

2024
| 02

MÁLTAI TANULMÁNYOK

A Magyar Máltai Szeretetszolgálat tudományos folyóirata



A nemzetközi fejlesztés napjainkban

Segélyezés és együttműködés a Globális Dél országaiban

© Máltai Tanulmányok
Minden jog fenntartva!

6. évfolyam, 2. szám

A Magyar Máltai Szeretetszolgálat szaklektorált folyóirata.
Megjelenik évente négy alkalommal.

A folyóiratban megjelent tanulmányok, cikkek elérhetők a lap akadálymentesített,
felolvasóprogrammal is rendelkező honlapján, az alábbi címen:

www.maltaitanulmanyok.hu

SZERKESZTŐSÉG

Solymári Dániel, főszerkesztő
Czirják Ráhel, szerkesztőségi titkár
Artner Zsófia, szerkesztőségi referens
Szigeti László, olvasószerkesztő
Pávay Andrea, korrekktúra
Molnár Tamás, tördelés és nyomdai előkészítés

SZERKESZTŐBIZOTTSÁG

Prof. dr. Vasa László
Prof. dr. Tarrósy István
Dr. habil. Görföl Tibor
Dr. habil. Marsai Viktor
Pallós Tamás
Tóth Adrienn Anita

TUDOMÁNYOS TANÁCSADÓ TESTÜLET

Prof. dr. Tulassay Tivadar
Prof. dr. Pálné Kovács Ilona
Prof. dr. Üрге-Vorsatz Diána
Prof. dr. Zsolnai László
Dr. Várszegi Asztrik
Dr. Székely János
Dr. Varga Imre Kapisztrán
Győri-Dani Lajos

Borítóterv:

Bánlaki Szabolcs

Borítókép:

American 19th Century: Imaginary Regatta of America's Cup Winners, 1889 or after
Courtesy National Gallery of Art, Washington

A folyóirat nyomtatott változatának ISSN száma:

ISSN 2676-9468

NMHH: CE/14647-3/2019.

Kiadja a Gondolat Kiadó és a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Egyesület

1125 Budapest, Szarvas Gábor út 58–60.

Felelős kiadó: Bácskai István és Kozma Imre

A Magyar Máltai Szeretetszolgálat e lap minden részének sokszorosításával, terjesztésével, a benne közölt adatok tárolásával és feldolgozásával kapcsolatos jogot fenntartja. A Máltai Tanulmányokban megjelent szerzői művek és az azok részeit képező illusztrációk, képek kizárólag a kiadó előzetes írásbeli engedélyével tehetők hozzáférhetővé. Ez a nyilatkozat a szerzői jogról szóló törvényben foglaltak szerint tiltó nyilatkozatnak minősül. A lapban közölt írások nem feltétlenül tükrözik a kiadó Magyar Máltai Szeretetszolgálat véleményét.

Tartalom

A NEMZETKÖZI FEJLESZTÉS NAPJAINKBAN

Segélyezés és együttműködés a Globális Dél országaiban

6 | ALAPGONDOLAT

- Kiss Judit: **A nemzetközi fejlesztésfinanszírozás kérdőjelei** **6**
Frivaldszky János: **A humanitárius segítségnyújtás és a nemzetközi fejlesztés nem legitimálhatja a háborúzás politikáját és hozhat létre újabb elnyomó viszonyokat** **24**

38 | ITTHON

- Gibárti Sára: **A humanitárius élelmiszer-segélyezés változó tendenciái és eszközzrendszerei** **38**
Dömös Mariann: **Bevándorláspolitikai, külpolitikai dimenziók és fejlesztési együttműködések: Olaszország** **56**
Marsai Viktor: **Válságra ítélve? Humanitárius katasztrófa a Szahelben** **75**

88 | KITEKINTŐ

- Soltész Béla: **Recipiensekből új donorok?**
Latin-Amerika és a nemzetközi fejlesztési együttműködés **88**
Bartók András: **Kelet-Ázsia regionális biztonságpolitikai problémái és eszkalációs kérdések** **107**
Csicsmann László: **Fejlesztéspolitika a Közel-Keleten az átalakuló világrend és a regionális konfliktusok tükrében** **126**

142 | TEREPEK

- Vörös Zoltán: **Kína nemzetközi segélyezési politikája** **142**
Druhalóczi Éva Dóra: **Az Övezet és Út kezdeményezés értelmezése a nemzetközi kapcsolatok kínai iskolájának tükrében** **159**
Tarrósy István: **„Olyan Afrika, amelyet mi akarunk magunknak” – Agenda 2063 A fenntartható fejlődésről, segélyről és a függőségi szindrómáról – Wangari Maathai nyomán** **174**

188 | NAGYÍTÓ

- Solymári Dániel: **Menekülésről tegnap és ma – így működne a migráció?** **188**

193 | MESSZELÁTÓ

- Kmeczkó Sára: **Átalakuló terek: migránsközösségek Nyugat-Európa nagyvárosaiban** **193**

A Máltai Tanulmányokról

A Máltai Tanulmányok a Magyar Máltai Szeretetszolgálat megalapításának harmincadik évfordulójához kapcsolódóan létrehozott, társadalomtudományokkal foglalkozó, szaklektorált folyóirat. Interdiszciplináris megközelítésben a mentálhigiéne, a pszichológia, a szociológia, a szociális munka, a szociálpolitika, a társadalomföldrajz, a pedagógia, a teológia, a történettudomány, a nevelés, valamint a nemzetközi kapcsolatok és a nemzetközi segélyezés területéről közöl tanulmányokat, egyes témákat kiemelten kezelve. Célja, hogy a Magyar Máltai Szeretetszolgálat széles aktivitási profilját is követve tudományos igényességgel, elméleti szinten is reflektáljon a karitatív gyakorlat megvalósítására, társadalmi kihívások kezelésére, a minket körülvevő világ fontos kihívásaira, a segítő szakma meghatározó eredményeire, az egyes kutatások főbb irányaira és más közérdeklődésre számot tartó szociális témákra.

A Máltai Tanulmányok elkötelezett a szakmai-tudományos közösség etikai elvárásainak betartása mellett, így a folyóiratban megjelenő írásmunkáknak be kell tartaniuk a szerkesztőbizottság által meghatározott szakmai és etikai irányelveket. Ezen irányelvek teljes összhangban állnak a Publikációs Etikai Bizottság (Committee on Publication Ethics – COPE) irányelveivel, valamint a Magyar Tudományos Akadémia Tudományetikai Kódexével.

A tudományos értekezéseink minél szélesebb szakmai körben való terjesztése érdekében folyóiratunk több hazai és nemzetközi adatbázisban is szerepel, így többek között a CIEPS-ben (The International Centre for the registration of serial publications), a Magyar Tudományos Művek Tárában, a MATARKA-ban, vagy az Országos Széchényi Könyvtár Elektronikus Periodika Archivum és Adatbázisában.

A Máltai Tanulmányok a Magyar Tudományos Akadémia II. Filozófiai és Történettudományok Osztálya, valamint a IX. Gazdaság- és Jogtudományok Osztálya által indexált, az Osztályok folyóirat-listáján szereplő szaklektorált tudományos folyóirat.

A Máltai Tanulmányok jelen számában a szokásosnál messzebbre tekintünk. Szerzőink a Globális Dél, korábbi megfogalmazásban a fejlődő országok kihívásait veszik szemügyre akkor, amikor a nemzetközi fejlesztési segélyezés kérdésén keresztül vizsgálják Ázsia, Afrika és Latin-Amerika kurrens társadalmi problémáit. A korábbi témáinkhoz képest talán kevésbé szokásos e fókusz, amely bizonyos, hogy a magyar társadalomnak is csak egy szűkebb rétegét foglalkoztatja mélyebben; mondjuk a magyar lakhatási, oktatási vagy idősügyi problémákkal összehasonlításban. Pedig Magyarország NATO- és európai uniós tagságából adódóan, és általában a történeti hagyományainkban gyökerező kiterjedt nemzetközi kapcsolataink okán azonban szoros figyelemmel kell kísérnünk a tőlünk társadalmilag és földrajzilag távolabbi területek problémáit. A 2015-ös menekültválságot, a koronavírus-járványt követően és az orosz–ukrán háború árnyékában nem is lehet kérdés, hogy a korábban messzinek tekintett gondok milyen gyorsan válnak nagyon is közelivé.

A Magyar Máltai Szeretetszolgálat alapításától kezdve szoros kapcsolatban áll a nemzetközi tér folyamataival. A szervezet menekültválságban jött létre 1989-ben, amely feladatkör a kilencvenes évek elejéig meghatározta munkáját. A szeretetszolgálat mára a legnagyobb magyar nemzetközi segélyezéssel foglalkozó szervezet lett, így érthető, hogy a Máltai Tanulmányok is reflektálni igyekeznek a globális folyamatokra. Felelősség, hogy szemügyre vegyünk, közelebb hozzuk, magyar nyelven is elérhetővé tegyük a nemzetközi kapcsolatok fontosabb kérdéseit. Erre vállalkoznak szerzőink, akik e szakterület legjelesebb magyar képviselői. Jelen számunk közreműködőit áttekintve nem túlzás kijelenteni, hogy a Máltai Tanulmányok ezen száma kötelező irodalom lehet minden nemzetközi tanulmányokat folytatóknak, és mérföldkő a honi fejlesztési segélyezéssel kapcsolatos folyóirat-kultúrában.

Szerzőinknek megköszönöm azt a hatalmas munkát, amellyel hozzájárultak lapunk létrejöttéhez, és a szerkesztőbizottság tagjai nevében kívánok élvezetes és tartalmas olvasást, elmélyült időtöltést.

*Solymári Dániel
főszerkesztő*

KISS JUDIT

A nemzetközi fejlesztésfinanszírozás kérdőjelei

TANULMÁNY

DOI: 10.56699/MT.2024.2.1

ABSZTRAKT

Ahhoz, hogy 2030-ra megvalósuljanak a Fenntartható fejlesztési célok, évi 3900 milliárd dollárra van szükség. Ehhez a DAC-országok mintegy 185 milliárd dolláros segélyei még akkor sem elegendők, ha időközben teljesítenék a 0,7 százalékos ODA/GNI-arányos célt, és bevetnék az innovatív fejlesztésfinanszírozás szerteágazó eszköztárát. A feltörekvő donorok támogatásai egyelőre még szerények, bár növekvő tendenciát mutatnak, és hozzájárulnak a TOSSD növeléséhez. Így szükségszerű az olyan külső erőforrások intenzívebb fejlesztési célú bevonása, mint a közvetlen külföldi beruházások és a hazautalások, valamint a fejlődő országokból való illegális pénzügyi eszközkiáramlás megfékezése.

KULCSSZAVAK: finanszírozási szakadék, SDG, ODA, új donorok, innovatív finanszírozás, TOSSD

A címben szereplő „nemzetközi fejlesztés” kifejezés korántsem egyértelmű, ugyanakkor használata nem véletlen. Szűkebb értelemben nemzetközi fejlesztésen a nemzetközi fejlesztési együttműködést, vagyis a fejlett országok fejlődő országoknak nyújtott segélyeit, a nemzetközi segélyezési rendszert értjük. Tágabb értelemben pedig azt a tevékenységet/folyamatot, amelynek révén a kevésbé fejlett országok növekedni, fejlődni fognak, és felzárkózni a fejlett országokhoz, és amelyet a 2015-ben elfogadott Fenntartható fejlesztési célok (*Sustainable Development Goals*, SDGs) irányoznak elő. A célok 2030-as elérését – többek között – a fejlett országok támogatásai segíthetik elő.

Mindkét tevékenység megvalósításához jelentős pénzügyi erőforrások szükségesek. Kérdés, hogy a nemzetközi segélyezés mennyiben tud hozzájárulni az úgynevezett finanszírozási szakadék (*financing gap*) csökkentéséhez. A DAC-országok (a *Development Assistance Committee*, vagyis az OECD Fejlesztéstámogatási Bizottságának tagjai) segélyígéreteinek mennyiségi gyarapításán túl milyen lehetőségek vannak a támogatás növelésére? Mennyiben képes a segélyhatékonyság növelése ellensúlyozni a segélyek elégtelen mennyiségét?

Vajon az új donorok megjelenése képes-e kipótolni a tradicionális donorok ígéretektől elmaradó segélyteljesítését? Mi várható az innovatív finanszírozási formáktól? Az összes hivatalos fejlesztési támogatáson (*Total Official Support for Sustainable Development, TOSSD*) kívül milyen potenciális külső finanszírozási forrásokra számíthatnak a fejlődő országok? S végül mit tehetnek maguk a recipiensek a finanszírozási gondok enyhítése érdekében?

A SEGÉLYEK ALAKULÁSA

A 21. század harmadik évtizedére – a Covid-járvány, az elhúzódó fegyveres konfliktusok (Ukrajna), a geopolitikai feszültségek, a klímaváltozás, a gazdasági válság, a növekvő költségvetési deficit, a fokozódó eladósodás, az infláció, a növekvő élelmiszer- és olajárak, a mélyülő szegénység és a segélyre szorulóknak számának szaporodása következtében (Brown, 2021) – egyre inkább nőnek a fejlesztési szükségletek, ugyanakkor ezzel nem tud lépést tartani a finanszírozási képesség. Következésképpen a finanszírozási szakadék nő: míg a 2019-ben kezdődő Covid-járványt megelőzően 2,5 trillió dollár volt a Fenn tartható fejlesztési célok megvalósításához szükséges finanszírozási források hiánya, addig ez 2020-ra 3,9 trillió dollárra emelkedett, a kormányzati bevételek 689 milliárdos és a tőkebeáramlások 140 milliárdos csökkenése következtében (OECD, 2022b: 99). Ráadásul ez a hiány évi négyszázmillióval nő 2020 és 2025 között a megnövekedett igények következtében (OECD, 2022b: 6).

Szerencsére a hivatalos fejlesztési segélyek már csak a sürgető humanitárius szükségletek (a járvány kezelése, éhínség, szegénység) és a közjavak védelme (a járvány megfékezése, a klímavédelem) miatt sem csökkentek, sőt 2020-ban 63 milliárddal meghaladták a Covid előtti szintet. Ebben jelentős szerepet játszott a legfőbb segélynyújtók, a DAC-országok hivatalos fejlesztési segélyeinek, az ODA-nak (*Official Development Assistance*) a növekedése. Ugyanakkor a multilaterális segélyek is nőttek, 2019 és 2020 között 146,7 milliárd dollárról 195,4 milliárd dollárra, elsősorban a Világbank, az IMF és a regionális fejlesztési bankok támogatásai következtében (OECD, 2022b: 108).

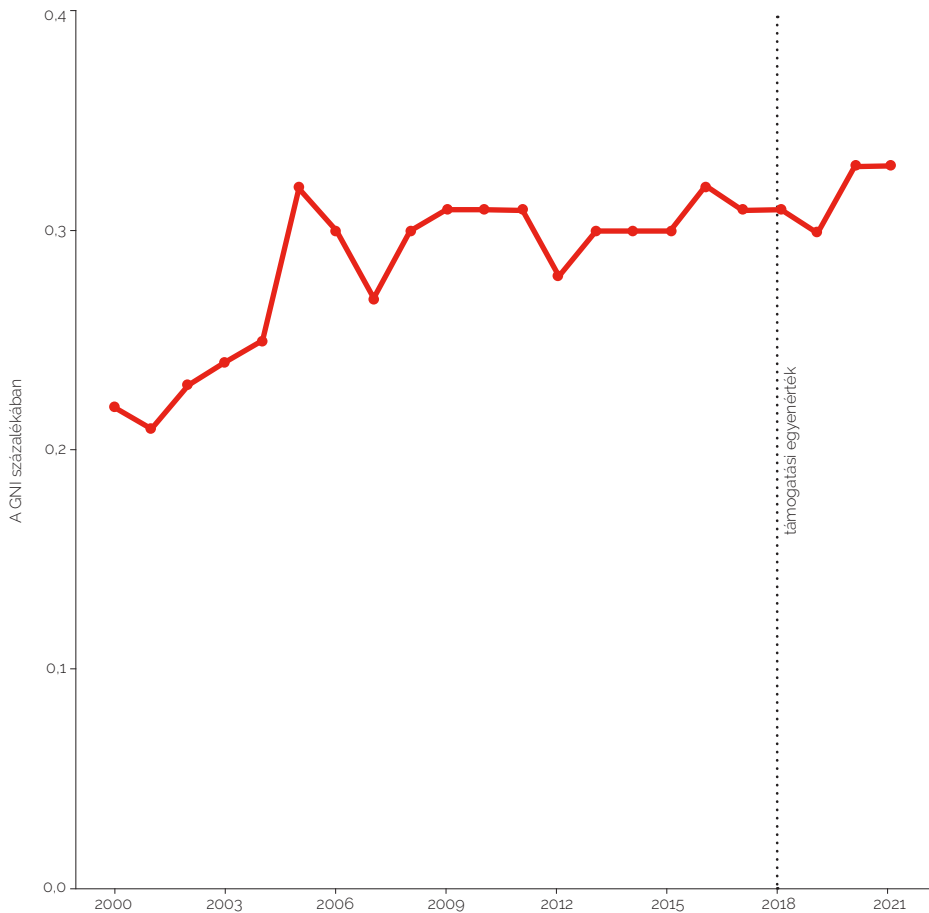
1. táblázat: A DAC-országok nettó ODA-jának alakulása (USD, folyó áron)

	2012	2015	2018	2019	2020	2021
ODA	127,0	131,6	150,0	146,5	162,6	184,8
Bilaterális ODA	88,5	94,2	105,2	103,5	114,8	129,3
Műszaki együttműködés	18,2	14,9	15,8	16,9	17,1	18,8
Humanitárius segély	8,5	13,4	16,6	16,6	17,2	18,8
Multilaterális segély	38,6	37,3	44,9	43,0	47,8	55,5
EU-s intézmények	12,0	11,9	15,2	15,5	16,4	17,5
ENSZ-intézmények	6,6	6,1	6,6	7,6	8,0	8,4
A legkevésbé fejlett országok támogatása	0,7	1,2	2,4	2,8	4,7	3,7

Az adatok forrása: UN, 2023: A15 táblázat

Ahogy az adatok is mutatják, a tradicionális donorok összesített fejlesztési támogatása 2012 és 2021 között folyamatosan nőtt, 127 milliárd dollárról közel 185 milliárd dollárra. 2022-ben pedig már újabb csúcsot döntött az ODA, 204 milliárd dollárra emelkedve, alapvetően az Ukrajnának nyújtott 16 milliárd dolláros segély és a menekültek ellátásának 29,3 milliárd dolláros költsége következtében (Carey et al., 2023). Mindezek ellenére a világ legfejlettebb országai továbbra sem teljesítik azt az 1970-ben az ENSZ-ben javasolt kötelezettségvállalást, hogy mindenkori nemzeti jövedelmük (GNI) 0,7 százalékát a kevésbé fejlett országok támogatására, 0,15–0,2 százalékát pedig a legkevésbé fejlett országok megsegítésére fordítsák. A 0,7 százalékos célt mind ez idáig nem sikerült teljesíteni (1. ábra): 2021-ben a DAC-országok összesített GNI-jük (bruttó nemzeti jövedelmük) 0,33 százalékát folyósították segélyként (UN, 2023: 14. táblázat), s még 2022-ben

1. ábra: Az ODA alakulása a DAC-országok GNI-jának százalékában



Forrás: OECD, 2023b: 114

is csak a 0,36 százalékát (Carey et al., 2023). Amennyiben teljesítenék a 0,7 százalékos célt, összesen 389 milliárd dollárnyi segílyt allokálnának a DAC-országok (OECD, 2023b: 26). Sajnálatos módon a 0,15–0,2 százalékos céltől is elmaradt a 2019–2021-es teljesítés, amely 0,09 százalék volt (OECD, 2023b: 107).

Az egyes donorok segílyezési hajlandósága természetesen korántsem azonos: bár a legtöbb segílyt gazdasági kapacitásánál fogva az USA adja (2021: 47,5 milliárd dollár), ez GNI-jának csupán 0,2 (!) százaléka. A második legjelentősebb DAC-donor Németország, majd Franciaország és az Egyesült Királyság következik. A 0,7 százalékos célt Németország (2021: 0,71%), illetve csupán néhány altruista segílypolitikát folytató kis ország teljesítette, például Norvégia (2021: 0,93%), Svédország (2021: 0,91%) és Dánia (2021: 0,71%) (UN, 2023: 14. táblázat). Magyarország 2021-ben GNI-ja 0,29 százalékát, 2022-ben pedig a 0,28 százalékát nyújtotta ODA-ként, de mint új tagnak a 0,33 százalékos célt kell teljesítenie 2030-ra (OECD, 2023b: 159).

A SEGÉLYEK ÖSSZETÉTELE ÉS HATÉKONYSÁGA

A fejlesztés finanszírozhatósága, az azonnali szükségletek kielégítése és a hosszú távú problémák kezelése szempontjából nemcsak a segílyek összege fontos, bár nem elhanyagolható, hanem az összetételük, a hatékonyságuk és a hatásuk is. A 1. táblázat tanúsága szerint a legfejlettebb országok ODA-jának közel 70 százaléka bilaterális segíly, vagyis nyújtását, modalitását, feltételeit, kedvezményezettjeit a donorok motivációja, gazdasági és politikai érdekei közvetlenül határozzák meg. S eléggé beszédes, hogy a segílyirodalom a tradicionális donorok többségét az egoista jelzővel illeti, arra utalva, hogy alapvetően nem a recipiensek szükségletei határozzák meg segílydöntéseiket, hanem a saját önös érdekeik (Brown, 2021). Természetesen vannak altruista motivációjú donorok, illetve donortevékenységek is.

Az ODA 30 százalékát a multilaterális szervezetekhez való hozzájárulás teszi ki, e téren a legnagyobb kedvezményezett az Európai Unió (1. táblázat), amelynek tagjai közül huszonegy ország DAC-tag, melyek az EU segílypolitikáján keresztül is képesek érvényesíteni az érdekeiket. Az ENSZ fejlesztési intézményeinek finanszírozásához 81 százalékkal járulnak hozzá a DAC-tagországok, elsősorban az USA, Németország és Franciaország (OECD, 2023b: 10).

Habár 2001-ben a donorok ajánlásokat fogadtak el segílyeik kötöttségének oldására (*untying aid*), vagyis azon feltételnek a lazítására, mely szerint a vissza nem térítendő támogatásokat a recipiensek csak meghatározott célokra (például a donortól való áru- és szolgáltatásvásárlásra, beszerzésre vagy projektre) használhatják fel, ez csak kismértékben volt képes növelni a segílyhatékonyságot és a recipiensek tulajdonosi szemléletét (*ownership*). Az ajánlás ugyanis csak a legkevésbé fejlett recipiensekre vonatkozik (konkrétan 66 recipiensre a 141-ből), s azon belül is csak bizonyos segílytípusokra (például a fizetésimérleg- és a strukturális kiigazításokra, az adósságelengedésre, a program- és beruházási segílyekre), az ODA 10-10 százalékát kitevő (1. táblázat) műszaki együttmű-

ködsre és humanitárius segélyre, valamint a menekültekre fordított kiadásokra, az élelmiszersegélyre és az adminisztratív költségekre nem (OECD, 2023a). Következésképpen 2020-ban az összes DAC bilaterális ODA 20 százalékára (= 29,3 milliárd dollár) vonatko-

2020-ban a segély-szerződések fele továbbra is a donor országok szállítói számára jelentett üzletet.

zott a kötöttségelazítási kötelezettség, és a segélyszerződések fele továbbra is a donor országok szállítói számára jelentett üzletet (OECD, 2022a).

Az egyes donorok segélykötöttségi teljesítménye természetesen erőteljesen szór. Van olyan ország (például Hollandia, Norvégia, az Egyesült Királyság, Finnország, Kanada), ahol szinte teljes mértékben kötöttségmentesen nyújtják a segélye-

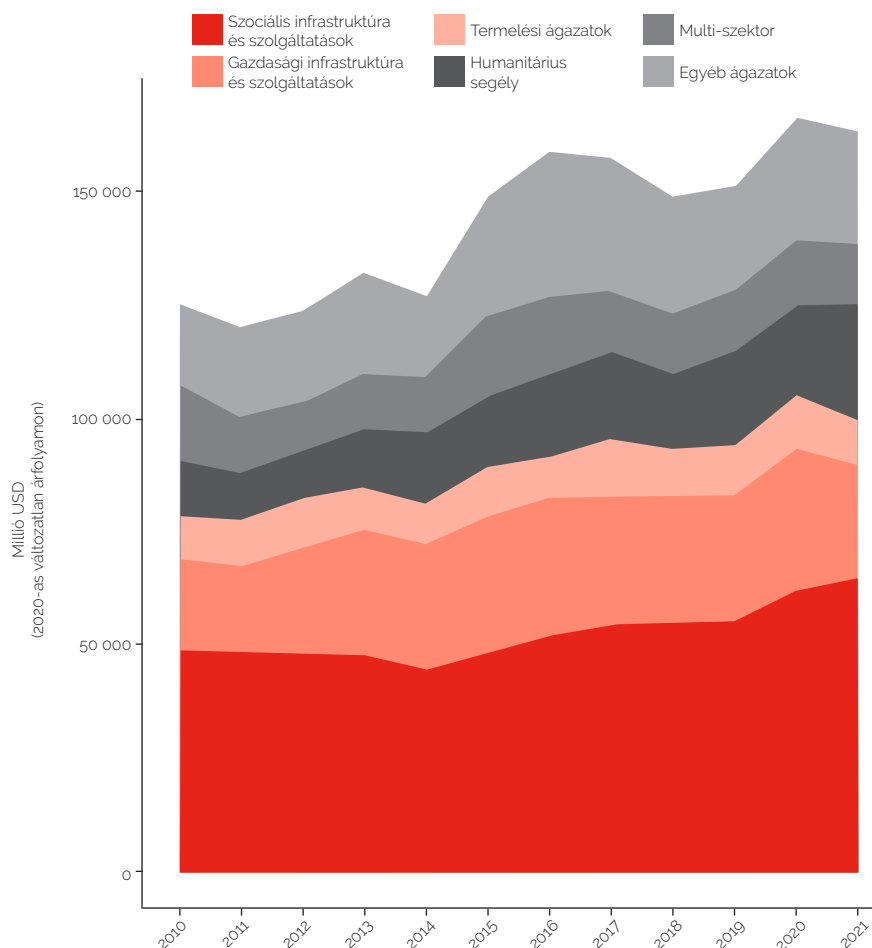
ket, illetve a segélyeknek azt a részét, amelyekre a kötöttségelazítási kötelezettség vonatkozik, míg a spektrum másik oldalán van az USA, Japán, de a legtöbb kelet-közép-európai új DAC-tagország, köztük Magyarország is. A kötöttség fennmaradása azt jelenti, hogy a segélyek elköltésére irányuló szerződések esetében a kedvezményezettek a DAC-országok saját beszállítói, ráadásul részarányuk a kontraktusok értékét figyelembe véve mindig magasabb, mint azok számát tekintve. Magyarország esetében például a magyar segélyprojektek beszállítói közel száz százalékban magyar cégek, kormányzati vagy nem kormányzati szereplők.

A segélyek recipiensekre gyakorolt *hatását* nagyban meghatározza, hogy milyen területekre, szektorokba irányul a támogatás. Az elmúlt évtizedben továbbra is a szociális infrastruktúra (oktatás, egészségügy stb.) fejlesztésére irányult a DAC-országok segélyeinek mintegy egyharmada (2. ábra). A második legnagyobb tétel a gazdasági infrastruktúra és a szolgáltatások támogatása volt (utak, vasutak, kikötők építése, a bankszektor és a kereskedelem fejlesztése stb.). Szerény maradt a közvetlen gazdasági tevékenység (mezőgazdaság, ipar) támogatása. Ugyanakkor egyértelműen megnőtt a humanitárius vészhelyzetek azonnali cselekvést igénylő elhárítására, a fegyveres konfliktusok és geopolitikai feszültségek, valamint a klímaváltozással összefüggő természeti katasztrófák kezelésére fordított támogatás. 2019–2021-ben a DAC-segélynyújtáson belül a 2010–2012-es évek átlagához képest a humanitárius és az élelmiszersegély aránya 10 százalékról 15,2 százalékra nőtt, míg a menekültekre fordított kiadásoké megduplázódott, 4 százalékról 8 százalékra emelkedett. A klíma- és környezetvédelemhez kapcsolódó segélyek aránya 29,3 százalékról 35,9 százalékra nőtt, azt mutatván, hogy a donorok nagymértékben hajlandók támogatni mindazon közjavak védelmét, amelyek károsodása őket is érintheti (OECD, 2023b: 107).

Nem zárható ki, hogy a jövőben az úgynevezett *human security* kerül a segélyezés fókuszába (Li–Zhang, 2021), vagyis továbbra is nagy igény lesz a humanitárius és élelmiszersegélyekre, valamint az egészségügy támogatására. A másik súlypont az adóssághelyzet kezelését szolgáló adósságelengedés lesz, amelyet a donorok segélyként számolnak el. 2021-ben az alacsony és közepes jövedelmű fejlődő országok adósságállománya kilenc-trillió dollárt tett ki, s becslések szerint a fejlődő országok összes adósságállománya

2020 és 2025 között évi 375 milliárd dollár lesz (OECD, 2022b: 14). Az egymást követő válsághelyzetek kezelése következtében csökkenhetnek a *ténylegesen* fejlesztésre rendelkezésre álló összegek, vagyis a segélyezés alapküldetése kerülhet veszélybe.

2. ábra: A DAC-országok kötelezettségvállalásai szektorok szerint, 2010–2021



Forrás: OECD, 2023b: 120

Ahhoz, hogy az egyre inkább növekvő és egymással versenyző fejlesztési szükségleteket ki lehessen elégíteni, nemcsak a klasszikus segélyek mennyiségének növelésére, de hatékonyságuk fokozására is szükség van. A *segélyhatékonyság*, vagyis az adott segély által a recipiens országban elérhető eredmény növelésének kérdése már több évtizede nemzetközi megállapodások (például a 2005-ben elfogadott *Paris Declaration on Aid Effectiveness*,

a 2011-es *Busan Global Partnership for Effective Development Co-operation* vagy a 2015-ös *Addis Ababa Action Agenda*) (UN, 2015) és tudományos kutatások tárgya. A donori oldalt tekintve a növekvő számú segélynyújtó egyre több recipiensevel áll kapcsolatban: míg 1960-ban a DAC-országok átlagosan tizenöt recipienseknek nyújtottak segílyt, addig 2021-ben már kilencvenhétnek (OECD, 2023b: 35). Így nem meglepő a donorok tevékenységének koordinálatlansága, átláthatatlansága, átfedése, kiszámíthatatlansága, a politikák koherenciájának hiánya és a segélyek ingadozása. Emellett a nem megfelelő segélyformák, a projektek számának növekedése, a fogadó országok esetében pedig a politikai és gazdasági környezet, az intézményrendszer és az infrastruktúra fejletlensége, a szakemberhiány, valamint a korrupció vezethet alacsony segélyhatékonysághoz. Míg 2010-ben a bilaterális segélyek 64 százaléka került autokrata rezsimekhez, addig 2019-ben már a 79 százalékuk (OECD, 2023b: 27). Ugyanakkor vannak olyan viszonylag új támogatási formák, amelyek nemcsak a segélyhatékonyságot képesek növelni, de a recipiensek fejlődéséhez is hozzájárulnak. Ilyenek a költségvetés-támogatás, az innovációs segély és a kereskedelem fejlesztését szolgáló *Aid for Trade* (ezekről részletesen lásd: Udvari, 2019). Ugyancsak növelheti a segélyek hatékonyságát és a szükségletek közvetlen kielégítését a lokalizáció (*locally led development*), a helyi szereplők, valamint a civil szervezetek bevonása (Balogh, 2019; Solymári, 2019).

ÚJ DONOROK

Mivel a tradicionális donorok segélyei elégtelenek a növekvő fejlesztési szükségletek finanszírozásához, üdvözlendő az új donorok (*emerging donors*) (Kondoh, 2015; Manning, 2006; Rowlands, 2008) megjelenése, amelyet a segélyirodalom „csendes forradalomként” aposztrofál (Woods, 2008). A mintegy harminc új donoron azokat az országokat értjük, amelyek az utóbbi évtizedekben olyan gazdasági fejlettségi szintet értek el, hogy képessé váltak arra, hogy a kevésbé fejlett országok gazdasági és társadalmi fejlődését segélytevékenységükkel elősegítsék. Sokan közülük recipiensből váltak donorrá (például a kelet-közép-európai országok), vagy még most is azok (például Kína).

A legfőbb donor országok:

- a) a BRICS eredeti tagországai, a regionális középhatalmak (Brazília, Dél-afrikai Köztársaság, India, Kína és Oroszország);
- b) egyes arab országok (Egyesült Arab Emírátságok, Katar, Kuvait, Szaúd-Arábia);
- c) közepes jövedelmű afrikai, ázsiai és latin-amerikai országok (Chile, Costa Rica, Egyiptom, Indonézia, Kolumbia, Malajzia, Mexikó, Szingapúr, Thaiföld, Törökország, Venezuela, Vietnám);
- d) az EU új tagállamai, amelyek közül egyesek már a DAC tagjai lettek.

Témánk szempontjából az az alapvető kérdés, hogy az új donorok mennyiben járulnak hozzá a finanszírozási hiány csökkentéséhez. A kérdés korrekt megválaszolását nehezíti a transzparens, megbízható, friss és összehasonlítható adatok hiánya, mivel ezeknek az országoknak – a DAC-tagokkal ellentétben – nincs adat- és információszolgáltatási kötelezettségük a nemzetközi közösség felé. Ráadásul a segély fogalmát is ön-

kényesen értelmezik, olyan ODA-n kívüli tételeket is értenek rajta, mint az exporthitel, a közvetlen beruházások vagy a kereskedelem (Brautigam, 2009). A magán- és a hivatalos forrás határa összemosódik.

Az adatszolgáltatás és az addicionális finanszírozás szempontjából az új donorokat három csoportba tudjuk sorolni (Kiss, 2019a):

- a) Azok az új donorok, amelyek DAC-taggá váltak (például Dél-Korea, Csehország, Lengyelország, Magyarország, Szlovénia és Szlovákia), és értelemszerűen a DAC-nak jelentenek; segélyadataikat az OECD *Development Co-operation Reportja* tartalmazza, vagyis esetükben nem beszélhetünk pótlólagos forrásról (OECD, 2023b).
- b) Azok az országok, amelyek jelenleg nem DAC-tagok, de mivel azzá szeretnénk válni, jelentenek a DAC-nak. Jelenleg húsz ország tartozik ide: Azerbajdzsán, Bulgária, Ciprus, Egyesült Arab Emírátságok, Észtország, Izrael, Horvátország, Kazahsztán, Kelet-Timor, Kuvait, Lettország, Liechtenstein, Litvánia, Málta, Románia, Oroszország, Szaúd-Arábia, Tajvan, Thaiföld, Törökország. Ezek az országok 2019-ben 16,5 milliárd dollárnyi segélyt nyújtottak, a huszonkilenc DAC-ország által folyósított segély mintegy tíz százalékát (2. táblázat).
- c) Azok az országok, amelyek nem DAC-tagok, és nem is akarnak azzá válni, következőképpen nem jelentenek a DAC-nak, de az OECD becslést készít a segélynyújtásaikról. Idetartoznak: Brazília, Chile, Costa Rica, Dél-afrikai Köztársaság, India, Indonézia, Katar, Kína, Kolumbia és Mexikó. Ezek az országok mintegy hétmilliárd dollárnyi segélyt nyújtottak 2019-ben.

2. táblázat: Az összes donor ország segélynyújtása, 2014–2019 (milliárd USD, folyó áron)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Az összes százalékában (2019)
ODA a huszonkilenc DAC-tagtól	151,1	143,1	157,6	161,4	164,8	151,7	86
ODA a DAC-nak jelentő húsz országból	25,2	12,5	17,2	18,8	22,2	16,5	9
Becsült fejlesztési forrás a tíz nem jelentő országból	5,6	5,2	6,5	8,8	7,2	7,3	4
Összes nem DAC-segély	30,8	17,7	23,7	27,6	29,4	23,8	13
A fentiek összesen	181,9	160,8	181,3	189,0	194,2	175,5	100

Az adatok forrása: OECD, 2020

A fenti táblázatból messzemenő következtetéseket aligha lehet levonni az adatok nagyfokú bizonytalansága következtében. Ugyanakkor megállapítható, hogy a 20+10 új donor a DAC-segélyek körülbelül 15 százalékát nyújtja, s az összes segélyfolyósításon belüli részesedésük 13 százalék. Ez csak kismértékben ellensúlyozza a DAC-országok

0,7 százalékos elmaradását a célteljesítéstől. Érdekesség, hogy az új donorok esetében az olajban gazdag arab országok (Szaúd-Arábia, Egyesült Arab Emírátságok, Katar) bőven teljesítik a 0,7 százalékos célt (egy százalék körül, illetve fölötté vannak), ugyanakkor

A nemzetközi fejlesztésben megfigyelhető a civil szféra és alapítványok, valamint a magánszféra aktivizálódása.

a nagy országok (Kína, India, Oroszország, Brazília) esetében még a 0,1 százalékot sem éri el a segély/GNI arány (Kiss, 2019a: 39), vagyis jelentős fejlesztésfinanszírozási potenciál van az új donorok bevonásában.

A nemzetközi fejlesztésben nemcsak egyes országok jelentek meg új szereplőként és finanszírozóként, de megfigyelhető a *civil szféra* és *alapítványok*, valamint a *magánszféra* aktivizálódása és új *multi-*

lateralis intézmények (például az *Asian Infrastructure Investment Bank* vagy a *BRICS New Development Bank*) megjelenése (Kiss, 2019a: 71).

INNOVATÍV FINANSZÍROZÁSI MÓDOK

A régi és az új donorok hivatalos fejlesztési forrásainak növelésén túl innovatív finanszírozási (= IF) módok és mechanizmusok bevezetésével is addicionális pénzügyi forrásokat lehet generálni. Habár az IF fogalmának nincs egyértelmű definíciója, hiszen mást ért rajta az OECD, az ENSZ, a Világbank, valamint az *International Financing Initiative* és a *Leading Group on Innovative Financing for Development* szervezet (Kiss, 2019b), összességében mindazon pénzügyi eszközöket és mechanizmusokat jelenti, amelyek a nemzetközi fejlesztés számára innovatív, nem tradicionális módon az ODA-hoz képest addicionális, új pénzügyi forrásokat teremtenek, és/vagy elősegítik a meglévő források innovatív módon való hatékonyabb elosztását és felhasználását.

A leggyakrabban használt eszközök az alábbiak (Kiss 2019b: 114–126):

- a) Kötelező *adók, illetékek, díjak*, amelyeket globális tevékenységekre vetnek ki, és a szolgáltatást igénybe vevő fizeti meg őket. Ezek az eszközök (például a repülőjegy-illeték) új állami forrásokat teremtenek, amelyeket fejlesztésre használnak fel.
- b) *Önkéntes, szolidaritási alapú hozzájárulások* a fogyasztók, az üzleti körök vagy a diaszpóra részéről. Ilyenek az egyszázalékos digitális szolidaritás vagy a *MassiveGood* és a *Product (RED)* akciók. A befolyt összeget itt is fejlesztési célokra használják.
- c) *Front-loading* (= megelőlegezett, előrehozott befektetések), valamint *adósságrende- zéshez kapcsolódó különböző konstrukciók* (adósságkonverziók: *debt-for-nature, debt4health, debt-for-education*) és *kötvénykibocsátások* (*eco notes, cool bonds, green bonds, diaszpórakötvények, SDG-kötvények*).
- d) *Állami garanciák, a magánszektor befektetéseinek ösztönzése, biztosítások* és egyéb piaci alapú eszközök (*Advanced Market Commitment [AMC], szén-dioxid-kvótákkal való kereskedelem, Clean Development Mechanism* stb.).

e) *Blended finance* (= BF) (vegyes vagy kevert finanszírozás): olyan fejlesztésfinanszírozási eszköz, amely a fejlesztési forrásokat (például az ODA-t) a magántőke mobilizálására használja fel. Vagyis a fejlesztési célú, többnyire hivatalos, állami pénzeszköz „keveredik” a nem fejlesztési célú, piaci alapú magántőkével, az előbbi bevonzza (*crowding-in*) az utóbbit. E konstrukció által olyan beruházások finanszírozhatók, amelyek hozzájárulnak a Fenntartható fejlesztési célok megvalósításához. Ráadásul nemcsak pénzügyi, hanem ökológiai és társadalmi értéket is kívánnak teremteni általa (*blended value*).

Az alapvető kérdés az, hogy mekkora pénzügyi forrást lehet a fenti innovatív eszközökkel előteremteni, és alkalmazásuk hogyan hat a segélyezési architektúrára. Mivel az innovatív finanszírozásnak nincs egységesen elfogadott definíciója, és nagyon sokféle eszközt használnak e téren, csak hozzávetőleges becslésekre lehet támaszkodni. Az *Innovative Financing Initiative* szerint (Guarnaschelli et al., 2014) 2001 és 2013 között az első négy kategóriába tartozó eszközök összesen 94 milliárd dollárt (= évi 7,2 milliárd dollárt) mobilizáltak, alapvetően a garanciáknak és a kötvénykibocsátásoknak köszönhetően. A bevételeket az energia- és a környezetvédelmi szektorra, illetve az egészségügy fejlesztésére fordították.

Ennél sokkal sikeresebb volt a később beinduló BF, amely 2012 és 2015 között 81,1 milliárd dollárnyi magántőkét mobilizált, amit alapvetően a garanciák és a különböző hitelek tettek lehetővé. A mobilizált összeg egyharmadát a bank- és pénzügyi szektorra fordították, 26 százalékát a klímaváltozás következményeinek enyhítésére, 15 százalékát az energiaszektorra és 14 százalékát iparfejlesztésre (Benn et al., 2017: 12). A beruházások 30 százalékát Afrikában eszközölték (OECD, 2017). 2017-re a BF piaca százmilliárd dollárosra nőtt (Convergence, 2018). 2021-ben a 185,8 milliárd dolláros ODA-ból 4,5 milliárd volt a magánszektorhoz köthető, vagyis BF-nek minősülő rész (OECD, 2023b: 30). Ugyanakkor a multilaterális szervezetek BF-gyakorlata ennél sikeresebb volt, értéke 2020-ra 51,3 milliárd dollárra nőtt a 2019-es 46,4 milliárdról, s jelenleg ők fedik le a BF-piac 76 százalékát (OECD, 2022b: 108).

Az innovatív finanszírozás gyakorlata azt mutatja, hogy mind ez ideig szerény forrásokat sikerült teremtenie, bár hozzájárult a magánforrások mobilizálásához, a magán- és az állami szektor forrásainak fejlesztési célú felhasználásához. Ugyanakkor a megfelelő definíció és nyilvántartás hiányában aligha növelte a nemzetközi segélyezés átláthatóságát (OECD, 2018: 51–52); nem egyértelmű az adicionalitás kérdése, vagyis az, hogy a megteremtett források kiegészítik vagy kiváltják-e az ODA-t; a koordináció, a transzparencia és a harmonizáció hiánya a segélyezés szétforgácsolódásához vezet: 2000 és 2016 között több mint százhatvan BF-alap/eszköz (*funds, facilities*) jött létre (OECD, 2017). A tranzakciós költségek sem elhanyagolhatók; a fenntarthatóság, az elszámoltathatóság és a kiszámíthatóság is megkérdőjelezhető; a donorkok segélyarculatuk, míg a recipiensek az ownership elvesztésétől tartanak.

A fentiekkel együtt a nemzetközi fejlesztés szereplői között egyetértés van abban, hogy az innovatív finanszírozás képes új forrásokat teremteni, és fejlesztési célokra felhasználni őket. A továbbfejlődés egyik útja a már meglévő eszközök kiterjedtebb és összehangoltabb alkalmazása. Például a BF esetében növelni lehetne az ezt alkalmazó donorok számát, emelni a mobilizálási rátákat, és növelni az úgynevezett *impact fundok* arányát. Ugyancsak van potenciál a Világbank úgynevezett zöld kötvényeiben, a szén-dioxid-kvótákkal való kereskedelemben és a diaszpórakötvényekben, tekintettel az erősödő migrációs tendenciákra. A fejlődő országok növekvő eladósodása pedig ismét teret nyithat az adósságkonverziók előtt.

A másik lehetőség innovatív finanszírozási eszközök bevezetése jelenti. Ilyenek lehetnek például a pénzügyi tranzakciós adók (*FTT = Financial Transactions Tax*, *CTT = Currency Transactions Tax*), a milliárdosokra kivetett adó, a szénadó, a szolidaritási alapú dohányadó, a speciális adósságkonverziók (például a „*debt-to-SDG*” *swap*), *SDG*-kötvények kibocsátása, az IMF *Special Drawing Rights*ának (*SDR*) a felhasználása. Az ENSZ az új eszközökben rejlő pénzügyi lehetőségeket évi 635 milliárd dollárra becsüli, vagyis a 2021. évi ODA három és félszeresére (UN, 2015).

ÚJ SEGÉLYNYILVÁNTARTÁSI MÓDSZER: A TOSSD

Mint a fentiekből is kiderült, az utóbbi időben a nemzetközi fejlesztésfinanszírozás egyre bonyolultabbá és áttekinthetlenebbé vált a segélynyújtók és a támogatási módok proliferációja következtében. Ezért a 2015-ös *Addis Ababa Action Agenda* (UN, 2015) ajánlásai alapján 2017-ben létrehoztak egy munkacsoportot (*Task Force*) az OECD égisze alatt a segélynyújtó országok, a recipiensek és a multilaterális szervezetek szakértőiből (és civil szervezetek részvételével) a *Total Official Support for Sustainable Development* (TOSSD) módszertanának kidolgozására. A TOSSD lényege, hogy összesítve, egységesen, koherensen és összehasonlíthatóan tartja nyilván azon hivatalos forrásokat, amelyek a fejlődő országokba áramolva a fenntartható fejlesztés finanszírozását szolgálják. A hivatalos forrásokon túl (*DAC ODA*, egyéb hivatalos forrás [*OOF*], multilaterális segély, Dél–Dél és trianguláris segély) azon magánforrásokat is számba veszi, amelyeket a hivatalos források mobilizáltak, vagyis a már bemutatott BF-et.

Az első TOSSD-adatokat 2021-ben tették közzé a kilencven segélynyújtó 2019-es tevékenységéről. 2022-ben már kilencvenkilencen, 2023-ban pedig százhatan szolgáltatott adatokat mintegy négyszázezer (!) segélytevékenységről, amelyek összértéke 395 milliárd dollárt tett ki, vagyis 85 milliárd dollárral többet, mint amit az eddig használt adatnyilvántartások kimutattak (www.tossd.org). A többlet forrása alapvetően a Dél–Dél együttműködés keretében megvalósított mintegy 8300 (!) segélytevékenység volt (adományok, ösztöndíjak, oktatás, képzés), amelyeket eddig globálisan nem tartottak nyilván. A TOSSD-forrásoknak közel a felét öt szektorra költötték (humanitárius célok, egészségügy, kormányzás, energia és közlekedés-szállítás), ami azt tükrözi, hogy a Covid–19 jelentősen átalakította a segélyprioritásokat.

TOVÁBBI PÉNZÜGYI FORRÁSOK SZÜKSÉGESSÉGE

Ha végigtekintünk az eddig bemutatott nemzetközi fejlesztési forrásokon és a bennük rejlő lehetőségeken (a DAC-országok jelenlegi és elvárható segélyei, az új donorok támogatásai, az innovatív finanszírozás eddigi eredményei és a benne rejlő lehetőségek, a TOSSD), és összevetjük őket a tanulmány kiindulópontjaként említett finanszírozási szakadékkal, akkor látható (3. ábra), hogy a segélyek nem – még a legkedvezőbb forgatókönyvek esetén sem – elégségek, további erőforrások bevonására van szükség.

3. ábra: A Fenntartható fejlődési célok finanszírozási hiányának tényleges és hipotetikus segélyalapú forrásai



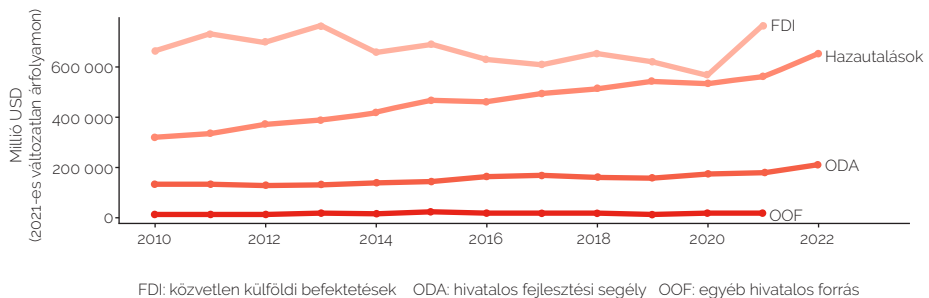
Az adatok forrása: a tanulmányban szereplő adatok alapján, OECD, 2022b; UN, 2015; UN, 2023; www.tosssd.org

A szóba jöhető külső erőforrások közül az FDI-t (*Foreign Direct Investment* = Külföldi közvetlen beruházás) és a *hazautalásokat* (*remittances*) kell kiemelni. A 4. ábrából jól érzékelhető, hogy mindkét forrás az ODA többszörösét teszi ki. Míg az FDI nagyfokú volatilitást mutat, és beáramlását a világgazdaság helyzete, a politikai s különösen a biztonságpolitikai helyzet, a fejlett országok növekedése, beruházási hajlandósága és a fogadó országok gazdasági és politikai kilátásai határozzák meg, addig a hazautalások határozottan felfelé ívelő tendenciát mutatnak, ami egyértelműen a növekvő migrációra vezethető vissza. A hazautalások még a Covid hatására is csak kismértékben, öt száza-

lékkal csökkentek (504 milliárd dollárról 490 milliárdra) 2020-ra 2019-hez képest, s 2022-re már 626 milliárd dollárra emelkedtek.

A finanszírozás szempontjából nem elhanyagolható szempont, hogy míg a tőkebeáramlást általában profitkiáramlás követi, esetleg tőkekivonás (dezinvesztíció), addig a hazautalások esetében a transzfer egyirányú. További különbség fedezhető fel a két külső forrás gazdasági-társadalmi fejlődésre, fejlesztésre gyakorolt hatása között. Az FDI – amellett, hogy bizonyos általa preferált, vagyis profitábilisnak minősített ágazatok növekedését segíti elő – tovább erősíti a befogadó ország függését és torz struktúráját. Ezzel szemben a hazautalások igen szerteágazó mikro- és makrogazdasági hatással járnak, hozzájárulnak a fogyasztás és bizonyos esetekben a beruházások növekedéséhez, csökkentik a szegénységet, elősegítik az iskoláztatást, az egészségügyi ellátáshoz való hozzájutást, fejlesztik a pénzügyi szektort. Természetesen nem szabad megfélemlkezni a hazautalások olyan nemkívánatos hatásairól, mint a *brain drain* (agyelszívás) vagy a *Dutch disease* (nyilvánvaló ok-okozati összefüggés egy adott ágazat gazdasági fejlődésének növekedése és más ágazatok hanyatlása között) (Kiss, 2023).

4. ábra: Az ODA, az OOF, az FDI és a hazautalások alakulása a fejlődő országokban 2000 és 2021/2022 között



Forrás: Carey et al., 2023: 4

Amikor segélyezésről, külső pénzügyi források beáramlásáról és a Fenntartható fejlesztési célok finanszírozhatóságáról beszélünk, akkor a donorok, a legtöbb nemzetközi szervezet, de maguk a recipiensek is elfeledkeznek egy jelentős, a finanszírozási kapacitást csökkentő tételről, mégpedig az úgynevezett *illicit financial outflow*-ról (IFF), vagyis az illegális/féllegális pénzügyi eszköziáramlásról. Ennek keretében az egyik országban legálisan vagy illegálisan megszerzett pénzügyi eszközök a jog megsértésével egy másik országba kerülnek (tőkemenekülés, tőkemenekítés, pénzmosás, csempészés, terroristák finanszírozása, korrupció következtében). Tágabb értelmezésben nemcsak az illegális tranzakciók értendők ezen, hanem minden olyan tranzakció, amely szűken értelmezve nem illegális, de nemkívánatos, illetve nem etikus (például a multinacionális vállalatok

adó- és vámkerülése, transzferárazása, alul- és felülszámlázása, offshore ügyletek). Ebben az esetben nem a törvény betűjét, hanem szellemét megsértve károsítják meg a fogadó országot (Signé et al., 2020). A jelenség nagyságrendjét érzékelteti, hogy az African Union (2019) legutóbbi tanulmánya szerint az évi IFF Afrikából 50–80 milliárd dollár között ingadozik, ami a kontinens GDP-je öt százalékának felel meg. Az IMF 1,5–2 trillió (!) dollárra teszi a korrupciós pénzek nagyságát globálisan (OECD, 2022b: 28). A jelenségért azonban nemcsak a fogadó ország felelős, de a tranzit-, illetve a célországok is, amelyek igen sokszor éppen a donor OECD-országok. Kezelése regionális és globális kooperációt igényel, amelynek a pénzmosás megfékezésére, az illegális tevékenységek felszámolására, a kicsempésztett, ellopott javak felkutatására és visszaszolgáltatására kell irányulnia (UNCTAD, 2020: 75).

Végignézvén a fejlesztésfinanszírozás legfőbb kérdésein nem feledkezhetünk el a recipiensek felelősségéről sem:

- a) A beáramló segélyek és a többi külső erőforrás hatékony felhasználását illetően politikai stabilitásra, jogbiztonságra, világos stratégiára, támogató szabályozó-rendszerre, fejlett infrastruktúrára és intézményrendszerre, vonzó üzleti klímára van szükség.
- b) Meg kell fékezni az IFF-et (például a korrupció elleni harccal, az ellopott/kisírbolt javak visszaszerzésével).
- c) Mobilizálni kell a belső erőforrásokat (a hazai megtakarítások és beruházások ösztönzésével, az adórendszer modernizálásával, az adóalap kiszélesítésével).

ÖSSZEFOGLALÁS

Ahhoz, hogy 2030-ra megvalósuljanak a Fenntartható fejlesztési célok, minimum évi négytrillió dollárnyi stabil finanszírozási forrásra és hatékony felhasználására van szükség. A hivatalos bi- és multilaterális fejlesztési segélyek – még a kötelezettségvállalások maradéktalan teljesítése és az új donorkok intenzívebb segélytevékenysége esetén is – csak a szükségletek elenyésző részét (kevesebb mint tíz százalékát) képesek fedezni. Ezért van szükség a segélyfinanszírozás rendszerének megreformálására, innovatív finanszírozási eszközök és mechanizmusok elterjedtebb és célorientált alkalmazására, amelyben nagy potenciál rejlik. Azonban a legkedvezőbb forgatókönyv esetén sem várható több, mint körülbelül egytrillió dollár a fentiekől, vagyis mintegy háromtrillió dollárt egyéb külső forrásokból (külföldi beruházások, hazautalások, kölcsönök), belső erőforrásokból (hazai megtakarítások és beruházások) és a pénzügyi eszközök illegális kiáramlásának csökkentéséből kell előteremteni. S még ha sikerül is a forrásokat a szükségletekhez igazítani, akkor is megvan annak veszélye, hogy ezek felhasználását az előre nem látható gazdasági, politikai, háborús válsághelyzetek, valamint humanitárius és természeti katasztrófák eltéríthetik eredeti céljuktól.

Ábrajegyzék

1. ábra: Az ODA alakulása a DAC-országok GNI-jának százalékában. OECD, 2023b: 114.
 2. ábra: A DAC-országok kötelezettségvállalásai szektorok szerint, 2010–2021. OECD, 2023b: 120.
 3. ábra: A Fenntartható fejlődési célok finanszírozási hiányának tényleges és hipotetikus segélyalapú forrásai. Saját összeállítás és szerkesztés a tanulmányban szereplő adatok alapján, OECD, 2022b; UN, 2015; UN, 2023; www.tossd.org
 4. ábra: Az ODA, az OOF, az FDI és a hazautalások alakulása a fejlődő országokban 2000 és 2021/2022 között. Carey et al., 2023: 4.
-
1. táblázat: A DAC-országok nettó ODA-jának alakulása (USD, folyó áron). UN, 2023: A15. táblázat.
 2. táblázat: Az összes donor ország segélynyújtása, 2014–2019 (milliárd dollár, folyó áron). OECD, 2020.

Felhasznált irodalom

- AFRICAN UNION (2019): *Domestic resource mobilization: fighting against corruption and illicit financial flows*, Addis Ababa, African Union.
- BALOGH RÉKA (2019): A civilszervezetek szerepe a nemzetközi fejlesztésben, in KISS JUDIT (szerk.): *Nemzetközi segélyezés a 21. század elején. Új irányok, új lehetőségek*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 81–105.
- BENN, JULIA – SANGERÉ, CECILE – HOS, TOMAS (2017): Amounts mobilized from the private sector by official development finance interventions. OECD Development Co-operation, *Working Paper*, No. 36, Paris, OECD.
- BRAUTIGAM, DEBORAH (2009): *The Dragon's Gift. The Real Story of China in Africa*, New York, Oxford University Press.
- BROWN, STEPHEN (2021): The impact of Covid-19 on development assistance, *International Journal*, 76 (1), 42–54. DOI: <https://doi.org/10.1177/0020702020986888>
- CAREY, ELEANOR – HARSH, DESAI – YASMIN, AHMAD (2023): Tracing the impacts of Russia's war of aggression against Ukraine on official development assistance (ODA), *Development Co-operation Profiles*, Paris, OECD. DOI: <https://doi.org/10.1787/5096b978-en>
- CONVERGENCE (2018): *The State of Blended Finance 2018*, Toronto, Convergence.

- GUARNASCHELLI, SERENA – LAMPERT, SAM – MARSH, ELLIE – JOHNSON, LUCY (2014): *Innovative Financing for Development. Scalable business models that produce economic, social and environmental outcomes*, Washington, Innovative Financing Initiative.
- KISS JUDIT (2019a): A donorközösség átalakulása: új donorok megjelenése, in KISS JUDIT (szerk.): *Nemzetközi segélyezés a 21. század elején. Új irányok, új lehetőségek*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 51–80. DOI: <https://doi.org/10.1556/9789634543442>
- KISS JUDIT (2019b): Nemzetközi fejlesztésfinanszírozás: innovatív eszközök és mechanizmusok, in KISS JUDIT (szerk.): *Nemzetközi segélyezés a 21. század elején. Új irányok, új lehetőségek*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 107–142. DOI: <https://doi.org/10.1556/9789634543442>
- KISS JUDIT (2023): The political economy of remittances. The case of Sub-Saharan Africa, Centre for Economic and Regional Studies, Institute of World Economics, *Working Paper*, No. 270, 1–48.
- KONDOH, HISAHIRO (2015): Convergence of aid models in emerging donors? Learning processes, norms and identities, and recipients, *Working Paper*, No. 106., Tokyo, Japan International Cooperation Agency (JICA) Research Institute.
- LI, XIAOYUN – ZHANG, CHUANHONG (2021): *New Landscape of Development Co-operation in Post COVID-19. Implications for the Northeast Asia Countries*, China International Development Research Network (CIDRN), College of International Development and Global Agriculture, China Agricultural University (CIDGA/CAU).
- MANNING, RICHARD (2006): *Will Emerging Donors Change the Face of International Cooperation*, GRIPS Development Forum, 2003. november 5.
- OECD (2017): *Blended finance. Mobilising resources for sustainable development and climate action in developing countries. Policy perspectives*, Paris, OECD.
- OECD (2018): *Making blended finance work for Sustainable Development Goals*, Paris, OECD.
- OECD (2020): Development finance of countries beyond the DAC, <https://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/non-dac-reporting.htm> (letöltve: 2024. 04. 23.).
- OECD (2022a): *2022 Report on the Implementation of the DAC Recommendation on Untying Official Development Assistance*, Paris, OECD.
- OECD (2022b): *Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2023*, Paris, OECD.
- OECD (2023a): *DAC Recommendation on Untying Official Development Assistance*, Paris, OECD.
- OECD (2023b): *Development Co-operation Report 2023, Debating the Aid System*, Paris, OECD.
- ROWLANDS, DANE (2008): *Emerging Donors in International Development Assistance. A Synthesis Report*, Ottawa, IDRC and CRDI.
- SIGNÉ, LANDRY – SOW, MARIAMA – MADDEN, PAYCE (2020): Illicit financial flows in Africa, *Africa Growth Initiative at Brookings – Policy Brief*.

