is, hogy a gyártásuknak indiai üzemekben kell történnie. India a Scorpène-eket Kalvari-osztály néven állította hadrendbe, 2022-ig összesen 4 darabot. Ezzel sikerült megfékezni a tengeralattjáró-erők látványos állapotromlását, valamint javítani hadrafoghatóságukat és műveleti képességeiket. Az Indiai-óceánon jelenleg India rendelkezik ugyan a legnagyobb tengeralattjáró-flottával (16+1 egység), ám Kelet-Ázsiában nemesak Kína, de Japán



és Dél-Korea is felülmúlja e tekintetben (International Institute for Strategic Studies, 2022, 219. o.).

Érdeemes a részletekbe bocsátkozás nélkül hozzátenni, hogy a nagy, felszíni hajóegységek, különösen az irányított rakétákkal felfegyverzett rombolók és fregattok tekintetében viszont komoly előrelépés volt tapasztalható a vizsgált időszakban. Összesen 10, korszerűnek mondható, rakétás rombolójával India 2022-re Kína után a második legütőképesebb rombolóflottát tudhatja magáénak Ázsiában (International Institute for Strategic Studies, 2022, 219.; 258. o.).

Visszacsatolva ezek alapján a 2015. évi stratégia másodlagos érdekövezetre vonatkozó megállapításaihoz, általánosságban azt mondhatjuk, hogy az ország fegyveres erői valóban sokat fejlődtek a kétezres évek eleje óta, ám olyan globális jellegű képességekkel még nem rendelkeznek, amelyek például a Földközi-tengeren lehetővé tennék egy önálló műveletekre képes haditengerészeti csoportosítás működtetését. Fontos kérdés ugyanakkor, hogy az ázsiai erőviszonyok átalakulását egyre jobban érző – és az Indiai-óceánon is jelentős erőket állomásoztató – Washingtonban miként viszonyultak a dél-ázsiai őrásállam hatalmi politikájának egyre szélesedő horizontjához.

## **India helye az Egyesült Államok indo-csendes-óceáni stratégiájában**

Az Egyesült Államok a hidegháború évtizedeitől figyelmet szentel Újdelhi regionális politikájának, azonban – mivel szovjetbarát országgént tekintett rá – egészen a kétezres évek elejéig nemigen tanúsított jóindulatot iránta. Vezető külpolitikusi szükség szerint legyezgették a dél-ázsiai hatalom elitjének a hiúságát, és a nemzetközi rendszer nagy jövővel bíró szereplőjének nevezték az országot, amivel nem is állítottak valótlan (Smith, 2005, 316. o.), de tisztában voltak India korlátaival is (Brzezinski, 2013, 70. o.), amelyek sokáig nem tették lehetővé, hogy az ország hatalmi potenciálja Kínáéval egyenértékűvé váljon. Ez azonban azt is jelentette, hogy Dél-Ázsia vezető állama az USA globális stratégiái érdekeire nézve messze nem jelentett akkora távlati



kihívást, mint egy újból megerősödő Oroszország vagy egy szuperhatalommá váló Kína. Noha a nukleáris fegyverkezése, az Iránnal ápolts kapcsolatai vagy éppen a Pakisztánnal fennálló feszült viszonya miatt az indiai politikai vonalvezetésnek számos kritikusa akadt Washingtonban, az ezredfordulót követően az Egyesült Államok az újraértékelt stratégiai prioritásai mentén az Újdelhivel való szorosabb együttműködés mellett határozott. Erről fentebb már volt szó.

A kétezres évek látványos közeledésének a 2010 után meghirdetett „*Pivot to Asia*”-politika magától értetődően újabb lendületet adott. Jóllehet India nem volt a szó szoros értelmében vett szövetséges, az USA sokat áldozott arra, hogy minél zavartalanabban fejlődhessen a két állam együttműködése, amelyet akkor már stratégiai partnerségnek tekintettek. 2016-ban lett a dél-ázsiai ország az Egyesült Államok fő védelmi partnere (The Jakarta Post, 2016), mellyel Washington a védelmi elköteleződést kerülő indiai gyakorlathoz alkalmazkodott. Ugyanakkor a „Malabár” tengeri hadgyakorlatok újraindítása a kétezres évek elején fontos mérföldkő volt a két ország haditengerészeti együttműködésében. A különböző helyzeteket modellező tréningek napjainkra a Quad közös tengeri hadgyakorlataivá fejlődtek, s egyértelmű üzenetet közvetítenek Pekingnek. Hozzá tartozik mindehhez, hogy valójában az indiai hatalmi törekvések indiai-óceáni fókusza nem sértette az USA alapvető érdekeit, s ennek köszönhetően a 2010-es évektől kezdve a nyugati szuperhatalom stratégiai dokumentumaiban egyre hangsúlyosabb szerepet kapott India nagyhatalmi státusának az elismerése is.

Figyelemreméltó részlet a kooperáció szempontjából, hogy a 2015. évi tengeri biztonsági stratégiában India hitet tett a saját nettó biztonságsszolgáltató szerepe mellett. Ennek keretében a fegyveres erői egyoldalúan garantálják az Indiai-óceán kommunikációs vonalainak zavartalan és biztonságos működését azon államok járművei számára is, amelyek érdekeltek ebben, de nem rendelkeznek eszközökkel arra, hogy megvédelmezzék a tulajdonukat és polgáraikat. E jótékony védhatalmi szerepfelfogás szintén nem idegen az indiai önszemlélettől: már az ország külpolitikáját 1996/97-ben meghatározó



Gudzsral-doktrínában megjelent, igaz, akkor még csak dél-ázsiai fókusszal (Murthy, 1999, 639–652. o.).

Ugyanakkor az indiai-óceáni biztonságsszolgáltató szerep egyrészt az Újdelhi hatalmi törekvéseivel szemben táplált aggodalmat csökkentené a térség államaiban, jelezvén, hogy a haditengerészet fejlesztése nem offenzív szándékot tükröz – éppen ellenkezőleg. Másrészt jól illeszkedik a szabályokon alapuló nemzetközi rend megóvását és a tengerhajózás szabadságát deklaráló nyugati törekvésekhez is, amelyek a kínai hatalmi építkezés ellensúlyozásának politikáját támasztják alá a vitatott hovatartozású tengeri térségekben. Ennek köszönhetően az indiai ambíciók nyitottságra leltek azon országok körében, amelyek ellenérdekeltek voltak a kínai tengeri expanzióban, de India miatt nem aggódtak különösebben. Mindez vállalható volt az Egyesült Államok számára is, amely a 2017. évi nemzetbiztonsági stratégiájában támogatásáról biztosította a dél-ázsiai hatalom nettó biztonságsszolgáltató szerepét az Indiai-óceán térségében (*The White House*, 2017). Egyúttal ez a dokumentum mondta ki minden elődjénél világosabban, hogy Kína jelenti (Oroszország mellett) a legnagyobb kihívást az amerikai érdekekre és értékekre nézve. Míg tehát Kína destabilizáló, addig India a stabilitást erősítő hatalomként jelenik meg Washingtonnak a külvilág számára felrajzolt világképében. Igaz ugyanakkor, hogy az Indiai-óceán csak másodlagos szerepet játszik az amerikai–kínai rivalizálás színterei között (Green és Shearer, 2012, 178. o.), fontosabb szerep jut a csendes-óceáni szövetségi rendszernek, ahol Japán, Dél-Korea vagy Ausztrália sokkal jobban rá van szorulva az USA támogatására. Ezen országok már a nemzeti biztonsági stratégiáikban is hangsúlyosan építenek az Egyesült Államokhoz fűződő kapcsolataikra, a „vonzódás” pedig kölcsönös. Nem véletlen, hogy a Joe Biden elnöki mandátumának átvétele után felállt új kormány tagjai éppen ezekkel az államokkal vették fel legelőször a kapcsolatot. India azért továbbra is fontos, az ország függetlenné válásának 75. évfordulójára az amerikai kormányzat részéről megfogalmazott üzenet szerint egyenesen „nélkülözhetetlen” maradt. Az általa prioritásként kezelt Indiai-óceán azonban amerikai szemszögből ma jóval kevésbé forró színtér.



## Konklúziók és kitekintés

India számára a függetlenné válás óta alapvető nemzeti érdekek kötődnek az Indiai-óceán térségének stabilitásához. A hetvenes évek elejétől egyértelműen Dél-Ázsia vezető hatalmává emelkedett ország azonban már tágabb geostratégiai összefüggésekben is gondolkodott, amikor idegen hatalmak befolyásától mentes „békeövezetté” szervezte volna az óceánt és az azt övező szárazföldi területeket. Noha ennek megvalósításához nem voltak eszközei, az indiai-óceáni vezető szerep terve mégsem merült feledésbe, újbóli előtérbe kerülését a nagyhatalmi törekvések nyílt deklarálása hozta el – az ezredforduló éveiben. Újdelhi vezető hatalmi szerepének szélesebb nemzetközi elismerést az Amerikai Egyesült Államok támogatása biztosított, amely a stratégiai dokumentumaiban kiemelt baráti államként azonosította Indiát, 2017-ben pedig az Indiai-óceánon betöltött biztonságsgazdálkodó szerepét is elismerte.

Természetesen ez a folyamat nem választható el a Kínai Népköztársaság hatalmi felemelkedésétől, amely Újdelhi indiai-óceáni politikájának egyszerre kihívója és hivatkozási alapja is. Peking növekvő jelenléte a világtengereken – különös tekintettel a gazdasági- és energiabiztonsága szempontjából kiemelt jelentőséggel bíró indiai-óceáni kommunikációs vonalakra – felerősítette az ellensúly iránti igényt, különösen Délkelet-Ázsia és a Quad tagállamai részéről. Logikus válaszként erre a szerepre az USA, ám Washingtonban a csendes-óceáni érdekek elsődlegességének tükrében szívesen látják India élénkebb szerepvállalását. A mögöttünk álló két évtizedben ezáltal komolyan erősödött az indiai tengeri hatalmi ambíció elfogadottsága. Ugyanakkor az ezt biztosító katonai fejlesztések néhány fontos területen megakadni látszanak.

Napjainkban az Indiai-óceánon viszonylag alacsony egy haditengerészeti konfrontáció esélye India (és szövetségesei), valamint egy másik tengeri hatalom erői között, ezért az ország politikai elitje a (különböző okokból) már 2020 tavasza óta tartó válságperiódus hatásait tapasztalva nem érez készletét arra, hogy szinte korlátlan forrásokat



biztosítson a haditengerészet fejlesztésének. Noha a jövőre nézve jelentősebb forrásokat helyeztek kilátásba a haderőnem számára (Dutta, 2022), belátható időn belül azzal kell számolni, hogy az indiai haditengerészet műveleti képességei jelentősen elmaradnak a rivális Kínai Népköztársasághoz viszonyítva, ám továbbra is meggyőző erőt képviselnek az Indiai-óceánon. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy a flotta önállóan nem tud majd jelentős erőket távoli műveleti térségekbe csoportosítani anélkül, hogy a hazai védelmi képességei meg ne gyengülnek. Következésképpen a 2015. évi tengeri védelmi stratégiában az ország tengeri érdekövezeteiről körvonalazott, nagyvonalú szemlélet a belátható jövőben katonai szempontból aligha jár együtt áttörést hozó változásokkal.

Dél-Ázsia vezető állama számára továbbra is az elsődleges érdekövezet, tehát az Indiai-óceán térsége lesz az a zóna, amelyen belül döntő katonai fölényre törekszik potenciális riválisaival szemben. Jóllehet a stratégiai autonómia igénye még a 2022. évi orosz–ukrán háború megítélése kapcsán is egyértelműen megmutatkozott, India az elmúlt években egyre nyitottabbá vált a szorosabb katonai együttműködésre a kínai hatalmi törekvések érvényesülésében ellenérdekelte, ugyanakkor jelentős katonai erővel bíró államokkal.

Az indiai haditengerészeti erők gyakorlatai során már nemcsak az Egyesült Államok, de a Quad másik két tagállamával való hatékony együttműködés tréningje is zajlik, ami azt is előre vetíti, hogy a jövőben az érintettek tengeri haderői időnként egymást támogatva biztosíthatják az érdekeiknek megfelelő hatalmi erőviszonyokat az indo-csendes-óceáni térségben. Ezen belül pedig az Indiai-óceánon Újdelhi kiemelkedő szerepe is rögzül, ami egyre inkább azt is jelenti, hogy az ország térségbeli vezető hatalmi pozíciójában Japán és Ausztrália is érdekeltté vált. Ilyen körülmények között a haditengerészet korábbi elképzeléseket alulmúló fejlődése és Kína viszonylagos fölényének tartóssá válása (India regionális elsőségének a megőrzése mellett) egyelőre valóban vállalható kockázatnak tűnhet Újdelhi szemében.





Fontos azonban azt is látni, hogy India korlátozottabb tengeri hatalmi ambíciói is csak akkor teljesülhetnek, ha bizonyos fegyverrendszerek tekintetében jelentősebb minőségi és – főleg a repülőgép-hordozók és a vadász tengeralattjárók esetén – mennyiségi ugrást tud végrehajtani a belátható jövőben. Az utóbbiakból Indiának a vezető ázsiai tengeri hatalmakhoz viszonyított elmaradása látványosabb, bár gyorsabban is kompenzálható, és az Indiai-óceánon a korábbi terveket alulmúló fejlődés ellenére is vezetőnek minősül e hajótípusok alkalmazása terén. Ám a meglévő két repülőgép-hordozó a visszafogottabb indiai célkitűzések szempontjából sem elég, mivel nem biztosítja, hogy egy-egy hordozó állandóan bevetésre kész állapotban cirkáljon a Bengáli-öbölben és az Arab-tengeren is. Az indiai fegyveres erők berkein belül a légierő nagy hatótávolságú repülőeszközök fejlesztésében propagálja ennek lehetséges megoldását, ám a haditengerészet hatáson érvel amellet, hogy a hordozó-képesség India globális hatalmi szerepéhez is kapcsolódik, és ma még nem váltható ki a szárazföldről indítható repülőekkel. A Vishal hadrendbe állítása tehát továbbra is szükséges lenne, de mivel az építését még el sem kezdték, ebben az évtizedben már nem számolhatunk vele. India féltve őrzött stratégiai autonómiája ugyanakkor csak abban az esetben maradhat meg, ha a biztonsági szükségletei kielégítésében nem szorul túlságosan a baráti országok segítségére.

## Irodalomjegyzék

- Asche, Helmut és Schüller, Margot (2008). *China's Engagement in Africa – Opportunities and Risks for Development*. Bonn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH.
- Bana, Sarosh (2019). Modernizing India's Submarines. *Indo-Pacific Defense Forum*. A letöltés ideje: 2022. április 22. <https://ipdefenseforum.com/2019/07/modernizing-indias-submarines/>.
- Behera, Laxman Kumar (2009). Gorshkov Deal: India's Helplessness with Russia. *IPCS*. A letöltés ideje: 2022. május 2. <http://www.ipcs.org/focusthemesel.php?articleNo=2795>.
- Bhattacharjee, Sumit (2022). Third Arihant Class Submarine Quietly Launched in November. *The Hindu*. A letöltés ideje: 2022. augusztus 10.



- <https://www.thehindu.com/news/national/andhra-pradesh/third-arihant-class-submarine-quietly-launched-in-november/article38103275.ece>.
- Brzezinski, Zbigniew (2013). *Stratégiai vízió – Amerika és a globális hatalom válsága*. Budapest: Antall József Tudásközpont.
- Bubna, Vidhi és Mishra, Sanjna (2020). String of Pearls vs Necklace of Diamonds. *Asia Times*. A letöltés ideje: 2022. augusztus 3. <https://asiatimes.com/2020/07/string-of-pearls-vs-necklace-of-diamonds/>.
- Dutta, Amrita Nayak (2022). Defence Budget: With IOR Focus, Navy Gets 43% Capital Outlay Hike, Army Modernisation Funds Dip 12.2%. *News18*. A letöltés ideje: 2022. április 12. <https://www.news18.com/news/india/defence-budget-with-focus-on-ior-navy-gets-43-capital-outlay-hike-army-modernisation-funds-dip-12-2-4722110.html>.
- Eurasian Times* (2020). India's Ambitious Third Aircraft Carrier 'INS Vishal' Cancelled over Financial Woes? A letöltés ideje: 2022. augusztus 12. <https://eurasianimes.com/indias-ambitious-third-aircraft-carrier-ins-vishal-cancelled-over-financial-woes/>.
- Fair, C. Christine (2010). *India in Afghanistan and Beyond: Opportunities and Constraints. A Century Foundation Report*. New York, NY: The Century Foundation.
- Freedom to Use the Seas: India's Maritime Military Strategy*. (2007). Újdelhi: Integrated Headquarters, Ministry of Defence.
- Gandhi, Indira (1970). Address at the Third Conference of the Heads of State or Government of Nonaligned Countries [Lusaka, September 1970]. *Indian National Congress Speeches*. A letöltés ideje: 2017. február 12. <http://inc.in/resources/speeches/337-India-And-The-Third-World>.
- Garver, John W. (2002). The Security Dilemma in Sino-Indian Relations. *India Review*, 1(4), 1–38.
- Government of India (2004). *INBR-8, Indian Maritime Doctrine*. Újdelhi: Integrated Headquarters, Ministry of Defence.
- Green, Michael J. és Shearer, Andrew (2012). Defining U.S. Indian Ocean Strategy. *The Washington Quarterly*, 35(2), 175–189.
- Háda Béla (2019). *India biztonságpolitikájának evolúciója 1947–2017*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- Ho, Joshua H. (2006). The Security of Sea Lanes in Southeast Asia. *Asian Survey*, 46(4), 558–574.
- Integrated Headquarters, Ministry of Defence (2009). Indian Maritime Doctrine. Indian Navy. Navy Strategic Publication 1.1. *Indian Navy*. A



- letöltés ideje: 2016. május 16. <http://www.indiannavy.nic.in/sites/default/files/Indian-Maritime-Doctrine-2009-Updated-12Feb16.pdf>.
- Integrated Headquarters, Ministry of Defence (2015). Ensuring Secure Seas: Indian Maritime Security Strategy. Indian Navy. Naval Strategic Publication (NSP) 1.2. *Indian Navy*. A letöltés ideje: 2022. augusztus 12. [https://www.indiannavy.nic.in/sites/default/files/Indian\\_Maritime\\_Security\\_Strategy\\_Document\\_25Jan16.pdf](https://www.indiannavy.nic.in/sites/default/files/Indian_Maritime_Security_Strategy_Document_25Jan16.pdf).
- International Institute for Strategic Studies (2022). *The Military Balance 2022*. London: Routledge.
- Jaspal, Zafar Nawaz (2011). Understanding of the Political-Military Context of the 2002 Military Standoff. In Davis, Zachary S. (szerk.), *The India-Pakistan Military Standoff – Crisis and Escalation in South Asia*. New York, NY: Palgrave Macmillan (53–63. o.).
- Kamal, Kajari és Sahni, Gokul (2022). India in the Indo-Pacific: A Kautilyan Strategy for the Maritime Mandala. *Observer Research Foundation*. A letöltés ideje: 2022. augusztus 12. [https://www.orfonline.org/wp-content/uploads/2022/02/ORF\\_IssueBrief\\_522\\_Kautilya-Maritime.pdf](https://www.orfonline.org/wp-content/uploads/2022/02/ORF_IssueBrief_522_Kautilya-Maritime.pdf).
- Kohli, Kailash Kumab (1996). Maritime Power in Peace and War – an Indian View. *African Security Review*, 5(2), 23–27.
- Malone, David M. (2011). *Does the Elephant Dance? – Contemporary Indian Foreign Policy*. Oxford és New York, NY: Oxford U.P.
- Murthy, Padmaja (1999). The Gujral Doctrine and Beyond. *Strategic Analysis*, 23(4), 639–652.
- Panikkar, Kavalam Madhava (1945). *India and the Indian Ocean: an Essay on the Influence of Sea Power on Indian History*. New York, NY: Macmillan Company.
- Rai, Ranjit B. (2003). *Indian Navy in the 21st Century*. IDC Report. A letöltés ideje: 2012. október 15. <http://www.indiadefence.com/IN-21stCent.htm>.
- Roggeveen, Sam (2022). China's Third Aircraft Carrier Is Aimed at a Post-U.S. Asia. *Lowy Institute*. A letöltés ideje: 2022. december 13. <https://www.lowyinstitute.org/publications/china-s-third-aircraft-carrier-aimed-post-us-asia>.
- Sagar, Imroze (1984). Indo-Soviet Strategic Interest and Collaboration. *Naval War College Review*, 34(1), 13–33.
- Scott, David (2008). The 'Great Game' Between India and China: The Logic of Geography. *Geopolitics*, (13), 1–26.
- Sikri, Rajiv (2009). *Challenge and Strategy: Rethinking India's Foreign Policy*. Újdelhi: Sage.



- Singh, Abhay Kumar (2021). Why Has India's 'Necklace of Diamonds' Strategy in the Indian Ocean Region Not Been as Successful Compared to China's 'String of Pearls' Strategy? *Manohar Parrikar Institute for Defense Studies and Analyses*. A letöltés ideje: 2022. július 22. <https://idsa.in/askanexpert/why-has-india-necklace-diamonds-strategy-indian-ocean-region>.
- Smith, Louis J. (2005). *Foreign Relations of the United States, 1969–1976*. Volume XI. *South Asia Crisis, 1971*. Washington, DC: United States Government Printing Office.
- The Jakarta Post* (2016). US Designates India as 'Major Defense Partner'. A letöltés ideje: 2017. augusztus 11. <http://www.thejakartapost.com/news/2016/12/09/us-designates-india-as-major-defense-partner.html>.
- The Washington Times* (2005). China Builds up Strategic Sea Lanes. A letöltés ideje: 2022. április 21. <https://www.washingtontimes.com/news/2005/jan/17/20050117-115550-1929r/>.
- The White House* (2017). National Security Strategy of the United States of America. A letöltés ideje: 2022. december 13. <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.
- Vaidya, Keshav Balkrishna (1949). *The Naval Defence of India*. Bombay: Thacker.

# Az Imrán Khán-kormány külpolitikája

## *The Foreign Policy of the Government of Imran Khan*

---

Günsberger Dóra

[https://doi.org/10.47707/Kulugyi\\_Szemle.2022.4.3](https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2022.4.3)

**Összefoglaló:** 2018-ban Imrán Khán, a korábbi krikettszupersztár lett Pakisztán miniszterelnöke, s a viszonylag kevés politikai tapasztalattal rendelkező új kormányfő bel- és külpolitikai, valamint gazdasági szempontból igen nehéz helyzettel küzdő országot örökölt. Bár a programja elsősorban belpolitikai célokra koncentrált, Imrán Khán „új Pakisztánja” (*Naya Pakistan*) külpolitikai-stratégiai szempontból is reformokat vetített előre. A jelen tanulmány célja, hogy áttekintést nyújtson a 2022 áprilisában leváltott Khán-kormány külpolitikai célkitűzéseiről, valamint azok tükrében rávilágítson az ország legjelentősebb bilaterális kapcsolatainak a változásaira. A terjedelmi keretek miatt természetesen nem törekszik teljességre, ezért a Kínával, Indiával, az Amerikai Egyesült Államokkal, valamint Afganisztánnal fenntartott kapcsolatokban bekövetkezett fordulatokra tér ki.

**Kulcsszavak:** Imrán Khán, új Pakisztán, Kína, India, USA, Afganisztán

**Abstract:** *In 2018, Imran Khan, the former cricket superstar, became the prime minister of Pakistan. He had relatively little political experience but inherited a country struggling with a very difficult situation in terms of domestic and foreign politics, as well as economically. Although his program primarily focused on domestic political goals, Imran Khan's "new Pakistan" (Naya Pakistan) projected reforms from a foreign policy-strategic point of view as well. The purpose of this study is to provide an overview of the foreign policy objectives of the Khan government, which was replaced in April 2022, and to shed light on the changes in the country's most significant bilateral relations. Due to the scope, of course, it does not aim to be complete, so it covers the twists and turns in relations with China, India, the United States of America, and Afghanistan.*

**Keywords:** *Imran Khan, new Pakistan, China, India, the USA, Afghanistan*



## Bevezetés

2018-ban Imrán Ahmed Khán Niázi<sup>1</sup> (Imran Khan), az 1992-es krikettvilágbajnok lett Pakisztán miniszterelnöke. A viszonylag kevés politikai tapasztalattal rendelkező új kormányfő bel- és külpolitikai, de gazdasági szempontból is igen nehéz helyzettel küzdő országot örökölt. Bár Khán „új Pakisztán” (*Naya Pakistan*) programja elsősorban belpolitikai célokra koncentrált, az külpolitikai-stratégiai szempontból is reformokat vetített előre.

A Khán-kormány külpolitikai célkitűzéseit egyrészt pártja, a Pakisztáni Mozgalom az Igazságért (*Pakistan Tehreek-e Insaaf*; PTI) választási programja (*The Road to Naya Pakistan*), másrészt a miniszterelnök győzelmi beszéde foglalta össze. A PTI 61 oldalas, hét pontra osztott programjában nem szenteltek külön fejezetet a külpolitikai stratégiának; a külpolitikai-külgazdasági tartalmú célkitűzésekről az inkluzív gazdasági fejlődésről, valamint a nemzetbiztonságról szóló fejezetekben esik szó, összesen három-négy oldal terjedelemben. Ez azt sugallja, hogy a program egyértelműen belpolitikai fókuszú, a külpolitikát tekintve pedig igen általános és kidolgozatlan.

A külgazdasági jellegű témák közül a Kínai–Pakisztáni Gazdasági Folyosó (*China–Pakistan Economic Corridor*; CPEC) kapcsán a dokumentum célként fogalmazta meg annak biztosítását, hogy „a CPEC gyökeres változást hozzon”, azaz a helyi erőforrásokra összpontosító növekedési stratégia létrehozása és ahhoz a gazdasági folyosó kereskedelmi infrastruktúrájának a kihasználása érdekében a szilárd kétirányú kapcsolatok megteremtését. Ebben összességében nem ígért újdonságot a PTI: a CPEC-t az indulása óta egységesen a legjelentősebb, külföldi befektetést és gazdasági fejlődést biztosító megaprojektként kezelik a pakisztáni politikai pártok és a hadsereg is. A PTI programja azonban a szokásosnál jobban hangsúlyozta a pakisztáni cégek szélesebb körű részvételét a kivitelezési folyamatokban, ezzel finoman utalt a CPEC-projekteknek a már a választási kampány során is emlegetett, Pakisztán számára nem éppen kedvező feltételeire

<sup>1</sup> A tanulmányban a tulajdonneveket a helyes magyaros átírásnak megfelelően szerepeltetem.



(*Pakistan Tehreek-e-Insaf*, 2018, 32. o.). A programnak a nemzetközi kereskedelemre vonatkozó része továbbá kiemelte, hogy a gazdaság fellendítése érdekében átfogó, strukturális reformok bevezetésére van szükség. Hangsúlyozta, hogy a pakisztáni külkereskedelem gyenge lábakon áll: az exportbevétel 70 százalékát mindössze három termékcsoport (textil, rizs és bőr) kivitele adja, míg az import többnyire rugalmatlan, például az olajimport-szükséglet miatt. A párt az áruforgalmi kapcsolatok fellendítését ígérte, elsősorban a regionális kereskedelem erősítésének az elősegítésével (*Pakistan Tehreek-e-Insaf*, 2018, 35. o.).

A külpolitikát tekintve a program alapvetően a klasszikus realista, dominánsan biztonságfókuszú megközelítés alapján Pakisztán négy alapvető nemzeti érdekét – a területi integritás és szuverenitás megőrzését, a szociális és gazdasági fejlődést, a Kasmír-kérdés megoldását, valamint a pakisztáni állampolgároknak a tartózkodási helyüktől független védelmét – emelte ki, ami szintén nem sok újdonságot ígért. A külpolitikai célok megfogalmazásakor viszont a párt nem kizárólag a biztonságra kívánt fókuszálni: a fő célkitűzése az ország regionális és globális jelentőségének az erősítése volt, elsősorban multilaterális keretek között. A meglátásuk szerint Pakisztán mindaddig nem élt kellőképpen a stratégiai elhelyezkedéséből fakadó lehetőségekkel, hanem hagyta, hogy azt más, régió kívüli hatalmak használják ki (ezzel természetesen elsősorban az Amerikai Egyesült Államokra utaltak). A keleti és nyugati szomszédos országok kapcsán a konfliktusok lezárása – például a Kasmír-kérdés megoldásául szolgáló terv kidolgozása – állt a párt ígéretei között. A bilaterális kapcsolatok terén a program a Kínával fenntartott stratégiai partnerség kiterjesztését, valamint a régióbeli országokkal és – újdonságként – az Oroszországgal való együttműködés elmélyítését, az Egyesült Államokkal pedig a reciprocitásra és a közös érdekekre épülő viszony kialakítását ígérte. Mindemellett Pakisztán hídszerepét hangsúlyozta, kiemelten a Perzsa-öböl térségbeli konfliktusok vonatkozásában (*Pakistan Tehreek-e-Insaf*, 2018, 54–55. o.).

Imrán Khán a győzelmi beszédében – amelyben a külpolitikai tartalmú üzenetek hasonló arányban jelentek meg, mint a párt programjában – „hatalmas külpolitikai kihívásokat” emlegetett. Közülük is a



legfontosabbként a Pakisztánt sújtó gazdasági válságot, amely miatt elengedhetetlennek tartotta a jó kapcsolat kiépítését az összes szomszédos állammal. Ő is kiemelte Kínát mint mintaállamot, amelytől a szegénység és a korrupció elleni küzdelmet kell eltanulnia a hazájának, valamint azt hangsúlyozta, hogy a CPEC óriási gazdasági fejlesztési lehetőséget és befektetést biztosít Pakisztánnak. Afganisztánt a terrorizmus által leginkább sújtott államként definiálta, amelynek békére van szüksége, mert – mint kijelentette – ha ott béke van, Pakisztánban is béke van. Az Egyesült Államok esetében azt tartotta a legfontosabbnak, hogy kölcsönösen előnyös viszonyt sikerüljön kialakítani, ellentétben az addig jellemzően Washington számára kedvező kapcsolattal. A délkeleti szomszédjára vonatkozóan azt állította, hogy ő „az a pakisztáni, aki a legjobban ismeri Indiát, mindenhol járt az országban”, ezért célként a kereskedelmi kapcsolatok létrehozását, valamint Kasmír kérdésének a tárgyalások útján való megoldását tűzte ki. Hozzátette, hogy „ha India tesz egy lépést előre, mi cserében kettőt teszünk” (*YouTube*, 2018).

Bár a jelen tanulmány a Khán-kormány külpolitikai programját és lépéseit kívánja elemezni, fontos kiemelni a tényt – mivel az a külpolitikai kérdések értékelésének a szempontjait is jelentősen befolyásolja –, hogy más posztkoloniális államokhoz hasonlóan a pakisztáni politikai rendszernek is a hadsereg erős bel- és külpolitikai befolyása a sajátos sága, s az utóbbi irányvonalát és prioritásait az ország létrehozása óta alapvetően az határozza meg. A hadsereg politikai dominanciájának a megszilárdulása – akárcsak sok más volt gyarmat esetén – egyrészt a kolonializmus időszakában kialakult, az akkori hatalmi struktúra fenntartásában betöltött esszenciális szerepére, továbbá a bejáratott, hatékony, hierarchikus felépítésre, másrészt a demokratikus intézmények kezdeti és azóta is szinte változatlan gyengeségére, harmadrészt az ország függetlenségének elnyerése utáni időszakot alapvetően meghatározó, állandósult fenyegetettségpercepcióra vezethető vissza.

Minderre Pakisztán esetében ráerősített, hogy India felosztása során az ország a brit-indiai hadseregnek a saját méretéhez képest meglehetősen nagy hányadát, az egyharmadát örökölte (Cloughley, 2016, 1. o.), és a hadsereg – a politikai térnyerésével párhuzamosan –





gazdasági szempontból is jelentős szereplővé vált (Siddiqa, 2016). Az India által jelentett – részben vélt, részben valós – fenyegetés, valamint a szinte állandósult belső és külső terrorveszély miatt a hagyományosan erősen biztonságközpontú pakisztáni külpolitika aktuális irányvonalának a meghatározása is jelentős részben a hadsereg kezében van. Egyes értelmezések szerint (Hussain, 2022) ez az előjog, vagyis a hadsereg (kül)politikai dominanciája az az ár, amit Pakisztán a túléléséért fizetett (Ashraf, 2018). A civil politikai elit külpolitikai mozgásterét emiatt legalábbis erősen behatárolt; a fentiek tudatában tehát egyik civil kormányzat – így a Khán-kormány – külpolitikája sem értékelhető és értelmezhető a hadseregnek mint a külpolitikát formáló tényezőnek a figyelembevétele nélkül.

Khán a komoly politikai tapasztalattal rendelkező Sáh Mahmúd Qurésit (Shah Mahmood Qureshi) tette meg a pakisztáni külügyet vezető miniszternek. A veterán politikus a *Pakistan Muslim League* színeiben az 1980–90-es években egymás után több pandzsábi tartományi miniszteri posztot is betöltött, majd 2008 és 2011 között, immáron a Pakisztáni Néppárt (*Pakistan People's Party*, PPP) tagjaként, külügyminiszterként szolgált. Qurésí munkáját, illetve a külpolitikai irányvonal meghatározását segítő, a kormányfő 2018 szeptemberében egy tanácsadó testületet hozott létre (Kamra, 2018), amelyben nagyrészt több volt diplomata és elemző, valamint három, külpolitikával foglalkozó kutató, egyetemi oktató – Humá Baqáj (Baqai) (Millennium Institute of Technology and Entrepreneurship), Rabíja Ákhtar (University of Lahore) és Ádil Nadzsam (Boston University) – kapott helyet. A testület havonta tartott megbeszélést Qurésíval a pakisztáni külpolitika prioritásairól, irányvonaláról és aktuális kérdéseiről. Humá Baqáj értékelése szerint a Khán-kormány idején a külpolitikai prioritások fókuszáltabbá váltak, mint korábban, s új témákkal – pl. a klímaváltozás kezelése (lásd a tízmilliárd fa ültetésére felhívó kampányt [Tik, 2021]) – egészültek ki. Elmondása szerint a külpolitikai paradigmaváltás három oszlopra támaszkodott. Az első, hogy a geostratégiai-geopolitikai megfontolások helyett a geogazdaság koncepciója került a pakisztáni külpolitika fókuszába. A második, hogy a Khán-kormány célja az Indiával való funkcionális, működőképes kapcsolat kialakítása



volt. A harmadik pedig, hogy a Khán-kormány semleges, konfliktusoktól távol maradó, „hídszerepet” játszó külpolitikát kívánt folytatni. A tanulmány a továbbiakban a pakisztáni külpolitika e pilléreire reflektál, és értékeli az ország szempontjából kulcsfontosságú relációknak az Imrán Khán miniszterelnöksége alatti alakulását (A szerző interjúja Humá Baqájjal, 2022).

## Geogazdaság

Bár a gazdaságorientált(abb) külpolitika nem számított teljesen új koncepciónak Pakisztánban, az azt kihangsúlyozó szlogen (*geoeconomics*) a Khán-korszakban, 2021-ben vált a külpolitikai diskurzus felkapott kifejezésévé.

A Khán-kormány súlyos gazdasági problémákkal küzdő államot örökölt, így nem volt kérdés, hogy a külpolitikai stratégiát alakító szempontok között előkelő helyet foglal majd el a gazdaságdiplomácia. A 2018–2019-es pénzügyi évben 5,5 százalékos volt a pakisztáni gazdaság növekedési rátája, ami viszont az ikerdeficit – a költségvetési és a fizetési mérleg egyre emelkedő hiánya – miatt fenntarthatatlanná vált; a kereskedelmi deficit elérte az addigi legmagasabb szintet (a GDP 10,1%-át), míg a költségvetési hiány a GDP 6,5 százalékát tette ki. A 2018-as évi választások miatt a gazdasági problémák kezelése váratott magára, ami a devizatartalékok kimerüléséhez vezetett, és a hitelfelvétel egyre sürgetőbb szükségességét mutatta (*Government of Pakistan, Finance Division, 2019*).

### 1. táblázat<sup>2</sup>

A pakisztáni gazdaság adatai (2018–2021)

	2018	2019	2020	2021
<b>Államháztartás hiánya (GDP %-a)</b>	-5.67%	-7.79%	-7.03%	-6.08%
<b>Folyó fizetési mérleg (GDP %-a)</b>	-5.30%	-2.70%	-0.20%	-3.50%
<b>Infláció mértéke</b>	5,1	10,6	9,7	9,5
<b>Államadósság (GDP %-a)</b>	72%	86%	88%	84%

2 Forrás: saját szerkesztés.



2018-ban a frissen beiktatott Khán-kormány sikeresen kezdett a gazdaságdiplomácia terén. Khán első miniszterelnöki útja Szaúd-Arábiába vezetett – ahova 2018 őszén újra ellátogatott –, szintén kétszer utazott az Egyesült Arab Emírségekbe és egyszer Kínába. Az útjai gyümölcsözőnek bizonyultak: mindhárom ország biztosított Pakisztánnak rövid és/vagy középlejáratú hiteleket. Rijád 6 milliárd dolláros csomagot nyújtott (3 milliárd dollárnyi rövid lejáratú hitelt, valamint 3 milliárd dollárnyi, az olajimportra vonatkozó késleltetett fizetési lehetőség), Abu-Dzabi 1 milliárd dollárt, míg Peking 2,2 milliárd dollárt adott (*Government of Pakistan, Finance Division, 2019, 1. o.*).

2019 (azaz a 2019-es és 2020-as pénzügyi év) új kihívásokat hozott. A 2019 februárjában történt kasmíri incidenst, majd az indiai kormány Dzsammu és Kasmír státuszát megváltoztató alkotmánymódosítását (ld. a tanulmány 3. része) követően Pakisztán megszakította a kereskedelmi kapcsolatokat Indiával (*NDTV, 2019*). A lépés azonban inkább Pakisztánnak volt jelentős érvágás, mintsem Indiának – a 2019-es pénzügyi évben ugyanis India Pakisztán 6. legjelentősebb kereskedelmi partnere volt, míg Pakisztán csupán a 46. helyet foglalta el India saját listáján (Sharma és Kapoor, 2019). Jelentős sikerként könyvelhette el azonban a Khán-kormány, hogy az IMF 2019 nyarán egy 39 hónapra szóló, 6 milliárd dolláros hitelkeretet hagyott jóvá az ország számára (Lipton, 2019).

A 2020-as év (2020–2021-es pénzügyi év) – elsősorban a Covid-világjárvány miatt – további romlást hozott a pakisztáni gazdaságban. Az államadósság 2020 decemberének végén meghaladta a GDP 88 százalékát, és az infláció mértéke is csupán minimálisan csökkent. Komoly érvágást jelentett mind gazdasági, mind pedig külpolitikai-stratégiai szempontból, hogy Szaúd-Arábia – az egyre feszültebbé váló viszony következtében – leállította a Pakisztánnak ígért hitel folyósítását (Khan, 2020).<sup>3</sup> A szaúdi döntés közvetlen oka Qurésí külügyminiszter Rijádnak szóló, szokatlanul éles hangvételű felszólítása

3 A pakisztáni-szaúdi viszony romlásához több tényező vezetett. Szaúd-Arábia nemtetszését az vívta ki, hogy 2015-ben Pakisztán, megtagadva a szaúdi kérést, nem küldött katonákat a jemeni háborúba, a későbbiekben pedig az Iránnal fenn tartott viszony javítását kezdeményezte.



volt, amelyben kifejezte azt az elvárást, hogy az Iszlám Konferencia Szervezete (*Organisation of Islamic Cooperation*, OIC) fogjon össze a Kasmír státuszát érintő indiai alkotmánymódosítások elleni tiltakozásul, s bejelentette, hogy amennyiben erre a közel-keleti ország nem hajlandó, akkor Pakisztán kénytelen lesz annak megkerülésével szövetségeseket keresni az OIC-ben (Afzal, 2020).

2021-ben (2021–2022 pénzügyi év) a GDP nőtt ugyan, de a költségvetési hiány tovább emelkedett, mivel a kiadások növekedése meghaladta a bevételeknek a járványhelyzet miatti lassabb ütemű gyarapodását. Az év során jelent meg a Khán-kormány és a hadsereg retorikájában a geogazdaság mint a pakisztáni külpolitika előirányzott paradigmaváltására utaló hívószó. Khán a 2021. februári Srí Lanka-i látogatásán mondott beszédében említette először, hogy országa a külpolitikában a geostratégiától a geogazdaság felé fordul (*Dawn*, 2021a). Qamar Dzsávéd Bádzsvá (Qamar Javed Bajwa) vezérkari főnök 2021. március 18-án, az Iszlámábádi Biztonsági Párbeszéd (*Islamabad Security Dialogue*, ISD) elnevezésű, biztonsági-stratégiai témájú fórumon már tartalommal töltötte meg a „geogazdasági fordulat” kifejezést, amikor megnevezte a koncepció négy alappilléret:

- tartós béke kiépítése, belföldön és a régióban egyaránt;
- be nem avatkozás a szomszédos államok és a régió országainak a belügyeibe;
- a régiók közötti kereskedelem és kapcsolatok előmozdítása;
- a régióbeli fenntartható fejlődés elősegítése befektetési és gazdasági központok kialakításával (*Dawn*, 2021b).