- SOLYMÁRI DÁNIEL (2019): Paradigmaváltás a nemzetközi segélyezésben: a tervezéstől a megvalósításig, in KISS JUDIT (szerk.): *Nemzetközi segélyezés a 21. század elején. Új irányok, új lehetőségek*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 157–173.
- UDVARI BEÁTA (2019): A nemzetközi fejlesztési együttműködés átalakuló rendszere. Alapfogalmak, változó célok és modalitások, in KISS JUDIT (szerk.): *Nemzetközi segélyezés a 21. század elején. Új irányok, új lehetőségek*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 9–50.
- UN (2015): *Addis Ababa Action Agenda*, New York, UN,
<https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=400&nr=2051&menu=35> (letöltve: 2024. 04. 23.).
- UN (2023): *World Economic Situation and Prospects 2023*, UN.
- UNCTAD (2020): *Tackling illicit financial flows for sustainable development in Africa*, Geneva, UNCTAD.
- WOODS, NGAIRE (2008): Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance, *International Affairs*, 84 (6), 1205–1221.
DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2008.00765.x>

How to finance development?

ABSTRACT

In order to achieve Sustainable Development Goals by the year 2030, a yearly USD 3.9 trillion(!) (= 3900 billion) financing gap should be covered. The yearly USD 185 billion official development assistance of the DAC-countries is far from being sufficient even if the 0.7% ODA/GNI commitment is fulfilled and all the potential innovative financing mechanisms are totally utilized. Though development assistance provided by newly emerging donors is gaining momentum, the amounts are still modest, though they contribute to the TOSSD. Consequently, financing development should go beyond foreign aid and rely more extensively on such external sources of finance like foreign investment and remittances. However, the issue of financing development cannot be solved without tackling illicit financial outflows and mobilizing domestic resources.

KEYWORDS: financing gap, SDGs, ODA, emerging donors, innovative financing, TOSSD

KISS JUDIT | Az IBS professzora, a Világgazdasági Intézet kutatóprofesszora, 1985 és 1989 között a University of Dar es Salaam vendégprofesszora, 2004 és 2013 között a Kaposvári Egyetem egyetemi tanára. Kutatási területei: nemzetközi és fejlődés-gazdaságtan, Afrika gazdasága, élelmezésbiztonság, hazautalások, nemzetközi segélypolitika.

FRIVALDSZKY JÁNOS

A humanitárius segítségnyújtás és a nemzetközi fejlesztés nem legitimálhatja a háborúzás politikáját és hozhat létre újabb elnyomó viszonyokat

TANULMÁNY

DOI: 10.56699/MT.2024.2.2

ABSZTRAKT

Mivel a közgondolkodás meg van győződve arról, hogy a háború a nemzeti hatalomérvényesítést és a politikai közösség javát bontakoztatja ki, a háborúk léte szükségszerűen itélve természetes még napjainkban is. Ilyen közegben a hatékony humanitárius segélyezés paradox módon a háborúzás is legitimálja, minthogy a hadviselés módját teszi jogszerűvé. A háború e felfogásban az ember ordas természetén alapul, amelyet a humanitárius jog révén humanizálni szükséges. Ezáltal a természetszerű háborúk jogossá válnak, s a humanitárius jog intézményesítése a háborúk elhúzódását eredményezi körünkben. Ezzel szemben áll az a politikakoncepció, amely mivel minden ember egyetemes társadalmának jogi fogalmából indul ki, úgy tartja, hogy a nemzeti közjavak nem mehetnek szembe minden ember és nép élethez, létehez való jogával. Egy ilyen felfogásban a háború a politika perversitása. E szemléletben a nemzetközi szolidaritás és a segélyezés a testvériség egyetemes elvén alapszik, ezért nem kedvezhet egyes kiváltságos népeknek másokkal szemben, s különösen nem használható politikai „fegyverként”. A kormányok fejlesztő-segélyező tevékenysége pedig nem irányulhat burkoltan sem a segélyezett állam gazdasági-politikai függőségbe vonására.

KULCSSZAVAK: menekültek, humanitárius segélyezés, nemzetközi segélyező fejlesztés, a háború a politika patológiája, egyetemes testvériség

A filozófiai szempontból helytelennek tekinthető modern politikakoncepció az emberi természetet olyannak írja le, hogy szükségképpen fakadnak belőle a súlyos érdekkonfliktusok s így maga a háború is (vö. Frivaldszky, 2001: 224–279). Sőt, ez utóbbiban nyilvánul meg a leginkább a politikai kapcsolatok igazi természete, amely mivel lényegileg és elkerülhetetlenül az egymás rovására való létezésben és ténykedésben áll, potenciálisan bármikor háborúba torkollhat. Éppen ezért a modern kor nemzetközi viszonyait leíró és azokat szabályozni szándékozó természetjogi elméletek (vö. Frivaldszky, 2001: 212, 224–233) voltaképpen a háborúhoz való jog avagy a háború indítása jogának (*ius ad bellum*) igazolását tartalmazzák, illetve a háborús hadviselés szabályait (*ius in bello*) fejtették ki. Mivel az államok előbbi jog léteéhez való jogához kétség sem férhetett, nemzetközi jogi szempontból ez utóbbira helyeződött a hangsúly, az első világháborút megelőzően is.

E helytelen emberkép folytán a nemzetközi politika elvei nem a közjó békés keresésére irányultak, hanem tulajdonképpen az elkerülhetetlen háború legitimitását adták. A modern kor története e koncepcióból kifolyólag a háborúk és azok igazolásának története. Különösképpen nem is kellett őket legitímálni, ha egyszer – a modern kor teoretikusai szerint – szükségképpeniek, ezért sokszor elégséges volt csak elnagyolt, illetve mondvascsinált okokat találni a háborúk megindításához. Ezért nem is meglepő, hogy hétköznapi memóriánkban jobbra nem is jegyezzük meg a pontos *casus bellit*, hanem inkább a megvívásuk hosszával fémjelezzük a modern kortól kezdve a háborúkat. Legfeljebb még földrajzi kiterjedtségük, illetve a katonáldozatok száma (volt) tekinthető lényeges adatnak. Ezek mind-mind mennyiségi ismérvei azon háborúknak,¹ amelyek léte erkölcsi problémát tulajdonképpen fel sem vetett. Az emberi életek értéke és a háború okozta erkölcsi kár mint az embert érintő alapvető minőségi kérdések meg sem jelentek a háborút övező politikai megfontolásokban. A nagyobb erő szükségképpen legyőzi a gyengébbet: ez volt e korban a háborúban testet öltött szükségszerű természeti törvényszerűség, különösen ha az – az első világháborút közvetlenül megelőzően – a politikai darwinizmus gondolatával társult.

A háborúkat hajdanán hadseregek vívták a harcmezőn, s csak ritkábban támadták az ellenséges fél lakosságát. A 20. századi és a jelen háborúk azonban rendkívüli módon sújtják a polgári lakosságot is, amelyet immáron kifejezetten támadnak egyes hadviselő felek, adott esetben különösen brutális módon és a „lelki hadviselés” jegyében (például minősített módon történő, rendkívül kegyetlen, szisztematikus megerőszakolások révén).

A második világháború után az volt az egész emberiség – jogi dokumentumokban és nemzetközi intézményekben formát öltött – meggyőződése, hogy embertelen, azaz az emberi természettel ellentétes és ezért észszerűtlen és igazságtalan, vagyis természetjogellenes nemzeti, illetve állami politikai érdekeket háborúk indításával érvényesíteni. Ezek az érdekek legfeljebb békés tárgyalással intézendő jogviták tárgyai lehetnek.

Kérdés ezután, miként lehetséges az, hogy sok évtized után újból háború robbant ki Európa határán, s hogy egyes európai országok vezetői támogatják a háborús agresszort – még ha a nemzetközi elvárásoknak megfelelően névleg el is ítélik az agressziót? Pár éve a proxyháborút vívó agresszorok tagadták, hogy ők háborúznának, most pedig azt állítja Oroszország, hogy a fegyveres agresszió, amit folytat, voltaképpen nem is háború, vagyis jogszerű fegyveres hadművelet.

Nem vitatható, hogy manapság azért is folyhat háború újból Európa határán, mert a támadó háború igazában, szükségessége igazolta létjogosultságában nagyon sokan hisznek még manapság is. Ezt megalapozó, mélyebben fekvő jelenség, hogy a politikából továbbra sem tudják a teoretikusok és a politika aktorai kiküszöbölni annak erőszakra és így a szükségképpen ellenségképzésre alapozott jellegét. Márpedig ez a modern politikafelfogás eredményezte az első világháború kirobbanását. Ezt azonban még mindig nem tudatosítottuk, s a mélyen fekvő okokat régióinkban nem is kutattuk eléggé alaposan (Frivaldszky, 2024). Ezért a második világháború nyomán nyert humánus felismerések egyre inkább háttérbe szorulnak, s velük együtt egyre inkább súlyát veszti az ENSZ is. A humanitárius nemzetközi segítségnyújtás pedig a háborúzás paradigmájában értékelődik újjá.

Mindez azért következett be, mert korunk politikaformálói sajnos nem osztják azon nézetet, hogy a politika helyes koncepciója a politikai barátságra irányuló közjón alapozik (Frivaldszky, 2016b), mégpedig nemcsak az adott politikai közösségen belül, hanem az azon kívüli politikai relációkban szintúgy. A politika ugyanis – egy helyes filozófiai alapállásban – minden emberi közösség javát kell hogy előmozdítsa, így összeférhetetlen minden olyannal, ami lényegénél fogva embertelen, ami így tehát a politikai mint emberi közösség javával szemben áll. A háború márpedig ilyen jelenség. Túl sok általános emberi értéket kötöttünk az évszázadok alatt a harci erényekhez, a háborús hősiességhez és a „mártíromsághoz”, valamint a hadi dicsőséghez (Frivaldszky, 2019b). Úgy tűnt ezáltal, hogy a háborúban nyilvánulnak meg a legigazibb emberi értékek és erények, s ezért a fennkölt „emberi” növeléséhez a nemes háborúzás kultúrája művelendő és főként gyakorlandó.

Mindennek az áll az eredőjében, hogy a kortárs politikai közgondolkodásban a hatalmat öncélnak tekintik, nem pedig minden ember és nép alapvető természetjogait tiszteletben tartó s ezért a valódi közjóra irányuló kormányzás hatékony eszközének. Éppen ezért az ellenség léte szükségképpen fakad e dogmatikusan vallott hatalomcentrikus politikafelfogásból. Ez a gondolatosság a modern korban általában bizonyos materialista és/vagy hedonista ember- és társadalomképpel párosult. E helytelen szemléleti alapállítás – mint említettük – a háború fogalmi elkerülhetetlenségét vonja magával, hiszen az lényegileg következik e politikakoncepcióból. A politika tudományának „realisztikussága” manapság is voltaképpen öngazolásra képes „vadállatként” tétélezi az embert, miközben az igazán emberi létmódot és az ezzel összefüggő témaköröket nem is kutatja. Éppen ezért a béke antropológiai és politikai filozófiai feltételei nem is igazán képezik ré-

gíonkban a politikatudomány kutatási tárgyát. Az csupán két háború közötti kényszerű vagy esetleg stratégia, illetve taktika vezérelte rövidebb-hosszabb fegyvernyugvasként értelmezhető.

Mivel korunk politikusai, de az átlagpolgár sem hisz immáron – legalábbis régiókban – a békén és a politikai barátságon alapuló nemzetközi jogrendben, nem is tesznek igazi erőfeszítéseket a hatékony fenntartására, megvédésére. Amikor pedig ennek következtében háború robban ki – ami az időközben rehabilitált és piedesztálra emelt gondolkodó, Carl von Clausewitz szerint nemcsak elkerülhetetlen, hanem a politika világának szükségképpen, ha nem kiváltképpen megnyilvánulása² –, akkor már csak arra szükséges odafigyelni, hogy a háborús humanitárius jog – legalább látszólagosan – érvényesüljön. Amennyiben ugyanis ez biztosított, annyiban már „nyugodt lelkiismerettel” háborúzhathatnak a felek, akár Európa határán is, hiszen a háború így jogszerűként legitimé, már-már „humánussá” válik.

Az emberiség – a generációk egymásra következésével – lassan lemondó beletörődéssel vette tudomásul, hogy a Közel-Keleten „természetszerűleg háborúk szoktak lenni”, így ezért azok – véli a többség – el sem kerülhetők. A háború kultúrája éppen itt őrződött meg, s innen „menekítődött” át korunkra, s akár újból el is harapódzhat térségünk irányába is. Amíg tehát nem gondoljuk végig a békére és a politikai barátságra irányuló helyes politikai filozófiából fakadó elvi követelményeket, s nem köteleződünk el meggyőződésesen, következetesen és végérvényesen elménkben és szívünkben minden nép önnön létéhez, integritásához és békés fejlődéshez való joga mellett, addig voltaképpen a háborús öldöklés szekerét fogjuk tolni, különösen ha az erkölcsi érzéket s vele a lelkiismeret-furdalást a humanitárius segítségnyújtás ügyének felkarolása hatékonyan tompítja. Ezzel viszont olyan bűnt követünk el, amelynek felelőssége alól ki nem vonhatjuk magunkat, hiszen tudjuk, hogy a háborús agresszió nagyon súlyos erkölcsi bűn és nemzetközi jogi bűncselekmény, s az „igazságos háború” tana jószerivel sohasem tudott érvényesülni a megelőző háborús csapás alkalmazásának és a totális háborúknak a korában, hiszen logikai képtelenségeken és hamis politikai és morális premisszákon nyugszik.

Amíg tehát az imént érintett helytelen politikafelfogás érvényesül, addig lesznek háborúk. Márpedig sajnos ez tűnik jelenleg reálisnak, hiszen a valódi békén s minden ember és nép életének védelmén nyugvó politikakoncepció jelen korunkban egyáltalán nem tekinthető dominánsnak a politikaformálók, illetve a kortárs teoretikusok körében, és a keresztények sem képeznek kivételt ez alól.³ Tágabb kontextusban a „halál kultúrájában” élünk, amelyben a korlátlan abortuszért, a nem kívánt csecsemők és a súlyos fogyatékkal élők megölhetőségéért, illetve a legeslegszelebbebb értelemben vett eutanáziáért küzdenek a „jogvédők”. Korunk háborúja immáron csak része e szelebbebb kulturális kontextusnak, amelyben az emberi élet sajnos egyáltalán nem abszolút érték.

A legvisszásabb az, hogy paradox módon a humanitárius jog tessék-lássék vagy akár hatékony érvényesítése a háború folytatásához, elhúzódásához teremt legitimációs alapot (Narang, 2015). Márpedig a háborús patológiás állapotban a megfeszített karitatív

kárenyhítés, azaz a háború sújtotta lakosság nemzetközi akciókkal történő segítése korántsem jelentheti ezen állapot elvi szinten való elfogadhatóságát. Az azonnali, kompromisszummentes és legmagasabb szintű nemzetközi humansegélyezés és a háború létjogosultságának tagadása jegyében a békéért való diplomáciai és civil társadalmi küzdelem ugyanazon tőről kell hogy fakadjon: a szellemi lélekkel bíró ember élete és méltósága abszolút értékének megvallásából.

Ezzel szemben sajnálatos módon előfordul az is, hogy egyes szereplők a humanitárius segélyezést is egyfajta „fegyverként” használják (ACS, 2019) az általuk preferált országok vagy népek javára és ezzel azok ellenségei ellenében. Számos országban a béke ügyének kormányzati retorikája pusztán csak az általuk politikailag támogatott háborús fél katonai célkitűzéseinek megvalósulását van hivatva elősegíteni, s egyáltalán nem az egyetemes igazságos békét és az ember életének védelmét szolgálja. Ha ugyanis valóban így állna a helyzet, akkor jogi következményei lennének annak, ha szóban elítélik a háborús agresszor tettetét: a nemzetközi büntetőbíróság ítéletét készek lennének végrehajtani az agresszorral szemben, akit rögvest fel is szólítanának arra, hogy a háborúval szerzett területekről azonnal vonuljon ki. Márpedig a háborút csakis hitelesen és következetesen lehet elítélni, nem pedig aktuálpolitikai megfontolásokból „szelektíven”. Pusztán csak abból a célból sürgetni a háború beszüntetését, és a „béke ügyét” azért pártolni, hogy ezáltal a szimpatikusnak tekintett agresszor megtarthassa az általa elfoglalt területeket, a béke elvével való cinikus visszaélés.

A háborúnak mindig a lakosság a legfőbb áldozata. A polgárok életének védelme legfeljebb csak másodlagos, de inkább csak sokadlagos szempont a háborút támogató vezetők szempontrendszerében, amely így eltöri a háború révén szereshető előnyök mellett. Ez a szemléleti alapállás erkölcsi és természetjogi szempontból elfogadhatatlan, mert embertelen. Minden megindított háború emberiségellenes bűn, mert embereket, köztük a lakosságot is tömegesen öli meg és teszi tönkre, de egyszersmind az emberséget, a humán alapvető érzését is pusztítja mindenkiben, aki a háborút műveli vagy támogatja, s ez különösen, elsőrendűen az agresszorra igaz.

A MENEKÜLÉSHEZ VALÓ ALAPVETŐ EMBERI JOGRÓL ÉS A BEFOGADNI KÖTELES ÁLLAMOK KÖTELEZETTSÉGÉRŐL

A háborús menekült státusz az ember ontológiáján, azaz minden ember egyenlő személyi méltóságán nyugszik, amely az egész emberi közösséget, az egész emberi nemet egy világméretű jogközösségre szervezi. Ez az ember ontológiájából fakadó univerzalizmus antropológiai dimenziója, amely az egyetemes kötelező elismerő jogi viszonyból fakadó kötelezettséget (Frivaldszky, 2009a), valamint erkölcsi dimenzióban az egyetemes testvériség eszméjét állítja normatív módon a befogadni köteles államok és azok közössége elé. A menekült ugyanis egy politikai entitás (agresszor vagy terrorista állam, hadurak stb.) által a legalapvetőbb emberi jogaiban sértett vagy azokban közvetlenül veszélyeztetett, fenyegetett. Rajta keresztül azonban e legalapvetőbb emberi dimenzió sértettje, alanya

egyszersmind az egész „emberiség” is, hiszen emberi mivoltunk minden embert egyetlen egyetemes jogközösségben köt össze, így bárkinek ezen alapvető jogaiban való sérelme az „emberség”, az emberi mivolt sérelmét jelenti, amely ily módon az egész emberiséget közvetlenül érinti.

Nyilván nem merülhet fel a menekült részéről a befogadó országok közötti gazdasági szempontú válogatás, hiszen menekültként – ha valóban az – a legalapvetőbb jogait féltve menekül. Ezen a primordiális szinten a gazdasági-jóléti szempontok a dolgok természetéből fakadóan nem is merülnek fel.

A menekülés tehát olyan kényszerű helyzet, amelyben a menekülő legalapvetőbb méltóságát, sőt adott esetben az életét is közvetlenül veszélyeztető szituáció elől menekül, amihez nemcsak hogy joga van, hanem ennek biztosítása minden politikai közösség alapvető kötelezettsége is. Ennek alapja a minden ember egyenlő személyi méltóságából fakadó alapvető jogainak egyenlősége és az azok egyenlő szintű védelméhez való jog. Ezért a föld minden országának menekültjét azonos módon szükséges kezelni, megadva nekik a hathatós menekülés, azaz a valós védelem segítségét.

Egy nemzet természetzerűleg szeretheti jobban saját polgárait, nemzettársait – az ország határain belül és kívül –, mint a többi embert olyan értelemben, hogy mivel természetes érzelmi kapcsok fűzik őket egybe, s ezért mindannyian ugyanazon nemzettesthez tartoznak, a nemzet kormányzói kiváltképpen, elsőrendűen kötelesek a nemzettek közjaváról gondoskodni. A menekülti helyzetben azonban a menedéket kérő nem egy ország állampolgáraként vagy egy másik nemzet tagjaként jelenik meg, akit lehetne így külföldiként, idegenként kezelni, s akinek érdekét ily módon a saját állampolgároké mögé lehetne sorolni, hanem a menekült mint alapvető szükségben szenvedő, az életét, biztonságát stb. féltő és menekítő „ember” jelenik meg, aki így fundamentális emberi jogainak védelmét kéri, amelyhez alapvető emberi joga van. Az ilyen jogok védelme elsődleges, alapvetőbb az állampolgári státuszából vagy a nemzethez tartozásból fakadó jogok és érdekek védelménél. Mint láthattuk, minden ember elsődlegesen ugyanazon emberi nemhez s a legalapvetőbb egyetemes, világméretű emberi jogközösséghez tartozik. E lételméleti (ontológiai) tényből fakadó alapvető emberi jogok érvényesítéséhez minden embernek mint ugyanazon méltósággal rendelkező személynek, jogalanynak alapvető joga van. Mindenekelőtt az ember, minden ember ilyen, az egyetemes emberi nem jogközösségéhez tartozó jogalanyként való elismerése a legalapvetőbb kötelessége minden embernek, nemzetnek és országnak, valamint valamennyi nemzetközi politikai szervezetnek. Tehát éppen azért, mert az ember, minden ember ilyen egyenlő és abszolút személyi méltósággal rendelkezik, a jogalanyiségéhez való jogából fakadó legalapvetőbb jogokat köteles minden ország s azok nemzetközi közössége nemcsak elismerni, hanem biztosítani is. A menekült e jogainak biztosítására a menekült befogadására köteles állam kötelezett. Elsősorban azon (az emberi jogok védelme szempontjából „első biztonság”) állam, amely az adott körülmények között a legkézenfekvőbb módon, azaz a legközvetlenebbül képes a menekült védelmet jelentő befogadására.

A menekültek befogadásában közvetlenül nem érintett állam is kötelezett azonban a nemzetközi szolidaritási kötelezettsége miatt – ha anyagi helyzete lehetővé teszi – a más országokban levő menekültek megfelelő anyagi támogatására, segélyezésére.

A nemzetközi humanitárius segélyezés kötelezettjei az államok nemzetközi közössége és elsősorban az általuk létrehozott nemzetközi humanitárius segélyszervezetek. Ezek minden népet és embert válogatás és kedvezményezés nélkül azonnal és teljes mértékben kötelesek megsegíteni. Ha kell, akár az agresszor/terrorista állam akarata ellenére is, nemzetközi humanitárius beavatkozás révén.

EL KELL FOGADNUNK AZ EGYETEMES BÉKÉN ÉS POLITIKAI BARÁTSÁGON ALAPULÓ KÖZJÓ POLITIKAKONSTITUTÍV FELFOGÁSÁT

Mindenekelőtt – mint arra már többször rámutattunk – szükséges lenne belátni, hogy az egész emberi nem léte azon az igazságon alapszik, hogy mindenki egyazon méltóságú emberi személy a földön, s ezért ilyenként való elismerése és mindenekelőtt az élethez való joga minden más megfontoláson és egyéb értéken felül áll. Ennek megtörténte az egyetemes kötelező jogi elismerésen nyugvó planetáris természetjogi rend legalapvetőbb elveit felismertük. Az e renden belül formálódó egyes politikai (nemzeti) közösségekben úgy kell a közjó politikakonstitutív szerepét látnunk, hogy abban az előbbiekből fakadóan a háború és a közjó fogalmilag kizárják egymást, hiszen a közjó mint emberi jó legáltalánosabb tartalmában mindenkit magába ölel, hiszen legfontosabb elemeként minden ember életének abszolút értéként való védelmét írja elő. Az ekképpen értett közjót ellehetetlenítő háború ily módon nem tekinthető a politikai viszony struktúrájából logikailag következő eseménynek, hiszen alapvetően téves e viszonyt a barát/ellenesség koncepció jegyében megfogalmazni (Frivaldszky, 2022). Fogalmilag ezért helytelen a közjó formálása révén keletkező, a politikai közösség összetartását és prosperitását eredményező belső kohéziós erőt úgy elképzelni, mint ami e zártság révén szükségképpen külső ellenséget hoz létre. Az egyes politikai kollektívák közjavai nem feltétlenül zárják ki egymást, és nem fordítódnak szükségképpen szembe egymással, de különösképpen nem szerveződnek oly módon, hogy mások megsemmisítését is magukban foglalják. Az ilyen „közjó” voltaképpen nem is minősülhet emberi jónak, így nem képezheti az adott közösség emberi javát sem. Sőt, az nem lehet semelyik emberi közösség java sem. A valóban emberi jó ugyanis mindenekelőtt minden ember legalapvetőbb javának tiszteletben tartását írja elő, hiszen mindenki elsősorban, minden más megfontolás előtt ember, nem pedig állampolgár vagy politikai alany. A politikai közösségekben megfogalmazódó közjavak mindig az egyetlen egyetemes emberi nemen belül jönnek létre, vagyis nem kérdőjelezhetik meg a többi politikai közösség és tagjaik élethez, létükhöz való jogát. Következésképpen a háború eleve nem merülhet fel konfliktusrendezési eszközként. Az igazságosságot és a jogot érintő vitákat – mint írtuk – jogvita és politikai tárgyalások keretében szükséges rendezni. Ezek eleve elismerik a másik fél méltóságából fakadó élethez s ezenfelül a létehez szükséges integritásához való jogát. A jog ugyanis szabályaival,

intézményeivel és eljárásaival eleve pacifikál, minthogy a jogvitába bocsátkozás szükségképpen feltételezi azt, hogy a perbe hívott másik nép egyenrangú létező a jogi eljárást indító országgal, s ezért a vitát csakis békés úton való konfliktusrendezés jegyében lehet eldönteni (vö. Frivaldszky, 2009b).

Mivel az ellenségesség jelensége potenciálisan a háborúnak ágyaz meg, az ilyen magatartást is a közjó ellen hatónak kell tekinteni, olyannak tehát, mint ami felbomlasztja magát a háborút indító politikai közösséget is. Ezért ellentétes minden politikai közösség közös javával és alapvető érdekével. Megállapíthatjuk ennek folytán, hogy csak a politikai barátság elérésére irányuló szándék és magatartás szolgálja az igazi közjót, minden politikai közösség közjavát. A korunkban annyira felmagasztalt barát–ellenség antinómia nem a politikai viszony strukturális, azaz lényegi ismérve, hanem annak csak esetleges jellemzője: egészen pontosan a normális, a helyes politikai viszonyok patológiás állapota, a politika perversitása. Ez akkor is áll, ha bizonyos időszakokban a politikai viszonyok alakulását tényszerűen az ellenségességből eredő politikai-katonai események határozzák meg. A patológiás állapot ugyanis akkor sem válik normálissá, ha huzamos fennállása miatt már-már rendszerintinek tűnik.

Mivel a politikai barátság és a minden embert feltétlen egyenlő méltóságú személyként elismerő közjó elve egyetemes, az ezek által egybefogott politikai közösség határai olyan mértékig tágíthatók – minthogy a politikai szövetségek nem más államok ellen, hanem egy magasabb szinten megfogalmazott közjóért jönnek létre –, hogy akár egy globális politikai közösség is elméletileg helyesen elgondolható. Ám nem egy „soft globális birodalom” mechanikus egységeként, amelyet végső soron mindig partikuláris érdekeket szolgáló valamiféle (rejtett) kényszer tart egyben, hanem az emberi közösségek egyre táguló, de a kisebb közösségek közjavát meg nem semmisítő átfogó nemzetközi politikai közösségként megfogalmazva, amely végső soron az emberi személy és közösségeinek javáért van. Ebből természetes módon fakad a kölcsönös segítségnyújtás szükségessége és kötelessége. A nemzetközi segélyezés ezért a politika fogalmából és a politikai közösség egyetemes létéből következő egyik alapelve, a szolidaritáson nyugszik. Az ebből fakadó követelményeknek a szeretet, az igazságosság és a politikai barátság (egyetemes testvériség) erényes cselekedetei révén kell a gyakorlatban érvényt szerezni. A legszegényebb népek humanitárius nemzetközi fejlesztését is az egyetemes politikai közösség közjavából fakadó szolidaritás elve alapozza meg.

Mivel fel sem merülhet a háborús állapotok normálisként való elfogadása, a háborús segélyezés sem minősülhet rendes politikai támogatásnak. Éppen arra van szükség, hogy a háborúkat tápláló helyzeteket elkerüljük, azok létrejöttét megelőzzük. Ehhez – többek között – a legszegényebb és ezért belviszonyaikban a leglabilisabb népek fejlődésére van szükség, amelynek alapja az ehhez való alapvető joguk elismerése. Nem pusztán a létükhöz, hanem a fejlődésükhöz, gyarapodásukhoz is joguk van tehát. A szolidaritás és az egymást gazdagító együttműködés, amely magában foglalja adott esetben a nemzetközi humanitárius fejlesztő segítséget is, képezi a békés jövő zálogát. Nem szabad feledni, hogy a háborús segítségnyújtás alapvetően emberellenes közegben való kármentés,

következésképpen nem lehet normális és elfogadható állapot, s kielégítő szintje még kevésbé legitimálhatja magát az abnormális állapotot, a háborút. A pusztá tény, hogy a segélyszervezetek évek, évtizedek óta jelen vannak a háború sújtotta övezetekben, még

Nem szabad feledni, hogy a háborús segítségnyújtás alapvetően emberellenes közegben való kármentés, következésképpen nem lehet normális és elfogadható állapot, s kielégítő szintje még kevésbé legitimálhatja magát az abnormális állapotot, a háborút.

egyáltalán nem teszi, nem teheti ezen állapotokat a megszokottságuk miatt elfogadhatóvá. A háború sohasem normális és sohasem elfogadható, így az abban való segítségnyújtási rezsim sem minősülhet valóban emberhez méltónak. Legfeljebb részben humanizálhatja az embertelen viszonyokat.

A nemzetközi segélyező fejlesztés sokszor olyan deprimált térségekben történik, ahol állandóan fenyeget a háború réme: polgárháborúként, puccsként, terrorista szervezetek tevékenysége révén vagy külső államok által. Ezért a nemzetközi fejlesztő tevékenységet mindenekelőtt oly módon szükséges folytatni, hogy minél kevésbé alakulhas-

sanak ki háborúra vezető (újabb) elnyomó, igazságtalan viszonyok, mind a belviszonyok, mind a külső relációk tekintetében. Ezt a célt nemcsak rövid, hanem közép- és hosszú távon is szem előtt kell tartani.

A nemzetközi fejlesztő segélyezés nem alkalmazható szelektíven, egyes politikailag preferált országok javára, így csakis erre felhatalmazott nemzetközi szervezetek fogantathatják, nemzetközi (humanitárius és fejlesztési) szervezetek szakmai felügyelete mellett. A nemzetközi fejlesztés nem állhat ugyanis olyan sanda szándékú politika szolgálatában, amely természeténél fogva a háborús érdekérvényesítés lehetőségével is számol a továbbiakban is. A háborút végérvényesen eliminálni szükséges a politikacsinálás eszköztárából. Ezért indirekt módon sem támogathatók az egyes államok által eszközölt nemzetközi fejlesztés örvén olyan hatalmi viszonyok, amelyekbe lényegüknél fogva kódolva van a fegyveres konfliktus: harmadik világbeli diktátorok, önkényurak, katonai hűtők, puccsisták, katonai törzsi vezetők stb. Az sem fogadható el, hogy a nemzetközi (humanitárius) fejlesztés egyes országok, politikai hatalmak „újragyarmatosítási” vagy politikai-gazdasági függésbe vonó törekvéseinek legyen az eszköze.

Akkor lehetünk elégedettek a nemzetközi humanitárius segítségnyújtás rezsimjeivel, ha háború okából kifolyólag nincsen s előre láthatóan nem is lesz szükség annak működtetésére. Ettől még élesítetten, magas készültségi szinten, gyors reagálású módon mindig készenlétben kell állniuk, mégpedig elsőrendűen természeti katasztrófákra számítva.

A nemzetközi humanitárius fejlesztés alanya az egyetemes politikai közösség kell hogy legyen, erre szakosodott nemzetközi szervezetek által gyakoroltan. Következésképpen a nemzetközi humanitárius fejlesztés nem az egyes államok közvetlen feladata, minthogy ez visszaélésekre teremthet alapot a jelen korban vallott – nyers önérdekű – politikakoncepció mellett.

A NEMZETKÖZI FEJLESZTŐ SEGÉLYEZÉS NEM IRÁNYULHAT A SEGÉLYEZETT ORSZÁG GAZDASÁGI-POLITIKAI FÜGGŐSÉGBE VONÁSÁRA

A nemzetközi fejlesztő segélyezés közép- vagy hosszú távú célkitűzése a segélyezett, támogatott nép, illetve ország önellátóvá tételének előmozdítása. Túl a háború vagy katasztrófa sújtotta ország kárenyhítésén a humanitárius fejlesztő segélyezés a megsegített nép belső erőforrásainak megerősítése révén való önellátóvá tételére kell hogy irányuljon. Következésképpen nem hozhat létre politikai függést a két állam (a megsegítő és a megsegített) között. Ezért az ilyen ország kiválasztása nem a fejlett világ kormányainak, hanem a nemzetközi és a civil szervezeteknek a feladata. A cél tehát a megsegített társadalom eleinte kívülről való felemelő fejlesztése, mindazonáltal egyszersmind a nép önrendelkezésének előmozdítása is, vagyis nem történhet meg a segélyező államok kormányai politikai befolyásának kiépítése ezen országokban (vö. Fentahun, 2023). A segítségnek (horizontális irányú) szubszidiárius formát kell öltenie, vagyis a kezdetektől fogva azt kell céloznia, hogy a célországban kiépüljenek az önsegélyezés és az önépülés strukturális feltételei, és gyarapodjanak belső erőforrásai. Nem szabad megengedni, hogy a nemzetközi fejlesztési segélyezésnek a népek szolidaritási közösségén nyugvó eszközrendszere rejtett hatalmpolitikai célokat szolgáljon (vö. Narang, 2014). Ellenkező esetben – mivel a megsegített országok jobbára eleve deprimált, illetve konstans háborúk sújtotta vagy befagyasztott konfliktusokkal terhelt régiókban találhatóak – az esetlegesen újraépülő elnyomó, igazságtalan viszonyok akár új fegyveres konfliktusoknak is megágyazhatnak, amelyekbe immáron a nemzetközi fejlesztést eszközlő, politikai célokból patronáló országok is bevonódhatnak.

MIKÉNT MŰKÖDHET BÉKEIDŐBEN A FEJLETLENEBB ORSZÁGOK PIACI ALAPÚ GAZDASÁGI TÁMOGATÁSA?

A 2015 második felében a világban megindult gazdasági menekültek meghatározó része (leginkább a 25–35 éves szír férfiak tömegei) az Albert O. Hirschman korszakos könyvében (Hirschman, 1995) megfogalmazottakhoz hasonlatosan gondolkodhatott az elvándorlásról. Eszerint hazájukból való „kivonulásuk” az otthoni tarthatatlan állapotok megreformálhatatlanságára adott válaszként értékelhető (vö. Frivaldszky, 2016a). Ám voltak sokan olyanok is, méghozzá tömegesen, akik kifejezetten az életüket féltve menekültek. Azon felnőtt férfiak százezrei, akik nem voltak üldözöttek, hanem egy jobb élet reményében optáltak az EU leggazdagabb országai jogrendszerére, ott, ahonnan eljöttek, már nem kívántak tiltakozni sem, különösen nem a közjó formálásához aktív módon hozzájárulni, miközben nagyon is hiányoztak otthon maradt családjaiknak és közösségeiknek. Azt kellene tehát lehetővé tenni, hogy ne az elvándorlás („kivonulás”) legyen a fő opció, hanem a politikai és közpolitikai viszonyok olyan helyi átalakítása Ázsiában, a Közel-Keleten és Afrikában, amely élhetővé, sőt – mondhatjuk így is – versenyképesebbé, mert virágzóbbá s akár még vonzóvá is teszi országait. Ám

nem azért, mert éhbérért és rabszolgai körülmények között lehet ott dolgoztatni az olcsó munkaerőt,⁴ hanem mert olyan életképes helyi gazdaságuk alakul ki, amely erőssé teszi népüket, és globálisan is versenyképessé teszi őket. Ez akkor valósulhat meg, ha eltökélten törekszünk a méltóságuk megvédésére, értékeik és közjavuk globális térben való előmozdítására. Ennek érdekében tudatos fogyasztói magatartással – a nemzetközi szinten is – előnyben részesíthetjük az ő áruikat, még ha jelenleg ár/érték arányban a globális térben esetleg nem is versenyképesek. Lehet, hogy részben e szolidaritási aktusok milliói révén lesznek egyszer piaci értelemben is versenyképesek. A vállalt szolidaritás is vezethet ugyanis valódi versenyképességhez. Ehhez meg kellene vizsgálni, hogy milyen ösztönző feltételek mellett indulhatna meg az országok és a nagy régiók versenyében a mind magasabb környezetvédelmi kritériumok érvényesítése (amelyben a fejlődő s különösen az afrikai országok nemegyszer igen erősek), illetve a gazdaságilag fejletlenebb nemzetek lakosságát nem kizsákmányoló, fair termelési szerkezeteket és vállalatokat preferáló nemzeti gazdaságok rendszerének kibontakozása. Ez az egyre magasabb emberi és társadalomerkölcsi mércék elérésének nemes versenye lenne. Az ezt kifejező nemzetközi védjegyeknek, tanúsítványoknak, minősítő kategóriáknak önmagukban is piaci értékük lenne, különösen ha még inkább elterjednek. Mindez csak civil kurázi, jogalkotói elszánás, illetve egy új közpolitika-alkotási szemléletmód érvényesítésének kérdése, nemcsak nemzeti, hanem egyre inkább nemzetközi szinten is. Mivel termék- és hírfogyasztóként már globális térben élünk, itt az ideje, hogy embertársunknak, sőt felebarátunknak⁵ tekintsük azokat is, akiknek a sorsa, élete – bár messze élnek tőlünk – meg kell hogy szólítson minket, hiszen a planetáris táguult világban mindannyian egymás „szomszédai” vagyunk, ugyanazon politikai közösségnek a tagjai, még ha mindannyian elsősorban egy város, egy régió és egy nemzeti politikai közösség részét képezzük is. A horizontális szubszidiaritás és a szolidaritás elveinek megfelelő fejlesztő segélyezés éppen ezért nem csupán nemzetközi szervezetek révén, hanem városok, régiók között is még jobban kellene hogy érvényesüljön, akármilyen messze legyenek is térben egymástól.

Végjegyzet

- 1 A százéves háború (1337–1453), a tizenhárom éves háború (1454–1466), a „hosszú” vagy tizenöt éves háború (1591/1593–1606), a különösen nagy pusztítást eredményező harmincéves háború (1618–1648), amelyben szinte minden európai állam részt vett, illetve érintett volt, a kilencéves háború (1688–1697) s végül a hétéves háború (1756–1763), amelyet akár az első tényleges világháborúnak is lehetne tekinteni.
- 2 „...a háború nem csupán valamely politikai ténykedés, hanem valóban politikai eszköz, a politikai érintkezés folytatása: a politikai érintkezés végrehajtása, sajátlagos eszközökkel. Ami tehát a háborúban még sajátlagos, az csupán eszközeinek sajátlagos természetéből ered” (Clausewitz 1917: 31). Vö. Frivaldszky, 2019a.
- 3 Vö. Frivaldszky, 2018. Különös jelenség, hogy sok keresztény úgy imádkozik nagy általánosságban a békéért (vagy azért, hogy hazája kimaradjon a háborúból), hogy a háborúk létét és így legitimitását nem vitatja, hanem éppen ellenkezőleg, azok elkerülhetetlenségét vagy akár szükségességét is vallja.
- 4 A fejlett nyugati/északi államok tulajdonolta és felügyelte transznacionális vállalatok fejlődő országokba telepített „exportorientált termelési övezetei” önmagukban várhatóan sohasem fognak olyan tartós gazdasági növekedési pályát létrehozni a fejlődő országok számára, ami azok saját, erős gazdaságát alapozná meg. Az ilyen és efféle konstrukciókkal túlélni, „vegetálni” lehet ugyan, de a globális szegénységet felszámolni lehetetlen.
- 5 A keresztény cselekvés mércéje a feltétel nélküli, önzetlen szeretet, amely a felebarát felé irányul, s konkrét tettekben mutatkozik meg. Mindig az a felebarát (*proximus*), aki szükségét szenvedőként éppen mellettem van. A keresztények s minden ember egész földi élete e tettek alapján lesz megítélve a végítéletkor (vö. Mt 25,31–46).

Felhasznált irodalom

- ACS (2019): Humanitarian aid as a weapon of war, *Armed Conflict Survey*, 5 (1), 14–20.
DOI: <https://doi.org/10.1080/23740973.2019.1603967>
- CLAUWITZ KÁROLY (1917): *A háborúról*, Budapest, Athenaeum.
- FENTAHUN, GETACHEW (2023): Foreign aid in the post-colonial Africa. Means for building democracy or ensuring Western domination?, *Cogent Social Sciences*, 9 (1), 1–15. DOI: <https://doi.org/10.1080/23311886.2023.2241257>
- FRIVALDSZKY JÁNOS (2001): *Természetjog – eszmetörténet*, Budapest, Szent István Társulat.
- FRIVALDSZKY JÁNOS (2009a): Jogalanyiség és a jog mint egyetemes elismerő viszony, *Iustum Aequum Salutare*, 5 (2), 11–54., <https://ias.jak.ppke.hu/20092sz/02.pdf> (letöltve: 2024. 04. 23.).
- FRIVALDSZKY JÁNOS (2009b): Politikai barátság és a jogi viszony, *Iustum Aequum Salutare*, 5 (4), 5–52., <https://ias.jak.ppke.hu/20094sz/01.pdf> (letöltve: 2024. 04. 23.).
- FRIVALDSZKY JÁNOS (2016a): A jelen európai migráció értékelése: menekültek – „asylum shopping” – beszüremkedő terroristák, *Iustum Aequum Salutare*, 12 (2), 251–277., <https://szakikkadatbazis.hu/doc/7522138> (letöltve: 2024. 04. 23.).
- FRIVALDSZKY JÁNOS (2016b): *Jó kormányzás és a közjó – politikai és jogfilozófiai szemszögből*, Budapest, Pázmány Press.
- FRIVALDSZKY JÁNOS (2018): Szent Tamás nyomdokain: az igazságos háború keresztény tanától a béke morálfilozófiájáig, in VINCZE KRISZTIÁN (szerk.): *A Magyarországi Aquinói Szent Tamás Társaság Közleményei V*, Budapest, Szent István Társulat, 244–254.

- FRIVALDSZKY JÁNOS (2019a): A modern politikafelfogás háborús logikája és annak válsága az első világháborúban, in FRIVALDSZKY JÁNOS – TUSSAY ÁKOS (szerk.): *Természetjog Napja II. Konferenciatanulmányok*, Budapest, Pázmány Press, 81–119.
- FRIVALDSZKY JÁNOS (2019b): Az első világháború katolikus szemmel: a hősiesség háborús áldozatvállalás erénytana versus XV. Benedek pápa békepolitikája, in KUMINETZ GÉZA (szerk.): *Tanulmányok a keresztény bölcsélet, a katolikus teológia és a kánonjog köréből*, Budapest, Szent István Társulat, 29–90.
- FRIVALDSZKY JÁNOS (2022): Lehet-e politikai egy világot átfogó közösség?, in Cs. Kiss LAJOS (szerk.): *Carl Schmitt fogadtatása a társadalomtudományokban I–II.*, Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 489–500.
- FRIVALDSZKY JÁNOS (2024): *Kit terhel a felelősség az első világháborúért? Politikusok, diplomaták és keresztény véleményformálók narratívái*, Budapest, Gondolat.
- HIRSCHMAN, ALBERT O. (1995): *Kivonulás, tiltakozás, hűség. Hogyan reagálnak vállalatok, szervezetek és államok hanyatlására az érintettek?*, Budapest, Osiris.
- NARANG, NEIL (2014): Humanitarian assistance and the duration of peace after Civil War, *The Journal of Politics*, 76 (2), 446–460. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0022381613001382>
- NARANG, NEIL (2015): Assisting uncertainty. How humanitarian aid can inadvertently prolong Civil War, *International Studies Quarterly*, 59 (1), 184–195. DOI: <https://doi.org/10.1111/isqu.12151>

Humanitarian aid and international development must not legitimise the politics of war and create new oppressive relations

ABSTRACT

Since public thinking is convinced that war is a means of asserting national power and of unfolding the common good of the political community, the existence of wars is taken for granted as a necessity, even today. In such a context, effective humanitarian aid paradoxically legitimises warfare by legitimizing the way in which warfare is conducted. War, in this conception, is based on the rude nature of man, which must be humanised through humanitarian law. In this way, natural wars become legitimate, and the institutionalisation of humanitarian law results in the prolongation of wars in our time. In contrast to this is the concept of politics which, because it starts from the notion of a universal society of all people, holds that national public goods cannot be in conflict with the right to life and existence of every person and every people. In such a view, war is a perversion of politics. In this view, international solidarity and aid are based on the universal principle of brotherhood, and therefore cannot favour some privileged peoples against others, and in particular cannot be used as political "weapons". Nor should the development aid activities of governments be implicitly aimed at making the recipient state economically and politically dependent.

KEYWORDS: refugees, humanitarian aid, international aid development, war is the pathology of politics, universal brotherhood

FRIVALDSZKY JÁNOS | Jogász, politológus, olasz nyelv szakos bölcész. Fő kutatási területe jog- és politikafilozófiaként a jog és a politika természetjogi, etikai és teológiai alapjai, különösen az emberi élet, a házasság és a család védelme, a jó kormányzás témaköre, valamint a háború politikaelméletének kritikája és a béke politikafilozófiájának megalapozása.

GIBÁRTI SÁRA

A humanitárius élelmiszer-segélyezés változó tendenciái és eszközrendszerei

TANULMÁNY

DOI: 10.56699/MT.2024.2.3

ABSZTRAKT

A tanulmány célja a humanitárius célú élelmiszer-segélyezés változó tendenciáinak elemzése és ezzel szoros összefüggésben az ezen a téren az utóbbi időben bekövetkezett legfontosabb változások okainak és főbb sarokpontjainak vizsgálata. Az írás emellett tárgyalja az elsődleges humanitárius élelmezési módokat, felvázolja a természetbeni/tárgyi és a készpénz/voucher-alapú támogatási formák közötti leglényegesebb különbségeket, azok előnyeit, hátrányait és kapcsolódási pontjait, valamint rámutat, hogy e két segélyezési mód miként differenciálható az adott humanitárius válság természetétől és az érintett lakosság igényeitől függően. Jelen írás általános, elméleti kép felvázolására törekszik, így a megállapítások egyrészt a témával foglalkozó szakirodalomra, másrészt a humanitárius élelmiszer-segélyezésben részt vevő nemzetközi szervezetek irányadó szakmai anyagainak és jelentéseinek kvalitatív elemzésére épülnek.

KULCSSZAVAK: humanitárius élelmiszer-segélyezés, elhúzódó válságok, készpénzsegélyek

A humanitárius segítségnyújtás és élelmiszer-segélyezés kérdésköre és dilemmái a nemzetközi fejlesztéspolitikáról szóló akadémiai diskurzus szerves részét képezik. A humanitárius élelmiszer-segélyezési rezsimet, eszközrendszerét, mechanizmusait és eredményességét olyan kibontakozó vagy meglévő globális társadalmi-gazdasági kihívások formálják, mint az új és kiújuló válságvezetek megjelenése, a megoldásra váró fegyveres konfliktusok, az élelmezésbizonytalanságban és kényszermigrációban érintettek, valamint a humanitárius segítségnyújtásra szorulóknak számának fokozatos növekedése (FAO et al., 2017; UNHCR, 2021; OCHA, 2023). A humanitárius segítségnyújtás

és élelmezés különböző aspektusait mindezekben felül rendszeresen új megvilágításba helyezi többek között a fegyveres konfliktusok változó természete (Collier et al., 2003; Kaldor, 2012; Kacziba, 2017; Rinaldi et al., 2022), az új aktorok megjelenése (Paragi, 2016; Kiss, 2018; Tarrósy, 2019), a fegyveres konfliktusok indukálta elhúzódó humanitárius és menekültválságokra adható válaszok (Lischer, 2005; Betts–Collier, 2017; Etzold et al., 2021; Solymári–Gibárti, 2023) és a humanitárius-fejlesztési szakadék áthidalását érintő dilemmák is (Crisp, 2001; Shusterman, 2019; Lie, 2020; Zetter, 2021).

A humanitárius élelmiszer-segélyezési rezsim az imént felvázolt strukturális problémákon kívül nagyon is konkrét kihívásokkal néz szembe, és határozott átalakuláson ment keresztül, ezek szemléltetésére vállalkozik jelen írás. Célja, hogy betekintést nyújtson a humanitárius célú élelmiszer-segélyezés változó tendenciáiba, és ezzel szoros összefüggésben feltárja a bekövetkezett változások sarokpontjait, valamint a rendelkezésre álló modalitások legfontosabb jellemzőit. A tanulmány első fele a fogalmi meghatározásokra, valamint az élelmiszer-segélyezési modalitások átalakulására helyezi a hangsúlyt. Második része csoportosítja a humanitárius élelmezés eszközeit, különbséget tesz a természetbeni/tárgyi és a készpénz- vagy voucher-alapú segélyek alkalmazhatósága között. Mindemellett rávilágít a két élelmezési forma közötti leglényegesebb különbségekre, előnyeikre, hátrányaikra és kapcsolódási pontjaikra, valamint rámutat, hogy e két segélyezési mód miként differenciálható az adott humanitárius válság természetétől és az érintett lakosság igényeitől függően.

Ehelyütt fontos megjegyezni és hangsúlyozni, hogy az írás nem alkalmaz esettanulmányt az alábbiakban szereplő tendenciák szemléltetésére, célja sokkal inkább az, hogy általános, elméletibb megközelítésű képet körvonalazzon a humanitárius segítségnyújtás e fontos szegmenséről. Megállapításai egyrészt a témával foglalkozó nemzetközi és hazai szakirodalomból merítenek, másrészt a humanitárius élelmiszer-segélyezésben részt vevő nemzetközi szervezetek irányadó szakmai anyagainak és jelentéseinek kvalitatív elemzésére épülnek.

A fentiekben megfogalmazottak mellett a tanulmány azzal a céllal és ambícióval íródott, hogy bővítse a humanitárius élelmiszer-segélyezés és segítségnyújtás témájának hazai szakirodalmát, emellett pedig hozzájáruljon a kérdéskört érintő tudományos és szakmai diskurzushoz.

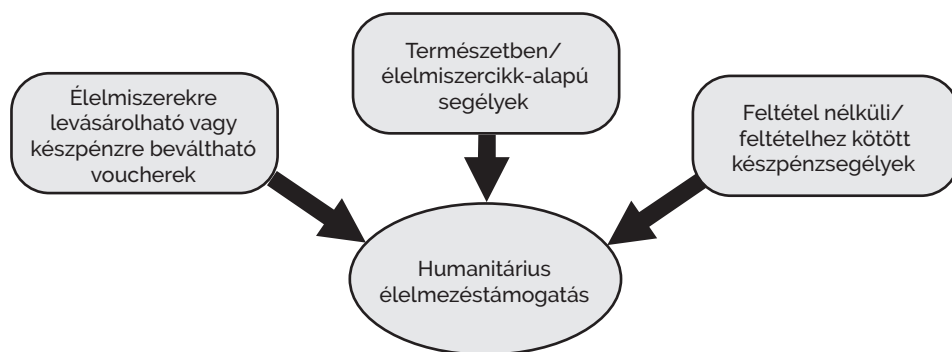
A HUMANITÁRIUS ÉLELMISZER-SEGÉLYEZÉS DEFINÍCIÓJA ÉS ESZKÖZRENDSZEREI

A humanitárius élelmiszer-segélyezés elsődleges és vitathatatlan – de nem kizárólagos – szerepet játszik a természeti katasztrófák, fegyveres konfliktusok élelmezésbiztonságra gyakorolt negatív hatásainak és a civil lakosságot érintő következményeinek mérséklésében, valamint az átmeneti élelmezési válságok megfékezésében (Harvey et al., 2010; Shaw, 2011). Bár számos kutatás vizsgálta a humanitárius élelmiszer-segélyezési hátterét, és felhívta rájuk a figyelmet (Collier–Hoeffler, 2004; Nunn–Qian, 2014; Mary–

Mishra, 2020), az kétségtelen, hogy a humanitárius segítségnyújtás e szegmense jelentős mértékben kiveszi a részét a fegyveres konfliktusok okozta (elhúzódó) humanitárius és menekültrázisok szocioökonómiai hatásainak csillapításából és összességében az e válsághelyzetek eredményezte emberi szenvedés enyhítéséből (Barrett–Maxwell, 2005; De Waal, 2018).

A humanitárius élelmiszer-segélyezés rendelkezésre álló eszközeire az *élelmiszersegély* (*food aid*) és az *élelmezéstámogatás* (*food assistance*) terminusok egyaránt használatosak, ugyanakkor utóbbi egyfajta „ernyőkifejezésként” magában foglalja az összes élelmezési célú segélyezési mechanizmust (1. ábra). Idetartoznak a természetben /tárgyi vagy élelmiszer-cikk-alapú segélyek, a készpénzsegélyek és az élelmiszer-utalványok is (Omamo et al., 2010), valamint e megfogalmazás a humanitárius élelmezési mechanizmusokat tágabb kontextusba is helyezi (Harvey et al., 2010).

1. ábra: A humanitárius élelmiszer-segélyezés eszközközpontjai (saját szerkesztés)



A természetbeni vagy tárgyi alapú élelmiszersegélyek mindenképp a vízi vagy légi szállítással eljuttatott nagy mennyiségű gabonaszállítmányokat és tartósélelmiszer-cikkeket, valamint az érintett lakosság legsérülékenyebb tagjai számára biztosított speciális táplálékkiegészítőket jelentik. Ez az élelmezési mód elsősorban az elérhető élelmiszerek mennyiségének növelését, a lakosság körében az akut és krónikus alultápláltság csökkentését/megszüntetését, az elegendő és megfelelő kalóriabevitelt, valamint az élelmezésbizonytalanság mérséklését tartja szem előtt humanitárius válságok idején (Omamo et al., 2010).

A készpénz- vagy voucher-alapú humanitárius élelmiszersegélyek (*cash-based interventions* vagy *market-based interventions*) ezzel szemben a készpénz, papíralapú vagy elektronikus élelmiszer-utalványok és bizonyos pénzüsségeket rendelkezésre bocsátó bankkártyák formájában nyújtott élelmiszersegélyeket jelentik (World Bank, 2016). Ezek elsődleges célja, hogy az elérhető élelmiszerekhez hozzáférést biztosítsanak az érintett lakosság számára, valamint hogy a helyi piacokat és szolgáltatásokat használják fel

a válsághelyzetek által érintett lakosság megsegítésére – kihasználva az érintett térség szocioökonómiai adottságait és lehetőségeit (WFP–Oxfam, 2013; UNHCR, 2015). Bár e viszonylag új segélyezési formák mindegyike szerepel a segélyszervezetek eszköztárában, a részt vevő donorszervezetek véleménye megoszlik arról, hogy a papír- vagy bankkártyaalapú élelmiszer-utalványokat is egyenértékűként kezeljék-e a tisztán készpénzalapú segélyekkel. Az ENSZ segélyszervezetei (például a UNHCR, a WFP vagy a FAO) egyformán tekintenek a két segélyezési formára: az utalványokra is készpénzalapú segélyként hivatkoznak (Omamo et al., 2010; UNHCR, 2015). Azonban a Világbank arra hívja fel a figyelmet, hogy a voucherek alkalmazásakor nem érvényesülnek a kizárólagos készpénzsegélyek pozitívumai, hiszen az utalványok már önmagukban korlátozzák a megvásárolható termékek körét és ezzel az érintettek számára a választás lehetőségét (World Bank, 2016).

A Cash Learning Partnership (CaLP) 2020-as jelentésében a készpénz/voucher-alapú segélyekre következetesen a *cash and voucher assistance* kifejezéssel vagy a rövidítéseként használt CVA mozaikszóval hivatkozik – a jelentés határozottan nem választja külön a készpénz- és a voucher-alapú segélyezési módot (CaLP, 2020). Láthatjuk tehát, hogy a nemzetközi segélyszervezetek sem alkalmazzák egyöntetűen e kifejezéseket, és nem tekintik közös halmaznak ezeket a segélyezési formákat. Ugyanakkor az írás további részeiben a *készpénzsegélyek*, *készpénz- vagy voucher-alapú segélyek*, *támogatások* stb. egymás szinonimáiként szerepelnek, hiszen ezek hatásai és alkalmazási lehetőségei megegyeznek, ugyanazt a célt szolgálják a nemzetközi segélyprogramokban.

A HUMANITÁRIUS ÉLELMISZER-SEGÉLYEZÉSI MÓDOK ÁTALAKULÁSA: A KÉSPÉNZSEGÉLYEK FOKOZATOS ELŐRETÖRÉSE

A humanitárius célú élelmiszer-segélyezés az elmúlt bő másfél évtized során célját tekintve nem, de eszközrendszerében mindenképpen számottevő változásokon ment keresztül. Alapvetéseit és elsődleges céljait megőrizte, de a természetbeni/tárgyi élelmiszer-segélyeket fokozatosan felváltották a készpénz- vagy voucher-alapú élelmiszer-segélyezési módszerek és a kontextusfüggő segélyezési szemlélet.

Noha utóbbiak újszerű támogatási formáknak tekinthetők, fontos megjegyezni, hogy a készpénzben nyújtott segélyeket a humanitárius élelmiszer-segélyezésben részt vevő szereplők korábban is használták (Barrett–Maxwell, 2005). Ezek alkalmazása egészen a 19. század végéig nyúlik vissza (Dréze–Sen, 1990), amikor az 1870–71-es francia–porosz háború és az 1900-as texasi árvíz humanitárius következményeit az Amerikai Vöröskereszt

A humanitárius élelmiszer-segélyezés elsődleges és vitathatatlan – de nem kizárólagos – szerepet játszik a természeti katasztrófák, fegyveres konfliktusok élelmiszerbiztonságra gyakorolt negatív hatásainak és a civil lakosságot érintő következményeinek mérséklésében, valamint az átmeneti élelmiszer-segélyezési válságok megfékezésében.

készpénzalapú segélyekkel kívánta enyhíteni. A készpénz mint élelmezésszegélyezési forma jelen volt többek között a 19. század végi indiai, illetve az 1948-as szudáni éhínségek idején is (Harvey–Bailey, 2011). Ezenfelül a készpénzalapú élelmiszersegélyek fontos szerepet töltek be az 1980-as évek közepén Botswanában az akkori élelmezési válság kezelésében és az éhínség megelőzésében is (Teklu, 1994), s a rászoruló lakosságot megsegítendő megjelentek az 1990-es évtized és a 2000-es évek elejének humanitárius kríziseiben is.

Azonban e példák mindössze ad hoc, „kísérleti” jelleggel és elvétve fordultak elő a nemzetközi humanitárius élelmiszer-segélyezés rendszerében – a 2000-es évek közepéig a humanitárius szektort egyértelműen az élelmiszercikkek és más tárgyi segélyek formájában nyújtott támogatások dominálták (Guli et al., 2023). Ebből a szempontból fordulópontra jelentettek a 2004. decemberi indiai-óceáni földrengés és szökőár következményei, valamint az ezekre reagálni kívánó nemzetközi segítségnyújtási programok. Az elsősorban a délkelet-ázsiai és kelet-afrikai országokat érintő természeti katasztrófa társadalmi-gazdasági hatásainak mérséklését és a helyreállítás módját egyértelműen a készpénz/ voucher-alapú humanitárius segélyek jelentették (Gore–Patel, 2006). Ez volt az első olyan úttörő jellegű és szervezett segélyallokáció, amelynek során a készpénzsegélyek az élelmiszercikkek formájában nyújtott támogatások elsődleges alternatívájaként szerepeltek (Adams–Winahyu, 2006; Jayasuriya–McCawley, 2010).

Ezt követően a tudományos diskurzusban élénk viták bontakoztak ki a készpénz/ voucher-alapú humanitárius segélyekről: egyre nőtt azoknak a tudományos munkáknak, értékeléseknek, esettanulmányoknak a száma, amelyek e segélyezési módok létjogosultságát és relevanciáját kívánták alátámasztani, valamint megfelelő kontextusba helyezni (Adato–Bassett, 2008; Devereux–Jere, 2008; Glombitza, 2010; Garcia–Moore, 2012). Megjelentek a készpénz/ voucher-alapú humanitárius segélyeket a „tradicionális” élelmiszersegélyekkel összehasonlító elemzések (Hidrobo et al., 2012; Gustafson, 2013), valamint a nemzetközi segélyszervezetek által összeállított módszertani dokumentumok, iránymutatások és egyéb szakmai anyagok is (Creti–Jaspars, 2006; ECHO, 2013a; Omamo et al., 2010). 2010-től kezdve nemcsak egyre elfogadottabbá, de határozott kívánalomná is vált, hogy a humanitárius segítségnyújtásban részt vevő nemzetközi szervezetek és donor országok eszköztárában minden esetben szerepeljenek a készpénzalapú segélyek, valamint a segélyező aktoroknak minden válsághelyzet esetében meg kell határozniuk és találniuk annak a módját, hogy ezeket az eszközöket megfelelő közegben és a lakosság igényeihez mérten alkalmazzák (Bailey, 2013; Peters et al., 2016).

Másképpen fogalmazva a donor országoknak és a segélyszervezeteknek élelmezési válságok során nem kizárólag a rövid távú és az elegendő kalóriabevitelre fókuszáló természetbeni segélyekre kell fektetniük a hangsúlyt. Ehelyett a segélyezésben részt vevő aktoroknak az élelmezésbizonytalanságokra reagáló segélyprogramokat a háttérkörnyezet és a recipiens ország/ térség gazdasági, szociokulturális közege jellemzőinek figyelembevételével kell kidolgozniuk és megvalósítaniuk (Omamo et al., 2010). Ezzel együtt olyan segélyezési eszközöket és módokat kell előnyben részesíteniük, amelyek nemcsak

a lakosság alapvető szükségleteinek azonnali kielégítését célozzák meg, de a hosszú távú fejlesztési célokat, valamint a helyi gazdasági tevékenységek fellendítését is szem előtt tartják (Anders, 2017; Tholstrup, 2018).

A fentiek fényében a 2010-es évek elejére a humanitárius élelmiszer-segélyezési rezsim, a nemzetközi donorközösség hozzáállása, segélypolitikája és prioritásai radikális változásokon mentek keresztül. Olyannyira, hogy amikor az ENSZ 2011 tavaszán Szómália déli és középső részét éhínséggel sújtott térségnek nyilvánította, a humanitárius katasztrófára adott nemzetközi válaszokban szinte kizárólagos szerep jutott a készpénzsegélyeknek (Hedlund et al., 2013). Habár a donorközösséget kemény bírálatok érték a késve érkező segélyek miatt (Oxfam, 2011; Adeso, 2012), ez volt az első olyan kiterjedt élelmezési válság, melynek során a nemzetközi segélyszervezetek az éhínséget előidéző okokat, valamint az éhínség eredményeképpen kibontakozó humanitárius krízist készpénzalapú segélyekkel kísérelték meg kezelni (FAO, 2012).

Ezt követően az elhúzódó menekültválságok kezelésében is fokozatosan megjelentek a készpénzalapú humanitárius élelmezési módok. Menekültválságok esetén a nemzetközi segélyszervezetek elsősorban a nagy létszámú menekült lakosságot befogadó államokban alkalmazzák ezeket az eszközöket. Itt a cél egyrészt a menekült lakosság gazdasági környezetre gyakorolt negatív hatásainak mérséklése, másrészt a lakhelyét elhagyni kényszerülő lakosság és a befogadó társadalom megsegítése. Ilyen készpénzsegélyezési mechanizmusokkal találkozhatunk a szubszaharai térségben például Kenyában és Ugandában vagy a nagy létszámú szíriai menekült lakosságot befogadó Jordániában, Libanonban és Törökországban is (WFP–USAID, 2016; Hagen-Zanker et al., 2017; The Conversation, 2020; Salti et al., 2022).

A segélyezésben részt vevő aktoroknak az élelmezésbizonytalanságokra reagáló segélyprogramokat a háttérkörnyezet és a recipiens ország/térség gazdasági, szociokulturális közege jellemzőinek figyelembevételével kell kidolgozniuk és megvalósítaniuk.

A HUMANITÁRIUS ÉLELMISZER-SEGÉLYEZÉS ESZKÖZEINEK CSOPORTOSÍTÁSA

A humanitárius élelmiszer-segélyezés eszközeinek alkalmazási lehetőségei minden esetben kontextusfüggők (a készpénzsegélyekéi ugyanúgy, mint az élelmiszer-cikkéi). Az Európai Bizottság Humanitárius Segélyezési és Polgári Védelmi Főigazgatósága (*European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, ECHO*) a humanitárius élelmezés átalakulásáról szóló 2013. évi jelentésében a kontextus és a beavatkozást igénylő élelmezésbizonytalanságok jellemzői szerint csoportosítja a humanitárius élelmiszer-segélyezés eszközrendszerét (ECHO, 2013b). Az írás további része alkalmazhatóságuk szerint differenciálja az élelmezési modalitásokat, figyelembe véve azt is, hogy milyen előnyöket és hátrányokat hordoznak magukban.

A készpénzalapú élelmiszersegélyek alkalmazási lehetőségei

Az ECHO iránymutatása szerint abban az esetben, ha a helyi piacokon elérhető élelmiszerek az infláció vagy a korlátozott (esetleg teljesen erodált) megélhetési lehetőségek miatt nem hozzáférhetőek az érintett lakosság számára, a segélyezésben részt vevő szervezetek elsődleges élelmizéstámogatási eszközét a készpénz/voucher-alapú segélyek és a jövedelemtámogatások jelentik az alábbiak szerint:

- ♦ szabadon felhasználható, feltétel nélküli készpénzsegélyek vagy utalványok kiosztása a lakosság számára általános alapon;
- ♦ feltételekhez (például oktatáshoz, munkához vagy orvosi ellátáshoz) kötött készpénz/voucherek kiosztása¹ általános alapon vagy célzottan;
- ♦ megélhetési támogatások biztosítása az érintett lakosság számára, az adott válság mezőgazdaságra gyakorolt negatív hatásainak mérséklése (például állatorvosi szolgáltatások biztosítása, az állatállomány ellátása, annak esetleges felszámolása vagy [újra]telepítése);
- ♦ a közlekedési infrastruktúra fejlesztése/rehabilitációja az elérhető élelmiszer könnyebb megközelíthetősége érdekében (ECHO, 2013b: 21–22).

A megfelelő kontextusban és módon alkalmazva a készpénz/voucher-alapú segélyek nem csupán az elérhető élelmiszerek hozzáférhetőségét biztosítják, de hozzájárulnak a megélhetési lehetőségek megőrzéséhez is. Mindemellert adekvát megoldást jelentenek elhúzó- és kiterjedt menekültválságokban a rászoruló menekült lakosság és a befogadó közösség támogatására, valamint megkönnyítik a menekültek (re)integrációját és hazatelepülését (UNHCR, 2019).

Azon túl, hogy a készpénz- vagy voucher-alapú élelmizéstámogatások a donor országok és a segélyszervezetek szemszögéből sokkalta költségkímélőbbek, gyorsabban és egyszerűbben eljuttatható élelmizési módszernek tekinthetők (The Economist, 2018), a lakosság számára diverzifikált tápanyagforrást tesznek elérhetővé – szemben a kizárólag elégséges kalóriabevitelt és sokszor rendkívül egyoldalú táplálkozást eredményező természetbeni élelmiszersegélyekkel (Maxwell et al., 2008; Swartz, 2017). Ezenfelül a kedvezményezett lakosság számára adott a választás lehetősége: önállóan dönthetnek arról, hogy a háztartásuknak mely élelmiszertípusokra vagy a mindennapi élethez nélkülözhetetlen eszközökre van leginkább szüksége (Tappis–Doocy, 2018). Ráadásul a készpénzsegélyek sokszor önmagukban is képesek a krónikus élelmizésbizonytalanság mérséklésére, az egészségügyi-szociális környezet diszfunkcionalitásainak kezelésére és összességében az alultápláltság mélyen gyökerező okainak megszüntetésére. Ez azonban nyilvánvalóan csak akkor lehetséges, ha a kiváltó okokban bekövetkezett változások az élelmizésbizonytalanságok és az alultápláltság kezeléséhez kapcsolódnak (Harvey–Bailey, 2011).

Noha a készpénz- vagy voucher-alapú segélyek a természetbeni, illetve tárgyi alapú élelmiszersegélyekhez képest az érintett lakosság igényeihez jobban igazodó, innovatív élelmizéstámogatási formának számítanak, válsághelyzetekben nem jelentenek kizárólagos élelmiszer-segélyezési módot.

Egyrészt a készpénz- és voucher-alapú segélyek nem helyettesítik azokat a speciális táplálékkiegészítőket, amelyek a – krónikus vagy akut – súlyos alultápláltság csillapítására hivatottak, és nem is minden esetben alkalmasak arra, hogy az érintett lakosság speciális táplálkozási igényű tagjai számára megfelelő ételmezési formát kínáljanak (Harvey–Bailey, 2011).

Másrészt – a nagy mennyiségű élelmiszer-szállítmányokhoz hasonlóan – a készpénzalapú vagy utalványok formájában nyújtott segélyezési módok célba érése is hosszadalmas lehet, annak ellenére, hogy elméletben e segélyezési formákat sokkalta idő- és költséghatékonyabbnak tekintjük. Habár a segélyszervezeteknek ez esetben nem kell beszerezniük nagy mennyiségű élelmiszercikket, és elszállítani a humanitárius válsággal sújtott térségbe, a nem természetbeni segélyek eljuttatása és a hozzáférés megszervezése, valamint az e segélyezési módokat kezelni képes rendszer megtervezése, kiépítése és kezelése szintén időt vesz igénybe (Harvey–Bailey, 2011).

Harmadrészt a készpénz- vagy voucher-alapú segélyek olyan működő piacokat követelnek meg, ahol rendelkezésre állnak azok az élelmiszerek és egyéb fogyasztási cikkek, amelyek képesek kielégíteni az érintett lakosság alapvető szükségleteit. Mindemelllett e segélyezési formák olyan politikai, szociális és kulturális közeget is feltételeznek, ahol az érintett lakosság el tudja adni és meg is tudja vásárolni az elérhető, helyben megtermelt és előállított élelmiszert (Lentz et al., 2013; Swartz, 2017; Walker–Maxwell, 2008).

A fentiekből következik, hogy a készpénz- vagy voucher-alapú segélyek nem minden humanitárius közegben és válsághelyzetben bizonyulnak megfelelőnek (World Bank, 2016). Az élelmiszer-termelő lehetőségeket – akár csak ideiglenesen is – ellehetetlenítő természeti katasztrófák humanitárius és ételmezési következményeit a készpénz / voucher formájában nyújtott támogatási formák aligha képesek kezelni. Ugyanez érvényes a magas biztonsági kockázatot jelentő, makro- és mikrogazdasági struktúrákat leromboló, éhínségekkel és humanitárius katasztrófával fenyegető fegyveres konfliktusokra is. A nemzetközi segélyszervezeteknek e körülményekkel együtt mérlegelniük kell azt is, hogy súlyos gazdasági válság esetén az alapvető élelmiszerek árának drasztikus emelkedésével járhat az, ha nagy mennyiségű készpénzsegély kerül az érintett térségbe (Gentilini, 2016a).

A természetbeni / tárgyi élelmiszersegélyek alkalmazási lehetőségei

Azokban az esetekben tehát, amikor a beavatkozást igénylő ételmezési válságok az *elérhető* élelmiszerek hiányára vezethetők vissza, a lakosság azonnali megsegítése a természetbeni / tárgyi élelmiszersegély-szállítmányokon alapszik. Ez utóbbiak megvalósítása és eljuttatása – a készpénz- vagy voucher-alapú ételmezéstámogatásokhoz hasonlóan – eltérő módszerekkel lehetséges:

- ♦ élelmiszercikkek kiosztása általános alapon;
- ♦ élelmiszercikkek kiosztása célzott alapon (kizárólag a lakosság bizonyos, speciális igényű csoportjainak);

- élelmiszercikkek kiosztása célzott alapon és feltételekhez kötötten;
- a mezőgazdasági termelésben keletkezett károk mérséklése (ECHO, 2013b: 20).

A természetbeni élelmiszersegélyek képesek az akut élelmezésbizonytalanságok kezelésére, a rászoruló lakosság azonnali megsegítésére, ugyanakkor elhúzódó humanitárius és menekültválságokban nehezen, de leginkább egyáltalán nem alkalmazhatók (Gentilini, 2016b; WFP–USAID, 2022). Mindamellet, hogy a rendelkezésre álló élelmiszerkészletek és működő piacok esetében erős piactorzító hatásuk van, a lakosság élelmiszer-termelésből és -eladásból élő csoportjai számára az elszegényedés és a mélyszegénység veszélyt hordoznak magukban. Erre beszédes példa, hogy a természetbeni élelmiszersegélyek korábbi, teljes dominanciája a helyi élelmiszer-termelés visszaszorulását eredményezte az érintett országokban, hiszen az eladásra, a helyi piacokra termelő gazdák nem találtak vevőt a terményeikre. Ebből következően az élelmiszercikkek formájában nyújtott élelmezéstámogatások a bevételek és megélhetési lehetőségek redukálását, sok esetben pedig a megsemmisülésüket idézték elő. Utóbbiakkal kapcsolatban – a készpénz- és voucher-alapú támogatási formák megjelenéséig – számos kritika érte az élelmiszer-segélyezésben részt vevő segélyszervezeteket. Nem csupán a rugalmatlanságuk miatt, hanem azért is, mert elhúzódó humanitárius válságokat nagy mennyiségű, rendszeresen érkező élelmiszer-szállítmányokkal kívántak megoldani – a kontextus, valamint a lakosság igényeinek és szükségleteinek teljes figyelembevétel nélkül (OECD, 2005; Shaw, 2011; Lentz et al., 2013).

ÖSSZEGRZÉS

A tanulmány kísérletet tett a humanitárius célú élelmiszer-segélyezés változó tendenciáinak bemutatására, amelyhez a változásokat előidéző körülmények, valamint a rendelkezésre álló eszközrendszerek alkalmazhatósága jelentették az értelmezési és elemzési keretet. Ahogy arra az írás a fentiekben rámutatott, a humanitárius élelmiszer-segélyezés az új évezred elejétől gyökeres átalakuláson ment keresztül. Az addig az élelmiszer-segélyezést domináló élelmiszercikkek helyét átvették a készpénz/ voucher-alapú támogatási formák, ami egyértelműen visszatükrözte a humanitárius szektor újraértelmezésének szükségességét. Mindemellet a segélyezésben részt vevő aktorokkal szemben elvárás-ként fogalmazódott meg, hogy humanitárius válsághelyzetekre az adott kontextus figyelembevételével reagáljanak: hiszen míg a (tartós) élelmiszercikkek pusztán az elegendő kalóriabevételre fókuszálnak, addig a készpénz- és voucher-alapú segélyek átfogóbb megoldásokat kínálhatnak a tágabb szocioökonómiai környezet számára.

A tanulmány egyik legfontosabb tanulsága ugyanakkor, hogy a készpénz- és voucher-alapú segélyek nem minden esetben jelentenek kizárólagos támogatási formát az érintett lakosság legsérülékenyebb tagjai számára, továbbá nehezen értelmezhetők olyan humanitárius krízishelyzetekben, amikor is a válság természetéből adódóan az élelmiszerek vagy egyéb fogyasztási javak nem érhetők el. Megfelelő eszköznek bizonyulhatnak azonban például elhúzódó menekültválságokban, amikor alkalmazásuk nem

csupán a menekült lakosság számára, de a befogadó állam és társadalom szempontjából is kedvezőnek bizonyulhat. A két támogatási forma természetesen összehangolható, létezhet és alkalmazható is együtt, viszont a részt vevő aktorok helyzete korántsem könnyű: minden esetben figyelembe kell venniük az adott háttérkörnyezetet és a recipiens lakosság valódi szükségleteit, miközben reflektálniuk és reagálniuk kell a folyamatosan megjelenő, bizonytalanságot előidéző globális kihívásokra is.

Végjegyzet

1 Paul Harvey és Sarah Bailey (2011) azonban arra hívják fel a figyelmet, hogy e segélyezési módok elhúzódoó humanitárius válságok idején kevésbé jellemzőek.

Ábrajegyzék

1. ábra: A humanitárius élelmiszer-segélyezés eszközrendszerei. Saját szerkesztés.

Felhasznált irodalom

- ADAMS, LESLY – WINAHYU, RETNO (2006): *Learning from Cash Responses to the Tsunami*, HPG Background Paper, Overseas Development Institute, <https://www.ennonline.net/attachments/870/learning-cash-responses-tsunami.pdf> (letöltve: 2023. 12. 21.).
- ADATO, MICHELLE – BASSETT, LUCY (2008): *What is the Potential of Cash Transfers to Strengthen Families Affected by HIV and AIDS? A Review of the Evidence on Impacts and Key Policy Debates*, Washington D.C., International Food Policy Research Institute.
- ADESO (2012): Risk aversion and cash in the 2011 Somalia famine, *Humanitarian Practice Network*, <https://odihpn.org/publication/risk-aversion-and-cash-in-the-2011-somalia-famine/> (letöltve: 2023. 12. 21.).
- ANDERS, MOLLY (2017): DFID's approach to cash transfers, Time to 'learn by doing?', *Devex*, <https://www.devex.com/news/dfid-s-approach-to-cash-transfers-time-to-learn-by-doing-90755> (letöltve: 2023. 12. 21.).
- BAILEY, SARAH (2013): *The Impact of Cash Transfers on Food Consumption in Humanitarian Settings, A review of evidence*, Study for the Canadian Foodgrains Bank, <https://www.calpnetwork.org/wp-content/uploads/2020/01/cfgb-impact-of-cash-transfers-on-food-consumption-may-2013-final-clean.pdf> (letöltve: 2023. 12. 21.).
- BARRETT, CHRISTOPHER B. – MAXWELL, DANIEL G. (2005): *Food Aid After Fifty Years, Recasting its Role*, New York – London, Routledge.
- BETTS, ALEXANDER – COLLIER, PAUL (2017): *Refuge – Rethinking Refugee Policy in a Changing World*, New York, Oxford University Press.
- CALP (2020): *The State of the World's Cash 2020, Cash and Voucher Assistance in Humanitarian Aid*, The Cash Learning Partnership, https://www.calpnetwork.org/wp-content/uploads/2020/07/SOWC2020_Full-report.pdf (letöltve: 2023. 12. 21.).

- COLLIER, PAUL – ELLIOTT, W. L. – HEGRE, HÅVARD – HOFFLER, ANKE – REYNAL-QUEROL, MARTHA – SAMBANIS, NICHOLAS (2003): *Breaking the Conflict Trap, Civil War and Development Policy*, Washington, D.C. – Oxford – New York, World Bank and Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1037/e504012013-001>
- COLLIER, PAUL – HOFFLER, ANKE (2004): Gried and grievance in civil war, *Oxford Economic Papers*, 56 (4), 563–595. DOI: <https://doi.org/10.1093/oeq/gpf064>
- CRETI, PANTALEO – JASPARS, SUSANNE (2006): *Cash Transfers Programming in Emergencies*, Oxfam GB, Eynsham, Information Press, <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/115356/bk-cash-transfer-programming-010206-en.pdf;jsessionid=6D123BBB2C8767C97A19D9210E93027B?sequence=8> (letöltve: 2023. 12. 21.).
- CRISP, JEFFREY (2001): Mind the Gap! UNHCR, Humanitarian Assistance and the Development Process, *New Issues in Refugee Research*, Working Paper No. 43. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1747-7379.2001.tb00010.x>
- DEVEREUX, STEPHEN – JERE, PAUL (2008): 'Choice, Dignity and Empowerment', *Cash and Food Transfers in Swaziland, An Evaluation of Save the Children's Emergency Drought Response, 2007/08*, Save the Children Swaziland.
- DE WAAL, ALEX (2018): *Mass Starvation, The History and Future of Famine*, Cambridge, Polity Press.
- DRÉZE, JEAN – SEN, AMARTYA (1990): *The Political Economy of Hunger*, Oxford – New York, Oxford University Press.
- ECHO (2013a): *The Use of Cash and Vouchers in Humanitarian Crises, DG ECHO funding guidelines*, European Commission, https://ec.europa.eu/echo/files/policies/sectoral/ECHO_Cash_Vouchers_Guidelines.pdf (letöltve: 2023. 12. 21.).
- ECHO (2013b): *Humanitarian Food Assistance, From Food Aid to Food Assistance*, DG ECHO Thematic Policy Document No. 1, European Commission.
- ETZOLD, BENJAMIN – BELLONI, MILENA – KING, RUSSEL – KRALER, ALBERT – PASTORE, FERUCCIO (2019): *Transnational Figurations of Displacement, Conceptualising protracted displacement and translocal connectivity through a process-oriented perspective* (TRAFIG Working paper 1/2019), Bonn, BICC. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.5840818>
- FAO (2012): *Cash-for-Work in Somalia: linking relief to recovery*, Rome, FAO.
- FAO – IFAD – UNICEF – WFP – WHO (2017): *The State of Food Security and Nutrition in the World 2017, Building Resilience for Peace and Food Security*, Rome, FAO.
- GARCIA, MARITO – MOORE, CHARITY (2012): *The Cash Dividend, The Rise of Cash Transfer Programs in Sub-Saharan Africa*, Washington, D.C., World Bank. DOI: <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-8897-6>
- GENTILINI, UGO (2016a): *The Other Side of the Coin. The Comparative Evidence of Cash and In-Kind Transfers in Humanitarian Situations*, Washington D.C., The World Bank Group. DOI: <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0910-1>

- GENTILINI, UGO (2016b): *The Revival of the „Cash versus Food” Debate. New Evidence for an Old Quandary?*, Policy Research Working Paper, World Bank Group, <https://www.calpnetwork.org/wp-content/uploads/2020/01/the0revival0of0or0an0old0quandary00.pdf> (letöltve: 2024. 04. 28.).
- GLOMBITZA, K. F. (2010): *Cash Transfer Pilot Project in Buner District, NWFP, Pakistan. Consultancy Report.*
- GORE, RADHIKA – PATEL, MAHESH (2006): *Cash transfers in emergencies, A review drawing upon the tsunami and other experience*, Social Policy and Economic Analysis, Bangkok, UNICEF East Asia and the Pacific Regional Office, https://www.calpnetwork.org/wp-content/uploads/2020/01/cash_transfers_in_emergencies_-_a_review_drawing_upon_the_tsunami_and_other_experience.pdf (letöltve: 2023. 12. 21.).
- GULI, ALFRED ECEGA – BARAKAGIRA, ALEX – ZOMBEIRE, REGIS (2023): *Humanitarian Food Assistance and Nutrition Outcomes among Refugees, A Historical Perspective*, *Journal of Scientific Research and Reports*, 29 (1), 26–37. DOI: <https://doi.org/10.9734/jsrr/2023/v29i11723>
- GUSTAFSON, SARAH (2013): *Cash vs. Food. Measuring the Effectiveness of Food Assistance*, Food Security Portal, IFPRI, <https://www.foodsecurityportal.org/blog/cash-vs-food-measuring-effectiveness-food-assistance> (letöltve: 2024. 04. 28.).
- HAGEN-ZANKER, JESSICA – ULRICHS, MARTINA – HOLMES, REBECCA – NIMEH, ZINA (2017): *Cash transfers for refugees, The economic and social effects of a programme in Jordan*, London, ODI, <https://www.refworld.org/pdfid/58bd72de4.pdf> (letöltve: 2023. 12. 21.).
- HARVEY, PAUL – BAILEY, SARAH (2011): *Cash Transfer Programming in Emergencies*, Overseas Development Institute – The Cash Learning Programme.
- HARVEY, PAUL – PROUDLOCK, KAREN – CLAY, EDWARD – RILEY, BARRY – JASPARS, SUSANNE (2010): *Food aid and food assistance in emergency and transitional contexts, A review of current thinking*, London, Overseas Development Institute, Humanitarian Policy Group, <https://reliefweb.int/report/world/food-aid-and-food-assistance-emergency-and-transitional-contexts-review-current> (letöltve: 2023. 12. 21.).
- HEDLUND, KERREN – MAJID, NISAR – MAXWELL, DANIEL – NICHOLSON, NIGEL (2013): *Final Evaluation of the Unconditional Cash and Voucher Response to the Crisis 2011–12 in Southern and Central Somalia*, New York, UNICEF, <https://www.calpnetwork.org/publication/final-evaluation-of-the-unconditional-cash-and-voucher-response-to-the-2011-12-crisis-in-southern-and-central-somalia/> (letöltve: 2023. 12. 21.).
- HIDROBO, MELISSA – HODDINOTT, JOHN – MARGOLIES, AMY – MOREIRA VANESSA – PETERMAN, AMBER (2012): *Impact Evaluation of Cash, Food Vouchers, and Food Transfers among Colombian Refugees and Poor Ecuadorians in Carchi and Sucumbíos, Final Report*, International Food Policy Research Institute – WFP, <https://www.>

- calpnetwork.org/wp-content/uploads/2020/01/final-report-10-17-2012.pdf (letöltve: 2023. 12. 21.).
- JAYASURIYA, SISIRA – McCAWLEY, PETER (2010): *The Asian Tsunami, Aid and Reconstruction after a Disaster*, Tokyo, Asian Development Bank Institute. DOI: <https://doi.org/10.4337/9781849806831.00008>
- KACZIBA PÉTER (2017): A békeépítés elméleti és kivitelezési vázlata, *Hadtudományi Szemle*, 10 (2), 105–125.
- KALDOR, MARY (2012): *New and Old Wars, Organised Violence in a Global Era*, Cambridge, Polity Press.
- KISS JUDIT (2018): A donorközösség átalakulása: az új donorok megjelenése, in KISS JUDIT (szerk.): *Nemzetközi segélyezés a 21. század elején – új irányok, új lehetőségek*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 51–81. DOI: <https://doi.org/10.1556/9789634543442>
- LENTZ, ERIN C. – BARRETT CHRISTOPHER B. – GÓMEZ MIGUEL I. – MAXWELL, DANIEL G. (2013): On the Choice and Impacts of Innovative International Food Assistance Instruments, *World Development*, 49, 1–8. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.016>
- LIE, JOHN HARALD SANDE (2020): The humanitarian-development nexus: humanitarian principles, practice, and pragmatics, *Journal of International Humanitarian Action*, 5 (18). DOI: <https://doi.org/10.1186/s41018-020-00086-0>
- LISCHER, SARAH (2005): *Dangerous Sanctuaries, Refugee Camps, Civil War, and the Dilemmas of Humanitarian Aid*, Ithaca, Cornell University Press.
- MARY, SEBASTIEN – MISHRA, ASHOK K. (2020): Humanitarian food aid and civil conflict, *World Development*, 126 (104713). DOI: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.104713>
- MAXWELL, DANIEL – SADLER, KATE – SIM, AMANDA – MUTONY, MERCY – EGAN, REBECCA – WEBSTER, MACKINNON (2008): *Emergency Food Security Interventions*, London, Humanitarian Practice Network, Overseas Development Institute.
- NUNN, NATHAN – QIAN, NANCY (2014): US Food Aid and Civil Conflict, *American Economic Review*, 104 (6), 1630–1666. DOI: <https://doi.org/10.1257/aer.104.6.1630>
- OCHA (2023): *Annual Report 2022*, Geneva, United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, <https://annualreport.unocha.org/> (letöltve: 2023. 12. 21.).
- OECD (2005): *The Development Effectiveness of Food Aid, Does Tying Aid Matter?*, Paris, OECD.
- OMAMO, STEVEN WERE – GENTILINI, UGO – SANDSTRÖM, SUSANNA (2010): *Revolution, From Food Aid to Food Assistance, Innovations in Overcoming Hunger*, Rome, WFP.
- OXFAM (2011): *Donors and governments fail to deliver on East Africa aid effort*, Nairobi, Oxfam International.

- PARAGI BEÁTA (2016): Hegemonic Solidarity? NGO Perceptions on Power, Solidarity, and Cooperation with Their Donors, *Alternatives*, 41 (2), 98–115. DOI: <https://doi.org/10.1177/0304375416684855>
- PETERS, KOEN – FLEUREN, HEIN – DEN HERTOG, DICK – KAVELJ, MIRJANA – SILVA, SÉRGIO – GONÇALVES, RUI – ERGUN, OZLEM – SOLDNER, MALLORY (2016): The Nutritious Supply Chain, Optimizing Humanitarian Food Aid, *CentER Discussion Paper Series*, No. 2016-044, DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2880438>
- RINALDI, SERGIO – GRAGNANI, ALESSANDRA – MORO, FRANCESCO NICCOLÒ – DELLA ROSSA, FABIO (2022): A theoretical analysis of complex armed conflicts, *PLoS ONE*, 17 (3), e0264418. DOI: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0264418>
- SALTI, NISREEN – CHABAAN, JAD – MOUSSA, WAEL – IRANI, ALEXANDRA – AL MOKDAD, RIMA – JAMALUDDINE, ZEINA – GHATTAS, HALA (2022): The impact of cash transfers on Syrian refugees in Lebanon, Evidence from a multidimensional regression discontinuity design, *Journal of Development Economics*, 155 (102803). DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2021.102803>
- SHAW, D. JOHN (2011): *The World's Largest Humanitarian Agency – The Transformation of the UN World Food Programme and of Food Aid*, New York, Palgrave Macmillan.
- SHUSTERMAN, JEREMY (2019): Gap or prehistoric monster? A history of the humanitarian-development nexus at UNICEF, *Disasters*, 45 (2). DOI: <https://doi.org/10.1111/disa.12427>
- SOLYMÁRI DÁNIEL – GIBÁRTI SÁRA (2023): Migration Motivation and Psychosocial Issues of Internally Displaced People, A Close-up from Homs, Syria, *Journal of Regional Security*, 18 (1), 97–120. DOI: <http://dx.doi.org/10.5937/jrs18-40300>
- SWARTZ, HALEY (2017): *Food aid vs. food assistance in conflict areas, The case of the 2017 famine in South Sudan*, Perspectives – A Publication of the International Development Program, Baltimore, Johns Hopkins University.
- TAPPIS, HANNAH – DOOCY, SHANNON (2018): The effectiveness and value for money of cash-based humanitarian assistance, A systematic review, *Journal of Development Effectiveness*, 10 (1), 121–144. DOI: <https://doi.org/10.1080/19439342.2017.1363804>
- TARRÓSY ISTVÁN (2019): A kínai „Övezet és Út Kezdeményezés” és Kelet-Afrika: geopolitikai térnyerés, infrastruktúra, függőség, *Területi Statisztika*, 59 (6), 669–692. DOI: <https://doi.org/10.15196/TS590604>
- TEKLU, TESFAYE (1994): The Prevention and Mitigation of Famine, Policy Lessons from Botswana and Sudan, *Disasters*, 18 (1), 35–47. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-7717.1994.tb00283.x>
- THE CONVERSATION (2020): Cash transfers can help refugees, but they also carry risks, Insights from Kenya, 2020. szeptember 22., <https://theconversation.com/cash-transfers-can-help-refugees-but-they-also-carry-risks-insights-from-kenya-145470> (letöltve: 2023. 12. 22.).

- THE ECONOMIST (2018): Cash is replacing other forms of aid, even in conflict zones, *The Economist*, 2018. november 3., <https://www.economist.com/finance-and-economics/2018/11/03/cash-is-replacing-other-forms-of-aid-even-in-conflict-zones> (letöltve: 2023. 12. 21.).
- THOLSTRUP, SOPHIE (2018): Opinion: 5 ways cash transfers are improving humanitarian response, *Devex*, <https://www.devex.com/news/opinion-5-ways-cash-transfers-are-improving-humanitarian-response-91882> (letöltve: 2023. 12. 21.).
- UNHCR (2015): *Operational Guidelines for Cash-Based Interventions in Displacement Settings*, UNHCR, <https://reliefweb.int/report/world/operational-guidelines-cash-based-interventions-displacement-settings> (letöltve: 2024. 04. 28.).
- UNHCR (2019): *UNHCR Implementation of the Policy on Cash Based Interventions 2016–2019*, Geneva, UNHCR, <https://www.unhcr.org/5dde6f0d4.pdf> (letöltve: 2023. 12. 21.).
- UNHCR (2021): *Global Trends – Forced Displacement in 2020*, Copenhagen, UNHCR Global Data Service, <https://www.unhcr.org/60b638e37/unhcr-global-trends-2020> (letöltve: 2023. 12. 21.).
- WALKER, PETER – MAXWELL, DANIEL (2008): *Shaping the Humanitarian World*, New York, Routledge Global Institutions.
- WFP – OXFAM (2013): *Engaging with markets in humanitarian responses*, WFP – Oxfam, <https://www.ennonline.net/attachments/1423/wfp-oxfam-gb-brief.pdf> (letöltve: 2023. 12. 22.).
- WFP – USAID (2016): *Cash / Food – A comparative analysis of the effectiveness of food assistance modalities in refugee settlements*, WFP Uganda – Analysis, Monitoring and Evaluation Unit, WFP – USAID.
- WFP – USAID (2022): *Cash and In-Kind Transfers in Humanitarian Settings*, WFP – USAID – Transform Development, https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000137553/download/?_ga=2.124403340.707101336.1714302876-425186051.1709110168 (letöltve: 2023. 12. 21.).
- WORLD BANK (2016): *Cash Transfers in Humanitarian Contexts, Strategic Note*, Washington D.C., The World Bank Group.
- ZETTER, ROGER (2021): Theorizing the Refugee Humanitarian-development Nexus, A Political-economy Analysis, *Journal of Refugee Studies*, 34 (2), 1766–1786. DOI: <https://doi.org/10.1093/jrs/fez070>

Changing trends and modalities in humanitarian food assistance

ABSTRACT

This study aims to analyse the changing trends in humanitarian food assistance and closely related, to examine the causes and key drivers of the major changes that have emerged. The paper also discusses the main modalities of humanitarian food assistance, outlines the main differences between in-kind and cash/voucher aid, their advantages, disadvantages and linkages. Moreover, it highlights how these two aid modalities can be adapted depending on the nature of the humanitarian crisis and the needs of the affected populations. The paper does not use a case study to demonstrate the main findings, as it aims to present a general, theoretical picture of the issue. The findings presented below are based mainly on academic literature and a qualitative analysis of technical papers and reports from international organisations involved in humanitarian food assistance.

KEYWORDS: humanitarian food assistance, protracted crises, humanitarian cash transfer

GIBÁRTI SÁRA | A Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Regionális Kutatások Intézetének tudományos munkatársa. Nemzetközi kapcsolatok szakos diplomájának megszerzése után politikatudományból doktorált a Pécsi Tudományegyetemen. Kutatási témája és érdeklődési területe az elhúzódó humanitárius és menekültválságok, az élelmiszer-segélyezés kérdései és a nemzetközi szervezetek humanitárius tevékenysége.

Munkájával segíti mások életét?
Akkor a Máltai Tanulmányok Önnek szól!

Olvassa Ön is a segítő szakmák lapját, legyen előfizetőnk és váljon közösségünk tagjává!

G Gondolat Kiadóval együttműködésben adjuk közre, országos terjesztésben.

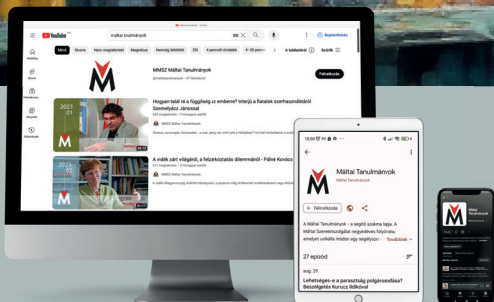
Témáink az idei évben:

- ◆ lakhatás;
- ◆ nemzetközi fejlesztések;
- ◆ stressz és kiegész;
- ◆ technológia, mesterséges intelligencia a segítő szakmák összefüggésében.

Regisztráljon oldalunkon, és e-mail- és postai címe megadását követően elküldjük Önnek a Máltai Tanulmányok 2024. évi 1. lakhatással és a lakhatási kihívásokkal foglalkozó számát!



➤ *A segítő szakma lapja*



A Máltai Tanulmányok online formában továbbra is elérhető a www.maltaitanulmanyok.hu oldalon. Látogasson el honlapunkra, ahol a lapszámok mellett kapcsolódó tartalmak érhetőek el: podcastok, videó- és hanganyagok, a szerzőkkel készített interjúk vagy a lapszámbemutató kerekasztal-beszélgetések összefoglalói.



DÖMÖS MARIANN

Bevándorláspolitikai, külpolitikai dimenziók és fejlesztési együttműködések: Olaszország

TANULMÁNY

DOI: 10.56699/MT.2024.2.4

ABSZTRAKT

Olaszország történelme során mindvégig vándorlásnak kitett terület volt, ám az utóbbi tíz évben fokozódott a migrációs nyomás. Az érkezők számának növekedésével az ország számtalan kihívással találta szemben magát, amelyeket az olasz állam hullámzóan, hol szigorodó, hol enyhülő törvénykezéssel, de főképpen határrendészeti kérdésként kezelt. A tanulmány célja, hogy az Olaszország felé irányuló bevándorlás tanulmányozásához új elemeket adjon azáltal, hogy bemutatja a bevándorláspolitikai külpolitikai dimenzióit és egyik eszközt, a fejlesztési segélyeket. Az olasz migrációs trendek és a bevándorláspolitikai rövid áttekintése mellett ismerteti az olasz fejlesztési együttműködési rendszert, annak általános jellemzőit és az olasz humanitárius segélyeket, miközben ezek migráció-szemponturn vizsgálatára is mindvégig fókuszban marad.

KULCSSZAVAK: bevándorlás, Olaszország, bevándorláspolitikai, a bevándorláspolitikai külpolitikai dimenziói, fejlesztési együttműködés

Olaszország geopolitikai és történelmi sajátosságai következtében mindig is a különböző migrációs folyamatoknak kitett ország volt, amely az elmúlt közel húsz évben a Földközi-tenger „közepén” és az EU külső határaként a globális migrációs áramlások csomópontjává vált, és a bevándorláshoz kapcsolódó számtalan kihívással kellett szembenéznie. A Globális Észak és Dél közötti szakadék a 2000-es évek eleje óta egyre jobban kiszélesedett. A 2011-es arab tavasz és a líbiai háború, a 2015-ös szíriai válság, a 2020-as világvilágjárvány, a 2021-es afganisztáni politikai és humanitárius válság, a 2022-es ukrán válság, valamint a közelmúltbeli afrikai és ázsiai éghajlati változások mind-mind

migrációs hullámok sokaságát generálták Olaszország (és Európa) határainál (Fontana et al., 2022). Ebben az összefüggésben a származási és tranzitországokkal való együttműködés, a különböző megállapodások számának növelése és diverzifikálásuk a migráció kezelésének szempontjából stratégiai jelentőségűvé vált. Vagyis a migrációra nemcsak belpolitikai kérdésként kell tekinteni, a megoldások keresésének külpolitikai dimenziói is vannak. Ez a nézőpont kevésbé kap szerepet a migrációkutatásban, miközben a szakirodalom hangsúlyosan foglalkozik például a migráció biztonságpolitikai vagy gazdasági aspektusaival.

A témával foglalkozók számára evidencia lehet a fejlesztési segélyekkel kapcsolatban, hogy 2015 óta az együttműködések egyik fő célja a helyben segítség, azonban a segélyeknek a migráció, illetve a migrációtudomány szempontjából végzett és országspecifikus vizsgálata – legalábbis Olaszország tekintetében – eddig nem volt jellemző. Mi sem bizonyítja ezt jobban, mint az, hogy az első összefoglaló, szintetizáló munka, amely arra irányul, hogy a migráció szempontjából mutassa be és elemezze a fejlesztési segélyeket, először tavalyelőtt jelent meg (Fontana et al., 2022). Jelen tanulmány célja, hogy az olasz bevándorláspolitikai külpolitikai dimenziójának fókuszba helyezésével jobb megértést biztosítson az Itáliát érintő migrációs kérdésekben, bemutassa e politika külföld felé irányuló törekvéseinek egyik eszközét, a nemzetközi fejlesztési együttműködés olasz rendszerét és egyik sajátos ágát, a humanitárius segélyeket, valamint ezek kapcsolódását a migráció kérdéséhez.

Olaszország és a migráció kapcsolatának vizsgálata 2016 óta szisztematikusan, elsősorban empirikus módszerekkel zajlik, amelyek a jelzett, a szerző számára új kutatási irányban is fontos alapul szolgálnak. Mivel – ahogy említettük – a bevándorláspolitikai külpolitikai aspektusai eddig kevésbé kutatott területnek számítottak, e tanulmány fontos kiindulópontja a témában megjelent minisztériumi határozatok, beszámolók, jelentések és egyéb hivatalos források, statisztikai adatok elemzése. Az írás emellett saját empirikus kutatásokra, elsősorban minisztériumi és tudományos munkatársakkal készült interjúkra és háttérbeszélgetésekre is nagyban támaszkodik.

KIBOCSÁTÓBÓL BEFOGADÓ ORSZÁG – OLASZ MIGRÁCIÓS TRENDEK, KIHÍVÁSOK

Ahhoz, hogy a ma zajló folyamatokat és e tanulmány tárgyát jobban megértsük, szükséges a migrációs trendek nagyon rövid ismertetése, a hozzájuk kapcsolódó legfontosabb kihívások bemutatása.

Olaszország a 19. század során egyértelműen kibocsátó ország volt. Olaszok milliói vándoroltak több hullámban elsősorban tengerentúli területekre. A 20. század közepétől, az olasz gazdasági csoda időszakában egyre erősödött a délről északra irányuló belső vándorlás is, míg a század végétől Itália egyre inkább befogadó országgá válik (Dömös, 2023b). Azt, hogy e változás mikor lett meghatározó, nehéz egyetlen időponthoz kötni, annyit azonban biztosan látunk az adatokból, hogy a 2010-es évektől megváltozott

a bevándorlás volumene, ami számtalan kihívást indukált. 2011 után az országba érkezők száma egyre kritikusabbá vált (UNHCR, é. n.). A növekedés egyik fő oka az arab tavasz és a következtében végbemenő politikai változások voltak. Olaszország szempontjából Líbia instabilitása vált a legveszélyesebbé, hiszen az észak-afrikai ország addig egyfajta „védőhálót” jelentett a migráció feltartóztatásában. A már korábban is említett tényezők, így például a 2015-ös szíriai válság, a térség ingatagsága, a Covid-19-világjárvány vagy az ukrajnai háború mind tovább fokozták az elvándorlást. Az új problémák összefonódtak olyan már meglévővel, mint a gazdasági egyenlőtlenségek, a szegénység, a munkanélküliség, az erőszak, a politikai instabilitás, az emberi jogi jogsértések és az éghajlatváltozás. Ezek mind hatottak az Olaszországot érintő bevándorlásra: több olyan év is volt, amikor rekordszámú migráns érkezett, például 2016-ban, az úgynevezett migrációs válság idején. Ilyen kiemelkedő adat jellemezte a 2014 és 2017 közötti időszakot, amikor több bevándorló érte el Olaszország partjait, mint az előző két évtizedben összesen (Tanács-Mandák, 2018). 2011 és 2022 szeptembere között körülbelül 950 ezer ember érkezett a földközi-tengeri útvonalakon keresztül (UNHCR, é. n.). A Covid-19-járvány, a kezdeti vélekedésekre rációfolva, nem hozott csökkenést a bevándorlás tekintetében, sőt, felerősítette azokat a strukturális problémákat, amelyek korábban is push faktorként működtek. A lezárások első hónapjaiban jelentős visszaesés következett be az országba érkezők számában, de 2020 nyarától az adatok ismét növekedésnek indultak. Végül 2020-ban háromszor, míg 2021-ben hatszor annyian érkeztek Olaszországba, mint 2019-ben (UNHCR, é. n.).

Az Olaszországot érintő három fő migrációs útvonal közül a tengeri átkelések, főleg a Földközi-tenger déli és délkeleti része számtalan kihívás és probléma forrásává vált (lásd még Lampedusa, Cutro). Az utóbbi pár évben az indulási helyeket tekintve változás történt, azok szerteágazóbbá váltak: bizonyos korábbi tranzitországok kibocsátóvá (Algéria), míg addig kibocsátó országok tranzitországgá váltak (Tunézia), valamint új kikötők jelentek meg nemcsak Líbiában, hanem Törökországban és Algériában is. Az érkezők számának növekedése részben magyarázható azzal, hogy a motivációjuk sokkal komplexebbé vált: már nem beszélhetünk egyetlen kiváltó tényezőről, hanem a különböző faktorok összefonódásáról. A gazdasági lehetőségek keresése mellett a személyes biztonság igénye, az üldöztetés és az emberi jogok megsértése mind bonyolultan összekapcsolódó motivációk, amelyek miatt emberek a lakóhelyük elhagyásáról dönthetnek. Az évek során a bevándorlók aránya is változott az olasz társadalomban: 2005-ben a lakosság 4,1 százalékát, 2010-ben a 7 százalékát tették ki (Tuttitalia, 2024). E számok mellett jelentős mennyiségű irreguláris migránsról is beszélnünk kell: jelenleg 500–800 ezer ember él az országban dokumentumok nélkül, de egyes szakértők becslése szerint e szám még ennél is magasabb (Tanács-Mandák, 2018). Ezzel együtt a menedékkérők száma is növekszik, 2008 és 2021 között Olaszországban csaknem 690 ezer kérelem érkezett a hatóságokhoz (Fontana et al., 2022).

A nagyarányú bevándorlás számtalan problémát generált, amelyek idővel komoly feszültségekhez vezettek az olasz társadalomban. Ezek példáit 2010 óta folyamatosan nyomon követhetjük, elég csak a rosarnói ültetvényeken dolgozók és a helyi lakosság közötti összecsapásra, a 2013-as Lampedusai hajókatasztrófára vagy a 2017-es római kiakoltatási botrányokra gondolni. Egy idő után az olasz társadalomban megjelent a radikalizálódás és az idegengyűlölet (lásd például Daisy Osakue olasz atléta megtámadását). Emellett egyre gyakoribb lett a bevándorlás és a bűncselekmények összekapcsolása, amelyben jelentős katalizátorszerepet játszott a média. Általánosságban elmondható, hogy a megoldatlan problémák csak növelték a társadalmi feszültségeket, frusztrációt és félelmet szültek, utóbbiak pedig növekvő idegengyűlölethez és a bevándorlók további marginalizációjához vezettek (Dömös, 2019).

ÁLLAMI MEGOLDÁSI KÍSÉRLETEK ÉS KÜLPOLITIKAI DIMENZIÓK

Ha áttekintjük a felmerült kihívásokra adott politikai válaszokat, hullámzó törvényalkotást láthatunk. Míg kezdetben a döntéshozói szint kevésbé foglalkozott az érkezőkkel, és viszonylag későn született meg az első átfogó bevándorlási törvény (Foschi-törvény, Martelli-törvény), addig az 1990-es évek második felétől egyre szigorodó jogalkotást figyelhetünk meg. Jó példa erre a Bossi–Fini-törvény, amely Európa legszigorúbb bevándorlási törvényeként vonult be a történelembe. 2013-at követően, többek között a Lampedusa környékén történt tengeri hajókatasztrófa hatására, ismét enyhülő szakasz következett, egy olyan időszakban, amikor az Itáliába érkezők száma rekordadatokat mutatott. Az olasz migrációs politika 2017-től ismét szigorodó szakaszba lépett, ekkor született meg az Orlando–Minniti-törvény, illetve ehhez kapcsolódóan az a kódex (*Codice Condotta*), amely szabályozta a Földközi-tengeren a civil mentési akciókat. Igaz, hogy az érkezők aránya a harmadára csökkent (UNHCR, é. n.), de ezek az intézkedések továbbra is csak tüneti kezelést nyújtottak, a kiváltó okokra, a helyi problémákra, vagyis a migráció push faktoraira nem voltak semmilyen hatással. 2018-tól az új, az 5 Csillag és a Liga vezette új koalíciós kormány, Matteo Salvini belügyministerségével, tovább szigorította a bevándorlást. Az első Salvini-dekrétum egy migrációbiztonsági intézkedéscsomag volt, amelynek következtében bővült a biztonságos államok listája, miközben a törvény növelte a kiutasításokat, és megnehezítette a humanitárius okokból adható menekültstátusz megszerzését. Ezt az intézkedést 2019 tavaszán az úgynevezett biztonsági törvény (*Sicurezza bis*) követte, amelynek nyomán a bevándorlással kapcsolatban további restriktív lépésekre került sor. Giuseppe Conte második, majd Mario Draghi szakértői kormánya és mindkettőnek a belügyminisztere, Luciana Lamorgese nem sokat változtatott a korábbi irányvonalon. A 2022 óta regnáló, Giorgia Meloni vezette kormánytól a bevándorláspolitikát tekintve kezdetben még radikális irányváltásra, további szigorodásra lehetett számítani, ám ez idáig úgy tűnik, nem sokban tér el az eddigi prioritásoktól. Általánosságban a mindenkor olasz migrációs politikáról azt mondhatjuk, hogy legfőbb célja az irreguláris bevándorlás csökkentése, országon

kívüli feltartóztatása, vagyis elsősorban biztonsági és határrendészeti kérdésként tekint rá. A már ott lévők társadalomba illesztése nem élvez prioritást, ez sokkal inkább a civil szférára háruló feladat, ebből is következik, hogy az integrációs szabályokra a fragmentáltság jellemző (Dömös, 2019).

A fentebb vázolt kihívások tükrében és a már megismert bevándorláspolitikai jellemzői alapján egyrészt nem nehéz belátni, hogy a Földközi-tenger táján értelmezett térsége az olasz külpolitika számára hagyományosan fontos érdekszféra. Másrészt a migrációs áramlások kezelése érdekében a származási és tranzitországokkal való együttműködés és a párbeszéd a különböző humanitárius, gazdasági, politikai, biztonsági és fejlesztési kérdésekben szintén stratégiai jelentőségű. Ez a bevándorláspolitikai külpolitikai dimenziója, amely tulajdonképpen a bel- és külügyek között helyezkedik el, célja pedig az, hogy egy olyan komplex jelenséget, mint amilyen a migráció, a lehető legátfogóbban, több aspektusból és minél több eszközzel tudjon kezelni. Ezek az együttműködések három nagy csoportra oszthatók: az elsőbe azok az eszközök, intézkedések tartoznak, amelyekkel kezelni lehet a migrációs hullámokat. Ilyenek az emberkereskedelem megállításához kapcsolódó intézkedések, a fokozott együttműködés, a közös határ védelme, valamint a fő migrációs útvonalak ellenőrzése vagy a hazatelepítési megállapodások. A második csoportot a fejlesztési segélyek, a közvetlen külföldi befektetések és azok eszközei jelentik, amelyek célja a migráció alapvető, kiváltó okaira ható együttműködés kialakítása. A harmadik csoport a migráció legális útjainak erősítése, vagyis a tanulmányi és munkavállalói mobilitás ösztönzése (Fontana et al., 2022). A migrációs politikát segítő külső eszközök többfélék lehetnek: beszélhetünk jogi (például hivatalos megállapodások vagy nemzetközi szerződések), politikai (például szándéknyilatkozatok) vagy operatív eszközökről (például bizonyos feltételekre vonatkozó technikai együttműködési megállapodások).

Jelen tanulmány a terjedelmi keretek miatt nem tér ki a téma egészére, így a továbbiakban elsősorban a fejlesztési segélyekről fogunk értekezni.

AZ OLASZ FEJLESZTÉSI EGYÜTTMŰKÖDÉS RENDSZERE

Olaszország 1979 óta foglalkozik szisztematikusan a fejlesztési segélyekkel, amelyek mennyiségi és minőségi növekedése szükségessé tette a különböző földrajzi zónákban az átfogó szabályozásukat (lásd még az 1987/49. törvényt; Normattiva.it, 1987). A vonatkozó jogszabály meghatározta az érintett szerveket, az eszközöket és eljárásokat, amelyeket erős autonómia és specializáció jellemez. Fontos újítás volt, hogy a törvény nyíltan deklarálta: az együttműködések Olaszország külpolitikájának szerves részei („*parte integrante della politica estera dell'Italia*”). Ezt kiegészíti az az elv, amely szerint Olaszország együttműködési politikájának az ENSZ és az Európai Közösség által szentesített kritériumokon kell alapulnia, elismerve ezzel a nemzetközi segítségnyújtás különböző eszközei közötti kapcsolat fontosságát. Aztán 2014-ben egy új törvényben (2014/125., Gazzetta Ufficiale, 2014) egyrészt aktualizálták és rendszerezték a nemzetközi közösségben időközben kiforrott témákat, eszközöket, beavatkozási módszereket és hivatkozási elveket;

másrészt az olasz fejlesztési együttműködési rendszert az uniós partnerországokban érvényesülő modellekhez igazították. A törvény 2. cikke kimondja: „Az olasz együttműködési politika a helyi fejlődés előmozdításával, valamint a bevándorlóközösségek és a származási országokkal fenntartott kapcsolatai révén hozzájárul a partnerországokkal közös migrációs politikákhoz, amelyeket az emberi jogok védelme, valamint az európai és nemzetközi normák tiszteletben tartása ösztönöz” (2014/125. törvény, Gazzetta Ufficiale, 2014). Azaz a fejlesztési együttműködések céljai között szerepel, hogy a kooperáció járuljon hozzá a migrációs kihívások kezeléséhez.

A törvény meghatározta az együttműködési rendszer új irányítási struktúráját is, amelyet a jobb átláthatóság érdekében röviden ismertetünk. A fejlesztési együttműködési rendszer politikai irányításával a Külügy- és Nemzetközi Együttműködési Minisztériumot (továbbiakban Külügyminisztérium) bízta meg. A külügyminiszter felelős a mindenkori fejlesztési együttműködések koordinációjáért és politikáiknak a koherenciájáért, amiben a Fejlesztési Együttműködési Minisztériumközi Bizottság (*Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo*, CICS) iránymutatásai segítik. A CICS olyan minisztériumokból álló igazgatóság, amelyek a fejlesztési együttműködési tevékenységek körébe tartozó ügyekben hatáskörrel rendelkeznek. A külügyminiszter felelős a fejlesztési együttműködési politika végrehajtásának ellenőrzéséért és felügyeletéért is, valamint Olaszország politikai képviseletéért az illetékes nemzetközi és európai uniós fórumokon.

Ekkor jött létre az Olasz Fejlesztési Együttműködési Ügynökség is (*Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo*, AICS), amely növelte a szakmaiságot azzal, hogy lehetővé tette a már meglévő erőforrások maximális kihasználását és újak bevonását is. Az AICS az a szerv, amely intézményesen meg lett bízva a fejlesztési együttműködések végrehajtásával a migrációt is érintő olyan célok tekintetében, mint a szegénység felszámolása, az egyenlőtlenségek csökkentése, a fenntartható fejlődés előmozdítása, az emberi jogok és az egyének méltóságának megerősítése, a konfliktusok megelőzése és a béketeremtési folyamatok támogatása. Az ügynökség a Külügyminisztérium irányítási és felügyeleti hatáskörébe tartozik, ugyanakkor szervezeti, szabályozási, igazgatási, vagyoni, számviteli és költségvetési autonómiával rendelkezik. A kormány által jóváhagyott hároméves tervezési dokumentuma tartalmazza azokat az iránymutatásokat és stratégiákat, amelyek keretein belül rugalmasan működhet (Corte dei Conti, 2022). Az AICS-nak két általános irányítású irodája (Róma és Firenze) mellett tizenkilenc központja van világszerte: a szubszaharai Afrikában, a Földközi-tenger medencéjében, a Balkánon, Amerikában és Ázsiában. A legtöbb iroda Afrikában (9) és Ázsiában (6) található, ami utal az olasz fejlesztési politika hangsúlyaira.

A legköltségesebb, vagyis a kétmillió eurót meghaladó intervenciók esetén az ügynökség a Külügyminisztériummal vegyes bizottságot (*Comitato congiunto*) állít fel. Ez határozza meg (a törvényben előírt egyéb feladatok mellett) az éves programszervezést az országok és beavatkozási területek tekintetében. A kétmillió euró összeghatárig terjedő kezdeményezéseket az AICS igazgatója hagyja jóvá, és ezeket ő ismerteti a bizottsággal.

Az olasz fejlesztési együttműködés rendszerében még egy fontos szereplőt meg kell említenünk, a Nemzeti Fejlesztési Együttműködési Tanácsot (*Consiglio nazionale per la cooperazione allo sviluppo*), amelynek az a feladata, hogy javaslatokat és véleményeket fogalmazzon meg a fejlesztési együttműködéssel kapcsolatos kérdésekben, különös tekintettel az olyan területekre, mint a politikai döntések, a stratégiák, az iránymutatások, a programok, a beavatkozási formák, valamint azok hatékonysága és értékelése. E testület tagjai között nemcsak állami résztvevők, hanem a magánszektor profitorientált és nonprofit szereplői, szervezetei is ott vannak (Dömös, 2024).

AZ OLASZ FEJLESZTÉSI EGYÜTTMŰKÖDÉSEK FŐBB JELLEMZŐI

A fejlesztési együttműködéseknek különböző típusaik léteznek, amelyek közül a legmegfelelőbb kiválasztása függ a partnerország adottságaitól, valamint a beavatkozás nagyságától és típusától, amelyről Olaszország esetében a CICS a saját kritériumai szerint dönt.

A bilaterális együttműködések elsősorban a hároméves tervezési dokumentumban prioritásként megjelölt államoknak szólnak, amelyek közül a 2019–2021-es, majd a 2021–2023-as időszakban is kiemelt fókuszban voltak az afrikai országok. A legutóbbi tervben húsz országból tizenegy afrikai volt (Triennale, 2021–2023). Az idők során Olaszország politikai, gazdasági, kulturális és fejlesztési együttműködési szinten szoros kapcsolatokat épített ki az elsőbbséget élvező országokkal, s továbbra is folyamatos és stabil fellépést kíván biztosítani. Az együttműködések okait tekintve természetesen ugyanígy beszélhetünk a migrációról és a megállításhoz fűződő stratégiai érdekekről is. Igaz, hogy a bilaterális fejlesztési együttműködések elsősorban a kiemelt országokra összpontosulnak, de nem zárják ki a más földrajzi területeken való beavatkozás lehetőségét sem (Triennale, 2021–2023).