Mind a régi, mind az „új” stratégiában kiemelt szerep jutott a Kínával fenntartott gazdasági kapcsolatoknak, elsősorban a CPEC-nek.

## **Kína és a CPEC jelentősége**

A hagyományosan jó pakisztáni–kínai kapcsolatok egészen az 1950-es évekig nyúlnak vissza: a mindenkori pakisztáni politikai vezetés a kezdetektől fogva sziklaszilárd, megbízható szövetségesként tekint Kínára, bár a két ország viszonya kétségkívül aszimmetrikus kapcsolatrendszerként írható le. Iszlámábád és Peking relációja a 2000-es



évekig elsősorban politikai és katonai területekre korlátozódott, ám a 2006-ban aláírt szabadkereskedelmi egyezmény, majd az Övezet és Út Kezdeményezés (*Belt and Road Initiative*, BRI) zászlóshajóprojektként 2013-ban bejelentett Kínai–Pakisztáni Gazdasági Folyosó (CPEC) a gazdasági dimenziót is megnyitotta. Az Iszlámábád–Peking-vizony Pakisztán számára ma elsősorban éppen a gazdasági megfontolások, de főként a CPEC miatt élvez abszolút prioritást. Pakisztáni értékelés szerint Kína az egyetlen olyan állam, amelyre a dél-ázsiai ország évtizedek óta számíthat, és amennyiben a gazdasági túléléséhez nélkülözhetetlen gazdasági mentőcsomagra volna szüksége, bármikor támaszkodhat. Mindezeket a külgazdasági adatok is igazolják: jelenleg Kína Pakisztán második legfontosabb kereskedelmi partnere (*World Integrated Trade Solution*, 2020), a legjelentősebb hitelezője – a külső államadóssága együtödét, 18,4 milliárd dollárt tesz ki a kínai tartozás (Rana, 2022) –, valamint az alábbi táblázat adataiból látható, hogy a 2018–19-es pénzügyi évtől eltekintve stabilan a legjelentősebb külső befektetője is.

2. táblázat<sup>4</sup>  
A Pakisztánba érkező nettó FDI (milliárd dollár)

Ország	2017–18	2018–19	2019–20	2020–21	2021–22
<b>Kína</b>	<b>1311,9</b>	<b>130,8</b>	<b>846,6</b>	<b>751,6</b>	<b>531,6</b>
Egyesült Királyság	304,6	185,0	119,1	141,0	31,8
Amerikai Egyesült Államok	161,7	88,1	99,2	166,4	249,6
Hongkong	183,6	171,0	190,7	157,2	137,7
Svájc	78,5	21,2	62,8	61,7	146,2
Egyesült Arab Emírségek	(4,4)	103,	(44,0)	115,7	143,9
Olaszország	56,6	51,9	57,4	36,3	34,8
Hollandia	100,3	69,0	133,2	96,9	104,1
Ausztria	27,4	7,6	3,8	1,0	0,0
Japán	59,8	117,3	52,5	(13,0)	(12,3)
Törökország	29,8	73,8	26,1	13,4	(0,3)
Egyéb	470,5	343,0	1076,2	305,7	500,7
<b>Összesen</b>	<b>2780,3</b>	<b>1362,4</b>	<b>2597,5</b>	<b>1820,5</b>	<b>1867,8</b>

4 Forrás: *Board of Investment*, 2022.



A mindenkori pakisztáni vezetés hivatalos álláspontja szerint a CPEC rendkívül jelentős mértékben járul hozzá az ország gazdasági és társadalmi fejlődéséhez, valamint összhangban áll a gazdaságbiztonságot fókuszba helyező külpolitikával (*Embassy of the People's Republic of China in the United States of America*, 2022). A *World Investment Report* 2017-es beszámolója szerint az FDI mértéke 56 százalékkal nőtt Pakisztánban, csak a CPEC-nek köszönhetően (Ullah, Hussain, Kartawinata, Muhammad és Fitriana, 2022). Iszlámábád számára tehát a mára 62 milliárd dollár értékűre becsült CPEC nem csupán egy beruházási projekt, hanem komplett fejlesztési stratégia, amelynek záloga a jó kapcsolat fenntartása Kínával. Mindezek ellenére a PTI kampányának mégis fontos eleme volt a CPEC-szerződések felülvizsgálatára vonatkozó ígéret, mivel a projektek közül többről kiderült, hogy elsősorban kínai, s nem pakisztáni érdekeket szolgálnak (Rana, 2017). Khán, aki korrupcióval vádolta a szerződéseket tető alá hozó Muszlim Liga-kormányt, szintén azt hangsúlyozta, hogy a megállapodások egy része Pakisztán számára előnytelen feltételeket tartalmaz. A beiktatása után a Khán-kormány kilenctagú bizottságot hozott létre azok felülvizsgálására, azonban a projektek ellenőrzésére mindeztidáig rendkívül korlátozott mértékben került sor. A kormányfő ragaszkodott ahhoz is, hogy a CPEC fókuszába az infrastrukturális fejlesztések helyett a munkahelyteremtés, a külföldi befektetések és a mezőgazdasági fejlesztések kerüljenek – a CPEC-projektek átstrukturálására vonatkozó követelésével Khán célja vélhetően a gazdasági válság elkerülése volt.

2018 szeptemberében Abdul Razák Dáúd (Abdul Razak Dawood), a miniszterelnök kereskedelmi és gazdasági tanácsadója interjút adott a *Financial Times*nek, amelyben elődeitől eltérően szokatlanul kritikus hangnemben nyilatkozott a projektekről. Álláspontja szerint az előző kormány felkészületlensége miatt Pakisztán „túl sokat adott” Kínának, így a kínai cégek hatalmas adókedvezményeket szereztek, így jogtalan előnyökre tettek szert, s ezzel hátrányos helyzetbe kerültek a pakisztáni cégek. Dáúd felvetette annak a lehetőségét is, hogy a projekteket egy évre le kellene állítani (Anderlini, Sender és Bokhari, 2018). Dáúd



nyilatkozata kétségkívül nagy port kavart: a cikk megjelenése után a miniszter sietve igyekezett tisztázni, hogy a lap a vele készült interjúból kontextus nélkül emelt ki gondolatokat, és Pakisztán továbbra is elkötelezett a CPEC-projektek iránt (*Geo News*, 2018). A nyilatkozat után egy héttel a vezérkari főnök háromnapos látogatást tett Kínában, ahol Hszi Csin-ping elnökkel együtt megerősítették, hogy „nem lehet sikeres, aki a CPEC-et ellenzi”, és a pakisztáni hadsereg „bármilyen áron megvédi a projektet, amely mindenek ellenére sikerre hivatott” (*Dawn*, 2018). Az üzenet egyértelmű volt a PTI-kormány számára: a projektek leállítása kizárt, a túlzott kritika pedig a továbbiakban kerülendő.

Bár a kritikus hangnem az ominózus eset után eltűnt a Khán-kormány retorikájából, a CPEC-projektek kivitelezésének az üteme mégis jelentősen és látványosan lassult Khán miniszterelnöksége – elsősorban 2018 – során. Ahogyan az alábbi táblázatból kiderül, a 2015 óta indított projektek közül mindössze 10 zárult le 2018 augusztusa és 2022 áprilisa között.

3. táblázat<sup>5</sup>  
A CPEC-projektek állása

Szektor	Összes projekt (lezárult, kivitelezés alatt álló és tervezés alatt álló projektek)	Lezárult projektek	Imrán Khán miniszter- elnöksége alatt lezárult projektek
Energia	21	11	4
Közlekedési infrastruktúra	24	6	4
Gvádar	14	4	2
Ipari együttműködés/ különleges gazdasági övezetek	9	0	0
Társadalmi és gazdasági fejlesztések a CPEC keretében	27	5	n. a.
<b>Összesen</b>	<b>95</b>	<b>26</b>	<b>10</b>

5 Forrás: *CPEC Authority. Ministry of Planning, Development & Special Initiatives*, 2022 alapján saját szerkesztés.



A lassulás okaként – a Covid-világjárvány okozta nehézségek mellett – mind a pakisztáni, mind a kínai fél politikája felhozható. Pakisztáni részről először is az IMF-hitel okozott problémát: a Nemzetközi Valutaalap ugyanis kikötötte, hogy a kölcsönt nem lehet kínai hitelek visszafizetésére felhasználni (Hamid és Khawar, 2019). Szintén beszédes lépés volt a Khán-kormány részéről, hogy a gazdasági krízis elkerülése érdekében először Szaúd-Arábiához fordult segítségért – a kormányfő a beiktatását követő három hónapban kétszer is ellátogatott Szaúd-Arábiába (Virk, 2020), majd felajánlotta Rijádnak a CPEC-hez való csatlakozást és a kínai érdekltségbe tartozó Gvadar kikötőjében egy olajfinomító nyitását (Shahzad, 2018) –, és csak akkor kereste Kína segítségét, miután kiderült, hogy a Szaúd-Arábia által nyújtott összeg nem lesz elegendő.

Kína pedig a szokatlan kritika, valamint az egyre romló biztonsági környezet tudatában valószínűsíthetően újraértékelte a Pakisztán-politikáját. A két ország kapcsolatában hagyományosan is feszültséget generál a labilis pakisztáni biztonsági helyzet, ami jelen esetben a kínai projekthelyszínek és vendégmunkások elleni támadások számának a növekedésében mutatkozott meg. Az államot gyengíteni igyekvő terrorcsoportok – elsősorban a beludzs szeparatista szervezetek, például a Beludzsisztáni Felszabadító Hadsereg (*Baloch Liberation Army*, BLA) – felismerték, hogy Pakisztán számára létfontosságú a kínai tőke, így Iszlámábád Achilles-ínját célozzák meg, amikor kínai személyeket és kínai érdekltségű helyszíneket támadnak meg. Ezek az akciók Khán kormányzása idején egyre gyakoribbá váltak. Például 2018 novemberében szélsőségesek támadást intéztek a karacsi kínai konzulátus ellen (*BBC News*, 2018), 2021 áprilisában autóba rejtett polgépes robbantás történt annak a kvettai hotelnek a parkolójában, amelyben a kínai nagykövét megszállt (Shahzad, 2021), júliusban kilenc kínai állampolgár vesztette életét egy busz elleni robbantásos merényletben (*BBC News*, 2021), augusztusban pedig Gvadarban öngyilkos merénylet hajtott végre robbantást kínai mérnököket szállító konvoj ellen (Shahid és Baloch, 2021).





Peking emiatt komoly nyomást gyakorol Pakisztánra annak érdekében, hogy az országban tartózkodó állampolgárait biztonságban tudhassa. A CPEC-projektek és a személyek biztosítása viszont jelentős anyagi terhet ró a pakisztáni államra: 2017-ben már 15 ezer fő védte a projektek helyszíneit és a kínai munkásokat, 2022-ben pedig egy áprilisban, Karacsiban elkövetett támadás után, amelyben három kínai állampolgár vesztette életét, az iszlámábádi kormány bejelentette, hogy további erőforrásokat mozgósít a kínaiak biztonságának garantálása érdekében (*China–Pakistan Economic Corridor*, 2022). Kína először mégis vonakodott elkötelezni magát a hitelnyújtás mellett – főként a projektet korábban megkérdőjelező miniszterelnök személye, a szaúdi részvétel lehetősége, valamint a pakisztáni belpolitikai és biztonsági helyzettel való elégedetlenség miatt (Aamir, 2018) –, végül azonban 2019-ben 3,5 milliárd dollár értékű mentőcsomagot biztosított Pakisztán számára (Gul, 2019).

2019 októberében, nagyjából egy évvel a *Financial Times*-ban megjelent ominózus interjú után, a kormányfő pekingi látogatását megelőzően kiadott elnöki rendelet értelmében létrejött az ún. CPEC-hatóság (*CPEC Authority*), amelynek feladata a projektek kivitelezésének a felgyorsítása volt (Baabar, 2019), és Imrán Khán 2020-ban – a hadsereg állandó narratívájával összhangban – bejelentette, hogy a CPEC-t „bármilyen áron” végre fogják hajtani (*Dawn*, 2020). A PTI-kormány pálfordulása a hadsereg nyilvánvaló nyomásgyakorlásán kívül több okkal is magyarázható. Egyrészt a Pakisztán által reménytelinek ítélt befektetői és hitelezői kapcsolatok a vártnál kevésbé tűntek ígéretesnek: például Szaúd-Arábiával jelentősen megromlott a viszony, és Rijád leállította az Iszlámábádnak ígért hitel folyósítását. Másrészt a Covid-járvány hatására Pakisztán jelentős gazdasági problémákra számíthatott, s mivel az oltási programot elsősorban kínai vakcinákkal indította el, és a saját vakcinagyártási programját is kínai licenc alapján, kínai technológiával és szakértői segítséggel kezdte meg (Kaiyin, Hao és Chao, 2021), e téren is erősen függő viszonyba került Kínától.

A Khán-kormány Kína iránti elkötelezettségét több gesztus is alátámasztotta.



Először is, Khán mindenkori politikai profiljának a jelentős alappillére az iszlám vallás védelmezőjeként vállalt szerep, amely számos, miniszterelnökként bevezetett intézkedésében megnyilvánult. Ennek része volt például az Emmanuel Macron francia elnök által elmondott, Pakisztánban iszlamofóbnak ítélt beszédére megfogalmazott éles kritikája, amely táplálta az ottani, addig is jelentős franciaellenes indulatokat (*France 24*, 2020). Itt említhető meg az a kitartó kampánya is, amely végül 2022-ben sikerrel zárult, és az ENSZ március 15-ét jelölte ki az iszlamofóbia elleni küzdelem világnapjának (*Radio Pakistan*, 2022), valamint nyilvános kiállása a muszlim kisebbségek – többek között a csecsenek és a palesztinok – védelmében (Kugelman, 2021). Mindezek tükrében különösen feltűnő volt a Khán-kormányának a Pakisztánnal szomszédos Hszincsiang tartományban élő ujjur közösség helyzetével összefüggésben tapasztalt közönyössége. 2019-ben ugyanis a kormányfő még csak elhárította a kétfélmillióra becsült ottani muszlimokkal kapcsolatos álláspontjára vonatkozó kérdést azzal, hogy „nem sokat tud a témáról” (Westscott, 2019), 2021-ben viszont már a kormánya támogatásáról biztosította Kínát annak Hszincsiang-politikájával kapcsolatban (*Al Jazeera*, 2021a). Khánnak a muszlim kisebbségekkel érzett szelektív szolidaritása természetesen nem a saját információhiányával, hanem a Kínával szemben megengedhető hangnem felismerésével – vagy felismertetésével – magyarázható. A Khán-kormány Peking felé való elköteleződését tehát jól mutatta, hogy az egyik fő politikai vezérelve ellenére nem állt ki a hszincsiangi muszlimok mellett, és jelentős ideológiai-politikai támadási felületet kínált azzal, hogy a kérdésben Kína mellett állt ki.

Másodszor, a látogatások száma is tükrözi Kína jelentőségét: Khán a miniszterelnöksége alatt négy alkalommal, Bádzsvá vezérkari főnök kétszer, Qurésí külügyminiszter pedig ötször utazott oda. A két ország külügyminiszterei 2017 óta három stratégiai megbeszélést folytattak, amelyek témája a CPEC, a régió biztonsága, a koronavírus-járvány kezelése, valamint a szegénység elleni küzdelem volt (*China International Development Cooperation Agency*, 2019). Áruklodó azonban, hogy a pakisztáni politikai és katonai elit gyakori kínai látogatásait Peking



hasonló szinten nem viszonzta a Khán-kormány idején: Hszi Csin-ping kínai elnök utoljára 2015-ben járt Pakisztánban (*Dawn*, 2015), a 2020 szeptemberére tervezett látogatását lemondta (Chaudhury, 2020); Li Ko-csiang miniszterelnök nem járt Pakisztánban ebben az időszakban; Vang Ji külügyminiszter viszont háromszor tett látogatást Iszlámábádban 2018 és 2022 között (Mai, 2019; *Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China*, 2022).

Az Imrán Khán pekingi látogatását követően, 2022 februárjában kiadott – a két ország kapcsolatát kizárólag nagyon pozitív jelzőkkel illető (mélyen gyökerező, kölcsönösen előnyös stratégiai partnerség, időtálló barátság) – közös nyilatkozatban Pakisztán megerősítette az „egy Kína”-politika iránti elkötelezettségét, valamint azt, hogy a kínai álláspontot támogatja Tajvan, a dél-kínai-tengeri konfliktus, Hongkong és Hszincsiang ügyében (*Embassy of the People's Republic of China in the United States of America*, 2022). A Khán-kormány kül- és külgazdaság-politikáját tekintve a CPEC-kel kapcsolatban igen szembetűnő változás állt be a kormányzás három és fél éve alatt: megingathatatlannak látszik a tény, hogy Iszlámábád számára a Pekinggel való szövetség továbbra is abszolút prioritást élvez. Pakisztán külpolitikájának a sarokköve a Kínával fenntartott jó viszony: Imrán Khán szavaival élve, az ország „teljes mértékben függ Pekingtől” (*ANI News*, 2022).

## **A pakisztáni–indiai kapcsolatok**

A Pakisztán és India közötti konfliktus a szubkontinens legmeghatározóbb biztonsági kihívása: a helyzet 1947 óta rendezetlen, ami a két ország folyamatos fegyverkezéséhez (többek között a nukleáris kapacitás fejlesztéséhez), valamint négy háborújához vezetett. A konfliktusuk fő forrása, fenntartója és mára a szimbóluma Kasmír hovatartozásának a kérdése, amely újra és újra előtérbe kerül, és a lezárása nélkül Iszlámábád és Újdelhi viszonyának a normalizálása sem lehetséges. Kasmír kapcsán Pakisztán konzekvens álláspontot képvisel: nem fogadja el legitimnek India fennhatóságát a *de facto* indiai ellenőrzés alatt álló szövetségi területek (2019 óta: Dzsammu és Kasmír, illetve



Ladák) felett, valamint a rendezést a vonatkozó ENSZ BT-határozatok alapján képzele el, illetve az egész régiót Pakisztánhoz tartozóként tünteti fel. Mindez Iszlámábád számára komoly ideológiai és politikai jelentőséggel bír, ezért a területi követeléseinek a feladása nem lehet reális opció.

Emellett komoly konfliktusforrást jelent a két ország relációjában a terrorizmus kérdése: Újdelhi az India a területén támadásokat elkövető, szélsőséges muszlim terrorszervezetek támogatásával vádolja Pakisztánt, míg Iszlámábád a pakisztáni állam gyengítését célzó, Afganisztánban végzett titkosszolgálati akciókkal – például beludzs szeparatisták kiképzésével és anyagi támogatásával – vádolja szomszédját. A kettejük viszonyát tehát állandó biztonsági tényezők, illetve az India jelentette vélt (stratégiai elemzés által nem feltétlenül mindig igazolható) létfenyegetettség-percepció határozzák meg. Emellett ez utóbbi olyan tényező, amely biztosítja a hadsereg erős befolyását Pakisztánban – így a két ország valós külpolitikai mozgásterét igencsak korlátozott, az enyhülés pedig legfeljebb átmeneti.

Khán a pakisztáni–indiai viszony igencsak konfliktusos időszakában kezdte meg a miniszterelnöki ciklusát. Az addig javuló tendencia 2016 januárja után vett újra negatív fordulatot, amikor a pakisztáni bázisú *Dzsais-i Mohamed* [Mohamed hadserege] nevű szélsőséges mozgalom fegyveresei támadássorozatot intéztek az indiai légierő pathankoti légibázisa ellen, s azokért India Pakisztánt tette felelőssé. A viszonyuk rendezésére vonatkozó szándék mind a PTI választási programjában – amely e téren nem különbözött az elődeiétől –, mind Khán győzelmi beszédében megjelent, és az új miniszterelnök, főként a sportolói múltja és elismertsége miatt, igen nagy önbizalommal állt a kérdéshez.

A megvalósíthatóságot azonban hamar megkérdőjelezte, hogy 2019. február 12-én a *Dzsais-i Mohamed* terrorszervezethez kötődő öngyilkos merénylő robbantást hajtott végre indiai kormányerőket szállító konvoj ellen Pulváma mellett, amely több mint 40 halálos áldozatot követelt. A támadásért India Pakisztánt okolta, és február 26-án légitámadást mért a – feltételezeten – Khajber–Pakhtúnkhva



tartománybeli Bálákót település mellett működő kiképzőtáborokra, s ezzel megsértette Pakisztán légterét. Az 1971 óta példa nélküli támadás sikeressége erősen vitatott volt: Újdelhi azt állította, hogy sikerült likvidálni a terroristákat, míg a pakisztáni narratíva szerint a támadás nem járt halálos áldozattal (*BBC News*, 2019). Iszlámábád azonnal reagált, és vadászgépeket küldött a határ indiai oldalára. Másnap ismét indiai vadászrepülőök érkeztek a pakisztáni légtérbe, akkor azonban a helyi légierő felkészültebb volt: lelőtt egy indiai gépet, és foglyul ejtette a pilótát. A kormány remekül ki is használta a helyzet nyújtotta lehetőséget: a pilóta kihallgatásáról felvételt tettek közzé, amelyen barátságos légkörben teával kínálják a foglyot – akit két nappal később sértetlenül szabadon is engedtek (Khan, 2019). Az indiai légicsapás kétségkívül aggasztó következményekkel járhatott volna, ám Pakisztánnak sem politikai, sem katonai okokból nem állt érdekében a konfliktus eszkalációja.

Azonban a békés pakisztáni reakció ellenére sem javult a két ország viszonya. Tovább növelte a feszültséget, hogy 2019 augusztusában India visszavonta az ellenőrzése alá tartozó kasmíri területnek a korábban az alkotmány által is garantált, széles körű autonómiát biztosító különleges státuszát, valamint kettéosztotta azt: az egyik része Dzsammu és Kasmír, a másik pedig Ladákh. Immár mindkettő szövetségi irányítás alatt álló terület.<sup>6</sup> A lépést hatalmas tünteteshullám követte, erre kijárási korlátozást, valamint az internet- és a telefonhálózat lekapcsolásával járó szükségállapotot vezettek be, amely az egyik legjelentősebb muszlim ünnep, az *Íd al-Adhá* [áldozati ünnep] napján lépett életbe. Ezt Iszlámábád törvénytelennek és az ENSZ BT vonatkozó határozataival ellentétesnek minősítette: a pakisztáni kormányfő a fasisztákhoz és a náci rezsimhez hasonlította Módí kormányát, az ENSZ-közgyűlésben elmondott beszédében pedig egy esetleges nukleáris konfliktus tragikus kimenetelére figyelmeztetett (*UN News*, 2019). Pakisztán csökkentette az indiai diplomáciai képviselőte szintjét is – az eset óta a két ország ügyvivők vezetésével működött

---

6 Kasmír státuszának változásáról, valamint a politikai döntés okairól lásd pl. Háda, 2019.



a másikuk fővárosába akkreditált nagykövetségét –, valamint felfüggesztette a bilaterális kereskedelmi kapcsolatokat Indiával (*Al Jazeera*, 2019).

Pakisztán – a korábbi Kasmír-politikájához híven – diplomáciai offenzívába kezdett, és igyekezett a nemzetközi fórumokon is napirenden tartani a kérdést, valamint elnyerni más országok támogatását, ezáltal nyomást gyakorolni Indiára (Hashim, 2019). Ez utóbbi azonban nem volt sikeres: vélhetően az Indiával fenntartott gazdasági kapcsolataik miatt még azok az országok (pl. Szaúd Arábia) sem álltak Pakisztán mellé, amelyek támogatását a muszlim szolidaritás nevében próbálta a Khán-kormány megnyerni az ügyének. A sikertelennek bizonyult lobbitevékenysége egyrészt igen komoly presztízsveszteséget jelentett Pakisztán számára, másrészt pedig egyértelművé vált, hogy a muszlim szolidaritást felülírják a gazdasági érdekek. Máshogy megfogalmazva: India gazdasági ereje a vártnál jóval fontosabbnak bizonyult az Iszlámábád által erős szövetségesnek vélt muszlim államok szemében. A pakisztáni diplomácia számára tehát a 2019-es kasmíri események nem csupán az indiai–pakisztáni viszony, hanem az ország egyéb bi- és multilaterális kapcsolatai szempontjából is komoly kudarcot jelentettek.

Khán hivatali ideje alatt viszont a sikertelen próbálkozásokkal egyidejűleg, valamint a kasmíri konfliktus kieleződése után is történt némi előrelépés a kétoldalú kapcsolatokban – legalábbis a szimbolikus megnyilvánulások erejéig. A kartárpuri folyosó 2019. novemberi megnyitása lehetővé tette a vallásalapító Nának guruhoz (Guru Nanak) kötődő szent hely, a kartárpuri *gurdwára* [templom] látogatásának céljával Pakisztánba érkező szikh zarándokok számára a vízummentes határátkelést (Siddiqui, 2019). 2021-ben több olyan gesztust is tett egymás felé a két állam, amely az enyhülés felé mutatott. India például engedélyezte a pakisztáni miniszterelnöknek, hogy a Srí Lanka-i látogatásához átrepüljön a légtérén (Mohan, 2021), majd Naréndra Módi kormányfő gyors felépülést kívánt a koronavírus-fertőzéssel küzdő pakisztáni partnerének (Tiwari, 2021).



A legjelentősebb fordulat 2021 februárjában történt a két ország kapcsolataiban, amikor a hadműveleti főparancsnokaik közös nyilatkozatban jelentették be, hogy visszatérnek a kasmíri területeket kettéválasztó, a *de facto* indiai–pakisztáni határként szolgáló *Line of Control*hoz, illetve a 2003-ban kötött tűzszüneti megállapodáshoz, és megerősítik az abban foglaltakat (*PIB Delhi*, 2021) – a határvonallal azóta is békésnek mondható. A gyakorlatilag befagyott kapcsolatokban ez a váratlan előrelépés többféleképpen magyarázható. Egyes vélekedések szerint az egyezményhez való visszatérés a határ menti területekre jellemző erőszakos cselekmények deeszkalációját volt hivatott elősegíteni, mások viszont úgy gondolják, hogy India a nemzetközi szintén próbált jobb színben feltűnni azáltal, hogy látszólag elő kívánja segíteni a Kasmír-kérdés megoldását. További ok lehetett az indiai hadsereg kapacitásának a felszabadítása annak érdekében, hogy a kínai hadsereggel a *Line of Actual Control* mentén egyre gyakoribbá váló összetűzésekre koncentrálhasson (Kuchay, 2021).

Khán – bár a Kasmír-ügyben hangoztatott álláspontjában nem állt be változás – 2022 márciusában nyíltan dicsérte a Módi-kormány független külpolitikáját, ami igencsak nagy meglepetést okozott a határ mindkét oldalán (Zompa, 2022). Ez különösen Khán Módiról szóló korábbi elítélő nyilatkozatai tükrében tűnik különös fordulatnak, hiszen kevesebb mint két évvel korábban a náci rezsimhez hasonlította az indiai kormányt annak hindu nacionalista ideológiája és Kasmírpolitikája miatt (Ma, 2020).

A hírek szerint a Kasmír-kérdés megoldása érdekében harmadik országokban bizalmas tárgyalások folytak a két fél titkosszolgálatá között (Miglani és Shahzad, 2021), valamint a pakisztáni hadsereg is próbált párbeszédet kezdeményezni, ám Újdelhi nem mutatott hajlandóságot az iránt (Abi-Habib, 2018). A pakisztáni szándék komolyságát az is alátámasztja, hogy – a miniszterelnök alapvetően pacifista hozzáállásához hasonlóan – Bádzsvá vezérkari főnök 2017-ben és 2018-ban is a pozíciójához képest szokatlanul békülékeny hangnemet ütött meg, és az Indiával való tárgyalás jelentőségét hangsúlyozta (*The Economic Times*, 2017). Bádzsvá retorikája a 2019-es események



után is változatlan maradt: például a 2021-ben tartott iszlámábádi biztonsági fórumon a regionális stabilitás és a gazdasági kapcsolatok kiépítése érdekében elengedhetetlennek nevezte a Kasmír-kérdés megoldását – ami önmagában se nem meglepő, se nem újdonság (Dawn, 2021). A különbséget inkább a szokásos beszédelemek – azaz a kérdésnek az ENSZ BT 47. számú határozatában foglaltak alapján történő rendezését, illetve Dzsammu és Kasmír önálló státuszának a visszaállítását sürgető kijelentések – hiánya jelentette, ami szintén a pakisztáni fél békülékenységére utalt. A hadsereg heveségének enyhülése, valamint a kormány deklarált szándéka ellenére az Iszlámábád és Újdelhi közötti kapcsolatokban – a 2016 utáni tendenciát követve, s elsősorban a kasmíri események miatt – a Khán-éra alatt nem mutatkozott jelentős javulás.

## **Semlegesség?**

### *Az amerikai–pakisztáni kapcsolatok*

Az amerikai–pakisztáni kapcsolatokat gyakran hasonlítják olyan házassághoz, amely nem működik, ám a felek nem engedhetik meg maguknak a válást. A két ország viszonyát Pakisztán létrejötte óta a mindkét államot érintő időleges, *ad hoc* biztonsági kihívások határozzák meg – közös jelentős gazdasági és stratégiai érdekek nélkül. Mivel az Amerikai Egyesült Államok hagyományosan biztonsági-stratégiai szempontok alapján értelmezi és alakítja a kapcsolatát Pakisztánnal, a mindkét felet egyaránt érintő, közvetlen biztonsági kihívás hiányában nem sokat foglalkozott az ottani helyzettel.

Az utóbbi évtizedek során azonban a vele szomszédos Afganisztán a reláció alakulását dominánsan átalakító tényezővé vált: az 1979 és 1988 között ott zajlott háború, valamint a 2001 utáni afganisztáni nemzetközi jelenlét idején a földrajzi elhelyezkedése, a politikai befolyása, valamint a kulturális kapcsolatai miatt Pakisztán felbecsülhetetlen és megkerülhetetlen szövetségest jelentett Washington számára. Az afgán Talibán és a pakisztáni Szolgálatok Közötti Hírszerzés (*Inter-Services Intelligence, ISI*) közötti kapcsolat – és így Iszlámábádnak





az afgán belpolitikára való befolyása – aggasztóan megbízhatatlan, ámde nélkülözhetetlen partnerré tette Pakisztánt az USA szemében. Úgy értékelte, hogy az ország a rendszeresen folyósított katonai segítség ellenére sem az elvárt lelkesedéssel vett részt a terrorizmus elleni küzdelemben.

Tovább erősítette Washington aggodalommal vegyes bizalmatlanságát Pakisztánnak a látványos Peking felé fordulása. A pakisztáni–kínai viszony az évtizedek során egyre szorosabbá vált – a kezdeti lökést (valamint Pakisztán hadiiparának Kínától való függését) az adta, hogy 1965-ben, a második kasmíri háborút követően, az USA fegyverembargót hirdetett, s így Kína lett az ország elsődleges fegyverbeszállítója. A 2006 óta jelentős gazdasági dimenzióval bővülő kapcsolatok – különösen a Kína és az USA között kibontakozott kereskedelmi háború tekintetében – egyre aggasztóbbá váltak Washington számára. Pakisztánban viszont fokozatosan előtérbe került a Pervéz Musarraff által megfogalmazott narratíva, miszerint az országot az Egyesült Államok kényszerítette háborúba, s ezt Imrán Khán is gyakran hangoztatta mind a megválasztása előtt, mind pedig az után.

Az amerikai–pakisztáni kapcsolatokat illetően a Khán-kormány eleve nehéz helyzetből indult, hiszen a viszonyt Donald Trump elnöksége idején a korábbinál is több feszültség jellemezte. 2017-ben az amerikai elnök bejelentette, hogy revideálja az Afganisztán-politikáját, ugyanakkor elítélte Pakisztánt a terrorcsoportoknak nyújtott segítség miatt. 2018 januárjában az Egyesült Államok felfüggesztette az Iszlámábádnak a *Coalition Support Fund* keretében addig rendszeresen nyújtott támogatást (Lima, 2018). Az indok a terrorizmus megfékezése érdekében tett erőfeszítések hiánya volt – Trump szavaival: „Pakisztán kizárólag hazudott és csalt” (Diaz, 2018). Szeptemberben az USA az alpból fennmaradt összeg sorsáról is hasonló döntést hozott, így 9 hónap alatt összesen 800 millió dollárnyi katonai segílyt vont meg Iszlámábádtól (Lima, 2018).

A kapcsolatoknak nem tett jót Imrán Khán Amerika-ellenes retorikája sem. Ez a kritikus attitűd nem a választásai kampány részeként került előtérbe, már évekkel a megválasztása előtt is rendszeresen felszóllalt Washington Pakisztán-politikája ellen: 2012-ben és 2013-ban



például az Egyesült Államok Pakisztánban elkövetett dróntámadásai ellen tiltakozó tüntetéssorozatot szervezett az ország számos pontján (Guerin, 2012). Az amerikai segély 2018. januári felfüggesztésének hírére bejelentette, hogy ideje megszakítani a kapcsolatot az USA-val, és követelte az amerikai diplomaták, „nem diplomaták” és hírszerzők kiutasítását az országból, továbbá a pakisztáni földi és légi útvonalak használatának az amerikai katonai járművek számára történő korlátozását (Jorgic és Bukhari, 2018). Khán következetes, jól és tudatosan felépített USA-ellenes narratívája jól rezonál a pakisztáni társadalom Amerika-képével: a Pew Research Center felmérése szerint 2012-ben a lakosság 74 százaléka értékelte az Egyesült Államokat Pakisztán ellenségeként (*Pew Research Center*, 2012). Ez az arány 2014-ben 59 százalékra esett vissza, azonban a Gallup Research Center közvéleménykutatásának eredményei szerint 2022-ben ismét 72 százalékra emelkedett (*Gallup Pakistan*, 2022). Az USA-t élesen bíráló szlogenekből, beszédekből és tüntetéssorozatokból Khán tehát valószínűsíthetően jelentős belpolitikai tőkét kovácsolt.

2019 júliusában, az IMF-hitel megszerzése után, Khán a kétoldalú kapcsolatok javítása érdekében Washingtonba utazott. A látogatást követően a pakisztáni miniszterelnök a krikett-világbajnokságon elért győzelméhez hasonlította az amerikai útját, és szuperlatívuszokban beszélt a találkozó sikerességéről (*Reuters*, 2019). Trump elnök hozzáállásában is látványos változás mutatkozott: a barátjaként utalt a pakisztáni miniszterelnökre, akivel a nyilatkozata szerint „nagyon jól kijönnek, [s] Pakisztán és az USA között soha nem volt ilyen közeli a viszony” (Gul, 2020). Mindez – a két elnök közti személyes szimpátia mellett – egyrészt a dohai folyamatban való pakisztáni szerepvállalásnak tudható be, másrészt pedig Trumpnak a Kasmír-kérdésben történő közvetítésre vonatkozó javaslatának (amely Újdelhi erőteljes nemtetszését váltotta ki).

A két ország viszonya Joe Biden elnökké választását követően, az Afganisztánból való kivonulás bejelentése után – előre látható módon – ismét negatív fordulatot vett, hiszen az egyértelmű változást hozott Washington külpolitikai prioritásaiban. Az amerikai jelenlét végével



Pakisztán külpolitikai jelentősége, valamint az országra irányuló figyelem is csökkent, amit jól jelzett például, hogy az új amerikai elnök a beiktatását követően hónapok elteltével sem vette fel a kapcsolatot Imrán Khánnal – aki azt sértésként értékelte (Manson, 2021). Az elhidegülés másik oka az Egyesült Államok Indiával való szövetségének az erősödése volt, amely nemcsak bilaterális, hanem multilaterális keretek között is egyre tisztábban körvonalazódott (Carmack, Mathur, Pant, Ray, Smith és Taneja, 2022), és automatikusan még inkább Kína és Oroszország felé orientálta a pakisztáni külpolitikát.

Pakisztán Oroszország felé nyitása – amit alapvetően az orosz–kínai viszony javulása tett lehetővé – még tovább rontott a kapcsolatokon, különösen Imrán Khán moszkvai látogatása, amely – igen szerencsétlenül – éppen az Ukrajna elleni támadást megelőző napra esett (Mohan, 2022). Khán útjának célja az olcsó olaj és búza importjának a biztosítása, valamint védelmi együttműködés kialakítása volt. Bár Pakisztánnak nem állt érdekében elidegeníteni a nyugati országokat, az időzítés nem is lehetett volna rosszabb, és az sem javított az eset megítélésén, hogy az ország – Indiához és számos délkelet-ázsiai államhoz hasonlóan – nem csatlakozott az orosz agressziót elítélő ENSZ BT-határozathoz (Tiezzi, 2022).

Az amerikai–pakisztáni viszony feszültsége Khán retorikájában, majd tetteiben is megmutatkozott. 2021 szeptemberében – egy hónappal az afganisztáni tálib hatalomátvétel után – tragikusnak nevezte az USA által a terrorizmus ellen indított háborút, amelyben hazája Washington „bérelt fegyvere” volt, és gyászos következményekkel járt számára: 80 ezer ember halálát követelte, és több mint százmillió dolláros veszteséget okozott (*Business Standard*, 2021). Imrán Khán, miután elbukott a bizalmatlansági szavazáson, az Egyesült Államokat összeesküvéssel vádolta: azt állította, hogy az ellenzéki pártokkal összejátszó Biden-kormány a felelős a hatalomból való eltávolításáért. Bár a bukásáért a külső befolyást felelőssé tevő, erősen populista retorika nem számított teljesen újdonságnak, tény, hogy Khán miniszterelnöki ciklusának végére a pakisztáni–amerikai kapcsolatok elérték a történelmi mélypontot.



## *Talibán 2.0: semlegesség a gyakorlatban?*

A pakisztáni–afgán viszony alapvetően problémás, gyanakvó jellege főként abból fakad, hogy Kabul nem ismeri el a még a gyarmati időkben (1893) meghúzott, s a pastu törzsi területeket kettévágó, Durand-vonalként ismert mesterséges határt nemzetközi határként. A több mint 2500 kilométernyi, többnyire hegyvidéki, törzsi területeken áthaladó, porózus határ ellenőrzése állandó kihívás elé állítja a pakisztáni hatóságokat. A két ország kapcsolatának az sem tett jót, hogy a szovjet–afgán háború során Pakisztán jelentős befolyásra – stratégiai mélységre (Parkes, 2019) – tett szert azáltal, hogy a területén képzést és menedéket biztosított a szovjetek ellen harcoló *mudzsahedin*nek. A pakisztáni államnak a Tálibánnal való mindenkori – részben a kulturális-etnikai kapcsolatokra alapozó, de elsősorban az ISI-on keresztül fenntartott – kapcsolata nyílt titoknak számít, bár az éppen regnáló pakisztáni vezetés természetesen következetesen tagadja azt. A külső konfliktusoktól való távolmaradásnak és a más államok belügyeibe történő be nem avatkozásnak mint külpolitikai direktívának a gyakorlati működése szempontjából kétségkívül kiváló tesztje volt az afganisztáni kivonulást követő hatalmi átrendeződés, majd a tálib hatalomátvétel.

Pakisztán számára Afganisztán stabilitásának a biztosítása több okból is létfontosságú. Egyrészt a szovjet–afgán háború során a határ mentén kialakított, de nagyrészt azóta is használatban lévő kiképzőtáborok, a szélsőséges *madraszák* és informális kapcsolatok, valamint a nehezen bejárható és védhető határvidék évtizedek óta ideális környezetet biztosítanak a dzsihadista terrorcsoportok számára, amelyek közül a legjelentősebb az iszlámábádi központi hatalomra közvetlen fenyegetést jelentő pakisztáni tálib mozgalom (*Tehrik-i Talibán Pakisztán*, TTP), azaz a Pakisztáni Tálibán, amelynek tagjai jellemzően Afganisztánban találnak menedéket. Ez a tendencia a tálib hatalomátvételt követően tovább erősödött, és a TTP által Pakisztán területén elkövetett terrorcselekmények száma is radikálisan megemelkedett 2021 augusztusa óta (Iqbal, 2022).