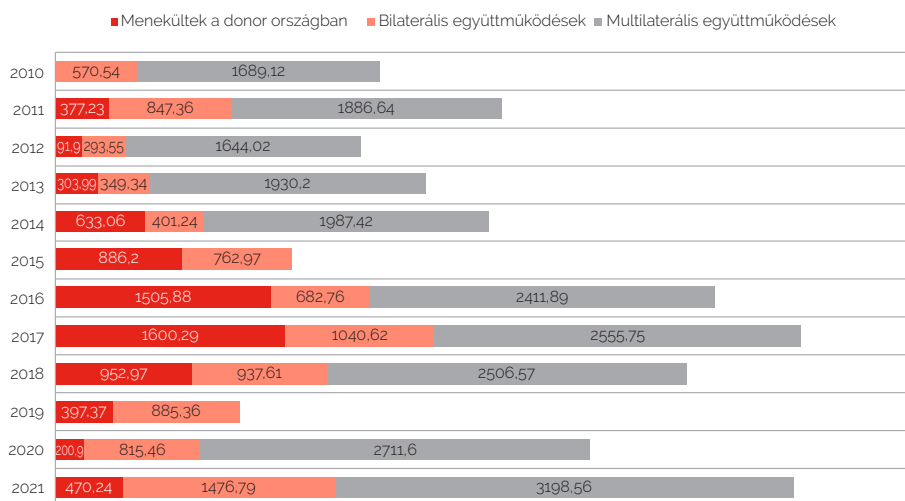
Fejlesztési segélyezések multilaterális formában, nemzetközi szervezetekkel való együttműködésen keresztül is megvalósulhatnak. Olaszország közreműködésére a fejlesztés multilaterális dimenziójában elsősorban a különböző fejlesztési bankok és alapok tőkéjének társfinanszírozása révén kerül sor, továbbá fontos a különböző nemzetközi szervezetek költségvetésének és tevékenységeinek támogatása, amelyek közül kiemelkednek az ENSZ szakosított intézményei. De idetartoznak a nemzetközi szervezet(ek) által az adományozó ország(ok) pénzügyi hozzájárulásával végrehajtott kezdeményezések is. Itália az Európai Unión belül is részt vesz a fejlesztési támogatások elosztásának meghatározásában, és a hivatalos olasz fejlesztési támogatások közel egyharmada az Európai Bizottságon keresztül kerül a rendeltetési helyére (Camera.it, é. n.).

Ahogy más államok, úgy Olaszország esetében is a költségvetésben a nemzetközi együttműködésre elkülönített pénzeszközök csak egy részét képezik az ország hivatalos fejlesztési támogatásainak, mivel azok egy sor más pénzügyi műveletet is magukban foglalnak, így például a multi- vagy bilaterális megállapodásokban az adósságok csökkentését vagy elengedését.

A fejlesztési segélyek növelése az ENSZ által is meghatározott nemzetközi cél, amelynek értelmében 2030-ra a fejlett országok ODA-hozjárulásának (*Official Development Assistance*) el kellene érnie a GNI 0,7 százalékát. Olaszország esetében 2017-ben a fejlesztési támogatás 0,3 százalékkal csúcsot döntött, ami 2019-re a bruttó nemzeti jövedelem 0,22 százalékára esett vissza (Corte dei Conti, 2022). 2020-ban Olaszország abszolút értékben az OECD DAC-országok (*Development Assistance Committee*) között a tizedik helyen állt; három és fél milliárd eurót szánt az ODA-ra. Ha a GNI és az ODA arányát tekintve vizsgáljuk meg a kérdést, akkor a huszadik helyre került (0,22%), amely érték alacsonyabb volt, mint az eredetileg erre az évre kitűzött 0,3 százalékos cél (Openpolis, 2023a).

A 2020-as adat tulajdonképpen visszatérést jelentett a 2015-ös ODA-értékhez, amely – főleg a donor országban tartózkodó menekülteknek (*rifugiati nel paese donatore*) juttatott segítség miatt – 2016-ban és 2017-ben magasabb volt, ahogy azt az 1. ábra is mutatja. Ez a tétel 2010-ben még jóval alacsonyabb volt, az ODA 0,12 százalékát tette ki, ám ahogy a migrációs trendek változtak, és egyre nagyobb volumenű bevándorlással kellett számolni, jelentősen megnőtt: 2012 és 2016 között 9-ről 32,7 százalékra (Openpolis, 2023b). Ez az elem gyakorlatilag azt jelentette, hogy nem utalták át más országoknak a pénzeszközöket, de beleszámított az ODA-ba, amelyet ezért a valóságosnál nagyobb mértékben növelt. 2018-tól nemcsak ez a tétel, hanem a bilaterális és multilaterális együttműködés

1. ábra: Olaszország hivatalos fejlesztési támogatásának (ODA) három fő eleme, 2010–2021, millió euró

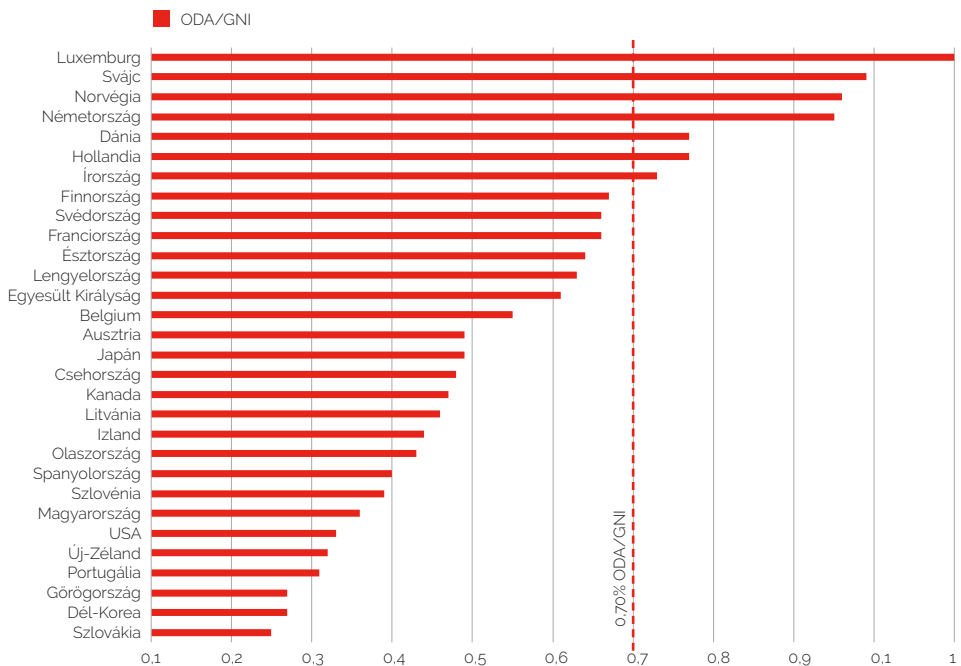


Forrás: Openpolis, 2023b (a szerző fordítása)

sekre szánt összegek sem nőttek jelentősen, így összességében csökkentek a fejlesztési segélyek. Ebben az összefüggésben nem az a probléma, hogy az érkező menekülteknek segítséget nyújtanak, hanem az, hogy a származási országokban is szükség lenne még több olyan együttműködési projektre, amely fejlesztési segélyek támogatásával valósul meg, és ezáltal csökkenti az elvándorlást.

2021-re a segélyek aránya a GNI-hoz viszonyítva az OECD DAC-országok közül Olaszországban növekedett a legnagyobb mértékben, 0,29 százalékra, majd 2022-re elérte a 0,33 százalékot (OECD, 2021–2022). Ennek oka nagyrészt a menekültekre fordítandó tétel volt, amely – a migrációs trendek változásával összhangban – ismét nőtt. Ennek ellenére Itália egy év alatt az ODA/GNI arányát mutató 2022-es országlistán a tizenhatodikról a huszonegyedik helyre esett vissza, vagyis voltak olyan országok, amelyek jobb eredményt értek el (2. ábra). Mindez azt is jelenti, hogy Itália még mindig nagyon messze van az ENSZ 0,7 százalékos céljától, amelyet más országok (Luxemburg, Svédország, Norvégia vagy Németország) már elértek. Ráadásul Olaszország egy másik adat szerint sem teljesít túl jól: az ENSZ fenntartható fejlődéssel kapcsolatos menetrendje alapján a GNI 0,15–0,20 százalékát a legkevésbé fejlett országoknak kellene eljuttatni, és Itália esetében ez az érték 2022-ben csupán 0,05 százalék volt (Openpolis, 2024a).

2. ábra: Az OECD DAC-országok rangsora a hivatalos fejlesztési támogatások bruttó nemzeti jövedelemhez viszonyított aránya szerint (2022)



Forrás: Openpolis, 2024b (a szerző fordítása)

A 2021–2023-as költségvetési törvény (2020/178., Gazzetta Ufficiale, 2021–2023) összesen 5,35 milliárd eurót különített el a 2021-ben végrehajtandó fejlesztési támogatásokra, míg a tavaly év végén kiadott OECD-jelentés a 2022-es évről már hatmilliárd eurót említ. Az adatok azt mutatják, hogy a segélyekre fordítandó összegek tovább növekednek (vö. 2020), de minden bizonnyal azok hatékony elosztására is szükség van. A hivatalos dokumentumok szerint a fejlesztési támogatások jelentős részét a Belügyminisztérium forrásai adták, és ezeket nagyrészt a migrációs vészhelyzetre és különösen az Olaszországban tartózkodó menekültek és menedékkérők támogatásához szükséges tevékenységek finanszírozására fordították (Corte dei Conti, 2022).

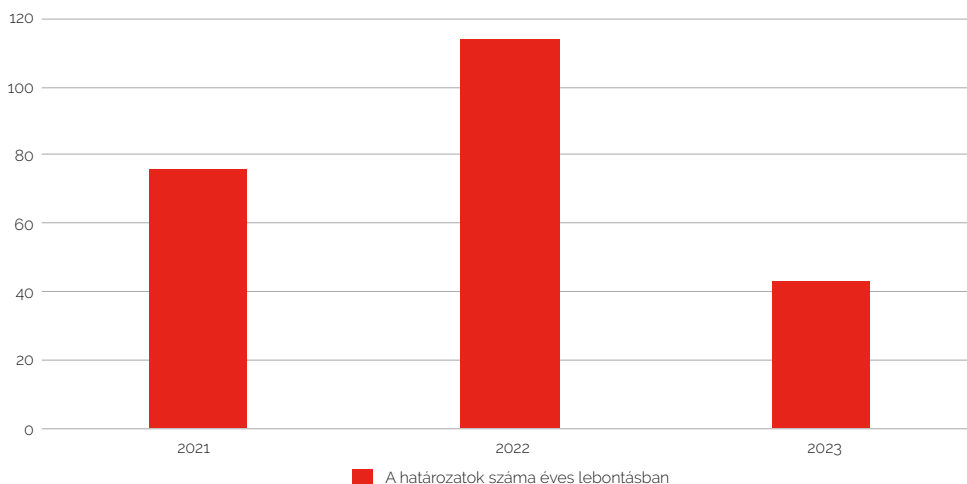
A HUMANITÁRIUS SEGÉLYEK

A következőkben a fejlesztési együttműködés egyik sajátos területét, nevezetesen a humanitárius vészhelyzeti beavatkozásokat vesszük górcső alá. 2021-től az összes (több mint kétszáz) ilyen határozat megtalálható az olasz Külügyminisztérium honlapján (3. ábra), így ez a terület – a migráció szempontjából is – alkalmas a részletesebb elemzésre.

Olaszország a különböző emberi vagy természeti katasztrófák során is segítséget biztosít: elsősorban az ENSZ különböző intézményeinek felhívására, azok támogatására, illetve közvetlenül a humanitárius katasztrófa után különböző gyorssegélyek formájában. Emellett az ENSZ Humanitárius Segítségnyújtási Raktárával (UNHRD) együttműködve részt vesz a humanitárius szállítmányok szervezésében, hogy minél előbb ki lehessen elégíteni az érintett közösségek alapvető szükségleteit. Itália az ezt követő szakaszokban, vagyis a helyreállításban és a vészhelyzet utáni, fejlődést elősegítő időszakban is gyakorta szerepet vállal. Közreműködik a stabilizációs és újjáépítési, valamint az intézményesítési folyamatokban, de a katasztrófák megelőzésében vagy az azokra való felkészülés támogatásában is tevékeny szereplő. Különböző eszközök segítségével kapcsolódik be a humanitárius segélyezés folyamatába: különféle szervezetek (az ENSZ szakosított szervei, a Vöröskereszt) finanszírozásával, többoldalú kezdeményezések elindításával, valamint ezek anyagi hátterének biztosításával, az Olasz Fejlesztési Együttműködési Ügynökség által létrehozott alapokon keresztül (Esteri.it, é. n. b). A humanitárius beavatkozásokról a mindenkorai külügyminiszter dönt, az AICS pedig e döntések, projektek végrehajtója. Az Olaszország által indított humanitárius segítségnyújtások – több terület mellett – a menekültek és a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek védelmét is kulcsfontosságú elemként jelölik meg (Esteri.it, é. n. b).

A hivatalos dokumentumok szerint a fejlesztési támogatások jelentős részét a Belügyminisztérium forrásai adták, és ezeket nagyrészt a migrációs vészhelyzetre és különösen az Olaszországban tartózkodó menekültek és menedékkérők támogatásához szükséges tevékenységek finanszírozására fordították.

3. ábra: Az olasz humanitárius segélyekről szóló határozatok száma éves bontásban, 2021–2023



Adatok forrása: Esteri.it, é. n. b

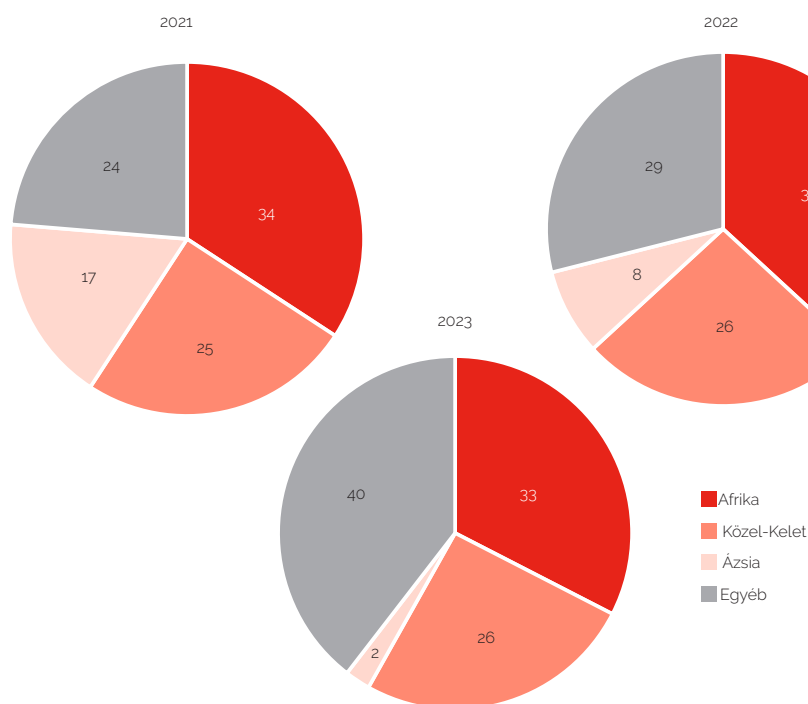
Olaszország 2020-ban a humanitárius segélyek legnagyobb részét, a jóváhagyott összeg 59 százalékát (azaz 128 millióból 75 millió eurót) nemzetközi szervezetek multilaterális kezdeményezéseinek finanszírozására fordította. A kétoldalú kezdeményezések 49 millió eurós támogatásban részesültek, ami a jóváhagyott összeg 38 százaléka. Szintén ez évben négy millió eurót, azaz a jóváhagyott költségvetés három százalékát különítették el a nemzetközi szervezetek által végzett humanitárius aknamentesítési beavatkozások végrehajtására. A földrajzi megoszlást illetően a határozatokat elemezve azt láthatjuk, hogy a pénzügyi források legnagyobb részét Afrikának (42%) és a Közel-Keletnek (31%), míg kisebb összegeket Ázsiának (6%), Latin-Amerikának (2%), illetve Európának (1%) juttattak (Corte dei Conti, 2022).

Az elemzés arra is rámutatott, hogy a humanitárius segélyeket több csoportra lehet osztani: beszélhetünk a civil szervezetek különböző projektjeinek, szolgáltatásainak a támogatásáról (például WFP műszaki szolgáltatások és szállítás, 2022/44. határozat), országok segítéséről (például Szudán, 2021/58.) vagy a civil szervezetek általános támogatásáról (például Nemzetközi Vöröskereszt és Félhold, 2023/15.). Lehet szó egy-egy ország civil szervezeteken keresztül történő donációjáról (például Szíria, 2023/1.) vagy egy ország több civil szervezeten keresztül megvalósított segélyezéséről (például Mali, 2021/2.). De láthatunk olyan programot is, amely több országot támogat (Dél-Szudán, Etiópia és Uganda, 2022/57.). A segélyek korlátozódhatnak egy specifikus területre (migrációs vészhelyzet Nigerben, 2023/22.), de kiterjedhetnek több szektorra is (Eritrea, 2023/17.) (Esteri.it, é. n. a).

A határozatok alapján azt is megállapíthatjuk, hogy Itália számára vannak kiemelten fontos régiók (4. ábra). Elsősorban Afrikára, és nem csupán az Olaszországnak hagyományosan fontos országokra fókuszál (Líbia, Tunézia, Eritrea vagy Etiópia), hanem a szubszaharai térségre is kiemelt figyelmet fordít. 2022 és 2023 egyértelműen Afrika-központú volt, negyvenkét és tizennégy határozattal. Szintén hangsúlyos a közel-keleti régió: Szíria, Libanon, Jordánia és Palesztina voltak a leginkább támogatott országok. Az ázsiai régióból meg kell még említeni Afganisztánt, amely elsősorban 2021-ben és 2022-ben kapott jelentős humanitárius segítséget Olaszországtól, majd – ahogy a diagram csökkenő arányain is látható – 2023-ban mindössze egyszer.

Ha a migráció szempontjából vizsgáljuk meg e határozatokat, azt láthatjuk, hogy az ilyen típusú humanitárius segélyek minden évben tíz eset körül mozogtak, és az összegekben nincsenek jelentős eltérések. A legtöbb egyértelműen a migrációval kapcsolatos humanitárius segélyt 2021-ben osztották ki, ekkor tizenhárom alkalommal, elsősorban az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságán keresztül Szíria és Palesztina, valamint Afganisztán és további négy alkalommal afrikai országok részesültek benne. A 4. ábrán az „egyéb” részbe a nemzetközi szervezeteknek nyújtott humanitárius segélyek, a huma-

4. ábra: A humanitárius segélyek eloszlása 2021 és 2023 között (%)



Adatok forrása: Esteri.it, é. n. b

nitárius alapok támogatása, valamint további segítségben részesülő országok kerültek (Latin-Amerikából, Ázsiából, a Balkánról, Európából). Látható, hogy ez a kategória 2023-ban növekedett, aminek háttérében az ukrán válság és az országnak juttatott jelentős olasz humanitárius támogatások állnak.

A vizsgált határozatokból is egyértelműen megállapítható, hogy az elmúlt években a leginkább támogatott területek Itália számára jelentős kibocsátó országok, régiók voltak, és a migráció ily módon is történő kezelése, szabályozása az ország elemi érdeke. Annak ellenére, hogy 2023-ban csökkent a humanitárius segélyek száma (3. ábra), nem mondhatjuk, hogy a Meloni-kormányzat ne volna elkötelezett a fejlesztési együttműködések iránt. Elég csak a Mattei-tervre gondolni, amelyről az idén januári Olaszország–Afrika-csúcson a kormányfő azt mondta: „Ez egy konkrét stratégiai beavatkozási terv, amely néhány közép- és hosszú távú prioritásra, az oktatásra és képzésre, az egészségügyre és a mezőgazdaságra, a vízre és az energiára összpontosít” (Pascale, 2024). Vagyis Olaszország egyértelműen újra akarja indítani Afrika-kapcsolatait, amelyeknek továbbra is fontos vetülete a migráció kérdésköre. Meloni számára kulcskérdés, hogy miként kezeli a bevándorlást, amelyet a tranzit- és származási országokkal kötött megállapodások révén szeretne kordában tartani. E törekvések pedig minden bizonnyal nemcsak politikai szinten, hanem a fejlesztési együttműködésekben is még nagyobb teret fognak nyerni.

KONKLÚZIÓ – KRITIKÁK ÉS TOVÁBBI KUTATÁSI IRÁNYOK

A tanulmány célja az volt, hogy az Olaszország felé irányuló bevándorlás tanulmányozásához új elemeket adjon azáltal, hogy bemutatja a bevándorláspolitikai külpolitikai dimenzióit és egyik eszközét, a fejlesztési segélyeket. Az írás egy olyan kutatási irány bevezető eleme, amely nemcsak a magyar, de az olasz szakirodalomban is frissnek számít. Ezért az olasz migrációs trendek és bevándorláspolitikai rövid áttekintése mellett fontosnak tartottuk az olasz fejlesztési együttműködési rendszer ismertetését, általános jellemzőinek bemutatását is. Nemcsak arra az evidenciának tekinthető tulajdonságra kívántuk felhívni a figyelmet, hogy ezek a segélyek fontos eszközei a migráció helyben történő kezelésének, hanem migráció-szemponturnak jellemzőik leírását is célul tűztük ki. Az olasz humanitárius segélyek 2021 és 2023 közötti több mint kétszáz határozatát részletesen áttanulmányozva e segélyek néhány – a migráció szempontjából ugyancsak – fontos vonását is bemutattuk. Ugyanakkor a jövőben további mélyfúrásokra, egy-egy terület, eszköz, együttműködés összehasonlító analízisére is szükség van. A tanulmány konklúziójaként a kutatás során felmerült kritikai észrevételeket és a további kutatási irányokat vázoljuk fel.

Az olasz migrációs helyzetet szemlélve könnyen belátható, hogy egy ilyen komplex jelenség esetében csak sokrétű, hosszú távban gondolkodó és szerteágazó menedzselés vezethet célra. A kihívások kezelése során fontos dimenzió lehet a „kifelé” tekintés, az országhatárokon túlmutató megoldások keresése. Ez a kifelé fordulás, externalizáció

nem idegen az Európai Uniótól, ám egyes országokra vetítve ritkábban foglalkoznak vele. Olaszország esetében is ezt tapasztalhatjuk. A tanulmányban igyekeztünk rámutatni, hogy a migráció határokon átívelő kezelése nem kizárólagos, de fontos kiegészítő eleme lehet az olasz bevándorláspolitikának. Ennek egyik sajátos területe a fejlesztési együttműködés. E rendszert vizsgálva néhány kritikai megjegyzést is megfogalmazhatunk. A fejlesztési együttműködések szervezeti felépítésének tanulmányozása rávilágított e terület nehézségeire is: a szétagoltságra, a túlzott bürokráciára, az adatok és információk nehézkes áramlására, ami miatt lassulnak a folyamatok is, és könnyen kialakulhatnak sűrű zónák, amelyek problémát okozhatnak az összehangoltságban, és átfedéseket eredményezhetnek. Emiatt nemcsak a szakértők, hanem a területet ismerő minisztériumi megkérdezettek is kiemelték, hogy hasznos lenne egy „irányítóközpont”, ahol minden feladat, információ és végrehajtás átláthatóbb lenne. Ezzel az olasz segélyezési politika is összehangoltabbá és hatékonyabbá válna. Egy központosítottabb struktúra lehetővé tenné azt is, hogy már a hároméves tervezési dokumentumban is nagyobb koherenciát és komplementaritást biztosítsanak, nemcsak az azonos földrajzi területeket érintő kezdeményezések, hanem a szakpolitikák meghatározása tekintetében is (Corte dei Conti, 2022). Ez a kutatást is segítené, hiszen így például olyan témákban is könnyebb lenne az információk összegyűjtése, rendszerezése és adott szempont(ok) szerinti vizsgálata, mint a migráció. Itt említhetjük az együttműködések éves beszámolóját is, amelynek kiadása rendszertelen, így ez is nehezíti a szisztematikus kutatást. Az is láthatóvá vált, hogy a kül- és bevándorláspolitikának van egy közös metszete, ahol a hatáskörök átfedése következtelenségekhez és további átfedésekhez vezethet. Éppen ez az a terület, ahol fontos lenne jobban bevonni az AICS-ot, hiszen a származási országokról mélyebb ismeretekkel és hasznosítható tapasztalatokkal rendelkezik, amelyek a migrációt érintő kérdésekben, például a visszatoloncolásban és az ebben érintett személyek újbóli integrációjában is segíthetne (Dömös, 2024).

A fejlesztési együttműködések földrajzi eloszlásához is fűzhetünk néhány lényeges megjegyzést. Olaszország számára Afrika nemcsak a humanitárius, hanem általában a fejlesztési segélyek vonatkozásában is kiemelt partner, és nem kizárólag a hagyományosan az érdeklőjében tartozó területek, hanem a szubszaharai térség is. E partnerség sokáig az adósságelengedésekben nyilvánult meg, de az utóbbi években egyértelműen Afrika-fókusz jelent meg e téren. A különböző hozzájárulások, illetve a legutóbbi Mattei-

A fejlesztési együttműködések szervezeti felépítésének tanulmányozása rávilágított e terület nehézségeire is: a szétagoltságra, a túlzott bürokráciára, az adatok és információk nehézkes áramlására, ami miatt lassulnak a folyamatok is, és könnyen kialakulhatnak sűrű zónák, amelyek problémát okozhatnak az összehangoltságban, és átfedéseket eredményezhetnek.

terv is ezt bizonyítja. Ezért a partnerség migráció-szemponitú elemzése, egyes országok, térségek (Mozambik, Afrika szarva, Észak-Afrika, Száhel-övezet) részletes vizsgálata fontos jövőbeli kutatási irány. Az is világosan kirajzolódik, hogy e segélyek egyik nyilvánvaló célja a migráció helyben kezelése. Ezzel kapcsolatban meg kell említeni a civil szféra részéről (lásd például a *Gcap – Coalizione Italiana Contro la Povertà* jelentését; *Gcap Italia – Engim Internazionale*, 2018) gyakorta megjelenő bírálatot, miszerint a jelenlegi stratégia a feltételezett rövid távú biztonságra összpontosít, anélkül, hogy figyelembe venné például a fenntartható fejlődést, az egyetemes emberi jogokat, egyszóval nincs a jövőre vonatkozó perspektívája. Jelentésében a *Gcap* a fejlesztési segélyeket általában is kritikával illeti, hiszen ezek szerinte az állam azon célját szolgálják, hogy a migrációt országhatárokon kívül tartsa. Ezzel szemben a civil szféra elsősorban a humanitárius folyosók létrejöttét szorgalmazza.

A humanitárius folyosók 2015-ben aláírt többoldalú megállapodások alapján jöttek létre, amelyeket a Külügy- és Belügyminisztérium, valamint civil szervezetek, a Sant’Egidio közösség, az Evangélikál Egyházak Szövetsége és a valdens egyház írt alá. Ezek a folyosók tulajdonképpen olyan mechanizmusok, amelyek lehetővé teszik a nemzetközi védelemre szoruló személyek biztonságos és legális áthelyezését a menedékjogot nyújtó első fogadó országból Olaszországba (Dömös, 2023a). Ezek formálisan véve nem két ország közötti, hanem különböző szereplők, akár civil szervezetek által aláírt megállapodások. Fontos eszközök, amelyek segítik a kibocsátó ország és a fogadó országok közötti együttműködést. A civil kezdeményezések vizsgálata e témakörben azért is releváns, mert azok képesek a nehéz helyzetekben gyorsan beavatkozni, informális összeköttetéseket teremteni az intézményekkel, és bizalmi kapcsolatot kiépíteni a helyi közösségekkel. A bevándorlás kezelésében olyan hasznos tapasztalatokkal rendelkeznek, amelyek jó gyakorlatként jelenhetnek meg a fejlesztési együttműködések terén is, de további innovatív együttműködések és új irányok kialakításában is nagyon sokat segíthetnek (lásd még Dömös–Tarrósy, 2019). A humanitárius folyosók és a civil szervezetek szerepvállalása e területen fontos kutatási irány.

A fejlesztési segélyek elosztásáról is lényeges megállapításokat tehetünk. Olaszország számára fontos lenne a segélyek stabilabb növelése: például ha a migrációs helyzet úgy kívánja, fenntartva és emelve a menekülteknek a donor országban adott segélyt, ám ezzel együtt fokozva a bilaterális és multilaterális együttműködések is. Így ha a menekültek támogatására kevésbé van szükség (ahogy például 2018 és 2021 között), az ODA akkor sem fog csökkenni, a pénzeszközök nem maradnak az országban, és nemcsak inflált támogatások fogják okozni a növekedést. Ehhez a segélyezés terén minden bizonnyal paradigmaváltásra, a segélyek fokozására és diverzifikálására van szükség. Olaszországnak a források elosztása és növelése mellett az is elemi érdeke, hogy az országon kívül olyan típusú programokat támogasson, amelyek a származási országokban valóban hatékony projekteket, tevékenységeket hoznak létre, így csökkentve az elvándorlást. Ugyanakkor, ahogy láthattuk, nem kizárólag az ilyen típusú segítségnyújtásra kellene koncentrálnia.

Ábrajegyzék

1. ábra: Olaszország hivatalos fejlesztési támogatásának (ODA) három fő eleme, 2010–2021, millió euró. Openpolis, 2023b.
2. ábra: Az OECD DAC-országok rangsora a hivatalos fejlesztési támogatások nettó nemzeti jövedelemhez viszonyított aránya szerint (2022). Openpolis, 2023a.
3. ábra: Az olasz humanitárius segélyekről szóló határozatok száma éves bontásban, 2021–2023. Esteri.it, é. n. b.
4. ábra: A humanitárius segélyek eloszlása 2021 és 2023 között. Esteri.it, é. n. b.

Felhasznált irodalom

- CAMERA.IT (é. n.): *La cooperazione internazionale dell'Italia*, <https://leg16.camera.it/561?appro=161&La+cooperazione+internazionale+dell%27Italia> (letöltve: 2024. 05. 07.).
- CORTE DEI CONTI (2022): *La gestione delle risorse assegnate all'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo*, Strumenti finanziari, moduli operativi e sistemi di valutazione, Deliberazione 12 gennaio 2022, n. 1/2022/G.
- DÖMÖS MARIANN (2019): *Az olaszországi bevándorlás alulnézetből. Civil szervezetek és a migráció*, Doktori értekezés, Pécsi Tudományegyetem.
- DÖMÖS MARIANN (2023a): Interjú Claudio Paravattal, Valdens Egyház, Róma, 2023. 07. 27.
- DÖMÖS, MARIANN (2023b): Una panoramica storica sulle tendenze migratorie italiane, in PETKOVA, INGRID – NÉMETH, LINDA – SALAMON, ESZTER (szerk.): *Contributi alle ricerche romanze*, Pécs, Pécsi Tudományegyetem, 158–164.
- DÖMÖS MARIANN (2024): Interjú a Munkügyi és Szociálpolitikai Minisztérium munkatársával, Róma, 2024. 01. 11.
- DÖMÖS, MARIANN – TARRÓSY, ISTVÁN (2019): Integration of migrants in Italy: local actors and African communities, *European Spatial Research and Policy*, 26 (2), 95–114. DOI: <https://doi.org/10.18778/1231-1952.26.2.05>
- ESTERI.IT (é. n. a): *Aiuto umanitario*, https://www.esteri.it/it/politica-estera-e-cooperazione-allo-sviluppo/cooperaz_sviluppo/aiuto-umanitario/ (letöltve: 2024. 03. 07.).
- ESTERI.IT (é. n. b): *Cooperazione internazionale allo sviluppo*, https://www.esteri.it/it/politica-estera-e-cooperazione-allo-sviluppo/cooperaz_sviluppo/ (letöltve: 2024. 03. 07.).

- FONTANA, IOLE – ROSINE, MATILDE – CARIGNANI, SHEIZER SAMUK (2022): *La Dimensione Esterna della Politica di Migrazione Italiana (DEPMI). Working Report*, Siracusa, The Siracusa International Institute for Criminal Justice and Human Rights.
- GAZZETTA UFFICIALE (2014): Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo. Legge 2014, n. 125, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/08/28/14G00130/sg> (letöltve: 2024. 05. 14.).
- GAZZETTA UFFICIALE (2021–2023): Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023. Legge 2020, n. 178, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/01/18/21A00174/sg> (letöltve: 2024. 05. 07.).
- GCAP ITALIA – ENGIM INTERNAZIONALE (2018): *Sviluppo sostenibile: per chi? Una visione critica per la coerenza delle politiche italiane ed europee. I Rapporto di monitoraggio dell'Agenda 2030 di Gcap Italia nel quadro del progetto "Make Europe Sustainable for All"*, Roma, <https://www.gcapitalia.it/wp-content/uploads/2018/06/Scheda-Stampa-Rapporto-Gcap-Italia.pdf> (letöltve: 2024. 03. 09.).
- NORMATTIVA.IT (1987): Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo. Legge 1987, n. 49, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1987-02-26;49> (letöltve: 2024. 05. 14.).
- OECD DAC (2021–2022): *Members' official development assistance in 2021 and 2022 on a grant equivalent basis*, <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/statisticsonresourceflowstodevelopingcountries.htm> (letöltve: 2024. 05. 07.).
- OPENPOLIS (2023a): *Cooperazione italiana 2023*, <https://www.openpolis.it/esercizi/laps-italiano-nel-2021-i-dati-definitivi/> (letöltve: 2024. 05. 07.).
- OPENPOLIS (2023b): *Che cosa è il capitolo di spesa "rifrugati nel paese donatore"*, <https://www.openpolis.it/parole/cose-capitolo-spesa-rifugati-nel-paese-donatore/> (letöltve: 2024. 04. 27.).
- OPENPOLIS (2024a): *Chiari e scuri della cooperazione italiana*, <https://www.openpolis.it/esercizi/per-laps-italiano-si-confermano-tendenze-preoccupanti/> (letöltve: 2024. 05. 07.).
- OPENPOLIS (2024b): *L'Italia scende al ventunesimo posto per rapporto Aps/Rnl*, <https://www.openpolis.it/numeri/litalia-scende-al-ventunesimo-posto-per-rapporto-aps-rnl/> (letöltve: 2024. 04. 27.).
- PASCALE, FEDERICA (2024): Il governo Meloni si impegna a dare priorità allo sviluppo dell'Africa, *Euractiv*, <https://euractiv.it/section/capitali/news/il-governo-di-meloni-si-impegna-a-dare-priorita-allo-sviluppo-dellafrica/> (letöltve: 2024. 03. 07.).
- TANÁCS-MANDÁK FANNI (2018): A bevándorlás és az olasz közvélemény. Trendek az elmúlt tíz évben, *KKI Elemzések*, https://kki.hu/assets/upload/14_KKI-elemzes_ITA_Tanacs-Mandak_20180410.pdf (letöltve: 2024. 03. 24.).

TRIENNALE (2021–2023): Cooperazione internazionale per lo sviluppo. Documento triennale di programmazione e di indirizzo, <https://www.esteri.it/wp-content/uploads/2022/07/Documento-triennale-programmazione-indirizzo-2021-2023.pdf> (letöltve: 2024. 05. 14.).

TUTTITALIA (2024): Cittadini stranieri in Italia – 2022, <https://www.tuttitalia.it/statistiche/cittadini-stranieri-2022/> (letöltve: 2024. 05. 07.).

UNHCR (é. n.): *Mediterranean Situation – Italy*, <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5205> (letöltve: 2024. 04. 14.).

Immigration policy, external dimensions and development cooperation: Italy

ABSTRACT

Italy has constantly been exposed to various migration flows due to its history and geopolitical position. However, over the last almost 15 years, as the centre of the Mediterranean and the external border of the EU, the country has become a crossroads of global migration flows and faced many migration-related challenges. The Italian migration policy has been dealt with in different ways, sometimes tightening and sometimes relaxing legislation, but mainly as a border management issue. This study aims to add new elements to the Italian migration issue by presenting the foreign policy dimensions of immigration policy and one of its instruments, development cooperation. In addition to a brief overview of Italian migration trends and immigration policy, the paper presents the Italian development cooperation system, its general characteristics and Italian humanitarian aid while also focusing on the migration perspective.

KEYWORDS: immigration, Italy, migration policy, external dimension of migration policy, development cooperation

DÖMÖS MARIANN | A Pécsi Tudományegyetem magyar-történelem, majd nemzetközi tanulmányok szakán végzett. Kutatásai során Olaszország és a bevándorlás kapcsolatát vizsgálja, elsősorban a civil szervezetek oldaláról, főként terepkutatásokon keresztül. Doktori disszertációját is e témában védte meg 2020-ban.

MARSAI VIKTOR

Válságra ítélve?

Humanitárius katasztrófa a Száhelben

TANULMÁNY

DOI: 10.56699/MT.2024.2.5

ABSZTRAKT

Bár az elmúlt évtizedekben a Száhel neve egybeforrta a humanitárius válság fogalmával, a térség strukturális kihívásai ellenére sincs „válságra ítélve”: az elmúlt évek politikai folyamatai és helytelen döntései vezettek oda, hogy 2024 elejére legalább negyvenmillió ember szorul támogatásra a régióban. Földünk valószínűleg legnagyobb humanitárius krízisének megoldása éppen ezért nem csupán humanitárius és fejlesztési feladat: a diplomáciának és esetenként a katonai erőnek legalább akkora feladata lenne benne, mint a segélykonvojoknak.

KULCSSZAVAK: Száhel, humanitárius válság, élelmezésbizonytalanság, menekültek

A Száhel neve nem ismeretlen a humanitárius válságokkal foglalkozó szakértők körében. Sőt, az 1980-as évek óta a térséget sújtó krízisek dimenziói gyakran még a közvélemény ingerküszöbét is elérték. A Szahara sivataga és a termékeny, földművelésre alkalmas déli területek közt elterülő, a különböző becslések szerint három-öt millió négyzetkilométernyi átmeneti régióban az elmúlt évtizedekben olyan strukturális kihívások rakódtak egymásra, amelyek elhúzódó válságba taszították a térség jobb sorsra érdemes lakosságát.

Fontos ugyanakkor hangsúlyoznunk, hogy ez önmagában nem predesztinálná a régiót arra, hogy tízmilliók megélhetése – sőt túlélése – kerüljön veszélybe. Ehhez szükség volt az elmúlt évtized politikai és biztonsági viharaira, amelyek a strukturális kihívások kezelése helyett talmi megoldásokkal igyekeztek választ adni a problémákra. Beszéljünk dzsihadista csoportokról, puccsista katonatiszterkről, frissen felfűtött nacionalizmusról, francia- és Nyugat-ellenes érzelmekről vagy újonnan megjelenő, könnyű ígéreteket tevő nagyhatalmakról, mindezek egyelőre nem segítettek, inkább csak rontottak a helyzeten. Bár a különféle statisztikák és adatok összegzése tartogat kihívásokat, nem túlzó állítás, ha azt mondjuk, az Atlanti-óceán és a Vörös-tenger közt elterülő, földrajzi értelemben

vett Száhelben jelenleg legalább negyvenmillió ember él akut élelmezésbizonytalanságban, miközben a térség tizenhatmillió belső és külső menekültnek ad otthont (Africa Center, 2023a; Red Cross, 2024; UNHCR, 2024). Figyelembe véve az erős összekapcsolódási hatásokat, megállapíthatjuk, hogy Kelet-Afrika mellett a Száhel a helyszíne földünk legnagyobb humanitárius válságának. Sőt, ismét csak az erős összekapcsolódási hatások miatt bizonyos értelemben ez egy válságzóna, hiszen például a szudáni helyzet és részben az etióp krízis is földrajzi és tematikus (aszály, polgárháború, menekültválság) átfedést jelent a két régió között. Az ok, hogy ezt mégis külön kezeljük, és ebben az írásban a Száhelre fókuszálunk, az, hogy a Száhel kül- és belpolitikai dinamikái nagyban eltérnek a Kelet-Afrikában tapasztaltaktól – ami miatt a helyzet megoldása is eltérő megközelítést igényel.

Jelen tanulmányban arra keressük a választ, milyen strukturális és geopolitikai/aktuálpolitikai tényezők járultak hozzá a térség válságához, és milyen eszközök állnak rendelkezésre ezek megoldására vagy legalábbis a kihívások mérséklésére. Alapvető állításunk, hogy a krízis elsődleges okai bel- és külpolitikaiak, és ezek járultak hozzá katalizátorként a már meglévő strukturális kihívások súlyosbodásához. Vagyis amit a Száhelben látunk, elsősorban ember okozta kataklizma, ahogy Ilan Kelman írja korszakalkotó könyvében, „választott katasztrófa” (*disaster by choice*) (Kelman, 2020: vii), amelyet a rossz politikai, gazdasági és társadalmi döntések váltottak ki. Éppen ezért a humanitárius válasz önmagában nem elég: diplomáciai és biztonsági (katonai) eszközökre is szükség van a helyzet rendezéséhez.

Tanulmányunkban először elemezzük az egyes válsággeneráló faktorokat és összekapcsolódásukat, különös tekintettel az emberi tényezőre. Ezt követően az elérhető adatok alapján felvázoljuk a krízis természetét és méretét. Ezt részben országokra bontva tesszük, mivel számos szervezet (az ENSZ Menekültügyi Főbiztosa [UNHCR], a Világélelmezési Program [WFP]) elsősorban országos bontásban közli az adatokat. A számok körüli bizonytalanság egyébként részben ehhez köthető: az egyes éghajlati tényezők, domborzati viszonyok nem követik az országhatárokat: sőt, a kormányzat nélküli területekben (a bevett angolszász terminológiában *ungoverned areas*) bővelkedő, hatalmas kiterjedésű államokat részben vagy egészében magában foglaló Száhelben a politikai és biztonsági folyamatok is meglehetősen komplex minták alapján terjednek. Jó példa erre Csád és a szudáni polgárháború. A darfúri harcok jelentős hatást gyakorolnak Kelet- és Észak-Csád bizonyos részeire, miközben délen ez nem mutatkozik. Ugyanakkor az is felmerül, hogy Nigériát, Etiópiát vagy épp a Közép-afrikai Köztársaságot – amelyek bizonyos térségei egyértelműen a földrajzi Száhel részét képezik – mennyire tekintjük vizsgálatunk tárgyának. S ebből következik a kérdés: hogyan tudjuk elválasztani, hogy az országban levő menekültek vagy akut élelmezési bizonytalanságban élők közül kiket számítunk bele a Száhelhez rendelt statisztikákba, amikor az adatokat gyakran nem leljük fel régiónkénti földrajzi bontásban?

Mindezek miatt elengedhetetlen a Száhel meghatározása. Jelen tanulmány esetében – ahogy általában a térség meghatározásánál – ez részben önkényesen történik. Ennek

értelmében a szerző a Mauritániától Csádig húzódó öt frankofón államot, illetve Szudánt érti a régión, kiegészítve a Csád-tó medencéjével. Ennek fő oka, hogy az említett földrajzi egység három nagy kiterjedt humanitárius válsággócot tudhat magáénak: Mali, Burkina Faso és Niger viszonylatában a dzsihadista és részben szeparatista felkelést, amely nagyban hozzájárul az élelmezési válsághoz is; a Csád-tó medencéjének válságát, amely dinamikájában nagyban hasonlít az előzőhöz; és Szudánt, ahol – szemben a jórészt a szélsőséges ideológia által vezérelt előző két fegyveres konfliktussal – sokkal inkább etnikai-politikai alapú, klasszikus polgárháborúról van szó. Hatásai ugyanakkor mélyen érződnek Csádban is, ami indokoltá teszi, hogy az országot ebben a keretrendszerben vizsgáljuk, a száheli válság részeként.

STRUKTURÁLIS ÉS POLITIKAI KIHÍVÁSOK – EMBER OKOZTA KATASZTRÓFA

Bár az elmúlt évtizedekben a politikai és tudományos diskurzusban konstruált Száhel-képhez szinte állandó attribútumként kapcsolódnak a humanitárius válságok, fontos hangsúlyoznunk, hogy a térség önmagában nem tekinthető az emberiség siralomvölgyének: számos olyan adottsággal rendelkezik, amely megfelelő termelési módok mellett eltartja lakóit. Itt most nem csupán a térség óriási ásványkincstartalékaira kell gondolni, például az aranyra, amely hozzájárult a középkori Mali Birodalom uralkodójának, Musza manszának a legendás gazdagságához (Fage–Tordoff, 2004). Ahogy Camilla Toulmin mikrokatatásait összegző könyvében felhívja rá a figyelmet, a helyi bambara kultúrában az a mondás járta, hogy „a bozót sohasem ér véget” (Toulmin, 2020: 83) – vagyis az emberek megélhetésére mindig lesznek feltörhető új földek, meghódítható új legelők a Száhelben.

Ez a törékeny ökoszisztéma aztán alapjaiban borult fel a gyarmatosítást kísérő túlnépesedéssel, illetve túllegeltetéssel. Ahogy a Fage–Tordoff szerzőpáros rámutat, az élelmi-szerhiány már a prekoloniális korban is meg-megjelent a térségben. „Ha két vagy három egymást követő évben nem esik elegendő csapadék – ami tíz- vagy húszévente legalább egyszer megtörténik –, az mindig éhínséghez és járványhoz vezet. Úgy tűnik azonban, hogy a múltban ezek nem voltak ilyen kataklizmaszerűek. A magas csecsemőhalálozás és az alacsony várható élettartam miatt sokkal kisebb volt a népesség, ezért kevesebb betegről, idősről és fiatalról kellett a hatóságoknak gondoskodniuk. Következésképpen a közösségek kisebbek és mozgékonyabbak voltak, és mivel kevesebben osztozkodtak a földeken, könnyebb volt új területeket találniuk, ahol ideiglenesen vagy tartósan letelepedhettek, ha szülőföldjüket valamilyen katasztrófa érte.” Ugyanakkor „a 20. század, tehát a nagy népességgrobbanás és »fejlesztések« előtt maga a föld is jobban ellenállt a szárazságnak, mivel a legelőket nem legeltették túl, kevesebb fát vágtak ki tűzifának, építőanyagának. [...] Az erdők és a fás szavannák ezért sokkal inkább képesek voltak a regenerálódásra” (Fage–Tordoff, 2004: 429). Elgondolkodtató adat, hogy az öt frankofón száheli ország népessége 1950-ben nem érte el a tizenötmillió főt, míg 2020-ban

meghaladta a nyolcvanmilliót, 2050-re pedig a becslések szerint megközelíti majd a két-százmilliót (Macrotrends, 2024). Ahogy Toulmin kutatása rámutat, az egészségügy fejlődésének köszönhetően egyes helyeken még jelenleg is nő a népességnövekedés üteme, és a csökkenés csak későbbre várható (Toulmin, 2020: 111). Mindez óriási terhet ró nem csupán a környezetre, de a szociális ellátórendszerre is, hiszen például Mali lakossága nettó hatszázezer fővel gyarapszik évente. Nem véletlen, hogy a társadalmi feszültségek középpontjában nagyon sokszor a földéhség, a megélhetés hiánya, a puha erőforrásokért (víz, legelő) folyó konfliktus áll.

Az ember okozta, a túlnépesedéssel járó problémákat tovább súlyosbítja a globális klímaváltozás hatása. A Száhel a globális átlaghoz képest jóval nagyobb tempóban melegszik fel, egyes helyeken az átlaghőmérséklet 3 °C-kal melegebb jelenleg, mint az ipari forradalom előtt volt. Ennek eredményeképpen az időjárás jóval hektikusabb és kiszámíthatatlanabb lett: a nagy, elhúzódo aszályokat özvívyszerű esőzések követik, ahogy például 2020-ban, amikor húsz éve nem látott mennyiségű csapadék zúdult a térségre. Ennek hatására csak Nigerben 226 ezer embernek kellett elmenekülnie otthonából, és tízezer hektárnyi termés pusztult el (Beza, 2022: 4). Ugyanekkor Szudánban csaknem hárommillió ember megélhetését lehetetlenítették el a medrűkből kilépő folyók, aminek hatására az élelmezésbizonytalanságban élők száma történelmi méreteket ért el, meghaladva a 9,6 millió főt (FAO, 2020). Ám ezekért sem lehet kizárólag az esőzéseket okolni: a túlnépesedett lakosság – egyéb alternatíva híján – sok esetben olyan területeken épített lakóhelyet, amelyek eleve ki voltak téve az időről időre bekövetkező áradásoknak.

Az erőforrás-szűkösség tovább szította a már meglévő etnikai feszültségeket. A térség első nagy modern kori polgárháborúja, a mali tuaregek felkelése is alapvetően etnikai ellentétek mentén következett be, és hamar továbbgyűrűzött egyrészt más népcsoportokra, másrészt más országokra. Maliban például felerősödött a dogon–fuláni, Burkina

Fasóban pedig a mossi–fuláni ellentét. Ezzel párhuzamosan az egész régióban fokozódtak a tuareg- és fulániellenes érzelmek. „Mindenért minket tesznek felelőssé. Mintha senki más nem lenne felelős azért, ami itt folyik. Persze ez így egyszerű: népirtást rendezni a peolök [a fulánik másik elnevezése] el-

Az erőforrás-szűkösség tovább szította a már meglévő etnikai feszültségeket.

len, és akkor majd minden megoldódik” – nyilatkozta egy fuláni a szerzőnek 2022 februárjában. Különösen aggasztó, hogy a meglévő etnikai ellentéteket mind a kormányok és a hadsereg, mind a dzsihadista csoportok előszeretettel aknázzák ki. A fulánik elleni fellépés egyik oka például, hogy köztük a fiatalok nagy számban csatlakoznak a szélsőségesekhez, akik marginalizált helyzetük felszámolását és gazdasági helyzetük javítását ígérik nekik (International Crisis Group, 2021: 4). Eközben a kormányerők több közösség és civil szervezet szerint is etnikai alapú háborús bűnöket követnek el, a terroristákkal való kollaboráció vádjával végezve ki egyes falvak lakosságának férfi tagjait (OHCHR, 2023).

E már korábban is – igaz, jóval kisebb mértékben – meglévő problémákat alapvetően három tényező súlyosbította tovább: a dzsihadisták felemelkedése, a 2019-ben kezdődő puccshullám és a fokozódó nagyhatalmi versengés, amely lehetővé tette a katonai junták pozícióinak megszilárdítását.

A dzsihadista csoportok már a 2000-es évek elején jelen voltak a térségben, de az igazi áttörést a 2012-es mali felkelés jelentette számukra, amelynek örvén megvetették a lábukat először Észak-, majd Közép-Maliban, 2015-től pedig fokozatosan kiterjesztették befolyásukat a környező államokra, elsősorban Burkina Fasóra és Nigerre. Ennek során kihasználták a már említett etnikai ellentéteket, a kormányzat nélküli térségek jelentette vákuumot, illetve a központi hatalommal szemben megnyilvánuló elégedetlenséget (UNDP, 2023; Dodwel–Morgan, 2023). 2020 elejére az egymással is vetélkedő két nagy ernyőszervezet, a Nagy-szaharai Iszlám Állam (angol rövidítése: ISGS) és az al-Káidához kötődő Jamā‘at Nuṣrat al-Islām wal-Muslimīn (JNIM) ellenőrzése alá vonta a mali, nigéri és Burkina Fasó-i hármas határon fekvő Liptako Gourma régiót. Ezzel párhuzamosan a másik nagy dzsihadista gócpontban, a Csád-tó medencéjében is folytatódtak a támadások Nigéria, Niger, Kamerun és Csád területén. 2022 júniusa és 2023 júliusa között a Száhelben 2912 erőszakos incidensre került sor, amelyben 9818 ember vesztette életét. Ez 39 százalékos növekedés volt az előző egyéves periódussal összevetve, kétéves perspektívában pedig csaknem megduplázódtak a támadások, miközben a halálos áldozatok száma a háromszorosára nőtt. Miközben a Csád-tó medencéjében egy év alatt „csak” kilenc százalékkal emelkedett a halálos áldozatok száma, riasztó fejlemény, hogy a szélsőségesek merényletei elérték a Guineai-öböl partvidéki államait, és Togo, Benin, Elefántcsontpart, valamint Ghána északi részén is előfordultak merényletek (Africa Center, 2023b).

Részben a strukturális kihívásokra, részben az ideológiai-etnikai ellentétekre adott válaszul 2019-től új puccshullám söpört végig a régión: 2019-ben Szudánban, 2020-ban Maliban, 2021-ben Guineában, bizonyos értelmezések szerint Csádban és ismét Szudánban, 2022-ben két esetben Burkina Fasóban, 2023-ban pedig Nigerben került sor katonai hatalomátvételre (Africa Center, 2023c). A katonai junták – meglovagolva a politikai, gazdasági és társadalmi elégedetlenséget az előző vezetéssel szemben – a nacionalizmus és a Nyugat- (francia)ellenesség ideológiájára építve, dekolonizációs narratívába helyezve a külső függést, komoly társadalmi támogatás mellett szilárdították meg hatalmi pozícióikat (Akrimi, 2023). Mindez rövid távon hatékonynak bizonyult: bár a nyugati és ENSZ-erők távozásával látványosan nőtt a terrortámadások és fegyveres konfliktusok száma a Száhelben (Africa Center, 2023d), a lakosság egyelőre kitart az új vezetők mellett, akik tömegeket tudnak az utcákra szólítani – legalábbis a nagyvárosokban (Al-Jazeera, 2023).

Ettől a dinamikától kissé eltérnek a szudáni események: a 2023 áprilisában fellángoló polgárháború ugyan – hasonlóan a frankofón Száhel harcaihoz – szintén értelmezhető centrum–periféria konfliktusként, de itt alapvetően mégis az állami vezetés korábban meghatározó erői fordultak egymás ellen a főhatalom megszerzéséért. Nem véletlen,

hogy a három nagy fegyveres gócpont közül messze a szudáni jár a legsúlyosabb humanitárius következményekkel.

Bár logikailag ellentmond a helyi dekolonizációs narratívának, a nyugati visszatorzulással párhuzamosan – igazodva az elmúlt évtizedben felerősödő globális versenyhez – régi-új szereplők töltötték be a keletkező űrt. A leglátványosabb térfoglalást egyértelműen Oroszország hajtotta végre, amely a Wagner-csoporton keresztül a mali junta fő támasza lett. Mauritániától Szudánig jelentősen erősödtek az Egyesült Arab Emírségek, a törökök és a kínaiak pozíciói is. Mindez – hasonlóan a hidegháborús dinamikákhoz – nagyban elősegítette a puccsal hatalomra került elitnek a konszolidációját, amelyek patrónusra letek a nyugatiakkal szemben álló külső hatalmakban. Ugyanakkor, bár ez látszólagos stabilitást ad a rezsimeknek, továbbra sem képes kezelni azokat a kiváltó okokat, amelyek a válság elmélyüléséhez vezettek. Sőt, például a zsoldosok megjelenése csak fokozta az erőszakot Maliban (Africa Center, 2023d), csakúgy, mint az egyes hadviselő felek proxytámogatása Szudánban (Mohammad, 2023). Ráadásul a korábbi partnerek kiszorítása és a puccsok azzal is jártak, hogy a támogatások egy részét a nyugati szereplők felfüggesztették: 2021-ben például Niger 1,8 milliárd dollárnyi segélyben részesült, amely az ország teljes GDP-jének kilenc százaléka volt. Eközben az állami költségvetés 38 százalékát is külső, szinte kizárólag nyugati donorok állták. A 2023. júliusi katonai hatalomátvétel után azonban a legtöbb külső támogató a segélyek és fejlesztési támogatások átmeneti felfüggesztéséről, illetve felülvizsgálatáról döntött, miközben nyoma sincs annak, hogy a katonai junta új szövetségesei, mint Oroszország, pótolnák a kieső jövedelmeket (Voanews, 2023a).

Bár itt nincs módunk részletesebb kifejtésre, fontos kiemelnünk a kontinensen kívüli két tényezőt, amely erősen kivérezte a régiót, és jelentősen csökkentette ellenálló képességét. Az egyik a koronavírus-járvány, amelynek elsősorban a gazdasági hatásai jártak súlyos következményekkel Afrikában (Tarrósy, 2020; Marsai–Tarrósy, 2022). A másik a 2022. február 24-i ukrajnai orosz agresszió, amelynek hatására az egekbe szöktek a globális élelmiszerárak, elapasztva a donorok forrásait, és százmilliókat taszítva élelmiszezbizonytalanságba (Marsai–Tóth, 2022).

Ezek a szempontok és események együttesen tehát megerősítik a tanulmány hipotézisét: abban, hogy 2023 végére „tökéletes vihar” alakuljon ki a Száhelben, meghatározó szerepet játszott az emberi-politikai tényező.

A VÁLSÁG MÉRETE

Nem túlzás állítani, hogy 2023 végére a Száhel történetének legsúlyosabb humanitárius válsága következett be. Az ENSZ becslései szerint a mali, nigéri és Burkina Fasó-i határhoz kapcsolódó konfliktus 3,7 millió belső és félmillió nemzetközi menekültet eredményezett, miközben tízmillió gyerek nem jutott hozzá megfelelő mennyiségű élelmiszerhez (UNHCR, 2024). Más adatok szerint az akut élelmiszezbizonytalanságban élők száma Burkina Fasóban elérte a 3,3 millió főt, ebből 650 ezren éheztek (Reliefweb,

2023), a teljes frankofón Száhel vonatkozásában pedig a 10,2 millió főt (World Bank, 2024).

A Csád-tó medencéjében a belső menekültek száma meghaladta a 3,2 millió főt, és 465 ezren kerestek menedéket más országokban (IOM, 2023). Az élelmezésbizonytalanságban élők számát az utolsó elérhető, 2022-es statisztikák 5,5 millió főre becsülték (Reliefweb, 2022).

A szudáni válság méretei messze fölülmúlják az előző két válsággócét. Az ország két erős embe-re, Abd al-Fattāh al-Burhān tábornok, államfő és helyettese, Muḥammad Ḥamdān Daqlū Ḥamidti tábornok, alelnök közti vetélkedés 2023 áprilisában véres polgárháborúba torkollott. Bár komoly külső erőfeszítések történtek a tűzszünet elérésére, a 2024 eleji állapotok alapján mindkét fél katonai

eszközökkel kívánta megoldani a válságot – vagyis az ellenfél legyőzésével/megsemmisítésével. A korábban bemutatott strukturális kihívások miatt – hasonlóan a frankofón száheli államokhoz – Szudán már a háború kitörése előtt is rossz állapotban volt: a 45 milliós kelet-afrikai ország 1,1 millió külföldi menekültnek adott otthont, miközben saját lakosságából is 3,8 millióan számítottak belső menekültnek (angol rövidítéssel IDP-nek). A konfliktus kirobbanása óta 6,1 millió fővel nőtt az IDP-k száma, miközben 1,7 millióan kerestek menedéket a környező országokban, elsősorban Egyiptomban, Csádban, Dél-Szudánban és Etiópiában (Africa Center, 2023a). A harcok során számos élelmiszerraktárt is kifosztottak, illetve az ország jelentős részében lehetetlenné vált a humanitárius szállítmányok célba juttatása. Ezért 2024 elejére a lakosság jelentős része az éhínség szélére került: 19,9 millió lakosnak volt szüksége élelmiszersegélyre, és közülük 17,7 millióan voltak akut élelmezésbizonytalanságban – ami azt jelenti, hogy nem jutottak hozzá a szervezet egészséges működéséhez szükséges mennyiségű és minőségű napi táplálékhoz. 2024 elején ezért a CARE segélyszervezet arra kérte az ENSZ-t, hogy deklarálja a szudáni éhínséget (Sudantribune, 2024).