Másrészt lakosságarányosan Irán után Pakisztán a második legtöbb menekültet befogadó állam: az 1979-es afganisztáni háborút követően milliók menekültek oda a szomszédos államból, majd az 1990-es évek közepén ismét, továbbá a tálib hatalomátvételt követően, illetve a 2001-es offenzíva után. A Pakisztán területén tartózkodó, hivatalosan 1,4 millió – becslések szerint valójában 3 millió (*European Union Agency for Asylum*, 2022) – afgán menekült regisztrációja, ellátása, munkavállalása rendkívüli terhet ró az államra. A tálibok legutóbbi hatalomátvételét követően tehát Pakisztán egyik legfőbb aggódalma az újabb menekülthullám érkezése volt.

Harmadrészt, az Afganisztánból kiinduló drogkereskedelem közvetlenül érinti Pakisztánt. Az ópiummákot elsősorban az ország déli részén – Helmand, Kandahár, Nímruz, Faráh, Uruzgán, Dájkondi és Zából tartományban – termesztik és dolgozzák fel (Dely, 2021). A kábítószer a határ délnyugati szakaszán keresztül csempészik ki az országból, majd az Pakisztánból jut tovább az európai, afrikai és ázsiai felvevőpiacokra (Pakistan Customs Federal Board of Revenue, Ministry of Finance, 2015). Az ópiummák termesztése 2020-ban 37 százalékkal nőtt Afganisztánban (*United Nations. Office on Drugs and Crime*, 2022), amikor is a világ ópiumkészletének a 85 százalékát adta az ország; a bevételének tehát igen jelentős hányada származik az ópium- és heroinkereskedelemből (*United Nations. Office on Drugs and Crime*, 2022). Pakisztánt a drogcsempészet rendkívül súlyosan érinti: 2014-ben lakosságarányosan az első volt a heroinfüggőség által leginkább érintett országok listáján (Quigley, 2014), s azóta mindössze 2 százalékkal csökkent a droghasználók aránya (Latif, 2022).

Végül pedig hagyományosan problémát jelent Pakisztán számára India afganisztáni jelenléte és tevékenysége is: elsősorban a pakisztáni kormányerők ellen rendszeresen támadásokat intéző beludzs militánsoknak a pakisztáni gyanú szerinti támogatása és kiképzése, ami az iszlámábádi narratíva szerint kiváló lehetőség India számára arra, hogy destabilizálja Pakisztánt.

Ezek a problémák tehát korántsem új keletűek: Pakisztán érdekei Afganisztánban évtizedek óta változatlanok. Biden elnöknek az Egyesült Államok kivonulásáról szóló bejelentését, majd az országnak a



nemzetközi erők általi elhagyását követően a stabilitást és biztonságot garantáló tényezők radikális csökkenésével előrelátható volt, hogy Iszlámábád – elsősorban a saját biztonságának, valamint a regionális pozíciójának a garantálása érdekében – aktívan igyekszik majd befolyásolni az afgán belpolitikai eseményeket és az erőviszonyok alakulását.

Mindezek következtében az sem volt meglepő, hogy a tálib hatalomátvétel után az első magas rangú látogató Pakisztánból érkezett Kabulba: az ISI vezérigazgatója, Faiz Hámid 2021. szeptember 4-én, közvetlenül a tálib kormány megalakulása előtt utazott oda. A látogatás oka vélhetően a Talibánon belüli két csoport, az Anasz Haqqáni, illetve Mullah Barádar által vezetett hálózat között kirajzolódott – és azóta igen látványosan megerősödött – törésvonal miatti aggodalom volt. Utána viszont Hámid az őt Afganisztán jövőjéről kérdező riportereknek úgy nyilatkozott, hogy „ne aggódjon, minden rendben lesz” (*YouTube*, 2021). A hírszerzés főnökének útját a nemzetközi közösség egyértelműen az ISI és Pakisztán nyílt beavatkozásaként, valamint annak a narratívának a megerősítéseként értékelte, amely szerint Pakisztán és a tálib rezsim között szoros kapcsolat áll fenn, és a Talibán „az ISI bábja”.

Egy hónappal később Hámid, immár Qurési külügyminiszterrel együtt, ismét Kabulba látogatott, ahol bejelentette, hogy Pakisztán humanitárius segélycsomagot küld Afganisztánnak (Peshimam, 2021). Az újabb magas rangú személyek érkezése tovább erősítette a Pakisztánt az afgán belügyekbe való beavatkozással vádoló hangokat – amelyeket csak még tüzelte, hogy az üzbég és a katarai kollégája után Qurési volt a harmadik külügyminiszter, aki a tálib hatalomátvételt követően hivatalos látogatást tett Afganisztánban (*Al Jazeera*, 2021b).

Hámidot 2021 novemberében Nadím Andzsum, a szárazföldi haderő Szindhben állomásozó V. hadtestének korábbi parancsnoka váltotta az ISI élén, Hámidot pedig kinevezték a pesavári hadtest parancsnokának (*The Express Tribune*, 2021).<sup>7</sup> Az új poszt jól mutatja,

<sup>7</sup> Megjegyzendő, hogy ez a hadtest állomásozik a legközelebb Afganisztánhoz, valamint aktív szerepet játszott a szovjet–afgán háborúban, és 2001 után a pakisztáni kulcsszereplője volt a szélsőséges csoportok elleni küzdelemnek.



hogy Hámid továbbra is fajsúlyos személy, és a neve akkor még a vezérkari főnöki cím várományosaként is felmerült (Philip, 2021). Más értékelések szerint viszont az afganisztáni tárgyalásai miatt a hadsereg sürgősen el akarta a posztjáról távolítani. Az ok, hogy Khán bizalmi embereként a tálibokkal való találkozókat Hámid vélhetően a miniszterelnök tudtával – egyes vélekedések szerint kifejezett kérésére – folytatta, ám azokat a nemzetközi közösség egyértelműen Pakisztán nyílt beavatkozásának tartotta. Az ISI-vezér leváltása komoly feszültséget szült Imrán Khán és a hadsereg között: a miniszterelnök heteken át megtagadta Andzsum kinevezését, s ezzel valószínűleg végleg elmérgesítette a viszonyát a hadsereggel, ami kétségkívül hozzájárult a 2022 márciusában bekövetkezett bukásához.

A hírszerzés új főnöke az elődjénél jóval óvatosabb: megtiltotta, hogy a tárgyalásairól kép- vagy videofelvételek kerüljenek nyilvánosságra (Abbasi, 2021). Iráni és indiai hírek szerint 2022 februárjában Ankarában megbeszélést folytatott a tálibellenes hadurak közül Áttá Mohamed Núrral, Abdul Rasíd Dósztummal és Mohamed Muhaqiqkal, ám Pakisztán ezeket a híreszteléseket következetesen tagadta (*Business Standard*, 2022). Bár Andzsum kinevezése a pakisztáni Afganisztán-politika változását jelezte, a történelmi tapasztalatok alapján nem sok kétség férhet ahhoz, hogy az ISI továbbra is az afgán belpolitika ütőerén tartja a kezét. Ennek ellenére igen komoly feszültséget okoz a tálibok és a pakisztáni kormány viszonyában a TTP által – többnyire a határ közelében – elkövetett támadások gyakorisága. Iszlámábád a tálib kormányt teszi felelőssé értük, és Afganisztán területén végrehajtott tisztogatásokkal és dróntámadásokkal igyekszik kezelni a problémát – amivel *de facto* megsérti az ország szuverenitását (Kaura, 2022). Az afganisztáni kormány kezében pedig kétségkívül potens fegyvert jelent a TTP: a Tálibán annak a Pakisztán-ellenes cselekményei (nem) korlátozásával immár képes lehet befolyásolni a Pakisztántól való függés mértékét.

Jelentős változás viszont az 1990-es évek tálib uralmára adott válaszreakcióhoz képest, hogy annak elismerését tekintve a Khán-kormány most jóval óvatosabb politikát folytatott: míg akkor Pakisztán



azon három állam egyike volt, amely elismerte a Tálibánt legitim politikai hatalomként, az a jelenlegi kapcsán még várat magára. Ez nem feltétlenül Iszlámábád változó külpolitikai érdekeivel magyarázható, inkább azzal, hogy most egyetlen állam sem ismerte el hivatalosan a tálib rezsimet, Pakisztánnak pedig nem érné meg, hogy felvállalja az úttörő szerepet ebben a kérdésben. Annak ellenére sem, hogy – számos más országhoz hasonlóan – fenntartja a kapcsolatot vele, akkreditálta a tálib kormány által Pakisztánba delegált diplomatákat, tehát *de facto* elismeri a Tálibánt az Afganisztánt irányító politikai hatalomként. A Khán-kormány álláspontja szerint – ahogy azt a Sanghaji Együttműködési Szervezet (*Shanghai Cooperation Organisation, SCO*) csúcsertekezletén az Afganisztánnal határos államokkal egyetértésben megfogalmazta – a tálib kormány elismerésének záloga a női és az emberi jogok garantálása és védelme, a terrorizmus elleni küzdelem biztosítása, valamint az inkluzív kormány létrehozása (Bateman, Mir, Olson és Watkins, 2021). Mindezek mellett azonban Pakisztán pragmatikus politikát követ, és fenntartja a kapcsolatot a tálibokkal.

Szintén újdonság, hogy úgy tűnik, Pakisztán elfogadja az indiai jelenlétet Afganisztánban: a Khán-kormány engedélyezte, hogy indiai segélyszállítmányok Pakisztán területén áthaladva juthassanak el Afganisztánba – ez a korábbi évtizedek során nem biztos, hogy megtörténhetett volna (Gul, 2022). De változás történt az afgán menekültekhez való hozzáállásban is. Bár Pakisztán a szoros kulturális, családi és etnikai kapcsolatok miatt nem követhet túlságosan szigorú menekültpolitikát, az Afganisztánt elhagyók beáramlását a kormány a határ lezárásával igyekezett kordában tartani, valamint kerítést építettek a határszakasz mentén (*Dawn*, 2022). Mégsem sikerült kiküszöbölni a menekültek érkezését, bár a prognosztizált hatszázezer–egymillió főnél kisebb létszámú menekülthullám sújtotta az országot. Pakisztáni becslések szerint a tálib hatalomátvételt követően 300 ezer (100 ezer legális és 200 ezer illegális) menekült érkezett Pakisztánba (Gul, 2021), és a (regisztrált) afgán populáció mintegy 150 ezer fővel csökkent (*UNHCR*, 2022).





A nemzetközi csapatok kivonulásában a Khán-kormány nemesak a veszélyeket, de a stratégiai lehetőségeket is igyekezett meglátni. Úgy vélte, a pakisztáni regionális szerep újraértékelésének is eljött az ideje: Pakisztán aktívan igyekezett összefogni a környező országokkal az afganisztáni stabilitás biztosítása érdekében, és valós politikai súlyának megfelelő szerepet játszani a régió Afganisztán-politikájának a meghatározásában. Bár Iszlámábád Afganisztán-politikája kétségkívül sokat változott az Imrán Khán-kormány idején, az ország semlegessége a szomszédja kapcsán a fenti okok miatt kérdéses maradt.

## **Konklúzió**

A Khán-kormány külpolitikáját nagyban meghatározták az ország gazdasági helyzetének a biztosítására – vagyis az annak a javítására, a csőd elkerülésére, a külföldi befektetések mértékének a növelésére és a gazdasági mentőcsomagok megszerzésére – tett kísérletek, amit jól mutat a CPEC-projektek felülvizsgálatának az elmaradása. A Khán-kormány számára gyorsan nyilvánvalóvá vált, hogy Kínával szemben nem engedhető meg a kritika, hiszen az a jó kapcsolatokat és Pakisztán bevételének egy jelentős részét tenné kockára. Ugyanez a megfontolás játszhatott közre abban is, hogy az iszlám világban vezető szerepre törő Khán semmilyen szolidaritást nem vállalt a hszincsiangi muszlimokkal (az ujjurokkal) – annak ellenére, hogy ezzel egyrészt ideológiai támadási felületet nyújtott a kormányát kritizálóknak, másrészt pedig kétségkívül erősíthetett volna a saját népszerűségén, hiszen több pakisztáni állampolgár házastársa vagy családtagja is eltűnt Hszincsiang tartományban. A vélhető belpolitikai nyereséget tehát felülírta a gazdasági-politikai érdek. Mindezek ellenére a CPEC-projektek megvalósításának üteme jelentősen lassult Khán miniszterelnöksége alatt.

Az Indiával való viszonyt illetően mind a Khán-kormány, mind a hadsereg szokatlanul békülékeny hangnemet ütött meg a 2018–2022-es időszakban. Kivételt képeznek a 2021 augusztusi kasmíri eseményekre reagáló üzenetek, amelyek során – a Kasmír-kérdés ideológiai



jelentősége miatt – Khán természetesen nem engedhette meg magának az elődeiénél enyhébb tónust. A pakisztáni külügy igyekezett ismét a nemzetközi közösség elé vinni a kérdést, és multilaterális fórumokon (elsősorban az ENSZ-közgyűlésben és az OIC-ben) szövetségeseket keresni – inkább kevesebb, mint több sikerrel. Ezen kívül azonban Khánnak az indiai külpolitikát dicsérő megnyilvánulásai, Pakisztán békés reakciója a 2021. februári kasmíri fiaskó során, valamint az általa tett szimbolikus gesztusok (mint a kartárpúri folyosó megnyitása) azt sugallták, hogy Khán igyekezett volna jobb kapcsolatokat kialakítani Indiával. Erre azonban nem került sor: a két ország viszonya továbbra is fagyos, és a kereskedelmi kapcsolatok helyreállítására, valamint a Kasmír-kérdés megoldására vonatkozó célkitűzéseket sem sikerült megvalósítani.

Iszlámábád és Washington viszonyában látványos negatív változás állt be Khán miniszterelnöksége alatt: bár Khán és Trump 2019-es személyes találkozója sokat javított a kapcsolaton, az a Biden-adminisztráció munkába állása után ismét romló tendenciát mutatott. Az újabb távolodás okai között szerepelt a nemzetközi erőknél az Afganisztánból való váratlan kivonulása, Pakisztán látványos közeledése Oroszországhoz – főként a kormányfőnek a szerencsétlenül az ukrajnai háború kitörésének előestéjén tett moszkvai látogatása –, az egyre erősebb elköteleződés és függés Kínától, valamint Khánnak a leváltásáért az USA-t hibáztató retorikája. Nem meglepő tehát, hogy a kormányváltás után az új pakisztáni adminisztráció és a hadsereg láthatóan kiegyensúlyozottabb viszonyra törekszik az Egyesült Államokkal. Ezt jól mutatja például Bádzsvá vezérkari főnök személyes washingtoni közbenjárása és lobbitevékenysége az IMF-hitel biztosítása érdekében (Shahzad és Peshimam, 2022). Ez utóbbiból is egyértelműen kitűnik, hogy bár a jelenlegi kormány egyik külpolitikai célkitűzése az Egyesült Államokkal való kapcsolat javítása, a civil politikai vezetésnek támogatásra van szüksége az ország gazdasági érdekeinek a biztosításához és a külkapcsolatainak a stabilizálásához.

A pakisztáni politikai elit hagyományosan az ország „hátsó udvaraként” tekint Afganisztánra, habár Imrán Khán miniszterelnöksége



alatt az Afganisztán-politika kétségkívül változott. A geogazdaságnak mint külpolitikai irányelvnek az egyik alappillére a szomszédos államok ügyeibe való be nem avatkozás – ennek a megvalósulása a pakisztáni állam és a Tálibán kapcsolatának a történetét, valamint a 2021 augusztusát követő eseményeket tekintve Iszlámábád részéről Kabul felé legalábbis kétséges. A fentiekben taglaltak alapján Pakisztán számára ugyanis a fennállása óta egzisztenciális kérdés a „hátsó udvar” állandó megfigyelése és a belpolitikai helyzet lehetőség szerint kontroll alatt tartása, elsősorban az afganisztáni instabilitás jelentette veszélyek miatt.

A pakisztáni külpolitika mindig is Kelet és Nyugat között egyensúlyozott, s ez alapvetően a Khán-kormány alatt sem változott, még az amerikai kapcsolatok jelentős romlása ellenére sem. Ennek oka, hogy bár a pakisztáni külpolitikai gondolkodás – és tapasztalat – Keletben, vagyis Kínában látja a megbízható szövetségest, gazdasági és politikai szempontból mégsem engedheti meg magának a kizárólagos elköteleződést. Míg az azonnali mentőcsomag – amelyre Pakisztánnak jellemzően szüksége van, ám nem elégséges a válság kezeléséhez – általában Kínából érkezik a leggyorsabban, a nemzetközi közösség nyugati tábora által jóváhagyott és megbízhatónak ítélt anyagi segítséget, valamint az országnak a nemzetközi piacon való elfogadottságát az Egyesült Államok által felügyelt nemzetközi pénzügyi szervezetek képesek biztosítani. A pakisztáni külpolitikát tehát a gazdasági érdekek miatt továbbra is a régóta ismerős, Kelet és Nyugat közötti egyensúlyozás határozza meg.

## Irodalomjegyzék

A szerző interjúja Humá Baqájjal (2022).

Aamir, Adnan (2018). Why Did China Refuse to Bail out Pakistan? *Reconnecting Asia*. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://reconasia.csis.org/why-did-china-refuse-bail-out-pakistan/>.

Abbasi, Ansar (2021). ISI Chief Wants No Coverage in Media. *The News*. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://www.thenews.com.pk/print/920528-isi-chief-wants-no-coverage-in-media>.



- Abi-Habib, Maria (2018). Pakistan's Military Has Quietly Reached out to India for Talks. *The New York Times*. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://www.nytimes.com/2018/09/04/world/asia/pakistan-india-talks.html>.
- Afzal, Madiha (2020). The Pakistan–Saudi Arabia Relationship Hits a Bump in the Road. *Brookings*. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/08/24/the-pakistan-saudi-arabia-relationship-hits-a-bump-in-the-road/>.
- Al Jazeera* (2019). Pakistan to Downgrade Ties with India over Kashmir Move. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://www.aljazeera.com/news/2019/8/7/pakistan-to-downgrade-ties-with-india-over-kashmir-move>.
- Al Jazeera* (2021a). Pakistan's Khan Backs China on Uighurs, Praises One-Party System. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://www.aljazeera.com/news/2021/7/2/pakistan-Imran-Khan-china-uighurs>.
- Al Jazeera* (2021b). Pakistani Foreign Minister Meets Taliban in Afghanistan. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://www.aljazeera.com/news/2021/10/21/pakistan-foreign-minister-afghanistan-visit-taliban>.
- Anderlini, Jamil, Sender, Henny és Bokhari, Farhan (2018). Pakistan Rethinks Its Role in Xi's Belt and Road Plan. *Financial Times*. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://www.ft.com/content/d4a3e7f8-b282-11e8-99ca-68cf89602132>.
- ANI News* (2022). Imran Khan Admits Pakistan's Foreign Policy Dependent on Beijing. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://www.aninews.in/news/world/asia/Imran-Khan-admits-pakistans-foreign-policy-dependent-on-beijing20220207050309/>.
- Ashraf, Ajaz (2018). Historian Ayesha Jalal Interview: Why Pakistan Is Vulnerable to Military Rule but India Isn't. *Scroll.in*. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://scroll.in/article/887803/historian-ayesha-jalal-interview-why-pakistan-not-india-is-vulnerable-to-military-rule>.
- Baabar, Mariana (2019). CPEC Authority Established Through Ordinance. *The News*. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://www.thenews.com.pk/print/538007-cpec-authority-established-through-ordinance>.
- Bateman, Kate, Mir, Asfandyar, Olson, Richard és Watkins, Andrew (2021). Taliban Seek Recognition, but Offer Few Concessions to International Concerns. *United States Institute of Peace*. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://www.usip.org/publications/2021/09/taliban-seek-recognition-offer-few-concessions-international-concerns>.



- BBC News* (2018). Karachi Attack: China Consulate Attack Leaves Four Dead. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://www.bbc.com/news/world-asia-46313136>.
- BBC News* (2019). Balakot: Indian Air Strikes Target Militants in Pakistan. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://www.bbc.com/news/world-asia-47366718>.
- BBC News* (2021). Chinese Engineers Killed in Pakistan Bus Blast. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://www.bbc.com/news/world-asia-57837072>.
- Board of Investment* (2022). Statistics. A letöltés ideje: 2022. december 19. <https://invest.gov.pk/statistics>.
- Business Standard* (2021). Pak Was a Hired Gun: Imran Khan on US War on Terror in Afghanistan. A letöltés ideje: 2022. december 14. [https://www.business-standard.com/article/international/pak-was-a-hired-gun-Imran-Khan-on-us-war-on-terror-in-afghanistan-121091700060\\_1.html](https://www.business-standard.com/article/international/pak-was-a-hired-gun-Imran-Khan-on-us-war-on-terror-in-afghanistan-121091700060_1.html).
- Business Standard* (2022). Pak Denies ISI Chief Meeting Afghan Leaders in Turkey, Calls It 'Fake News'. A letöltés ideje: 2022. december 14. [https://www.business-standard.com/article/international/pak-denies-isi-chief-meeting-afghan-leaders-in-turkey-calls-it-fake-news-122021600090\\_1.html](https://www.business-standard.com/article/international/pak-denies-isi-chief-meeting-afghan-leaders-in-turkey-calls-it-fake-news-122021600090_1.html).
- Carmack, Dustin, Mathur, Akshay, Pant, Harsh V., Ray, Trisha, Smith, Jeff M. és Taneja, Kabir (2022). India–U.S. Relations: Priorities in the Next Decade. *ORF*. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://www.orfonline.org/research/india-u-s-relations-priorities-in-the-next-decade/>.
- Chaudhury, Dipanjan Roy (2020). Xi Jinping's Last Minute Decision to Cancel His Pakistan Visit Raises a Multitude of Questions. *The Economic Times*. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://economictimes.indiatimes.com/news/international/world-news/xi-jinpings-last-minute-decision-to-cancel-his-pakistan-visit-raises-a-multitude-of-questions/articleshow/77985380.cms?from=mdr>.
- China International Development Cooperation Agency* (2019). Foreign Ministers of China, Afghanistan and Pakistan Hold the Third Dialogue. A letöltés ideje: 2022. december 14. [http://en.cidca.gov.cn/2019-09/08/c\\_407236.htm](http://en.cidca.gov.cn/2019-09/08/c_407236.htm).
- China–Pakistan Economic Corridor* (2022). Govt to Boost Security of Chinese Nationals. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://cpecinfo.com/govt-to-boost-the-security-of-chinese-nationals/>.



- Cloughley, Brian (2016). *A History of the Pakistan Army: Wars and Insurrections*. New York, NY: Simon & Schuster.
- CPEC Authority. Ministry of Planning, Development & Special Initiatives (2022). CPEC Projects Progress Update. A letöltés ideje: 2022. december 19. <https://cpec.gov.pk/progress-update#>.
- Dawn (2015). Xi Jinping's Warm Welcome in Pakistan. A letöltés ideje: 2022. december 14. <http://www.dawn.com/news/1177125>.
- Dawn (2018). Bajwa, Xi Discuss Regional Security Environment. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://www.dawn.com/news/1434001>.
- Dawn (2020). CPEC to Be Completed at All Costs, Says Imran. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://www.dawn.com/news/1566867>.
- Dawn (2021a). 'Sense Will Prevail': PM Imran Woos Sri Lankan Businessmen, Hopes for Better Relations with All Neighbours. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://www.dawn.com/news/1609145>.
- Dawn (2021b). Read: Full Text of Gen Bajwa's Speech at the Islamabad Security Dialogue. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://www.dawn.com/news/1613207>.
- Dawn (2022). Remaining Pak–Afghan Border Fence to Be Completed with Kabul's Consent: Sheikh Rashid. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://www.dawn.com/news/1669407>.
- Dely Péter (2021). *A nemzetbiztonsági szolgálatok és a rendőrség szerepe a polgári válságkezelésben, különös tekintettel az EU afganisztáni szerepvállalására*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://hdi.uni-nke.hu/document/hdi-uni-nke-hu/dely-p%C3%A9ter-%C3%A9rtekezés.pdf>.
- Diaz, Daniella (2018). Trump's First 2018 Tweet: Pakistan Has 'Given Us Nothing but Lies & Deceit'. *CNN*. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://edition.cnn.com/2018/01/01/politics/donald-trump-2018-pakistan/index.html>.
- Embassy of the People's Republic of China in the United States of America (2022). Joint Statement Between the People's Republic of China and the Islamic Republic of Pakistan. A letöltés ideje: 2022. december 14. [http://us.china-embassy.gov.cn/eng/zgyw/202202/t20220206\\_10639501.htm](http://us.china-embassy.gov.cn/eng/zgyw/202202/t20220206_10639501.htm).
- European Union Agency for Asylum (2022). Pakistan – Situation of Afghan Refugees: Country of Origin Information Report. A letöltés ideje: 2022. december 14. [https://coi.euaa.europa.eu/administration/easo/PLib/2022\\_05\\_EUAA\\_COI\\_Report\\_Pakistan\\_Situation\\_of\\_Afghan\\_refugees.pdf](https://coi.euaa.europa.eu/administration/easo/PLib/2022_05_EUAA_COI_Report_Pakistan_Situation_of_Afghan_refugees.pdf).



- France 24* (2020). Pakistan's PM Khan Accuses Macron of 'Attacking Islam'. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://www.france24.com/en/live-news/20201025-pakistan-s-pm-Khan-accuses-macron-of-attacking-islam>.
- Gallup Pakistan* (2022). Snap National Poll. National Assembly Dissolution and Views of Pakistani Public. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://gallup.com.pk/wp/wp-content/uploads/2022/04/Snap-National-Poll-National-ASSEMBLY-DISSOLUTION-and-Views-of-Pakistani-Public-.pdf>.
- Geo News* (2018). Dawood Says Statements in FT Report on CPEC Were Taken out of Context. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://www.geo.tv/latest/210606-abdul-razak-dawood-to-clarify-statements-on-cpec>.
- Government of Pakistan, Finance Division* (2019). Pakistan Economic Survey 2018–19. A letöltés ideje: 2022. 12. 19. [https://www.finance.gov.pk/survey\\_1819.html](https://www.finance.gov.pk/survey_1819.html).
- Guerin, Orla (2012). Pakistan's Imran Khan Leads Protest Against US Drone Strikes. *BBC News*. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://www.bbc.com/news/av/world-asia-19855642>.
- Gul, Ayaz (2019). China Giving Pakistan \$3.5 Billion in Loans, Grants. *VOA*. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://www.voanews.com/a/china-giving-billions-to-pakistan-in-loans-grants/4788478.html>.
- Gul, Ayaz (2020). Trump Hails Growing US–Pakistan Ties During Khan Meeting. *VOA*. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://www.voanews.com/a/usa-trump-hails-growing-us-pakistan-ties-during-Khan-meeting/6182964.html>.
- Gul, Ayaz (2021). More Than 300,000 Afghans Flee to Pakistan Since Taliban Takeover of Afghanistan. *VOA*. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://www.voanews.com/a/more-than-300-000-afghans-flee-to-pakistan-since-taliban-takeover-of-afghanistan-/6357777.html>.
- Gul, Ayaz (2022). India Set to Transport Relief Aid to Afghanistan via Pakistan. *VOA*. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://www.voanews.com/a/india-set-to-transport-relief-aid-to-afghanistan-via-pakistan/6441024.html>.
- Hamid, Naved és Khawar, Hasaan (2019). Three's a Crowd? China, Pakistan and the IMF. *EastAsiaForum*. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://www.eastasiaforum.org/2019/08/22/threes-a-crowd-china-pakistan-and-the-imf/>.



- Hashim, Asad (2019). Pakistan's Khan Calls for International Intervention over Kashmir. *AlJazeera*. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://www.aljazeera.com/news/2019/8/6/pakistans-Khan-calls-for-international-intervention-over-kashmir>.
- Hussain, Ejaz (2022). The Military and Foreign Policy in Pakistan: An Analysis. In Ali, Ghulam (szerk.), *Pakistan's Foreign Policy. Contemporary Developments and Dynamics*. London: Routledge (63–83. o.).
- Iqbal, Anwar (2022). TTP Still Active with up to 5,000 Fighters: UN. *Dawn*. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://www.dawn.com/news/1674089>.
- Jorgic, Drazen és Bukhari, Mubasher (2018). Pakistani Minister Decries U.S. As 'Friend Who Always Betrays'. *Reuters*. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://www.reuters.com/article/us-usa-pakistan-asif-idUSKBNIEUIQQ>.
- Kaiyin, Deng, Hao, Li és Chao, Jiang (2021). World Insights: Chinese Vaccine Experts Share Production Know-How in Pakistan. *Xinhua.net*. A letöltés ideje: 2022. december 14. [http://www.xinhuanet.com/english/asiapacific/2021-06/02/c\\_139985079.htm](http://www.xinhuanet.com/english/asiapacific/2021-06/02/c_139985079.htm).
- Kaura, Vinay (2022). Pushed over the Edge: Political and Military Dynamics at the Afghanistan–Pakistan Border. *Middle East Institute*. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://www.mei.edu/publications/pushed-over-edge-political-and-military-dynamics-afghanistan-pakistan-border>.
- Khan, M. Ilyas (2019). Abhinandan: Villagers Recount Dramatic Capture of Pilot. *BBC News*. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://www.bbc.com/news/world-asia-47397418>.
- Khan, Sahar (2020). The Downward Spiral in Pakistan–Saudi Arabia Ties. *South Asian Voices*. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://southasianvoices.org/the-downward-spiral-in-pakistan-saudi-ties/>.
- Kuchay, Bilal (2021). What Prompted India–Pakistan Ceasefire Pact Along Kashmir Border? *AlJazeera*. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://www.aljazeera.com/news/2021/3/9/will-the-india-pakistan-ceasefire-pact-along-kashmir-border-hold>.
- Kugelman, Michael (2021). Imran Khan's Silence on Uighurs Undercuts His Defense of Muslims Worldwide. *Foreign Policy*. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://foreignpolicy.com/2021/01/29/Imran-Khan-uighurs-muslims-china/>.





- Latif, Aamir (2022). Decline in Number of Drug Users in Pakistan, Reveals Preliminary Survey. *Anadolu Agency*. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://www.aa.com.tr/en/asia-pacific/decline-in-number-of-drug-users-in-pakistan-reveals-preliminary-survey/2622196>.
- Lima, Cristiano (2018). Trump Administration to Withhold Aid to Pakistan. *Politico*. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://www.politico.com/story/2018/01/04/trump-administration-pakistan-aid-325401>.
- Lipton, David (2019). Press Release No. 19/264. IMF Executive Board Approves US\$6 Billion 39-Month EFF Arrangement for Pakistan. *IMF*. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2019/07/03/pr19264-pakistan-imf-executive-board-approves-39-month-eff-arrangement>.
- Ma, Alexandra (2020). Pakistan Leader Imran Khan – Again – Likens the Indian Government to the Nazis, and Says Threat of Conflict over Kashmir Hasn't Gone Away. *Business Insider*. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://www.businessinsider.com/kashmir-pakistan-imran-khan-india-nazi-potential-conflict-2020-1>.
- Mai, Jun (2019). Chinese Foreign Minister Wang Visits Pakistan amid Tensions over Kashmir. *South China Morning Post*. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3026170/chinese-foreign-minister-wang-yi-visits-pakistan-amid-tensions>.
- Manson, Katrina (2021). Pakistan's Security Adviser Complains Joe Biden Has Not Called Imran Khan. *Financial Times*. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://www.ft.com/content/f3d50eb9-5b2f-4472-ad7e-la216e8e9ael>.
- Miglani, Sanjeev és Shahzad, Asif (2021). India, Pakistan Held Secret Talks to Try to Break Kashmir Impasse. *Reuters*. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://www.reuters.com/article/us-india-pakistan-peace-exclusive-idCAKBN2C12E1>.
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China* (2022). Wang Yi Holds Talks with Pakistani Foreign Minister Shah Mahmood Qureshi. A letöltés ideje: 2022. december 14. [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/zxxx\\_662805/202203/t20220322\\_10654162.html](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/202203/t20220322_10654162.html).
- Mohan, C. Raja (2022). Imran Khan Goes to Moscow as Pakistan Romances Russia. *Foreign Policy*. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://foreignpolicy.com/2022/02/23/Imran-Khan-pakistan-russia-putin-india-geopolitics/>.



- Mohan, Geeta (2021). India Allows Imran Khan's Aircraft to Use Airspace for Travel to Sri Lanka. *India Today*. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://www.indiatoday.in/india/story/india-imran-khan-aircraft-airspace-travel-sri-lanka-1772031-2021-02-23>.
- NDTV (2019). Pak Formally Suspends Trade Ties with India with Immediate Effect: Report. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://www.ndtv.com/india-news/pakistan-formally-suspends-trade-ties-with-india-with-immediate-effect-report-2083181>.
- Pakistan Customs Federal Board of Revenue, Ministry of Finance (2015). Drugs and Precursors Controlling Techniques: Gap Analysis and Need Assessment for Pakistan Customs. *United Nations. Office on Drugs and Crime*. A letöltés ideje: 2022. december 14. [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/AOTP/Pakistan\\_customs\\_03.03.15\\_Final.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/AOTP/Pakistan_customs_03.03.15_Final.pdf).
- Pakistan Tehreek-e-Insaf* (2018). Manifesto. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://www.insaf.pk/content/manifesto>.
- Parkes, Aidan (2019). Considered Chaos: Revisiting Pakistan's 'Strategic Depth' in Afghanistan. *Taylor & Francis Online*. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09700161.2019.1625512>.
- Peshimam, Gibran Naiyyar (2021). Pakistan Foreign Minister Makes First Trip to Kabul Since Taliban Takeover. *Reuters*. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/pakistan-foreign-minister-makes-first-trip-kabul-since-taliban-takeover-2021-10-21/>.
- Pew Research Center* (2012). Pakistani Public Opinion Ever More Critical of U.S. (2012). A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://www.pewresearch.org/global/2012/06/27/pakistani-public-opinion-ever-more-critical-of-u-s/>.
- Philip, Snehes Alex (2021). Why ISI Chief Lt Gen Hameed's Appointment as Corps Commander Is Promotion, Not Punishment. *The Print*. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://theprint.in/world/why-isi-chief-lt-gen-hameeds-appointment-as-corps-commander-is-promotion-not-punishment/746380/>.
- PIB Delhi* (2021). Ministry of Defence Joint Statement. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://pib.gov.in/pib.gov.in/Pressreleaseshare.aspx?PRID=1700682>.



- Quigley, Jeff T. (2014). Pakistan: The Most Heroin-Addicted Country in the World. *The Diplomat*. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://thediplomat.com/2014/03/pakistan-the-most-heroin-addicted-country-in-the-world/>.
- Radio Pakistan* (2022). Declaring 15th March as Int'l Day to Combat Islamophobia Great Success for Ummah: PM. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://www.radio.gov.pk/08-04-2022/declaring-15th-march-as-ints-day-to-combat-islamophobia-great-success-for-ummah-pm>.
- Rana, Shahbaz (2017). Pakistan Stops Bid to Include Diamer-Bhasha Dam in CPEC. *The Express Tribune*. A letöltés ideje: 2022. december 14. <http://tribune.com.pk/story/1558475/pakistan-stops-bid-include-diamer-bhasha-dam-cpec>.
- Rana, Shahbaz (2022). Foreign Public Debt to 'Jump to \$103b' by End of Next Fiscal. *The Express Tribune*. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://tribune.com.pk/story/2342247/foreign-debt-to-jump-to-103b-by-end-of-next-fiscal>.
- Reuters* (2019). Pakistan PM Imran Khan Returns Home Exulting After Washington Visit. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://www.reuters.com/article/usa-pakistan-Khan-idINKCNIUK0X6>.
- Shahid, Saleem és Baloch, Behram (2021). Two Boys Killed, Chinese Man Injured in Gwadar Suicide Attack. *Dawn*. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://www.dawn.com/news/1641733>.
- Shahzad, Asif (2018). Pakistan Invites Saudi Arabia to Join China's Belt and Road Corridor. *Reuters*. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://www.reuters.com/article/us-pakistan-saudi-silkroad/pakistan-invites-saudi-arabia-to-join-chinas-belt-and-road-corridor-idUSKCNIM02DA>.
- Shahzad, Asif (2021). Car Bombing at Hotel in Southwest Pakistan Kills 4, Wounds 11. *Reuters*. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/explosion-luxury-hotel-southwest-pakistan-kills-three-wounds-11-police-2021-04-21/>.
- Shahzad, Asif és Peshimam, Gibran Naiyyar (2022). Crisis-Hit Pakistan's Army Chief Seeks U.S. Help in Quick Release of IMF Funds. *Reuters*. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://www.reuters.com/markets/rates-bonds/crisis-hit-pakistans-army-chief-seeks-us-help-quick-release-imf-funds-sources-2022-07-29/>.
- Sharma, Manoj és Kapoor, Mudit (2019). Economically-Ruined Pakistan's Decision to Suspend Trade Makes No Dent on India; Here's Why.



- Business Today*. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://www.businesstoday.in/latest/economy-politics/story/pakistan-suspend-trade-with-india-370-35a-modi-Imran-Khan-219380-2019-08-08>.
- Siddiqa, Ayesha (2016). *Military Inc. – Second Edition: Inside Pakistan's Military Economy*. London: Pluto Press.
- Siddiqui, Naveed (2019). 'This Is the Beginning': PM Imran Inaugurates Kartarpur Corridor on Historic Day. *Dawn*. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://www.dawn.com/news/1515830>.
- The Economic Times* (2017). Pakistan Army Chief Urges Lawmakers to Improve Relations with India. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://economictimes.indiatimes.com/news/defence/pakistan-army-chief-urges-lawmakers-to-improve-relations-with-india/articleshow/62188326.cms>.
- The Express Tribune* (2021). Lt Gen Faiz Hameed Takes Charge as Corps Commander Peshawar. A letöltés ideje: 2022. december 14. <http://tribune.com.pk/story/2330537/lt-gen-faiz-hameed-takes-charge-as-corps-commander-peshawar>.
- Tiezzi, Shannon (2022). How Did Asian Countries Vote on the UN's Ukraine Resolution? *The Diplomat*. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://thediplomat.com/2022/03/how-did-asian-countries-vote-on-the-uns-ukraine-resolution/>.
- Tik, Root (2021). Pakistan's Ten Billion Trees Tsunami, in Photos. *Washington Post*. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://www.washingtonpost.com/climate-solutions/interactive/2021/pakistan-tree-billion-tsunami-photos/>.
- Tiwari, Vaibhav (2021). PM Modi Tweets Best Wishes to Imran Khan for 'Speedy Recovery from Covid'. *NDTV*. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://www.ndtv.com/india-news/pm-modi-tweets-best-wishes-to-pak-pm-Imran-Khan-for-speedy-recovery-from-covid-19-2395325>.
- Ullah, Sabeeh, Hussain, Shahzad, Kartawinata, Budi Rustandi, Muhammad, Zia és Fitriana, Rosa (2022). Empirical Nexus Between Chinese Investment Under China–Pakistan Economic Corridor and Economic Growth: An ARDL Approach. *Taylor & Francis Online*. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/23311975.2022.2032911>.
- UN News* (2019). Pakistan's Khan Warns of All-out Conflict amid Rising Tensions over Kashmir; Demands India Lift 'Inhuman' Curfew. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://news.un.org/en/story/2019/09/1047952>.



- UNHCR* (2022). Country View: Pakistan (Islamic Republic of). A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://data.unhcr.org/en/country/pak>.
- United Nations. Office on Drugs and Crime* (2022). World Drug Report 2021. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/wdr2021.html>.
- Virk, Saqib (2020). Imran Paid Five Visits to Saudi Arabia in Two Years. *The Express Tribune*. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://tribune.com.pk/story/2269056/Imran-paid-five-visits-to-saudi-arabia-in-two-years>.
- Westscott, Ben (2019). Pakistan's Khan Dodges Questions on Mass Chinese Detention of Muslims. *CNN*. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://edition.cnn.com/2019/03/28/asia/Imran-Khan-china-uyghur-intl/index.html>.
- World Integrated Trade Solution* (2020). Pakistan Trade Summary 2020 Data. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/PAK/Year/LTST/Summary>.
- YouTube* (2018). Imran Khan First Speech After Massive Victory in Pak Elections. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://www.youtube.com/watch?v=krWbxWoMark>.
- YouTube* (2021). ISI Chief Lt. General Faiz Hameed Talks to a Journalist in Kabul. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://www.youtube.com/watch?v=ohRt3HAqIWg>.
- Zompa, Tenzin (2022). Imran Khan's Praise for India's Foreign Policy Draws Ire. Pakistanis Ask What About Kashmir? *The Print*. A letöltés ideje: 2022. december 14. <https://theprint.in/go-to-pakistan/Imran-Khans-praise-for-indias-foreign-policy-draws-ire-pakistanis-ask-what-about-kashmir/883509/>.

# India gazdasági fejlődése a reformok után: eredmények, veszélyek, kilátások

*India's Economic Development After the Reforms: Achievements, Threats, Prospects*

---

*Székelly-Doby András*

[https://doi.org/10.47707/Kulugyi\\_Szemle.2022.4.4](https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2022.4.4)

**Összefoglaló:** Az 1991-es reformokat követően India gazdasági teljesítménye látványosan javult. A gazdaság motorjává a szoftveripar és az IT-szolgáltatók váltak, a szegénység csökkent, a szociális mutatók a korábbi évtizedekhez képest sokkal kedvezőbbekké váltak. A tanulmány arra keres választ, hogy hosszú távon is fenntartható-e a gyors növekedés, és ha igen, milyen feltételek mellett. Lehetséges-e az ipar helyett elsősorban a szolgáltatásokra, a nagyszámú, olcsó munkaerő helyett pedig a szintén olcsó, de viszonylag szűkösen rendelkezésre álló, magasan képzett munkaerőre támaszkodni? Elméleti megfontolások és összehasonlító adatok egyaránt azt mutatják, bármennyire kívánóan teljesít is India a szolgáltatások terén, hosszú távon nem kerülheti meg a hagyományos szakosodási mintákat. A sikeres felzárkózás érdekében a mezőgazdaság gyors modernizációja mellett elsősorban azon munkaerő-intenzív ágazatait lenne érdemes fejleszteni, amelyek nemzetközileg is versenyképesek lehetnek (és magukkal húzhatnak további iparágakat), javítania kellene a fizikai infrastruktúra állapotán, valamint vissza kell szorítania a korábbi időszak fejlődését aláásó, mind a mai napig jelen lévő korrupciót.

**Kulcsszavak:** India, gazdasági fejlődés, reformok, felzárkózás, politikai gazdaságtan

**Abstract:** *India's economic performance has been substantially improved after the reforms in 1991. The software industry and IT-services have become the main engine of growth, poverty rates have declined, social indicators have been improved dramatically. The paper seeks answer to the questions: Are current growth rates sustainable in the long run, and if yes, under which conditions? Is it possible to rely on services instead of industry, and on highly skilled but*



*relatively scarce labor instead of a large-scale, cheap, unskilled labor force? Theoretical considerations along with comparative data show that despite huge successes in the services sector India cannot bypass traditional specialization patterns in the long run. For a successful catching-up process the country should rapidly modernize agriculture, develop labor-intensive industries with excellent prospects of attaining competitiveness in international markets, improve physical infrastructure, and restrain existing corruption which has seriously hampered growth in the previous decades.*

**Keywords:** *India, economic development, reforms, catching-up process, political economy*

## **Bevezetés**

A függetlenség elnyerését követő 75 év alatt India gazdasági tekintetben komoly fejlődésen ment keresztül. Bár nem tartozik azon államok közé, amelyek a szegénységből kitorve egyenesen a leggazdagabbak között tudhatták magukat, nagyon sok országot maga mögött hagyott. A dél-ázsiai szubkontinens teljesítménye igen változatos képet mutat: nekilódulások és megtorpanások kísérték – viszont sem olyan súlyos krízisek, sem olyan kimagasló eredmények nem jellemezték, mint például Kínáét. A lassú, de biztos növekedést (Kohli, 2004) csak az 1990-es évektől váltotta fel egy gyorsabb ütemű fejlődés, amely sokak szemében India felvirágzásának a kezdetét jelentette. Kétségtelen tény, hogy az 1991-es reformokat követően az ország egy új fejlődési pályára állt, éves növekedése átlagosan is megközelítette a 6 százalékot, sőt volt olyan időszak, amikor képes volt megelőzni még a nagy vetélytársat, Kínát is. Nemcsak visszatért a világgazdaság vérkeringésébe, de egyből uralkodóvá is vált egy olyan területen, amely teljes mértékben megfelel az adottságainak és a kihasználásra váró előnyeinek. Az üzleti és az infokommunikációs szolgáltatások (szoftverek) exportja az utóbbi évtizedek növekedésének a fő motorjává, az indiai gazdaság pedig tágabb értelemben a nemzetközi kihelyezések legfontosabb célpontjává vált.



A hagyományos felfogás szerint a modernizáció egyik alapfeltétele az iparosítás. Legyen szó Kelet-Európáról, Latin-Amerikáról, Kelet- vagy Dél-Ázsiáról, az elmaradottság felszámolása mindig a gyors (gyakran erőltetett) iparosítás révén ment/megy végbe, különös figyelemmel a nehézipari bázis kialakításának. Ez utóbbi ugyanis megteremti más iparágak fejlesztésének a lehetőségét, ugyanakkor nem igényel nagy tömegű ipari munkaerőt, amely a fejlődés kezdeti szakaszában általában nem is áll rendelkezésre. A szűk keresztmetszetet ebben a szakaszban a tőke és a technológia hiánya jelenti (lásd például: Gerschenkron, 1962). Az ipari fejlődés előrehaladtával aztán egyre sürgetőbb feladattá válik a mezőgazdaság modernizációja is. A gyorsan bővülő, munkaerő-igényes könnyűipari ágazatokban az olcsó munkaerő iránti igény fokozódása egyre erősebb szívóhatással bír az agrárnépességre, azonban az csak úgy elégíthető ki, ha az utóbbiban megfelelő mennyiségű „fölös” munkaerő áll rendelkezésre (Lewis, 1954). Ehhez viszont az agrárszektor modernizációjára, ezzel párhuzamosan pedig a hagyományos vidéki struktúrák, intézményi kötelek felszámolására van szükség. Megfigyelhető, hogy a fejlődés első lépését a sikeresen felzárkózó kelet-ázsiai gazdaságok mindegyikében a földosztás és a mezőgazdasági termelés átalakítása jelentette.

Függetlenné válása után India részben más utat követett, a fejlődési sajátosságai sok tekintetben eltértek a fenti mintától. Az agrárszektorban elmaradt mind a múlttal való szakítás (Moore, 1966), mind a termelés átfogó modernizációja, az iparosítás során pedig a könnyűipar háttérbe szorult. Éppen ezért, amikor az 1991-es reformok hatására nyitni kezdett a világ felé, a gazdasági szerkezete és az intézményei kevéssé voltak kompatibilisek a növekedés felgyorsításának az előzőekben felvázolt feltételeivel. Minthogy az exportra épülő stratégia a munkaerő-igényes ágazatok viszonylagos fejletlensége miatt a feldolgozóiparban korlátokba ütközött, India a szolgáltatások és a nemzetközi kihelyezések felé fordult: a gyors növekedése motorja az új keletű szolgáltatás- és szoftverexportja lett. Meg lehet-e azonban kerülni (vagy legalábbis el lehet-e odázni) azokat a (szükségesnek vélt) szerkezeti változásokat, amelyek máshol a sikeres felzárkózás zálogát





jelentették? Lehetséges-e a modernizációt az ipar helyett a szolgáltatások (azon belül is elsősorban a szolgáltatásexport) dinamikus bővülésére alapozni? Átveheti-e a könnyűipar a szolgáltatások jelenlegi húzóágazati szerepét a felzárkózás későbbi szakaszában is? Vagy Indiának is előbb-utóbb vissza kell térnie a fejlesztő államok (Johnson, 1982; Amsden, 1989; Wade, 1990; Evans, 1995; Herring, 1999) hagyományos receptjéhez: exportoffenzíva a dinamikusan bővülő munkaerő-igényes ágazatokban, azzal párhuzamosan pedig az egyre nagyobb hozzáadott értéket termelő iparágak fokozatos fejlesztése, protekcionista védelem mellett? A dolgozat ezekre a kérdésekre keresi a választ, India reformok utáni gazdasági teljesítményét a középpontba állítva.

A következő rész áttekintést ad a reformokhoz vezető folyamatok legfőbb állomásairól, és bemutatja India függetlenség utáni gazdasági fejlődésének a máig meghatározó társadalmi, strukturális és intézményi sajátosságait. Ezek után a figyelem a közelmúlt folyamataira irányul. A szerző a Világbank adatai (*The World Bank*, 2022) felhasználásával értékeli, hogy milyen hatással voltak a reformok az ország gazdasági teljesítményének a látványos javulására, milyen szerkezeti változások kísérték a reformokat, és milyen hasonlóságok, illetve különbségek mutathatók ki a sikeres felzárkózást végrehajtó kelet-ázsiai fejlesztő államok, valamint Kína teljesítményéhez képest. Bemutatja, hol tart ma India a felzárkózás folyamatában, milyen alternatív utat választott a növekedés felgyorsítása érdekében, illetve milyen feladatai maradtak a felzárkózás folytatása tekintetében. Az utolsó rész azokkal a kihívásokkal és nehézségekkel foglalkozik, amelyekkel Indiának szembe kell néznie az elkövetkező évtizedekben. Látni fogjuk, hogy a nehézségek a legtöbbször nem új keletűek, hanem épp ellenkezőleg, a korábbi fejlődési út sajátosságaiból következő adottságként értelmezhetők, amelyek felszámolása pontosan emiatt rendkívül nehéz. A dolgozat néhány, a gazdasági fejlődéssel kapcsolatos általános gondolatmal záródik, amelyek kapcsán lehetővé válik India elmúlt évtizedekbeli teljesítményének, sikereinek és kudarcainak, valamint a jövő legfontosabb kihívásainak a hosszabb távú perspektívából történő értékelése.



## A reformokig vezető út

A gyors gazdasági növekedés elérése rendkívül fontos minden fejlődő ország számára. Ennek ellenére a különböző korlátok, hátráltató tényezők és akadályok vagy épp a múlt kényszerei és béklyói a legtöbbször nehezé és fájdalmassá teszik e folyamatot, még akkor is, ha az azok legyőzésére irányuló akarat és az elszántság megvan a vezetőkben. Nem volt ez másképp a függetlenség elnyerése után Indiában sem, ahol az Indiai Nemzeti Kongresszus (*Indian National Congress*, INC) párt vezetői, élükön Dzsaváharlál Nehruval, az önállóvá vált állam felemelkedésén munkálkodtak. Az egyik legfontosabb nehézség természetesen a tőkehiány volt, amelynek az enyhítését leginkább csak külső források igénybevételével remélhették. Már a kezdetektől fogva érkeztek segítyek a Szovjetunióból és az Amerikai Egyesült Államokból, és hamarosan megindult a hitelek végeláthatatlan beáramlása is. Az 1950-es/60-as években kedvező kamatozású, rendkívül vonzó hitelek álltak a fejlődő országok rendelkezésére, amelyek korlátlan igénybevétele azonban a külső eladósodottság gyors ütemű emelkedéséhez vezetett. Hosszabb távon a hitelek visszafizetéséhez megfelelő mennyiségű valutára lett volna szükség, amelyet elsősorban a világpiacon integrációval és az export bővítésével lehetett volna előteremteni. A sikeresen felzárkózó országok mindegyike – Indiához hasonlóan – fontos stratégiai eszköznek tekintette az importhelyettesítést, ám a valutatartalékaik bővítését és az ahhoz szükséges exportoffenzívát szintén gyakran alkalmazták a felzárkózás során. India viszont nem nyitott a világpiacon felé, hanem befelé fordult, és az importhelyettesítést a nagyléptékű, szocialista jellegű gazdasági tervezéssel ötvözte.

A szovjet típusú tervgazdaság teljes körű átvétele azonban az ország adottságai miatt nem került napirendre. A mezőgazdaság kollektivizálása sem ideológiai, sem politikai szempontból nem volt kívánatos, ugyanígy a nehézségek, sőt a megvalósítás lehetetlensége miatt a kis- és a háziiparban is megmaradt a magántulajdon dominanciája. A bányászat és a nehézipar viszont állami ellenőrzés alá került, ami



megalapozta az állam és az olyan nagyvállalatok, mint például a Tata egymásra utaltságát és összefonódását. Az indiai állam stratégiája akkoriban három pilléren nyugodott: 1. befelé fordulás; 2. szocialista elkötelezettség; 3. a piaccal szembeni ellenszenv (Reynolds, 1985). A grandiózus állami beruházások gyorsan felemésztették a szűkösen rendelkezésre álló erőforrásokat, miközben egyáltalán nem voltak képesek növelni a termelés hatékonyságát. A helyzetet tovább nehezítette a hírhedt „engedélyezési rendszer”, amely szinte minden gazdasági tevékenységet különböző engedélyekhez kötött, ami előrevetítette a még ma is tapasztalható túlbürokratizált, korrupciótól terhes rendszert. A hitelbőség által életre hívott, világpiaci alkalmazkodási kényszerek nélkül kiépült indiai ipar a hatvanas évek közepétől a kifulladás jeleit kezdte mutatni, és amikor a hitelbőséget felváltotta a hitelszűke, az emelkedő kamatok egyre kedvezőtlenebb – már-már tarthatatlan – helyzetbe sodorták a központi költségvetést. A súlyos aszályokkal is nehezített időszak végül a hetvenes évek sorozatos makrogazdasági válságaiban csúcsosodott ki, amelyek csak azért nem okoztak még súlyosabb helyzetet, mert a „zöld forradalom” vívmányai akkoriban kezdték éreztetni a hatásukat Indiában.

A krónikus tökehiány egyik fő oka az alacsony megtakarítási ráta volt. Fejlődő országok esetében nyilván nehéz rábírnai a szegény, létminimum közelében élő háztartásokat, hogy takarítsanak meg többet, miközben a napjaikat legtöbbször a létfenntartásért vívott kemény küzdelem tölti ki. Ezért fordultak ezek az országok gyakran a külső segítség és a sorozatos hitelfelvételek irányába, hogy a szegénységük ellenére is megindíthassák az iparosítást és a modernizációt.

Nem meglepő tehát, hogy a – még hitelekkel megtámogatott – beruházási arány is csupán 1961-re érte el a 15 százalékot, de az sem, hogy abban az évben a dél-koreai is csak alig több mint 11 százalékot tett ki. Ott azonban épp akkor ragadta magához a hatalmat a Pak Csong Hi, s az új, autoriter rezsím keménykezű politikája révén 1968-ra már 26 százalék fölé emelkedett a mutató. Kínában ugyanakkor – a kommunista párt ellentmondást nem tűrő, diktatórikus módszerei következtében – 30 százalék feletti beruházási rátát sikerült elérni, ami



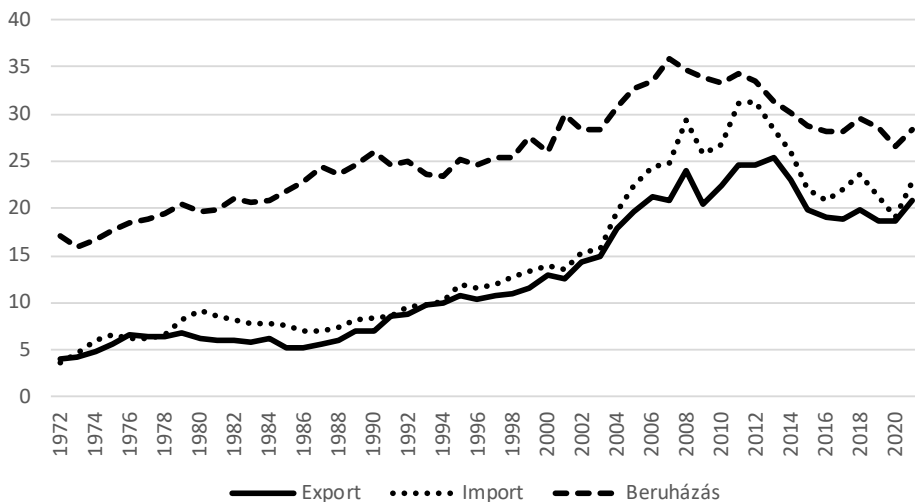
jóval gyorsabb növekedést tett lehetővé, és teret adott az erőltetett iparosításnak. Nem nehéz észrevenni azt az összefüggést, hogy az erős, központosított politikai hatalom lényegesen könnyebben képes magas beruházási rátát elérni, mint egy különböző érdekek és csoportok által korlátozott, alapvetően megosztott, a választók felé felelősséggel tartozó demokratikus kormányzat. Ki szavazna olyan pártra, amely a fogyasztás visszaszorítását célozza az amúgy is igen szegény tömegek körében? A diktatórikus módszerek ugyanakkor komoly veszélyeket is rejtnek magukban. Nem lehet ugyanis pontosan kiszámítani, meddig mehet el a vezetés a szegény (lényegében paraszti) tömegek jövedelemének a megsarcolásában, különösen akkor, ha közben információhiány és a valódi adatok eltitkolásának a kényszere nehezíti a tisztánlátást. Ilyenkor gyakran fordulnak elő olyan kiszámíthatatlan következmények, mint a világtörténelem legnagyobb humanitárius katasztrófájaként számon tartott, 1959 és 1961 közötti nagy kínai éhínség, amely a becslések szerint több mint 30 millió áldozatot követelt. Hasonló események – ahogy arra Amartya Sen Nobel-díjas közgazdász a magyarul is megjelent művében rámutat – demokratikus körülmények között sosem fordulhatnak elő (Sen, 2003).

Amint az a World Development Indicators adatai alapján készült 1. ábrán látható, az 1980-as évek elejére az indiai beruházási arány elérte a 20, 1990-re pedig a 25 százalékot, ami már elegendőnek bizonyult a gyorsuló növekedés fenntartásához. Erre égető szükség is volt, mivel az úgynevezett „hindu növekedési ráta” (1951–1965 között 4,1, 1965–1981 között pedig mindössze 3,2 százalékos évi átlagos növekedési ütem) súlyos csalódást okozott mindenkinek. A nyolevanas évek közepétől kezdve viszont egyre több reformot hajtottak végre: fokozatosan enyhülni kezdett az engedélyezési rendszer, miközben megindult egy lassú külgazdasági nyitás, ami végül a növekedés felgyorsulásához vezetett. A fő gond azonban továbbra is az volt, hogy a szükséges források jórészt külföldi hitelek formájában érkeztek az országba, s ezzel hozzájárultak a további eladósodáshoz, amely az 1991-es makrogazdasági válságban csúcsosodott ki. Akkorra a folyó fizetési mérleg hiánya GDP-arányosan elérte a 3,4, a költségvetési deficit pedig



a 10 százalékot. A kiadások fenntarthatatlannak bizonyultak, így India végül a Nemzetközi Valutaalap és a Világbank segítségét kérte (Székely-Doby, 2004).

1. ábra<sup>1</sup>  
GDP-arányos export és import, valamint a beruházási ráta Indiában, 1972–2021 (százalék)



Olyan alapvető változásokat vezettek be, mint az árfolyam-liberalizáció, a rúpia 18 százalékos leértékelése a dollárral szemben, a folyó fizetési mérleg fokozatos konvertibilissé tétele (ez 1994-re ment teljesen végbe), a külkereskedelem liberalizálása – jelentős vámcsökkentésekkel – és az engedélyezési rendszer megszüntetése a legtöbb termék esetében (kivéve a hadiipart, az atomenergiát, a narkotikumokat, az alkohol- és dohánytermékeket). Szabaddá vált az út a külföldi befektetők előtt, csupán a kiskereskedelemre, az atomenergiára és a szerencsejátékokra vonatkozóan maradtak fenn a tiltások. Annak a háttérben, hogy 1991-ben India látszatreformok helyett valódi áttörést hozó, mélyreható intézményi változtatásokat vezetett be, három fontos tényező állt:

1 Az adatok forrása: *The World Bank*, 2022.



- a vezetés részéről a reformok iránt mutatkozó erős politikai akarat és elkötelezettség;
- a köreikben érvényesülő technokrata szemlélet;
- szoros – gyakran baráti – kapcsolataik a vezető nyugati országokkal és a nemzetközi pénzügyi rendszer legfontosabb szervezeteivel.

A vezetés legfőbb célja a nemzetközi versenyképesség erősítése volt az olyan területeken, mint az informatika vagy a gyógyszeripar. Az is hozzájárult a reformok belföldi támogatásához, hogy egyre több szereplő igényelte az alacsony vámokat, elsősorban azért, mert erősen függtek a kulcsfontosságú importtermékektől.

A reformok eredményeképpen India sokkal nyitottabbá vált, mint előtte bármikor: a 2000-es évek közepére az export és az import összege (azaz az ország nyitottsága) GDP-arányosan meghaladta a 45 százalékot (lásd 1. ábra). Összehasonlításképpen: a hetvenes évek elejéig ez a mutató 10 százalék alatt volt, de még a reformok kezdetén is jócskán elmaradt a 20 százaléktól. A liberalizáció lényegében felszámolta a külföldi tőkebefektetések előtt tornyosuló akadályokat, megindult a tőkebeáramlás Indiába. Csökkent a pénzügyi szektor lemaradása is, ugrásszerűen bővültek a szolgáltatások (különösen a szolgáltatás-, és azon belül is a szoftverexport), mindennek következtében az ország a nemzetközi kiszervezések (*outsourcing*) fő célpontjává vált. Ezzel egy időben a szoftveripar és különösen a szoftverexport a rendkívül dinamikus bővülésének köszönhetően az egész gazdaság húzóágazata lett. A politikusok és a szakértők egyaránt optimisták voltak: úgy vélték, a korábban csak lassan fejlődött ország hamarosan a világgazdaság motorjává válik, és Kína példáját követve, gyors és látványos felzárkózást hajt végre, miközben az is nyilvánvaló volt számukra, hogy ennek eléréséhez fel kell számolnia a tartósan jelen lévő szerkezeti és intézményi gyengeségeket.



## Gazdasági fejlődés a reformokat követően

Ha a kínai növekedési ütemet nem is sikerült megközelítenie Indiának, a világgazdaság egyik leggyorsabban bővülő gazdaságává vált. A korábbi 3-4 százalékos mutatókat végleg maga mögött hagyta: a reformokat követően a növekedési ütem éves átlagban is megközelítette a 6 százalékot (többször elérte a 8-at is). A 2. ábrán világosan látszik a hetvenes-nyolcvanas évekéhez képest emelkedő trend. A Covid-válság idején kívül némileg sikerült a kilengéseket is csillapítani, amit jól mutat, hogy 1992 és 2019 között csupán egy alkalommal (a 2007-2008-as válság hatására) csökkent 3,5 százalék alá az ütem. India növekedése tehát új lendületet kapott az 1991-es reformok óta, és az ezredforduló követő időszak még kiválóbb eredményei arra engedtek következtetni, hogy akár a 10 százalékos átlagos növekedési ütem elérése sem lehetetlen (a kilencvenes években az 5,6, az ezredforduló utáni évtizedben pedig már 6,8 százalék volt). A sorozatos válságok azonban Indiát sem hagyták érintetlenül, és a 2010-es évekre (egészen 2021-ig) az átlagos bővülés üteme visszaesett 5,5 százalék körüli értékre. Mire elég mindez? Milyen kilátásai lehetnek a világ legnépesebb országának a szegénység visszaszorítása és egy modern, prosperáló gazdaság kiépítése tekintetében? Végül, megvan-e annak a lehetősége, hogy Indiában is tartósan megjelenjenek a Kínában megszokott 8-10 százalékos növekedési ütemek?

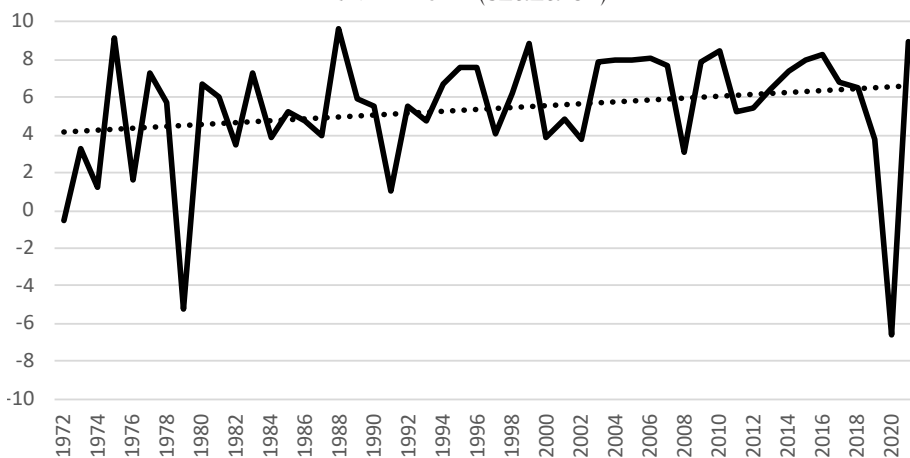
Ahhoz, hogy ezekre a kérdésekre választ kapjunk, a makrogazdasági adatok mellett egyéb – társadalmi és szerkezeti – jellemzőket is meg kell vizsgálnunk. Mindenekelőtt tekintetbe kell vennünk a népesség növekedési ütemét, amely az elmúlt évtizedekben látványosan visszaesett. A hetvenes években még jócskán meghaladta az évi 2 százalékot, de még a reformok idején is afelett volt. 2008-ra azonban már 1,5 százalékra mérséklődött, 2020-ra pedig 1 százalék alá süllyedt. Ezek az eredmények mindenekelőtt a termékenységi ráta erőteljes csökkenésének köszönhetőek. India kapcsán hagyományosan mindenkinek a rendkívül gyors népességnövekedés jut eszébe, azaz a magas termékenységi ráta. Valóban, 1978-ig a nők átlagosan több



mint öt gyereket szültek, és a ráta egészen 2003-ig három felett volt. Azóta azonban gyors csökkenés következett be, és mára 2.2 alá süllyedt a mutató. Ez azt jelenti, hogy népességarányosan manapság már Indiában sem születik több gyerek, mint például Argentínában vagy Dél-Afrikában, és a termékenységi ráta immár a világtátlag alatt van.

2. ábra<sup>2</sup>

Éves növekedési ütem és a növekedés hosszú távú trendje Indiában, 1972–2021 (százalék)



A népességnövekedés üteme természetesen alapvetően befolyásolja az egy főre jutó jövedelmet. A World Development Indicators adatai szerint<sup>3</sup> India a 2.170 dolláros értékével a közepes jövedelmű országok alsó csoportjában foglal helyet (*lower-middle income*), többek között Mongólia, Tunézia és Bolívia társaságában. Vásárlóerőparitáson számolva India nem éri el a nagy vetélytárs, Kína egy főre jutó GDP-jének a 40, azaz a magyarénak a 20, az USA-énak pedig valamivel több mint 10 százalékát. A 3. ábrán jól látható a népmozgalmi adatok (azaz a népesség) gyors változásának a hatása. Miközben a gazdasági bővülési üteme nem sokat változott a vizsgált időszakban,

2 Az adatok forrása: *The World Bank*, 2022.

3 Egy főre jutó GNI amerikai dollárban, Atlas-módszer szerinti árfolyamon számítva.

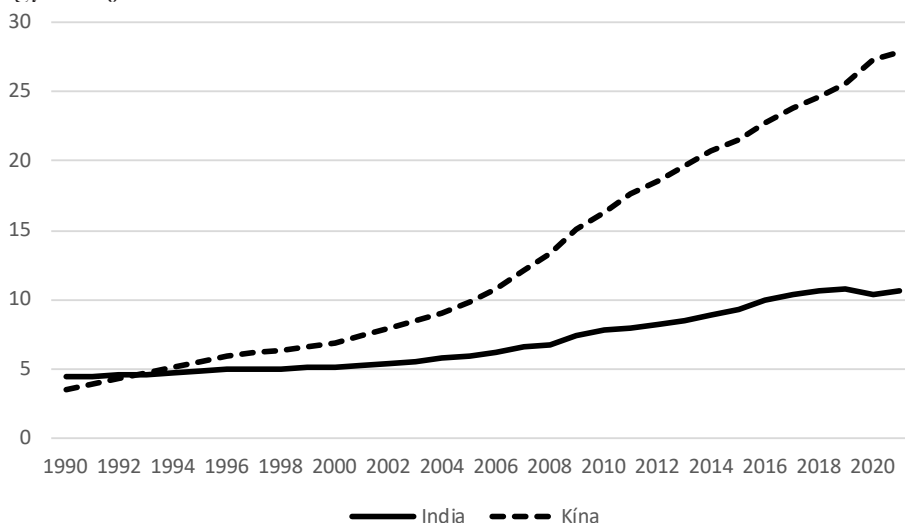




a népesség növekedési ütemének visszaesése a 2000-es évektől kezdődően új lendületet adott az egy főre jutó jövedelem emelkedésének. India jelenleg azon a szinten áll, ahol Kína valamikor a 2000-es évek közepén tartott, ugyanakkor nem szabad elfelejtenünk azt a különbséget, hogy a két ország növekedésének a dinamikája igen eltérő: a kínai gazdaság akkoriban átlagosan 10 százalékkal bővült évente, míg India jelenleg „csupán” 6 százalék körüli eredményt tud felmutatni.

3. ábra<sup>4</sup>

Kína és India egy főre jutó GDP-jének alakulása az USA megfelelő értékének százalékában, 1990–2021  
(egy főre jutó GDP, PPP, konstans 2017-es nemzetközi dollárban számolva)



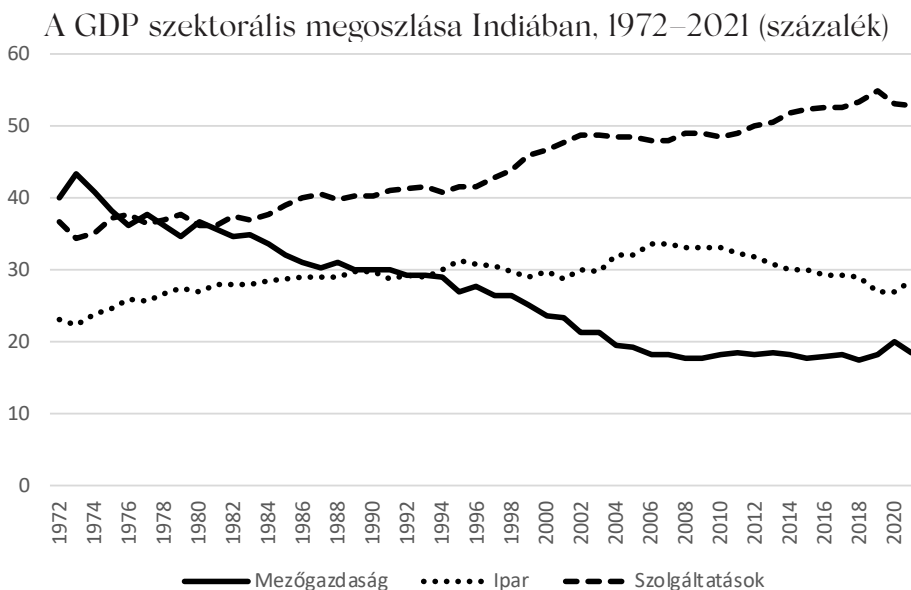
A fejlődés és a modernizáció természetesen nemesak tartós gazdasági növekedést feltételez, hanem általában alapvető szerkezeti átalakulással is együtt jár. Az iparosításhoz szükséges munkaerő-utánpótlást az egyre hatékonyabbá váló mezőgazdaságból felszabaduló munkaerő biztosítja, s ennek következtében a foglalkoztatottsági szerkezet átalakul. Az agrárnépesség csökkenése és a városba vándorló

4 Az adatok forrása: *The World Bank*, 2022.



ipari munkaerő növekedése egy ország iparosodásának a csillogó jele. Kevésbé egyértelmű a szolgáltatások szerepe, hiszen ebben a szektorban dolgozhatnak képzetlen, létminimum közelében élő tömegek éppúgy, mint képzett, modern szolgáltatásokat végző, jól kereső munkavállalók. Indiában a reformok kezdetén a foglalkoztatottak 63 százaléka dolgozott a mezőgazdaságban, 15 százalékuk az iparban és 22 százalékuk a szolgáltatások terén. Napjainkra a mezőgazdaságban dolgozók részaránya jelentősen csökkent, de még mindig 43 százalékot tesz ki, miközben a szolgáltató szektorban dolgozóké 32, az ipari munkaerőé pedig 25 százalékra nőtt. Az összehasonlítás kedvéért, ugyanezek az arányok Kínában: 25 (mezőgazdaság), 28 (ipar) és 47 százalék (szolgáltatások). Jól látható, hogy a szerkezeti átalakulás szempontjából Kína egy sokkal fejlettebb ország képét mutatja, ami nyilván nem meglepő, hiszen jócskán megelőzi Indiát az iparosítás folyamatában.

Ami a szektorális GDP-adatokat illeti, ezen a téren is szembevetendő a mezőgazdaság jelentős részaránya. A 4. ábra tanúsága szerint a reformok kezdete óta a szektor által hozzáadott érték 30-ról 18 százalékra csökkent ugyan, de ez még mindig igen magasnak számít. Kínában például már csak mindössze 7 százalék ez az adat, miközben az ipar részaránya 39, az indiai pedig 29 százalék. Mindebből következik, hogy a szolgáltatások aránya 1991 óta 41-ről 53 százalékra nőtt az országban. Különösen érdekes az a tény, hogy az ipar súlya a reformok kezdete óta nem változott a GDP-ben. Az indiai ipar viszonylagos gyengesége olyan szerkezeti probléma, amely az egész modernizációs erőfeszítés egyik leggyengébb pontja. Sokszor és sokakban merült fel a kérdés, hogy lehetséges-e egyáltalán úgy eljutni a modernizáció egy magasabb fokára, hogy a fejlődést elsősorban a szolgáltatásokra alapozza az ország, miközben az ipar csupán kisebb szerepet játszik benne. India fejlődése látszólag megerősíti ezt a feltételezést, ám nem szabad elfelejtenünk, hogy az ország a felzárkózás folyamatának még csak a kezdetén tart. Ez a dolgot inkább amellet érvel, hogy az ipar jelentős mértékű fejlesztése nélkül nincs valódi esély arra, hogy India belátható időn belül a kínaihoz hasonló fejlődési pályát fusson be.

4. ábra<sup>5</sup>

A történelmi tapasztalat azt mutatja, hogy az iparosítás folyamatában fontos lépés az olyan munkaerő-igényes iparágak fejlesztése, amelyek ki tudják használni az adott ország olcsó munkaerejében rejlő lehetőségeket, és a nemzetközi versenyelőny birtokában dinamikus növekedésre képesek. Minden sikeresen felzárkózó gazdaságban döntő jelentőséggel bírt a textilipar és/vagy más munkaerő-igényes könnyűipari ágazatok felfutása, illetve az általuk generált valutabevétel. Érdekes módon India, amely pedig a textilipar hagyományos fellegvára, nem áll jól e területen. Az ország GDP-jének mindössze 1,4 százalékát teszi ki a textil- és ruhaipar, miközben 1980-ban 3,6, de még 1990-ben is 2,5 százalék volt az iparág súlya. Különösen is gyengének tűnnek ezek az adatok, ha hozzátesszük, hogy a jóval fejlettebb (és már lényegesen drágább munkaerőt alkalmazó) Kínában az ágazat részaránya még manapság is eléri a 2,6 százalékot. India más munkaerő-igényes iparágak tekintetében sem áll jól: sem az összeszerelésen alapuló ágazatok, sem az egyszerű háztartási gépek vagy közlekedési

5 Az adatok forrása: *The World Bank*, 2022.



eszközök gyártása nem képes fontos tényezővé válni, miközben a fejlődés korai szakaszában (azaz olyan fejlettségi szinten, amelyen most India áll) ezek a területek jelentették a kitörés lehetőségét a kelet-ázsiai fejlesztő államok számára. Azok a gazdaságok sikeresen használták ki az olcsó munkaerő formájában megjelenő előnyeiket, és a versenyképességük révén fontos világgazdasági szereplőkké váltak, és jelentős külkereskedelmi többletre tettek szert. Később megvizsgáljuk, mi lehet az oka annak, hogy India egyelőre nem képes megismételni az ő sikertörténetüket.

A könnyűipar húzóágazati szerepét Indiában már régóta a szolgáltatások, azon belül is az infokommunikációs szolgáltatások játsszák. Ez utóbbiak súlya a GDP-ben meghaladja a 6 százalékot, s annak több mint a fele (a GDP 3,8 százaléka) exportra megy. Úgy tűnik tehát, hogy alapvetően helytálló az a megjegyzés, miszerint Kína a világ műhelye, India pedig a világ irodája. Ha azonban kicsit közelebbről is megvizsgáljuk a kérdést, és figyelembe vesszük a hosszabb távú trendeket is, rögtön szembe ötlük az a tény, hogy mind a teljes szektor, mind a szektorból származó export súlya a GDP-n belül mintegy tizenöt éve változatlan. Más szóval: az infokommunikációs szolgáltatások nem nőnek gyorsabban az indiai GDP-nél. Tíz-tizenöt évvel ezelőtt a kilátások még sokkal fényesebbek voltak. A 2000-es években az iparág átlagos éves növekedési üteme meghaladta a 25 százalékot, és a teljesítménye már 2010-re átlépte a GDP 6 százalékát. Optimista becslések akkoriban nem tartották kizártnak, hogy a szektor bővülése hasonlóan gyors marad a jövőben is, és a 2020-as évekbe meghaladhatja akár a GDP 20 százalékát, az ott foglalkoztatottak száma pedig a 6 millió főt, s így az IT-szektor lenne a legfontosabb exportágazat. Ezek az álmok azonban nem váltak valóra, és bár továbbra is gyorsan bővül a szektor, úgy tűnik, nincs benne annyi tartalék, amennyi szükséges lenne ahhoz, hogy hosszabb távon is az indiai gazdaság motorjaként működhessen. Természetesen ez nem azt jelenti, hogy az országnak a kihelyezéseken alapuló szolgáltatásexportja jelentéktelen lenne, épp ellenkezőleg: India közel 60 százalékos részesedésével a globális piac legnagyobb szereplője e területen. A probléma az, hogy



ez a szektor mind a kereslet, mind a kínálat oldaláról korlátos, és mint ilyen, nem képes eljátszani azt a húzószerepet, amellyel hagyományosan a munkaerő-igényes iparágak bírtak a legsikeresebb feltörekvő gazdaságokban.

## **Kihívások**

Az indiai gazdaság vitathatatlanul az új évezred meghatározó szereplője lesz. Pusztán a mérete alapján is erre a következtetésre juthatnánk, ám az utóbbi évtizedekben megmutatkozó stabil növekedése még inkább erre predesztinálja. Közepesen fejlett országgént és a világ legnagyobb népességével minden bizonnyal egyre aktívabb résztvevője lesz a világgazdaságnak. A növekvő befolyását valójában csak Kínáéval lehet majd összehasonlítani, és mi – itt, Európában – jobban tesszük, ha megtanulunk együtt élni a 21. század realitásaival. Persze nem félünk kell Indiától (mint ahogy Kínától sem), hanem leginkább megismerni és megérteni a gazdasági és a politikai rendszere működését, a legfontosabb stratégiai céljait, valamint a sajátosságait meghatározó társadalmi és történelmi mintákat. A dolgozat előző két fejezete áttekintette India útját a reformokig, és bemutatta, hogy a reformok milyen hatással voltak a gazdaság szerkezetére és teljesítményére. Ebben a fejezetben igyekszem bemutatni azokat a veszélyeket és nehézségeket, amelyek az utóbbi szempontjából a jövőben komoly kihívást jelenthetnek. Mindenekelőtt azokra az intézményi és szerkezeti jellemzőkre fókuszálok, amelyek hosszú távon hatnak, és jelentős mértékben befolyásolják a szubkontinens fejlődési pályáját.

India számára hagyományosan komoly kihívást jelent a mezőgazdaság. Nemcsak a termelés hatékonyságában mutatkozó lemaradás szembetűnő, hanem a vidéki népesség körében máig megmutatkozó tömeges szegénység, kirekesztettség és kilátástalanság is.<sup>6</sup> Igaz, a hasonló problémák a városi szegénység esetében is súlyosak lehetnek, a vidéki nehézségek azonban rendszerszintűek és sokkal nehezebben orvosolhatók. A függetlenség kivívása után az egyik legfőbb prioritás

---

6 A vidéki öngyilkosságokról lásd például: Das, 2021.



a szegénység mielőbbi felszámolása volt, különösen az ország lakosságának akkoriban a döntő többségét kitevő falusi népesség körében. A demokratikus viszonyok megszilárdulása azonban, sajnos, nem járt együtt a hagyományos földtulajdonrendszer és az azzal együtt járó függőségi viszonyok felszámolásával.

Számos reformot végrehajtottak ugyan, az alapvetően hierarchikus, kasztokon alapuló társadalmi szerkezet azonban megmaradt. A *zamindár* (adószedő-földtulajdonos) réteg megszüntetése csupán enyhített a függőségen, a földjüket bérbeadó nagybirtokosok továbbra is domináns pozícióban maradtak (Harriss, 2013). A legnagyobb probléma az volt, hogy a társadalomnak ez a járadékokból élő része (amely egyébként jelentős politikai hatalmat is magáénak tudhatott) nem igazán volt érdekelt a technológiai fejlődésben és a hatékonyság növelésében. Úgy tűnik, a mezőgazdaság modernizációja csak akkor mehet végbe, ha a hagyományos struktúrákat radikálisan átalakítják, és vidéken is teret engednek a kapitalista fejlődésnek, mint ahogy tették azt Japánban, Dél-Koreában, Tajvanon, de még a kommunista Kínában is a reformok elején. Sajnos, a mezőgazdaság a reformok óta is mostohagyereknek számít. Csak a legfrissebb tanulmányok (például Mishra, 2020) számolnak be a hozamok és a hatékonyság szignifikáns javulásáról, ami némi optimizmussal tölthet el ugyan bennünket a régóta várt gyors fejlődést illetően, gyors áttörésre azonban nem számíthatunk.