A számokat összegezve láthatjuk, hogy a három nagy száheli gócpontban legalább 16 millió ember vált külső vagy belső menekültté, és 35 millió ember él élelmezésbizonytalanságban. A menekültek száma ráadásul konzervatív becslés, mert nem számoljuk bele a már korábban Szudánban élő IDP-eket és külföldről befogadottakat. Jelenleg ugyanis lehetetlen megmondani, hányan vannak az „új” menekültek, és mekkora azok aránya, akik már korábban is menekült- vagy IDP-státuszban voltak, és így kellett ismét elmenekülniük. Az is tény ugyanakkor, hogy a menekültek és az élelmezésbizonytalanságban élők között jelentős az átfedés. De így is csaknem negyvenmillió emberről beszélhetünk, akiknek humanitárius támogatásra van szükségük. Ez több, mint Ukrajna teljes lakossága.

A különböző hadviselő felek ráadásul saját céljaik elérésére szisztematikusan mélyítik a humanitárius válságot. Burkina Fasóban például a dzsihadisták többtucatnyi

Nem túlzás állítani, hogy 2023 végére a Száhel történetének legsúlyosabb humanitárius válsága következett be.

települést, összesen mintegy egymillió embert vettek blokádnak alá, amiért azok nem támogatták a szélsőségeket: a fegyveresek megakadályozták, hogy a farmerek kimenjenek megművelni a földeket, az áruszállító autókat pedig megállították, rakományukat elkobozták (Gerth-Niculescu, 2023). Szudánban a Hamditi által vezetett Gyorsreagálós Támogató Erő (angol rövidítése: RSF) Wad Madani városában kifosztotta az ENSZ Világélelmiszeri Programjának raktárját, ahol másfél millió ember egyhavi ellátására elegendő élelmiszert tároltak (Sudantribune, 2023). Ugyancsak az RSF szisztematikusan bombázta azokat a darfúri menekülttáborokat, amelyekben a maszalit népcsoport keresett menedéket. A milícia által elkövetett etnikai tisztogatás részeként így akarták rábírní a maszalitokat, hogy ne csak az országon belül meneküljenek el, hanem hagyják is el a határt Csád felé (Voanews, 2023b).

HUMANITÁRIUS MEGOLDÁSI KÍSÉRLETEK – ÉS POLITIKAI ELLENÉRDEKEK

A száheli válságok megoldása kapcsán két alapvető problémával szembesülnek a helyi és külső szereplők. Az egyik a sokat emlegetett emberi tényezőből fakad: egyes aktorok ugyanis mesterségesen mélyítik a krízist, ezáltal kovácsolva tőkét maguknak, legyen szó a rivális népcsoport megsemmisítéséről-elűzéséről vagy az ellenállást tanúsító közösségek megbüntetéséről. Az a mintázat is kirajzolódik, hogy a humanitárius válság generálása elrettentő erejű a többi potenciális ellenfél számára. Gyakran pedig egyszerű haszon-szerzés áll például a segélyszállítványok kifosztása mögött. Ezek egyébként egyértelmű normaszegések mind a helyi, mind a nemzetközi jog szerint: háborús bűncselekmények, esetenként pedig kimerítik az emberiség elleni bűncselekmény fogalmát.

A másik probléma szorosan kapcsolódik ehhez: nevezetesen hogy a három nagy humanitárius válsággóc alig számíthat nemzetközi figyelemre – ennek következtében pedig donortámogatásra. A továbbra is tomboló ukrainai háború vagy a gázai konfliktus összehasonlíthatatlanul többet szerepel a híradásokban, mint a világ legnagyobb belső menekültválságává váló szudáni krízis. A szerző még véletlenül sem szeretné összehasonlítani vagy „versenyeztetni” a különböző emberi szenvedések mértékét, de világosan látszik az a tendencia, hogy az „elfelejtett” válságok jóval kevesebb figyelemre és így pénzügyi forrásra számíthatnak. Elgondolkodtató, hogy az ENSZ ügynökségei 2024-re 42 milliárd amerikai dollárnyi támogatást kértek a donoroktól – 15 milliárd dollárral kevesebbet, mint 2023-ban. Nem azért, mert csökkentek volna az igények: a nemzetközi szervezet szerint 2024-ben világszerte csaknem háromszázmillió embernek lenne szüksége valamilyen támogatásra. Csakhogy már 2023-ban is csak a kért összeg töredéke érkezett meg. Ezért az ENSZ úgy döntött, hogy a 181 milliónyi leginkább rászoruló személyt igyekszik elérni – a többiek, kis túlzással, csak magukra számíthatnak (UN, 2023). Mindez nem jó hír a Száhelben szenvedő tízmillióknak.

A figyelem hiánya nemcsak a forrásokban, hanem a politikai válság rendezésében is megmutatkozik: kevesebb energia jut ugyanis a normaszegő szereplők megregulálására,

legyen szó terrorcsoportok elleni fellépéstől vagy hivatalban levő politikusok szankcionálásáról. Jó példa erre Hamīdī, akinek erői egyértelműen népirtást folytatnak Darfúrban és egyre inkább Szudán más térségeiben is. Mégsem látunk egységes fellépést a tábornok ellen, sőt a globális hatalmi vetélkedés eredményeképpen több külső szereplő is Hamīdī vállán igyekszik megerősíteni pozícióit a Száhelben. Így 2024-re megint ott tart a nemzetközi közösség, hogy anélkül történik etnikai jellegű népirtás, hogy a külső szereplők közbelépnének.

A két tényező abban is összefügg, hogy nincs megoldás külön-külön, csakis egységesen, komplex módon: még ha rendelkezésre állnának is a szükséges források, a politikai instabilitás, illetve játszmák és szándékok akkor is meg tudják akadályozni, hogy a támogatás elérje a rászorulókat. Hiszen miért engedné át valaki a segélyszállítmányokat, ha épp a másik népcsoport megsemmisítése, elűzése a célja? Ráadásul ezt mindenféle retorzió nélkül megteheti.

A jelenlegi száheli válságok esetében tehát csak komplex megoldáscsomagok léteznek, amelyek vonatkozásában egyszerre fontos a politikai, a humanitárius és esetenként a biztonsági agenda: vannak helyzetek, amikor a segélyek csak fegyveres erők védelme alatt érkehetnek meg. Ezért van racionalitása például a csádi magyar szerepvállalásnak, amely egyszerre igyekszik katonai és humanitárius megoldást kínálni a krízisre (Németh, 2023). De ugyanezt látjuk az Egyesült Államok részéről, amely a „három D” koncepciója (*diplomacy, defense, development* – diplomácia, védelem, fejlesztés) keretében próbálja kezelni a különféle kríziseket (Dodwel–Morgan, 2023).

Mindezek miatt kulcsfontosságú, hogy a külső szereplők, amennyire lehetséges, keressenek közös platformot a fellépésre. Az új hidegháborús légkörben erre látszólag kevés esély mutatkozik, azonban nem szabad elfelejtenünk, hogy a világgazdaság teljesítményének és anyagi javainak jelentős részét továbbra is a nyugati szereplők, illetve az általuk finanszírozott nemzetközi szervezetek (ENSZ, Világbank, IMF) ellenőrzik. Így már e hatalmak is jelentős lépéseket tehetnek a helyzet rendezésére. Annál is inkább, mert a „keleti” szereplők ideiglenes térnyerése ellenére, ahogy rámutattunk, nem várható, hogy ezek képesek lesznek kitölteni a keletkezett űrt. Így már rövid távon is számolni lehet azzal, hogy a száheli puccsista kormányzatok „visszahívják” a nyugati szereplőket.

Addig is, bár ettől láthatólag sok szereplő ódzkodik, mert politikai tőkét jelent a helyi rezsimeknek, a fejlett világ nem válaszolhat a segélyek felfüggesztésével pozíciói gyengülésére. Ráadásul a segélyezési diplomácia lehet az a kapu, amely ismét megnyithatja az utat a „keményebb” politikai együttműködések felé.

Az általános negatív konnotációk ellenére a Száhel nincs „válságra ítélve”: átgondolt klímavédelmi tervekkel, gazdasági beruházásokkal és inkluzívabb politikai vezetéssel a térség államai – építve természeti kincseikre – komoly fejlődést érhetnének el. Ehhez azonban elengedhetetlen a parciális érdekekkel szakító, komplexebb és konszenzusos vezetés, valamint a külső szereplők fokozott anyagi és politikai támogatása.

Felhasznált irodalom

- AFRICA CENTER (2023a): Sudan Conflict Straining Fragility of Its Neighbors, 2023. 05. 02., <https://africacenter.org/spotlight/sudan-conflict-straining-fragility-of-its-neighbors-displacement-refugees/> (letöltve: 2024. 01. 26.).
- AFRICA CENTER (2023b): African Militant Islamist Group-Linked Fatalities at All-Time High, 2023. 07. 31., <https://africacenter.org/spotlight/africa-militant-islamist-group-linked-fatalities-at-all-time-high/> (letöltve: 2024. 02. 01.).
- AFRICA CENTER (2023c): Africa's Crisis of Coups, 2023, <https://africacenter.org/in-focus/africa-crisis-coups/> (letöltve: 2024. 02. 01.).
- AFRICA CENTER (2023d): Malian Military Junta Scuttles Security Partnerships while Militant Violence Surges, 2023. 02. 27., <https://africacenter.org/spotlight/mali-military-junta-scuttles-security-partnerships-while-militant-violence-surges/> (letöltve: 2024. 02. 01.).
- AKRIMI, YASMINE (2023): The Françafrique. Unveiling Anti-French Sentiments and France's Complex Role in Africa, 2023. 11. 07., <https://www.bic-rhr.com/research/francafrique-unveiling-anti-french-sentiments-and-frances-complex-role-africa> (letöltve: 2024. 02. 01.).
- AL-JAZEERA (2023): Photos: Huge protests in Niger demand French forces to leave, 2023. 09. 03., <https://www.aljazeera.com/gallery/2023/9/3/photos-huge-protests-in-niger-call-for-french-forces-to-leave> (letöltve: 2024. 02. 01.).
- BEZA, TESFAYE (2022): Climate Change and Conflict in the Sahel, 2022. november, https://cdn.cfr.org/sites/default/files/report_pdf/Climate%20Change%20and%20Conflict%20in%20the%20Sahel.pdf?_gl=1*y68f5m*_ga*MTE2MDcxNzU4My4xNzA2NTIyOTMz*_ga_24W5E70YKH*MTcwNjUyMjkzMi4yLjAuMTcwNjUyMjkzMi42MC4wLjA (letöltve: 2024. 02. 05.).
- DODWEL, BRIAN – MORGAN, CAROLINE (2023): A View from the CT Foxhole. General (Ret) Stephen Townsend, Former Commander, AFRICOM, *CTC Sentinel*, 16 (10), October/November 2023, <https://ctc.westpoint.edu/a-view-from-the-ct-foxhole-general-ret-stephen-townsend-former-commander-africom/> (letöltve: 2024. 01. 29.).
- FAGE, JOHN D. – TORDOFF, WILLIAM (2004): *Afrika története*, Budapest, Osiris.
- FAO (2020): The Sudan. 2020 Flood Response overview, <https://www.fao.org/3/cb1386en/CB1386EN.pdf> (letöltve: 2024. 01. 29.).
- GERTH-NICULESCU, MARIA (2023): In Burkina Faso's blockaded towns, war crimes and mutual aid, 2023. 12. 05., <https://www.thenewhumanitarian.org/news-feature/2023/12/05/burkina-faso-blockaded-towns-war-crimes-and-mutual-aid> (letöltve: 2024. 02. 05.).

- INTERNATIONAL CRISIS GROUP (2021): Murder in Tillabery. Calming Niger’s Emerging Communal Crisis, 2021. 05. 28., <https://www.crisisgroup.org/africa/sahel/niger/b172-murder-tillabery-calming-nigers-emerging-communal-crisis> (letöltve: 2024. 01. 29.).
- IOM (2023): Lake Chad Basin Crisis Monthly Dashboard, 2023. augusztus, <https://dtm.iom.int/report-product-series/lake-chad-basin-crisis-monthly-dashboard> (letöltve: 2024. 02. 02.).
- KELMAN, ILAN (2020): *Disaster by Choice*, New York, Oxford University Press.
- Macrotrends (2024): Population, <https://www.macrotrends.net/countries/MRT/mauritania/population> (letöltve: 2024. 01. 29.).
- MARSAI VIKTOR – TARRÓSY ISTVÁN (2022): The Potential for Violent Extremist Organizations in Africa to Take Advantage of the COVID-19 Pandemic Crisis in Ungoverned Spaces. The Cases of al-Shabaab and Boko Haram, *African Security*, 15 (2) 163–185. DOI: <https://doi.org/10.1080/19392206.2022.2077682>
- MARSAI VIKTOR – TÓTH KLAUDIA (2022): „Tökéletes vihar”, eső nélkül – az afrikai élelmezési válság és migrációs következményei, *Horizont*, 2022/14., <https://migraciokutato.hu/2022/06/08/horizont-2022-14-tokeletes-vihar-eso-nelkul-az-afrikai-elelmezesi-valsag-es-migracios-kovetkezmenyei/> (letöltve: 2024. 02. 02.).
- MOHAMMAD, TALAL (2023): How Sudan Became a Saudi-UAE Proxy War, 2023. 07. 12., <https://foreignpolicy.com/2023/07/12/sudan-conflict-saudi-arabia-uae-gulf-burhan-hemeti-rsf/> (letöltve: 2024. 02. 01.).
- NÉMETH MÁRTON SÁNDOR (2023): Megosztó kérdés a magyar katonák afrikai szerepvállalása, 2023. 10. 27., <https://index.hu/kulfold/2023/10/27/orszaggyules-parlament-honvedseg-hadsereg-csad-afrika-migracio-terrorizmus-ellenek-szalay-bobrovniczky-kristof/> (letöltve: 2024. 02. 05.).
- OHCHR (2023): Rapport sur les évènements de Moura du 27 au 31 mars 2022, 2023. május, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/countries/mali/20230512-Moura-Report.pdf> (letöltve: 2024. 01. 29.).
- RED CROSS (2024): Africa food crisis, <https://www.redcross.org.uk/about-us/what-we-do/international/africa-food-crisis> (letöltve: 2024. 01. 26.).
- RELIEFWEB (2022): Lake Chad Basin. Humanitarian Snapshot (as of 15 June 2022), 2022. 06. 20., <https://reliefweb.int/report/chad/lake-chad-basin-humanitarian-snapshot-15-june-2022> (letöltve: 2024. 02. 02.).
- RELIEFWEB (2023): The world’s most neglected crisis. Displacement in Burkina Faso, 2023. 12. 19., <https://reliefweb.int/report/burkina-faso/worlds-most-neglected-crisis-displacement-burkina-faso> (letöltve: 2024. 02. 02.).
- SUDANTRIBUNE (2023): WFP Condemns RSF Looting of Food Supplies in Sudan’s Al-Jazirah, 2023. 12. 18., <https://sudantribune.com/article280766/> (letöltve: 2024. 02. 05.).

- SUDANTRIBUNE (2024): Civil society groups call for UN to declare severe famine in Sudan, 2024. 01. 30., <https://sudantribune.com/article281818/> (letöltve: 2024. 02. 05.).
- TARRÓSY ISTVÁN (2020): Afrika a COVID-19 pandémia szorításában, *KKI Elemzések*, 2020/47., https://kki.hu/wp-content/uploads/2020/05/47_KKI-elemzes_Africa_Tarrosy_20200508.pdf (letöltve: 2024. 02. 02.).
- TOULMIN, CAMILLA (2020): *Land, Investment and Migration*, New York, Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198852766.001.0001>
- UN (2023): UN launches \$46 billion appeal to respond to worsening crises in 2024, 2023. 12. 11., <https://news.un.org/en/story/2023/12/1144652> (letöltve: 2024. 02. 05.).
- UNDP (2023): Journey to extremism in Africa. Pathways to recruitment and disengagement, 2023. 02. 03., <https://www.undp.org/publications/journey-extremism-africa-pathways-recruitment-and-disengagement> (letöltve: 2024. 01. 30.).
- UNHCR (2024): Sahel Refugee Crisis, <https://www.unrefugees.org/emergencies/sahel-crisis/> (letöltve: 2024. 01. 26.).
- VOANEWS (2023a): Coup Threatens Niger's Vital International Aid, 2023. 08. 03., <https://www.voanews.com/a/coup-threatens-niger-s-vital-international-aid-/7209674.html> (letöltve: 2024. 02. 02.).
- VOANEWS (2023b): The Sudanese Commanders Waging War on the Masalit, 2023. 12. 23., <https://www.voanews.com/a/the-sudanese-commanders-waging-war-on-the-masalit/7417553.html> (letöltve: 2024. 02. 05.).
- WORLD BANK (2024): Enhancing Food and Nutrition Security in the Sahel and Horn of Africa, 2024. 01. 04., <https://www.worldbank.org/en/results/2024/01/04/enhancing-food-and-nutrition-security-in-the-sahel-and-horn-of-afe-africa> (letöltve: 2024. 02. 02.).

Doomed to crisis?

Humanitarian disaster in the Sahel

ABSTRACT

In the recent decades, humanitarian crises became one of the main attributes of the Sahel. Nevertheless, in spite of the structural challenges, the region is not doomed to failure: wrong political decisions and processes led to the situation in which 40 million people need humanitarian assistance, at least. Therefore, the solution of likely the biggest humanitarian crisis of our Planet requires not only aid and development assistance: diplomacy, and sometimes, military power should play a role in it as well.

KEYWORDS: Sahel, humanitarian crisis, food insecurity, refugees

MARSAI VIKTOR | A Migrációkutató Intézet igazgatója, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem docense.

SOLTÉSZ BÉLA

Recipiensekből új donorok?

Latin-Amerika és a nemzetközi fejlesztési együttműködés

TANULMÁNY

DOI: 10.56699/MT.2024.2.6

ABSZTRAKT

Latin-Amerika, amelynek országai közül egyre többen tartoznak a magas-közepes és a magas jövedelműek közé, köztes helyzetbe került a nemzetközi segélyezésben. Bár a régió még mindig a globális ODA 7 százalékát kapja recipiensként, a nagyobb országok megjelentek a feltörekvő donorok között. Tevékenységükre a Dél–Dél együttműködés, illetve innovatív modalitásként a trianguláris együttműködés jellemző, amellyel a szegényebb latin-amerikai és karibi, illetve egyes esetekben afrikai országok fejlesztésében vállalnak szerepet. A tanulmány a latin-amerikai országok nemzetközi fejlesztési kontextusának rövid bemutatása után öt nagyobb ország – Argentína, Brazília, Chile, Kolumbia és Mexikó – donorrá válásának történetét és lehetséges mozgatórugóit elemzi, kitérve az öt ország segélyezési intézményrendszerére és a segélyek jellegére, valamint összegzi a más feltörekvő donorok, így Magyarország számára is releváns következtetéseket.

KULCSSZAVAK: Latin-Amerika, nemzetközi fejlesztési együttműködés, nemzetközi segélyezés, Dél–Dél együttműködés, trianguláris együttműködés

Latin-Amerika országaiban a 20. század során a fejlődés és fejlesztés kérdéskörének központi jelentősége volt. Ami a fejlődést mint társadalmi-gazdasági kérdéskört illeti, a régiót intenzív szakpolitikai törekvések jellemezték, amelyek a gyarmatosítás során kialakult és a neokoloniális függőségi rendszerek által konzervált kedvezőtlen és felemás világgazdasági integrációs sémákat átalakítva indították volna el Latin-Amerikát egy fenntarthatóbb és sikeresebb fejlődési pályán (Cardoso–Faletto, 1979). Az ENSZ Latin-amerikai és Karib-térségi Gazdasági Bizottságához (melyet a szakirodalom angol rövidítéssel ECLAC, spanyol és portugál rövidítéssel CEPAL néven ismer) kötődő szerzők, így elsősorban Raúl Prebisch, Andre Gunder Frank

és Fernando Henrique Cardoso munkássága nyomán (Fajardo, 2022) a hatvanas és hetvenes években kialakuló függőségelmélet (*dependency theory*) és az ebből táplálkozó gazdaságfejlesztési paradigma, az importhelyettesítő iparosítás (*import substitution industrialization*) a politikai és gazdasági autonómiára törekvő, államközpontú fejlesztési modellek kialakítását inspirálta a térségben (Benczes–Ricz, 2021). Ezzel párhuzamosan a régió a hatvanas években a Marshall-segély utáni második legnagyobb nemzetközi segélyprogram, a Szövetség a Haladásért (*Alliance for Progress*) célterületeként jelentős támogatást kapott az Egyesült Államoktól. A nemzetközi fejlesztés a hidegháborús logikának megfelelően azokat az országokat célozta, ahol az USA stratégiai érdekeivel ellentétes politikai dinamikák szovjetbarát rezsimek hatalomra kerülésével fenyegettek, így a segélyek politikai kondicionalitása egy percig sem volt kétséges (Lancaster, 2006; Taffet, 2007).

A hidegháború végével a térség geopolitikailag leértékelődött az Egyesült Államok számára, a neoliberais strukturális reformok pedig piaci alapú, a külföldi tőkeberuházások által vezérelt fejlesztési pályára állították az adósságcsapdába került, gazdasági problémák sújtotta latin-amerikai országokat. Ezek mellékhatásaiként megnövekedtek a társadalmi egyenlőtlenségek, erősödött a szervezett bűnözés, a romló megélhetési és közbiztonsági viszonyok pedig tömeges kivándorlást indítottak meg (Urquidi, 2005). Az ezredforduló környékén emiatt Latin-Amerika ismét a nemzetközi segélyezés célterületévé vált – ezúttal már nemcsak az Egyesült Államok, hanem Japán, Spanyolország, további európai donor országok, illetve az Európai Unió és a Világbank forrásaiból finanszírozva. A 2000-es és 2010-es években a régió az OECD DAC (*Development Assistance Committee*, a Fejlesztési Segélyezés Bizottsága) tagjai által biztosított összes hivatalos fejlesztési támogatásnak (*Official Development Assistance*, ODA) jellemzően a 8-9 százalékát kapta meg. A főbb célországok Kolumbia, Mexikó és Közép-Amerika államai voltak, illetve a térség legszegényebb országa, a súlyos és elhúzódó politikai és gazdasági válságba süllyedt Haiti (Latindadd, 2022).

Latin-Amerika egyes országai mindazonáltal nem csupán recipiensként, hanem donorként is részt vettek a nemzetközi fejlesztési együttműködésben. A hidegháború időszakában figyelemre méltó volt Kuba nemzetközi segélypolitikája, hisz az ország méretéhez és gazdasági lehetőségeihez mérten bőkezű szerepet vállalt más fejlődő országok támogatásában (Benzi–Zapata, 2017). Az ezredforduló utáni években pedig Venezuela használta fel kőolajexportból származó tekintélyes bevételeinek egy részét, illetve magát a kőolajat, hogy a Petrocaribe nevű együttműködési mechanizmusban részt vevő latin-amerikai országokat támogassa (Briceño-Ruiz, 2017). Ezek a kooperációk a két említett állam baloldali vezetésének antiimperialista ideológiájába illeszkedtek, és a venezuelai esetben egyértelműen tranzakcionalista, tehát a támogatásért cserébe politikai igazodást elváró módon zajlottak, így politikai kondicionalitásuk hasonlóan erős volt, mint az 1960-as években az USA által finanszírozott Szövetség a Haladásért programé (Robledo, 2015; Pauselli, 2021).

Megjelentek ugyanakkor kevésbé ideologikus latin-amerikai donorok is. A 2000-es évek elején, Lula da Silva első és második elnöksége alatt (2003–2010) Brazília jelentős segélyezési tevékenységbe kezdett latin-amerikai, karibi és afrikai recipiensek javára. Összegét tekintve jóval szerényebb mértékben, de Argentína, Chile és Mexikó is segélydo-

A latin-amerikai donorok segélyezési tevékenységében van egyfajta szolidaritási komponens, amely az érintett országok globális szerepvállalását egy igazságosabb, fenntarthatóbb nemzetközi rend elérésével igazolja.

norrá vált, sőt a térség egyik legnagyobb recipiense, Kolumbia is jelképes összegű felajánlásokat tett (SEGIB, 2023). Ezen új donorok motivációi összetettebbek, hiszen – Brazília egyes stratégiai ambícióitól eltekintve – nem valamiféle államideológia terjesztése vagy nemzetközi politikai szövetségépítés a fő céljuk. Közepes jövedelmű államokként ráadásul forrásaik szűkösek, és országon belül is számtalan égető problémával kell szembenézniük.

Miért váltak mégis donorrá ezek az országok? Gino Pauselli (2021) elemzése szerint egyes külpolitikai célok természetesen beazonosíthatók, de a segélyezési tevékenységükben van egyfajta szolidari-

tási komponens is, amely az érintett országok globális szerepvállalását egy igazságosabb, fenntarthatóbb nemzetközi rend elérésével igazolja. Ennek lehet „déli” (vagyis a globális Északkal valamilyen szinten szembehelyezkedő, a fejlődő országokkal érdek- és értékközösséget vállaló) színezete, de a létező nemzetközi rendben való pozíció- és presztízsszerzés vágya is jellemezheti őket (különös tekintettel az OECD-be belépő, tehát a globális „fejlettek” csoportjához csatlakozó országokra).

A fentiek értelmében jelen tanulmány arra vállalkozik, hogy a kettős szerepben, recipiensként és donorként egyaránt aktív, közepes jövedelmű latin-amerikai országok nemzetközi segélyezési gyakorlatát értelmezze és elemezze. A történetileg érdekes, de a 2010-es évek végére ilyen irányú tevékenységüket lecsökkentő vagy tranzakcionalizáló Kubát és Venezuelát mellőzve öt országot mutatunk be röviden: Brazíliát, Argentínát, Mexikót, Chilét és Kolumbiát. Ezt rövid összefoglaló előzi meg, amelyben az érintett államok tekintetében releváns két fogalom, a Dél–Dél együttműködés és a trianguláris együttműködés kontrasztív elemzése mutat rá, hogy milyen motivációk és technikai megoldások állhatnak az érintett államok donorrá válása mögött. A tanulmány hipotézise, hogy tevékenységük mozgatórugója vagy a regionális befolyás növelése (ez elsősorban Brazília esetében valószínűsíthető), vagy pedig a nemzetközi presztízsz növelése (ez főként az újabb OECD-tagokra, Chilére és Kolumbiára vonatkozhat). Mexikó és Argentína tekintetében mindkét motiváció igaz lehet.

A tanulmány kormányzati dokumentumokra és a témában megjelent angol, spanyol és portugál nyelvű másodlagos forrásokból gyűjtött információkra épül. Újszerűségét az adja, hogy a magyar tudományosságban a témát összefoglaló elemzés mindeddig nem született, bár fontos résztémát tárgyalt Mészáros Zsolt angol nyelvű doktori disszertá-

ciója (Mészáros, 2017), amely Brazília Afrikát célzó nemzetközi segélyezését mutatja be. A téma átfogóbb, a térség fontosabb országait röviden bemutató kutatása ugyanakkor azért is szükséges, mert Magyarország nemzetközi fejlesztési együttműködése számára is hasznos információkkal szolgálhat a latin-amerikai donorok intézményi, technikai és koordinációs tapasztalatainak megismerése.

A DÉL–DÉL ÉS A TRIANGULÁRIS EGYÜTTMŰKÖDÉS

A szakirodalomban leginkább elterjedt „új” vagy „feltörekvő” donor (*emerging donor*) kifejezés, amely a recipiensből donorrá váló országokat jelöli, félrevezető. Ahogy Kiss Judit (2019) is rámutat, az érintett országok egy része korábban is nyújtott segélyt más államoknak, akár már évtizedek óta. Ráadásul, bár donortevékenységet folytatnak, ezen országok nem feltétlenül válnak „nettó” donorrá, mivel recipiensként jóval több segélyt kapnak, mint amennyit felajánlanak. Egy másik logika szerint a nem OECD DAC-tagok segélyezési tevékenysége a megszokott észak–déli irányú segélyezéstől eltérően Dél–Dél együttműködésnek nevezhető és akként is értelmezendő. Ennek a terminológiának komoly történeti gyökerei vannak, amelyeket a legtöbb szerző az el nem kötelezett országok mozgalmának kezdetéhez, az 1955-ben Bandungban megrendezett Afroázsiai Országok Konferenciájához, illetve az ENSZ Kereskedelmi és Fejlesztési Konferenciájához (UNCTAD) vezet vissza. A dekolonizáció időszakában a Globális Dél országai között kibontakozó szolidaritás mint politikai cél és a Dél–Dél fejlesztési együttműködés mint ennek eszköze valóban jellemző volt számos fejlődő és közepesen fejlett országra már a hidegháború időszakában is. A Bandung szellemi örökségét képviselő politikai diskurzusban a neokoloniális észak–déli segélyezéssel ellentétben a Dél–Dél együttműködésre emancipáló és transzformatív tevékenységként tekintettek a résztvevői, ám az ilyen típusú segélyek az érintett donor országok (így például Latin-Amerika esetében Kuba) gazdasági problémái miatt az ezredforduló időszakára jelentőségüket veszítették (López Cabana, 2014; Bracho, 2015; Robledo, 2015).

A 21. század első évtizedében felélénkülő, nem OECD DAC-tagok által folytatott segélypolitikát a szakirodalom sokáig a BRICS-országokra fókuszálva tárgyalta, ami egyrészt problematizálta a Globális Dél fogalmát (például Oroszország a BRICS tagja, de nem sorolódik a Dél országaihoz), másrészt pedig Kína látványos felemelkedésével, az Övezet és Út kezdeményezés és a kínai segélyezés globális dimenziójának kiteljesedésével nyilvánvalóvá vált, hogy a BRICS többi tagja nem abban a ligában játszik, mint Kína. Mára a Dél–Dél együttműködést tárgyaló írások jellemzően nem terjednek ki Kínára, ugyanakkor jelen tanulmány témája szempontjából fontos leszögezni, hogy a BRICS-tag Brazília nemzetközi fejlesztéspolitikája egy új, a Nyugat által dominált vi-

A latin-amerikai országok segélyezési tevékenységének lehet „déli” színezete, de a létező nemzetközi rendben való pozíció- és presztízsszerzés vágya is jellemezheti őket.

lágrenddel szemben kritikus narratívába illeszkedik. Kínánál és Oroszországnál Brazília természetesen kevésbé konfrontatív, de aktívan részt vesz olyan alternatív fejlesztési intézményi struktúrák kiépítésében, mint az Új Fejlesztési Bank (*New Development Bank*, NDB), amelynek elnöke jelenleg Brazília egykori államfője, Dilma Rousseff (López Cabana, 2014; Caixeta, 2022).

A latin-amerikai országok donorrá válásának narratívája tehát nem mentes a Dél–Dél együttműködés mint fogalom antiimperialista, antikolonialista színezetétől. Az egyes eseteket megvizsgálva azonban az látszik, hogy Kubától és Venezuelától eltekintve – amelyeket a fentiekben említett okok miatt nem érinti a tanulmány – a latin-amerikai országoknak a Globális Dél iránti szolidaritása nem jelent semmiféle szakítást, összeférhetetlenséget a Globális Északkal fennálló fejlesztési együttműködési mechanizmusaikkal, amelyekben jellemzően recipiensként vettek részt. Mi több, az elmúlt két évtizedben kialakult egy új fejlesztési modalitás, a trianguláris együttműködés (*triangular cooperation*), melynek lényege, hogy egy elsődleges donor (jellemzően egy fejlett ország vagy egy nemzetközi szervezet) nyújtja a pénzügyi támogatás nagy részét, és egy másodlagos vagy *pivot* donor (jellemzően egy közepesen fejlett ország) kisebb anyagi támogatás mellett a recipiens számára fontos technikai segítséget nyújt vagy know-how átadását vállalja (Prieto Cardozo, 2021). Például az Amerika-közi Fejlesztési Bank, Kanada és Norvégia által finanszírozott egyik projektet a brazil külügyminisztérium, illetve a brazil Viva Rio civil szervezet valósította meg Haitiben, a lényege ugyanis az volt, hogy a főváros, Port-au-Prince szegénynegyedeiben olyan közösségfejlesztési, közbiztonság-javító és rehabilitációs tevékenységek valósuljanak meg, amelyek a riói favellákban már beváltak (Yamashiro Fordelone, 2009).

Ez a módszer igen népszerű lett a latin-amerikai donorok körében, és egyes európai országok, így elsősorban Németország előszeretettel használja Latin-Amerikát célzó fejlesztési projektjei során, mivel így a megvalósító partner jobban képes reflektálni a helyi igényekre – bár kétségtelen, hogy a projektek tervezését, kivitelezését és ellenőrzését nehezíti a több szereplő bevonása (Giacchino, 2020; GIZ, 2023; Olivie–Santillán, 2023). A jelentős spanyol támogatással működő Iberoamerikai Általános Titkárság (*Secretaría General Iberoamericana*, SEGIB) is aktívan részt vesz trianguláris együttműködések tervezésében és monitorozásában (SEGIB, 2023). Jelenleg a világon trianguláris formátumban zajló együttműködési programok majdnem felében érintett másodlagos vagy *pivot* donorként egy latin-amerikai ország (Olivie–Santillán, 2023).

A latin-amerikai donorok gyakorlatában tehát a Dél–Dél együttműködés és a trianguláris együttműködés egymást kiegészítő fogalmak. Ennek egyik lehetséges pozitív olvasata, hogy míg a latin-amerikai országok felajánlásai szerények – Pauselli (2021) elemzése szerint a latin-amerikai donorok bilaterális projektjeinek száma és a projektek átlagos költségvetése is jóval kisebb, mint az OECD DAC-tagoké –, a hasonló földrajzi, kulturális, gazdasági, politikai jellemzők miatt a nagyobb, fejlettebb latin-amerikai országok a saját know-how birtokában hatékonyabban tudnak részt venni a térség kisebb,

fejletlenebb országaiban futó projektekből, mint a helyi sajátosságokat nem ismerő, a Globális Északról érkező megvalósító szervezetek. Kritikai megközelítésben azonban a Dél–Dél együttműködés összerosódása a trianguláris együttműködéssel azt jelenti, hogy a latin-amerikai donorként fejlesztési együttműködésének kereteit és tartalmát nagyrészt a Globális Észak fejlesztési aktorai határozzák meg, és az eredeti – bandungi – szellemiséggel ellentétben technikai megvalósítókká válnak, a globális struktúrák rendszerszintű megváltoztatásának reménye nélkül (Caixeta, 2022). Egyes esetekben pedig a latin-amerikai donorok segélyei éppúgy a politikai dominancia eszközeivé válhatnak a kisebb és szegényebb térségbeli országok (Paraguay, Közép-Amerika, Haiti, a Kis-Antillák szigetországi) irányába, mint ahogyan a tradicionális donorok, így például az Egyesült Államok segélyei kondicionálták ezen országok politikai igazodását (Robledo, 2015; Nivia-Ruiz, 2020).

A tanulmány további része a fentiek figyelembevételével mutatja be és értelmezi öt latin-amerikai donor országot: Argentína, Brazília, Chile, Kolumbia és Mexikó nemzetközi fejlesztési együttműködését. Az 1. táblázat ezen országok egyes jellemzőit ismerteti (GNI/fő, OECD-tagság, recipiensenként kapott éves összeg, donorként adományozott

1. táblázat: A fontosabb latin-amerikai donor országok egyes jellemzői

	Argentína	Brazília	Chile	Kolumbia	Mexikó
GNI/fő (PPP USD, 2022)	26 030	17 270	28 550	19 470	21 790
OECD-tagság	nem	nem	igen, 2010	igen, 2020	igen, 1994
Recipiensenként kapott éves összeg (2021, millió USD)	153,5	1108,9	1,3	1914,8	561,2
Donorként adományozott éves összeg (2021, millió USD)	1,45	648,5	4,3	3,9	16,6 (2019-es adat)
Szakosított intézmény neve, alapítása	ACIAH, 2022	ABC, 1987	AGCID, 1990	APC, 2011	AMEXCID, 2011
A segélyek földrajzi allokációja	Latin-Amerika (Paraguay, Bolívia, Közép-Amerika)	Latin-Amerika, Afrika (portugál nyelvű országok), Karib-térség (Haiti)	Latin-Amerika (Bolívia, Peru, Argentína, Közép-Amerika)	Közép-Amerika, Paraguay	Közép-Amerika
A segélyek szektorális allokációja	mezőgazdaság, egészségügy	mezőgazdaság, élelmiszerbiztonság, oktatás	oktatás, társadalmi inklúzió, fenntarthatóság	intézményfejlesztés, környezetvédelem, kultúra	oktatás, társadalmi inklúzió

Az adatok forrása: COBRADI, 2021: 79; OECD, 2023a, 2023b, 2023c, 2023d; World Bank, 2021, 2022, illetve az egyes országok segélyallokációját összefoglaló, alább hivatkozott irodalom

éves összeg, a segélyezésért felelős szakosított intézmény, a segélyek földrajzi és szektorális allokációja). Az alábbiakban e jellemzők mentén mutatjuk be az öt kiválasztott ország donorpolitikáját.

BRAZÍLIA

Brazília mérete és geopolitikai súlya tekintetében egyaránt kiemelkedik a latin-amerikai országok közül. A Mercosur integrációs szervezet tagjaként szoros kapcsolat fűzi Argentínához, Paraguayhoz, illetve Uruguayhoz, és – kormányzati ciklusonként változó mértékben, de – jellemzően aktív külpolitikával igyekszik vezető szerepet biztosítani magának a térségben. A BRICS-csoport tagjaként globális diplomáciai szereplő, ami a többi latin-amerikai országról nem mondható el. Fontos jellegzetessége az országban beszélt portugál nyelv, amely ugyan valamennyire elválasztja a régió spanyol nyelvű államaitól, de kapcsolódási pontot teremt a portugál nyelvű afrikai országok, így elsősorban Angola, Mozambik és a Zöld-foki Köztársaság felé. Ez utóbbi jellegzetesség már akkor megjelent a brazil külpolitikában, amikor e területek még a portugál gyarmatbirodalomhoz tartoztak. Brazília kereskedelmi és kulturális téren is sokrétű kapcsolatokat épített ki Angolával, Mozambikkal és más, kisebb afrikai országokkal, a Portugál Nyelvű Országok Közösségének (*Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*, CPLP) 1996-os megalakulása óta pedig intézményesült is az együttműködés, amelyben – mérete okán – Brazília ugyanolyan, ha nem nagyobb súlyú szereplő, mint a volt gyarmattartó Portugália (Mészáros, 2017). Brazília tehát annak ellenére, hogy egy főre jutó bruttó nemzeti jövedelme alacsonyabb, mint az alábbiakban bemutatott négy másik latin-amerikai országé, és nem tagja az OECD-nek, közvetlen külpolitikai környezetében regionális gazdasági és politikai centrumnak számít.

A brazil nemzetközi fejlesztési együttműködés ennek megfelelően a latin-amerikai és afrikai országok felé irányul. Fő intézménye, a Brazil Együttműködési Ügynökség (*Agência Brasileira de Cooperação*, ABC) 1987-ben alakult, és bár eleinte az volt a fő célja, hogy a katonai diktatúrát követő demokratizációs folyamatban Brazília számára folyósított európai, japán, illetve az Egyesült Államokból érkező segélyeket koordinálja, a kilencvenes években egyre erőteljesebben megjelent a profiljában a donortevékenység (Caixeta, 2022). Lula da Silva első és második elnöki ciklusa (2003–2010) alatt a regionális vezető szerepre törekvés elemévé vált a segélyezés: Brazília évi ötszázmillió dollár körüli értékben finanszírozott latin-amerikai, karibi és afrikai országokban megvalósuló projekteket. Az együttműködés főszereplői a brazil intézmények (kormányzati szervek, tudományos és oktatási intézmények stb.) voltak, amelyek a partnerországok hasonló szerveivel építettek ki tudásátadó, szakmai tapasztalatcserére alapuló kapcsolatokat (Prieto Cardozo, 2016). Fontos volt a civil szervezetek, alapítványok szerepe is. Különösen jelentős volt a Haitiben brazil vezetéssel megvalósuló ENSZ békefenntartó missziót, a MINUSTAH-ot kísérő fejlesztési program, amelyhez számos brazil ngo csatlakozott, és sok esetben ezek a szervezetek tették lehetővé a brazil (és más) kormányzati szereplők későbbi bevonását (Pauselli, 2021).

Az afrikai relációk is ebben az időszakban értékelték fel: 2011-ben Brazília és az Afrikai Fejlesztési Bank létrehozta a Dél–Dél Együttműködési Vagyonkezelő Alapot (*South-South Cooperation Trust Fund*) (López Cabana, 2014). A brazil kormányzat infrastrukturális és mezőgazdasági támogatásokat finanszírozott afrikai országokban, és az Afrikai Infrastruktúra-fejlesztési Program (*Programme for Infrastructure Development in Africa*, PIDA) elnevezésű multilaterális kezdeményezésben is donorszerepet vállalt (Mészáros, 2017).

A brazil segélyezés ugyanakkor a politikai kondicionalitás jeleit is mutatta: elsősorban a legfontosabb brazil külpolitikai ambíció elérésében, az ENSZ Biztonsági Tanácsa állandó tagságának megszerzésében lehetett volna szerepe a kisebb államok támogató szavazatainak (Robledo, 2015). Az ENSZ BT átalakítása azonban lekerült a napirendről, Brazília pedig a 2010-es évek második felében mély gazdasági és politikai válságba került, amelynek egyik első áldozata Michel Temer elnöki beiktatását követően a nemzetközi segélyezésre szánt büdzsé lett (Mészáros, 2017). Ezt az időszakot egyfajta bezárkózás, sőt, Jair Bolsonaro elnöksége (2019–2022) alatt az államot a fejlődő országok szószólójaként pozicionáló korábbi brazil külpolitikai gyakorlat feladása jellemezte. Lula da Silva 2023-as visszatérése a hatalomba ugyanakkor gyorsan visszarendezte a külpolitikai prioritásokat a 2010 körüli időszak állapotába, így Brazília ismét aktív Dél–Dél kooperációba kezdett, és ezzel a brazil nemzetközi fejlesztési együttműködésben is új lendület várható (Soltész, 2022).

A legfrissebb elérhető adatok szerint 2021-ben Brazília donorként mintegy hatszázötvenmillió dollár értékű segélyt folyósított (COBRADI, 2021). Ezzel nagyságrendekkel előzi meg az összes többi latin-amerikai országot. A projektek jelentős része latin-amerikai és afrikai recipienseket céloz, s aktívan alkalmazza a trópusi és szubtrópusi mezőgazdasági, egészségügyi, járványkezelési és egyéb tapasztalatokat, amelyek Brazíliában a hasonló klimatikus viszonyok miatt a recipiens országok számára hasznosítható módon állnak rendelkezésre. Figyelemre méltó a gyapottermesztés terén latin-amerikai és afrikai országoknak nyújtott technikai segítségnyújtás, illetve egyes élelmiszer-biztonsági modellek megosztása a partnerekkel (SEGIB–ABC, 2018; COBRADI, 2021). Lényeges téma az oktatás, ebben a portugál nyelvű afrikai országok a fő recipiensek, a PEC-G felsőoktatási ösztöndíjprogram pedig afrikai és latin-amerikai diákok braziliai tanulmányait támogatja. Léteznek együttműködési projektek a portugált hivatalos nyelvként használó délkelet-ázsiai Kelet-Timorral is (Nogueira–Araújo, 2019).

ARGENTÍNA

A dél-amerikai kontinens másik jelentős regionális hatalma Argentína, noha mérete és gazdasági ereje alapján egyértelműen a második helyre szorul Brazília mögött. Történelmileg azonban az argentin külpolitika aktívan ambicionálta a regionális vezető pozíciót, és egy időben a Dél–Dél együttműködésben is aktív szerepet játszott. Az ország 1973-ban, Juan Domingo Perón utolsó elnöksége idején csatlakozott az el nem kö-

telezett államok mozgalmához, és Argentínában került sor a Dél–Dél együttműködés alapdokumentumának, a Buenos Aires-i Akciótervnek (*Buenos Aires Plan of Action for Promoting and Implementing Technical Cooperation among Developing Countries*) az elfogadására is. Az 1978-ban az ENSZ égisze alatt szervezett eseményt ugyanakkor beárnyékolta, hogy Argentínában ekkor már második éve katonai diktatúra volt hatalmon. A nyolcvanas évek politikai és gazdasági problémái, majd a neoliberais strukturális reformok a nemzetközi fejlesztési együttműködést sokdrangú kérdéssé tették Argentínában, és az csak a 2000-es évek elején, a baloldali és a latin-amerikai integráció iránt elkötelezett Néstor Kirchner elnöksége alatt került be ismét a külpolitikai prioritások közé (Morasso, 2012). A jobboldali Mauricio Macri elnöksége (2015–2019) idején a terület ismét veszített jelentőségéből, az argentin civil szervezetek, oktatási és kutatási intézmények azonban proaktív módon alakították a segélyezési agendát, főleg a környező országok felé irányuló projektekkal, amelyek állami támogatása nem szűnt meg (Pauselli, 2021).

Intézményi szempontból az argentin fejlesztési együttműködésnek sokáig nem volt önálló ügynöksége, az ezzel kapcsolatos feladatokat a külügyminisztérium egyik főosztálya látta el. Ugyanakkor a kilencvenes évek óta létezett egy önálló pénzalap technikai és tudományos együttműködések végrehajtására, amelyre civil szervezetek pályázhattak. Egyes kormányzati szerveknek, így a Nemzeti Ipari Technológiai Intézetnek (*Instituto Nacional de Tecnología Industrial*, INTI) és a Nemzeti Mezőgazdasági Technológiai Intézetnek (*Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria*, INTA), valamint az oktatási és egyéb minisztériumoknak is voltak fejlesztési jellegű együttműködési programjaik más, jellemzően latin-amerikai országokkal. Komoly múltra tekint vissza a „Fehér sisakosok” (*Cascos blancos*) elnevezésű, a nemzetközi humanitárius segítségnyújtást koordináló szervezet is, amely 1994 óta vett részt mentési és segélyakciókban (Morasso, 2012).

Az intézményrendszer szétagoltságát az Argentin Nemzetközi Együttműködési és Humanitárius Segítségnyújtási Ügynökség (*Agencia Argentina de Cooperación Internacional y Asistencia Humanitaria*, ACIAH) 2022-es létrehozása szüntette meg, ez a „Fehér sisakosok” tevékenységét is magába olvasztva, a külügyminisztérium alá rendelve koordinálja az argentin nemzetközi fejlesztési és humanitárius segítségnyújtás valamennyi ágát (Telam, 2022). Az ügynökség sorsa azonban a libertariánus Javier Milei 2023-as választási győzelme nyomán bizonytalanná vált, mivel az új elnök radikálisan szeretné csökkenteni a közkiadásokat.

A fent említett pénzalapból (Argentin Dél–Dél és Trianguláris Együttműködési Alap, *Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular*, FOAR) támogatott projektek két legnagyobb recipiense Paraguay és Bolívia, amelyek a 2008 és 2015 közötti időszakban 420, illetve 211 argentin (társ)finanszírozású projekt recipiensei voltak. A két alacsony jövedelmű szomszédos országra irányuló kiemelt figyelem mellett Argentína más, főleg közép-amerikai és karibi országokat is részesített segélyekben, de Paraguayhoz és Bolíviához képest jóval kisebb mértékben. A lényegesebb témák közül az élelmezés, az

egészségügy, illetve a társadalmi inklúzió érdemel említést, a modalitások közül pedig a technikai együttműködés, tudásátadás a legjelentősebb. A trianguláció valamilyen formája sok projektnél megjelenik, bővítve ezzel a szerény argentin fejlesztési költségvetést: jellemző az ENSZ szakosított szerveivel, így például a WHO-val folytatott együttműködés (Kern–Weisstaub, 2019). 2021-ben az Argentína által folyósított fejlesztési segélyek összege 1,45 millió dollár volt (OECD, 2023d).

MEXIKÓ

Mexikó ellentmondásos geopolitikai helyzete külpolitikájában és ezzel párhuzamosan nemzetközi fejlesztési együttműködési tevékenységében is megmutatkozik. Az ország 1994 óta az OECD tagja, és ugyanezen évtől szoros integrációban az Egyesült Államok gazdaságával – a NAFTA, majd az USMCA szabadkereskedelmi szerződések révén – komoly fejlődésen ment keresztül. A területi és társadalmi egyenlőtlenségek, az alulfejlettség mintázatai azonban az elmúlt három évtizedben sem tűntek el, és az ország továbbra is egyértelműen a Globális Dél része. Közvetlen környezetében ugyanakkor számos kisebb és jóval szegényebb ország található (például Guatemala, Honduras, El Salvador, Haiti), amelyek gazdasági, szociális és biztonsági problémái Mexikóba is átgyűrűznek a kivándorláshoz és a szervezett bűnözéshez kötődő folyamatok során. Mexikónak tehát, bár jelentős belső problémákkal kell szembenéznie, déli és keleti szomszédságának stabilizálásában is szerepet kell vállalnia (Bracho, 2015).

Bár az ország fejlettségi szintjéhez viszonyítva korán elnyerte az OECD-tagságot, a 2000-es évek első évtizedének konfliktusai, a fellángoló drogháború miatt Vicente Fox (2000–2006) és Felipe Calderón (2006–2012) elnöksége alatt befelé fordulás és alacsony külpolitikai aktivitás jellemezte Mexikót. A közép-amerikai országokkal kialakítandó együttműködés keretétől szolgáló, elnöki szinten megfogalmazott programok (a Puebla-Panama Terv és a Mezoamerika Projekt) relatíve kevés gyakorlati eredményt hoztak. Csupán 2011-ben jött létre egy olyan szakosított szerv, a Mexikói Nemzetközi Fejlesztési Együttműködési Ügynökség (*Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, AMEXCID), amely a fejlesztési segélyezés koordinációjával foglalkozik (beleértve a kapott segélyeket is, amelyek összege sokszorosan meghaladja a felajánlottakét) (Bracho, 2015; Prieto Cardozo, 2016).

A mexikói donorszerep az ország globális felelősségvállalásához kapcsolódóan értelmezhető. Mexikó részt vett a Heiligendammi Folyamat (*Heiligendamm Process*) elnevezésű konzultációs mechanizmusban, amely a 2007-es német G8-elnökség alatt vette kezdetét, és amelynek célja az volt, hogy a G8-ak a legfontosabb „feltörekvő” gazdaságokkal (Kína, India, Brazília, Dél-Afrika és Mexikó) egyeztessenek a globális fejlődés és fejlesztés kérdéseiről (Bracho, 2015). Az Enrique Peña Nieto (2012–2018) elnöksége során elfogadott Nemzeti Fejlesztési Terv (*Plan Nacional de Desarrollo*) szövegében szerepel, hogy az ország célja olyan külpolitika kialakítása, amelynek egyik pillére a globális felelősségvállalás és a fejlesztési együttműködés. Peña Nieto hivatali ideje alatt a mexi-

kói állam elsősorban bilaterális együttműködések folytatott latin-amerikai és karibi partnerekkel, és elnöksége végére az aktív projektek száma kétszáz fölé emelkedett.

Útoda, Andrés Manuel López Obrador (2018–2024) elnöksége idején regionális, az Egyesült Államok és más donorok részvételével megvalósuló trianguláris és multilaterális együttműködések is elindultak a közép-amerikai országok fejlesztésére. Ezek közül a két legfontosabb az ENSZ által koordinált Átfogó Fejlesztési Terv (*Comprehensive Development Plan*) El Salvador, Guatemala és Honduras fejlesztésére, illetve az Éhezés Nélküli Közép-Amerika (*Mesoamérica Sin Hambre*) nevű program, amelyekben Mexikó is donorként vesz részt. A mexikói nemzetközi fejlesztéspolitika ugyanakkor alapvetően bilaterális jellegű maradt (Prado Lallande, 2019).

López Obrador elnökségének markánsan baloldali politikai agendája 2018 után a mexikói segélyallokáció kisebb szektorális változását eredményezte. A korábbi oktatásügyi fókusz megmaradt, ugyanakkor új témaként jelent meg az emberi jogok (és kiemelten az őslakos közösségek jogainak) védelme, a nemi egyenlőség előmozdítása és a küzdelem a nők elleni erőszakkal szemben (Pauselli, 2021; SEGOB, 2021). A projektek nagy része a már felsorolt közép-amerikai országokban valósul meg. Az elérhető legfrissebb adatok alapján Mexikó 2019-ben 16,6 millió dollár értékben finanszírozott bilaterális fejlesztési projekteket (OECD, 2023a), ezen összeg mintegy felét a partnerországok polgárai számára Mexikóban biztosított képzések költségei, illetve az ezekhez kapcsolódó ösztöndíjak tették ki (AMEXCID, 2019).

CHILE

Chile Latin-Amerika egyik legfejlettebb országa, amely az itt tárgyalt öt ország közül egyedülként nem a magas-közepes, hanem a magas jövedelmi csoporthoz tartozik a Világbank kategorizálásában. Vásárlóerő-paritáson mért, egy főre jutó GNI-ja 28 500 dollár, ami a második legmagasabb érték Latin-Amerikában (World Bank, 2022). Az ország 2010 óta az OECD tagja, és külpolitikai identitásának fontos része, hogy a térség többi államához képest stabilabb gazdasága és demokratikus intézményei vannak, így relatíve kis mérete és népessége ellenére olyan tapasztalatokkal rendelkezik, amelyek más latin-amerikai országok fejlesztésében is hasznosulhatnak (Robledo, 2015).

A Pinochet-korszak után a demokratizálódó Chile recipiensként kapott segélyeinek koordinálására jött létre 1990-ben a Chilei Nemzetközi Fejlesztési Együttműködési Ügynökség (*Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, AGCID) (Sánchez Escobar, 2010). Az ország gyors gazdasági fejlődése következtében a kapott segélyek összege csökkent, és Chile donorként jelent meg a Dél–Dél együttműködésben. A chilei segélytevékenységek között kiemelkedő szerepük van a multilaterális és trianguláris együttműködéseknek: létezik egy Chile–Spanyolország és egy Chile–Japán trianguláris fejlesztési alap, de Chile donorként támogatja a Csendes-óceáni Szövetség (*Pacific Alliance / Alianza del Pacífico*) integrációs szervezet fejlesztési alapjából megvalósuló projekteket is (OECD, 2023b).

Viszonylag gyorsan kialakult a chilei segélytevékenységek profilja. Ezek a fenntartható fejlődés és a társadalmi inklúzió kérdései köré összpontosulnak. A chilei segélyezési gyakorlat Santander Campos (2018) jellemzése alapján technikainak, ideológiásnak és reaktívnek mondható – ez utóbbin azt értve, hogy a partnerországokban fellépő igényekre válaszul születnek meg az intézményi kapacitást fejlesztő, oktatási és egyéb együttműködési programok. Földrajzi allokációjuk ugyanakkor meghatározott: a 2021-ben 4,3 millió dollár költségvetésű bilaterális programok csaknem 90 százaléka latin-amerikai (főként a Chilével szomszédos dél-amerikai, illetve egyes közép-amerikai) és karibi partnerországokba irányult (OECD, 2023b).

A segélyek kisebb része a partnerországokban realizált projekt támogatás, nagyobb része pedig Chilében folytatott tanulmányokat lehetővé tevő ösztöndíjakból áll össze. Fontos a civil szféra szerepe: 2018-ban hetvenhat nem állami szervezet vett részt az AGCID feladataiban, és a teljes segélyezési költségvetés mintegy felét nem állami aktorok használták fel (Pauselli, 2021). A már említett oktatási együttműködésekön kívül az intézmények és kormányzati humánkapacitások fejlesztése, valamint a társadalmi inklúzió áll a chilei finanszírozású projektek fókuszában. A trianguláris együttműködések terén Chile európai országok (illetve az Európai Unió), Japán és az Egyesült Államok, valamint az ENSZ szakosított szervei mint fődonorok által finanszírozott programokhoz társult. Említést érdemel továbbá az Argentínával megvalósuló decentralizált együttműködés, amelynek keretében a két ország több mint ötezer kilométer hosszú közös határa mentén lévő régiók használhatnak fel helyi kezelésbe adott fejlesztési összegeket együttműködésre (Contreras, 2018).

KOLUMBIA

A tárgyalt államok közül Kolumbia az, ahol a recipiensi szerep mindmáig meghatározó, és donorként való megjelenése inkább szimbolikus: az ország egy év alatt csaknem kétmilliárd dollár segélyt kapott, és alig négy milliárd dollárt ajánlott fel (OECD, 2023c). Ez nem véletlen: a 20. század nagy részében belső fegyveres konfliktusokkal küzdő, a drogerkedelem és szervezett bűnözés térségbeli központjává váló országot a gerillaszervezetek, drokartellek és paramilitáris egységek az ezredfordulóra szinte teljesen kormányozhatatlanná tették. Az Egyesült Államok szoros politikai felügyelete alatt, a Kolumbia Terv (*Plan Colombia*) elnevezésű biztonsági együttműködési program keretében kapott segélyek Kolumbiát egyértelműen a régió egyik legfontosabb recipiensévé tették. Csak a 2010-es években, a kartellek és fegyveres szervezetek fokozatos pacifikálásával vált egyáltalán elképzelhetővé, hogy Kolumbia Latin-Amerika problémagócából felelősségteljes regionális partnerré váljon, amely a környező országoknak technikai vagy pénzügyi segítséget nyújt (Robledo, 2015; Bergamaschi et al., 2017).

Az erőfeszítése miatt Nobel-békedíjjal kitüntetett Juan Manuel Santos elnök (2010–2018) fejlesztéssel kapcsolatos doktrínáját Jenny Cedeño-Alcívar (2023) szerint az határozta meg, hogy a kolumbiai fegyveres konfliktus okai, így a szegénység, a drogtermelés

és -kereskedelem nem csupán az ország, hanem az egész észak-andoki és karibi térség problémáiból fakadtak, így megszüntetésükhöz is elengedhetetlen a regionális kooperáció. Santos külpolitikai aktivitásának fontos eleme lett a béke terjesztése, ahogy a kettővel későbbi elnök, Gustavo Petro (2022–) külpolitikájának a klímaváltozás elleni harc és a környezetvédelem vált védjegyévé. Kolumbia tehát annak ellenére globális ambíciókkal jelent meg a regionális és globális fejlesztéspolitikai színtéren, hogy belső problémái miatt továbbra is jelentős nemzetközi segítségre szorul (Cedeño-Alcívar, 2023).

A fentiekben bemutatott intézmények többségéhez hasonlóan a 2011-ben létrehozott Kolumbia Nemzetközi Együttműködéséért Felelős Elnöki Ügynökség (*Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia*, APC) is elsősorban a kapott segélyek koordinációjával foglalkozott, illetve foglalkozik jelenleg is. Kolumbia 2007 óta négyévenként új nemzetközi fejlesztési stratégiát publikál (*Estrategia Nacional de Cooperación Internacional*, ENCI), amely szintén a recipienseként kapott transzferek felhasználását strukturálja. Az ország 2020-as OECD-felvételével párhuzamosan vagy már azt megelőzően azonban megindultak egyes kolumbiai finanszírozású segélyprogramok, főként az intézményközi együttműködés, a környezetvédelem és a kultúra terén. A közrend helyreállításával és a környezetvédelemmel kapcsolatos hazai eredmények nemzetközi projekciója, a jó szakpolitikák megismertetésével elnyerhető nemzetközi presztízs és imázsjavítás a kolumbiai külpolitika fontos célja (Cedeño-Alcívar, 2023; OECD, 2023c).