A mezőgazdaság elmaradottsága ugyanakkor nem csak szektorális probléma. Az egyenlőtlenségek több síkon, egymással összefonódó halmazként jelennek meg. Kappadath Parameswara Kannan, illetve Rakesh Raman és Khursheed Ahmad Khan is amellett érvel, hogy valójában nem is agrárkérdésről, hanem a vidék ügyéről van szó. Ott még mindig erősek a függőségi szálak, és a kasztrendszer továbbélése legalább annyira társadalmi, mint gazdasági probléma. Egy olyan rendszerben, ahol mindenkinek megvan a saját helye, amelyet elhagyni, módosítani legtöbbször csak a hagyományos értékrend felrúgásával és a közösség haragjának a kivívásával lehet, nem nagyon nyílik tér a mobilitásra (Kannan, 2020; Raman és Khan, 2020). Márpedig a társadalmi mobilitás, azaz annak a lehetősége, hogy mindenki



kiaknázhassa a benne szunnyadó képességeket, a fejlődés egyik legfőbb záloga, sőt – Amartya Sen (2003) szerint maga a szabadság. Társadalmi mobilitás nélkül a vidék modernizációja sem képzelhető el. A közelmúltban elkezdődött gyorsuló fejlődés hatására egyre többen hagynak fel ugyan a mezőgazdasági tevékenységgel vidéken, ám a társadalmi kötelékeik folytán egyelőre továbbra is a közelben (vagy a közeli nagyvárosokban) keresnek alacsony hozzáadott értékű, ideiglenes munkákat (Abraham, 2020). Nem tapasztalható tehát olyan radikális átalakulás, mint amely például teljesen átformálta a kínai társadalmat a kommunák felosztása és a háztartás-felelősségi rendszer bevezetése óta. Az indiai vidék átalakítása rendkívül nehéz.

Mindez azonban nem csupán a nehezen szétszakítható vidéki kötelékek miatt alakult így. Kínától eltérően Indiában továbbra sem várják tárt karokkal a gyárak és üzemek a vidékről a városokba áramló milliókat, mégpedig azért nem, mert a munkaerő-igényes feldolgozóipar szívóhatása gyenge. Ennek fő oka mindenekelőtt két – egymással összefüggő – jellegzetességben ragadható meg. Mindkét sajátosság a reformok előtti évtizedek intézményi öröksége, amely sok tekintetben megmaradt a liberalizáció után is. Az egyik ilyen elem a feldolgozóiparnak a továbbra is szembeűnően alacsony hatékonysága, ami egyenes következménye az importhelyettesítés stratégiájának, a világpiactól való elszakadásnak és a védett hazai piacokra fókuszáló termelésnek. A másik elem az igencsak merev munkaerőpiac, amely a korábbi engedélyezési rendszerből és az abból adódó járadékstruktúrából táplálkozik, a fő támogatói és haszonélvezői pedig a jelentős politikai hatalommal bíró szakszervezetek. Az általuk legfontosabbnak tartott cél, a kiváltságok és a kiharcolt magasabb bérek megőrzése nem teszi lehetővé India óriási munkaerő-potenciáljának a hatékonyabb kihasználását, a – leginkább munkaerő-igényes – feldolgozóipari ágazatok dinamikus bővülését, végső soron pedig a modernizáció és az iparosítás kiteljesedését.

Kínával kapcsolatban számtalan tanulmány hívja fel a figyelmet arra, hogy a beruházások mértéke messze meghaladja az indokolt mennyiséget, és az elsősorban kormányzati indíttatású grandiózus építkezések csak ideig-óráig képesek fenntartani a gyors gazdasági



növekedést. Kevesebben mutatnak rá viszont arra, hogy az elmúlt évtizedek hatalmas építkezései olyan kiterjedt fizikai infrastruktúrát hoztak létre az országban, amelyről India egyelőre csak álmodhat. E hiány pedig nemcsak a kereskedelmet fogja vissza, de tovább nehezíti a szerkezeti átalakulást, és gyengíti a mobilitást is. Bár India esetében a külkereskedelemből fakadó potenciális előnyök kihasználása elsősorban a kikötőkhöz és a repülőterekhez kapcsolódó létesítmények fejlesztését követeli meg, hosszabb távon talán még azoknál is fontosabb a belső úthálózat fejlesztése. India ugyanis – Kínához hasonlóan – nagy ország, amelynek a fejlődése egy bizonyos ponton túl nem alapozható csak a külkereskedelemre. Pekingtől eltérően Újdelhi az elkövetkező évtizedekben megteheti (és meg is kell tennie), hogy hatalmas összegeket fordít a fizikai infrastruktúra fejlesztésére, mégpedig azért, hogy a hosszú távú, tartós gazdasági növekedés legfőbb zálogát jelentő belső piaci megfelelő ütemben fejlődhessenek. És bár az akadályok egyelőre túl nagyoknak tűnnek ahhoz, hogy a felzárkózásban olyan messzire jusson, mint ahol most Kína tart, néhány területen azért komoly eredményekkel büszkélkedhet: az utóbbi évtizedben az elektromos áramhoz való hozzáférés – a sok és gyakran hosszas áramkimaradás ellenére is – általánossá vált, még vidéken is elérte a 98 százalékot, miközben 2010-ben még csupán az igények 68 százalékát tette ki. Az írni-olvasni tudók aránya 1991 és 2018 között a felnőtteknél (15 év feletti) 48-ról 74 százalékra, a fiatalok (15–24 évesek) körében pedig 62-ről 92 százalékra emelkedett.

Utoljára maradt talán a legsúlyosabb probléma, az indiai fejlődés egyenlőtlen jellege. Az a megfigyelés, hogy az utóbbi évtizedek gyors növekedése nem egyenletesen oszlott el a társadalomban, mára már evidenciának számít. Olyan szerzők említik sajnálatos tényként, mint Atul Kohli (2012), Jan Breman (2019) vagy Raju J. Das (2020). Miközben erős érveket sorakoztatnak fel amellet, hogy ez általánosságban is hátráltatja a fejlődést, addig kiemelik, hogy India esetében különös veszélyeket is rejt magában. Egy olyan országban, amely erősen függ az egyre kiszámíthatatlanabb természeti tényezőktől (például a monszuntól), a szegények jövedelmi helyzetének alakulása komoly





figyelmet érdemel. Ha például azt látjuk, hogy 1993 és 2019 között a lakosság legszegényebb egy tizedébe tartozók részaránya a megtermelt jövedelemből 3,4-ről 3,1 százalékra, míg a következő tizedé 5,1-ről 4,7 százalékra csökkent, miközben ugyanezen időszak alatt a legfelső 26,7-ről 30,6 százalékra nőtt, biztosak lehetünk benne, hogy a jövedelemelosztás egyre egyenlőtlenebbé válik. További veszélyeket rejt magában az a nyilvánvaló összefüggés is, miszerint a legszegényebbek között jelentős súllyal szerepelnek a hátrányos kasztokhoz tartozók (Mamgain, 2020), valamint azok a kiszolgáltatott milliók, akik továbbra is a helyi pénzkölcsönzőktől vagy nagygazdáktól függenek. Ezek után nem meglepő, hogy az egyenlőtlenség legáltalánosabb mérőszáma, a Gini-index ez idő alatt jelentősen, 4 százalékponttal, 31,7-ről 35,7 százalékra emelkedett az országban. Persze ez még mindig alacsonyabb, mint a 40 százalék feletti kínai érték, de ha a korábban említett, mintegy 15–20 éves lemaradást is figyelembe vesszük, a helyzet sokkal rosszabb. Ha pedig Dél-Koreát vagy Tajvant tekintjük, a különbség még nagyobb, ami még inkább felhívja a figyelmet az egyenlőtlen fejlődés veszélyeire (Imre, 2011).

## **Zárógondolatok**

India gazdasági teljesítménye a reformokat követően számottevően javult. A növekedés átlagosan megközelítette a 6 százalékot, az ország jóval nyitottabbá vált, a szolgáltatás- és szoftverexport révén pedig képes lett komoly bevételekre szert tenni, s ezáltal újraintegrálódni a világgazdaságba. Az elmúlt évtizedben szociális téren is áttörés következett be: lassult a népességnövekedés, csökkent a szegénység, és jelentősen nőtt az írni-olvasni tudók aránya, miközben vidéken is szinte mindenhol elérhetővé vált az elektromos áram. A sikerek mellett azonban komoly szerkezeti problémák és a fejlődést gátló társadalmi béklyók is fennmaradtak, új elemként pedig a fokozódó egyenlőtlenség jelent meg az országban. A tanulmány eddig Indiának az elmúlt évtizedekben felmutatott teljesítményét vizsgálta, és megtörtént az előtte álló legfontosabb kihívások feltérképezése is. Ebben a



zárófejezetben kissé hátralepve, a folyamatokat tágabb perspektívából, hosszabb időtávon szemlélve próbálja felmérni az ország jövőbeli kilátásait és növekedési lehetőségeit. Elsősorban arra keresi a választ, hogy a gazdasági fejlődés elméletei hogyan egyeztethetők össze az indiai úttal, illetve melyek azok a pontok, amelyek megkerülhetetlennek tűnnek a sikeres felzárkózás folytatása érdekében.

A modernizációról, iparosításról és felzárkózásról szóló legtöbb elmélet közös sajátossága, hogy a középpontba az agrárszektor modernizációjának, illetve a hagyományos, premodern társadalmi-institúciós struktúrák lebontásának a szükségességét helyezik. Amíg ugyanis azok nem, vagy csak részlegesen történnek meg, a komparatív előnyöket nyújtó munkaerő-igényes ágazatok dinamikus fejlődése (és valutabevételeket generáló hatása) nem bontakozhat ki megfelelő mértékben. Ha nem elég fejlett a mezőgazdaság, vagy ha olyanok vidéken a társadalmi kötelékek, hogy nem támogatják a változásokat (Moore, 1966), akkor nem képződhet elég fölösleges munkaerő, illetve nem lehet korlátlanul számítani arra a munkaerő-utánpótlásra (Lewis, 1954), amely folyamatosan táplálhatná a munkaerő-igényes ágazatokat. Ennek következtében a bérek nem lesznek elég versenyképesek, az exportoffenzíva pedig elmarad. Indiában a probléma azonban kettős: nemcsak a kínálati oldal miatt elégtelen egyelőre a munkaerő-utánpótlásnak a vidékről a városokba történő áramlása, hanem a keresleti oldal (például a textilipar) olcsó munkaerő iránti igényének a visszafojtottsága miatt is. Ez pedig elsősorban az engedélyezési rendszer örökségének és a munkavállalói oldal politikai erejének a következménye. Az is világos azonban, hogy lassanként (különösen az utóbbi tíz évben) alapvető strukturális változások indultak meg, amelyek elsősorban az urbanizáció fellendülését és a mezőgazdasági foglalkoztatottságnak a korábbiaknál határozottabb csökkenését jelentik. Mindez hosszabb távon kedvező lesz az ipari fejlődés felgyorsulására számára.

A társadalmi akadályok közül vitathatatlanul a legsúlyosabb probléma a kasztrendszer továbbélése, azzal párhuzamosan pedig az egyenlőtlenségek fokozódása. A fennálló kötelékek nemcsak a társadalmi mobilitást gátolják, hanem súlyos terhet jelentenek a mezőgazdaság



modernizációját illetően is. A földjüket bérbe adó birtokosok és a pénzkölcsönzők alapvetően nem érdekeltek a modernizációban (azaz a mezőgazdaság kapitalista átalakításában), az ugyanis a függőségek csökkenése révén gyengítené a hatalmukat és a befolyásukat (Harriss, 2013). Frissebb tanulmányok (pl. Mishra, 2020) ugyanakkor arról számolnak be, hogy ha lassan is, de a technológiai fejlődés és az információáramlás hatására a hagyományos függőségi szálak gyengülnek, és gyorsul a piaci viszonyok térnyerése. Bár sok helyütt a hagyományos függőségi szálak gazdasági jellegűvé alakulnak át, a személyes kapcsolatokat felváltó személytelen viszonyok a régóta várt kapitalista fejlődés és átalakulás egyik alapvető feltételének a teljesülését jelentik. Mindezek alapján talán bizakodni lehet abban, hogy végre Indiában is – lassan és fokozatosan ugyan – bekövetkezik az agrárszektor és azzal együtt a vidék modernizációja.

Sok a tennivaló a versenyképesség javítása terén is. A reformok révén India képes volt ismét bekapcsolódni a világgazdaság vérkeringésébe, és egyes szektorokban (kihelyezések, szoftveripar) vezető helyet kivívni magának. Az is nyilvánvaló ugyanakkor, hogy az országot az adottságai és a potenciális versenyelőnyei ennél sokkal többre predestinálják. A nagy tömegben rendelkezésre álló, olcsó munkaereje révén előbb-utóbb a munkaerő-igényes feldolgozóipari ágazatok fel-futását sikerül elérnie, ami több okból is létfontosságú lenne India számára:

- e hatalmas tartalékokkal rendelkező iparágak átvonnák a gazdasági növekedés motorjának a szerepét a szolgáltatásoktól;
- az export bővüléséből származó valutabevételek hozzájárulnának más iparágak (és az egész indiai gazdaság) fejlesztésének a könnyebb finanszírozásához;
- a nemzetközi verseny kényszerei más – például a belső piacra termelő – vállalatok esetében is szükségszerű hatékonyságjavulást eredményeznének. Tágabb perspektívából és hosszabb időhorizonton szemlélve a fejleményeket e területen sem találunk áthághatatlan akadályokat.



A kormányzat részéről a reformok óta megmutatkozó új üzleti szemlélet (Kohli, 2012) megfelelő partnerséget kínál a sikeres kelet-ázsiai gazdaságok követéséhez, végső soron pedig a fejlesztő állam indiai kiépítéséhez. Az engedélyezési rendszer maradványai (köztük az informális – sokszor korrupt – magatartásminták) visszaszorulóban vannak, a fizikai infrastruktúra fejlesztése napirenden van, az ország jelenlegi fejlettségi szintje pedig lehetővé teszi, hogy a megtermelt többlet egyre jelentősebb részét forgassák vissza a gazdaságba.

Összességében tehát Indiának a reformok utáni gazdasági változásáról elmondható, hogy a további gyors fejlődéshez szükséges – megkerülhetetlen – szerkezeti átalakulás megindult, a folyamatok jó irányba haladnak, és bár a legtöbb területen meglehetősen lassúak, optimizmusra adnak okot. A gazdasági növekedés motorjának számító szolgáltatások szerepét előbb-utóbb át fogja venni (át kell, hogy vegye) az olcsó munkaerőn alapuló könnyűipar, amelynek a többletbevételeket generáló hatásai átcsordulnak majd más iparágakra is. Nagy ország lévén, India nem reménykedhet abban, hogy a fejlődése hosszú távon is az exportja bővüléséhez kötődik majd, ám a sikeres exportágazatok példája (és gazdasági teljesítménye) a belső piac fejlődését is magával húzza. Amennyiben az üzleti szféra támogatása továbbra is kiemelt kormányzati cél marad, nem lehet kétséges az sem, hogy a méretgazdaságossági követelményeknek megfelelő legnagyobb indiai vállalatok – a technológiai fejlesztéseik révén – egyre több iparágban válnak nemzetközileg is versenyképesé. Mindez pedig azt vetíti előre, hogy egy sajátos fejlesztő állam alakulhat ki, amely a kelet-ázsiai kis, nyitott gazdaságokétól némileg eltérő módon (a kínaihoz azonban nagyon hasonló formában), hosszabb távon is képes lehet fenntartani az elmúlt 25 évben felgyorsult gazdasági növekedést.

## Irodalomjegyzék

Abraham, Vinoj (2020). Structural Change and Rural Households in India. An Analysis of the Nature of Transformation in Their Economic Activities. In Mishra, Nripendra Kishore (szerk.), *Development Challenges of India After Twenty Five Years of Economic Reforms. Inequality, Labour, Employment and Migration* (183–202. o.).



- Amsden, Alice H. (1989). *Asia's Next Giant. South Korea and Late Industrialization*. New York, NY: Oxford University Press.
- Breman, Jan (2019). *Capitalism, Inequality and Labour in India*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Das, Raju J. (2021). *The Political Economy of New India. Critical Essays*. London: Routledge.
- Evans, Peter (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Gerschenkron, Alexander (1962). *Economic Backwardness in Historical Perspective. A Book of Essays*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.
- Harriss, John (2013). Does 'Landlordism' Still Matter? Reflections on Agrarian Change in India. *Journal of Agrarian Change*, 13(3), 351–364.
- Herring, Ronald J. (1999). Embedded Particularism: India's Failed Developmental State. In Woo-Cumings, Meredith (szerk.), *The Developmental State* (306–334. o.).
- Imre Gabriella (2011). India, a lehetőségek földje. In Majoros Pál (szerk.), *Régiók a világgazdaságban* (236–265. o.).
- Johnson, Chalmers A. (1982). *MITI and the Japanese Miracle. The Growth of Industrial Policy. 1925–1975*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Kannan, Kappadath Parameswara (2020). Structural Transformation and the Agrarian Question in the Indian Economy: Some Disturbing Concerns from a Labourist Perspective. In Mishra, Nripendra Kishore (szerk.), *Development Challenges of India After Twenty Five Years of Economic Reforms. Inequality, Labour, Employment and Migration* (305–330. o.).
- Kohli, Atul (2004). *State-Directed Development. Political Power and Industrialization in the Global Periphery*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kohli, Atul (2012). *Poverty Amid Plenty in the New India*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lewis, W. Arthur (1954). Economic Development with Unlimited Supplies of Labour. *The Manchester School*, (22), 139–191.
- Majoros Pál (szerk.) (2004). *Világgazdasági régiók*. Budapest: Perfekt Kiadó.
- Majoros Pál (szerk.) (2011). *Régiók a világgazdaságban*. Budapest: Perfekt Kiadó.
- Mamgain, Rajendra P. (2020). Wage Employment, Informality, and Social Networks in Indian Labor Market. In Mishra, Nripendra Kishore (szerk.)



- Development Challenges of India After Twenty Five Years of Economic Reforms. Inequality, Labour, Employment and Migration* (203–224. o.).
- Mishra, Nripendra Kishore (szerk.) (2020). *Development Challenges of India After Twenty Five Years of Economic Reforms. Inequality, Labour, Employment and Migration*. Singapore: Springer.
- Moore, Jr, Barrington (1966). *Social Origins of Dictatorship and Democracy. Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Harmondsworth: Penguin Books.
- Raman, Rakesh és Khan, Khursheed Ahmad (2020). Failing Agriculture and Frazzled Farmers. The Inside Story of India's Most Populous States – UP and Maharashtra. In Mishra, Nripendra Kishore (szerk.) *Development Challenges of India After Twenty Five Years of Economic Reforms. Inequality, Labour, Employment and Migration* (331–356. o.).
- Reynolds, Lloyd G. (1985). *Economic Growth in the Third World, 1850–1980*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Sen, Amartya (2003). *A fejlődés mint szabadság*. Budapest: Európa Kiadó.
- Székely–Doby András (2004). India – az ellentétek országa. In Majoros Pál (szerk.), *Világgazdasági régiók* (183–200. o.).
- The World Bank* (2022). World Development Indicators. A letöltés ideje: 2022. szeptember 11. <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>.
- Wade, Robert H. (1990). *Governing the Market. Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Woo–Cumings, Meredith (szerk.) (1999). *The Developmental State*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

# A nyomornegyed-probléma aktuális kérdései Kenyában. A KENSUP program kiberai eredményeinek további vizsgálata

*The Current Issues of the Slum Problem in Kenya. Further Examination of the Results of the KENSUP Program in Kibera*

---

Czirják Ráhel – Solymári Dániel

[https://doi.org/10.47707/Kulugyi\\_Szemle.2022.4.5](https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2022.4.5)

**Összefoglaló:** A 20. század második felében a globális Dél országokban szinte robbanásszerű urbanizáció kezdődött, amellyel a helyi nagyvárosok nem tudtak megbirkózni, az emberek jelentős hányada számára nem voltak képesek megfelelő lakhatási feltételeket nyújtani, így ők gyakran nyomornegyedekbe kényszerültek. A jelen tanulmányban a kenyai nyomornegyed-fejlesztés történeti kontextusába ágyazva mutatjuk be az ország történetének talán a legnagyobb ilyen programjának, a KENSUP-nak az ott megvalósuló projektjeit. Az elérhető források alapján megvizsgáljuk, hogy 2020-ig a program céljai mennyiben valósultak meg Kiberában. Először a kenyai nyomornegyedek keletkezésének a történetét tekintjük át, majd bemutatjuk a kapcsolódó jogszabályi környezet alakulását, utána részletesen ismertetjük a KENSUP program Kiberában teljesült elemeit. Végül összefoglaló értékelést adunk arról, hogy a kitűzött célok mennyiben váltak valóra.

**Kulcsszavak:** Kibera, nyomortelepek, Afrika, KENSUP, közösségi részvétel

**Abstract:** *In the second half of the 20th century, unbelievably fast urbanization began in the countries of the Global South, where the local government could not cope with the problems, they were – and are – unable to provide adequate housing conditions for a significant proportion of the city dwellers, who are consequently forced into slums. Over the past half-century, the authorities have taken different approaches to tackle the urban slum problem: from dosing, through forced evictions, to improving the conditions of slums. This study examines Kenya's largest slum, Kibera, and presents a large-scale slum development program, KENSUP (Kenyan Slum Upgrading Program) that has been running in the*



country since the turn of the millennium, embedded in the historical context of Kenya's slum development history. The writing focuses on two projects of KENSUP, namely K-WATSAN (Kibera Integrated Water, Sanitation and Waste Management Project, Nairobi) and KSUI (Kibera Slum Upgrading Initiative) that have taken place in Kibera. The aim of the study is to examine, based on available resources, the extent to which the objectives originally set for 2020 have been achieved in Kibera. As such a large-scale program, it can provide several conclusions for other actors in international development cooperation, contributing to more effective aid delivery.

**Keywords:** Kibera, slums, Africa, KENSUP, community participation

## Bevezető gondolatok

Az elmúlt évek nemzetközi folyamatait szemlélve ma már biztosan látjuk, hogy a migráció, azaz a különböző indíttatású népességmozgások jelentik a világ egyik legsúlyosabb problémáját – és nem is csupán maga a tény, hogy a Föld lakosságának egy része új helyszínen választ lakóhelyet magának. Ha azonban az e vándorlás végpontjain zajló folyamatokat szemléljük, vagyis a lakhelyelhagyások okairól, a migrációs motivációról, illetve a befogadó integrációról gondolkodunk, egy összetett és bonyolult kép rajzolódik ki előttünk (Kiss, 2019). Az ENSZ adatai szerint 2000 és 2017 között közel százmillióval nőtt a nemzetközi migrációban részt vevők száma, 2019-ben pedig meghaladta a 270 millió főt (Mcauliffe és Khadria, 2020). A UNHCR, az ENSZ menekültügyi hivatalának közlése szerint 2018-ban naponta átlagosan közel negyvenezer ember kényszerült az otthona elhagyására valamely, az életét veszélyeztető okból (UNHCR, 2018). A statisztikai adatok ismeretében és a terepi tapasztalatok alapján azt is tudjuk, hogy – a Közel-Keletről és az Észak-Afrikából induló menekültekkel ellentétben – a szubszaharai afrikai térségből érkezőknek (egyelőre) nem Európa az elsődleges céljuk: közülük a legtöbben Ázsiában, azon belül is Kínában vagy Indiában keresnek új jövőt maguknak (Tarrósy, 2019).

Talán meglepő, de az afrikai migráció döntően a kontinensen, sőt elsősorban az adott országon belül történik: a vidéki, rurális életterek





felől a nagyvárosok irányába. Csak ezt követik a szomszédos országok vagy a területi migrációs *hubok* mint célterületek; Afrika esetében ilyen a Dél-afrikai Köztársaság és Botswana. Általánosságban megfigyelhető, hogy a metropoliszok vonzóbbak a gyakran nehéz, embert próbáló vidéki, mezőgazdasági életnél, és egy látszólagos jobb jövő reményét kínálják (Tarrósy, 2017). Az ilyen jellegű lakhelyváltatók hátterében eltérő okok húzódnak meg. A vidéki munkanélküliség, a globális klímaváltozás hatására bekövetkezett területi változások, a politikai vagy vallási üldöztetés (ez utóbbiak esetén belső menekültekről, azaz a lakóhelyüket belföldön elhagyni kényszerült személyekről, IDP-kről beszélünk), az alkalmi pénzszerzés, a szerencsepróbálás, a családegyesítés – ezek mind a migráció klasszikusnak mondható okai. A városokba költözők meghatározó része azonban szakismeret és megfelelő anyagi háttér hiányában menekülttáborokban vagy nagyvárosi nyomortelepeken, szegregált városrészekben kénytelen elkezdni az új életét. Kenya esetén például Kiberában.

Írásunkban a kenyai főváros, Nairobi legnagyobb nyomortelepén megvalósított, az utóbbi évtizedek legnagyobb kormányzati teleprehabilitációs programját mutatjuk be. A munkánk abba a fejlesztési segélyező és reflektív kutatási programhoz kapcsolódik, amelyet a Magyar Máltai Szeretetszolgálat 2010 óta végez Kelet-Afrika nagyvárosi szegregátumaiban, és amelynek célja e telepek kutatása, vizsgálata, s a megfogalmazott konklúziók alapján az ott élők vízügyi és higiénés körülményeinek a javítása (Solymári, 2018).

## **Problémafelvetés és módszertani alapok**

A globális Dél nagyvárosai számára óriási kihívást jelent a népesség gyors növekedése. A megfelelő lakhatás, munkahely és városi szolgáltatások iránti egyre növekvő kereslettel nem tud lépést tartani a kínálat, így az emberek saját maguk kénytelenek megoldani a szükségleteik kielégítését. Lakhatás szempontjából ez a nyomornegyedekbe költözést jelenti, amely a 20. század második fele óta tömeges méreteket öltött (Czirják, 2019). Napjainkban becslések szerint a Földön minden



nyolcadik ember, azaz körülbelül egymilliárd fő nyomornegyedlakó (UN HABITAT, 2020). Bár az arányok tekintetében az ezredforduló utáni évtizedekben némi javulás mutatható ki – 2000 és 2014 között a fejlődő világ nyomornegyedeiben élő lakosság aránya 39-ről 30%-ra csökkent –, abszolút számokban ez azonban mégis növekvő tendenciát takar: a nagyvárosi nyomornegyedekben élők száma globálisan évente 6 millióval nőtt; ez naponta 16.500 személy megjelenését jelentette (*United Nations*, 2015). Ennek következtében ma a szubzaharai Afrikában a városi lakosság 56, Kenyában 46%-a nyomornegyedlakó (UN HABITAT, 2020). A probléma kezelésére világszinten többféle megoldási módot láthatunk: az erőszakos kitelepítéstől és a dózerolástól a helyi viszonyok infrastrukturális fejlesztésén át új lakóházak felépítéséig. A jelen tanulmányban az Afrika legnagyobb nyomornegyedeként számon tartott, Nairobiban található Kibera teleprehabilitációját mutatjuk be, azon belül is a kenyai nyomornegyed-fejlesztő program (*Kenyan Slum Upgrading Programme*, KENSUP) részleteit.

Vizsgálatunkban kisebb részben elsődleges, döntően azonban másodlagos adatelemzési módszert alkalmazunk, és a hozzáférhető források alapján tárjuk fel, hogy az eredetileg 2020-ig tervezett program milyen eredményekkel zárult Kiberában. Ez a munkánk ugyanis egy 2019-ben kezdődött terepi hatásvizsgálat része, s annak vonatkozásában elemeztük e kormányzati programot.

A tanulmány szerzői a Magyar Máltai Szeretetszolgálat munkatársai, és a szervezet keretében egy évtizede dolgoznak Kiberában, vízügyi és higiénés fejlesztési területen. A KENSUP ezért nem csupán azért érdekes, mert számos általános érvényű tanulsággal szolgálhat a nemzetközi fejlesztési együttműködési rezsim szereplői számára, hanem elsősorban azért, mert az a függetlenné váló Kenya legnagyobb ilyen típusú állami kezdeményezése, amelyhez adekvát és koherens módon szükséges kapcsolódniuk a külső fejlesztő kezdeményezéseknek, így a magyar programoknak is. Ennek érdekében vált szükségessé a program mélyreható ismerete, a szinergiák megtalálása, valamint a redundanciák elkerülése. A jelen tanulmány számos eleme kapcsán a kiberai telepen végzett kutatás során gyűjtött adatokra, információkra támaszkodtunk, mások pedig a kenyai kormánytól és az ENSZ



szakosított szervezeteitől származnak, amelyekre az írás során mindig hivatkozunk. Ez utóbbi adat- és információkészlet gyűjtésében személyesen nem vettünk részt, de az értékelésüket mi végeztük.

Írásunkban felvázoljuk a KENSUP történeti és jogi beágyazottságát, valamint összefoglaljuk, hogy a Kiberával kapcsolatosan kitűzött célok mennyiben teljesültek. A dolgozat jelentőségét az adja, hogy a nemzetközi fórumokon is alig találkozni a KENSUP-pal foglalkozó összegző, áttekintő, értékelő munkákkal. Itt jegyezzük meg, hogy a tanulmányban az autopszia elve nem tudott maradéktalanul érvényesülni, ugyanis az ENSZ Habitatnak a szakirodalomban hivatkozott dokumentumainak a jelentős része nem elérhető. A honlapjukról csak a kezdeti – 2007-es és 2008-as – iratok tölthetők le, és a direkt (személyes és elektronikus) megkeresésünkre a nairobi központ munkatársai is megerősítették, hogy náluk nincs több jelentés. Ennek ellenére sikerült még néhány, hivatalosan a Habitatnak készített vizsgálati eredményhez hozzájutnunk, amely adatokat a kiberiai lakosság és telep szerkezet összefüggésében újraértékelünk. Az elérhető elsődleges források hiánya mindenképpen megkérdőjelezi a Habitat szerepvállalásának a hatékonyságát, ugyanis a program során kiemelt feladat volt a tapasztalatok rögzítése, feldolgozása és megosztása. Hasonló problémába ütköztünk a kenyai állami dokumentumok kapcsán is, és a folyamatos megkeresésünk ellenére sem kaptunk onnan válaszokat.

A Magyar Máltai Szeretetszolgálat és a Pécsi Tudományegyetem Afrika Kutatóközpontjának kiberai kutatócsoportja a KENSUP-pal kapcsolatos első összegzést korábban már elvégezte (Solymári, Mangera, Czirják és Tarrósy, 2021). A jelen dolgozat azt kiegészítve és magyar nyelven mutatja be a telepfejlesztési programnak az azóta született részeredményeit.

Először a nyomornegyedek keletkezésének a történetét tekintjük át, majd bemutatjuk a kapcsolódó jogszabályi környezet alakulását. Munkánk második részében részletesen ismertetjük a KENSUP-ot, azon belül is a program Kiberában megvalósult elemeit. Végül pedig az elérhető szakirodalmi adatok alapján összefoglaló értékelést adunk arról, hogy a kitűzött célokat mennyiben sikerült teljesíteni e rehabilitációs program során.



## **A nyomornegyed-probléma és annak kezelése Kenyában**

A Kiberához hasonló telepek kialakulásának története messze nyúlik, nem a modern kori migrációs tendenciákhoz köthető. Kenyában ugyanis már a gyarmati idők óta léteznek nyomornegyedek, informális telepek. Elsősorban az afrikaiakat kirekesztő, korlátozó települési szabályozás következtében, spontán, egymástól függetlenül alakultak ki. Mind közül a legnagyobb Kibera, amely mára valóságos városrészt alkot Nairobiban. E telep „állam az államban”: a helyi közigazgatás oda nem terjed ki, nincs csatornarendszer, legális (és biztonságos) víz, sem áram (Solymári, 2014). Az ott élők számát valójában csak megbecsülni lehet, a városvezetés pontos adatokkal nem rendelkezik. A lakóknak, akik jogosultságok nélkül „bérlik” a kunyhójukat, gyakran a személyazonosságukat sem lehet megállapítani – ők az állami védőháló számára nem léteznek.

A gyarmati időszakban a faji alapú megkülönböztetés miatt a „bennszülöttek” nem élhettek a fehér telepesek és hivatalnokok közelében (Wangari Karanja és Makau, é. n.). Nairobi, amely 1905-ben a korábbi protektorátus fővárosa lett – mivel a közel kétezer méteres tengerszint feletti magasságon fekvő, zöldellő erdőkkel borított város klímája sokkal vonzóbb és élhetőbb volt, mint a forró, tengerparti Mombasáé –, megtartotta a státuszát Brit Kelet-Afrikában is (1920). 1948-ra pedig a britek elkészítették a város fejlesztésének a tervét. E korai városfejlesztési projekt zöld közterületeket, új közigazgatási épületeket, modern kereskedelmi központot, beruházásokat vonzó ipari negyedeket, új közlekedési rendszert és modern lakótelepeket ígért. Ám nem mindenkinek: az új főváros modern szolgáltatásait csak a britek és a nekik dolgozó afrikaiak (jellemzően szolgálók) vehették igénybe. A terv sok egyoldalú, exkluzív elemet tartalmazott: egyes szolgáltatások elkerülték az őslakos afrikaiak által lakott városrészeket, akik a fehérek lakta területekre is csak engedéllyel léphettek be. A munkálatokban (elsősorban a vasútfejlesztésben) részt vett ázsiaiak számára is külön lakóhelyeket jelöltek ki.

A Nairobiban letelepedett, odaköltözött afrikaiak ezért az erdős területek kivágásával alakítottak ki maguknak új életteret. Az egykor



zöldellő, új informális lakóterületekre a kenyai adminisztráció is felfigyelt: az erdőből újabb részek kihalása révén adományozott földet a Szudán északi területeiről származó, onnan toborzott núbiai katonáknak a király oldalán végzett szolgálatuk elismeréseképpen. Nem véletlen, hogy a núbiai nyelvben a *kibera* szó erdőt jelent. A szinte új negyeddé vált városrész első homogénebb közösségét ők és családjaik alkották. Egyes becslések szerint százezer, mások szerint akár félmillió is lehetett azoknak a núbiaiaknak a száma, akik így telepedtek le Kiberában (Solymári, 2013). Jóllehet – ahogy ezt Garth Myers munkája is megerősíti – „sok afrikai város kezdettől fogva informálisan növekedett..., [s] a gyarmatosítás előtti időszak afrikai városaiban általánosan hiányoztak a visszakereshető (írott) szabályrendszerek” (Myers, 2013).

Kenya 1963-ban nyerte el a függetlenséget. Az őslakos afrikaiakat korlátozó törvényeket érvénytelenítették, s ennek következtében szabadabbá váltak a belső mozgások. A hetvenes-nyolcvanas évekre ugrásszerűen megnőtt a vidékről Nairobiba költözők száma (Czirják, 2015). A kenyai kormány városfejlesztési beruházásai azonban nem tudtak a szükségletekkel együtt bővülni, így a városi telepeken élők száma évről évre növekedett. Jóllehet Kenya a kétezres évek elejéig Afrika sikertörténete volt – az egyik legkedveltebb turisztikai célpont, prosperáló gazdaság –, a UN-HABITAT, az ENSZ urbanizációval foglalkozó szervezetének adatai szerint 1990-ben 1,5 millió kenyai élt valamely nagyvárosi nyomortelepen. Ez a szám 2014-ben 6,4 millióra nőtt, s így ők az ország teljes városi lakosságának az 56 százalékát tették ki; az arányuk az erőfeszítések ellenére 2020-ban is még mindig 46 százalék volt (UN-HABITAT, 2020).

## **A telepek jogszabályi környezetének kialakulása**

Az új főváros megalakulása után nem sokkal törvényi úton kezdték el szabályozni, korlátozni a különböző etnikumú népesség odaköltözését, ottani megtelepedését és tevékenységeit. Az első ilyen jogszabály már 1905-ben megszületett, s azt 1927-ben, majd 1948-ban követték hasonló törvények (Amiss, 1988; Ottichilo, 2011). A gyakorlatban



mindegyik az afrikaiak Nairobiba való beköltözését korlátozta, és a különböző etnikumú embereknek más és más zónát jelölt ki a lakhatásra. Az európaiak éltek a város legjobb adottságú területein, az ázsiai munkások és kereskedők az Athi-síkság száraz, szavannás részén (Seger, 1992), míg a kenyaiak a „megtűrt” kategóriába tartoztak, és így a legrosszabb helyen, zömmel ideiglenes szállásokon laktak (Magutu, 1994). Az etnikai zónák kialakításának a hivatkozási alapjául az 1930. évi közegészségügyi törvény szolgált, amelynek célja egy betegségmentes városi környezet megteremtése volt – a lehető legolcsóbban (Amiss, 1988, 237. o.; Macharia, 1992). Az etnikai elkülönítés valójában azt célozta, hogy megvédjék az európai lakosságot a trópusi betegségektől. Az informális telepek, nyomornegyedek kialakulása tehát már akkor megkezdődött, ugyanis nemcsak a város jobb adottságú területeiről szorították ki a kenyaiakat, akik így a megfelelő infrastrukturális ellátást nélkülöző, rossz minőségű szállásokra kényszerültek, de az 1915-ös földtörvény a földbirtok tulajdonlásától is eltiltotta őket – és nemcsak a jó adottságú mezőgazdasági területeken, hanem a városokban is. Így a munkalehetőségek közelében fekvő informális telepekre kényszerültek (Anderson és Mwelu, 2013).

Amikor Kenya függetlenné vált, és feloldották a beköltözési korlátozást, nagy tömegek kezdtek az aszályal, esetenként gyenge minőségű földterülettel és főleg a munkalehetőség hiányával küzdő vidéki területekről a városokba – elsősorban Nairobiba – áramolni, ahol több esélyt láttak a boldogulásra (K'Akumu és Olima, 2007). A kormánynak azonban a rohamos urbanizáció kezelésére nem volt sem megfelelő fejlesztési stratégiája, sem pedig a megnövekedett lakásigény kielégítéséhez elegendő anyagi forrása, így az emberek saját maguk építettek hajlékokat a rendelkezésükre álló alapanyagokból (Government of Kenya, KENSUP, 2005). Ezzel tovább szaporodtak a nyomornegyedek.

Az első elnök, Jomo Kenyatta (1964–1978) vezette kormány idején a számos jogi, adminisztratív, kormányzati kihívást jelentő szabályozatlan növekedést és az informális telepek burjánzását az 1930-as közegészségügyi törvényhez való visszatéréssel kezelték, ami a gyakorlatban a nyomornegyedek ledózerolását jelentette (Macharia,



1992). Az 1960-as években azokra ugyanis a városok sötét foltjaiként, a fejlesztést gátló tényezőkként tekintettek (Lewis, 1959; Clinard, 1966; Juppenlatz, 1970). Az első hivatalos lakáspolitikai irányelv 1966–67-ben született, és hosszú távú célként a mindenki számára megfelelő lakhatási körülmények biztosítását határozta meg, s a támogatott állami lakások építésének a szükségességét hangsúlyozta (Langford, Du Plessis és Stuart, 2006; Macharia, 1992; Nabutola, 2004; Okonkwo, 1998). Ám a gyakorlatban – visszaszámítva – inkább a függetlenné válás előtti megközelítés valósult meg, mivel az irányelv hivatkozási alapként szolgált az informális települések megsemmisítéséhez – hiszen azok a hatósági előírásoknak megfelelő lakásépítési beruházások szempontjából akadályt jelentettek (Okonkwo, 1998; Langford, Du Plessis és Stuart, 2006).

A helyzet az 1970-es években is csak kismértékben változott. Sőt, az 1978-ban, Kenyatta halála után hatalomra került Daniel arap Moi elnök is az elődjéhez hasonlóan járt el a nyomornegyedekkel szemben, és a számos javaslat ellenére sem módosított a függetlenedés idején kidolgozott alkotmányon, amelyben az emberi jogok – köztük a lakhatáshoz való jog – nem igazán hangsúlyosan jelentek meg (Omenya és Huchzermeyer, 2006). A tömeges kilakoltatásokat és dózerolásokat azonban a nemzetközi közvélemény egyre inkább rossz szemmel nézte. Nairobi ugyanis akkorra már a térségben a nemzetközi szervezetek és NGO-k központjává vált, valóságos „humanitárius hub” lett, így az általuk gyakran hangoztatott fogalmak (a megfelelő lakhatás és az általános emberi jogok) a kelet-afrikai országban is fokozatosan a szakpolitikai diskurzus részévé váltak. Így aztán a külső nyomás hatására a probléma kezelését a dózerolás helyett egyre inkább a nyomornegyed-fejlesztésben látták (UN-HABITAT, 2014).

A megnövekedett lakhatási igény kielégítésének a kihívása azonban az 1980-as években sem csökkent. A Világbank és az IMF strukturális kiigazítási programjainak (*Structural Adjustment Programs*, SAPs) következtében ugyanis jelentősen nőttek a társadalmi egyenlőtlenségek, és fokozódott a szegénység, mivel az SAP-k az állam visszavonulását írták elő a szolgáltatások és a támogatások nyújtása terén



(Otiso, 2003). Az 1980-as és 1990-es évek tömeges kilakoltatásai és dózerolásai után, nagyjából az ezredforduló óta viszont a szegényeknek kedvezőbb állami hozzáállás jellemezte és jellemzi a nyomornegyed-probléma kezelését Kenyában (Muranguri, 2011; Githira, 2016). Ebben nagy szerepet játszott a nemzetközi narratíva befolyása, valamint az a felismerés, hogy a nyomornegyedek fizikai megsemmisítése csak tüneti „kezelése” a fennálló problémának. Mark Anderson és Keziah Mwelu arra a megállapításra jutott, hogy döntően a globális aggodalmak és a Világbank, valamint az ENSZ Habitatnak a „nyomornegyedek nélküli városok” megteremtését célzó 1999-es felhívása indította arra Kenya kormányát, hogy a gomba módra szaporodó nyomortelepek kérdésére végre megfelelő választ adjon (Anderson és Mwelu, 2013).

2000-ben az ENSZ tagországai kidolgozták és elfogadták a millenniumi fejlesztési célokat (*Millennium Development Goals*, MDGs), s 2020-ra elérendő célként tűzték ki, hogy legalább 100 millió, nyomornegyedben lakónak jelentősen javuljanak az életkörülményei (*Millennium Development Goals Indicators. The Official United Nations Site for the MDG Indicators*, 2008, 7. d cél). Az aláírók között ott volt Kenya is. Részben ennek hatására, 2001-ben Moi elnök és az ENSZ Habitat akkori ügyvezető igazgatója, Anna Tibaijuka egy hivatalos találkozó keretében a kenyai lakhatási helyzet kihívásairól egyeztetett, majd 2003-ban előbb egyetértési megállapodást írtak alá, 2004-ben pedig hivatalosan is elindították a kenyai kormány és az ENSZ Habitat együttműködésében megvalósuló, hosszú távú nyomornegyed-fejlesztési programot, a KENSUP-ot (UN-HABITAT, 2008).

Kenya szemléletváltása és törekvései a jogszabályi környezet alakulásában és a stratégiai tervdokumentumokban is tükröződnek. Harminchét év után, 2004-ben végre felülvizsgálták a nemzeti lakáspolitikai irányelvet; az új változat az eredetihez hasonlóan a romló lakáshelyzetre és a lakáshiány problémájára kívánt megoldást találni, elsősorban a városokban. Ám ez alkalommal ezt az alacsony és közepes jövedelműek számára biztosítandó lakások építésével, a nyomornegyedek, informális telepek lakhatási körülményeinek a javításával





és az albérlési rendszer ösztönzésével akarták elérni. Számszerűsítve ez azt jelentette, hogy éves szinten 150.000–300.000 új lakás építést tűzték ki célul. Ezenkívül a lakhatási problémák kezelése érdekében olyan meghatározó intézményeket hoztak létre, mint a Nemzeti Lakásvállalat, a Lakásfejlesztési Alap vagy a Földért és Településért Felelős Minisztérium (Government of Kenya, 2004).

2007-ben a kormány kiadta a „kenyai vízió 2030” (*Kenyan Vision 2030*) című hosszú távú állami fejlesztési stratégiát, amelyben a lakhatási probléma kérdése is szerepel. A dokumentum szerint 2030-ra elérendő cél, hogy a városokban az emberek megfelelő lakhatási körülmények között, biztonságos környezetben éljenek (Government of Kenya, 2007).

A nyomornegyedek elterjedésének problémáival és az informális települések földjogaival kapcsolatos intézkedésekkel egy következő lépésként a 2009. évi nemzeti földpolitika foglalkozott. A törvény (Government of Kenya, 2009/a, 48. o.) a nyomornegyedek korszerűsítését, az illegális telepek által elfoglalt területek korszerűsíthetőségre vonatkozó értékelés készítését és a lakókkal való érdemi konzultációt javasolta. Ám a gyenge megvalósítási stratégiák következtében e törekvéseket nem sikerült a gyakorlatba ültetni (Obare, 2015).

2010-ben született meg Kenya új alkotmánya, amely minden állampolgár számára garantálja a „hozzáférhető és megfelelő lakhatáshoz”, valamint a higiénia észszerű normáihoz való jogot. A 43. cikkely elismeri továbbá a jogszerűen szerzett ingatlan és földterület tulajdonjogát, valamint határozottan kijelenti, hogy az állam egyetlen személyt sem foszthat meg a tulajdonától, és azonnali teljes ellentételezést ír elő kompenzációként az esetlegesen kárt vallottak javára (Government of Kenya, 2010).

A 2011-es nemzeti városfejlesztési irányelv átszervezte az addig korrupcióval, ellentmondásokkal és konfliktusokkal terhelt városfejlesztést. A törvény a városok fenntartható fejlődéséhez kívánt megfelelő keretet létrehozni, elsősorban olyan szakterületek megalkotásával, mint azok kormányzása és irányítása, városfinanszírozás, városi gazdaság, nemzeti és tartományi tervezés. A jogszabály továbbá



olyan, a nyomornegyedeket is érintő problémák megoldását célozta, mint a szociális infrastruktúra és szolgáltatások, a városi lakhatás, a biztonság és a katasztrófavédelem, a sebezhető társadalmi csoportok marginalizálódása (Obare, 2015).

A kenyai kormánynak, hogy a probléma orvoslására tett következő erőfeszítése a Lakhatási Minisztérium által 2012-ben készített nemzeti nyomornegyed-fejlesztési és megelőzési irányelv (*National Slum Upgrading and Prevention Policy*, NSUPP) tervezete volt (Government of Kenya, 2013, 4. o.). A dokumentum szerzői egy olyan átfogó nyomornegyed-fejlesztési és megelőzési törvényt javasoltak, amely az azokkal kapcsolatos beavatkozások alapja lehet. Továbbá olyan kérdések kezelését is szükségesnek tartották, mint a tulajdonjogi viszonyok rendezése, a megfelelő intézményi háttér kialakítása, a környezetvédelem, a tervezési és fejlesztési kontroll, a beavatkozások során valamennyi érintett érdemi bevonása (különös tekintettel a sebezhetőbb csoportokra), az infrastruktúra fejlesztése és fenntartása stb. (Government of Kenya, 2013). Ennek ellenére az átfogó nyomornegyed-fejlesztési törvényt mind a mai napig nem fogadták még el Kenyában, így a városokban megvalósuló fejlesztések továbbra is számos különböző, nem egyértelmű és nem hatékony jogszabály alapján valósulnak meg (Agayi és Serdaroglu Sağ, 2020).

A jelen írásban nem térünk ki bővebben az egyes jogszabályokra, azonban az előbbi rövid áttekintésből jól látható, hogy a kenyai kormánynak a nyomornegyedekhez való hozzáállása a gyarmatosítás óta nagyon sokat változott. Az erőszakos kilakoltatások és dózerolások helyett ma a leginkább sérülékenyek érdekeit szem előtt tartó megközelítés a cél; a nyomornegyedek fejlesztése, az ottani életkörülmények javítása, a legszegényebbek számára megfelelő lakhatás biztosítása többé-kevésbé általános vezérelv (Czirják, 2018). Ezt több nemzetközi egyezmény aláírásával és nemzeti jogszabályok megalkotásával is kifejezték az egyes kenyai kormányok. Igaz ugyan, hogy a hatékony beavatkozás egységes keretként szolgáló, átfogó nyomornegyed-fejlesztési törvény még nem született meg, valamint a fejlesztésre javasolt közterületekről történő kilakoltatás még mindig létező jelenség Kenyában, a tendencia mindenképpen bizakodásra adhat okot.



A következő fejezetben részletesen bemutatjuk, hogy e szemléletmód-változás egyik legjelentősebb eredménye és eszköze, azaz a kenyai nyomornegyed-fejlesztő program miként valósult meg, s mennyiben járult hozzá a legszegényebbek lakhatási problémájának a kezeléséhez.

## **A KENSUP program**

A KENSUP elindítását az ENSZ Habitat és Kenya kormányja kezdeményezte 2001-ben, az ország korábbi elnöke, Daniel arap Moi és a Habitat akkori ügyvezető igazgatója, Anna Tibaijuka találkozója után. A felek 2003-ban írták alá az egyetértési megállapodást, s a program 2004. október 4-én, a lakhatás világnapján indult el hivatalosan (UN-HABITAT, 2008). A KENSUP összesen nyolc projektet foglal magában, amelyek megvalósítási helyszíneit öt kenyai városban jelölték ki. Ezek: Nairobi, Kisumu, Mavoko, Mombasa és Thika.<sup>1</sup> E tanulmányban azonban a Kiberához, a Nairobiban lévő és a legnagyobb nyomornegyedhez kötődő projektekre térünk ki, az képezi az elemzésünk fókuszát.

A program célja a kenyai városok nyomornegyedeiben, informális telepein lakók és dolgozók életkörülményeinek a javítása. A hosszú távú program során multidiszciplináris, integrált megközelítést kívántak alkalmazni a komplex probléma kezelésére, azaz a lakhatási helyzet javítására, a bevételgenerálásra, a birtokjog biztonságának a megteremtésére, valamint a fizikai és szociális infrastruktúra biztosítására (UN-HABITAT, 2007). Mindez számokra lefordítva azt jelenti, hogy az eredetileg a KENSUP révén 2020-ra 5,3 millió városi nyomornegyedlakó életkörülményein szándékoztak javítani, s az ehhez szükséges költséget a folyamat elején összesen 884 milliárd kenyai shillingre, azaz kb. 13 milliárd dollárra becsülték (Government of Kenya, KENSUP, 2005). A program finanszírozására létre is jött a Kenyai Nyomornegyed-fejlesztés, Olcsó Lakhatás és Infrastruktúra Alap

---

<sup>1</sup> Fontos megjegyezni, hogy a kezdeti tervekben (UN-HABITAT, 2007; UN-HABITAT, 2008) szereplő öt város közül a Habitat 2014-es beszámolója már csak négyet említ. Thika kimaradt (UN-HABITAT, 2014).



(*Kenya Slum Upgrading, Low Cost Housing and Infrastructure Fund, KENSUF*), amelynek a költségvetése nemzetközi donorok – mint az ENSZ Habitat – és a kenyai állam befizetéséből áll össze (Anderson és Mwelu, 2013).

A program alapját az ENSZ Habitat, a kenyai kormány, a helyi hatóságok, az érintett közösségek, a civil szervezetek, valamint a magánszektor között megvalósuló, széles körű partnerség adja. A szereplők feladatai a következőképpen oszlanak meg:

- ENSZ Habitat: technikai segítségnyújtás, kapacitásfejlesztés, tanácsadás, dokumentálás, elemzés;
- kenyai kormány, helyi hatóságok: a program végrehajtása, folyamatok irányítása, menedzselése (pl. birtokjogi kérdések rendezése, a fejlesztéseknek kedvező jogi, intézményi és politikai keretrendszer megteremtése);
- civil szervezetek: a szakértelmükkel való közreműködés, a helyi közösségek mobilizálása (UN-HABITAT, 2007).

A program megvalósítása érdekében az – akkori nevén – Lakhatási Minisztériumon belül létrejött egy Nyomornegyed-fejlesztési Részleg (*Slum Upgrading Department, SUD*) mint a kivitelezésért felelős kormányzati szintű intézmény (Kenyan Commission on Human Rights, 2015). Míg a folyamat elején a Habitat és a kenyai kormány egyenrangú partnerként vett részt a tervezésben, az évek során a multilaterális szervezet teljes egészében átadta a programot a kelet-afrikai államnak (Scuggs, 2015). A nairobi kormány szerepvállalása mindenképp biztató, hiszen a döntéshozók egészen a közelmúltig szemet hunytak a nyomornegyedek, így az Afrika legnagyobb nyomornegyedeként számon tartott Kibera felett is, jóformán tudomást sem vettek a létezéséről – s így semmilyen városfejlesztési dokumentumban sem szerepelt (Fihlani, 2015). Kenya az ENSZ Habitat dokumentumaiban úgy jelenik meg, mint azon kevés afrikai kormányok egyike, amelyek elkötelezettek a nyomornegyedek fejlesztése mellett (UN-HABITAT, 2007/a).

A hosszú távú program sikeres megvalósítása érdekében még az elején kiválasztottak egy *pilot* projektet, hogy az annak végrehajtása során



megfogalmazott konklúziók, tapasztalatok a továbbiakban értékes tanulságokkal szolgálhassanak. Ez volt a kiberai integrált víz-, szanitációs és hulladékmenedzsmnt projekt (*Kibera Integrated Water, Sanitation and Waste Management Project*, a továbbiakban: K-WATSAN). A pilot kivitelezése a Soweto East elnevezésű *village*-ben, az egyik kiberai körzetben történt. A tapasztalataira épülve, szintén Soweto Eastben valósul(t) meg a második ilyen KENSUP-projekt, a kiberai nyomornegyed-fejlesztő kezdeményezés (*Kibera Slum Upgrading Initiative*). E két részprogram mellett egy harmadik, „a fiatalok képessé tétele” program (*Youth Empowerment Programme, Kibera and Mavoko*) is futott (UN-HABITAT, 2008). Ám mivel ez a – fiatalok képzését és a kedvezőbb munkaerőpiaci helyzetük megteremtését célzó – kezdeményezés nem tartalmaz infrastrukturális elemeket, így még most, néhány évvel az elindulása után a terepen nehezen vizsgálható, ezért azzal nem foglalkozunk ezen írás további részében.

Kísérleti helyszíneként tehát a közel húszezer fős Soweto Eastre esett a választás. Ennek oka az volt, hogy ott a nyomornegyed többi részéhez képest a tulajdonjogi viszonyok nagyjából tisztázottak, átláthatóak, továbbá optimális közúti hozzáféréssel rendelkeznek, etnikailag heterogén, „kozmpopolita” terület, viszonylag stabil belső „kormányzással”. Ráadásul már korábban is voltak olyan fejlesztési törekvések, amelyekhez a KENSUP releváns módon tudott csatlakozni (Mitra, Mulligan, Schilling, Harper, Vivekananda és Krause, 2017).

### *Kiberai integrált víz-, szanitációs és hulladékmenedzsmnt projekt (K-WATSAN)*

A Kibera legkeletibb részén, Soweto Eastben megvalósuló K-WATSAN projektet az egész nagyszabású nyomornegyedprogram „belépési pontjával” szánták, s annak során – hibrid megközelítésként – az érintettek bevonását, aktív részvételét biztosító közösségi szemléletet a „*top down*” (felülről vezérelt) megközelítéssel ötvözték – ami jelen esetben a folyamat döntéshozóinak és forrásainak az összekapcsolását jelentette az érintettekkel (Meredith és MacDonald, 2017).



A kezdeményezés – az explicit célkitűzések mellett – a helyiek bizalmának a megnyerését, a hosszú távú program melletti elkötelezettségét volt hivatott betölteni (Meredith és MacDonald, 2017). Erre azért volt szükség, mert az addigi, kudarcral végződött kenyai nyomornegyed-fejlesztési beavatkozások miatt jellemzően bizalmatlanság övezi az ilyen jellegű fejlesztéseket. Ám a sikeres megvalósításhoz elengedhetetlen az érintettek támogatása, mi több, az aktív részvétele – ahogyan erre többször is felhívta a figyelmet a Habitat (UN-HABITAT, 2007/a; UN-HABITAT, 2008; UN-HABITAT, 2014; Meredith és MacDonald, 2017).

A K-WATSAN integrált beavatkozás a víz és szanitáció, a csatornázás, a hulladékgyűjtés, a fizikai elérhetőség, a biztonság és a kapacitásfejlesztés területén kívánta javítani a Soweto East-beliek életkörülményeit, azok aktív részvételével. A helyiek bizalmának a megnyerése, elköteleződése révén a „belépési pont” előkészítette a terepet egy, a negyedben megvalósuló nagyszabású lakásépítési beruházás – a kiberai nyomornegyed-fejlesztő kezdeményezés (*Kibera Slum Upgrading Initiative*, KSUI) – számára, egyúttal javította azok életkörülményeit is, akik az utóbbiból kimaradtak (Meredith és MacDonald, 2017).

Az eredeti tervek szerint 2005 novemberében induló, 318.000 dolláros költségvetésű kezdeményezés (UN-HABITAT, 2014) a program kereteit újradefiniáló 2008-as Habitat-stratégiában (UN-HABITAT, 2008) már egy 2007. január és 2009. január között megvalósuló projektként szerepelt, amelynek a költségét 579.684 dollárban határozták meg. A program végül némi késés, valamint a helyiek visszajelzését figyelembe vevő fejlesztési bővítés – nevezetesen egy feltáró út építése – következtében csak 2010-ben fejeződött be, összesen 1,05 millió dolláros ráfordítással (UN-HABITAT, 2014).

A kiinduló helyzet feltárása 2001-ben kezdődött meg, a Nairobi helyzetelemzés című dokumentummal (Syagga, Mitullah és Karirah-Gitau, 2001), amit 2004-ben a Részvételi városi értékelés című munka követett, amelynek készítése során Kibera mind a tizenhárom negyedében vizsgálat folyt – közösségi részvétellel, a helyi életkörülmények feltárása érdekében (KENSUP – UN-HABITAT 2004). Soweto



East village-ből összesen 153 fő vett aktívan részt a felmérésben, akik közül huszonkilencen a későbbi műhelymunkákba is bekapcsolódtak (Meredith és MacDonald, 2017). 2006-ig további fontos elemzések készültek, és a stratégia is megszületett (UN-HABITAT, 2014).

Az alulról jövő kezdeményezést és a felülről vezérelt folyamatot ötvöző hibrid projekt egyik fontos – ha nem a legfontosabb – intézménye a 2004-ben, a Földügyi és Lakhatási Minisztérium (*Ministry of Lands and Housing*) által létrehozott Települési Végrehajtó Bizottság (*Settlement Executive Committee, SEC*) volt (Ministry of Lands and Housing, 2004). Az érintett közösség formális részvételét biztosító testület 18 tagból állt, köztük a helyi közösségi alapú szervezetek (CBO-k), civil szervezetek (NGO-k), vallási közösségek képviselői, bérlők, épülettulajdonosok, valamint a döntéshozói oldal több szereplője – mint például a Nairobi Városi Tanács projektvégrehajtó egysége (SPIU) –, az ENSZ Habitat és a Nairobi Víz és Csatornázási Társaság képviselői (Meredith és MacDonald, 2017).

A SEC legfontosabb feladata az volt, hogy egységet teremtsen az érintettek és a döntéshozók között, valamint biztosítsa, hogy a nyomornegyedben élők igényei, visszajelzései a projekt teljes időszakában eljuttanak a döntéshozókhoz, akik azokat – az ígéretük szerint – majd figyelembe is veszik (Ministry of Lands and Housing, 2004). Ez az intézményi forma a nyomornegyed-fejlesztés területén egyedülállónak számít, és a KENSUP innovatív módszertanának kiemelkedő pontjaként értékelik (UN-HABITAT, 2014). Ugyanakkor a működés során akadtak vele problémák, ami a közösség részéről elégedetlenséget és némi bizalmatlanságot váltott ki. A tagok bekerülése, a választási folyamat ugyanis átláthatatlan volt, továbbá nem került sor újraválasztásra, rotációra, ami a demokratikusabb részvételt biztosította volna (UN-HABITAT, 2014). Ezzel együtt a SEC ellátta a funkcióját, eredményesen képviselve az érintettek álláspontját.

A fejlesztések előkészítésének a következő fontos lépése 2006 februárjára esett, amikor is egy közösségi érzékenyítő műhelymunka zajlott, amelynek a célja a projekt által érintett valamennyi szereplő – többek között a KENSUP titkársága, a SEC, a Nairobi Városi Tanács,



a Nairobi Víz és Csatornázási Társaság, az ENSZ Habitat – megszólítása, a szerepek és a felelősségi körök tisztázása (UN-HABITAT, 2014), valamint a pénzügyi akciótervvel kapcsolatos megegyezés volt (Meredith és MacDonald, 2017). A műhelymunka eredményeként az elsődleges prioritásként a helyi közösség jobb fizikai megközelíthetőségét, egy feltárási út építését azonosították, ami nem szerepelt a korábbi tervekben. Az út építésének a projektbe történt beemelése jól demonstrálta a K-WATSAN adaptív megközelítését (Meredith és MacDonald, 2017) és a SEC hatékony működését – minthogy eredményesen tudta közvetíteni a helyi lakosok igényeit. A 2010-re megvalósult K-WATSAN-projekt részeként történt fejlesztések – esővíz-csatornák és összesen hét közösségi szanitációs létesítmény építése, a kis léptékű, háztól házig megvalósuló hulladékgyűjtési és újrahasznosítási szolgáltatások megvalósítása – révén sikerült a közhigiéniai állapotokon javítani. A negyeden belül kialakítottak egy alacsony forgalmú utat és a hozzá tartozó járdát, amely a gyalogosan vagy biciklivel közlekedők igényeit elégíti ki, ami javította a helyi közösség fizikai elérhetőségét. A negyedet alkotó ezer háztartásnak a Kenya Power and Lighting Company segítségével az elektromos hálózatra való csatlakozás lehetőségét is biztosították. Létrehoztak egy közösségi és ifjúsági központot, amely a közösségépítő funkciója mellett egészségügyi szolgáltatásokat is biztosít a helyi gyermekek és várandós anyák számára. Nem infrastrukturális jellegű fejlesztések is folytak, nevezetesen a helyi közösség tagjainak a képzése, amelynek eredményeképpen a kivitelezésben – útépités, szilárd hulladék kezelése stb. – és a fenntartásban ők is hatékonyan tudtak, tudnak részt venni (UN-HABITAT, 2011).

A projekt megvalósulása után az ENSZ Habitat megbízásából az érintettek körében széles körű vizsgálat zajlott, amelynek a célja az volt, hogy felmérje, az emberek életét milyen módon befolyásolták a fejlesztések, és hogyan viszonyulnak a KENSUP folytatásához. A felmérés egyértelmű eredménye az lett, hogy a K-WATSAN maradéktalanul teljesítette a célkitűzéseit, ugyanis jelentős mértékben javította a helyiek életminőségét, az aktív részvétel, valamint a megvalósítás sikerének köszönhetően pedig az emberek többsége optimista a





KENSUP további elemeinek a megvalósításával kapcsolatosan (Merredith és MacDonald, 2017). Mindez szemléletesen bizonyította, hogy az ENSZ által is hangsúlyozott közösségi részvétel kulcsfontosságú a sikeres nyomornegyed-fejlesztéshez.

*Kiberai nyomornegyed-fejlesztő kezdeményezés*  
(Kibera Slum Upgrading Initiative, *KSUI*)

A K-WATSAN projekt tehát „bemeneti pontként” készítette elő a folytatást, a KSUI-t, amely a Soweto East negyedben található viskók ledózerolását és az ott élők számára új lakóépületek létesítését jelentette. A kezdeményezés első fázisa 2002 és 2004 között valósult meg. Ennek során elkészült a célterület társadalmi-gazdasági feltérképezése, helyzetelemzése. Megtörtént az érintett lakossággal való kapcsolatfelvétel, valamint a megvalósításhoz szükséges intézményi keretrendszer felállítása. Az ehhez a projektemelhez rendelt 410.000 dollárból 240.000-et a Cities Alliance, 110.000-et az ENSZ Habitat, 60.000-et pedig Kenya kormánya állt (UN-HABITAT, 2007/b). Kibera Soweto East negyedét négy zónára (A, B, C, D) osztották, és a Földügyi Minisztérium vezetésével 2004–2005 során lezajlott a háztartások számbavételezése. A folyamat a Kenyai Nemzeti Emberi Jogi Bizottság (*Kenyan National Commission on Human Rights*, KNCHR) beszámolója szerint az érintett közösség és egyéb szereplők részvételével zajlott, és azzal egyidejűleg számos, a nyilvánosság érzékenyítését szolgáló fórumot is tartottak (Kenyan Commission on Human Rights, 2015).

A számbavétel során a bérlőkről és az épülettulajdonosokról gyűjtöttek kulcsinformációkat, s azokat a *Master Register*ben rögzítették. Ez az adatbázis tartalmazza például a háztartás fejének a nevét, a vele együtt élők nevét, a személyazonosító okmányaik számát és a legközelebbi rokonaikat. A családfők a számbavételezést követően egyedi azonosító kártyát kaptak, amin a nevük, az arcképük, az épület azonosító száma és a háztartásban élők száma szerepelt, az egyéb személyes adataik mellett (Kenyan Commission on Human Rights, 2015).



A folyamat során Kibera Soweto East negyedében összesen 19.318 főt számláltak meg; közülük 16.899 volt bérlő, 2419 pedig épülettulajdonos. Az A zónában összesen 6377 fő lakott a felméréskor (Kenyan Commission on Human Rights, 2015). A projekt gördülékeny megvalósítása érdekében az érintett lakosság és a Lakhatási Minisztérium egyetértési megállapodást írt alá, amelyben a helyiek vállalták, hogy az építési munkálatok idejére átköltöznek a számukra kijelölt helyszínre, majd az új házak elkészültekor az A zóna épületeibe, ahol a lakbért minden hónap 10-éig megfizetik. A kiválasztott finanszírozási szisztéma értelmében a fizetendő bérleti díj a lakáshitel törlesztőrészelete, vagyis végül az újonnan épült otthonok tulajdonosaivá válhatnak (Kenyan Commission on Human Rights, 2015; Vasa, 2020). A KNCHR jelentése szerint az új lakások árát a helyiekkel folytatott konzultáció eredményeként alakították ki – a gazdasági helyzetük miatt mélyen a piaci árak alatt. Egy egyszobás lakás árát 600.000, a kétszobásét 1 millió, a háromszobásokét pedig 1,35 millió kenyai shillingben (KSh) határozták meg (2015-ben 1 KSh 0,01 USD-t ért). A törlesztés időtartamára 25 évet határoztak meg, 3%-os kamattal. A lakásra jogosultság egyik feltételeként a teljes vételár 10 százalékának mint előlegnek a kifizetését határozták meg (Kenyan Commission on Human Rights, 2015).

Soweto East lakóinak a projektbe történő bevonása érdekében több intézményt is létrehoztak a részvételükkel. Időben az első, akárcsak a K-WATSAN esetében, a Települési Végrehajtó Bizottság (Settlement Executive Committee, SEC) volt, amely a Soweto East A zóna esetében 17 tagból állt, akik egyrészt a területen élőket, az ott dolgozókat, másrészt a területileg illetékes közigazgatási szerveket képviselték. A bizottság az előkészületi munkálatok folyamán, a helyiekkel folytatott konzultációk révén, 2004-ben alakult meg. A SEC feladata a közösség megszólítása és a projektben való részvétele érdekében történő mozgósítása, valamint a helyiek és a megvalósító szervezetek közötti kapcsolattartás volt (Kenyan Commission on Human Rights, 2015).

A másik fontos intézmény a Lakhatási Minisztérium által 2007-ben létrehozott Lakásszövetkezet volt. Soweto East mind a négy zónájában létrejött egy ilyen szervezet, amelynek a célja, hogy segítse az



érintett lakosságot abban, hogy az új lakások tulajdonosaivá válásuk érdekében tudják mobilizálni a forrásait. Az A zóna Lakásszövetkezetébe 2015-ig 1766-an léptek be, akik összesen 147.675.306 kenyai shillinget gyűjtöttek a regisztrációra, a tőke megosztásra, a megtakarításra és a kamatokra (Kenyan Commission on Human Rights, 2015).

A lakosok ideiglenes tartózkodási helyeül eredetileg egy Kiberától 23 kilométerre, az Athi folyó mentén fekvő területet választottak, ám végül Kibera területi parlamenti képviselője, Raila Odinga közbenjárásának köszönhetően elfogadták a helyi lakosok tiltakozását, és az átmeneti szálláshelyeket Lang'atában, Kiberától 7 km-re délnyugatra építették fel (Fernandez és Calas, 2011). Az ideiglenes áttelepítés első üteme során, 2009-ben, az A zóna 6288 lakójából ötezren (1200 háztartás) költöztek be a 17 háztömbnyi ötemeletes épületbe (Fernandez és Calas, 2011). A többiek alternatív szálláshelyen telepedtek meg: Soweto East más zónáiban (Kenyan Commission on Human Rights, 2015).

A Lang'atában elfoglalt átmeneti szállások infrastrukturális tekintetben mindenképpen fejlődést jelentettek az érintettek számára, hiszen a jó minőségű lakások megfelelő higiéniés viszonyokat és biztonságot nyújtottak. Ennek ellenére – vagy inkább emiatt – a beköltözésük után komoly strukturális problémák kerültek napvilágra. Az egyik ilyen a megfizethetőség kérdése volt. Az ideiglenes lakók panasa szerint a kormány nem vonta be őket a bérleti díjak meghatározásába (Anderson és Mwelu, 2013). Egyes források arról számolnak be, hogy a lakbérük nagyjából megegyezett a korábbi kiberai árakkal (Mitra *et al.*, 2017), ám a – formális – közműszolgáltatások díja meghaladta a korábbi, informálisan nyújtott vagy egyáltalán nem létező közműszolgáltatások használatának az összegét. A villanyért havi 300, a vízért pedig 200 KSh-t kellett fizetniük az ott élőknek (Fernandez és Calas, 2011, 6. o.).

Más források magának a lakbérnek is a jelentős növekedéséről számoltak be: míg átlagosan havi 500 KSh-t kellett fizetniük a bérlőknek egy kiberai szobáért, Lang'atában ez az összeg 3000 KSh-re emelkedett – a rezsivel együtt (Fernandez és Calas, 2011, 6. o.) –, vagyis a lakhatási költség a hatszorosára nőtt. Figyelembe véve, hogy Soweto



East lakosságának kétharmada nem rendelkezik formális munkaviszonnyal, ez a nagymértékű árnövekedés számottevő anyagi kihívást jelentett számukra (Fernandez és Calas, 2011, 6. o.). Ráadásul a helyieknek a Lakásszövetkezeten keresztül félre is kellett tenniük, hogy az új lakásuk előlegét ki tudják fizetni, ami tovább növelte az anyagi terheiket (Mitra *et al.*, 2017).

A lakhatási költségek növekedésével egy időben viszont sok érintett bevétele csökkent vagy veszélybe került, mivel a költözés miatt ellehetetlenült az addigi üzleti kapcsolati hálózatuk (Mitra *et al.*, 2017). A döntő többségük ugyanis kényszer-mikrovállalkozóként különböző portékákat árul vagy nyújt valamilyen szolgáltatást a nyomornegyed forgalmasabb helyszínein. A vevők is általában az alacsony jövedelműek köréből kerülnek ki. Az átköltözésükkel ezt a vevőkört veszítették el – esetenként az üzleti létesítményükkel egyidejűleg. Ha a gazdasági tevékenységüket továbbra is Kiberán belül kívánták folytatni, ahhoz többet kellett utazniuk, ami tovább növelte a kiadásaikat (Agayi és Serdaroğlu Sağ, 2020).

A gazdasági kitettségüket fokozta a lakhelyhez kötődően létrejött szociális hálózatuk elvesztése (Mitra *et al.*, 2017). A szomszédokkal, rokonokkal való szoros kapcsolat ugyanis a kölcsönös segítségnyújtás révén fontos biztonsági hálóként funkcionál a nyomornegyedek lakói számára. Ám a költözés szétzilálta az addigi közösségeket, s azok újjáépülése hosszú időbe telik. A felvetődött problémák megoldásaként sokan visszaköltöztek Soweto East más részébe, és a Lang'ata-beli átmeneti lakásukat illegálisan bérbe adták. Az oda beköltöző új emberek azonban már jellemzően nem kiberai lakosok, hanem olyan magasabb társadalmi státuszú személyek, akik például saját autóval rendelkeznek, és Nairobi bevásárlóközpontjaiban vásárolnak – így a Lang'atában élő Soweto East-i lakosok által ott folytatott mikrovállalkozások fennmaradásához sem járulnak hozzá (Mitra *et al.*, 2017).

A KSUI eredeti tervei szerint a lakók átköltözése után egyből megkezdődött volna az üressé vált Soweto East A zóna viskóinak a lebontása. Ám a folyamat egy bírósági ügy miatt három évet csúszott. A viskók tulajdonosainak egy csoportja ugyanis 2009-ben keresetet nyújtott



be a Legfelsőbb Bírósághoz, mert nem akarták, hogy a bevételi forrást jelentő épületeiket kompenzáció nélkül lebontsák (Government of Kenya, 2009/b). A bíróság végül elutasította a keresetet, és 2012. március 6-án megkezdődhetnek az építési munkálatok Soweto East A zónájában, ahol aztán 822 lakás épült fel, továbbá 245 kereskedelmi stand, egy többfunkciós központ, valamint a kapcsolódó közművek, infrastrukturális elemek is elkészültek (Kenyan Commission on Human Rights, 2015).

A Lakhatási Minisztérium 2014 júliusában 1591 jogosultnak küldte ki a jelentkezési lapot, amelyen arról kellett nyilatkozni, hogy mekkora lakást szeretnének bérelni vagy megvásárolni. A lakáshoz jutáshoz az alábbi kritériumoknak kellett megfelelniük a jelentkezőknek:

- az adott személy korábban is Soweto East A zónájában lakott, így szerepel a 2004–2005-ös összeírás adatbázisában;
- rendelkezik a számbavétel során kapott azonosító kártyával;
- a Kibera Soweto East „A” Lakásszövetkezet tagja (nem kötelező feltétel);
- a lakás teljes vételárának 10 százalékát kifizette előlegként;
- amennyiben Lang’atában lakik egy átmeneti szálláshelyen, nincs lakbértartozása;
- minden háztartás csak egyetlen újonnan épített lakást kaphat (Kenyan Commission on Human Rights, 2015).

2016 márciusában, a Nyayo Nemzeti Stadion és Kosárlabda Arénában sorsolták ki a jogosultak számára a konkrét ingatlant. A KSUI keretében megvalósított újjáépítés első ütemének lezárása, vagyis az új építésű lakások kulcsainak az ünnepélyes átadására 2016. május 5-én történt meg (Kenyan Commission on Human Rights, 2015). Az ünnepség után nem sokkal a kormány bejelentette, hogy a projekt második ütemét, a B zóna megújítását két éven belül megvalósítják, s annak keretében 3072 lakás épül, 6,5 milliárd KSh értékben (*Nairobi News*, 2016).



## *A K-WATSAN és KSUI projektek értékelése*

A 2004-ben indult kenyai nyomornegyed-fejlesztő program 2020-ig összesen 5,3 millió városi nyomornegyedlakó életkörülményeinek a javítását tűzte ki célul. A hosszú távú program megvalósításának a „zászlóshajója” Kibera volt, ahol két, egymásra épülő projekt valósult/valósul meg. A „bemeneti pontként” a kiberai integrált víz-, szanitációs és hulladékmenedzsmen projekt (K-WATSAN) szolgált, amelynek egyik célja az volt, hogy a víz és szanitáció, a csatornázás, a hulladékgyűjtés, a fizikai elérhetőség, a biztonság és a kapacitásfejlesztés területén javítsa a Soweto East-beliek életkörülményeit. Másrészt az érintettek aktív bevonása révén egy olyan hibrid módszertan megvalósítására törekedett, amelyben hatékonyan ötvöződik a döntéshozók felülről történő irányítása (*top down* megközelítés) az érintettek aktív részvételével (*bottom up* megközelítés) (Meredith és MacDonald, 2017). A fejlesztési folyamat végét – azaz a „kimenetet” – a kiberai nyomornegyed-fejlesztő kezdeményezés, a KSUI jelentette, amely – a K-WATSAN által kikísérletezett közösségi módszertanra építve – Soweto East negyed szisztematikus újjáépítését szolgáltatta, illetve szolgálja. Az eredeti tervek szerinti céldátumot ugyanis nem sikerült tartani, s 2020-ra Soweto East újjáépítésének csak az első üteme fejeződött be – a négyből.

Az ENSZ Habitat által végzett hatásvizsgálat eredményei alapján (UN-HABITAT, 2014) kijelenthető, hogy a K-WATSAN 2010-re sikeresen megvalósította a kitűzött céljait: az érintett közösség aktív bevonásával sikerült javítani a helyiek életkörülményeit az olyan kisebb léptékű fejlesztésekkel, mint az esővízcsatornák, a szanitációs létesítmények építése, a háztól házig megvalósuló hulladékgyűjtési rendszer kialakítása vagy a feltáró út építése (UN-HABITAT, 2011). A közösség bevonásának az egyik legfontosabb intézménye a Települési Végrehajtó Bizottság, a SEC volt, amelyben az érintett lakosság és a projekt döntéshozói is képviselték magukat, így biztosították, hogy a nyomornegyedben élők igényei, visszajelzései a projekt teljes időszakában eljussanak a döntéshozókhoz, s ők azokat figyelembe is vegyék (Ministry of Lands and Housing, 2004). Habár a bizottság



működését néhány kritika is érte, a szerepét alapvetően betöltötte, hiszen a helyiek igényeit meghallgatták, így a fejlesztésbe egy olyan elem is belekerült, amely az előzetes terveknek nem képezte részét: a feltáró út megépítése. A projekt sikerességét jelzi továbbá, hogy a Habitat hatásvizsgálata szerint a megkérdezettek körében jelentősen nőtt a KENSUP iránti elköteleződés, az emberek többsége optimistán állt a program további megvalósításához (UN-HABITAT, 2014).

A projekt igazolta azt is, hogy az érintettek érdemi és aktív bevonása – a felmerülő nehézségek ellenére is, hiszen sok energiát és időt vesz igénybe – lehet a sikeres nyomornegyed-fejlesztés egyik kulcsa (Meredith és MacDonald, 2017). A KSUI bizonyos tekintetben a K-WATSAN projekttel párhuzamosan futott, mivel a helyzetelemzés már 2002–2004 között elkezdődött. Az eredeti elképzelések szerint a K-WATSAN módszertanára építve, az érintett közösség érdemi bevonásával valósult volna meg, ám e tekintetben a projektet sok kritika érte. Bár a KSUI esetében is létrejött egy SEC, amelyben a helyi közösség képviseltethette magát, a projekt közelebbi vizsgálatai az érdemi bevonás hiányát tárták fel.

### *Strukturális hibák, kétséges jövő*

Az Amnesty International által 2009-ben, Soweto East lakói körében végzett interjúkból azonban kiderült, hogy a projektbe a helyieket mégsem vonták be megfelelőképpen, így amellett, hogy a tényleges igényeik, a meglátásaik nem épülhettek be kellően a tervekbe, sok esetben nem is jutottak hozzá olyan alapvető információkhoz, mint a lakhatási költségek alakulása, az új házak építési tervei vagy az ideiglenes szállásra történő áttelepítéssel kapcsolatos részletek. Meglátásuk szerint a döntési folyamatok felülről vezéreltek voltak, és ők csak a végeredményről értesülhettek – sok esetben arról is későn (Fernandez és Calas, 2011, 3–4. o.).

Az érintett közösségnek a tervezési folyamatból való kihagyása több problémát is okozott. A Lang'atába történt áttelepítés legjobb esetben is csak félsikernek tekinthető. Mert bár a lakók elérték, hogy



Kiberától ne 23 km-re kelljen költözniük, az új helyszín kiválasztása nem a társadalmi-gazdasági igényeik, szükségleteik felmérése alapján történt, sokkal inkább a rendelkezésre álló terület volt a meghatározó (Agayi és Serdaroğlu Sağ, 2020). Igaz, hogy e tekintetben a kormány lehetőségei korlátozottak voltak, az érintettek érdemi bevonásával azonban lehetett volna olyan áthidaló megoldásokat találni, amelyek segíthették volna a gazdasági boldogulásukat az új helyszínen is. Ráadásul mivel az átmeneti szállások bérleti díját az ő igényeik, anyagi helyzetük figyelembevételével alakították ki, a megemelkedett költségeket sokan nem tudták megfizetni, ezért Soweto East más részére költöztek vissza, s közben az átmeneti lakásukat illegálisan bérbe adták. Hasonló probléma vetődött fel az új lakások építése kapcsán is: a 822 új otthonba beköltözésre jogosult családok több mint fele adta el vagy adta ki a lakását az átadás után, mivel a bérleti díj vagy a havi törlesztőrészlet túl magas volt számukra (Agayi és Serdaroğlu Sağ, 2020; Vida, Spaller és Vasa, 2021).