A kolumbiai bilaterális programok összege 2021-ben 3,9 millió dollár volt, és ennek 80 százaléka latin-amerikai országokba irányult. A fő recipiensek az elmúlt években Guatemala, Honduras, a Dominikai Köztársaság és Paraguay voltak. Ezenfelül trianguláris együttműködés keretében Kolumbia a német fejlesztési ügynökséggel (GIZ) és a SEGIB-bel közös oktatási, egészségügyi és egyéb programokat valósított meg több latin-amerikai országban (APC-Colombia, 2021). A mintegy százhatvan bilaterális és trianguláris projekten felül az ország részt vesz az ENSZ egyes multilaterális programjaiban is. Bár nem nemzetközi kooperáció, a téma vonatkozásában megemlíthető érdekesség a „Col-Col együttműködés” (*Cooperación Col-Col*) mechanizmusa, amelyben a nemzetközi segélyeket nagyobb mennyiségben fogadó kolumbiai régiók és intézmények osztják meg tapasztalataikat más kolumbiai régiókkal és intézményekkel, amelyek nem kaptak az adott típusú segélyből. Ezáltal a recipiens régiók és intézmények bizonyos szempontból maguk is donorrá, a nemzetközi fejlesztési együttműködés keretei közt kapott technikai tudás és szakértelem multiplikátorai válnak az országon belül (OECD, 2023c).

ÖSSZEGZÉS

Ahogy a fentiekből kiderült, a latin-amerikai országok donorrá válása lassú, de folyamatos építkezésnek mondható, amelyben kiemelt szerepe van az intézményeknek. Egyrészt az, hogy ezen államok kormányzati struktúrájában megjelent egy önálló ügynökség, amely először a kapott, majd a folyósított segélyek koordinációjával kezdett

foglalkozni, lehetőséget biztosított annak a technikai tudásnak és tapasztalatnak az intézményesülésére, amelyre hosszú távon szükség van a hatékony nemzetközi fejlesztési együttműködéshez. Másrészt kialakult az a hazai intézményi hálózat (egyetemek, képzési központok, civil szervezetek bekapcsolódásával), amely rendelkezik a fejlesztési projektekhez szükséges technikai, szakmai tudással. A latin-amerikai országoknak ugyanis elsősorban a technikai együttműködésben és a szakmai tapasztalatátadásban van komparatív előnyük. Mivel költségvetésük szűkös, nagy infrastrukturális projektek megvalósítására nincs lehetőségük. Az a regionális szinten érvényes természetföldrajzi, politikai, társadalmi, kulturális tudás azonban, amely rendelkezésükre áll, értékes partnerekké teheti őket mind a recipiensek, mind a trianguláris együttműködések elsődleges donorai számára. Nemzetközi fejlesztési tevékenységük földrajzi tere egyelőre szűk és behatárolt – a kisebb és szegényebb latin-amerikai és karibi országokra korlátozódik –, de mint Brazília példája mutatja, az afrikai és akár a délkelet-ázsiai régióban is releváns fejlesztési tudást és tapasztalatokat adhatnak át.

A tanulmány hipotézise az volt, hogy a nagyobb országok (elsősorban Brazília) segélyezési tevékenységének fő mozgatórugója a regionális befolyás növelése, míg mások (főként az újabb OECD-tagok, Chile és Kolumbia) legfontosabb motivációja a nemzetközi presztízs megszerzése lehet. Ez részben igazoltnak mondható, bár a brazil regionális nagyhatalmiság ambíciói és az ehhez rendelt források egyaránt elmaradnak a segélyezést politikai célokra használó más globális hatalmakéitól. A magas jövedelmű országok közé éppen beérő Chile vagy a kategória alsó határához közelítő Argentína, Mexikó és Kolumbia esetében valóban releváns lehet a külpolitikai szerepfelfogás változása. Elsősorban Chile nemzetközi fejlesztési együttműködése tűnik gyorsan professzionalizálódónak, a nemzetközi standardokhoz igazodónak.

Magyarország számára értékes technikai tudással szolgálhat a térség tapasztalata a trianguláris fejlesztési együttműködéssel, amely hazánk nemzetközi segélyezésében eddig még nem igazán jelent meg. A magyar nemzetközi fejlesztéspolitika számára ugyan nem kiemelt célterület Latin-Amerika, de a brazil vagy chilei partnerekkel való tudásmegosztás hasznos elméleti és gyakorlati szempontokat tárhatna fel. Hosszú távon ugyanis a komplex fejlesztési programokban komoly haszonnal járhat a helyi sajátosságokat jól ismerő, még ha nem is igazán tőkeerős térségbeli donorok bevonása – akár Latin-Amerikában, akár másutt.

Ábrajegyzék

1. táblázat: A fontosabb latin-amerikai donor országok egyes jellemzői. COBRADI, 2021: 79; OECD, 2023a, 2023b, 2023c, 2023d; World Bank, 2021, 2022, illetve az egyes országok segélyallokációját összefoglaló, alább hivatkozott irodalom.

Felhasznált irodalom

- AMEXCID (2019): *Cooperación internacional para el desarrollo otorgada por México en 2019*, <https://infoamexcid.sre.gob.mx/amexcid/ccid2019/index.html#:~:text=La%20informaci%C3%B3n%20fue%20recopilada%20en,aproximadamente%201%2C970%20millones%20de%20pesos> (letöltve: 2024. 01. 06.).
- APC-COLOMBIA (2021): *Análisis de la Cooperación Internacional en Colombia*, <https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/2022-12/Ana%CC%81lisis.pdf> (letöltve: 2024. 01. 06.).
- BENCZES ISTVÁN – RICZ JUDIT (2021): *Comparative analysis of the historical statist development models of East Asia and Latin America*, POPREBEL (Populist rebellion against modernity in 21st-century Eastern Europe: neo-traditionalism and neo-feudalism), Working Paper, No. 8, <https://populism-europe.com/wp-content/uploads/2021/12/Working-Paper-8.pdf> (letöltve: 2024. 01. 06.).
- BENZI, DANIELE – ZAPATA, XIMENA (2017): Good-Bye Che?: Scope, Identity, and Change in Cuba’s South–South Cooperation, in BERGAMASCHI, ISALINE – MOORE, PHOEBE – TICKER, ARLENE B. (szerk.): *South–South Cooperation Beyond the Myths. Rising Donors, New Aid Practices?*, London, Palgrave Macmillan, 79–106. DOI: https://doi.org/10.1057/978-1-137-53969-4_4
- BERGAMASCHI, ISALINE – GARCÍA, JUANA – SANTACRUZ, CAROLINA (2017): Colombia como oferente y como receptor de cooperación internacional: apropiación, liderazgo y dualidad, in TICKNER, ARLENE B. – BITAR, SEBASTIÁN (szerk.): *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia*, Bogotá, Universidad de los Andes, 331–360. DOI: <https://doi.org/10.7440/2017.55>
- BRACHO, GERARDO (2015): In Search of a Narrative for Southern Providers. The Challenge of the Emerging Economies to the Development Cooperation Agenda, *German Development Institute Discussion Paper*, 2015/1.
- BRICEÑO-RUIZ, JOSÉ (2017): Venezuela and South–South Cooperation: Solidarity or Realpolitik?, in BERGAMASCHI, ISALINE – MOORE, PHOEBE – TICKER, ARLENE B. (szerk.): *South–South Cooperation Beyond the Myths. Rising Donors, New Aid Practices?*, London, Palgrave Macmillan, 173–196. DOI: https://doi.org/10.1057/978-1-137-53969-4_7

- CAIXETA, MARINA BOLFARINE (2022): Contribuições brasileiras e argentinas para a Cooperação Sul-Sul no século XXI, *Cuadernos de Política Exterior Argentina (Nueva Época)*, (135), 2022. június, 91–117. DOI: <https://doi.org/10.35305/cc.vi135.135>
- CARDOSO, FERNANDO HENRIQUE – FALETTTO, ENZO (1979): *Dependency and Development in Latin America*, Berkeley, University of California Press. DOI: <https://doi.org/10.1525/9780520342118>
- CEDEÑO-ALCÍVAR, JENNY (2023): La incidencia del liderazgo político en Colombia y Ecuador en su rol de oferentes de cooperación Sur-Sur (2008-2015), *Revista Integración y Cooperación Internacional*, (37), 2023. július–december, 7–27. DOI: <https://doi.org/10.35305/revistamici.vi37.132>
- COBRADI (2021): *A Cooperação educacional e científica brasileira em foco: Relatório COBRADI 2021*, https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11621/1/Relatorio_Cobradi_2021_A_cooperacao_Educacional_PublicacaoPreliminar.pdf (letöltve: 2024. 01. 06.).
- CONTRERAS, RODRIGO (2018): La cooperación como instrumento de política exterior, *Latin American Journal of Trade Policy*, 1 (2), 67–86.
- FAJARDO, MARGARITA (2022): *The World That Latin America Created. The United Nations Economic Commission for Latin America in the Development Era*, Cambridge, MA: Harvard University Press. DOI: <https://doi.org/10.4159/9780674270039>
- GIACCHINO, VALERIA (2020): Desafíos de la cooperación triangular en Iberoamérica: Identificando buenas prácticas para fortalecer su gestión, *Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, Serie Documentos de Trabajo*, DT/18.
- GIZ (2023): *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit – Up to date with Triangular Cooperation*, <https://fondo-cooperacion-triangular.net/?lang=en> (letöltve: 2024. 01. 06.).
- KERN, ALEJANDRA – WEISSTAUB, LARA (2019): Cooperación Sur-Sur de Argentina, in OJEDA MEDINA, TAHINA – ECHART MUÑOZ, ENARA (szerk.): *La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe. Balance de una década (2008-2018)*, Buenos Aires, CLACSO, 41–52. DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ctvt6rmgq.5>
- KISS JUDIT (2019): A donorközösség átalakulása: új donorok megjelenése, in KISS JUDIT (szerk.): *Nemzetközi segélyezés a 21. század elején. Új irányok, új lehetőségek*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 51–80. DOI: <https://doi.org/10.1556/9789634543442>
- LANCASTER, CAROL (2006): *Foreign Aid. Diplomacy, Development, Domestic Politics*, Chicago, University of Chicago Press. DOI: <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226470627.001.0001>
- LATINDADD (2022): Official Development Assistance in Latin America and the Caribbean: situation and trends, <https://www.latindadd.org/wp-content/uploads/2022/11/AOD-de-la-region-ENGLISH.pdf> (letöltve: 2024. 01. 06.).

- LÓPEZ CABANA, SILVIA (2014): Chronology And History Of South-South Cooperation. An Ibero-American Contribution, *Ibero–American Programme for the Strengthening of South-South Cooperation*, Working Document Number 5.
- MÉSZÁROS ZSOLT (2017): *Brazil in Africa. A History of Modern South-South Cooperation*, Doktori disszertáció, Budapest, ELTE Bölcsészettudományi Kar.
- MORASSO, CARLA (2012): Argentina en el Sistema de Cooperación Internacional al Desarrollo, *Revista Neiba – Cadernos Argentina-Brasil*, (1), 57–72.
- NIVIA-RUIZ, FERNANDO (2020): Cooperation between Ibero-America and the non Ibero-American Caribbean. Identifying challenges and opportunities for South-South Cooperation and Triangular Cooperation between regions, *Ibero-American Program for the Strengthening of South-South Cooperation, Working Documents Series*, WD/17.
- NOGUEIRA, SILVIA GARCIA – ARAÚJO, WEMBLEY LUCENA DE (2019): Cooperação Brasil-Timor-Leste sob o paradigma do dom e da hospitalidade, *Revista Carta Internacional, Belo Horizonte*, 14 (2), 100–126. DOI: <https://doi.org/10.21530/ci.v14n2.2019.881>
- OECD (2023a): *Development Co-Operation Profiles: Mexico*, <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/397e2afc-en/index.html?itemId=/content/component/397e2afc-en> (letöltve: 2024. 01. 06.).
- OECD (2023b): *Development Co-Operation Profiles: Chile*, <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/cc704208-en/index.html?itemId=/content/component/cc704208-en> (letöltve: 2024. 01. 06.).
- OECD (2023c): *Development Co-Operation Profiles: Colombia*, <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/4c4be0ab-en/index.html?itemId=/content/component/4c4be0ab-en> (letöltve: 2024. 01. 06.).
- OECD (2023d): *Development Co-Operation Profiles: Other official providers not reporting to the OECD / Argentina*, <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/18b00a44-en/index.html?itemId=/content/component/18b00a44-en> (letöltve: 2024. 01. 06.).
- OLIVIÉ, ILIANA – SANTILLÁN O'SHEA, MARÍA (2023): Cooperação, desenvolvimento e valor político. A cooperação triangular entre a União Europeia e a América Latina, *Elcano Policy Paper, Real Instituto Elcano*, 2023. június.
- PAUSELLI, GINO (2021): New Donors, New Goals? Altruism, Self-Interest, and Domestic Political Support in Development Cooperation in Latin America, *Latin American Politics and Society*, 63 (4), 45–73. DOI: <https://doi.org/10.1017/lap.2021.37>
- PRADO LALLANDE, JUAN PABLO (2019): México y la cooperación internacional para el desarrollo, 2012-2018, *Foro Internacional*, 59 (3–4), 1115–1143. DOI: <https://doi.org/10.24201/fi.v59i3-4.2653>
- PRIETO CARDOZO, JORGE ENRIQUE (2016): Valorización de la cooperación Sur-Sur. Estudios de Caso: Brasil, Chile y México, *Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, Serie Documentos de Trabajo*, DT/10.

- PRIETO CARDOZO, JORGE ENRIQUE (2021): Ibero-American Triangular Cooperation Lessons. Ten cases systematization, *Ibero-American Program for the Strengthening of South-South Cooperation, Working Documents Series, WD/17*.
- ROBLEDO, CARMEN (2015): New donors, same old practices? South-South Cooperation of Latin American emerging donors, *Bandung: Journal of the Global South*, (2–3), 1–16. DOI: <https://doi.org/10.1186/s40728-014-0008-0>
- SÁNCHEZ ESCOBAR, FABIÁN (2010): Análisis de la actuación de Chile en la Cooperación Internacional para el Desarrollo en sus modalidades Sur-Sur y triangular, *Universidad Complutense de Madrid, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Documento de Trabajo, N° 18, 2010. június*, https://www.ucm.es/data/cont/docs/599-2013-11-16-Documento_de_trabajo_n18-2.pdf (letöltve: 2024. 01. 06.).
- SANTANDER CAMPOS, GUILLERMO (2018): Chile como oferente de cooperación Sur-Sur: la progresiva adaptación a los nuevos tiempos y responsabilidades, *Estudios Internacionales*, (190), 9–35. DOI: <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2018.51136>
- SEGIB (2023): *Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2022*, <https://www.segib.org/?document=informe-de-la-cooperacion-sur-sur-y-triangular-en-iberoamerica-2022-y-mensajes-principales> (letöltve: 2024. 01. 06.).
- SEGIB–ABC (2018): *Programas e iniciativas da Cooperação Ibero-Americana em Brasil*, <https://www.segib.org/?document=programas-e-iniciativas-da-cooperacao-ibero-americana-no-brasil> (letöltve: 2024. 01. 06.).
- SEGOB (2021): *Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2021-2024*, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5639308&fecha=24/12/2021#gsc.tab=0 (letöltve: 2024. 01. 06.).
- SOLTÉSZ BÉLA (2022): A 2022-es braziliai elnökválasztás tanulságai és perspektívái, *KKI Elemzések, KE-2022/57*. DOI: <https://doi.org/10.47683/KKIElemzesek.KE-2022.57>
- TAFFET, JEFFREY F. (2007): *Foreign Aid as Foreign Policy. The Alliance for Progress in Latin America*, New York, Routledge.
- TELAM (2022): *Lanzaron la Agencia Argentina de Cooperación Internacional y Asistencia Humanitaria, 2022. augusztus 16.*, <https://www.telam.com.ar/notas/202208/601863-argentina-agencia-cooperacion-internacional-asistencia.html> (letöltve: 2024. 01. 06.).
- URQUIDI, VÍCTOR (2005): *Otro siglo perdido. Políticas de desarrollo en América Latina (1930-2005)*, México, El Colegio de México – Fondo de Cultura Económica.
- WORLD BANK (2021): *Net official development assistance and official aid received (current US\$)*, <https://data.worldbank.org/indicator/DT.ODA.ALLD.CD> (letöltve: 2024. 01. 06.).
- WORLD BANK (2022): *GNI per capita, PPP (current international \$)*, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.PP.CD> (letöltve: 2024. 01. 06.).
- YAMASHIRO FORDELONE, TALITA (2009): *Triangular Co-operation and Aid Effectiveness, Policy Dialogue on Development Co-operation, Mexico City, 2009. szeptember 28–29.*

Latin America and international development cooperation: are recipients turning into new donors?

ABSTRACT

Latin America, with more and more of its countries belonging to the high-middle and high-income groups, has found itself in an intermediate position in terms of international aid. Although the region still receives 7% of global ODA as a recipient, larger countries have emerged as donors. South-South cooperation and innovative modalities of triangular cooperation are typical of their activities, with which they take a role in the development of poorer Latin American and Caribbean nations, and in some cases African countries. After a brief presentation of the international development context of Latin American countries, the study analyses the history and possible driving forces of five major countries – Argentina, Brazil, Chile, Colombia, and Mexico – becoming donors, focusing on the five countries' institutional structure, and the nature of their aid. It also draws some conclusions with relevance for other emerging donor countries, including Hungary.

KEYWORDS: Latin America, international development cooperation, international aid, South-South cooperation, triangular cooperation

SOLTÉSZ BÉLA | Az ELTE Társadalomtudományi Karának adjunktusa, a 2023-ban alakult Globális és Fejlődéstanulmányok Tanszék megbízott tanszékvezetője. Kutatási területei: Latin-Amerika kortárs politikai, társadalmi és gazdasági folyamatai, a nemzetközi migráció és a nemzetközi fejlesztéspolitikai.

BARTÓK ANDRÁS

Kelet-Ázsia regionális biztonságpolitikai problémái és eskalációs kérdések

TANULMÁNY

DOI: 10.56699/MT.2024.2.7

ABSZTRAKT

A tanulmány Kelet-Ázsia mint a globális térség kritikus gazdasági és geostratégiai központjának fejlődő dinamikáját vizsgálja. Gazdasági ereje és demográfiai jelentősége mellett a térség a regionális és globális nagyhatalmi érdekek által táplált, kialakulóban lévő feszültségekkel küzd.

A tanulmány feltárja a Kína és az USA közötti kapcsolatot, amelyet gazdasági konfliktusok, ideológiai különbségek és geostratégiai feszültségek jellemeznek. Bemutatja a *sharp power* („éles hatalom”) fogalmát és az egymással versengő politikai rendszerekből és értékekből eredő konfliktusokat súlyosbító hatását, továbbá ismerteti a geostratégiai konfliktusok, különösen a tengeri viták, valamint a Kína *„fait accompli”* („kész helyzet”) stratégiája jelentette eskalációs kockázatokat, amelyek bonyolultabbá teszik a helyzetet, és előhívják a nem szándékolt eskalációtól való félelmet. Különös figyelmet szentel a tajvani konfliktusnak, amelyben Kína katonai demonstrációi és Tajvan sebezhetősége aggodalmat keltenek, melyet a Senkaku-szigetek szerepe és az USA beavatkozásának lehetősége is súlyosbit.

KULCSSZAVAK: Kelet-Ázsia, biztonságpolitika, Kína, Tajvan, szürke zónás konfrontáció

A 21. századra Kelet-Ázsia a globális gazdasági, illetve geostratégiai folyamatok szempontjából az egyik legfontosabb régióvá lépett elő. Itt található a világ termelői kapacitásának jelentős része (Irwin-Hunt, 2021), a Csendes-óceán ázsiai térségében él a globális lakosság 60 százaléka (Worldometers, 2024), ez a régió ad otthont a világ második (Kínai Népköztársaság) és negyedik (Japán) legnagyobb gaz-

daságának. A régió nagy- és középhatalmai (Koreai Köztársaság / Dél-Korea, Kínai Köztársaság / Tajvan) a fejlett technológiai ipari kapacitások és innováció vezető államai. A térségben található a világ számos potens katonai nagyhatalma. Kelet-Ázsia és az indopacifikus térség biztonságpolitikai folyamatai így vitathatatlanul releváns kérdések.

KELET-ÁZSIA REGIONÁLIS ÉS SZUBREGIONÁLIS SAJÁTOSSÁGAI

A regionális tanulmányok általában két szubrégiót különítenek el a térségben: Északkelet-Ázsiát és Délkelet-Ázsiát (Buzan–Waeber, 2003: 152–155). Északkelet-Ázsia az orosz Távol-Kelet területeinek északkeleti partvidékétől indulva terül el a Koreai-félsziget, majd Kína partjai mentén, és amennyiben az országhatárok és nem más – akár kulturális – logika mentén húzunk határokat, egészen Hainan¹ szigetéig terjed. Hosszanti irányú jelentős szakaszán az ázsiai kontinens partjaitól néhány száz kilométerre húzódik a számtalan szigetből álló Japán, illetve Tajvan. Délkelet-Ázsia fontosabb földrajzi egységei, az Indokínai-félsziget, az Indonéz-szigetvilág, valamint a Fülöp-szigetek szinte hermetikusan zárják körbe a térség és globális világunk egyik legfontosabb vízfelületét, a Dél-kínai-tengert.

Dinamikáját tekintve a két alrégióban közös, hogy számos feszültségcsoport található itt, melyek jelentős része kötődik valamilyen módon a helyi (általában kínai) és régió kívüli nagyhatalmi érdekekhez (USA, India, Oroszország) (Matura, 2014; Háda, 2014). Nincs azonban a térségben a NATO-hoz hasonló multilaterális, intézményesített, kollektív védelmi funkciójú szövetségi rendszer, illetve nincs olyan nemzetközi intézmény, amely akár az EU-hoz hasonló regionális integrációt jelentene.² Vannak azonban olyan törekvések, amelyek célja a széles spektrumú gazdasági és kereskedelmi integráció (Átfogó Regionális Gazdasági Partnerség: *Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP* [ASEAN, 2022], a korábban Transzpacifikus Partnerségi Egyezményként ismert *Comprehensive and Progressive Trans-Pacific Partnership, CPTPP* [Institute for International Law and Justice, 2019]), illetve biztonságpolitikai együttműködések kollektív és kooperatív előmozdítása (Négyoldalú Biztonsági Párbeszéd: *Quadrilateral Security Dialogue*, röviden Quad) (The White House, 2021). Ezek nem elsősorban északkelet-ázsiai fókuszú szervezetek, de közvetetten fontos elemei a térség nemzetközi folyamatainak, hiszen az itteni országok jelentős része tagja e kezdeményezéseknek.

Átfogó, rendszerszintű biztonságpolitikai tényező azonban a térségben az amerikai katonai jelenlét, ennek alapját kétoldalú védelmi szerződések jelentik. Bilaterális keretrendszere miatt ezt „kerékagy és küllők” rendszernek (*hub-and-spokes system*) is nevezik, illetve a védelmi szerződések aláírásának helyszíne miatt a „San Fransisco System” név is elterjedt (Kim, 2014: 46–47). Bár Észak- és Délkelet-Ázsia belső dinamikái eltérőek, a közvetlen amerikai katonai jelenlét és a „kerékagy”, vagyis az USA szövetségeseinek rendszere összekötő tényezőként van jelen mindkét régióban (1. táblázat) (Tan–Acharya, 2004: 9).

1. táblázat: Az Amerikai Egyesült Államok kollektív védelmet érintő bilaterális szerződése
Kelet-Ázsiában (saját szerkesztés)

Japán	1960 (A korábbi, 1952-es szerződés felülvizsgálata után)
Koreai Köztársaság	1953
Fülöp-szigetek	1951
Thaiföld	1954 SEATO (A SEATO-szerződés ugyan érvényét veszítette, de Thaiföld esetében az USA továbbra is megtartotta elköteleződését.)
Ausztrália és Új-Zéland	1951

A régió biztonsági folyamatai szempontjából több jelentős feszültségócot is azonosíthatunk. A Koreai-félsziget megosztottsága és Phenjan tömegpusztítófegyver-programja, a Tajvani-szorosban zajló válságok, illetve a tengeri területekkel és szigetcsoportokkal kapcsolatos területviták a legfontosabb eszkalációs potenciállal rendelkező tényezők (Matura, 2014).

A tengeri szigetviták esetében egyelőre jellemző, hogy főként „szürke zónás” konfrontációk zajlanak, a legnagyobb esetszámban a Kínai Népköztársaság és más regionális szereplők között. A szürke zónás koncepció lényege (Bartók, 2020: 220–221), hogy a felek közötti incidensek során, vélhetően szándékosan, a katonai konfrontációs ingerküszöb alatti eszközöket használnak érdekérvényesítésre. E szürke zónás konfrontációk sok esetben Kína és az USA valamely szövetségese vagy regionális partnere között zajlanak, így közvetett módon a két nagyhatalom közötti viszonyrendszernek is fontos elemei.

A realista gondolkodók évtizedek óta egy egyre fokozottabban destabilizálódó régióra hívják fel a figyelmet, illetve arra, hogy a közvetlen strukturális amerikai–kínai érdekellentétek (Mearsheimer, 2001: 401), valamint a szövetségi hálózatot érintő közvetett feszültségócotok a konfliktus komoly kockázatát hordozzák magukban (Kireeva, 2016).

Az interdependencia-alapú liberális megközelítések viszont amellett érvelnek, hogy a kölcsönös gazdasági kitettség a feszültségócotok és szürke zónás területviták ellenére is kellőképpen mérséklő hatású tényező volt az eszkaláció elkerülése érdekében (Magcamit–Tan, 2016). Ok-okozati mechanizmusokat leíró tanulmányokat találunk arról, hogy a Kínai Népköztársaság hogyan építi be a gazdasági-kereskedelmi érdekeket eszkalációskockázat-kalkulációjába (Zhang, 2019), de arról is, hogy hogyan teszik ezt a kínai területvitákban érintett másik felek (Wu, 2019).

TERÜLETI FESZÜLTSGÓCOK A TÉRSÉGBEN

Földrajzi logika mentén a kínai területi igényekhez két nagyobb tengeri régió tartozik, a Dél- és a Kelet-kínai-tenger terület- és szigetvitái.

Kína dél-kínai-tengeri törekvései főként az ötvenes évek végétől érzékelhetők. Indoklásuként általában az úgynevezett kilencpontos vonal által kijelölt, gyakorlatilag a Dél-kínai-tenger egészét lefedő koncepció szerepel (Government of the People’s Repub-

lic of China, 1958). Az ötvenes évektől a Paracel-szigetek feletti kontroll kialakításáért zajlott regionális vetélkedés, ám a stratégiai erőviszonyok első jelentős átrendeződésére a hetvenes években került sor. Az évtized második felében a kínai vezetés amellett, hogy a vitás kérdések diplomáciai rendezésének lehetőségét is igyekezett fenntartani, eseti jelleggel akár el is foglalt szigeteket vagy más képződményeket (Cronin, 2015: 149). A kínai–vietnámi háború (1979) során azonban a szárazföldi hadműveletek mellett Peking a Paracel-szigetcsoporton is számos offenzív műveletet hajtott végre, jelentősen növelve ellenőrzését a terület felett. A szigetcsoport teljes egészében 1988-ban került kínai fennhatóság alá, ezenkívül a konvencionális katonai összecsapások is véget értek, miután Kína a Spratly-szigetcsoport területén a Johnson South Reef-i ütközetből győztes félként került ki. Ezt követően a Kínai Népköztársaság figyelme a Spratly-szigetek irányába fordult, illetve a Fülöp-szigetekhez közelebb található, a két nagy szigetcsoporttól kissé elkülönült zátonyrendszerek felé (Turcsányi, 2018).

A kilencvenes évek óta a Dél-kínai-tengeren lezajlott jelentősebb incidenseket és a térséggel összefüggő fontosabb eseményeket az *1. ábra* mutatja be.

1. ábra: A Dél-kínai-tengeren zajló sűrű zónás konfrontáció fontosabb eseményeinek idővonalala (saját szerkesztés)

- 1994 – Kínai hadihajók blokádot alátettek egy vietnámi olajfúró tornyot.
- 1996 – Kínai hadihajók tüzérségi párbaj keretében szorították ki a Campones-szigetek közeléből egy Fülöp-szigeteki naszádot.
- 2001 – Hajnan szigetének közelében egy kínai vadászgép ütközött egy P-3 típusú amerikai elektronikai felderítőgéppel, aminek következtében a kínai pilóta életét veszítette, az USA gépe pedig kényszerleszállást hajtott végre, majd a kínai fél őrizetbe vette az amerikai kezelőszemélyzetet.
- 2005 – Kínai hajók vietnámi halászosokkal konfrontálódtak, és lövéseket adtak le a vietnámi hajókra. Kilenc halász veszítette életét.
- 2011 – Barack Obama bejelentette az Egyesült Államok „Pivot to Asia”-politikáját.
- 2012 – Egy Fülöp-szigeteki hajó a Kínai Népköztársaság által saját felségvizének tekintett területen végzett régészeti munkálatokat, amelyek kapcsán a kínai fél heves ellenérzésének adott hangot, és a kínai hatóságok bojkottálták a Fülöp-szigetéről érkező banán- és ananászimportot.
- 2013 – A Kínai Népköztársaság jelentős szigetfelület-bővítési és szigetépítési munkálatokat kezdett, amelyek eredményeként több általa birtokolt zátonyon és képződményen sikerült látványos infrastrukturális fejlesztéseket végrehajtania.
- 2016 – A hágai Állandó Választottbíróóság a 2013-ban a Fülöp-szigetek által kezdeményezett eljárás lezárásaként ítéletet hirdet, a nemzetközi joggal össze nem egyeztetetőknek minősítve a kínai területi követeléseket.

Tajvan és a Kínai Népköztársaság viszonyrendszere fontos feszültségforrás a régióban. Miután a Kínai Kommunista Párt 1949-ben diadalmaskodott, a Kuomintang (KMT) által irányított kormány, melyet Chiang Kai-shek vezetett, a korábban Formosa-ként ismert tajvani főszigetre menekült, és sikerült megtartania vagy elnyernie a szuverenitást néhány további kisebb szigetcsoport fölött is.³ Az ötvenes és hatvanas években

eseti szinten még történtek összecsapások a két fél haderői között, a hetvenes évekre azonban a helyzet konszolidálódott annyira, hogy legalábbis katonai beavatkozás nélkül megoldódnak a konfliktusok. A nyolcvanas és kilencvenes években az enyhülés jelei mutatkoztak a viszonyrendszerben, először a kölcsönös utazási megállapodások formájában, majd a korlátozott tőkeáramlások kereteinek kialakításával.

Azonban az 1995–96-os tajvani válság komoly fordulatot hozott. Tajvanon az első többpárti demokratikus választások előtt olyan politikai hangok jelentek meg, amelyek a sziget szárazföldi Kínától való további gyakorlati és szimbolikus távolodását szorgalmazták. Kína aggódott amiatt, hogy ezek a folyamatok veszélyeztetik a korábbi enyhülés eredményeit, és növekszik az elszakadáspárti politikai erő Tajvanon, ezért igyekezett nyomást gyakorolni a szigetre. 1995 nyarán nagyszabású haditengerészeti gyakorlatokat tartott Tajvan közelében, amelyek során két napon át ballisztikus rakétákat lőttek át a sziget felett (IISS, 1995: 171–172).

Ezt követően majdnem egy évtizedet kellett várni a következő enyhülési időszakra. 2008 és 2016 között ismét óvatos közeledési kísérletek és kevésbé feszült szakaszok jellemezték a kínai–tajvani kapcsolatokat. Am fordulópontra jelentett, hogy a 2014-es hongkongi tüntetések és a kínai válaszlépések, valamint hasonló események 2019-es kiújulása után jelentősen megerősödött a tajvani Demokratikus Progresszív Párt (DPP) támogatottsága. A DPP és a KMT továbbra is a tajvani pártpolitika két legnagyobb és lényegében uralkodó formációja. Míg a KMT nem zárja ki nyíltan a békés országegyesítés lehetőségét kínai vezetés alatt, addig a DPP ezt nem támogatja, és sokkal óvatosabb nézeteket vall a pekingi vezetéssel kapcsolatban. Tsai Ing-wen elnökszonya, a DPP jelöltje 2016-ban és 2020-ban is győzött a tajvani elnökválasztáson, aminek következtében a DPP kormányra került, s ez további hűvösebb periódust eredményezett a két ország kapcsolatában. 2024 januárjában ismét a DPP jelöltje, Lai Ching-te nyerte az elnökválasztást, így Tsai Ing-wen törvényileg korlátozott két elnöki mandátuma után továbbra is DPP-s elnöke lesz Tajvannak. 2016 óta szignifikánsan megnőtt a két fél közötti különböző incidensek száma. Fokozódó tendenciaként érzékelhető a kínai nyomásgyakorlás intenzitása. Ennek egyik kiemelkedő eseménye volt 2022 augusztusában, amikor Nancy Pelosi amerikai törvényhozási házelnök látogatása miatt az 1995–96-os tajvani válsághoz hasonlóan katonai erődemonstrációra került sor.

Tajvan szempontjából fontos kérdés az Egyesült Államok egyedi elkötelezettsége Tajpej iránt. Miután az USA diplomáciai kapcsolatait rendezte Kínával, hivatalos diplomáciai kapcsolatait megszakította Tajvannal. Mindazonáltal más országokhoz hasonlóan az USA fenntartott nem hivatalos, *de facto* diplomáciai kapcsolatokat a KMT által vezetett tajvani kormányokkal. Fontos eleme ennek az amerikai törvényhozás által elfogadott *Taiwan Relations Act*, amely szerint az USA támogatja a kínai–tajvani kérdés békés rendezését, és utóbbi országnak biztonsági garanciát nyújt, melynek hivatalos megnyilvánulását jelentik a sziget önvédelméhez szükséges fegyvereladások. Az amerikai Tajvan-doktrína egy másik fontos eleme a „stratégiai kétértelműség”. Ez azt jelenti,

hogy az USA nem vállal nyílt kötelezettséget Tajvan közvetlen katonai támogatására külső támadás esetén, de nem is garantálja Kínának, hogy Tajvan megtámadása esetén nem avatkozna be. Joe Biden elnök többször is egyértelműen kijelentette, hogy támogatja Tajvant katonailag, és az amerikai haderő évek óta készül a sziget védelmére egy kínai támadás esetén.

Szintén jelentős feszültségforrást jelent a térségben a Koreai Népi Demokratikus Köztársaság (Észak-Korea) és a Koreai Köztársaság (Dél-Korea) viszonyrendszere, a félsziget megosztottsága, Phenjan kapcsolatrendszere a külső nagyhatalmakkal, illetve nukleáris fegyverkezési programja. Eszkalációs szempontból elsősorban az utóbbi jelent kihívást.

Ha területi vitákról van szó, fontos megjegyezni, hogy nemcsak Kína és más felek között vannak ilyen ügyek. Diplomáciai feszültséget okoz Japán és Dél-Korea között például a Dokdo/Takeshima-szigetek kérdése, illetve jóval súlyosabb a japán–orosz szigetvita. Ez utóbbi az északkeleti nagy japán sziget, Hokkaido és a Szahalin-szigetcsoport közötti szigetlánc elemeire vonatkozik. Ezek közül számos sziget jelenleg orosz ellenőrzés alatt áll, de Japán ezt jogosulatlannak tartja, és sajátjának tekinti a szóban forgó területeket. A rendszerint „északi területek vitájának” nevezett ügy általában diplomáciai feszültségekkel jár. Bár nagyobb konfliktusokhoz nem vezetett, intenzitása az ukrajnai háború és a japán szankciók bevezetése óta markánsan növekedett.

Mindezek mellett a biztonság számos más szektorális kihívása is jelen van a régióon belül, így vallási-etnikai feszültségek (például a kínai xinjiangi ujugurkérdés, a rohingya etnikummal szemben zajló népiirtás Mianmarban), politikai instabilitás (polgárháború Mianmarban), környezeti problémák, gazdasági és további társadalmi kérdések (például demográfiai elöregedés). Ezek és néhány más biztonságpolitikai feszültséggóc magukban hordozzák a szándékos vagy nem szándékos eszkaláció lehetőségét.

ESZKALÁCIÓS LEHETŐSÉGEK ÉS A KÍNA–USA BILATERÁLIS KAPCSOLATOK

Külön érdemes emlitenünk az eszkaláció témájában Kína és az Egyesült Államok viszonyrendszerén belül azokat a tényezőket, amelyek ilyen kockázatot hordoznak magukban. Idetartoznak a gazdasági érdekellentétek, a politikai dimenziók esetén a közvetett vagy absztrakt érdekellentétek, valamint a két fél geostratégiai érdekeinek ütközése, javarészt Kína és valamely olyan regionális szereplő vitája kapcsán, amelyben az Egyesült Államok a „kerékagy és küllök” rendszer révén érintett.

A két fél gazdasági vetélkedése mára a nemzetközi tér meghatározó, strukturális tényezőjévé vált. Donald Trump elnöksége alatt az Egyesült Államok de facto kereskedelmi háborút hirdetett Kínával szemben, amelyhez a világ számos országa különböző módon próbál alkalmazkodni ma is (Bown–Kolb, 2023). Ennek során Trump az általa vélt amerikai kereskedelmi és gazdasági sérelmek miatt a Kínával szemben bevezetett vámtarifa-intézkedésekkel igyekezett megtorolni az elszenvedett károkat.

A kereskedelmi háború narratívája meghatározó motívumává vált a kínai–amerikai viszony elemzésének 2017 után, így számos írás foglalkozott a témával (Navarro, 2006; Navarro–Autry, 2011).

Eszkalációs szempontból e témakörnek talán két fontosabb vonatkozását érdemes kiemelni. Elsőként a gazdasági szankciók és a „kereskedelmi háború” mint nyomás gyakorlási eszköz potenciális eskalációs hatásait (Goodman, 2019). Másodszor általánosságban a nemzetközi tanulmányok szakirodalmában az a paradigma meghatározó, mely szerint a gazdasági interdependencia végső soron ellenérdekeltté teszi a feleket a konfliktusokkal és az eskalációval kapcsolatban, mivel egy háborús konfliktus megszünteti a gazdasági nyereséget eredményező kereskedelem szükséges feltételrendszerét. Az elmúlt évtizedekben azonban egyre több törekvést látunk annak vizsgálatára, hogy az interdependencia paradox módon hogyan teremthet mégis negatív ösztönzőket két aktor között, így akár bizonyos technológiai komponensek egyoldalú függési mechanizmusai (Turkey, 2020), az intézményrendszerek és nemzetközi hálózatok összekapcsolódásai (Farrell–Newman, 2019), melyek a maguk módján lényegében megerősítik a szakirodalom egy klasszikusabb részkérdését, miszerint bizonyos olvasatokban az interdependencia a gazdasági ösztönzők mellett megteremti a függés percepcióját, és így akár arra is sarkallhatja az egyes szereplőket, hogy a függés „elharapódzása” előtt megszakítsák ezt a viszonyrendszert, amely így az eskalációs trendeket erősítheti (McMillan, 1997).

Az Amerikai Egyesült Államok és a Kínai Népköztársaság politikai és társadalmi értékeiben és érdekeiben sok ponton különbözik. A szakértők az Egyesült Államokban a diplomáciai kapcsolatok rendezése, valamint a „reform és nyitás” politikája nyomán azt várták, hogy Kína előbb-utóbb politikai rendszerének reformját is megvalósítja, illetve gazdasági felemelkedése békés integrációt jelent majd. Ezek az elképzelések nem váltak valóra (Gallagher, 2002).

Az USA a demokratikus értékek terjesztését alapvetőnek tartja, míg Kína erőszakos beavatkozásként érzel minden törekvést saját politikai struktúrájának megváltoztatására, továbbá fenyegetésnek tekinti az amerikai jelenlétet a térségben. A politikai rendszerek közötti különbségek fontos problémát jelentenek Kína és az Egyesült Államok kapcsolatában. Kína számára a politikai dimenzió elsősorban belső fenyegetés, mivel szerinte az USA és a „Nyugat” a kínai politikai rendszer megbontására törekszik. Ezért szerintük minden olyan kritika, amely a kínai berendezkedéssel kapcsolatos, nem érték-alapú vita, hanem inkább támadás a kínai politikai vezetés ellen (KNK Külügyminisztériuma, 2022).

Az Egyesült Államok a kínai politikai berendezkedést nem feltétlenül tekinti fenyegetésnek a saját politikai struktúrájával szemben. A *sharp power* („éles hatalom”) koncepcióhoz kapcsolódó szakmai viták vizsgálják azt az elmúlt években, hogy az autokratikus rendszerek miként igyekeznek rendszerszinten hitelteleníteni a transzparens, plurális demokráciát mint modellt a globális térben. A *sharp power* elképzeléssel foglalkozó szakértők szerint ezek a rendszerek így támadást intéznek a nemzetközi béke és stabilitás

ellen, ami az amerikai olvasat szerint elősegíti a globális demokratizációs trendeket (Walker–Ludwig, 2017; 2021).

A 20. század második felét meghatározó hidegháborús konfliktusnak stratégiai szempontból is szimbolikus pontja volt George F. Kennan *Long Telegram* [Hosszú távirat] című 1946-os jelentése, amelyet később, név nélkül a *Foreign Affairs* című folyóiratban is publikáltak. Az amerikai diplomata szerint a moszkvai vezetés fenyegetésként tekintett a Nyugatra és politikai intézményi struktúráira, s törekedett befolyási övezetének kiterjesztésére, hogy nagyobb „pufferzónát” hozzon létre saját létfontosságú területei és a Nyugat között. Kennan azt állította, hogy az Egyesült Államoknak nem egy tényleges háborúra, hanem átfogó konfliktusra kell felkészülnie, amely ideológiai, politikai, katonai és diplomáciai dimenziókat egyaránt magában foglalhat, akár évtizedeket is átívelve (Kennan, 1960).

2021-ben az Atlantic Council intézet kiadványában jelent meg egy szintén név nélkül jegyzett írás, *The Longer Telegram* [Hosszabb távirat] címmel (Anonymous, 2021). Ez a szöveg alapvetően hasonló perspektívát kíván festeni Kínával kapcsolatban, mint annak idején Kennan a moszkvai vezetés vonatkozásában. Több mint három évtizeddel a (szándékosan nagy kezdőbetűvel írt) Hidegháború vége után Washington szellemi holdudvarában egyre inkább hasonló értelmezési keretrendszerben vitáznak a Kínával való kapcsolatokról, mint a Szovjetunióról a Hidegháború kezdetén.

Kína és az Egyesült Államok számos ponton egymásnak ellentmondó koncepciók mentén fogalmazza meg geostratégiai érdekeit. Az amerikai stratégiai hagyomány erőteljesen támaszkodik a tengeri hatalom elméleti keretrendszerére és így a világtengerekhez való háborítatlan hozzáférésre. Az USA geopolitikai hagyományai alapján egy olyan felemelkedő szárazföldi hatalmat, amely képes regionális szinten hegemónná válni, valamint lokális tengeri hatalmával a világóceánok bizonyos szegmenseiről „kizárni” az USA flottaegységeit, összességében a szabad hozzáférésre vonatkozó fenyegetésként értelmez. Ennek megfelelően a kínai térnyerés a Dél-kínai-tengeren, az erőviszonyok alakulása a Tajvani-szorosban, valamint Kína haditengerészetének növekvő globális erőkitvétési képességei mind olyan tényezők, melyek ütköznek az USA stratégiai érdekeivel (Masters, 2019).

Az érem másik oldala Kína fenyegetettségzselési koncepciója. Ennek egyik központi eleme, hogy az USA és szövetségi rendszere kettős szigetlánccal zárja el potenciálisan Kínát a világtengerekhez való hozzáféréstől és ezen keresztül a gazdasági stabilitásához szükséges nemzetközi kereskedelemről. E status quo megváltoztatása, elsősorban az erőviszonyok Kína számára kedvező irányba való elmozdításával vitális érdeknek tűnik az ázsiai állam szemében. A világtengeren való erőkitvítés, illetve az ezt lehetővé tevő útvonalakhoz való unilaterális és háborítatlan hozzáférés olyan problémakört alkotnak, amely mindkét fél számára életbe vágó, így kevés mozgástér van az érdekek konszolidálására ezzel kapcsolatban.

Ugyancsak jelentős téma a versengés a kritikus infrastruktúrák hatékony működtetését szolgáló területeken. Az elmúlt évtizedekben egyre inkább kiéleződött a verseny

mind a kibertérben, mind a világűrben, ahol a világ vezető nagyhatalmai versengenek eszközrendszerük és képességeik fejlesztése területén. Kína és az Egyesült Államok kiemelkedő szereplői e versenynek, amelyben más országok is részt vesznek. Néhány értelmezés szerint már zajlik egyfajta konfliktus, különösen a kibertérben (Perloth, 2021). Bár nem jár kinetikus támadásokkal vagy közvetlen fizikai veszteségekkel, érdemes főként a konfliktus perspektívájából értelmezni (Financial Times, 2021; Work, 2021).

Kína és az Egyesült Államok globális geostratégiai törekvései alapvetően ütköznek egymással. Kína a „kerékagy és küllők” struktúrát olyan rendszerként értelmezi, amely a világtengerek felől „bezárja”, és ennek megnyilvánulása az „első és második szigetlánc” kialakítása (Yoshihara, 2012). Az „első szigetlánc” az USA kelet-ázsiai szövetségeseire, partnereire és az amerikai erőkre utal. Ennek része Tajvan, ezért az országegyesítés nemcsak politikai-ideológiai, hanem geostratégiai szempontból is fontos. A „második szigetlánc” az USA csendes-óceáni területeire és támaszpontjaira vonatkozik (新浪军事, 2017). A kínai perspektívában az Egyesült Államok és kontinentális területei harmadik vonalként jelennek meg. Kína célja évtizedek óta az, hogy kitörjön a bezártságból, s ennek lehetőségét három stratégiai irányban keresi. E három a Dél-kínai tenger, Tajvan és a Kelet-kínai tenger, ideértve a Tajvan és Japán közötti tengerszorosok területét.

Bár egyik fél sem kíván eljutni a konvencionális katonai konfliktusig, összességében fennáll az eszkaláció veszélye az említett három stratégiai irány mentén, akár nem szándékos módon is. A dél-kínai-tengeri feszültségterület talán a legkevésbé veszélyes ezek közül. Kína már megszerezte azokat a földrajzi képződményeket, amelyek domináns pozícióba helyezik a terület vízei feletti kontroll szempontjából. Katonai erőfölénye főleg az ASEAN tagállamaival szemben értelmezendő. Mivel az USA-nak kevés közvetlen jelenlétű támaszpontja van itt, inkább az áthaladás fontos számára. Az Egyesült Államok törvényhozásának legutóbbi háttér tanulmánya szerint az eszkaláció leginkább a Kína és a régió egyes országai közötti sűrű zónás konfrontációkban, valamint az amerikai „szabad hajózási műveletek” esetleges hibás lépéseiben lenne elképzelhető. Nem valószínűsítenek olyan helyzetet, amelyben az USA kockázatot vállalna az eszkalációra az egyik helyi állam érdekében Kínával szemben. Az USA elsősorban a tengeri útvonalak zavartalan használatára helyezi a hangsúlyt a térségben. Amíg Kína nem gátolja ezt, és az USA nem próbálja megszüntetni a kínai pozíciókat, lehetséges egy elfogadható ponthelyzet mindkét fél számára.

Tajvan számos szempontból komoly kockázati tényező a régió stabilitására nézve. Először is politikailag-ideológiailag fontos kérdést vet fel, ami közvetlenül érinti a kínai

Kína és az Egyesült Államok globális geostratégiai törekvései alapvetően ütköznek egymással. Kína a „kerékagy és küllők” struktúrát olyan rendszerként értelmezi, amely a világtengerek felől „bezárja”.

politikai vezetés legitimitását. A sziget státusza és a vele kapcsolatos kínai politika hatással van a pekingi kormány hatalmi alapjaira és legitimációs problémáira (Gupta, 2005). Másodsorú Tajvan geostratégiai szempontból is kiemelkedő jelentőségű, mivel a „első szigetlánc” középpontjában helyezkedik el. Ez stratégiai fajtópontta teszi Kína számára, hiszen az elzárás vagy éppen a bekerítésből való kitörés egyik legfontosabb ugródeszkáját jelentheti (Lee–Schreer, 2013). Harmadszor az USA részleges elköteleződése miatt Tajvan az amerikai szövetségi struktúra egyfajta törésvonalává is válhat. Egy esetleges tajvani konfrontáció kihívást jelentene a „kerékagy és küllők” rendszer stabilitására nézve, márpedig az kapcsolja össze az USA ázsiai szövetségeit és partnereit, s erősíti az amerikai jelenlétet a térségben.

2022–23-ban Kína évtizedek óta nem látott mértékű erődemonstrációkat folytatott a Tajvani-szorosban, többnapos hadgyakorlat keretében. Ennek során Tajvan közelében hat előzetesen kijelölt – majd az utolsó pillanatban hozzáadott hetedik – zónában tartott éleslövészettel együtt járó műveleteket a kínai haderő légiereje, hadászati rakétaerői, haditengerészete és szárazföldi hadereje. Az első tájékoztatás alapján a hadgyakorlat helyi idő szerint augusztus 4-én éjféltől augusztus 7-én éjfélig tartott, és a kínai hatóságok nem javasolták (Xinhua, 2022), hogy a nemzetközi hajó- és repülőfoglalom ez idő alatt áthaladjon a kijelölt területeken. A lépés az amerikai képviselőház elnökének, Nancy Pelosinak a tajvani látogatására adott válaszreakció volt Peking részéről (Mészáros, 2022).

Az erődemonstráció kapcsán a hazai és a nemzetközi sajtóban egyaránt felmerült annak lehetősége, hogy a hadgyakorlat egy közelgő inváziót vetít előre (HVG, 2022; Yang, 2022). Ezt első ránézésre alátámasztani látszik, hogy a kínai katonai erőfölény Tajvannal szemben jelentős. Azonban a legtöbb elemzés arra a következtetésre jutott, hogy jelen körülmények között egy kínai invázió még jelentős veszteségekkel és kockázatokkal járna az ázsiai állam számára, így feltételezhetően egyelőre nem tűnik vonzó lehetőségnek (Easton, 2021; Bartók, 2022). Egyrészt történelmi léptékű inváziós erőt kellene összeállítani és mozgósítani, amelynek logisztikai támogatása hatalmas vállalkozást jelentene nemcsak a fegyveres erőkre nézve, de összkormányzati és osztársadalmi szempontból is. Másrészt egy inváziós kontingens meglehetősen sérülékeny célpontot jelent, és ha Tajvan nem is ambicionálhat olyan műveleti célokat, hogy ezt a csoportosítást megállítsa, a kínai A2/AD-hez hasonló, hajó elleni cirkálórakéta-eszközparkkal, mellyel Tajvan rendelkezik, komoly károkat lehetne okozni a kínai partraszállító erőknek. Ennek esélye jelentős veszteségkalkulációt jelent a pekingi vezetés számára. Sokkal kecsgetőbb stratégiának tűnhet Tajvan más eszközökkel elérendő térdre kényszerítése, legyen szó információs hadviselésről, tengeri blokádról vagy gazdasági nyomásgyakorlásról, ezek azonban kevésbé valószínűsíthetik egy olyan konvencionális katonai eszkaláció lehetőségét, amely klasszikus háborús konfliktusba sodorná Kínát és az Egyesült Államokat.

A három említett közül talán a legproblémásabb a Kelet-kínai-tenger jelentette kitörési irány. Kína itt nem rendelkezik előretolt jelenléttel, mint a Dél-kínai-tengeren, van

azonban egy fontos szigetvitája a Senkaku/Diaoyu-szigetek hovatarozásáról. Kínának nem csupán területi igényei miatt jelenthet központi kérdést a szigetcsoport, de annak stratégiai elhelyezkedése egy Tajvannal kapcsolatos konfliktus esetén is kritikusan tekinthető. Kína számára egy tajvani konfliktus során nyitott kérdés volna az amerikai közbeavatkozás, ez azonban a legkézenfekvőbbben az USA Japánban és a Csendes-óceánon található támaszpontjai felől lenne várható. A Senkaku-szigetek elhelyezkedése megfelelő lehet ahhoz, hogy egy előretolt kínai katonai jelenlét akadályozni tudja egy esetleges amerikai támogatás célba juttatását Tajvan területére vagy közvetlen körzetébe (Santoro–Cossa, 2023). 2014-ben a japán sajtó beszámolt egy állítólag a kínai katonai felső vezetés köréből kiszivárgott elemzésről, amely úgy értékelte, hogy a Senkaku-szigetek elfoglalása szükséges előfeltétele egy sikeres Tajvan elleni invázióknak. A dokumentumot nem sikerült hitelesíteni, és a kínai fél értelemszerűen tagadta valós mivoltát, a japán biztonságpolitikai diskurzusba azonban bekerült ez a félelempercepció, így ma már az elérhető japán nyelvű szakmai elemzéseknek visszatérő motívuma, hogy egy esetleges Tajvan elleni invázió előkészítő lépéseként számolnak a Senkaku-szigetek elfoglalásával, bár az idősíkok elemzésenként változnak (樋口讓次, 2021).

Röviden a „*fait accompli*” logikáról: a kínai szigetvitákban és feszültségócokban érintett felek részéről visszatérő fenyegetettségpercepció elem, hogy attól tartanak, a status quo megváltoztatása kínai részről olyan hirtelen történik majd, hogy a politikai reakció előtt Kína stabil jelenlétet képes kialakítani az egyes szigeteken és más szárazulatokon. Amerikai, japán és tajvani elemzők attól tartanak, hogy ebben az esetben a nemzetközi közösséget „kész helyzet” elé állítva Kína elejét tudná venni a negatív következményeknek, ezért a szerzők a legtöbbször valamilyen ellenintézkedés igényét fogalmazzák meg a „*fait accompli*” helyzet megakadályozására (Ministry of Foreign Affairs of Japan, é. n.).

ÖSSZEGZÉS

Kelet-Ázsia kulcsfontosságú gazdasági és geostratégiai csomóponttá vált a globális színtéren. A globális termelés komoly részarányával és a világ népességének számottevő részével a régióknak óriási a jelentősége. Kína és Japán a legnagyobb gazdaságok közé tartozik, míg Dél-Korea és Tajvan a technológiai fejlődésben is élen jár.

Északkelet- és Délkelet-Ázsia azonban a regionális és globális nagyhatalmi érdekekhez kapcsolódó feszültségeket is rejt magában. A Koreai-félsziget megosztottsága és Észak-Korea tömegpusztítófegyver-programja jelentős kihívást jelent. Hasonlóképpen a tengeri területi viták és a Tajvani-szoros válságai is konfliktusokat gerjesztenek a régióban.

Kína növekvő befolyása, különösen a Dél-kínai-tengeren tett lépései révén, tovább erősíti a regionális feszültségeket. Különös aggodalomra ad okot a Kína és Tajvan közötti politikai és katonai feszültségek fokozódása. Ez a dinamika tovább eszkalálódhat, különösen Kína magabiztos lépései és Tajvan stratégiai fontossága miatt.

Kína és az USA kapcsolata gazdasági konfliktusokkal terhes, beleértve a kereskedelmi háborúkat és a szankciókat. Emellett az ideológiai különbségek és a geostratégiai konfliktusok fokozzák az eskaláció kockázatát. Az „éles hatalom” kifejezéssel leírt törekvések súlyosbítják e helyzetet, mivel a konfliktusok az egymással versengő politikai rendszerekből és értékekből erednek.

Kína expanzív fellépése a Dél-kínai-tengeren és a Tajvani-szorosban fokozza a feszültségeket. A „fait accompli” logikája tovább bonyolítja a helyzetet, és nem szándékolt eskalációhoz vezethet.

A tajvani konfliktus különösen aggasztó, mivel Kína katonai erőt demonstrál, Tajvan pedig sebezhetővé válik. A Senkaku-szigetek szerepe a bonyolultság újabb rétegét adja, ami az USA lehetséges beavatkozását vonzza. A Kína által alkalmazott „fait accompli” stratégia lehetősége fokozza az eskalációtól való félelmet, kiemelve a helyzet bizonytalan jellegét.

Végjegyzet

- 1 A tanulmányban a kínai, illetve japán szavak leírásánál ezen nyelvek saját latin betűs átírási rendszereit használtam (a kínai esetében a Pinyin, a japán esetében a Hepburnt), illetve a tajvani neveknél a tajvaniak által alkalmazott átírást. Ez az eljárás – bár eltér a magyar akadémiai átírási rendszerektől – megkönnyíti a nemzetközi és adott nyelvre történő visszakonvertálás folyamatát, és az olvasónak segít az egyes forrásoknak és témáknak való utánajárásban.
- 2 Délkelet-Ázsiában ugyanakkor jelen van egy olyan – igaz, más hasonlókhöz képest jóval visszafogottabban intézményesített keretrendszerű – szervezet, amely közösségi egységként tömöríti a régió államait, ez a Délkelet-ázsiai Nemzetek Szövetsége (*Association of Southeast Asian Nations, ASEAN*).
- 3 Quemoy és Matsu szigetcsoportjait az 1950-es években szerezte meg a tajpeji kormányzat.

Ábrajegyzék

1. táblázat: Az Amerikai Egyesült Államok kollektív védelmet érintő bilaterális szerződéseai a csendes-óceáni térségben. Saját szerkesztés.
1. ábra: A Dél-kínai-tengeren zajló sűrű zónás konfrontáció fontosabb eseményeinek idővonalai. Saját szerkesztés.

Felhasznált irodalom

- ANONYMOUS (2021): The Longer Telegram. Toward A New American China Strategy, *Atlantic Council*, <https://www.atlanticcouncil.org/content-series/atlantic-council-strategy-paper-series/the-longer-telegram/> (letöltve: 2024. 04. 05.).
- ASEAN (2022): Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) agreement to enter into force on 1 January 2022, <https://rcepsec.org/> (letöltve: 2024. 04. 05.).
- BARTÓK ANDRÁS (2020): Feszültségócok a csendes-óceáni térségben, in P. SZABÓ SÁNDOR (szerk.): *Lehetőségek és kihívások a magyar–kínai kapcsolatok területén*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 211–226.
- BARTÓK ANDRÁS (2022): Sokan tartanak Kína tajvani inváziójától, megnéztük a foratókönyveket, *Telex.hu*, 2022. 08. 25. DOI: <https://doi.org/10.1055/s-0042-1750490>
- BOWN, CHAD P. – KOLB, MELINA (2023): Trump’s Trade War Timeline. An Up-to-Date Guide Peterson Institute for International Economics, PIIE, 2023. 12. 31., <https://www.piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/trump-trade-war-china-date-guide> (letöltve: 2024. 04. 05.).