Mindezek következtében egyetértünk Rosa Amelia Flores Fernandezdel és Bernard Calasszal, akik a 2011-es tanulmányukban úgy fogalmaztak, hogy „nincs bizonyíték arra, hogy a KSUI eljárása során integrálta volna a program korábbi [azaz a K-WATSAN] tapasztalatait, ajánlásait” (Fernandez és Calas, 2011, 9. o.), ami a projekt több pontján sikertelenséghez is vezetett. Ráadásul a KSUI egy komplex problémára csak egyoldalú választ adott. A nyomornegyedek – a település egészéhez hasonlóan – három dimenzióból állnak: társadalom, gazdaság, valamint (épített és természeti) környezet. Ezek szoros kölcsönhatásban vannak egymással. Ám a beavatkozás csak az épített fizikai környezetre fókuszált, és nem vette figyelembe az emberek megélhetési lehetőségeit jelentő gazdasági, sem pedig a biztonsági hálóként funkcionáló társadalmi dimenziót, s ezzel aláásta a sikeres megvalósítást és annak fenntarthatóságát. Hiszen a megnövekedett lakhatási költségek miatt éppen a KENSUP célcsoportja, a mélyszegénységben élő, legelesettebb társadalmi réteg szorult ki. Ráadásul a kiszolgáltatottságuk még fokozódott is, mivel az átköltöztetések miatt megszűntek a lakókörnyezetükben kialakult kapcsolatrendszereik,





amelyek korábban a kölcsönös támogatás révén bizonyos szintű szociális biztonságot jelentettek számukra. Ennek „kártékony hatását pedig fel sem lehet mérni” (Fernandez és Calas, 2011, 9. o.).

## Összegzés

A jelen írás a kenyai nyomornegyed-fejlesztő program (KENSUP) hatásait, eredményeit átfogóan vizsgáló kutatás újabb eleme, amellyel a célunk az volt, hogy a nagyszabású program tanulságai levonásával olyan gyakorlati tanácsokat tudjunk megfogalmazni, amelyek hozzájárulnak egyrészt a Magyar Máltai Szeretetszolgálat, másrészt a hazai nemzetközi fejlesztési együttműködési szcéna egyéb szereplői hatékonyabb nyomornegyed-fejlesztéséhez. Vizsgálatunk során a program Kiberában megvalósuló két elemére, a kiberai integrált víz-, szanitációs és hulladékmenedzsment projektre (K-WATSAN) és a részben arra épülő kiberai nyomornegyed-fejlesztő kezdeményezésre (KSUI) fókuszáltunk.

A tanulmányban a gyarmati időktől kezdve vizsgáltuk meg azt a szemléletmódbeli változást, amely az országnak a városaiban található nyomornegyedekkel kapcsolatos hozzáállásában, megoldási eljárásaiban tetten érhető. Ennek célja a KENSUP kontextusának, valamint annak a tendenciának az ismertetése volt, amelynek eredményeként a kelet-afrikai országban az ezredforduló után egy nagy volumenű nyomornegyed-fejlesztési program kezdődhetett. Azt találtuk, hogy a gyarmati időkben tapasztalt dózerolások, rombolások, kényszerű kitelepítések alkalmazásától a kétezres évek elejére a leginkább rászorulóknak szempontjait figyelembe vevő, a nyomornegyedekben uralkodó életkörülményeket fejlesztő megközelítés felé tolódott el a hangsúly. Mindez a szakpolitikai célkitűzésekben és jogszabályokban is tükröződik. Bár még mindig vannak e tekintetben hiányosságok, a KENSUP elindítása mindenképpen hatalmas eredménynek számít.

Írásunkban körüljártuk a KENSUP Kiberában megvalósult projektjeit, a K-WATSAN-t és a KSUI-t. A szakirodalom szintetizálásából kiderült, hogy a K-WATSAN a KSUI-nak utat készítő „bemeneti”



projektként sikeres teljesített mind a kiberai Soweto East village lakói életkörülményeinek a javítása, mind a helyiek aktív bevonása és a program melletti hosszú távú elkötelezése tekintetében. Ám a közösségi részvétel fontosságával kapcsolatos tapasztalataira a KSUI – az előzetes elképzelések ellenére – nem épített. A komplex problémát egyoldalú beavatkozással, infrastrukturális fejlesztéssel kívánta kezelni, a projekt felülről vezérelt volt, az érintettek igényei, ötletei nem jelentek meg benne. Ebből adódóan pedig olyan strukturális hibák kerültek a felszínre, amelyek a program céljainak tényleges elérését, illetve fenntarthatóságát kérdőjelezzik meg (Czirják, 2019). Mindazonáltal el kell ismerni a kenyai kormány mély elköteleződését a „nyomortelep-probléma” újragondolt, hathatós kezelése (*slum upgrade*) vonatkozásában. Ennek az összetett célnak az elérése érdekében számos fejlesztési és segélyezési együttműködés jött létre, amelyek közül kiemelhetők a 2020-ban alakult Kenyai Fejlesztési Vállalat (*Kenya Development Corporation*, KDC) nevű ernyőszervezet, a Kenya Vision 2030 program „telepi” elemei, az Afrikai Fejlesztési Bank projektjei és a több ezer telepfejlesztéssel foglalkozó helyi civil szervezet.

Mindezzel együtt számos további kérdés fogalmazódott meg, amelyekre a választ a terepen folytatandó megfigyelés és az érintett helyi lakosokkal, valamint a fejlesztésekben részt vevő szakemberekkel készített interjúk segítségével fogjuk tovább keresni. Többek között arra, hogy kik a Soweto East A zóna új lakói, hogyan változott a nyomornegyed más részeire visszaköltözni kényszerülők helyzete, mi az oka annak, hogy a közösségi bevonás nem valósult meg a KSUI esetében, és a kenyai kormány mennyiben látja eredményesnek a projektet. Reflektív munkánkat a magyar fejlesztési segélyezési programok hatásvizsgálatával folytatjuk, amelynek eredményeivel hozzájárulunk a térség és a szubszaharai afrikai városi szegregátumok jobb megértéséhez. Ennek az átfogó munkának az egyik fontos eleme a koronavírus-világjárványnak az utóbbiakra gyakorolt hatásának és az ott élő sérülékeny lakosság életkörülményeinek az elemzése, végső soron pedig a javítása (Tarrósy, 2020; Solymári, Kairu, Czirják és Tarrósy, 2022).



## Irodalomjegyzék

- Agayi, Collins Ouma és Serdaroğlu Sağ, Neslihan (2020). An Evaluation of Urban Regeneration Efforts in Kibera, Kenya Through Slum Upgrading. *International Design and Art Journal*, 2(2), 176–192.
- Amiss, Philip (1988). Commercialized Rental Housing in Nairobi, Kenya. In Carl V. Patton (szerk.), *Spontaneous Shelter: International Perspectives and Prospects*. Philadelphia, PA: Temple University Press (235–257. o.).
- Anderson, Mark és Mwelu, Keziah (2013). Kenyan Slum Upgrading Programs: KISIP & KENSUP. *Center for Global Healthy Cities*. A letöltés ideje: 2022. november 23. <http://healthycities.berkeley.edu/uploads/1/2/6/1/12619988/kenya.pdf>.
- Clinard, Marshall (1966). *Informal Settlements and Community Development: Experiments in Self-Help*. Cambridge: The Free Press.
- Czirják Ráhel (2015). Urbanizációs válság? Nyomornegyed-probléma London és Nairobi példáján. *Afrika Tanulmányok*, 9(3–4), 27.
- Czirják Ráhel (2018). A nyomornegyedekben rejlő lehetőségek. *Parola: Településeknek, Közösségeknek, Segítő szakembereknek*, 27(3), 8–11.
- Czirják Ráhel (2019). Community-Led Planning: The Key to Successful Slum Upgrading? *DEUROPE: Central European Journal of Tourism and Regional Development*, II(1), 164–181.
- Fernandez, Rosa Amelia Flores és Calas, Bernard (2011). The Kibera Soweto East Project in Nairobi. *Les Cahiers d'Afrique de l'Est / The East African Review*, 44, 1–13. A letöltés ideje: 2021. március 18. <http://journals.openedition.org/eastafrica/536>.
- Fihlani, Pumza (2015). Kenya's Kibera Slum Gets a Revamp. *BBC News*. A letöltés ideje: 2021. március 18. <http://www.bbc.com/news/world-africa-31540911>.
- Githira, Daniel (2016). Growth and Eviction of Informal Settlements in Nairobi. *University of Twente*. A letöltés ideje: 2022. november 23. <https://essay.utwente.nl/83895/1/githira.pdf>.
- Government of Kenya (2004). *Sessional Paper No.3 of 2004 on National Housing Policy for Kenya*. Nairobi: Government Printer.
- Government of Kenya (2007). *Vision 2030*. Nairobi: Ministry of Planning and National Development.
- Government of Kenya (2009a). *The National Land Policy, 2009*.
- Government of Kenya (2009b). *Petition 498*. The High Court of Kenya.



- Government of Kenya (2010). Constitution of Kenya. *The Kenya Law*. A letöltés ideje: 2022. november 23. <http://kenyalaw.org/kl/index.php?id=398>.
- Government of Kenya (2013). *Background Document: The National Slum Upgrading and Prevention Policy*. Nairobi: Government Printer.
- Government of Kenya, KENSUP Financing Strategy, 2005.
- Juppenthalz, Morris (1970). *Cities in Transformation: The Urban Squatter Problem of the Developing World*. St. Lucia, QLD: University of Queensland Press.
- K'Akumu, Owiti A. és Olima, Washington H. Asembo (2007). The Dynamics and Implications of Residential Segregation in Nairobi. *Habitat International*, 31(1), 87–99.
- KENSUP – UN-HABITAT (2004). A Study to Conduct Kibera Socio-Economic Mapping Participatory Urban Appraisal (PUA) Report on Main Findings Soweto East Village.
- Kenyan Commission on Human Rights (2015). A Report Submitted to the High Court of Kenya (Nairobi) by the Kenyan National Commission on Human Rights on the Implementation of Petition No. 304 of 2015. Allocation of Housing Units in Kibera Soweto East Zone 'A' – Redevelopment Project Under the Kenyan Slum Upgrading Programme. *KNCHR*. A letöltés ideje: 2022. november 23. <https://www.knchr.org/Portals/0/IDP%20Work/Kibera%20Housing%20Project.pdf?ver=2018-06-07-105134-690>.
- Kiss Judit (2019). Tényekkel a migrációs tévhitet ellen: gondolatok Szentés Tamás A nemzetközi migráció ügye a szélsőséges nézetek tükrében című előadása kapcsán. *Magyar Tudomány*, 180(1), 53–66.
- Langford, Malcolm, Du Plessis, Jean és Stuart, Rob (szerk.) (2006). *Listening to the Poor? Housing Rights in Nairobi, Kenya*. Genf: The Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE).
- Lewis, Oscar (1959). *Five Families: Mexican Case Studies in the Culture of Poverty*. New York, NY: Basic Books.
- Macharia, Kinuthia (1992). Slum Clearance and the Informal Economy. *The Journal of Modern African Studies*, 30(2), 221–236.
- Magutu, Jerry (1994). The Role of Informal Settlements in Housing the Urban Poor in Nairobi, Kenya. *Ekistics – the Problems and Science of Human Settlements*, 61(366–367), 206–213.
- Mcauliffe, Marie és Khadria, Binod (2020). *World Migration Report 2020*. A letöltés ideje: 2021. március 18. [https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr\\_2020\\_en\\_chapter1\\_004.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020_en_chapter1_004.pdf).



- Meredith, Thomas és MacDonald, Melanie (2017). Community-Supported Slum-Upgrading: Innovations from Kibera, Nairobi, Kenya. *Habitat International*, 60, 1–9.
- Millennium Development Goals Indicators. The Official United Nations Site for the MDG Indicators* (2008). A letöltés ideje: 2021. március 18. <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Host.aspx?Content=Indicators/OfficialList.htm>.
- Ministry of Lands and Housing (2004). Terms of Reference (TOR) and Roles for the Settlement Executive Committee (SEC).
- Mitra, Shreya, Mulligan, Joe, Schilling, Janpeter, Harper, Jamilla, Vivekananda, Janani és Krause, Lisa (2017). Developing Risk or Resilience? Effects of Slum Upgrading on the Social Cohesion in Kibera, Nairobi. *Environment & Urbanization*, 29(1), 103–122. A letöltés ideje: 2021. március 18. <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0956247816689218>.
- Map Kibera Project* (2009). A letöltés ideje: 2021. március 18. <http://mapkiberaproject.yolasite.com/maps-and-statistics.php>.
- Muranguri, Leah (2011). Kenya Government Initiatives in Slum Upgrading. *The East African Review*, 44, 1–9.
- Myers, Garth (2013). *Afrikai városok*. Pécs: Publikon Kiadó.
- Nabutola, Wafula (2004). Affordable Housing in Kenya: A Case Study of Policy on Informal Settlements. Paper Presented at the 3rd FIG Regional Conference in Jakarta, Indonesia, October 3–7. 1–17. o.
- Nairobi News* (2016). Kibera to Get over 3,000 Houses in Slum-Upgrading Project. A letöltés ideje: 2021. március 18. <https://nairobinews.nation.co.ke/news/kibera-get-3000-houses-slum-upgrading-project>.
- Obare, Michael J. (2015). *An Evaluation of Slum Upgrading Schemes in Nairobi County: The Case of Kibera Slums. A Research Project Report Submitted Partial Fulfilment for the Requirement for the Degree*. Nairobi: The School of Environmental Studies, Kenyatta University.
- Okonkwo, Ositadinma (1998). Housing Finance and Housing Delivery Systems in Kenya: Bottlenecks, Recent Developments and the Way Forward. *Housing Finance International*.
- Omenya, Alfred és Huchzermeyer, Marie (2006). Slum Upgrading in the Complex Context of Policy Change: the Case of Nairobi. In Marie Huchzermeyer és Aly Karam (szerk.), *Perpetual Challenge? Informal Settlements at the Local and Policy Level*. Cape Town: Juta/UCT Press (290–311. o.).
- Otiso, Kefa M. (2003). State, Voluntary and Private Sector Partnerships for Slum Upgrading and Basic Service Delivery in Nairobi City. *Kenya Cities*, 20(4), 221–229.



- Ottichilo, Wilber K. (2011). Tracking Regional Growth and Development: The Nairobi Case. *Global Urbanization*. Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press, 167–171. o.
- Scuggs, Gregory (2015). Turning Kibera’s Mud Huts into Apartment Towers. *UrbanAfrica.net*. A letöltés ideje: 2021. március 18. <https://www.urbanafrika.net/news/turning-kiberas-mud-huts-into-apartment-towers/>.
- Seger, Martin (1992). Nairobi – egy gyarmati múltú nagyváros szerkezeti tagolódása. *Földrajzi Közlemények*, 156(1–2), 57–68.
- Solymári Dániel (2013). Elfeledett milliók. Nyomortelepek Kelet–Afrikában. *Élet és Tudomány*, 68(4), 115–117.
- Solymári Dániel (2014). Harcok és távlatok: Kelet-afrikai nyomortelepek ma és holnap. *Afrika Tanulmányok*, 8(2), 5–16.
- Solymári Dániel (2018). A Magyar Máltai Szeretetszolgálat humanitárius segélynyújtási és nemzetközi fejlesztési programjai a Közel-Keleten és a szubszaharai Afrikában. In Kaló József és Ujházi Lóránd (szerk.), *Budapest-jelentés a keresztényüldözésről*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó (289–306. o.).
- Solymári Dániel, Kairu, Edward, Czirják Ráhel és Tarrósy István (2022). The Impact of COVID-19 on the Livelihoods of Kenyan Slum Dwellers and the Need for an Integrated Policy Approach. *PLoS ONE*, 17(8). A letöltés ideje: 2022. október 16. <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0271196>.
- Solymári Dániel, Mangera, Janet, Czirják Ráhel és Tarrósy István (2021). Overview of Kenyan Government Initiatives in Slum Upgrading: The Case of KENSUP and KISIP Projects, *Afrika Tanulmányok*, 15(3), 37–59.
- Syagga, Paul, Mitullah, Winnie és Karirah-Gitau, Sarah (2001). Nairobi Situation Analysis. *University of Nairobi Research Archive*. A letöltés ideje: 2022. november 23. <http://erepository.uonbi.ac.ke/handle/11295/61259>.
- Tarrósy István (2017). Africa’s Urban Revolution. *Afrika Tanulmányok*, 11(3–4), 91–94.
- Tarrósy István (2019). „Kik és hányan kopogtatnak ajtóinkon onnan Délről?”. Az afrikai migráció valóságának sokszínűségéről. *Magyar Tudomány*, 180(1), 79–89.
- Tarrósy István (2020). Afrika a COVID-19 pandémia szorításában. *KKI-elemzések*, 47. A letöltés ideje: 2022. október 16. [https://kki.hu/wp-content/uploads/2020/05/47\\_KKI-elemzes\\_Africa\\_Tarrosy\\_20200508.pdf](https://kki.hu/wp-content/uploads/2020/05/47_KKI-elemzes_Africa_Tarrosy_20200508.pdf).



- UN-HABITAT (2007/a). *UN-HABITAT and the Kenyan Slum Upgrading Programme*. Nairobi: UN-HABITAT.
- UN-HABITAT (2007/b). Briefing Note on GoK/UN-HABITAT. Kenya Slum Upgrading Programme (KENSUP). A letöltés ideje: 2021. március 18. [https://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/4628\\_12787\\_GC%2021%20Kenya.pdf](https://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/4628_12787_GC%2021%20Kenya.pdf).
- UN-HABITAT (2008). *UN-HABITAT and the Kenyan Slum Upgrading Programme – Strategy Document*. Nairobi: UN-HABITAT.
- UN-HABITAT (2011). UN-HABITAT and the Kibera Slum Upgrading Initiative 2011.
- UN-HABITAT (2014). *Kibera Integrated Water Sanitation and Waste Management Project – Progress and Promise: Innovations in Slum Upgrading*. Nairobi: UN-HABITAT.
- UN-HABITAT (2020). *World Cities Report 2020 – The Value of Sustainable Urbanization*. Nairobi: UN-HABITAT, 377. o.
- UNHCR (2018). Global Report 2018. A letöltés ideje: 2021. március 18. <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/70028.pdf>.
- United Nations (2015). The Millennium Development Goals Report 2015. A letöltés ideje: 2022. november 16. [https://www.un.org/millenniumgoals/2015\\_MDG\\_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20](https://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20).
- Vasa László és Vida Imre (2020). A Monti di Pietà-tól a Grameen Bankig – Lehet-e etikus a hitelezés? *Valóság*. A letöltés ideje: 2022. november 16. [https://epa.oszk.hu/02900/02924/00094/pdf/EPA02924\\_valosag\\_2020\\_11\\_076-084.pdf](https://epa.oszk.hu/02900/02924/00094/pdf/EPA02924_valosag_2020_11_076-084.pdf).
- Vida Imre, Spaller Endre és Vasa László (2021). Potential Effects of Finance 4.0 on the Employment in East Africa. *Economy and Sociology*, (2), 29–42.
- Wangari Karanja, Irene és Makau, Jack (é. n.). An Inventory of the Slums in Nairobi. *Squarespace*. [https://static1.squarespace.com/static/58d4504db8a79b27eb388c91/t/58e6ad4820099eff43a39103/1491512661162/Nairobi\\_slum\\_inventory\\_jan\\_09.pdf](https://static1.squarespace.com/static/58d4504db8a79b27eb388c91/t/58e6ad4820099eff43a39103/1491512661162/Nairobi_slum_inventory_jan_09.pdf).

# Multilateralizmus vs. biztonságiasítás – francia Afrika-politika Macron elnök alatt

*Multilateralism vs. Securitization – French African Policy Under President Macron*

---

Szűcs Anita

[https://doi.org/10.47707/Kulugyi\\_Szemle.2022.4.6](https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2022.4.6)

**Összefoglaló:** A francia Afrika-politika reformjára Jacques Chirac óta minden elnök kísérletet tett. Emmanuel Macron sem kivétel ez alól, aki – elődei nyomdokaiba lépve – a hidegháború során az államfő által folytatott, személyes kapcsolatokon nyugvó hálózati politika helyett a partnerségre, a francia államérdekek tiszta és világos kommunikálására, a multilateralizmusra épülő kapcsolatokat hirdetett. A multilateralizmus képes ellensúlyozni az elégtelen francia kapacitásokat, mindemellett széles körű legitimációval ruházta fel a gyarmati örökség terhével még mindig küzdő Quai d’Orsay-t. A destabilizáció, valamint a katonai biztonság biztosítása a multilaterális eszközök híján visszaterelhetné a francia köztársasági elnököket a hidegháború alatti kétoldalú lépésekhez, de a szubszaharai konfliktus intenzitása a nemzetközi közösséget is érdekeltté teszi a multilaterális diplomácia előtérbe kerülésében. Franciaország a folyamatban vezető szerepet vállal, hogy ezzel biztosítsa a saját érdekei megjelenését a közösségi kapcsolatok intézményesülésében. A francia Afrika-politika megújulása semmiképp sem forradalmi, de a 2000-es évek második fele óta tartó evolutív folyamatnak Macron elnök lendületet adott. A Quai d’Orsay irányította külpolitika megújulásához azonban a külső környezetnek, az afrikai országok Párizs irányába történő várakozásainak is meg kell újulnia.

**Kulcsszavak:** Macron, francia Afrika-politika, biztonságiasítás, multilateralizmus, francia külpolitikai intézmények, frankofón Afrika

**Abstract:** *The French post-Cold War presidents has attempted to reform France’s Africa policy. Emmanuel Macron is no exception, following the footsteps of his predecessors who have replaced the Cold War era’s personal policy networks with a policy of partnership, clear and unambiguous communication of French*





*state interests and multilateralism. Multilateralism is able to compensate the inadequate capacities of France, while giving broad legitimacy to the Quai d'Orsay, still struggling with its colonial legacy. Destabilization and the lack of multilateral instruments to ensure military security may push the presidents of the French Republic back to bilateral instruments during the Cold War, but the intensity of the Sub-Saharan conflict makes the international community interested in building multilateral instruments. France is taking the leading role in this process, ensuring that French interests are reflected in the institutionalization of Community relations. The renewal of French policy towards Africa is by no means revolutionary, but it is an evolutionary process that has been under way since the second half of the 2000s and has got impetus by President Macron. However, the renewal of French foreign policy also requires the renewal of the external environment and of the expectations of African countries towards Paris.*

**Keywords:** *Macron, French Africa policy, securitization, multilateralism, French foreign political administration, francophone Africa*

## **Bevezetés**

Emmanuel Macron francia köztársasági elnök – elődeihez hasonlóan – a kampányprogramjában ígéretet tett az Afrika-politika megújítására. 2017 novemberében Burkina Faso fővárosában, Ouagadougouban, a Joseph Ki-Zerbo Egyetemen tartott előadásában ennek megfelelően új, a posztkoloniális jellegnek hátat fordító, partnerségen nyugvó alapokra helyezte Franciaországnak az afrikai kontinenssel folytatandó kapcsolatait. A beszéd jelentősége két szempontból fontos. Először is, frissen megválasztott köztársasági elökként az Európán kívüli első útja Afrikába vezetett, ami a kontinensnek a francia külkapcsolatokban betöltött jelentőségét szimbolizálta. Akárcsak a Sorbonne-on elmondott beszédében, ez esetben is a francia Afrika-politika irányát és főbb céljait vázolta fel. A másik jelentős, szimbolikus üzenet a színhely, Ouagadougou kiválasztása volt. Macron, az új politikusnemzedék tagjaként, a modern globalizációs üzleti kultúrán, s nem a gyarmati rendszerben szocializálódott. A francia köztársasági elnökök első afrikai útja addig ugyanis hagyományosan vagy Elefántcsontpartra, vagy Szenegálba vezetett. Burkina Faso nem töltött be a francia ajkú Afrikán



belül kiemelkedően jelentős szerepet. Macron választása nemcsak azt a szimbolikát erősítette, hogy el kíván fordulni az elődei politikájától, de a személyes elkötelezettségét is. Befektetési bankárként korábban Burkinával foglalkozott, és az afrikai relációban a kölcsönös nyereségen alapuló gazdasági kapcsolatokra helyezte a hangsúlyt.

A reform és megújulás retorikája nem most jelent meg először Párizs Afrika-politikájában. Jacques Chirac óta minden francia elnök nekifogott az új keretek kialakításának. A hidegháború után megváltozott geopolitikai környezetben az afrikai kapcsolatok egyre inkább történelmi terhet, személyes viszonyokon nyugvó, átláthatatlan hálózatot alkotó, korrupt kapcsolatrendszert jelentettek. Az új nemzetközi rendszerben ez a fajta gyarmati örökség teherré vált, akadályozta a francia érdekérvényesítést és az új politikai, gazdasági beruházások hasznának a maximalizálását. A megújulás nemcsak az afrikai volt gyarmatoknak, de egyre inkább a francia államnak is érdekében áll.

A macroni reformok a tartalmukban sem vadonatújak. Az elnök azt a multilaterális külpolitikai döntéshozatali irányt folytatja, amely 2003 után az elődei munkájában is egyre nagyobb hangsúlyt kapott. Franciaország olyan Afrika-politika kialakítása mellett kötelezte el magát, amelynek értelmében a francia állam az Európai Unión keresztül alakít ki szoros kapcsolatokat az Afrikai Unióval, és így érvényesíti az érdekeit.

A nemzetközi események hamarosan retorikai pálfordulásra készítették Párizst. A Száhel-övezetben a dzsihadista aktivitás felülírta a hosszú távú célokat, és a katonai kapcsolatok lazítása helyett Franciaország biztonságának a megőrzése került előtérbe. Az afrikai kontinens irányából érkező biztonsági fenyegetésekre nem lehetett multilaterális választ adni, hiszen az együttműködéseknek nem voltak meg a szükséges katonai lépéseket lehetővé tevő eszközei. Macron – elődeihez, Nicolas Sarkozyhez és François Hollande-hoz hasonlóan – hamarosan kénytelen volt a történelemből jól ismert bilaterális, személyközpontú politikához visszatérni. Az Afrika-politika prioritása a multilaterális kapcsolatépítés helyett a Száhel-övezetben megkezdett közvetlen katonai beavatkozással a biztonságiasodás irányába fordult.



A tanulmány Macron elnök – elsősorban a Száhel-övezetet érintő – Afrika-politikájában a multilateralizmus alapelveinek és a biztonsági kihívások miatti bilaterális iránynak a dinamikáját vizsgálja. A francia külpolitika fokozatosan és egyre erősebben a multilaterális keretre támaszkodik, ám ezt a folyamatot a közvetlen biztonsági kihívások megakasztják, a gyors beavatkozás szükségessége multilaterális eszközök híján a hagyományos bilaterális keretekhez, hálózati kapcsolatokhoz való visszatéréshez vezet. Ez azonban nem jelent visszarendeződést. Egy konfliktus új lendületet adhat, új érdekeltséget teremthet a nemzetközi közösség egyes tagjai számára, hogy multilaterális együttműködés keretében vegyenek részt annak rendezésében. Franciaország államérdeke a vezető szerep megszerzését, az együttműködések hajtóerejének a felvállalását diktálja.

## **Terhes történelmi örökség – a hidegháború tartós integrált strukturális kapcsolatrendszere**

Charles de Gaulle Franciaország afrikai gyarmatainak a függetlenedésekor teremtette meg a francia Afrika-politika alapjait, mintegy két évvel az V. köztársaság 1958-as megalapítása után. Párizs a harmadik kontinensen elterülő gyarmatbirodalmát viszonylag későn kezdte engedni. A térség politikai önállósodására vonatkozó 1944-es brazzaville-i ígéreteivel ellentétben De Gaulle a tunéziai és a madagaszkári politikai mozgalmakat véres kézzel verte le. A hidegháború első évtizedének végén azonban világossá vált, hogy Franciaország pénzügyi erőforrásai nem elegendőek a gyarmatbirodalom megtartásához. 1956-ban indultak meg Marokkó és Tunézia tárgyalásos úton történő függetlenedéséről a tárgyalások, amelyek a szubszaharai térség előtt is megnyitották az utat a szuverén államiság megszerzése felé.

1960 Afrika számára a dekolonizáció éve volt. Franciaországtól 14 szubszaharai terület kapta vissza a függetlenségét. A Francia Unió (1946–1958) keretében a szubszaharai gyarmatok a tengerentúli megyék és területek státusával rendelkeztek. Guinea már 1958-ban önálló állam lett, amikor a lakossága nemmel voksolt az új alkotmány



elfogadásáról szóló népszavazáson. Még javában tartott az algériai háború, és a Szaharában folytak a francia nagyhatalmiság számára oly fontos nukleáris kísérletek, amikor a tábornok – a függetlenséggel kapcsolatos tárgyalások megkezdése előtt – az 1958-as alkotmány I. cikkében Francia Nyugat-Afrika és Francia Egyenlítői Afrika gyarmati szövetségének területét „az egyenlőségen és szolidaritáson alapuló” közösség részévé tette, a tengerentúli területekkel együtt. Az Afrika-politika már a létrejöttékor külön kezelte a szubszaharai területeket, ami Szenegál első elnöke, a költő és politikus Léopold Sédar Senghor szerint nagyban hozzájárult a francia ajkú Afrika „balkanizálódásához” (Antil, 2020, 23. o.).

A gyarmati rendszer helyén törékeny, elmaradott új államok jöttek létre, amelyek fennmaradása továbbra is a francia kapcsolatokon múlt, így azok továbbra is szorosak, sok tekintetben a Franciaország részét képező tengerentúli területekéhez hasonlóak maradtak. Ennek egyik oka, hogy az V. köztársaság intézményrendszerén belül a külpolitika kikerült a kormány irányítása alól, és a köztársasági elnök személyes hatáskörébe (*domaine réservé*) utalták. Az afrikai államokkal való kapcsolatok így személyes jellegűvé váltak, a mindenkori francia köztársasági elnök és az afrikai államfők között kialakult klientelista hálózatoktól (*réseaux*) függték. A másik ok a katonai és a gazdasági biztonság volt. A megkötött függetlenségi szerződések szerint az új államok biztonságát, belső és külső stabilitását nagyrészt Franciaország biztosította. A személyes hálózatok és az erős függés olyan integrált strukturális kapcsolatrendszert hozott létre, amely a mai napig jól megkülönbözteti a francia Afrika-politikát más gyarmattartó államok (Egyesült Királyság, Belgium, Portugália, Spanyolország) politikájától.

Az Afrika-politikáról az Élysée-palotában, az elnök tanácsadói döntöttek, a végrehajtásért a külügyminisztérium, a Quai d’Orsay felelt. Az adminisztrációs hierarchia csúcsán az elnök tanácsadója, a későbbi *Monsieur Afrique*, Jacques Foccart állt, aki közvetlen kapcsolatban állt De Gaulle tábornokkal. De Gaulle és az őt az elnöki székben követő Georges Pompidou állandó személyes kapcsolatot tartott fenn a Szaharától délre fekvő egykori gyarmatok új államfőivel.



Nem véletlen, hogy a struktúrát az 1980-as évek elején megöröklő és többé-kevésbé hasonló formában működtető François Mitterrand Afrikát Franciaország hátsó udvarának (*pré carré*) nevezte (Csizmadia, 2011, 155. o.).

Az Afrika-politika a kezdetektől három állandó pilléren nyugodott. Az első a francia katonai jelenlét volt, amely az afrikai földön lévő francia támaszpontokon, illetve a gyorsan, célzottan bevethető francia haderőn alapult. A második az úgynevezett frankövezet kialakítása volt. A francia államkincstár monetáris garanciát vállalt a két afrikai – a nyugat- és a közép-afrikai – valutaközösség államaiban használt úgynevezett CFA frankra. A harmadik pillér pedig a mai napig a fejlesztési politika. Az önálló fejlesztési minisztérium vállalta fel az ún. együttműködési politika (*coopération*) irányítását. A működtetése a volt gyarmati finanszírozási rendszeren alapult. Az ellenállási mozgalom finanszírozására 1941. december 2-án létrehozott alapot, a Szabad Franciaország Központi Pénzalapját (*Caisse centrale de la France Libre*, CCFL) a háború vége előtt Pierre Mendès France pénzügyminiszter átalakította, és a tengerentúli Franciaország gazdasági és társadalmi fejlődésének a finanszírozásával bízta meg. A jogaatól kezdve a nem európai területekre korlátozódott, a pénzkibocsátási jogosultságát azonban Párizsba költözése után is megtartotta. Később Segélyezési és Együttműködési Alap (*Fonds d'aide et de coopération*, FAC) néven támogatta az új államok költségvetését. De az együttműködés nem csak pénzügyi segítségből állt. A minisztérium több ezer együttműködő munkatársat (*coopérant*) küldött a szubzaharai államokba, főként az oktatás területén. A számukat François Mitterrand kezdte el csökkenteni: míg az elnöksége elején csak Elefántcsontparton több mint 4000 fő tevékenykedett, addig a mandátuma végére, 1995-re csak 620-an maradtak (Nabukpo, 2021, 22. o.).

Az Afrika-politika intézményi pillérei páratlanul tartósnak bizonyultak. Charles de Gaulle valamennyi utódja úgy döntött, hogy fenntartja az erősen személyközpontú, átláthatatlan hálózati rendszert. Bár a mindenkori köztársasági elnök hétéves hivatali időszaka 2000-ben öt évre csökkent, az afrikai politikai kapcsolatrendszer



hierarchiája nem változott. Az íratlan szabály alól csak az ún. politikai társbérlet (*cohabitation*) időszak – François Mitterrand (1986–1988 és 1993–1995), valamint Jacques Chirac (1997–2002) elnöksége – volt kivétel, amikor az afrikai ügyeket az elnök és a miniszterelnök együtt intézte. A három pillér a fennállása 60 éve alatt még ennyit sem változott: az Afrika-politika hármasszervezőrendszere az elnökök politikai és személyes értékrendjétől, érdeklődésétől, illetve a megbízatásuk időtartamától függetlenül megmaradt, eltérés csak a hangsúlyban és a stílusban történt.

A katonai intervenció (*opération extérieure; opex*) a mai napig a francia elnökök egyik legfontosabb politikai eszköze, és az idők folyamán egyre többet hajtottak végre. A missziók azonban a létszámot és a bevetések módját illetően megváltoztak. A francia hadsereg ma a korábbiaknál nagyobb létszámmal van jelen a térségben. A szubszaharai övezetben formálisan 2014 augusztusától 2022. novemberig folytatott Barkhane hadművelet átalakítása, európai szintre utalása ellenére is mintegy tízezer francia katona állomásozott Afrikában: egy részük a francia tengerentúli területeken, Réunionon és Mayotte-on, s mintegy fele a terrorizmusellenes küzdelem keretében a Száhel-övezetben (*International Crisis Group*, 2021). A katonai műveleteket François Hollande kezdte meg 2013 januárjában Mali területén, s Macron elnök ezzel az örökséggel kezdte meg az elnöki karrierjét.

A monetáris pillér tekintetében több változás is történt. A valutaövezetekkel kapcsolatban a CFA frank 1994-es, váratlan leértékelése jelentette a legnagyobb törést. A helyi valuták önállóságát, a francia fizetőeszköz árfolyamától való függetlenségét Emmanuel Macron tudatosan vállalta fel. 2019 decemberében a francia és az elefántcsontparti elnök kezdeményezte egy új, az eurótól független árfolyamú nyugat-afrikai valuta, az „eco” létrehozását. Bár a kezdeményezés a korábbi két brit gyarmati terület, Nigéria és Ghána ellenállásán megbukott, 2021. január 28-án Franciaország életbe léptette az egyezményt.

A valutaárfolyam mellett a francia fejlesztési és segélyezési politika területén zajlott le a legnagyobb átalakulás. Egyrészt az intézményi struktúrában állt be változás, amikor 1997-ben az együttműködési



minisztériumot összevonták a külügyminisztériummal. Másrészt az addig túlnyomórészt bilaterális alapon szerveződött fejlesztési és segélyezési politikát egyre inkább multilaterális keretek között kezdték folytatni, elsősorban a Világbankkal való szorosabb együttműködés révén. Franciaország ma a világ 5. legnagyobb donorállama. 2019-ben a francia hivatalos fejlesztési támogatás 39 százaléka (3,6 milliárd euró) Afrikába irányult, amelynek több mint 80 százalékát (2,9 milliárd eurót) a szubszaharai országok kapták. Szenegál, Csád és Mali a francia fejlesztési politika kiemelt területe (Szent-Iványi, 2010, 321. o.).

A volt francia gyarmati területek közigazgatásában csökkent a fejlesztésben dolgozók aránya, és a franciák által az afrikai államoknak nyújtott segélyezésben évtizedek óta a kölcsönök domináltak – a támogatások rovására –, ami hátrányos helyzetbe hozta a legszegényebb országokat. A francia pénzügyminisztérium a Nemzetközi Valutaalappal (IMF) együtt továbbra is jelentős nemzetközi szerepet játszik az afrikai államoknak a hivatalos hitelezőkkel szembeni adósságai kezelésében. Az ország adja a kormányhitelezőket tömörítő informális szervezet, az 1956-ban alakult Párizsi Klub találkozóinak a helyszínét, és a működés könnyítése érdekében a Francia Kinestár kis titkárságot biztosít a szervezetnek, amelynek mindig az egyik magas rangú tisztviselőjét bízzák meg az elnöki teendővel (*Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères*, é. n).

A francia Afrika-politika sikeréhez az intézményrendszerből hasznot húzó afrikai vezetők támogatása is nagymértékben hozzájárult. Nem véletlen, hogy a *Françafrique* kifejezés a korrupst, átláthatatlan hatalmi rendszer szinonimájává vált. Bár a fogalmat elsőként Félix Houphouët-Boigny elefántesontparti politikus használta 1955-ben – még semleges értelemben –, az a mai jelentésében a François-Xavier Verschave, a *Survie* [túlélés] elnevezésű francia civil szervezet alapítója által 1998-ban megjelentetett, „*Françafrique, a köztársaság leg-hosszabban tartó botránya*” c. könyvben volt először olvasható.

Az integrált strukturális kapcsolatrendszer szilárdságát mutatja, hogy a Jacques Chirac után hivatalba lépett köztársasági elnökök mindegyike meg akarta reformálni azt – ám ez nem sikerült. Nicolas



Sarkozy fel akarta számolni a francia katonai állomáshelyeket Közép-Afrikában, és új orientációt kívánt adni az Afrika felé irányuló francia biztonságpolitikának. François Hollande értékközpontú, a multilaterális fejlesztési és segélyezési politikán nyugvó Afrika-politika kialakítására törekedett. Emmanuel Macron partnerségi programjának a lényege, hogy a multilaterális partnerséget előnyben részesíti a posztkoloniális kapcsolatokkal szemben. Mindhárom elnököt a hivatali ideje alatt jelentkezett biztonsági kihívások térítették el a kezdeti reformszándékától. Macron elnök a Franciaországot ért terrortámadások hatására lazított a nagyszabású Afrika-vízióján. Az Európai Unió és Afrika közötti partnerségre vonatkozó, Párizs által kezdeményezett projektek prioritását leértékelte. 2020 decemberében a technokrata Jean Castex vezette francia kormány a fejlesztési segélyek reformjáról szóló, tisztán nemzeti keretekben gondolkodó törvényjavaslatot nyújtott be a parlamentnek. Az ilyen ügyekről szóló döntések politikusabbá váltak, azokért a Fejlesztési Tanács felel, amelynek élén a köztársasági elnök áll (Moderan és Hoinathy, 2021). A döntéshozatali rendszer centralizálása ellenére a nemzetközi együttműködés a francia Barkhane hadműveletnek az európai uniós Takuba műveletbe történt beolvasztásával a Száhel-övezetben fokozottan multilaterálisá vált.

## **Katonai válságkezelés – a biztonsági kérdések előtérbe kerülése**

A 2000-es évek elejétől az afrikai államok – bár egyenlőtlen megoszlásban – erőteljes gazdasági növekedést éltek meg. 2013-ban a világ leggyorsabban növekvő gazdaságai közül hét a kontinensen volt található. Az exportorientált bővülést az ázsiai ipari növekedés nyersanyagéhsége táplálta. A gazdasági gyarapodás azonban nem teremtett automatikusan regionális politikai stabilitást és konszolidációt (Tarrósy, 2010). A 2010-es évektől a Szaharától délre az „arab tavasz” és az iszlám dzsihadizmus hatására feléledt egy régi-új konfliktus, amely a 2020-as évekre a világ legveszélyesebb övezetei közé emelte a szubszaharai régiót.