- BUZAN, BARRY – WAEVER, OLE (2003): *Regions and Powers. The Structure of International Security*, Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511491252>
- CRONIN, PATRICK M. (2015): The United States, China, and Cooperation in the South China Sea, in HUANG, JING – BILLO, ANDREW (szerk.): *Territorial Disputes in the South China Sea. Navigating Rough Waters*, New York, Springer, 149–163. DOI: https://doi.org/10.1057/9781137463685_9
- EASTON, IAN (2021): Why a Taiwan Invasion Would Look Nothing Like D-Day, *The Diplomat*, 2021. 05. 26., <https://thediplomat.com/2021/05/why-a-taiwan-invasion-would-look-nothing-like-d-day/> (letöltve: 2024. 04. 05.).
- FARRELL, HENRY – NEWMAN, ABRAHAM L. (2019): Weaponized Interdependence. How Global Economic Networks Shape State Coercion, *International Security*, 44 (1), 42–79. DOI: https://doi.org/10.1162/isec_a_00351
- FINANCIAL TIMES (2021): US accuses China of masterminding cyber attacks worldwide, *Financial Times*, 2021. 07. 19., <https://www.ft.com/content/54803790-ac33-4616-a0b5-7c39e3ea0b29> (letöltve: 2024. 04. 05.).
- GALLAGHER, MARY E. (2002): „Reform and openness”. Why China’s economic reforms have delayed democracy”, *World Politics*, 54 (3), 338–372. DOI: <https://doi.org/10.1353/wp.2002.0009>
- GOODMAN, MATTHEW P. (2019): *Beyond the Brink. Escalation and Conflict in US-China Economic Relations*, Washington, D.C., Center for Strategic & International Studies.
- GOVERNMENT OF THE PEOPLE’S REPUBLIC OF CHINA (1958): *PRC Declaration of the Government of the PRC on China’s Territorial Sea 1958*, <https://www.documentcloud.org/documents/1341822-declaration-of-the-government-of-the-prc-on> (letöltve: 2024. 04. 05.).
- GUPTA, SONIKA (2005): „Chinese strategies for resolution of the Taiwan and South China Sea disputes”, *International Studies*, 42 (3–4), 247–264. DOI: <https://doi.org/10.1177/002088170504200304>
- HÁDA BÉLA (2014): A délkelet-ázsiai szubkomplexum, in HÁDA BÉLA – TÁLAS PÉTER (szerk.): *Regionális biztonsági tanulmányok*, Budapest, Nemzeti Közszerkesztési Intézet, 157–163.
- HVG (2022): Tajvan szerint Kína a sziget invázióját készíti elő a hadgyakorlással, https://hvg.hu/vilag/20220809_tajvan_kina_hadgyakorlat_invacio_haboru (letöltve: 2024. 04. 05.).
- IISS (1995): *The Military Balance 1995*, London, International Institute of Strategic Studies.
- INSTITUTE FOR INTERNATIONAL LAW AND JUSTICE (2019): *Trans-Pacific Partnership (CPTPP) – Consolidated Version*, <https://www.iilj.org/wp-content/uploads/2019/05/CPTPP-consolidated.pdf> (letöltve: 2024. 04. 05.).

- IRWIN-HUNT, ALEX (2021): In charts. Asia's manufacturing dominance, *Financial Times*, <https://www.ft.com/content/2b0c172b-2de9-4011-bf40-f4242f4673cc> (letöltve: 2024. 04. 05.).
- KENNAN, GEORGE F. (1960): The Sources of Soviet Conduct by "X", in DALLIN, ALEXANDER (szerk.): *Soviet Conduct in World Affairs*, New York, Columbia University Press, 244–261. DOI: <https://doi.org/10.7312/dall92896-013>
- KIM, SAMUEL S. (2014): The Evolving Asian System. Three Transformations, in SHAMBAUGH, DAVID – YAHUDA, MICHAEL (szerk.): *International Relations of Asia*, Rowman & Littlefield, 35–56.
- KIREEVA, ANNA (2016): Great Powers and Power Dynamics in East Asia, *International Trends*, 2 (2), 113–118.
- KNK KÜLÜGYMINISZTERIUMA (2022): *Foreign Ministry Spokesperson Wang Wenbin's Regular Press Conference on February 28, 2022*, https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/202202/t20220228_10646378.html (letöltve: 2024. 04. 05.).
- LEE, SHERYN – SCHREER, BENJAMIN (2013): The Taiwan Strait: Still Dangerous, *Survival*, 55 (3), 55–62. DOI: <https://doi.org/10.1080/00396338.2013.802850>
- MAGCAMIT, MICHAEL I. – TAN, ALEXANDER C. (2016): East and South China Seas Maritime Dispute Resolution and Escalation. Two Sides of the Same Coin?, *Journal of Asian Security and International Affairs*, 3 (2), 113–134. DOI: <https://doi.org/10.1177/2347797016645450>
- MASTERS, JONATHAN (2019): Sea power. The US Navy and foreign policy, *Council on Foreign Relations*, 2019. 08. 19., <https://www.cfr.org/backgrounder/sea-power-us-navy-and-foreign-policy> (letöltve: 2024. 04. 05.).
- MATURA TAMÁS (2014): Az északkelet-ázsiai biztonsági szubkomplexum, in HÁDA BÉLA – TÁLAS PÉTER (szerk.): *Regionális biztonsági tanulmányok*, Budapest, Nemzeti Közszerkesztési Intézet, 139–156.
- MCMILLAN, SUSAN M. (1997): Interdependence and Conflict, *Mershon International Studies Review*, 41 (1), 33–58. DOI: <https://doi.org/10.2307/222802>
- MEARSHEIMER, JOHN J. (2001): *The Tragedy of Great Power Politics*, New York – London, Norton.
- MÉSZÁROS R. TAMÁS (2022): Peking huszonhat éve nem látott tengeri erődemonstrációt lengetett be Pelosi tajvani útja után, *Telex.hu*, 2022. 08. 03., <https://telex.hu/kulfold/2022/08/03/nancy-pelosi-kina-kinai-kommunista-part-tajvan-tajpej-egyesult-allamok-hadsereg-haditengereszet-valsag> (letöltve: 2024. 04. 05.).
- MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF JAPAN (é. n.): The Senkaku islands – Seeking Maritime Peace based on the Rule of Law, not force or coercion, https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/senkaku/pdfs/senkaku_pamphlet.pdf (letöltve: 2024. 04. 05.).
- NAVARRO, PETER (2006): *The Coming China Wars. Where They Will Be Fought and How They Will Be Won*, London, Financial Times Press.

- NAVARRO, PETER – AUTRY, GREG (2011): *Death by China. Confronting the Dragon. A Global Call to Action*, New Jersey, Pearson Prentice Hall.
- PERLOTH, NICOLE (2021): How China Transformed Into a Prime Cyber Threat to the U.S, *The New York Times*, 2021. 07. 19., <https://www.nytimes.com/2021/07/19/technology/china-hacking-us.html> (letöltve: 2024. 04. 05.).
- SANTORO, DAVID – COSSA, RALPH (2023): The World After Taiwan’s Fall In, *Pacific Forum: Issues and Insights*, 23 (2), <https://pacforum.org/publications/issues-insights-vol-23-sr2-the-world-after-taiwans-fall/> (letöltve: 2024. 04. 05.).
- SZ. N. (2021): 第1回 政策シミュレーションの成果概要. 日本戦略研究フォーラム. [SZ. N. (2021): *Az egyes számú politikai szimuláció eredményeinek összefoglalása. Japán Stratégiai Tanulmányok Fóruma.*]
- TAN, SEE SENG – ACHARYA, AMITAV (szerk.) (2004): *Asia-Pacific Security Cooperation. National Interests and Regional Order*, Armonk, Sharpe.
- THE WHITE HOUSE (2021): *Joint Statement from Quad Leaders*, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/24/joint-statement-from-quad-leaders/> (letöltve: 2024. 04. 05.).
- TIRKEY, AARSHI (2020): Uncharted Territory. Emerging world order post Covid19, *Orfonline.org*, <https://www.orfonline.org/research/uncharted-territory-68448> (letöltve: 2024. 04. 05.).
- TURCSÁNYI, RICHARD Q. (2018): *Chinese Assertiveness in the South China Sea. Power Sources, Domestic Politics, and Reactive Foreign Policy*, Cham, Springer. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-67648-7>
- WALKER, CHRISTOPHER – LUDWIG, JESSICA (2017): The Meaning of Sharp Power. How Authoritarian States Project Influence, *Foreign Affairs*, 2017. 11. 16., <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2017-11-16/meaning-sharp-power> (letöltve: 2024. 04. 05.).
- WALKER, CHRISTOPHER – LUDWIG, JESSICA (2021): The Long Arm of the Strongman. How China and Russia Use Sharp Power to Threaten Democracies, *Foreign Affairs*, 2021. 05. 12., <https://www.foreignaffairs.com/china/long-arm-strongman> (letöltve: 2024. 04. 05.).
- WORK, J. D. (2021): China flaunts its offensive cyber power, *War on the Rocks*, 2021. 10. 22., <https://warontherocks.com/2021/10/china-flaunts-its-offensive-cyber-power/> (letöltve: 2024. 04. 05.).
- WORLDOMETERS (2024): Eastern Asia Population Worldometer, <https://www.worldometers.info/world-population/eastern-asia-population/#:~:text=Eastern%20Asia%20population%20is%20equivalent,among%20subregions%20ranked%20by%20Population> (letöltve: 2024. 04. 05.).

- WU, CHARLES CHONG-HAN (2019): Why do states hedge in East Asia? An empirical study on hedging, *Asian Perspective*, 43 (3), 557–584. DOI: <https://doi.org/10.1353/apr.2019.0017>
- XINHUA (2022): Notice authorized to be released by Xinhua News Agency, 2022. 08. 02., <https://english.news.cn/20220802/913b020aaabf4e449223b6c88b956d25/c.html> (letöltve: 2024. 04. 05.).
- YANG, WILLIAM (2022): Taiwan’s top diplomat. China revealing invasion plan, *DW.com*, 2022. 09. 01., <https://www.dw.com/en/china-revealing-its-plan-for-taiwan-invasion-islands-foreign-minister-says/a-62988550> (letöltve: 2024. 04. 05.).
- YOSHIHARA, TOSHI (2012): China’s vision of its seascape. The first island chain and Chinese seapower, *Asian Politics & Policy* 4 (3), 293–314. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1943-0787.2012.01349.x>
- ZHANG, KETIAN (2019): Cautious Bully. Reputation, Resolve, and Beijing’s Use of Coercion in the South China Sea, *International Security* 44 (1), 117–159. DOI: https://doi.org/10.1162/isec_a_00354
- 新浪军事 (2017): 我军用两招打破美军优势 已从突破岛链转为控制岛链 [SINA KATONAI ÜGYEK/ELEMZÉSEK (2017): Kína hadereje két ponton töri meg az amerikai fölényt, a szigetlánc áttörése után áttér annak ellenőrzésére], *Mil.news.sina.com.cn*, <https://mil.news.sina.com.cn/jssd/2017-05-02/doc-ifyetwtf9576062.shtml> (letöltve: 2024. 04. 05.).
- 樋口譲次 (2021): 切迫する中国の台湾武力統一 米国の対台湾「曖昧戦略」が危機を誘発する. 本安全保障戦略研究所 [HIGUCHI RYOJI (2021): Tajvan közelgő katonai újraegyesítése Kína által: Az Egyesült Államok Tajvannal kapcsolatos „stratégiai kétértelműség stratégiájából” fakadó válság, Japán Stratégiai Tanulmányok Intézete.]

Regional security issues of East Asia and Escalatory Problems

ABSTRACT

The study examines the evolving dynamics of East Asia as a critical economic and geostrategic centre of the global region. In addition to its economic strength and demographic importance, the region is grappling with emerging tensions fuelled by regional and global superpower interests.

The study explores the relationship between China and the US, which is characterised by economic conflicts, ideological differences and geostrategic tensions. It introduces the notion of 'sharp power' and the exacerbating impact of conflicts arising from competing political systems and values, and describes the escalatory risks of geostrategic conflicts, especially maritime disputes, and China's 'fait accompli' strategy, which complicate the situation and give rise to fears of unintended escalation. It pays particular attention to the conflict in Taiwan, where China's military demonstrations and Taiwan's vulnerability are a source of concern, exacerbated by the role of the Senkaku Islands and the possibility of US intervention.

KEYWORDS: East Asia, security, China, Taiwan, grey-zone confrontation

BARTÓK ANDRÁS | A Nemzeti Közszolgálati Egyetem Nemzetközi Kapcsolatok és Diplomácia tanszékének oktatója, a hadtudományok doktora, Kelet-Ázsia-szakértő. Kutatási területei: biztonságpolitika, Kelet-Ázsia nemzetközi kapcsolatai, japán, kínai, koreai és tajvani védelempolitika.



**MAGYAR MÁLTAI
SZERETETSZOLGÁLAT**
NEMZETKÖZI SEGÉLYEZÉS

Afrika nyomornegyedeiben a mai napig a **tiszta, egészséges ivóvízhez való hozzájutás** jelenti a legnagyobb egészségügyi kockázatot.

A Magyar Máltai Szeretetszolgálat 2012-ben, Mombasa egyik legnagyobb nyomornegyedében épített szanitációs központját felújítja, hogy a közvetten 5000 embernek illemhelyeket, zuhanyzókat és tiszta vízvételi lehetőséget nyújtó létesítmény ismét maximálisan tudja kiszolgálni a helyiek igényét, javítva ezzel a közösség általános egészségi állapotát, különös tekintettel a gyermekekre és anyákra.

**Legyen részese
Ön is munkánknak!
Adománya
életeken változtat!**

adomanyozz.hu
hogy a holnap jobb legyen

nemzetkozi.maltai.hu



CSICSMANN LÁSZLÓ

Fejlesztéspolitika a Közel-Keleten az átalakuló világrend és a regionális konfliktusok tükrében

TANULMÁNY

DOI: 10.56699/MT.2024.2.8

ABSZTRAKT

A tágabb Közel-Kelet államainak sokszínűségét mutatja, hogy nemcsak rászorulói a fejlesztési segélyeknek, hanem néhány ország globális szinten is megjelenik támogatásokkal. A közel-keleti térségben a négy globális szereplő mellett regionális hatalmak is részt vállalnak a térség gyenge államainak aktív fejlesztésében. Miközben a szakirodalom a kisebb donorokat általában úgy tünteti fel, hogy azok inkább figyelembe veszik a támogatásban részesülő államok igényeit, addig a Közel-Keleten mind a globális, mind a regionális szereplők a saját érdekeiket és a régióról kialakított elképzeléseiket figyelembe véve alakítják politikájukat. Ennek legszemléletesebb példája a szíriai válság és az Aszad-rezsim által 2017-ben meghirdetett rekonstrukció. Szíriában a regionális és globális szereplők érdekei megakadályozzák az egységes, országos szintű fejlesztéspolitikát. A fejlesztéspolitika további célországai között a jemeni, a líbiai és a palesztin konfliktus említhető.

KULCSSZAVAK: Közel-Kelet és Észak-Afrika, gyenge államok, Szíria, GCC-államok

A nemzetközi segélyezés rendszere jelentős átalakuláson ment át a második világháborútól napjainkig (Gülseven, 2020). A szakirodalom szerint a nemzetközi fejlesztési együttműködési rezsim fejlődésének öt szakaszát különböztetjük meg (Beletskaya, 2022: 1390–1391). Az első közvetlenül a második világháborút követő időszakra, az újjáépítés korszakára tehető, amelynek fontos eleme Európa újjáépítése volt. Ennek egyik legfőbb eszköze Nyugat-Európában a Marshall-segély volt. A második sza-

kasz a rezsím intézményesülésével kapcsolatos, amelynek lényegi eleme a fejlett államokat tömörítő OECD-n belül a DAC (*Development Assistance Committee*, Fejlesztési Segélyezés Bizottsága) létrejötte volt 1961-ben. A DAC jelenleg harminckét tagot számlál, és további számos részt vevő országot. Utóbbival kapcsolatban az általunk vizsgált térség szempontjából is érdekes fejlemények említhetők. A harmadik szakaszt már a hidegháború végével kezdődő úgynevezett új világrend korszaka fémjelezte, amelynek keretében a szegénység felszámolása került előtérbe. Majd nagy lépést jelentett 2000-ben (negyedik szakasz) az ENSZ millenniumi fejlesztési céljainak elfogadása, végül 2015-ben a 2030-ig tartó időszakra vonatkozóan a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos tizenhét cél megfogalmazása.

A szakirodalom szerint a hivatalos fejlesztési segélyezést (*Official Development Assistance*), amelynek célja elsődlegesen a gazdasági fejlődés előmozdítása egy alacsonyabb jövedelmű országban, meg kell különböztetni a tágabb értelemben vett fogalomtól, amely a visszafizetendő hiteleken túlmenően a katonai segélyeket is magában foglalja (Bindra, 2018). A szakirodalom ez utóbbit általában nem tartja a hivatalos fejlesztési segély részének. A donorok közt nagyobb és kisebb donorokat különböztetünk meg. Míg előbbiek általában valamilyen tágabb külpolitikai cél mentén valósítják meg tevékenységüket, addig az úgynevezett kisebb donorok cselekedeteire kevésbé a tágabb külpolitikai célok jellemzőek. A közel-keleti kisebb donorok azonban a nemzetközi trendtől eltérően viselkednek.

A tágabb Közel-Kelet államainak sokszínűségét mutatja, hogy nemcsak rászoruló a fejlesztési segélyeknek, hanem néhány ország globális szinten is megjelenik támogatásokkal. A közel-keleti térségben a négy globális szereplő mellett regionális hatalmak is részt vállalnak a térség gyenge államainak aktív fejlesztésében.

AZ ARAB TAVASZ ÉS A GYENGE ÁLLAMOK

Miként a nemzetközi fejlesztési segélyezés, úgy a jelen tanulmány tárgyát képező közel-keleti térség is jelentős átalakuláson ment keresztül az utóbbi időben. A térségben a 2010-es évek elején több szinten is a mai napig le nem zárult politikai transzformációs folyamat indult el. A legszó lokális szinten közkeletű nevén az arab tavasz eseményei politikai válságot generáltak, amely véget vetett az úgynevezett autoritárius stabilitásnak. Az arab tavasz eseményei, tüntetései különféle hullámokban jelentkeztek. Elsőként a nyersanyagokban szegény köztársaságokban kezdődtek el, és az íratlan társadalmi szerződés felbomlását is magukkal hozták. Később a járadékgazdaságként leírható néhány köztársaságban is a rezsím stabilitását megkérdőjelező megmozdulásokra került sor. Az úgynevezett arab tavasz eseménysorozatának okai mögött bizonyos hasonlóságokat fedezhetünk fel (például a fiatal generáció munkanélkülisége, politikai elégedetlenség), ugyanakkor az érintett politikai rendszerek jelentős mértékben különböznek az intéz-

ményesültség foka és különféle szempontok alapján. Mindezt azért fontos megemlíteni, mert a szakirodalom arra mutat rá, hogy a kiinduló feltételek, az adott politikai rendszer milyensége jelentős mértékben meghatározza az átmenet folyamatát, kimenetelét. A monarchikus rendszerek közül a járadékgazdaságok bizonyultak a legstabilabbnak, a nyersanyagban szegény monarchiák pedig sérülékenyebbek (például Jordánia, Marokkó). A térségben egyetlen demokratikus átmenetnek lehettünk szemtanúi, Tunéziában, ahol azonban a konszolidáció sikertelen volt, és a többi köztársasághoz hasonlóan neoautoritárius rezsim jött létre. 2019-ben a tüntetések újabb hulláma következtében a hosszú ideje hatalmon lévő elnökök távozásra kényszerültek. Algériában Buteflika elnök menesztését követően a fegyveres erők által diktált átmenet kezdődött, Szudánban pedig Bászir elnök leváltása után, a hatalommegosztás kudarcba fulladása következtében polgárháborús helyzet fejlődött ki. A 2010–2011 fordulóján kezdődött politikai átrendezés folyamata napjainkban sem zárult le, hiszen egy hosszabb folyamat keretébe illeszthető (Csicsmann, 2019).

A Közel-Kelet néhány államában úgynevezett államvákuum (*state vacuum*) alakult ki. E jelenséget megkülönböztetjük az elsősorban a szubszaharai Afrikában jellemző bukott államiság (*failed state*) fogalmától. Az államvákuum vagy gyenge állam azoknak az országoknak a sajátossága, amelyekben a rezsim csak részben képes kontrollálni az ország területét, ugyanis az erőszakmonopólium kérdésében nem állami (a Katáib Hezbollah Irakban) vagy félállami szereplőkkel (a Hezbollah Libanonban) kell osztoznia, amelyek képesek egy önálló szociális ellátórendszer fenntartására, és gyakran külső hatalmak támogatását élvezik. A gyenge államok nem az arab tavasz következtében alakultak ki, hanem a tüntetéshullám a fennálló, törekeny egyensúlyon alapuló politikai rezsimet destabilizálta. Irakban, Szíriában, Jemenben és Líbiában beszélhetünk a fenti jelenségről, amely értelemszerűen mind a regionális, mind a globális hatalmak befolyásszerzésének a terepe (Gaub, 2017).

A térségben regionális és globális szinten is átalakulás figyelhető meg, amely a fejlesztéspolitikai elképzelésekben és a térségről alkotott vízióval összefüggésben is jelentkezik. A tágabb Közel-Keletet a nagyhatalmak által leginkább befolyásolt térségnek (*the most penetrated region*) tartjuk, ami annyit jelent, hogy a globális szereplők úgy viselkednek, mintha a térség szerves alkotóelemei lennének. A globális szereplők közül négy hatalomnak van meghatározó súlya a MENA-térségben (*Middle East and North Africa*): az Egyesült Államoknak, az Európai Uniónak, Oroszországnak és Kínának. A szakirodalom nyomán „kompetitív multipoláris” rendszerként írható le a térség (Kausch, 2014). A regionális szereplők közül négy hatalom verseng a regionális hegemon pozícióért, amelyet jelenleg egyiknek sem sikerül elérnie: Szaúd-Arábia, Irán, Izrael és Törökország (Kamrava, 2018). Esetenként – definíciótól függően – Egyiptomot és az Egyesült Arab Emírségeket is azon államok közé szokták sorolni, amelyeknek van regionális súlyuk. A tanulmány szempontjából mindez azt jelenti, hogy az említett szereplők vízióját és fejlesztéspolitikai elképzeléseit, gyakorlatát érdemes elemezni.

A 2020 ÉS 2023 KÖZÖTTI NORMALIZÁCIÓ ÉS KUDARCA

2020. szeptember 20-ától, vagyis az Ábrahám-egyezmények első körének aláírásától egészen a Hamász 2023. október 7-i merényletéig a térségben páratlan normalizációs folyamatnak lehettünk szemtanúi, amely javarészt Washington regionális elképzelései szerint zajlott (Bakir, 2022). Az Egyesült Államok által vizionált közel-keleti biztonsági architektúra (*Middle East Security Architecture, MESA*) arra a feltételezésre épült, hogy Izraelt nem fenyegeti egzisztenciális veszély a térségben, katonai szupremáciával rendelkezik, és az Ábrahám-egyezmények keretében Washington szövetségesi együttműködnek. Ebben a koncepcióban Irán katonai elrettentése, illetve a vele szemben bevezetett kiterjedt gazdasági szankciók jelentették az Egyesült Államok külpolitikájának sarokkövét. Washington – és tegyük hozzá, Izrael – számára kulcsfontosságú eleme a stratégiának a szaúdi–izraeli kiegyezés elérése, és az erről folyó tárgyalásokat éppen a Hamász október 7-i terrortámadása vágta ketté.

Az Ábrahám-egyezményeket négy arab állam (Bahrein, az Egyesült Arab Emírségek, Marokkó és Szudán) írta alá bilaterálisan a zsidó állammal. Ezzel – az egyiptomi és jordán békeszerződéssel, valamint a Palesztin Nemzeti Hatósággal – hétre nőtt azon országok/entitások száma, amelyek elismerik Izraelt. Az Ábrahám-egyezmények nemcsak politikai, hanem gazdasági értelemben is elmélyültek, ez különösen igaz az Egyesült Arab Emírségekre, amellyel Izrael 2023 áprilisában szabadkereskedelmi megállapodást is kötött.

Kína Washingtontól eltérően olyan közel-keleti térségben érdekelt, amely – többek között – integrálja Iránt is. Peking erőfeszítéseinek egyik eredménye, hogy Irán 2023-ban csatlakozott a Sanghaji Együttműködési Szervezethez, majd 2024 elején az Egyesült Arab Emírségek, Egyiptom, Etiópia és Szaúd-Arábia mellett tagjává vált a BRICS-nek is. Ráadásul 2023 márciusában Peking közvetítésével került sor az iráni–szaúdi közeledésre, amelynek keretében a rivális államok helyreállították a 2016-ban különféle okok miatt megszakadt diplomáciai kapcsolatokat (Mubarak, 2023).

A Biden-adminisztráció ígéretet tett, hogy egy újabb nukleáris megállapodás elérése végett felújítják a tárgyalásokat Iránnal, azonban sem a regionális, sem a globális folyamatok nem kedveztek ennek. A 2023. október 7-én kezdődött eskalációs folyamatok miatt az amerikai elnökválasztásig hátralévő időre biztosan nem prognosztizálható újabb tárgyalássorozat.

Washington számára fontos volt Törökország és Izrael közeledése is, valamint az izraeli–libanoni közvetett határegyeztetés, amely elméleti síkon lehetővé tette a kelet-mediterráneumi energiakészletek szélesebb kiaknázását. Emellett Ankara Szaúd-Arábiával is normalizálta viszonyát, valamint a normalizáció részeként véget ért a 2017 óta tartó katari válság is, amely megosztotta a GCC (*Gulf Cooperation Council* = Öböl Mentí Együttműködési Tanács) szervezetét.

Ám a normalizáció csak részben érezte hatását az úgynevezett gyenge államokban megjelenő proxykonfliktusokban. Kétségtelen, hogy bizonyos polgárháborús helyzetek-

ben alábbhagyott a fegyveres konfliktus intenzitása, azonban ez korántsem jelenti a politikai és társadalmi feszültségek végét. Jemenben 2022 áprilisában Szaúd-Arábia a húsz lázadókat tömörítő Anszár Alláh szervezettel hat hónapos tűzszünetről állapodott meg. A húsz lázadók azonban ezt a saját győzelmüként értelmezték, és kihasználva a lehetőséget folytatták a harcokat az országban, aminek következtében mind területileg, mind gazdaságilag gyarapodtak. Szíria 2023-ban ismételten teljes jogú tagjává vált az Arab Államok Ligájának, de ez nem jelenti azt, hogy az országban jelentkező törésvonalak, fegyveres konfliktusok megszűntek volna. Szíria a szintetikus drogok (például Captagon) legnagyobb termelőjévé vált, ami komoly problémákat okoz a szomszédos államoknak, különösen Jordániának, amely nem egy alkalommal bombázásokat hajtott végre szomszédja területén.

A 2023. október 7-én Izraelt ért terrortámadás következtében a térségben ismételten eskalációs folyamatok kezdődtek. Miközben a normalizáció a korábbiaknál kedvezőbb feltételeket teremtett a fejlesztési segélyezésnek, addig az eskaláció kedvezőtlenebb tendenciákat jelent. A tanulmány a továbbiakban bemutatja a regionális szereplők, valamint a térség szempontjából fontos globális aktorok fejlesztési politikáját, majd végezetül Szíria esetén keresztül mutatja be, hogy a geopolitikai rivalizálás mennyiben akadályozza a fejlesztési segélyezést.

A REGIONÁLIS HATALMAK ÉS A NEMZETKÖZI FEJLESZTÉS

A térség államai közül mindenekelőtt a GCC országai rendelkeznek olyan pénzügyi erőforrásokkal, amelyeket regionális fejlesztésre lehet fordítani. A szakirodalom a donor államoknak általában két csoportját különbözteti meg: a nagyhatalmakat, amelyek gyakran valamilyen politikai és gazdasági érdek mentén alakítják ki politikájukat, és az úgynevezett kis donor országokat, amelyek a támogatandó érdekeit veszik figyelembe. A kettő között találjuk az arab olajmonarchiákat, amelyek inkább a nemzeti érdekeiket követik, és regionális elképzeléseiket próbálják megvalósítani (Dandashly–Kourtelis, 2023).

A 2010–2011 fordulóján kezdődött tüntetэшullám – az arab tavasz –, majd az azt követő politikai átalakulás a befolyásgyakorlás újfajta lehetőségét teremtette meg a regionális szereplők számára. Szaúd-Arábia, Bahrein és az Egyesült Arab Emírségek az iszlamista csoportok ellen cselekedtek a térségben, míg Katar és Törökország – többek között – az egyiptomi Muszlim Testvériség legfőbb támogatója. Az előbbi államok olyan politikai csoportosulásokat támogattak, amelyek markánsan léptek fel az iszlamista politikai mozgalmakkal szemben. 2013-ban került sor Egyiptomban Mohamed Morszi elnök leváltására és a Muszlim Testvériség betiltására. A közel-keleti államok harmadik csoportja – Omán és Kuvait – azonban semleges állásponton van a fenti kérdésekben, és ennek megfelelően alakítja fejlesztéspolitikáját (Menshaway–Mabon, 2021).

A regionális hatalmak fejlesztéspolitikai víziója összefüggést mutat a közel-keleti biztonsági és politikai jellegű együttműködésekkel, szövetségekkel (*alignments*). A 2020-as

normalizációig bezáróan három jelentősebb országcsoportot említhetünk ezzel kapcsolatban a tágabb közel-keleti térségben: (1) A Szaúd-Arábia vezette úgynevezett mérsékelt államok csoportját, idesorolva Izrael Államot is; (2) az Irán irányítása alatt álló úgynevezett ellenállás frontját, amely az állami szereplőkön túl félállami és nem állami (például Hezbollah) szereplőkből tevődik össze; (3) a török–katari együttműködést, amely – többek között – az iszlamista mozgalmak támogatásán alapul, és különösen a 2017 és 2021 közötti úgynevezett katari diplomáciai válság idején vált szorosabbá (Amour, 2020). A normalizáció eredményeként azonban a szövetségek háttérbe szorulnak, és az eseti, tranzakcionális jellegű együttműködések szerepe erősödik meg a térségben.

Az OECD DAC honlapján az alábbi államok profilja érhető el: Izrael, Kuvait, Katar, Szaúd-Arábia, Törökország és az Egyesült Arab Emírségek.

1. táblázat: A főbb közel-keleti államok donortevékenysége az OECD DAC alapján

Ország	ODA (millió dollárban, 2022)	ODA (a GNI százalékában, 2022)	A bilaterális támogatások elsődleges célpontja
Izrael	569	0,1	Jordánia
Kuvait	256,3	0,15	Egyiptom
Katar	676,6	0,38	A Nyugati Part és a Gázai övezet
Szaúd-Arábia	6000	0,74	Egyiptom
Törökország	7200	0,79	Szíria
Egyesült Arab Emírségek	1400	0,33	Jemen

Forrás: OECD, 2023

A fenti hivatalos adatok azonban elfednek két fontos sajátosságot, mely jellemző a régióra. A hivatalos ODA-definícióba nem számoljuk bele a katonai segílyt, pedig nem mellékes tény, hogy a térség regionális szereplői reguláris haderőket vagy nem állami fegyveres csoportokat támogatnak a gyenge államokban. Irán élen jár az úgynevezett síita milíciák fegyveres támogatásában, Szaúd-Arábia pedig állami szinten jelentős támogatója – többek között – az egyiptomi hadseregnek.

A másik szempont, amellyel kapcsolatban nincsenek megbízható adatok, hogy a fejlesztési segílyek jelentős hányada nem a hivatalos bankrendszeren keresztül jut el az érintett egyénekhez, közösségekhez, hanem a térségre jellemző *hawala* ('átutalás') informális rendszerén keresztül. Tekintettel arra, hogy a szegényebb sorban lévő közösségek komoly hányada nem fér hozzá a modern bankrendszerhez, a családi hálózatokra épülő hawala helyettesíti a hivatalos pénzügyi csatornákat (Santos, 2016). A hawala különösen a 2001. szeptember 11-i terrortámadást követően került a nemzetközi közösség célkeresztjébe, ugyanis jelentős szerepet töltött be terrorista csoportok finanszírozásában,

így a szabályozása és átláthatósága is napirendre került. A hawala rendszerét azonban előnyben részesítik a segélyszervezetek is, hiszen ezen keresztül egy támogatás is könnyebben eljuttatható a kívánt helyre. A hawala a jelenlegi gázai konfliktussal kapcsolatban is megjelenik a Hamász finanszírozásának egyik csatornájaként, illetve a rászorulók segélyekkel való ellátásával kapcsolatban is.

A fenti hivatalos adatokat említve érdemes kiemelni, hogy valamennyi szóban forgó állam előnyben részesíti a bilaterális szintű fejlesztési segélyt az intézményi, multilaterális csatornákkal szemben. Kuvait esetében például 2021-ben a fejlesztési segélyek 96 százaléka a kétoldalú kapcsolatokon keresztül jutott el az érintett államokba. A GCC-országok az olajbevételek megnövekedésével párhuzamosan jelentek meg donor államként az 1970-es évektől kezdve. Karen Young azonban rámutatott, hogy az olajbevételek növekedésével nem minden esetben növekedtek a fejlesztési segélyek is. A 2003 és 2008 közötti második „olajárrobbanás” időszakában például az olajárak drasztikus emelkedését nem követte a segélypolitika. A GCC-államok jelentős kihívást állítanak a nyugati normák és intézmények elé (Young, 2017). A GCC-országok fejlesztéspolitikájá alapvetően az általuk támogatott rezsim fennmaradását vagy valamelyik nem állami szereplő megerősödését szolgálja, vagyis egyértelműen politikai célokat. 2011 után Szaúd-Arábia és az Egyesült Arab Emírségek a fejlesztéspolitikán keresztül alakította az egyiptomi belpolitikai eseményeket, amennyiben célja volt a Muszlim Testvériség háttérbe szorítása és a fegyveres erők hatalomba való visszatérésének megakadályozása. Szintén 2011 után közvetlenül jelentős erőfeszítéseket tettek az Aszad-rezsim megdöntésére Szíriában, miközben az elmúlt néhány évben éppen Abu-Dzabi lépett a Damaszkusszal való normalizáció élére.

Továbbá a GCC-államok, de Törökország és Izrael úgyszintén a puha hatalom részeként is tekint a fejlesztéspolitikára. Különösen igaz ez az Egyesült Arab Emírségekre, mely az elmúlt években független és aktív külpolitikát folytat, amely messze túlmutat az adott régió határain, és ezen olajmonarchiák globális szerepvállalását mutatja. Szaúd-Arábia és az Egyesült Arab Emírségek 2024 januárjától a BRICS teljes jogú tagja, ahogy a térség két másik állama, Irán és Egyiptom is. Egyébként fejlesztéspolitikai szempontból e két utóbbi állam is említésre méltó, igaz kisebb lehetőségekkel rendelkeznek.

A GLOBÁLIS HATALMAK ÉS A NEMZETKÖZI FEJLESZTÉS

A térségben jelenleg négy olyan globális szereplő tevékenykedik, amelyeknek jól körülhatárolható fejlesztéspolitikai céljaik vannak. Az Egyesült Államok 2024-es költségvetésében a MENA-térségnek nyújtandó fejlesztési segélyre 7,57 milliárd dollárt különítettek el, amely az éves fejlesztési büdzsé 11 százalékát teszi ki (CRS, 2023). Ha történelmi távlatban vizsgáljuk a kérdést, azt látjuk, hogy 1946 óta Washington a MENA-térség fejlesztésére fordította a legnagyobb összeget, azonban az Egyesült Államoknak a térségből való fokozatos visszahúzódása (a posztamerikai Közel-Kelet) ezen a területen is érezteti a hatását, a térség nem prioritás az amerikai külpolitikában. A 2024-es tervek szerint

a támogatás 44 százalékát Izrael, 19-19 százalékát Egyiptom és Jordánia kapja, a maradék 18 százalékon pedig jó néhány állam osztozik (a Nyugati Part és a Gázai övezet, Libanon és Irak emelhető ki). Az amerikai adatok annyiban torzítanak, hogy a katonai segélyeket is tartalmazzák, vagyis nem a klasszikus ODA-definíció mentén értelmezhetők. Izrael mint a térség egyik legfejlettebb gazdasággal rendelkező állama jelenleg katonai asszisztenciát kap Washingtontól, és nem a klasszikus értelemben vett fejlesztési segélyt. Az Egyesült Államok a USAID (*U.S. Agency for International Development*) nevű szervezetten keresztül regionális keretekben is támogat projekteket, amelyek számos esetben a civil társadalom megerősödését vagy a demokratikus reformokat szolgálják.

Az Európai Unió fejlesztéspolitikájának sarokköve a 2004-ben újtárra indított Európai Szomszédságpolitika (*European Neighborhood Policy, ENP*), ami azt is mutatja, hogy Washingtonnal szemben Brüsszel nem kezeli egységesen a térséget. Az ENP keleti partnersége elsősorban a posztsovjjet térségre koncentráll, a Mediterráneum déli medencéjének országaival való együttműködés pedig az észak-afrikai és a közel-keleti térséget helyezi a középpontba. Az ENP világosan rámutat arra a helyzetre, hogy egyfajta geopolitikai függőség/egymásrautaltság alakult ki történelmileg a Mediterráneum medencéjén belül. Az Európai Unió két szerepe között – normatív és reálpolitikai aktor – számos esetben ellentmondást fedezhetünk fel. Ennek legfőbb próbája az arab tavasz volt, amely egyrésztől biztonságpolitikai kihívások sorát eredményezte (a 2015-ös migrációs válság, a radikalizmus jelenségének erősödése), ugyanakkor lehetőséget is teremtett az európai értékek promóciójára (demokráciateremtés, a civil társadalom támogatása). Az ENP, amelynek három pillére van: a gazdasági fejlődés, valamint a biztonsági és a kulturális jellegű kapcsolatok, kétoldalú kapcsolatrendszeren nyugszik, és rendszeres országjelentésekkel ellenőrzi a támogatás feltételeinek teljesülését, amelyet általában a politikai reformok előrehaladásához kötnek. Az Európai Unió az arab tavaszt követően is jelentős szerepet töltött be az autoritárius rezsimok támogatásában (például Jordánia, Marokkó vagy Egyiptom a 2013-as puccsot követően).

Az arab tavasz kirobbanását követően sor került az ENP felülvizsgálatára, amelynek keretében a „*more for more*” stratégia alapján megerősítették a kondicionalitás szerepét. További változás az EU stratégiájában az átfogó megközelítés, vagyis hogy a fenntartható fejlődés, a biztonság és a migráció területei – többek között – nem választhatók el (EU, 2015). A barcelonai folyamat huszadik évfordulóján, 2020 novemberében az ENP ismételt megújítására került sor, ekkor a társulási megállapodásokon keresztül a gazdasági kapcsolatok elmélyítését tűzték ki célként, és a legfontosabb fogalomként a reziliencia jelentkezett (Bodestein–Furness, 2023). Ennek keretében úgynevezett DCFTA- (*Deep and Comprehensive Free Trade Area* = Mély és átfogó szabadkereskedelmi övezet) tárgyalások kezdődtek Marokkóval.

Az OECD adatai szerint az EU 2022-ben 23,1 milliárd dolláros támogatást nyújtott globálisan, ez az előző évhez képest több mint 30 százalékos emelkedést jelent, amely elsősorban az ukrajnai háború kirobbanásával magyarázható. 2021-ben – tehát még az

ukrajnai háborút megelőzően – az EU bilaterális támogatásaiban egyértelműen a közel-keleti térség dominált, az első tíz legjelentősebb segélyt kapó állam között sorrendben Egyiptom, Törökország, Jordánia, Szíria, Tunézia és Marokkó szerepel (OECD, 2023). Továbbá ehelyütt érdemes megemlíteni, hogy az 1993-as oslói megállapodás óta az Európai Unió a Palesztin Nemzeti Hatóság legfőbb támogatója és a kétállamos megoldás anyagi finanszírozója. A 2014 és 2020 közötti költségvetési ciklusban 2,2 milliárd dollárt fordított a palesztin területek fejlesztésére, 2021 és 2024 között pedig 1,18 milliárd a bilaterális támogatás összege (EP, 2023).

A Kína közel-keleti fejlesztési segélyezésével kapcsolatos tudományos elemzések száma meglehetősen csekély. Zhen Yu (2020) tanulmányában három szakaszra osztja Kína közel-keleti segélypolitikáját: (1) Az 1954 és 1979 közötti időszakban elsősorban a szocialista berendezkedésű baráti országokat nem pénzügyi segély formájában támogatta Kína. Az 1950-es években létesítette az első diplomáciai kapcsolatokat közel-keleti államokkal. A nemzeti függetlenségi háborút támogatva – ideológiai alapon – Kína mélyebb szövetséget alakított ki Algériával. 1956 és 1965 között 143 millió dollárnyi segélyt nyújtott a térség számára, ez az összes támogatás 17 százaléka volt. Külön kiemelendő a Kína által biztosított katonai segély (vagy a helyi szóhasználatban: katonai diplomácia), amely az egyes hadseregek fejlesztését szolgálta a függetlenséget követően, és elsősorban a térség köztársaságaival való kapcsolat egyik leggyakoribb formáját jelentette. (2) Az 1978-ban kezdődő második szakasz a Teng Hsziao-ping féle reform és nyitás politikájához köthető, amelynek keretében a fejlesztési segélyezés vonatkozásában nyolc alapelvet határozott meg Peking. Mivel Kína jelentős gazdasági fejlődésen ment keresztül ezen időszak alatt, a lehetőségek is megnöttek, s az infrastrukturális projektektől az energiapiaci együttműködésekön keresztül sokrétű együttműködés indult útjára. (3) A 2012-től napjainkig terjedő időszakban Kína számára a közel-keleti térség egyre fontosabbá válik az Övezet és Út kezdeményezés szempontjából. Kína jelen van a gyenge államokban, így Irakban, Szíriában, Jemenben és Líbiában, többek között humanitárius segélyt nyújtva. Emellett a 2016-ban kiadott úgynevezett *Arab Policy Paper* fekteti le az együttműködés, támogatás alapelveit, továbbá az együttműködés intézményi alapjai is jelentősen fejlődtek.

Oroszország a 2000-es évekre, a gazdasági konszolidációt követően egyre aktívabb Közel-Kelet-politikát folytatott, amelynek két fontos állomása az arab tavasz után a szíriai és a líbiai polgárháború volt. Moszkva 2015-ös szíriai katonai beavatkozása az Aszad-rezsim fennmaradását és az ország hosszabb távú stratégiai érdekeit szolgálta. Oroszország jelentős támogatást nyújtott humanitárius segélyek formájában Szíriának és Líbiának, továbbá különösen az előbbivel számos kétoldalú megállapodást kötött az ország 2017-től kezdődő újjáépítésével kapcsolatban. Tekintettel arra, hogy Oroszország a gyors gazdasági megtérülésben érdekelt, és anyagi erőforrásai limitáltak, elsősorban a Perzsa-öböl államait, illetve az orosz–ukrán háború kirobbanását megelőzően az Európai Uniót próbálta megnyerni a projektek anyagi támogatóiként, de nem járt siker-

rel. Moszkva közel-keleti fejlesztési segélyezése így az anyagi lehetőségek hiánya miatt korlátozottnak mondható, ugyanakkor az az orosz–ukrán háborúval sem ért véget.

A fentiekben a Közel-Kelet főbb külső és regionális szereplőinek céljaira és tevékenységére mutattunk rá. A továbbiakban elsősorban azon országok felé fordítjuk figyelmünket, amelyeket úgynevezett gyenge államoknak tekintünk, ahol az állami és a politikai struktúrák – többnyire az arab tavasz következtében – meggyengültek. A területi korlátok miatt Szíriát érdemes kiemelni az elmúlt egy-másfél évtized egyik legjelentősebb térségbeli humanitárius válságának helyszínéeként.

FEJLESZTÉSPOLITIKA A GYENGE ÁLLAMOKBAN: GEOPOLITIKAI RIVALIZÁLÁS SZÍRIÁBAN

Az Aszad-rezsim hivatalosan 2017-ben jelentette be Szíria újjáépítésének kezdetét, amely egybeesett az Oroszország, Irán és Törökország háromoldalú együttműködésére alapozó úgynevezett asztanai deeszkalációs folyamattal. Az asztanai folyamat hivatalosan a konfliktus politikai megoldását szorgalmazta, valójában azonban a részt vevő államok érdekeit szolgálta. A három ország számos ponton eltérő stratégiai törekvéseket fogalmazott meg Szíriával kapcsolatban, aminek eredményeként korlátozott együttműködés alakult ki. Szíria újjáépítésének költségét a szakértők 250 és 400 milliárd dollárra becsülik. Az UNHCR 2024. februári adatai szerint 16,7 millió fő szorul humanitárius támogatásra, ez a szám – részben a 2023-as pusztító földrengés következtében – az előző évhez képest 9 százalékkal emelkedett (UNHCR, 2024).

Ám Szíriában az újjáépítés nem az ország területi integritásának figyelembevételével történik, hanem az egyes hatalmak által kijelölt érdekszférákon alapszik (Asseburg, 2020). Oroszország és Irán az Aszad-rezsim által ellenőrzött területeken, Törökország pedig a felkelők által felügyelt Idlib és környéke térségnek nyújt támogatást azzal a céllal, hogy biztonsági zónát tartson fenn az északi határon, és megakadályozza a kurd önállósodási törekvéseket. Ugyanakkor az Egyesült Államok és az Európai Unió az ENSZ BT 2254. számú határozatára alapozva valódi politikai reformokat követel, vagyis Aszad elnök távozásához köti egyrészt az érvényben lévő szankciók feloldását, valamint a fejlesztési segélyezés folyamatát. Washington és Brüsszel ugyanis nem kívánja támogatni az Aszad-rezsim konszolidációját és reintegrációját a térségben. A szíriai újjáépítés dilemmái rámutatnak a térség tágabb geopolitikai folyamataira, amelyeket a fentiekben jeleztünk – a külső szereplők közötti rivalizálásra, valamint a regionális aktorok közötti versengésre. Az Egyesült Államok azonban nem blokkolta annak a Világbank által finanszírozott vezetéknek a projektjét, amely Jordániából Szírián keresztül Libanonba juttatna egyiptomi gázt.

Mindez azonban nem azt jelenti, hogy az Európai Unió vagy annak tagállamai ne vennének részt valamilyen szinten Szíria újjáépítésében: 2011-től napjainkig együttesen harmincmilliárd euró humanitárius segélyt nyújtottak Szíriának, a tagállamok közül Németország támogatása volt a legjelentősebb (EU Syria, 2024).

A térségben a szíriai eseményeket befolyásoló regionális és külső szereplőknek az Aszad-rezsimhez való viszonya a 2011-es tüntetések kirobbanásához képest jelentős változásokon ment keresztül. A tágabb Közel-Keleten 2020 és 2023 között újszerű deeszkalációs és normalizációs folyamat zajlott, amelynek végkifejleteként 2023-ban megvalósult Szíria integrációja az Arab Államok Ligájába. Ennek a folyamatnak többek között az Egyesült Arab Emírségek és a szomszédos Jordánia voltak a legfőbb kezdeményezői (Daher, 2019). A Perzsa-öböl államai elsősorban az iráni befolyás visszaszorítását remélték aktívabb, kezdeményező külpolitikai tevékenységüktől, míg Jordánia a gazdasági veszteségeit próbálta minimalizálni, illetve kontroll alá helyezni a szintetikus kábítószer-ek (például a Captagon) Szíriából induló és a rezsim bevételeit gyarapító csempészetét (Kardas–Aras, 2023).

Az Iszlám Állam legyőzését követően a szíriai kérdés stratégiai jelentősége mint biztonsági kihívás komoly mértékben csökkent. Az orosz–ukrán háború kirobbanása, miközben elsősorban nem ehhez a térséghez kapcsolódik, a globális átrendeződésre irányította a GCC-országok figyelmét. Nem volt teljes egység közöttük Szíria reintegrálásával kapcsolatban, például Katar sokáig blokkolta az Arab Ligához való újracsatlakozást. Elméletileg Moszkvának is kényelmes helyzetet jelentene, ha az olajmonarchiák átválnának Szíria újjáépítésének költségeit. Ahogy azonban a fentiekben is láthattuk, a következő okok miatt nem várható, hogy az Egyesült Arab Emírségek kivételével ezek jelentős mértékben kivegyék a részüket a segélyezésből:

- csökkent a szíriai kérdés jelentősége;
- nem állnak rendelkezésre korlátlan pénzforrások;
- Szíriában az intézményrendszer gyengesége is gátolja a folyamatokat;
- az egyes államok nem érdekeltek abban, hogy Irán regionális megerősödését finanszírozzák az Aszad-rezsimen keresztül.

Végül felmerül Kína szerepe, hiszen e globális szereplő számára kulcsfontosságú a közel-keleti térség. Szíria stratégiai fekvése folytán további hozzáférést biztosíthat Kínának a Földközi-tenger medencéjéhez. Az Aszad-rezsim számára a Kínával való kapcsolat a diplomáciai elszigeteltségből való kitörés, valamint az esetleges anyagi támogatás lehetőségét jelentette. Damaszkusz 2022 januárjában hivatalosan is csatlakozott az Övezet és Út kezdeményezéshez, majd 2023 szeptemberében került sor Aszad elnök történelmi jelentőségű kínai látogatására, amelynek során stratégiai partnerségi megállapodást írtak alá. Hszi-csin Ping a találkozón többször is elítélte az Egyesült Államok Szíria-politikáját, és egyfajta diplomáciai üzenetet közvetített (Cafiero, 2023). Mindez azonban nem jelenti azt, hogy Kína érdekelt lenne jelentős összegeket nyújtani az Aszad-rezsimnek. Peking forrásai is végesek, és Kína általában a biztos megtérüléssel járó, a nemzeti érdekeket szolgáló projektek finanszírozásában érdekelt. Az Aszad-rezsim jelenlegi formájában (a korrupció magas szintje, az intézményrendszer fejletlensége) azonban nem képes Peking számára anyagilag is kifizetődő projektekből való együttműködést kínálni. Mindez azt is jelenti, hogy a globális vagy regionális szereplők közül jelenleg egyetlen

olyan sincs, amely mostani formájában, az ország területi egységét is szem előtt tartva képes lenne újjáépíteni Szíriát, és amelynek ez az érdekeivel is egybeesne.

KONKLÚZIÓ

A fentiekben áttekintettük a közel-keleti régió vonatkozásában a nemzetközi fejlesztési segélyezéssel kapcsolatos legfontosabb folyamatokat. A térség a közkeletű vélekedések ellenére nemcsak haszonélvezője a fejlesztési segélyeknek, hanem az 1960-as évektől néhány regionális szereplő maga is részt vesz a segélyezési folyamatban, amely a GCC egyes tagjai részéről már globális szintűvé vált. A tágabb Közel-Kelet azonban több olyan humanitárius válságnak is helyszíne, ahol szükség van a nemzetközi szereplők támogatására. Szíria mellett a jemeni kérdés és Líbia emelhető ki, valamint a palesztin konfliktus, amelynek legújabb – 2023. október 7-ével kezdődő – fejezete különösen a 2,3 millió fős lakosságú Gázai övezet helyzetére irányította a figyelmet.

A jelenlegi gázai helyzet rámutat arra, hogy a nemzetközi közösségnek a mai napig nem sikerült kiépítenie a nemzetközi fejlesztés minden szereplő által elfogadható és hatékonyan működő intézményrendszerét. Államiság hiányában ráadásul a Gázai övezetet irányító radikális szervezetekkel, mindenekelőtt a Hamással kellett együttműködniük. Paradox módon Izrael a Gázával kapcsolatos egyiptomi és katari tervek támogatásával hozzájárult a Hamász pozíciójának erősítéséhez, ami a 2023. októberi terrortámadásba torkollott. A 2021. májusi gázai válságot követően Egyiptom fejlesztési tervvel állt elő, amelynek része lett volna, hogy a Gázai övezet mentén található offshore gázmezőket kitermeljék, és az ebből befolyó bevételekből infrastrukturális fejlesztéseket valósítsanak meg.

Az 1949 óta a palesztin menekülteket támogató UNRWA (*United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*, az ENSZ Palesztin Menekülteket Segélyező és Munkaközvetítő Hivatala) működésével kapcsolatban Izraelnek és az Egyesült Államoknak komoly kritikái vannak. Az UNRWA tizenháromezer munkatársa felelős a Gázai övezet menekült lakosságának ellátásáért, tevékenységük azonban komoly korlátokba ütközik. Az államiság hiánya következtében az UNRWA napi szintű munkakapcsolatot épített ki a Hamász vezetésével, ami izraeli kritikák szerint biztonsági kihívást jelent a zsidó állam számára. Mivel ezzel kapcsolatban jelenleg is vizsgálatok folynak, e kérdésben a tanulmány nem kíván állást foglalni. Mindenesetre a palesztin államiság és a hatékonyan működő intézményrendszer hiánya, valamint a fegyveres konfliktus önmagában súlyos humanitárius válságot eredményezett a világ egyik legsűrűbben lakott területén.

Ábrajegyzék

1. táblázat: A főbb közel-keleti államok donortevékenysége az OECD DAC alapján. OECD, 2023.

Felhasznált irodalom

- AMOUR, PHILIPP O. (2020): Regional rivalries and security alliances in the Gulf Region and the Middle East, in AMOUR, PHILIPP O. (szerk.): *The Regional Order in the Gulf Region and the Middle East*, London, Palgrave Macmillan. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-45465-4>
- ASSEBURG, MURIEL (2020): Reconstruction in Syria. Challenges and policy options for the EU and its member states, *SWP Research Paper*, 2020/RP 11, 20.07.2020.
- BAKIR, ALI (2022): The 2021-2022 „De-Escalation” Moment in the Middle East: a Net Assessment, *Insight Turkey*, 24 (2), 55–66. DOI: <https://doi.org/10.25253/99.2022242.4>
- BELETSKAYA, M. YU. (2022): International development cooperation: U.S. Policies, *Herald of the Russian Academy of Sciences*, 92 (15), S1390–S1396. DOI: <https://doi.org/10.1134/S1019331622210043>
- BINDRA, SUKHWANT S. (2018): Foreign aid and foreign policy, *World Affairs: The Journal of International Issues*, 22 (3), 126–141.
- BODENSTEIN, THILO – FURNESS, MARK (2023): European aid to the MENA region after the Arab uprisings, *UNI-WIDER Working Paper*, 2023/48, United Nations University. DOI: <https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2023/356-7>
- CAFIERO, GIORGIO (2023): Assad in China: Syria’s new economic and diplomatic ally?, *The New Arab*, 2023. szeptember 25., <https://www.newarab.com/analysis/assad-china-syrias-new-economic-and-diplomatic-ally?> (letöltve: 2024. 04. 24.).
- CRS (2023): *U.S. Foreign Assistance to the Middle East: Historical, Recent Trends, and the FY2024 Background Request*, Congressional Research Service, 2023. augusztus 15., <https://sgp.fas.org/crs/mideast/R46344.pdf> (letöltve: 2024. 04. 24.).
- CSICSMANN LÁSZLÓ (2020): A 2019-es közel-keleti tüntetéshullám margójára, *Külügyi Szemle*, 19 (különszám), 7–37.
- DAHER, JOSEPH (2019): *The Paradox of Syria’s Reconstruction*, Carnegie Middle East Center, 2019. szeptember, https://carnegieendowment.org/files/7-17-19_Daher_Syria.pdf (letöltve: 2024. 04. 24.).
- DANDASHLY, ASSEM – KOURTELIS, CHRISTOS (2023): The provision of Arab Gulf aid: The emergence of new donors, *International Politics*, 60 (2), 406–427. DOI: <https://doi.org/10.1057/s41311-022-00418-4>

- EP (2023): EU Financial Assistance to Palestine. Briefing, 1/12/2023, European Parliament, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2023\)754628](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2023)754628) (letöltve: 2024. 04. 24.).
- EU (2015): *Towards a new European Neighbourhood Policy*, EU Commission, Brussels, https://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/documents/2015/151118_staff-working-document_en.pdf (letöltve: 2024. 04. 24.).
- EU SYRIA (2024): European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, Syria, European Commission, https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/where/middle-east-and-northern-africa/syria_en (letöltve: 2024. 04. 24.).
- GAUB, FLORENCE (2017): State vacuums and non-state actors in the Middle East and North Africa, in KAMEL, LORENZO (szerk.): *The Frailty of Authority. Borders, Non-State Actors and Power Vacuums in a Changing Middle East*, Róma, Edizioni Nuova Cultura, 51–66, https://www.iai.it/sites/default/files/newmed_authority.pdf (letöltve: 2024. 04. 24.).
- GÜLSEVEN, YAHYA (2020): Reconsidering development aid. A systemic analysis, *World Review of Political Economy*, 11 (2), 232–255. DOI: <https://doi.org/10.13169/worldrevipoliecon.11.2.0232>
- KAMRAVA, MEHRAN (2018): Multipolarity and instability in the Middle East, *Orbis*, 62 (4), 598–616. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.orbis.2018.08.003>
- KARDAS, SABAN – ARAS, BULENT (2023): What drove Syria back into the Arab Fold?, *Middle East Policy*, 30 (3), 70–80. DOI: <https://doi.org/10.1111/mepo.12704>
- KAUSCH, KRISTINA (2014): Competitive Multipolarity in the Middle East. Istituto Affari Internazionali, *IAI Working Papers 14.*, <https://www.files.ethz.ch/isn/183837/iaiw1410.pdf> (letöltve: 2024. 04. 24.).
- MENSHAWY, MUSTAFA – MABON, SIMON (2021): The Muslim Brotherhood Faultline in Saudi-Qatari Relations, *Insight Turkey*, 23 (4), 51–62. DOI: <https://doi.org/10.25253/99.2021234.4>
- MUBARAK, HUSSEIN (2023): *Saudi Arabia and Iran Restore Relations. A Victory of Necessity*, Wilson Center, 2023. június 25., <https://www.wilsoncenter.org/article/saudi-arabia-and-iran-restore-relations-victory-necessity> (letöltve: 2024. 04. 24.).
- OECD ILibrary (2023): *Development Co-operation Profiles*, https://www.oecd-ilibrary.org/development/development-co-operation-profiles_2dcf1367-en (letöltve: 2024. 04. 24.).
- SANTOS, CATARINA (2016): *Hawala: An International Development Tool?*, 2016. október 7., <https://csisprosper.com/2016/10/07/hawala-an-international-development-tool/> (letöltve: 2024. 04. 24.).
- UNHCR (2024): Syria Needs Overview, Reliefweb, <https://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/2024-unhcr-syria-needs-overview-february-2024> (letöltve: 2024. 04. 24.).

- YOUNG, KAREN E. (2017): A new politics of GCC economic statecraft. The case of UAE aid and financial intervention in Egypt, *Journal of Arabian Studies*, 7 (1), 113–136. DOI: <https://doi.org/10.1080/21534764.2017.1316051>
- YU, ZHEN (2020): China's foreign aid to the Middle East. History and development, *Asian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies*, 14 (2), 301–321. DOI: <https://doi.org/10.1080/25765949.2020.1760548>

Development Policy in the Middle East in Light of the Shifting World Order and Regional Conflicts

ABSTRACT

The diversity of the broader Middle East is demonstrated by the fact that not only are some countries in need of development aid, but some are also providing aid on the global level. In the Middle East, in addition to the four global players, regional powers are also actively involved in the development of the region's weak states. While the literature generally describes smaller donors as more responsive to the needs of the recipient states, in the Middle East both global and regional actors are shaping their policies in their own interests and perceptions of the region. The most striking example of this is the Syrian crisis and the reconstruction announced by the Assad regime in 2017. In Syria, the interests of regional and global actors prevent a coherent development policy at the national level. Other countries targeted by development policy include the conflicts in Yemen, Libya, and Palestine.