Franciaország a hidegháború után folyamatosan szerepet vállalt az afrikai katonai konfliktusok kezelésében. Nyugat-Afrikában két konfrontáció politikai és katonai orvoslásában vett részt: egyrészt 2000 és 2010 között az elefántesontparti polgárháborúban, másrészt 2013-tól az iszlám terrorizmus elleni küzdelemben. Hollande elnök 2013-ban indította el a *Serval* hadműveletet Maliban, majd a beavatkozás 2014 után a Száhel-övezetben Barkhane néven – a G5 (Burkina Faso, Mali, Mauritánia, Niger és Csád) összefogásával – regionális szinten folytatódott (Marsai, 2013). A 21. század külpolitikai gyakorlatává váló multilateralizmust jól mutatja, hogy Párizs nem egyetlen szövetség, hanem a térségben létrejött – egymást átfedő, kiegészítő – együttműködési rendszerek oszlopos és kezdeményező tagja. Jó példa erre, hogy a hidegháborúnak a befolyási övezet központú logikájával ellentétben Párizs Londonnal közösen támogatja a Boko Haram nevű fegyveres mozgalom elleni küzdelmet egy angol nyelvterületen fekvő államban, Nigériában. Abujával a francia kormány 2017-ben kötött biztonsági és védelmi megállapodást. Az együttműködés célja, hogy támogatást nyújtson Nigéria hadseregének, haditengerészetének és rendőri erőinek a régió frankofón országainak a fegyveres erővel való kapcsolattartásban. Így a katonai együttműködés a francia nyelv oktatására, a tengeri kiberbiztonságra, a demokratikus tömegkezelésre és a kábítószer-kereskedelem elleni küzdelemre összpontosít.

A hidegháború alatt a Szaharától délre a francia katonai intervenció az akkori nemzetközi rendszer logikája mentén két fő területre irányult. Vagy az afrikai politikai szövetségesek hatalmának a védelmére, akiket külső, illetve belső lázadások fenyegettek, vagy – ahogy például a Közép-afrikai Köztársaságban Jean-Bédél Bokassa császár megbuktatásának elhíresült esetében – saját politikai szövetségest, esetleg a francia politikai erőkkel szimpatizáló rendszert akartak hatalomra juttatni. Párizs a hidegháború idején a nyugati szövetségi rendszer tagjaként az Amerikai Egyesült Államok teljes támogatását élvezte az afrikai stabilitás fenntartásában. Washington *de facto* elfogadta, hogy Franciaország „Afrika csendőre”.

A hidegháborús rend ebben az értelemben Franciaország számára 1994-ben ért véget, amikor is az országot a ruandai konfliktusban a



hutu népiertókkal való bűnrészességgel vádolták. Párizs attól kezdve a multilateralizmus – azóta külügyi doktrínává vált – alapelveinek megfelelően ragaszkodik ahhoz, hogy a katonai beavatkozásai ne csak az ENSZ vagy az EU felhatalmazása alapján, hanem az afrikai partnerekkel is közösen történjenek (Holder és Saint-Lary, 2013, 195. o.).

A Száhel-övezetben a katonai beavatkozást a kezdetektől a multilateralizmus határozza meg, de a korábbiakhoz képest van egy nagyon erős eltérés: az intervenció célja nem regionális jellegű – azaz a politikailag törekény Afrika stabilizálása –, hanem globális színezetet kapott: Párizs a nemzetközi közösséggel karöltve az iszlamista terrorizmus felszámolásáért küzd. Mindez lehetőségeket teremtett a francia vezetés számára.

A Száhel-övezetben vívott háború hatalmas erőforrásokat emésztett fel, miközben a francia lakosság körében a támogatottsága jelentősen csökkent. 2020. októberben a Barkhane többletköltségei elérték a 911 millió eurót (Poncet, 2021). A francia katonai beavatkozások – erőforrás hiányában – hagyományosan nem nagy, inkább multidimenzionális, egész régióra, több politikaterületre kiterjedő béketeremtő vállalkozások, amelyek jól definiált, szűkebb célt határoznak meg, s azt az esetek elsöprő többségében pontosan végre is hajtják.

2021. február 15-én, a Száhel-övezet G5-országainak (a továbbiakban: G5 Száhel) a Csád fővárosában, N'Djaménában tartott második közgyűlésén Macron elnök – a várakozásokkal ellentétben – bejelentette, hogy nem fogja csökkenteni a térségben állomásozó francia csapatok létszámát. Pedig a francia közvélemény-kutató intézet, az IFOP alig egy hónappal korábban, 2021 januárjában publikált felmérése szerint a franciák többsége (51%) nem támogatta a Száhel-övezetben történő beavatkozást, ahol 57 francia katona lelte halálát (Poncet, 2021). Annak ellenére, hogy a nemzetgyűlés előkészítette a térségben állomásozó csapatok visszavonásáról szóló tervezetet, Macron a célzott beavatkozások és a multilaterális együttműködés erősítését választotta. A célja nem az, hogy „minden csoport ellen harcoljon” a térségben, ami „soha véget nem érő háborút jelentene”, hanem kizárólag „az azonosított terrorista csoportok... ellen” – azaz az al-Káidával



kapcsolatban álló RVIM (*Rassemblement pour la Victoire de l'Islam et des Musulmans*) és az Iszlám Állam Nagy-Szahara (*État islamique dans le Grand Sahara*, EIGS) – ellenében (Moderan és Hoinathy, 2021).

A francia érdekek, a katonai beavatkozás oka az intervenció kezdete óta változatlan, ugyanakkor a részvétel formája mind a létszámot, mind a beavatkozás módját illetően megváltozott. Míg François Hollande 2013. január 11-én a francia hadseregre támaszkodott, addig Macron folyamatos erőfeszítéseket tett az ENSZ, az Európai Unió és az afrikai partnerek bevonására, s 2021-ig az európai különleges erőkkel (*Task Force Takuba*) és az ENSZ mali missziójával (Minusma) együtt avatkozott be. 2021-ben viszont a francia nemzeti érdek multiplikálásával a feladatot átadta a Takuba-erőknek. A lépés azt a látszatot keltheti, hogy Franciaország kivonult a térségből, de számos multilaterális együttműködés tagjaként nemcsak részt vesz a katonai műveletekben, de – elsősorban az Európai Unió kötelékében – vezető szerepet is tölt be, gondosan ügyelve a francia biztonsági érdekek érvényesülésre.

A Száhel-övezet államainak a gyengesége, valamint a terjedő dzsihadizmus miatt Franciaország afrikai jelenlétének a földrajza is átalakult. A geopolitikai hangsúlyváltás felértékelte a régiót, s ezzel egyidejűleg a hagyományosan kiemelt szerepet játszó Közép-Afrika és a francia katonai támaszponttal rendelkező Afrika szarva is háttérbe szorult. A 2013–2016 között folyt sikertelen Sangaris-hadművelet után Párizs kivonult a Közép-afrikai Köztársaságból, most az oroszok és a ruandaiak védik annak fővárosát, Banguit a gyorsan változó lázadói formációk ellen. A Franciaországtól csak 1977-ben függetlenedett Dzsibutiban a franciák jelenléte minimálisra csökkent az amerikaiakéval, a kínaiakéval vagy a japánokéval szemben.

Az afrikai partnerekkel való együttműködés nem zökkenőmentes. Franciaország Afrikát érintő, egyre dominánsabban Száhel-központú biztonsági stratégiája szerint a francia jelenlét katonai és diplomáciai szempontból is nagymértékben a Nyugat-, Közép- és Észak-Afrika találkozásánál fekvő Csádtól vált függővé. A nyugati és az arab világ között közvetítő szerepet játszó korábbi csádi külügyminisztert, Moussa



Faki Mahamatot 2017-ben választották újra az Afrikai Unió Bizottságának elnökévé. A csádi hadsereg, bár nagyon vegyes összetételű, hatékonyabbnak bizonyult, mint – Mauritánia kivételével – a többi szaharai ország hadereje. A G5 többi országában a francia erőkkel való együttműködés sokat javult, de még mindig nem elég hatékony. A gyenge államiságuk pedig nem teszi lehetővé, hogy ellássák a rendfenntartó és a társadalmi kohéziót megteremtő feladataikat. A Száhel-övezetben zajló általános összecsapások rendszerének belső logikája messze túlmutat a vallási kérdéseken. A korrupción kívül az állam és az egyes etnikai fegyveres csoportok összefonódása is megakadályozza, hogy viszonylag világos lehatárolás jöjjön létre az állam és az azt támadó milicista egységek között. A magukat dzsihadistáknak valló csoportok már jóval a francia gyarmatosítás előtt is jelen voltak a térségben, és vannak olyan régiók, ahol ők jelentik a legnagyobb (sok esetben egyetlen) munkáltatót, sőt egyes helyeken a hivatalos közigazgatás részét képezik (Berville, 2018).

A francia védelmi minisztérium tudatában van annak, hogy a Száhel-övezet biztonsága nem csak katonai kérdés. Hosszú távú fejlesztési stratégia nélkül, az állami funkciókat ellátó központi hatalom nélkül nem lehet a tartós béke alapjait megteremteni. Ha az afrikai államok nem képesek a legalapvetőbb feladataikat ellátni, hiába a nemzetközi beavatkozás, az nem tudja a biztonságot garantálni.

A 2021. február 15-én N'Djaménában tartott virtuális G5-csúcstalálkozón Emmanuel Macron a hosszú távú fejlesztések mellett kötelezte el magát annak érdekében, hogy a szubszaharai államok fennhathatósága ne csak az érintett fővárosokban, de az országok többi részén is érvényesüljön. E célkitűzés valójában már a 2020. január 13-i páui csúcstalálkozón megjelent, s ez volt a Franciaországot és a G5-országokat tömörítő Száhel-koalíció négy közös cselekvési pillére közül a harmadik. Tartalmában pedig az államigazgatás működőképességének teteléhez, valamint a lakosságnak az alapvető szolgáltatásokhoz való hozzáférésehez rendelt lépéseket.



## **Civil válságkezelés: az államépítés, a fejlesztési támogatások korlátai**

A hidegháború után a válságkezelési módszerek egyre integráltabbá váltak, mind nagyobb hangsúlyt helyeztek a katonai beavatkozásokon túl az állam- és társadalomépítésre, az államigazgatás kiépítésén kívül a működő társadalmi struktúrák támogatására. Az amerikai védelmi stratégiának Hillary Clinton külügyminisztersége, sőt már azt megelőzően, a Bush-adminisztráció alatt alapeleme lett az ún. 3D – *defence, diplomacy, development* [védelem, diplomácia, fejlesztés] –, amelyre a francia elnökök között elsőként Emmanuel Macron hivatkozott. Ő annak a politikusnemzedéknek a tagja, amely az iraki és afganisztáni államépítés politikai tanulságain nőtt fel. Így a francia felvilágosodás értékrendjére épülő hosszú távú fejlesztési céljai közé a politikai stabilizáció mellett – a 3D meghaladásával – a középosztály kiépítése, helyzetének megszilárdítása, a civil társadalom bevonása is bekerült. A civil társadalom ügye a francia nemzetközi fejlesztési stratégiában kiemelt helyet foglal el, de a fejlesztéspolitikának nem célja az átfogó államépítés, inkább kifejezetten technikai, szakpolitikai segítséget kíván adni.

A fejlesztés terén az 1990-es évek közepétől megnőtt a multilaterális együttműködések szerepe. A macroni Afrika-politika egyik főkulcsa is azok hatékonyabbá tétele a biztonság biztosításával. A kérdés tehát biztonságiasodott, hiszen a hatékony fejlesztés egyik alapvető akadálya a katonai biztonság hiánya. Mali, Niger és Burkina Faso kormányának a fennhatósága még mindig nem terjed ki az ország teljes területére. Az állami rendfenntartó szervek és az országban garázdálkodó fegyveres milíciák között sok esetben nincs is különbség. A társadalmi törésvonalak megértése komplex ismereteket kíván. Maliban például 2019 tavaszán a körülbelül félmillió népes csoport, a dogonok, valamint az ország több mint harmincféle népes csoportja közül a második legnépesebb, a többségében muszlim fulánik közötti összecsapások nem egyszerű törzsi villongások voltak. ENSZ-megfigyelők szerint a mali kormány a dogon milíciákkal összecsapva szemet hunyt a fulánik lemészárlása felett.



A Száhel-övezet államai a világ legszegényebbjei közé tartoznak (az olajnak köszönhetően Nigéria és Csád kivételével), így a katonai intervenciókkal párhuzamosan jelentős mennyiségű nemzetközi segítség és fejlesztési hozzájárulás érkezett a térségbe (Biedermann és Kiss, 2017). A Száhel Szövetség keretében Franciaország 12 másik állammal működik együtt. A partnerséget Franciaország, Németország és az EU indította el az Afrikai Fejlesztési Bank, a Világbank és az ENSZ Fejlesztési Programjának támogatásával. A szövetség a térségben tevékenykedő főbb adományozókat tömöríti, és segít a segítők koordinációjában és a hatékonyságának a javításában.

A szövetségnek több mint 800 projektje van, amelyek összesen 11,6 milliárd eurót mozgatnak meg. A G5 Száhel országaival kötött stratégiai partnerség keretében a szövetség tagjai több kiemelt beruházási programot hajtanak végre. Ilyen volt többek között a 2018. december 6-án, Mauritánia fővárosában, Nouakchottban megrendezett, a G5 Száhelt támogató partnerek és adományozók koordinációs konferenciájának a finanszírozása, valamint egy sürgősségi fejlesztési program a határokon átnyúló veszélyeztetett területeken. Kezdetben az igényt 1,7 milliárd euróra becsülték, de a felajánlások összesen 2 milliárdot tettek ki. Az összegből a Száhel Szövetség tagjai 1,8 milliárd eurót adományoztak el, amiből 266 milliót a sürgősségi fejlesztési program finanszírozására, amely három kiemelt ágazatra összpontosít: a vízhez való hozzáférésre, az ellenálló képesség megerősítésére és a társadalmi kohézió támogatására (Tarrósy 2019, 136. o.).

Bár az államépítés ennél nagyságrendekkel nagyobb összegeket kíván, a problémát nem a pénz mennyisége, hanem a felhasználás mikéntje jelenti. Annak ellenére, hogy a térségben nincs politikai stabilitás, a Száhel Szövetség eredményeit nem szabad alulértékelni. 2020-tól a Barkhane hadművelet akcióinak a nagy része Liptako-Gourmában, a „három határ” néven ismert régióban zajlik. A sors firtora, hogy éppen a gyarmatosítók által – Afrika korábbi történelmének a figyelembevétele nélkül – meghúzott államhatárok akadályozzák jelenleg a politikai stabilitás megteremtését. A koronavírus okozta világjárvány sem segített a központi hatalom megszilárdításában.



A nemzetközi fejlesztési, műszaki és oktatási projektek külső szereplői nem tudtak a térségbe utazni, a dzsihadisták pedig meggátolják a francia gyarmati rendszerből megmaradt, modern oktatási rendszer újbóli bevezetését az általuk uralt területeken.

A francia kormány multilaterális erőfeszítései nem kecsegtethetnek tartós sikerrel, ha nem definiálják pontosan az afrikai célokat és az azok megvalósításához szükséges eszközöket. Az afrikai államokat átható korrupció, a közpolitikák hatékony művelésének és a társadalmi integrációnak a hiánya megakadályozza a politikai és gazdasági stabilitás megteremtését. Sem Franciaország, sem a multilaterális struktúrákban vele együttműködő szövetségesei nem oldhatják meg a feladatot a jelenlegi stratégiával. A Francia Fejlesztési Ügynökség (*Agence française de développement, AFD*) főként rövid, közép- és hosszú távú technikai projekteket finanszíroz, amelyek célja az alapvető szolgáltatásokhoz (víz, energia, oktatás és egészségügy) való hozzáférés javítása, valamint a lakosság támogatása a képzés és a foglalkoztatás révén.

A hatékonyságot nemcsak az afrikai féltől várják el, hanem viszonylag nagy összegeket fordítanak a térségben működő koalíciók koordinálására, az eljárások és a projektek szinergiájának a javítására is. A Száhel-övezetben élők érdekében történő gyorsabb fellépéshez rugalmasabbá kívánták tenni a beavatkozást. A Száhel Szövetség hatékonyságát integrált területi stratégia alkalmazásával növelték, differenciált megközelítést alkalmaztak a veszélyeztetett területeken. A kölcsönös elszámoltathatóság szellemében párbeszédet kezdeményeztek az afrikai államok közpolitikai reformjáról.

A mali eset jól példázza a problémát. A franciák által támogatott kormány korrump volt, és nem biztosította a lakosoknak az alapszolgáltatásokat, amelyek biztonságosabb, jobb életet teremtettek volna. Az afrikai állami/nemzeti identitás kihívásait tükrözi egy timbuktui arab teológus, Mahmoud Dicko imám véleménye, aki a 2020-as mali puccs idején a terrorista csoportokkal való párbeszédet támogatta. Az államhatalmat támadó fegyveres csoportok sok esetben munkát adtak a vidéki lakosoknak, biztosították számukra a közszolgáltatásokat – a lakosság lojalitásáért cserébe. Az állam ezzel szemben



korrupt volt, és egyes csoportokkal szemben fegyveresen lépett fel. Ezek a visszasságok akadályozták a lakosság lojalitásának a megszilárdulását. DICKO nemcsak a korrupciót, hanem a segélyezők által képviselt nyugati értéket is elítélte. Franciaországnak, a volt gyarmattartónak a katonai szerepe pedig olyan agresszív értékterjesztést teljesített meg, amely szembemegy az évezredes afrikai civilizációkéval. A szekuláris társadalom, a politika és a vallás radikális szétválasztása ugyanis a Száhel-övezetben, akárcsak máshol, ellentétes az afrikai társadalmak ethoszával. Macron többé-kevésbé nyilvános figyelmeztetései nem vezettek reformokhoz. A Mali fővárosában, Bamakóban végrehajtott, a lakosság elégedetlenségére építő (2012 utáni) újabb katonai puccs 2020 augusztusában megdöntötte a rendszert.

Az afrikai országok társadalma heterogén, s nem integrálódtak egyetlen, a nyugati értelemben vett politikai közösséggé. A dekolonizáció elején Georges Balandier francia szociológus rámutatott a szinkretikus vallási mozgalmaknak, azaz a kereszténység és a hagyományos kultuszok keveredésének a közép-afrikai politikai dimenziójára. Az államigazgatásnak sokszor nincs összetartó ereje: nem biztosítja a gazdasági jólét egyenletes megoszlását, sem a közrendet, és nem hozza létre az állam és az állampolgárok közötti lojalitás minimumát sem. A sem nyugati, sem afrikai mintára nem létező társadalmi integrációs eszmerendszer nem tudta megteremteni meg a közösségi kohéziót a mesterségesen létrehozott államhatárokon belül (Gaulme, 2019).

Napjainkban az afrikai iszlám megújulása nem csupán a dzsihadizmus új hullámát jelenti. Az iszlám több évtizede mélyen áthatja a szubszaharai és szaharai társadalmakat. A Száhel-övezetben a haladásról, észelvűségről szóló hivatalos francia diskurzust csak egy nagyon szűk, nyugatias elit érti és védi meg. Ami a nem muszlim társadalmi csoportokat illeti, a vallási mozgalmak egyre jelentősebb politikai dimenzióját figyelhetjük meg. Az új, etnikai alapon szerveződött csoportok a hagyományos rítusokat gyakorolják, miközben egyre inkább keresztény jellegűvé válnak: Maliban jelenleg közel 400.000 keresztény él (a lakosság mintegy 2 százaléka). A francia kutatók jól





ismerik a nyugat-afrikai vallási jellegű politikai közbeszéd iszlám dimenzióját, a párizsi külpolitikai döntéshozatal azonban sok esetben – a nemzetállami intézményi modellben gondolkodva – nem érzékeli a társadalmi problémák komplexitását. A Centre d'analyse du Quai d'Orsay, a külügyminisztérium vallási ellentétekkel foglalkozó osztálya, amelyet Nicolas Sarkozy elnöksége alatt hoztak létre, François Hollande idején megszűnt. Macron tanácsadó testülete, illetve az elnök által a közigazgatásban végrehajtott hipercentralizáció nem készítette a francia politikai elitet a térségről folytatott külpolitikai diskurzus finomítására. Az elnök körül összpontosuló döntéshozók ennek ellenére érzékelik a heterogén társadalmak problémájának a nagyságát, így a szakpolitikai-technikai fejlesztések jól célzott rendszerének a kialakítását támogatják.

## **Az Afrika-politika szerkezeti változásai**

Franciaország az egyetlen állam, amelynek koherens Afrika-politikája van, és az nem aprózódik szét az afrikai országokkal ápolt bi- és multilaterális diplomáciára. A Száhel-övezet szereplőivel közösen végrehajtott katonai és/vagy polgári beavatkozások során tapasztalt helyszíni gondok kezelése mellett a francia politikai elit szélesebb körű és árnyaltabb külpolitika-értelmezése is segítené a hatékonyabb problémamegoldást.

A francia külpolitika értékorientáltsága Nyugat-Afrikán kívül kevésbé kerül előtérbe. A koronavírus-világjárvány miatt a francia közvélemény fokozottan a belpolitikai kérdésekre és a mindennapi életük szigorú szabályozására összpontosított. Az Élysée-palotában tett afrikai látogatások vagy nemzetközi találkozók alkalmával időről időre elhangzott néhány bejelentés (különösen a Covid19 elleni védőoltások támogatásáról), de az átfogó Afrika-politikában megjelenő francia értékek – mint például az 1990-es híres francia-afrikai csúcstalálkozó óta meghatározónak számító alapérték, a demokratizálódás támogatása – gyakorlatilag eltűntek a társadalmi vitából.



Az Afrika-politika eszközszerének három pillére az átszervezések ellenére jól kiállta az idő próbáját. 1960 óta először Emmanuel Macron elnöksége alatt nincs kifejezetten az együttműködésért vagy fejlesztésért felelős miniszter. Az Élysée-palotában, ahol a külpolitika hosszú távú stratégiai vízióiról döntenek, nincs elég ember a világ minden tájáról érkező információ feldolgozásához. A szubszaharai Afrikával jelenleg két tanácsadó foglalkozik, egyikük a diaszpórával. Ez utóbbinak a felértékelése és a döntéshozatali eljárásba való bevonása Macron újításai közé tartozik. Ami a Quai d'Orsay Afrika-osztályát illeti, az annak ellenére sosem volt a minisztérium kiemelt része, hogy egykor nagy diplomaták kezdték ott a pályafutásukat. Így az elnök víziójának az operatív megvalósításával – a többi külpolitikai területhez képest – kevés ember foglalkozik.

Párizs Afrika-politikája a dekolonizáció után sok témakört magában foglalt, és a fő célja az volt, hogy az észak-afrikai területek elvesztéséért kárpótolja Franciaországot. A *Françafrique* korrump és átláthatatlan kapcsolati hálója megkönnyítette ugyan, hogy a mindenkori francia elnök érvényesítse az akaratát, de szinte lehetlenné tette, hogy a francia államérdeket jól látható, világos módon definiálják és nyilvánosan képviseljék.

A 21. századi francia külpolitikának a globális ügyeket és a geopolitikai kihívásokat együtt kell kezelnie. A Sarkozy és Hollande alatt megindult reformfolyamatok betetőzéseként az Afrika-politikát viszont részeire kell bontani, mert az egységesen nem képes a diverz politikaterületek kezelésére. A kontinensnek ma már egymilliárd lakosa van, lendületes gazdasági növekedése és szélsőségesen egyenlőtlen jövedelemeloszlása. A klímaváltozás humanitárius katasztrófával fenyeget, és a Száhel-övezet jelenlegi kihívásai szinte semmiben sem hasonlítanak Dél-Afrika problémáihoz. Az afrikai kérdések pedig jelen vannak Párizsban az Oroszországgal vagy Törökországgal fenntartott, feszültségektől terhes kapcsolatában is.

Franciaország indo-csendes-óceáni nagyhatalomként definiálja magát (*Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*, 2013). A 2010-es évektől az Afrika-stratégia fokozatosan felértékelődött Párizsban,



ami a kontinens keleti oldalát is érinti. A Madagaszkár és Mozambik között elhelyezkedő, szénhidrogénben gazdag öt kis indiai-óceáni francia sziget (*Îles Éparses*) szuverenitása körüli vita nem véletlenül lángolt fel 2019-ben.

## **Konklúzió**

A 21. század új típusú biztonsági és globális problémáinak a kezeléséhez, a francia nemzeti érdek érvényesítéséhez differenciált Afrika-politikára van szükség, amely a gyarmati terheket maga mögött hagyja, és a kontinens egészén megjelenő kihívásokat képes területi és politikaterületi alapon is külön megoldani. A világgazdaság globalizálódása, az üzleti kultúra változása Franciaországtól a világosan definiált, intézményesített államérdek érvényesítését követeli meg.

A multilateralizmus képes ellensúlyozni az elégtelen francia kapacitásokat, mindemellett széles körű legitimitációval ruházza fel a gyarmati örökséggel még mindig küzdő Quai d'Orsay-t. A destabilizáció, a katonai biztonság biztosítása multilaterális eszközök híján visszaterelheti a francia köztársasági elnököket a hidegháború alatti bilaterális eszközökhöz, de a szubszaharai konfliktus intenzitása a nemzetközi közösséget is érdekeltté teszi a multilaterális eszközök megteremtésében. Franciaország a folyamatban vezető szerepet vállal, biztosítva ezzel a francia érdekek megjelenését a közösségi kapcsolatok intézményesülésében. A francia Afrika-politika megújulása semmiképp sem tekinthető forradalminak, az inkább a 2000-es évek második fele óta tartó evolutív folyamat, amelynek Macron elnök további lendületet adott. A francia külpolitika megújulásához azonban a külső környezetnek, az afrikai országok Párizs irányába történő várakozásainak is meg kell újulniuk.



## Irodalomjegyzék

- Antil, Alain (2020). Violence sans fin au Sahel. *Études*, (9), 19–30.
- Berville, Hervé (2018). Un monde commun, un avenir pour chacun. Rapport sur la modernisation de la politique partenariale de développement et de solidarité internationale. *Gouvernement*. A letöltés ideje: 2019. június 4. [https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2018/09/rapport\\_de\\_m.\\_herve\\_berville\\_depute\\_-\\_modernisation\\_de\\_la\\_politique\\_partenariale\\_de\\_developpement\\_-\\_aout\\_2018.pdf](https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2018/09/rapport_de_m._herve_berville_depute_-_modernisation_de_la_politique_partenariale_de_developpement_-_aout_2018.pdf).
- Biedermann Zsuzsánna és Kiss Judit (2017). *Szubszaharai Afrika gazdasága a 21. században*. Budapest: Akadémiai Kiadó.
- Csizmadia Sándor (2011). Nicolas Sarkozy és a „Francafrika” paradoxonjai. *Külgügyi Szemle*. 10(2), 154–175.
- Gaulme, François (2019). Emmanuel Macron et l’Afrique. La vision et l’héritage. *Études de l’Ifri*. A letöltés ideje: 2021. augusztus 7. <https://www.ifri.org/fr/publications/etudes-de-lifri/emmanuel-macron-lafrique-vision-lheritage>.
- Holder, Gilles és Saint-Lary, Maud (2013). Enjeux démocratiques et (re) conquête du politique en Afrique. De l’espace public religieux à l’émergence d’une sphère islamique oppositionnelle. *Cahiers Sens public*. (15–16), 187–205.
- International Crisis Group* (2021). Les défis de l’armée tchadienne. A letöltés ideje: 2021. június 8. <https://www.crisisgroup.org/fr/africa/central-africa/chad/298-les-defis-de-larmee-tchadienne>.
- Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* (2013). Livre blanc. Défense et sécurité nationale, 2013. A letöltés ideje: 2021. szeptember 7. [http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/pdf/le\\_livre\\_blanc\\_de\\_la\\_defense\\_2013.pdf](http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/pdf/le_livre_blanc_de_la_defense_2013.pdf).
- Marsai Viktor (2013). Külföldi katonai beavatkozás Maliban – az Opération Serval hátttere és eredményei. *Nemzet és Biztonság*, (1–2), 99–119.
- Ministère de l’Europe et des Affaires étrangères* (é. n.). France Diplomatie. A letöltés ideje: 2021. szeptember 10. <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/>.
- Moderan, Ornella és Hoinathy, Remadji (2021). G5 Sahel: N’Djamena Summit Should Redefine France–Sahel Cooperation. *Institut for Security Studies*. A letöltés ideje: 2021. szeptember 28. <https://issafrica.org/iss-today/g5-sahel-ndjamena-summit-should-redefine-france-sahel-cooperation>.



- Nubukpo, Kako (2021). Du franc CFA à l'éco en Afrique de l'Ouest. *Études*, (3), 19–32.
- Poncet, Gueric (2021). Sahel: la moitié des Français opposés à la présence française. *Le Point*. A letöltés ideje: 2021. szeptember 28. [https://www.lepoint.fr/monde/sahel-la-moitie-des-francais-opposes-a-la-presence-francaise-11-01-2021-2409098\\_24.php](https://www.lepoint.fr/monde/sahel-la-moitie-des-francais-opposes-a-la-presence-francaise-11-01-2021-2409098_24.php).
- Szent-Iványi Balázs (2010). A Szaharától délre fekvő Afrika regionális fejlődése. In Blahó András és Kutasi Gábor (szerk.), *Erőközpontok és régiók*. Budapest: Akadémiai Kiadó (319–337. o.)
- Tarrósy István (2010). Fenntartható Afrika – Lehetséges? In Tarrósy István (szerk.), *Fenntartható Afrika*. Pécs: Publikon (13–30. o.)
- Tarrósy István (2019). Demokratizálódás és regionalizáció a szubszaharai Afrikában. In Marsai Viktor (szerk.), *Afrika a globalizált világban – lehetőségek és kihívások*. Budapest: Dialóg-Campus (127–145. o.)

## What Makes It American?

---

Csák János Zoltán: *Az amerikai géniusz*. Budapest: MCC Press, 2022. 136 o.

[https://doi.org/10.47707/Kulugyi\\_Szemle.2022.4.7](https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2022.4.7)

Ritkán adatik meg, hogy egy hivatalban lévő magyar döntéshozó gondolatait olvashatjuk a külpolitika szempontjából olyan fontos témában, mint egy jelentős ország viszonya a saját gazdasági és technológiai teljesítményéhez. Csák János kultúráért és innovációért felelős miniszter 2022 nyarán megjelent könyve azonban éppen a döntéshozó gondolataiba enged bepillantást, s azok nemcsak abban mélyednek el, hogy miért különleges ország az Amerikai Egyesült Államok, de azt is megtudhatjuk belőlük, hogy nekünk hogyan érdemes viszonyulnunk az amerikai géniuszhoz.

A könyv központi kérdése, hogy mi áll az Egyesült Államok páratlan gazdasági, technológiai és katonai sikerének a hátterében, és milyen tanulságokat rejthet ez a világ többi országa számára. Jelenleg az USA a világ népességének 4 százalékát adja a maga 324 milliós fős lakosságával, de ők állítják elő a globális GDP mintegy 25 százalékát – és el is fogyasztják ennek a GDP-nek mintegy 59 százalékát. Amerika a világ első számú katonai hatalma: a globális katonai kiadások 40 százaléka hozzá köthető. Ha mindehhez hozzátesszük, hogy 46 millió ember, az amerikai lakosság 15 százaléka az Egyesült Államok területén kívül született, vagy hogy az állam belföldi és külföldi adósságállománya ennek a robosztus GDP-nek a 162 százalékára rúgnak, világossá válik, hogy kivételes országról van szó, amelynek a vonzereje és a hitelessége is kiemelkedő (50–53. o.). A szerző megpróbálja feltárni, hogy mi az alapja ennek az elképesztő sikernek és a sok ellentmondás dacára is egységes kultúrának. Más szóval: mitől amerikai az USA – *what makes it American?*

*Az amerikai géniusz* fejezetenként végigveszi az amerikai történelem nagyobb fordulópontjait az alapítástól a polgárháborúig, de ez



esetben nem pusztán történeti mozaikképekről van szó, hanem a releváns, a nemzeti karaktert formáló tapasztalatok összegzéséről. Egy ilyen áttekintésben nyilvánvaló, hogy mely impulzusok, szereplők és szerzők megkerülhetetlenek: John Winthrop (az új-angliai protestantizmus neves alakja), Noah Webster (a szótárszerkesztő, az amerikai oktatási rendszer megalapítója), Alexis de Tocqueville (politikai gondolkodó, az *Amerikai demokrácia* című könyv írója), Benjamin Franklin (az USA alapító atyáinak egyike), illetve a puritánok érkezése, az alkotmányozási folyamat és a polgárháború tapasztalata. Többé-kevésbé ezek kerültek be az „amerikaiság” kutatásának a hagyományos kánonjába, azonban Csák János különlegessé teszi a megközelítést azzal, hogy e szerzőktől az írásaiknak nem a kanonizált szövegrészeit használja fel, hanem kevésbé ismert részeit emeli új megvilágításba, és így teljesen egyedülálló narratívával áll elő. Ebben az értelmezésben a vallás szabadságának az impulzusa mellé szorosan felzárkózik az egyes korai vallási közösségek kölcsönös türelmetlensége, a kiegyensúlyozott kormányzat mellett megjelennek a kezdeti hatásköri viták, kiderülnek a szabadság és egyenlőség egymással gyakran összeegyeztethetetlen követelményei és túlzásai. Látjuk, hogy Noah Webster nemcsak a nyelvet akarja racionalizálni és demokratizálni, de a szabadság biztosítékeként az ingatlanvagyonot is egyenlő alapon osztotta volna újra (31. o.).

Újszerű megközelítés, hogy a bevándorlás és a gyarmatok gyarapodása miként mosta el a korábban nagyon szigorúan lehatároltnak szánt vallási közösségek határait, hogyan bizonytalanította el a politikai közösség kontúrjait, és miként vált a „boldogság” (voltaképpen a prosperitás) keresése az egyik legfontosabb védendő joggá. Tocqueville-t idézve: „az amerikaiak gyakran dicséretes igyekvésnek nevezik azt, amit mi sóvár nyereségvágynak hívunk, és a szív gyáva-ságát látják abban, amit mi a vágyak mérséklésének tekintünk” (43. o.). Ezt a gyakran zabolázatlan anyagelvűséget, amely létrehozta New York városát vagy az amerikai hadigépezetet, csak a vallás kiemelkedő helyével lehetett ellensúlyozni – ahogy arra nemcsak Tocqueville, de maga George Washington is rámutatott. Sőt, Abraham Lincoln



is, aki minél többet gondolkodott az Unió egységéről és a rabszolgaság által rámért teherről, annál gyakrabban olvasta a Bibliát, és egyre inkább keresztény terminusokban fogalmazta meg a nemzet előtt álló kihívást. Az anyagelvűség korrekciójára való igény és a vallási alapok is hozzájárulnak ahhoz, hogy az Egyesült Államokban nemcsak a gazdagodás lehetősége általános, de Amerika küldetése is univerzális jellegű. Ebben az univerzalitásban azonban nem kaptak helyet a rabszolgaként behurcolt feketék és az indiánok, azaz az amerikai őslakosok (*native Americans*). A könyv részletesen bemutatja azt is, miként lehetett főszabálynak tekinteni e kivételeket, hogyan igazolták a jogfosztottságot egy univerzális jogokra alapuló politikai rendszerben. Üdítő következtetés, hogy nem történik kísérlet a rabszolgaságnak a rasszizmus keretrendszerében való magyarázatára, hiszen a rabszolgatartók elsősorban nem a rasszista ideológia, hanem a nyereségvágy miatt, szabad akaratukból tartották fenn az ún. „különös intézményt” (63. o.).

Az indián- és a rabszolgakérdésnek, valamint a polgárháború vizsgontagságainak a bemutatása után a következtetések levonása mellett az USA jelenlegi helyzetéről és a potenciális jövőjéről esik szó. A mostani polarizáció nem pusztán az elmúlt évek politikai fejleményeinek a következménye, hanem annak is, hogy a „baloldali” vagy inkább progresszív felfogás ideáljai, illetve a konzervatív vagy akár klasszikus liberálisnak tekintett, „jobboldali” nézetűi olyan veszélyesen eltávolodtak egymástól, hogy már-már alig tudnak egymással kommunikálni. A kulturális tér távolsága a politikai térben azonban közelség vagy éppen közelharc: sem a demokraták, sem a republikánusok nem képesek tartósan domináns szerepre szert tenni a váltogazdaságban, így a polarizáció várhatóan még tovább folytatódik majd. Ugyanakkor a társadalom egészét feszítő kérdések – mint az elítéltek hitelvesztése, a törvények átláthatatlansága, az államadósság növekedése, de legfőképpen a demográfiai problémák és az, hogy a 18 év alatti fiatalokra fordított összeg évek óta csökken az Egyesült Államokban – gyakran nem kapják meg a megfelelő figyelmet (14–15.; 110–111.; 114–116. o.). Sokan az intézmények ellenálló képességétől várják az „amerikai projekt” újra önmagára találását, Csák János szerint





azonban az ideálok kölcsönös elfogadása, a közösségek és a család megerősítése, a demográfiai problémák kezelése és az intézmények élére kerülő személyek nagyobb szerepet játszhatnak a megújulásban.

Talán az egyik fő hiányérzet a könyvvel kapcsolatban a hossza – további történelmi gócpontok elemzése, a gyarmatosítás kora vagy a világháborúkban való részvétel, a szinte birodalmi terjeszkedés tapasztalata éppúgy jó példa lehetett volna a hasonló történelmi-filozófiai értékelés számára, mint a fent említettek. Külön érdekességet jelenthetett volna az amerikai életmód földrajzi eredetével vagy a kiváló geográfiából adódó sajátos geopolitikai elképzelésekkel is foglalkozni, azonban mindegyre a könyv műfaja nem adott lehetőséget. *Az amerikai géniusz* ugyanis elsősorban egy esszé, amely nem a történelmi-politikai teljességre törekszik, hanem a jól alátámasztott érvelés megjelenítésére és a tanulságok levonására.

Az egyik fő tanulság, hogy az USA a különböző válságos történelmi szakaszain mindig azzal kerekedett felül, hogy az egymásnak ellentmondó érdekeket a filozófiai és a vallási ideálok legkisebb közös többszörösével tudták átvészelni – sőt még inkább: jóra fordítani. Ennek a stratégiának a megújítása hozzásegíthet ahhoz, hogy a polarizáció évtizedei után az Egyesült Államok ne egy újabb polgárháború, hanem a nemzeti egység helyreállítása felé mozduljon el. Nagyon találó a szerző összegzése, miszerint „Amerikában ugyanis [jelenleg] az Európa jövőjéről szóló film játszódik”, de hozzátehetjük, hogy remélhetőleg Európában az ottaninak néhány rázós epizódját majd csak rövidítve adaptáljuk.

*Baranyi Tamás Péter*



**Pro Minoritate**

**2022. tél**

## **Balkán**

KLEIN András: A Balkán. Egy véget nem érő politikai történet

MÁRKUSZ László: A nemzetekről szóló elméletek a balkáni valóság tükrében

BALOGH György: Új utakra lép-e a Szerb Pravoszláv Egyház? A Szerb Pravoszláv Egyház hatása Szerbia külpolitikájára

ÁRMÁS Julianna: „Nagy Albánia” a láthatáron? Albánia és Koszovó egyesülésének lehetősége és dilemmái

NÉMETH Ferenc: Az albán politikai tér változásai Észak-Macedóniában

VIOLA Cintia: Az albániai görög kisebbség története a 20-21. században

## **Szemle**

KLEIN András: Koszovó teljes történelme egy aktív diplomata szemszögéből

Márkus László: *Koszovó története. Dardániától a brüsszeli dialógusig*. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 2022.

# Foreign Policy Review

VOLUME 15

**Julianna Ármás:** An Emptying State?

*Demographic and International Migration Trends in Albania*

**Krisztián Csaplár-Degovics:** Albanian Nation-Building and Austria-Hungary

*The Development of a Southeast European People into a Modern Nation*

**Attila Fodor:** Albania and Kosovo – Common Ties, Common Issues

**Hamza Gurdic:** A Change of Winds or Business as Usual?

*Non-recognising EU Member States' Attitudes Towards Kosovo*

**Gentiana Kera – Enriketa Pandelejmoni:**

*Austrian-Hungarian Military Administration in Albania During World War I*

**Edmond Malaj:** Cultural Relations between Albania

and Hungary During and after the Communist Dictatorship

*A Brief Introduction*

**Luis Nasi:** A Review of the Electrical Energy Sector in Albania and Kosovo

**Ferenc Németh:** Waves Larger than Bilateral Relations

*The Albanian-Greek Maritime Border Dispute*

**Péter Novoszáth:** Economic and Monetary Policy in Albania

**Cintia Viola:** Towards European Integration

*A Comparative Analysis of the Constitutional Courts of Kosovo and Albania*

2022/1



3500 Ft