KEYWORDS: Middle East and North Africa, weak states, Syria, GCC states

CSICSMANN LÁSZLÓ | Egyetemi tanár, 2023 novembere óta a Budapesti Corvinus Egyetem Corvinus Center for Contemporary Asia Studies vezetője, a Corvinus Institute for Advanced Studies keretében. Kutatási területe a Közel-Kelet, Észak-Afrika és a dél-ázsiai régió politikai, gazdasági és társadalmi folyamatai.

VÖRÖS ZOLTÁN

Kína nemzetközi segélyezési politikája

TANULMÁNY

DOI: 10.56699/MT.2024.2.9

ABSZTRAKT

A kínai segélyekről szóló kutatások és elemzések széles skálán mozognak, és ellentmondásos eredményeket mutatnak. A Kínai Népköztársaság fokozatosan vált globális donorrá, növelve ezzel szerepét a világ színpadán, de tevékenységének megítélése továbbra is kettős, a pozitív hatások mellett a kritikák is szép számmal vannak jelen. A kínai segélyezés története az ország külpolitikai érdekeinek is a története, de azt is fontos megérteni, hogy a kínai segélyek gyakran összekapcsolódnak Kína gazdasági érdekeivel, és a projektek mögött álló motivációk gyakran és szándékosan összetettek. A tanulmány bemutatja Kína segélyezésének történetét, elemzésének nehézségeit és e nehézségek ellenére pár olyan hatást, melyek segíthetnek megérteni a kínai fejlesztési együttműködések következményeit a fejlődő országokra és a globális fejlesztésre nézve.

KULCSSZAVAK: nemzetközi segélyezés, Kína, segély, BRI, fejlesztési együttműködés

Az egykor maga is segélyre szoruló Kínai Népköztársaság az elmúlt évtizedekben globális donorrá, a nyugati szereplőkkel¹ vetekedő szereplővé nőtt. Bár a kínai adatok és számok továbbra is kevésbé átláthatók, a 2020-as évekre már világosan látszik az elköteleződés, a saját elképzelések erősítése és a nyitottság is a fennálló globális intézményrendszerrel való együttműködésre – sőt, a kínai segélyek hatásairól is több tapasztalattal rendelkezünk. Nem új keletű azonban a segélyezés mint külpolitikai lépéseket támogató tevékenység kínai részről, sőt Peking az 1970-es évek első felében a kormányzati kiadások hat-hét százalékát fordította segélyekre. A kínai segélypolitika ugyanakkor nem arat(ott) osztatlan sikert, főleg a nyugati donorok és média részéről (Ye, 2022: 73; Sun, 2014; Mandon–Woldemichael, 2022) figyelhető meg kritika, mely elsősorban a segélyek hatásait emeli ki. Nem egyértelmű ugyanakkor a kínai segélyezés

megítélése: a sajátos (és mint látni fogjuk, a nyugatitól annyira nem különböző) kínai hozzáállás ugyanis előnyökkel is jár, ráadásul a legújabb kínai törekvések tovább erősítik azt a megközelítést, melyet az 1990-es évek vége óta használnak.

A tanulmány előbb a kínai segélyezés történetét és szakaszait mutatja be, hogy érthetővé váljon az állam felfogásának és szerepének változása a nemzetközi segélyezéssel kapcsolatban. Ez segíthet megérteni azt a közeget, amelyen belül aztán áttekinthetjük azokat az okokat, melyek miatt nehéz vizsgálni Peking ez irányú tevékenységét, megteremtve a lehetőséget a kínai segélyezési politika sokirányú értelmezésére – tehát pozitív és negatív megítélésére. Végül a kínai tevékenység (sokszor nehezen) látható hatásait tekintjük át, akár a fogadó országokat fenyegető veszélyekről, akár a kínai megközelítés előnyeiről van szó.

A KÍNAI SEGÉLYEZÉS TÖRTÉNETE

Kína nem új és nem feltörekvő szereplő a nemzetközi segélyezésben (Ye, 2022: 75), a pekingi segélyezés ugyanis, kapcsolódva az ország külpolitikai érdekeihez, melyek kezdetben a Szovjetunióhoz kötődtek, majd a Szovjetunióval szemben határozták meg az országot, a kommunista Kína létrejöttét követően rögtön, már az 1950-es években elindult, és nagyjából három szakaszra bontható – bár Min Ye megjegyzi, hogy Kína álláspontja szerint segélypolitikája a kezdetek óta konzisztens, változatlan maradt (Ye, 2022: 77).

- A segélyek kezdetben a szomszédos kommunista államokat, majd a Szovjetunióval való szakítást követően a globális szereplőket is célozták, elsősorban az újonnan függetlenedett országokat, amelyek rászorultak a segélyekre, de emellett nemzetközi elismertséget is biztosíthattak a kelet-ázsiai államnak: a segélyezés nemzetközi kontextusa ebben az időszakban tehát Kína nemzetközi szerepének erősítése, a szocialista államok között a saját utas politikának a definiálása volt, mely végül, ha az ENSZ-en belüli helycserét, a Kínai Köztársaság, Tajvan szervezetből való kiutasítását és Peking érkezését nézzük, sikerrel is járt. A kínai segélypolitika (első) aranykorának mindenképpen az 1970-es évek tekinthető, a fogadó államok száma harmincról hatvanhatra nőtt, és a segély átlagos mértéke a kormányzati kiadások 5,88 százaléka volt, 1973-ban elérve a 6,92 százalékos csúcst (Ye, 2022: 75). Ebben az időszakban a segélyek különböző adományok mellett (*grant*) kamatmentes hiteleket jelentettek.
- Az 1980-as évektől, a gazdasági növekedés beindulását követően változás következett be a segélypolitikában, és a segélyek aránya a kormányzati kiadásokhoz képest egy százalék alá csökkent. Változott továbbá a segélyek formája is, elsődlegesen a gazdasági együttműködések irányába, amelyek gazdasági lehetőségeket teremtettek Kína számára is. A segélyek arányának csökkenése is mutatja, hogy ez az időszak – nagyjából másfél-két évtized – volt az, amikor Kína nem épített az előző évtizedek politikai-gazdasági kapcsolataira, nem használta a partner ki-fejezést, és a saját gazdasági céljait helyezte előtérbe. A kontextus itt elsősorban

a saját gazdasági növekedésre való fókuszálás, a lehető legvisszafogottabb nemzetközi szerepvállalás, a szűk régióban a békés megoldásokra törekvés volt, melyet lehetővé tett a bipoláris világ végéhez való közeledés és a gazdaság részleges liberalizálásán keresztül a beilleszkedés a globális-kapitalista rendszerbe.

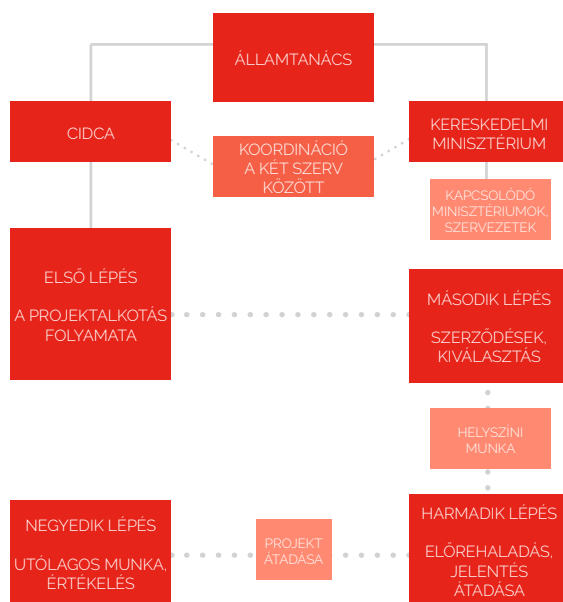
- A harmadik időszak már a gazdasági növekedés azon időszakát jelentette, amikor az exportorientáció és nyersanyagéhség a piackeresésről szólt. Peking ekkor tért vissza a korábbi évtizedekben kiépített partnerségeihez. Az 1990-es évek második felére, végére, illetve a 2000-es évek első éveire tehető váltás elsődlegesen a hazai állami vállalatokat tette érdekeltté a segélyezésben azzal, hogy a kínai kormányzat az ország nemzetközi szerepét és jelenlétét erősíteni hivatott *globális nyitás* stratégia részévé tette a kínai segélypolitikát. A segélyezés azon sajátossága, hogy kapcsolat volt a segély és a kínai gazdasági haszon között, nem változott, de az állam ösztönözte a kínai állami tulajdonú vállalatokat (*State-Owned Enterprises, SOE*), hogy jelentősebb szereplőként szálljanak be a nemzetközi segélyezés és fejlesztés folyamatába. Ezt kedvezményes, tehát a piacinál kedvezőbb hitelek biztosításával igyekezett elérni, így segítve e vállalatok nemzetközi térnyerését, hogy jelentősebb szereplőkké válhassanak – utalva arra is, hogy a gazdasági növekedés sikerei mellett már a nemzetközi imázs is fontossá vált. Mivel Kína megkövetelte, hogy az általa finanszírozott projektekből a berendezések, anyagok, technológiák és szolgáltatások legalább fele részben kínaiak legyenek, ez további jelentős lökést adott a kínai állami vállalatoknak – de az állam jelentősebb szerepvállalása a segélyezés összegeiben is megjelent (Bohoslavsky, 2016: 9), napjainkra már a legjelentősebb segélyező országok között van Kína. E napjainkig tartó folyamat tehát a nemzetközi gazdasági célokat szolgálta, az exportorientált gazdasági modell igényeit támogatta az unipoláris pillanat által meghatározott, többnyire stabil nemzetközi rendszerben. Noha az elmúlt években a motivációk változtak, és a gazdasági célokat politikai elképzelések is kiegészítették, az ország szerepének és imázsának erősítése továbbra is jelen van, a 2020-as évekre pedig egyre bátrabban jelenik meg Peking önálló, az Egyesült Államok által dominált folyamatoktól, intézményektől (például Világbank) eltérő, különálló kezdeményezésekkel – utat nyitva a multipolaritás irányába.

Tehát bár logikájában e harmadik időszakhoz kötődik például az Övezet és Út kezdeményezés (*Belt and Road Initiative, BRI*), megjelenése új fejezetet nyithat a kínai segélyezésben, lényegében kiegészítve a gazdasági célokat a geopolitikai, geostratégiai víziókkal. A BRI hatással van a kínai segélyezésre és a többi fejlődő országgal való általános együttműködésre, s noha a szigorúan vett segélyek nagyon csekély szerepet játszanak a BRI-ben, a Hszi Csin-ping kínai elnök által 2013-ban definiált kezdeményezés mára meghatározónak tekinthető Kína globális kötelezettségvállalásaiban, beleértve a fejlesztési együttműködéseket is (Lynch et al., 2020: 11, 12). E tekintetben pedig fontos megérteni a hagyományos nyugati és a kínai gondolkodást a nemzetközi segélyezésről.

Az utóbbi években tovább erősödött Peking elköteleződése a nemzetközi segélyezés iránt. 2018-ban hozták létre a Kínai Nemzetközi Fejlesztési Együttműködési Ügynökséget (*The Chinese International Development Cooperation Agency, CIDCA*), hogy még hatékonyabbá tegyék a nemzetközi fejlesztési-segélyezési tevékenységet. Ezt megelőzően az ország segélyeit a Kínai Államtanács, a Kereskedelmi Minisztérium és a Külügyminisztérium kezelte. Utóbbinak a feladata a stratégia meghatározása és a külső kötelezettségvállalás volt, míg a Kereskedelmi Minisztérium külföldi segélyezésért felelős főosztálya kezelte Kína kétoldalú segélyezési tevékenységének legnagyobb hányadát (Cheng, 2019).

Az új struktúrában is jelentős szerepe van a Kereskedelmi Minisztériumnak, de a projektek indításáért, a stratégiáért, a megvalósíthatósági tanulmányokért a CIDCA felelős. A technikai tervezésben már a minisztérium is részt vesz a projektek jóváhagyását követően (1. ábra). Fontos kiemelni, hogy a CIDCA költségvetése az adminisztrációt teszi lehetővé, a segélyekre szánt büdzsé a Kereskedelmi Minisztériumhoz van allokálva (Lynch et al., 2020: 4).

1. ábra: Kína kétoldalú segélyezésének folyamata



Az adatok forrása: Lynch et al., 2020: 4

Nem csupán a struktúrában történt változás: a nemzetközi segélyezésről szóló, 2021-ben kiadott „Fehér könyv” (PRC State Council, 2021) összefoglalta a korábbi stratégiai dokumentumokat (a 2011-es és 2014-es Fehér könyveket), és hosszasan reflektált a kí-

nai segélyezéssel kapcsolatban felmerült kritikákra is. Kristen A. Cordell kiemeli, hogy a 2021-es Fehér könyv három fontos mérföldkövet jelöl ki az ország azon törekvésében, hogy vezető fejlesztési partnerré váljon: az előbb említett ügynökséget, mely ugyanakkor csak kezdeti és önmagában nem elegendő lépése a reformnak, ahogy Cordell Cheng Chenget idézi; a partnerországokkal és multilaterális szervezetekkel fenntartott kínai fejlesztési kapcsolatokat, építve a 2018-as és 2019-es BRI-fórumokra, amelyeken az ENSZ, a Nemzetközi Valutaalap és más multilaterális szervezetek magas szintű résztvevői vettek részt; végül a BRI egybeesését memorandumokkal, egyetértési megállapodásokkal, „amelyeket Kína különböző partnerekkel kötött, és amelyek száma az évekbe szökött, a 2016-os hatvannégy ilyen megállapodás 2020-ra száznegyvenre növekedett” (Cordell, 2021).

A Fehér könyv tehát megerősíti azt a tézist, mely szerint a BRI központi szerepet fog ellátni a kínai segélyezésben, és a dokumentumból az is világossá válik, hogy Kína valóban jelentősebb módon szeretne beleszólni a globális folyamatok irányításába, és nagyobb befolyást keres a nemzetközi térben (Vörös, 2022). Az is látszik, hogy a nemzetközi segélyezést és fejlesztést, valamint a BRI-t összekötné a nemzetközi kooperáció és a multilateralizmus eszméjével és az ENSZ-szel is (PRC State Council, 2021). A dokumentum konkrét terveket is kiemel, alátámasztva a globális elköteleződést és szerepet: „[A Fehér könyv az] ENSZ-hez kapcsolódó speciális szervekkel, köztük az Egészségügyi Világszervezettel, az ENSZ Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezetével, valamint az ENSZ Palesztin Menekülteket Segélyező és Segélyezési Ügynökségével való kidolgozottabb együttműködésre szólít fel. Nem véletlen, hogy ez a három szervezet az, amelyből az Egyesült Államok Donald Trump elnöksége alatt kilépett” (Cordell, 2021).

A kínai segélyezés történetéhez kapcsolódik, és a nemzetközi elköteleződést erősíti, mutatja be, hogy Kína csatlakozott (Mandon–Woldemichael, 2022: 4) a G20 adósságszolgálat-felfüggesztési kezdeményezéséhez (*Debt Service Suspension Initiative, DSSI*), melynek „keretében hetvenhárom alacsony jövedelmű ország számára vált lehetővé, hogy felfüggeszse a bilaterális kormányzati kölcsönök” visszafizetését (Póra, 2022: 163–164).

A KÍNAI SEGÉLYEZÉS VIZSGÁLATÁNAK NEHÉZSÉGEI ÉS SAJÁTOSÁGAI

A kínai segélyezés történetének rövid áttekintését követően a segélyezés valós vizsgálata során három problémával is szembe kell néznünk, melyek nehezítik a nemzetközi kontextus megteremtését, és lehetőséget adnak különböző, egymással sokszor ellentétes értelmezésekre. A problémák felsorolása előtt érdemes kiemelni, hogy Peking nem is feltétlenül törekszik az értelmezések tisztázására.

Értelmezési különbségek

Az első komoly kihívás, hogy a nemzetközi, nyugati államok által erőteljesen befolyásolt definíció (például a szakirodalomban és a gyakorlatban is leginkább alkalmazott és hivatkozott, az OECD [Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet, *Organisation*

for Economic Co-operation and Development] által használt) és Kína segélyezéséről alkotott véleménye messze áll egymástól, így a direkt összehasonlítás viszonylag nehézkes (Bräutigam, 2011: 752; Lynch et al., 2020: 1). Bonyolítja, hogy a nemzetközi segélyezés (természetesen folyamatosan változó-táguló) definíciója szerint „a nemzetközi fejlesztési segély (Official Development Assistance, ODA) olyan koncessziós, azaz a piaci viszonyoknál kedvezőbb feltételű erőforrástranszfer a donor és a recipiens között, amely fejlesztési, illetve szegénységcsökkentési célokat szolgál” (Szent-Iványi, 2009: 69). A „mérhetőség, illetve a nemzetközi összehasonlíthatóság érdekében” kritériumrendszert is kialakítottak: „...ahhoz, hogy egy fejlett és egy fejlődő ország közti transzfer ilyen segélynek minősüljön, az alábbi három kritériumnak kell hogy megfeleljen:

1. hivatalos, azaz kormányzati szektorok között történjék az erőforrás-átvitel;
2. fejlesztési vagy szegénységcsökkentési célokat szolgáljon; valamint
3. legalább 25 százaléka vissza nem térítendő adomány legyen” (Szent-Iványi, 2009: 69).

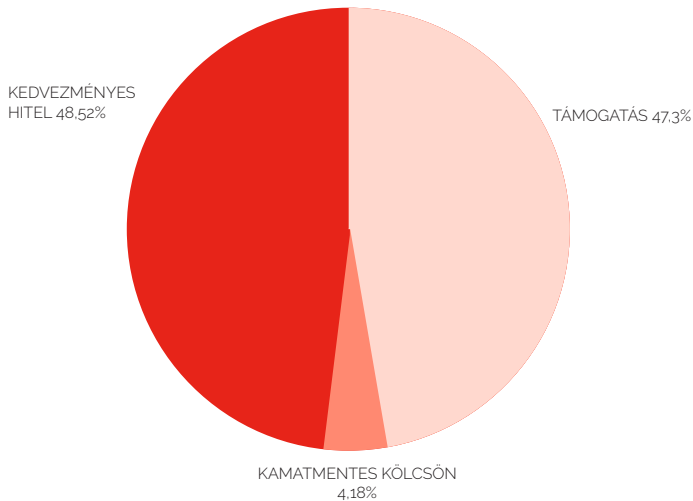
Az OECD szerint más állami kiadások is elszámolhatók ODA-ként, például az adósságelengedés, nemzetközi szervezetekhez történő befizetések, békefenntartásra folyósított kiadások és ösztöndíjak (Szent-Iványi, 2009: 69–70), ebből kifolyólag tehát elmosódik a segély és a fejlesztési együttműködés közötti különbség – amire a későbbiekben ki kell térnünk.

Kína nem tagja az OECD-nek, és nem követi annak fejlesztési segélyekre vonatkozó definícióját és gyakorlatát,² de beszélhetünk hasonlóságokról, például arról, hogy az ODA definíciója mellett Kína segélyezését is meghatározza a kedvezményes jelleg (Bräutigam, 2011: 755). A kínai segélyekről szóló Fehér könyvek a külföldi támogatás három típusát határozzák meg:

- vissza nem térítendő támogatás;
- kamatmentes kölcsön;
- kedvezményes hitel (Lynch et al., 2020).

A vissza nem térítendő támogatást elsősorban a segélyezettek társadalmi szükségleteinek kielégítésére használják fel, többek között a szegénység csökkentésére és humanitárius segítségnyújtásra, melyeket kiemel a 2021-es Fehér könyv is, különösen az ENSZ-szel való együttműködést érintve (PRC State Council, 2021). A kamatmentes kölcsön elsősorban a fogadó államok alapvető gazdasági igényeire reagál, idesorolhatjuk az infrastruktúrát, valamint az ipari és mezőgazdasági termeléshez kapcsolódó beruházásokat (Lynch et al., 2020). A kedvezményes kamatozású kölcsönt elsősorban a gazdasági hasznot hozó termelési projektek támogatására használják, itt is említhetjük az infrastrukturális projekteket, valamint műszaki és elektromos berendezések biztosítását (Lynch et al., 2020).

2. ábra: A kínai külföldi támogatások három kategóriájának megoszlása 2013 és 2018 között



Az adatok forrása: PRC State Council, 2021

Ezt tekinthetjük tehát a kínai nemzetközi segélyezés vázának, struktúrájának, mely *többé-kevésbé megfelel* a nyugati definíciónak (Lynch et al., 2020), de van néhány alapvető különbség a tekintetben, hogy Kína mit is határoz meg segélyként, milyen transzfereket csoportosít az említett kategóriákba: márpedig a katonai támogatást, sportlétesítmények építését s a közös vállalkozásokhoz és együttműködési projektekhez nyújtott támogatott kölcsönöket is idesorolja, amelyek nem tartoznak az ODA (hivatalosnak tekintett) fogalmába (Bräutigam, 2011: 756).

A kínai nemzetközi segélyezés, fejlesztési együttműködés nyolc formában figyelhető meg:

1. teljes projektsomagok (más néven „kulcsrakész” vagy infrastruktúra-alapú projektek);
2. árutámogatás (azaz más országokba exportált berendezések, áruk és anyagok, köztük főként irodaszerek, gépészeti, ellenőrző berendezések, szállító járművek, használati cikkek, gyógyszerek és gyógyászati cikkek);
3. technikai együttműködési projektek (ipari termelés és menedzsment, mezőgazdasági növénytermesztés és -nemesítés, kultúra és oktatás, sport és testnevelés, orvosi és egészségügyi ellátás, tiszta energia, valamint tervezés és tanácsadás);
4. együttműködés a humán erőforrások terén (képzések, többnyire fejlődő országok szakembereinek);
5. kínai orvoscsoportok küldése;

6. sürgősségi humanitárius segítségnyújtás;
7. önkéntes programok (kiemelt szerep például a nyelvtanároknak);
8. adósságelengedés (Xu, 2016; Sun, 2014; Lynch et al., 2020).

Érdekes sajátossága, bizonyítéka a kínai sokszínűségnek, mely tovább nehezíti a tisztánlátást, hogy Peking vegyíti és keveri a támogatások típusait, akár egy projekten belül is. „Lehetséges, hogy egy kórházprojektet az 1. fázisra nyújtott támogatás és a 2. fázisra nyújtott kamatmentes kölcsön kombinációjával adományoznak, és kedvezményes kölcsönökkel támogatnak [...] adott esetben a személyzet oktatását ismét ingyenes képzés keretén belül adományozzák, nehezítve a tisztánlátást a kérdésben” (Lynch et al., 2020: 2).³

Adatok összehasonlíthatatlansága

Az első problémához szorosan kapcsolódik, hogy az egymástól különböző módszerek és felfogások, valamint a részletekbe menő kínai adatok hiánya miatt az összehasonlítás és az értékelés is nehézségekbe ütközik. Az ország „csak összesített éves adatokat tesz közzé a külföldi segélyekről, az összetételre vagy a források kedvezményezett közötti elosztására vonatkozó részletek hiánya nemcsak az adatok egészének érvényességét vonja kétségbe, hanem széles teret biztosít a spekulációnak, sőt a manipulációnak is. Ennek eredményeképpen Kína hivatalos adatait ritkán használják, és a meglévő empirikus elemzésekben a becslések széles skáláját láthattuk” (Ye, 2022: 74). A helyzet a 2010-es években némileg javult, amikor egy segélyallokációs kutatás eredményeként 2013-ban három amerikai kutatóintézet létrehozta az AidData adatbázist, amely nyilvános forrásokból építkezve kezdte lehetővé tenni a kínai segélyek tudományos jellegű vizsgálatát (Vári, 2016: 73). Az adatbázis legfrissebb verziója 2023 év végén vált elérhetővé (Custer et al., 2023).

Különböző felfogások és a kritikák

A harmadik kihívás a nemzetközi segélyezés hagyományos problémájához köthető, és a felfogások közötti különbségekről szól, nevezetesen hogy hosszú évtizedek óta hierarchikus donor-fogadó állam együttműködésről beszélhetünk, amelyben többnyire a donorok határozták meg, mit várnak el a segélyekért cserébe. Az ilyen paternalista felfogással szemben a Dél–Dél kapcsolatokat kiemelten ápoló kínai külpolitika baráti-partneri viszonyt preferált, amelyben a fogadó államok érdekei meghatározóbbak lehetnek a segélyezés, fejlesztés folyamatát tekintve, és egyfajta párbeszéd alakul ki a fogadó államok igényeiről. De ahogy Ye kiemeli, ebben a relációban is megjelennek és megjelenhetnek a donor állam egyéni érdekei (Ye, 2022: 74). Ezt az is alátámasztja, hogy a sokszor hangoztatott feltétel nélkülségről elfeledkezve Kína csak azzal működik együtt, aki nem fogalmaz meg emberi jogi kritikákat vele szemben, és az „egy Kína” elvet vallja (Ye, 2022: 78). Ez viszont visszavisz bennünket ahhoz a kérdéshez, hogy Kína miképpen is gondolkodik a nemzetközi segélyezésről: ez irányú tevékenységét csak részben tekinti hivatalos fejlesztési segélynek (ODA), a Dél–Dél kooperáció részeként, partneri kapcsolatként is gondolkodik a kérdéstről – sokszor eltérő arányokkal.

Mindenesetre ezen a ponton érdemes kiemelni két dolgot: először is azt, hogy ugyan a sokszor hangoztatott feltételnélküliség valóban nem jellemzi a kínai segélypolitikát, a partneri kapcsolat azonban kiemelten fontosnak tartja a fogadó államok igényeit is, tehát nem csak a kínai érdekek mentén zajlanak együttműködések. Erre kiváló példa Peking afrikai államokkal való együttműködése a FOCAC-on (*Forum on China-Africa Cooperation*) belül, ugyanis a folyamatos egyeztetések a kontinens államai igényeinek megértésére koncentrálnak.

A sokszor hangoztatott feltételnélküliség valóban nem jellemzi a kínai segélypolitikát, a partneri kapcsolat azonban kiemelten fontosnak tartja a fogadó államok igényeit is, tehát nem csak a kínai érdekek mentén zajlanak együttműködések. Erre kiváló példa Peking afrikai államokkal való együttműködése a FOCAC-on (*Forum on China-Africa Cooperation*) belül, ugyanis a folyamatos egyeztetések a kontinens államai igényeinek megértésére koncentrálnak.

Másodszor: nem szabad elfelejteni, hogy a nyugati donorok esetében is megfigyelhető a tartózkodás a kritikus államokkal szemben – erre példa, hogy Jeruzsálem Izrael fővárosaként való elismerését követően az ezt a lépést elítélő ENSZ-közlési szavazáson Donald Trump amerikai elnök konkrétan megfenyegette a határozatot megszavazó államokat, hogy a jövőben ne reménykedjenek amerikai segélyekben. Ez rávilágított, hogy a kínai aktivitás nem annyira különbözik a nyugati szereplők hasonló tevékenységeitől, látható tehát, hogy a „nyugati donorok [is] szinte a kezdetektől megláták a segélyekben mint hatalmpolitikai eszközben rejlő lehetőségeket is” (Szent-Iványi, 2009: 39).

A kínai és a nyugati segélyek összevetésekor tehát kiemelhető, hogy a néminemű különbségek ellenére a motivációk és érdekek nem állnak olyan messze egymástól. Az összehasonlíthatatlanság egyrészt abból következik, hogy Kína nem közöl elégséges adatot, és nem érdekelt a segélyviszonyok tisztázásában, másrészt a zavart fokozza a segély és

a fejlesztési együttműködés közötti fogalmi kavarodás: a Kína által nyújtott finanszírozás nagy része a fejlesztési finanszírozás kategóriájába tartozik, de nem a segélyek közé. Ezt a tényt a kínai kormányelemzők bizalmasan elismerik, bár a kínai szakirodalom folyamatosan elmosza a két kategória közötti különbséget (Sun, 2014). A nagyobb kép ugyanakkor azt mutatja, hogy globálisan is „egyre elterjedtebb a fejlesztési segély helyett a fejlesztési együttműködés kifejezés használata, ami a segély kifejezés egyoldalú jellege helyett az adományozó és a fogadó ország közti egyenrangú, partneri viszonyt hivatott jelezni” (Szent-Iványi, 2009: 68–69).

A kínai Fehér könyv címe: *China's International Development Cooperation in the New Era* [Kína nemzetközi fejlesztési együttműködése az új korszakban] (PRC State Council, 2021) árulkodik a kelet-ázsiai állam felfogásáról, egyértelműen jelezve, hogy Peking a tágabb értelemben vett megközelítést alkalmazza, és a segélyezés szót egyértelműen

a fejlesztési együttműködés szinonimájaként használja, ami mutatja, hogy a valóságban egyre inkább elmosódik a két fogalom jelentése közötti különbség (Szent-Iványi, 2009: 68–69).

E fejlesztési együttműködési felfogáson belül Kína, ösztönözve az állam ügynökségeit, szervezeteit és kereskedelmi egységeit, magabiztosan „keveri és kombinálja a külföldi segélyeket, a közvetlen befektetéseket, a szolgáltatási szerződéseket, a munkaerő-együttműködést, a külkereskedelmet és az exportot. A cél a kínai projektek megvalósíthatóságának és rugalmasságának maximalizálása a kedvezményezett ország helyi realitásainak való megfelelés érdekében, de ez megnehezíti annak meghatározását, hogy a finanszírozás mely része minősül – vagy minősülhet – segélynek. Az egyik meglehetősen meggyőző elmélet szerint valójában a kínai kormány fizeti meg az Afrikának nyújtott kedvezményes hitelek és a hasonló kereskedelmi hitelek kamatlábai közötti különbséget. Ezért valójában csak a kamatlábak közötti kis különbség minősülhetne kínai támogatásnak” (Sun, 2014).

Vári Sára is kiemelte a kínai segélyezés Afrikára gyakorolt hatásainak vizsgálatakor, hogy „a kínai segélypolitika nehezen elválasztható a kereskedelem- és a beruházáspolitikától, a három terület összefonódása megmutatkozik a segélyezés céljaiban, eszközeiben és formáiban, valamint intézményrendszerében egyaránt. Úgy gondoljuk, hogy az összefonódás részben azzal magyarázható, hogy a kínai–afrikai fejlesztési partnerségi együttműködés egyik célja a piacszerzés, és hogy Kína részben azért nyújt segélyeket az afrikai államoknak, hogy a fejlődő piacokért folytatott nemzetközi versenyben előnyök-höz jusson más versenytársakkal szemben” (Vári, 2016: 79).

De vajon valóban csak a saját érdekeit tartja szem előtt Peking a segélyezési, fejlesztési együttműködési döntések során?

A KÍNAI SEGÉLYEK HATÁSAI

A már említett nehézségek miatt a kínai segélyekről szóló beszámolók és bizonyítékok nem egyértelműek, találhatunk pozitív és negatív hatásról beszámoló tanulmányokat is. Ahogyan más országok vagy szervezetek által nyújtott segélyekkel kapcsolatban is kiemelhetjük, a hatásvizsgálat a befogadó országokat tekintve széles skálán mozog, ha figyelembe vesszük a gazdasági, társadalmi, politikai, biztonsági és környezeti szempontok egyikét vagy mindegyikét. Az eredmények széles skálán mozgásának oka, hogy – amint azt a problémák között már kiemeltük – nem rendelkezünk elég információval Peking segélyezési rendszeréről és a segélyek mértékéről, elosztásáról (Mandon–Woldemichael, 2022: 22), valamint hogy a kínai segélyezés nemzetközi megítélése kapcsán szélsőségekről beszélhetünk: az ország segélyezési tevékenységét és összességében a nemzetközi aktivitását vagy gonosznak, vagy erényesnek tartják – gonosznak, „mert Kína önző törekvését képviselik a természeti erőforrásokért, és károsítják Afrika törekvény erőfeszítéseit a kormányzás javítására és a fenntartható jövő építésére; vagy »erényesnek«, mert hozzájárulnak a hosszú távú gazdasági fejlődés megalapozásához az infrastrukturális projektek és

a bevételteremtés révén” (Sun, 2014). A „kínai »másfajta« segély valóban a nyugatitól eltérő gyakorlata mind annak tartalmát, mind a segélyezés normarendszerét tekintve teszi könnyűvé a kínai »előrenyomulást«, hiszen az afrikai fél egyszerűbbnek, elérhetőbbnek láthatja annak elfogadását, egyúttal pedig okoz kellemetlenségeket a nyugati politikai szereplők számára” (Tarrósy, 2016: 81).

Érdeemes kiemelni, hogy a szélsőséges megközelítések ugyanarról a Kínáról, ugyanazokról a fejlesztési együttműködési megállapodásokról szólnak, vagyis az érem két oldalát mutatják. Egyrészt Kína sokszor azokban az országokban jelent meg, vagy olyan projekteket támogatott, melyeket a nyugati donorok nem minősítettek vagy ítélték támogatandónak, tehát lényegében betöltötte az általuk hagyott vagy kreált vákuumot, és segítette a fejlődő államok fejlődését. Másrészt viszont Kína nem foglalkozott a hosszú távú következményekkel, a rövid távú célok sokszor felülírták és felülírják az ilyen megközelítést – például olyan stadionfejlesztések vagy infrastrukturális beruházások esetében, melyek mondjuk gazdasági szerződésért cserébe népszerűséget hoztak ugyan helyi politikusoknak és pártoknak, de gazdasági terhet raktak az országra. Erre kínálnak példát a Costa Rica-i, a zambiai vagy éppen az elefántcsontparti nemzeti stadionok (több tucat további ilyen létesítmény mellett), amelyeknél a hitelek mellett a kihasználatlan-ság és a nem mindig megfelelő minőség kéz a kézben járnak, növelve az államok adósságát, melyet tovább nehezítenek a magas fenntartási költségek, adott esetben újabb befektetéseket igényelve. Vagy beszédes példa az addisz-abebai villamos, mely ugyan az első ilyen beruházásként a szubszaharai Afrikában nagy (pozitív) visszhangot váltott ki, de sem a közlekedési problémákat nem oldotta meg, sem profitot nem generált, ráadásul a rendszer fenntartása érdekében újabb hitelfelvételbe sodorta Etiópiát – a stadionoknál jelentkező problémákhoz hasonlóan.

A kínai segélyek gazdasági jellegét érő kritikák mellett, azokhoz szorosan kapcsolódva megjelenik a korrupció és a már tárgyalt (sok esetben nem valódi) feltételnélküliség demokráciára gyakorolt hatása is. Kína az „alternatívák biztosításával finanszírozási forrásokat nyújt az önkényuralmi rezsimeknek, és aláássa a hagyományos adományozó országok és szervezetek azon erőfeszítéseit, melyek során demokratikus reformokat követelnek és jó kormányzást várnak el a segélyezés feltételeként” (Yuan et al., 2022: 24). Megfogalmazódik az a probléma is, hogy a kínai segélyezés nem átlátható, a folyamat sok pontján felmerülnek kérdések a források elosztását és elköltését illetően (Yuan et al., 2022: 24–25).

Pierre Mandon és Martha Tesfaye Woldemichael a sok ellentétes vélemény miatt, a helyzet tisztázása érdekében metaregressziós elemzéssel statisztikailag értékelték különböző megállapításokat, és arra jutottak, hogy nincs jelentős eltérés a kínai hatások esetében a nyugati donorok segélyezéséhez képest, az eltérő vélemények a különböző módszerekből, földrajzi sajátosságokból fakadnak. A szerzők megállapították, hogy ugyan statisztikailag elhanyagolható mértékben, de a kínai segélyek átlagosan pozitív hatást gyakoroltak a gazdasági (egy főre jutó GDP-növekedés; az éjszakai fényintenzitás mint

a gazdasági tevékenységet jelző közvetítő; Gini-index) és társadalmi (HDI; háztartási szintű egészségügyi és oktatási eredmények, például a csecsemő- és gyermekhalandóság adatai és az átlagos oktatási évek száma) eredményekre, és átlagosan negatívan hatottak a kormányzásra (a korrupcióval kapcsolatos percepciók; a polgárok kormányzatba vetett bizalma), de szintén statisztikailag elhanyagolható mértékben (Mandon–Woldemichael, 2022).

A kínai segélyszervezetek számára még mindig mindennapos, hogy meghatározzák a Kínából származó beszerzések minimális százalékos arányát (Bräutigam, 2011), és úgynevezett kötött segélyt alkalmaznak, tehát elvárják kínai vállalkozások részvételét a megvalósításban. Szintén a feltétel nélküliség hiányát jelzi, hogy azon fejlődő országok, amelyek bírálják Kína és az emberi jogok viszonyát, vagy túl közel kerülnek Tajvanhoz, nem számíthatnak támogatásra Pekingtől: az előnyök csak Kína barátainak járnak (Ye, 2022: 78). Mindezek mellett Ye az AidData adatait használva kiemeli, hogy Kína nagyobb eséllyel ad segélyt azon államoknak, amelyekkel kiterjedtebb a bilaterális kereskedelme, és azoknak is, amelyek nagyobb nyersanyagtartalékokkal rendelkeznek, de fontos hangsúlyozni, hogy a szegény országok kiemelt támogatása a fejlesztési együttműködés segítő szándékát is mutatja (Ye, 2022: 83).

A segélyek hatásainak van még egy pénzügyi-gazdasági vonatkozása, mely nem kifejezetten az adományokhoz, sokkal inkább azon hitelekhez köthető, melyeket Kína kedvezményes jelleggel biztosít a partnerállamok számára. 2017-ben merült fel Nyugaton az „adósságcspda” vagy „adósságcspda-diplomácia” kifejezés, melyet egyre gyakrabban használnak kritikaként és félelmet keltve Kína nemzetközi szerepvállalásával kapcsolatban, arra utalva, hogy Peking szándékosan finanszíroz kudarcra ítélt projekteket, kihasználva gazdasági dominanciáját, hogy hozzáférést szerezzen stratégiaileg fontos ágazatokhoz és infrastrukturális létesítményekhez (Vörös–Tarrósy, 2024). Később több szerző (Bräutigam–Rithmire, 2021; Singh, 2020; Eszterhai, 2021) arra a következtetésre jutott, hogy e feltételezés inkább mítosz, mint valóság, önmagában nem beszélhetünk szándékos adósságcspda-diplomáciáról, és az általuk vizsgált Srí Lanka-i projekt esetében nem Peking volt az ötletgazda, valamint hogy az eladósodás inkább elhibázott gazdaságpolitikai döntésekből, mintsem a kínai hitelekből fakadt. Ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a kínai hitelekkel kapcsolatban nem merülhetnek fel pénzügyi kockázatok, és „el kell ismerni, hogy [...] általában véve jogos okok vannak a kínai szerepvállalással kapcsolatos fokozott aggodalomra” (Tarrósy, 2020: 10).

A sikeres donorszerep mellett Kínának várhatóan kihívásokkal is szembe kell néznie a következő években, mert „a kínai hitelek [nem mindegyik tekinthető a tanulmány által vett segélynek] 55 százaléka elérte a visszafizetési határidőt az alacsony és közepes jövedelmű országok esetében, és az AidData becslése szerint ez az arány 2030-ra 75 százalékra emelkedik” (Connelly, 2023), s ez a szerep már nem biztos, hogy annyira népszerűnek bizonyul egy olyan időszakban, amikor egyre több ország néz szembe gazdasági nehézségekkel – melyek az elsők között a hiteltörlesztéseket fogják befolyásolni.

ÖSSZEGZÉS

A Kínai Népköztársaság segélypolitikájának mindenkori működését tekintve biztosan állítható, hogy talán az első három évtizedet leszámítva, amikor erőn felül, ideológiai céllal segélyezett, az ország nem kívánta és kívánja elválasztani politikáját a gazdasági érdekeitől. Az 1980-as évektől, de kiemelten a kilencvenes évek közepe óta szorosan összekapcsolja a fejlődő államok segítségét a saját gazdasági szempontjaival, ugyanakkor kiemelten támogatja a legszegényebb államokat is.

Kína segélyezési tevékenysége tehát némiképp eltér a nyugati donor államokétól. A felajánlott partneri kapcsolat és a kevesebb feltétel, elvárás lehetővé teszi számára, hogy a fogadó államok szemében vonzó donor legyen, és adott esetben hatékonyabb, de legalábbis megoldásra törekvő és pragmatikus, különböző típusokat vegyítő segélyezést folytasson – már ami a gazdasági és társadalmi következményeket illeti.

A Kína részéről sokszor hangoztatott feltételnélküliség nem helytálló, és bár láttuk, hogy nyersanyagban nem gazdag államok is részesülhetnek kínai segélyekben, a kínai érdekek támogatása ekkor is elvárás, akár Peking imázsára, akár az „egy Kína” elvre gondolunk.

Összességében elmondható a kínai segélyezésről (még ha nem is felel meg minden definíciónak), hogy Peking jóhiszemű és segítő szándékú tevékenységet folytat – de nem önzetlen. A gazdasági érdekek továbbra is figyelemre méltó mértékben jelen vannak ebben: Kína a helyi piacokat, nyersanyagokat, beruházási lehetőségeket és a kínai munkaerő számára fennálló lehetőségeket kiemelten fontosnak tartja – a segélyek pedig egyengetik e gazdasági megfontolások útját. Nem véletlen, hogy a 2021-es Fehér könyv összeköti a segélyezési és fejlesztési politikát a BRI-vel. A gazdasági érdek ugyanakkor a nyugati államok segélyezési tevékenységében is mindig jelen volt, így ebben a tekintetben nem beszélhetünk óriási eltérésekről.

Végezetül ki kell emelni, hogy Kína a nemzetközi fejlesztési együttműködésnek komoly szerepet szán az ország pozíciójának és imázsának kialakításában, és egyre inkább normatív, szabályalkotó szereplőként tekint tevékenységére – ami nem a nyugati donor államok módszereihez való közeledést, hanem a saját megoldások prioritizálását és folytatását vetíti előre.

Végjegyzet

- 1 A fejlett, magas jövedelmű országok, amelyek közül kiemelkednek az Egyesült Államok és az európai szereplők, de ideérthetők azok az ázsiai államok is (például Japán), melyek szintén a fejlett államok közé sorolhatók.
- 2 Bár kiemelt partnere az OECD-nek, és együttműködik a DAC-cal a Kína–DAC Tanulmányozó Csoporton (*China-DAC Study Group*) keresztül.
- 3 Ezzel szemben az Egyesült Államok segélyezése átláthatóbb módon zajlik. A tanulmány nem állítja, hogy a nyugati államok segélyezési gyakorlatában a saját stratégiai célok ne lennének jelen, de például Washington segélypolitikája világosabb és strukturáltabb a támogatás nyújtásának és kezelésének módja tekintetében is. Ráadásul a segélyezés során kifejezetten nagy hangsúlyt helyeznek az átláthatóságra és az elszámoltathatóságra. Különböző segélytípusok vegyítése természetesen ezen esetekben is elképzelhető, de világosan bemutatott és ezáltal átlátható formában.

Ábrajegyzék

1. ábra: Kína kétoldalú segélyezésének folyamata. Lynch et al., 2020.
2. ábra: A kínai külföldi támogatások három kategóriájának megoszlása 2013 és 2018 között. PRC State Council, 2021.

Felhasznált irodalom

- BOHOSLAVSKY, JUAN PABLO (2016): Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights on his mission to China, Geneva, UN Human Rights Council, http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session31/Documents/A.HRC.31.60.Add.1_AEV.docx (letöltve: 2024. 02. 26.).
- BRÄUTIGAM, DEBORAH (2011): Aid ‘with Chinese characteristics’. Chinese foreign aid and development finance meet the OCED-DAC aid regime, *Journal of International Development*, 23 (5), 752–764. DOI: <https://doi.org/10.1002/jid.1798>
- BRÄUTIGAM, DEBORAH – RITHMIRE, MEG (2021): The Chinese ‘Debt Trap’ Is a Myth, *The Atlantic*, 2021. 02. 06., <https://www.theatlantic.com/international/archive/2021/02/china-debt-trap-diplomacy/617953/> (letöltve: 2024. 02. 26.).
- CHENG, CHENG (2019): The Logic Behind China’s Foreign Aid Agency, *Carnegie*, 2019. 05. 21., <https://carnegieendowment.org/2019/05/21/logic-behind-china-s-foreign-aid-agency-pub-79154> (letöltve: 2024. 02. 26.).

- CONNELLY, ABIGAIL (2023): AidData releases extensive report on China's overseas development finance program, *The Flat Hat*, 2023. 11. 14., <https://flathatnews.com/2023/11/14/aiddata-releases-extensive-report-on-chinas-overseas-development-finance-program/> (letöltve: 2024. 02. 26.).
- CORDELL, KRISTEN A. (2021): Chinese Development Assistance. A New Approach or More of the Same?, *Carnegie*, 2021. 03. 23., <https://carnegieendowment.org/2021/03/23/chinese-development-assistance-new-approach-or-more-of-same-pub-84141> (letöltve: 2024. 02. 26.).
- CUSTER, SAMANTHA – DREHER, AXEL – ELSTON, THAI-BINH – ESCOBAR, BROOKE – FEDOROCHKO, RORY FUCHS, ANDREAS – GHOSE, SIDDHARTHA – JIAHUI LIN, JOYCE – MALIK, AMMAR A. – PARKS, BRADLEY C. – SOLOMON, KYRA – STRANGE, AUSTIN – TIERNEY, MICHAEL J. – VLASTO, LYDIA – WALSH, KATHERINE – WANG, FEI – ZALESKI, LINCOLN – ZHANG, SHENG (2023): Tracking Chinese Development Finance. An Application of AidData's TUFF 3.0 Methodology, Williamsburg, VA, AidData at William & Mary.
- ESZTERHAI VIKTOR (2021): Srí Lanka esete a kínai adósságcsapda-diplomáciával – mítosz és valóság, *KKI Elemzések*, 2021/20. DOI: <https://doi.org/10.47683/KKIElemzesek.E-202110>
- LYNCH, LEAH – ANDERSEN, SHARON – ZHU, TIANYU (2020): China's Foreign Aid. A Primer for Recipient Countries, Donors, and Aid Providers, CGD Note, Center for Global Development, 2020. 07. 09., <https://www.cgdev.org/publication/chinas-foreign-aid-primer-recipient-countries-donors-and-aid-providers> (letöltve: 2024. 02. 26.).
- MANDON, PIERRE – WOLDEMICHAEL, MARTHA TESFAYE (2022): Has Chinese Aid Benefited Recipient Countries? Evidence from a Meta-Regression Analysis. IMF, Working Paper, 22/46. DOI: <https://doi.org/10.5089/9798400200670.001>
- PÓRA ANDRÁS (2022): Vita a nemzetközi szuverénadósság-kezelésről, *Külgügyi Szemle*, 21 (3), 162–187. DOI: https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2022.7
- PRC STATE COUNCIL (2021): *China's International Development Cooperation in the New Era*, Beijing, The State Council of the PRC, https://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/202101/10/content_WS5ffa6bbbc6d0f72576943922.html (letöltve: 2024. 02. 26.).
- SINGH, AJIT (2020): The myth of 'debt-trap diplomacy' and realities of Chinese development finance, *Third World Quarterly*, 42 (2), 239–253. DOI: <https://doi.org/10.1080/01436597.2020.1807318>
- SUN, YUN (2014): China's Aid to Africa. Monster or Messiah?, *Commentary*, Brookings, 2014. 02. 07., <https://www.brookings.edu/articles/chinas-aid-to-africa-monster-or-messiah/> (letöltve: 2024. 02. 26.).
- SZENT-IVÁNYI BALÁZS (2009): *A nemzetközi fejlesztési segélyezés hatékonysága*, Budapesti Corvinus Egyetem, Nemzetközi Kapcsolatok Doktori Iskola, Doktori dolgozat.

- TARRÓSY ISTVÁN (2016): *Afro-ázsiai dinamikák. Tanulmányok ázsiai államok afrikai szerepvállalásairól*, Pécs, Publikon.
- TARRÓSY ISTVÁN (2020): China's Belt and Road Initiative in Africa, Debt Risk and New Dependency. The Case of Ethiopia, *African Studies Quarterly*, 19 (3–4), 8–28.
- VÁRI SÁRA (2016): A kínai fejlesztési együttműködés Afrikában az ezredfordulót követő évtizedben, *Külgazdaság*, 60 (9–10), 71–94.
- VÖRÖS ZOLTÁN (2022): Kínai geopolitika a 21. században: a globális világrend megkérdőjelezése?, *Eurázsia Szemle*, 2 (1), 8–28.
- VÖRÖS ZOLTÁN – TARRÓSY ISTVÁN (2024): Investment perspectives, indebtedness and local perceptions about China across IGAD-countries, in ZÁHOŘÍK, JAN – YLÖNEN, ALEKSI (szerk.): *The Horn of Africa since 2018*, New York, Routledge (megjelenés alatt).
- XU, HONGCAI (2016): Introduction of China's foreign aid policy. Paper for Aid as External Economic Policy: Cases of Japan and China, 2016. 02. 22., Tokyo.
- YE, MIN (2022): The Dragon's gift: an empirical analysis of China's foreign aid in the new century, *International Trade, Politics and Development*, 6 (2), 73–86. DOI: <https://doi.org/10.1108/ITPD-06-2022-0010>
- YUAN, JINGDONG – SU, FEI – OUYANG, XUWAN (2022): China's evolving approach to Foreign Aid, *SIPRI Policy Paper*, (62). DOI: <https://doi.org/10.55163/WTNJ4163>

China's International Aid Policy

ABSTRACT

Research and analysis on Chinese aid ranges widely and shows contradictory results. The PRC has gradually become a global donor, increasing its role on the world stage, but the perception of its activities remains ambiguous, with a fair number of critics alongside positive effects. The history of Chinese aid is also a story of the country's foreign policy interests, but it is also important to understand that Chinese aid is often linked to China's economic interests and the motivations behind projects are often and deliberately complex. This paper presents the history of China's aid, the difficulties of analysing it and, despite these difficulties, some of the implications that can help us understand the impacts of China's development cooperation on developing countries and global development.

KEYWORDS: international aid, China, aid, BRI, development cooperation

VÖRÖS ZOLTÁN | A politikatudomány habilitált doktora, a Pécsi Tudományegyetem Bölcsész- és Társadalomtudományi Karának egyetemi docense és a PTE Digitális Oktatás- és Tanulástámogató Központjának igazgatója. Oktatóként és kutatóként a nemzetközi kapcsolatokkal, a biztonságstudományok szakértőjeként Kína kül- és biztonságpolitikájával, valamint gazdasági felemelkedésének világméretű következményeivel foglalkozik.

DRUHALÓCZKI ÉVA DÓRA

Az Övezet és Út kezdeményezés értelmezése a nemzetközi kapcsolatok kínai iskolájának tükrében

TANULMÁNY

DOI: 10.56699/MT.2024.2.10

ABSZTRAKT

A Kínai Népköztársaság az elmúlt évtizedek növekvő gazdasági sikerei következtében egyre kiemeltebb szerepet tölt be a nemzetközi rendszerben. Csupán az elmúlt évtizedben olyan központi kínai kezdeményezések születtek, mint a 2013-ban indított Övezet és Út kezdeményezés. Az ilyen lépések miatt Kínára számos ország tekint kihívásként, aminek részben oka lehet, hogy a politikai célok megértésének egyik kulcsát jelentő kulturális elemek nem teljesszórően ismertek. Annak érdekében, hogy a kínai célok a nyugati keretrendszerben is érthetőbbé váljanak, a tanulmány egyrészt ismerteti az Övezet és Út kezdeményezés hivatalosan megfogalmazott elveit, másrészt megvizsgálja a nemzetközi kapcsolatok kínai iskolájának egyik központi, Csin Ja-csing politológus által megfogalmazott elméletét. Végezetül megfigyeli, hogy a kínai iskola elmélete potenciálisan megjelenhet-e az Övezet és Út kezdeményezésben.

KULCSSZAVAK: Kína, Övezet és Út kezdeményezés, konfucianizmus, kínai iskola, Csin Ja-csing

A Kínai Népköztársaság (*Csunghua Zsenmin Kunghokuo, Zhonghua Renmin Gongheguo* 中华人民共和国, KNK) egyre inkább foglalkoztatja a tudományos és politikai köröket, valamint a médiát. Ennek oka, hogy Kína napjainkban a nemzetközi rendszer egyik kiemelkedő alakja, hiszen olyan nagyhatalomról van szó, amely a világ második legnagyobb gazdasága. Az, hogy főként a nyugati országok egyre inkább kihívást látnak Kínában (Morris–Sárvári, 2021), több okra vezethető vissza. Egyrésztől

Hszi Csin-ping (Xi Jinping 习近平) 2013-as hivatalba lépése óta Kína újfajta külpolitikai irányt vett, amelynek megfelelően egyre inkább hangsúlyozza nézeteit és véleményét, valamint szuverenitásának fontosságát. Mindez összefügg azzal, hogy Kína egyre in-

A fentiek fényében levonható a következtetés, hogy Kína jelenlegi státusza alkalmas lehet arra, hogy formálja a nemzetközi rendszert, továbbá valószínűsíthető, hogy vannak ilyen törekvései. A nemzetközi rendszerben jelen lévő értékrendek megértéséhez elsősorban a kultúrát, valamint a kulturális különbségeket érdemes figyelembe venni, amelyek Kína politikai szándékainak megértését is befolyásolhatják.

kább felvállalja nagyhatalmi szerepét (Zeng–Breslin, 2016; Eszterhai, 2021). Az azonban, hogy egyre több állam kezeli Kínát kihívásként, részben abban is gyökerezik, hogy a jelenlegi liberális nemzetközi rendszernek nyugati gyökerei vannak. A liberális nemzetközi rendszer és Kína kapcsolatának megértéséhez fontos hangsúlyozni azokat az álláspontokat, amelyek kiemelik, hogy a nyugattól eltérő értékrendű fejlődő hatalmak idővel a nemzetközi rendszer átforgalmazására törekednek (Mazarr et al., 2016). A fentiek fényében levonható a következtetés, hogy Kína jelenlegi státusza alkalmas lehet arra, hogy formálja a nemzetközi rendszert, továbbá valószínűsíthető, hogy vannak ilyen törekvései. A nemzetközi rendszerben jelen lévő értékrendek megértéséhez elsősorban a kultúrát, valamint a kulturális különbségeket érdemes figyelembe venni, amelyek Kína politikai szándékainak megértését is befolyásolhatják (Qin, 2010).

A fentebb említettek az Övezet és Út kezdeményezés (*Jitaj jilu, Yidai Yilu* 一带一路, Belt and Road Initiative, BRI) megítélésére is hatással lehetnek. A 2023-ban a tizedik évfordulóját ünneplő kínai kezdeményezéshez mára már több mint százötven ország csatlakozott, ami részben oka lehet annak, hogy a tudományos és politikai körök figyelmét is felkeltette. A BRI megítélése rendkívül sokszínű, és mivel céljai kifejezetten nem részletezettek a hivatalosnak tekinthető dokumentumaiban, teret ad a különböző feltételezéseknek. A BRI megértését az is nehezíti, hogy több dimenzióban is vannak hatásai, így például a külgazdasági kapcsolatok alakítása éppúgy lehet célja, mint a kínai belpolitikai helyzetek megoldásainak keresése (Baranyi et al., 2020). A külpolitika tekintetében egyes szerzők kiemelik a BRI regionális együttműködések erősítésében játszott szerepét (Bábosik, 2021), az Európa, Afrika és Ázsia közötti kapcsolatok átforgalmazását (Eszterhai, 2021), a gazdasági célokon túl megjelenő politikai célkitűzések fontosságát (Callahan, 2016), valamint az eurázsiai régió feletti hatalom megszerzését is (Harper, 2019).

Ahhoz azonban, hogy a BRI mögött potenciálisan meghúzódó politikai célok valamennyivel érthetőbbé váljanak, lényeges a már említett értékrendbeli és kulturális különbségeknek is figyelmet szentelni. Ugyanis szem előtt kell tartani, hogy a kínai külpolitikai döntéseket más logika határozza meg, mivel a politikai elitet és így a politikai

döntéshozatalt másféle, a kínai kulturális elemeket magában foglaló világgép befolyásolhatja, amely eltér a nyugati keretrendszertől (Kissinger, 2012; Pan, 2016; Eszterhai, 2019; Horváth, 2022). Ennek alapján a tanulmány arra vállalkozik, hogy először bemutatja a vitatott kínai nemzetközi kapcsolatok elmélete iskolájának Csin Ja-csing (Qin Yaqing 秦亚青) politológus által megfogalmazott, a kapcsolatokra hangsúlyt fektető elméletét. Másodsor bemutatja a hivatalos kínai álláspontot a BRI elveivel kapcsolatban, valamint igyekszik megfigyelni a BRI-t az említett elmélet tükrében.

A tanulmány a kínai neveket és fogalmakat magyaros átírással, első előfordulásukkor pedig a pinjinnel és az egyszerűsített kínai karakterrel együtt közli.

AZ ÖVEZET ÉS ÚT KEZDEMÉNYEZÉS

Hszi Csin-ping kínai elnök 2013 októberében, kazahsztáni látogatása során említette először nyilvánosan az úgynevezett Selyemút Gazdasági Övezetet (*Szecsou cse lu csingcsi taj*; *Sichou zhi lu jingji dai* 丝绸之路经济带; Silk Road Economic Belt), majd egy hónappal később Indonéziában bemutatta a 21. századi Tengeri Selyemutat (*21 sicsi hajsang szecsou cse lu*; *21 Shiji haishang sichou zhi lu* 21世纪海上丝绸之路; 21st century Maritime Silk Road). Még abban az évben a „Selyemút Gazdasági Övezet és 21. századi Tengeri Selyemút” (*Szecsou cse lu csingcsi taj ho 21 sicsi hajsang szecsou cse lu*; *Sichou zhi lu jingji he 21 shiji haishang sichou zhi lu* 丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路) Kína hivatalos külpolitikai célkitűzésévé vált (He, 2020), és megkezdte pályafutását. A BRI-hez mára több mint százötven ország csatlakozott, de fejlődése nem csupán ebben mérhető. Az évek során az eredeti két (szárazföldi és tengeri) selyemutat magában foglaló kezdeményezés további selyemútformákat is eredményezett, többek között a Zöld Selyemutat, a Légi Selyemutat és a Digitális Selyemutat (Horváth, 2022). Mind a szárazföldi, mind a tengeri selyemutaknak több gazdasági folyosójuk van: hat fő szárazföldi (Új Eurázsiai Híd; Kína–Mongólia–Oroszország gazdasági folyosó; Kína–Pakisztán gazdasági folyosó; Kína – Közép- és Nyugat-Ázsia gazdasági folyosó; Banglades–Kína–India–Mianmar gazdasági folyosó; Kína–Indokínai-félsziget gazdasági folyosó) és három fő tengeri (Kína–Indiai-óceán–Afrika–Földközi-tenger útvonal; Kína–Óceánia–dél-csendes-óceáni útvonal; Kína–Jeges-tenger–Európa útvonal) gazdasági folyosót különböztetünk meg, amelyek a főbb földrajzi központokat jelzik. Bár a kezdeményezést 2013 szeptemberében mutatták be, részletesebb fejlesztésére csak később került sor. 2014-ben hozták létre az eredetileg kifejezetten a BRI-projektek támogatására szolgáló Ázsiai Infrastrukturális Beruházási Bankot (Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB) és a Selyemút Alapot (Silk Road Fund), végül 2015-ben nevezték ki a BRI koordinálásával megbízott vezetőket (Small Leading Group), és adták ki a BRI-vel kapcsolatos első dokumentumot, amely az alapelvekre is kitért. Az eredetileg a kínai Nemzeti Fejlesztési és Reformbizottsághoz, a Külügyminisztériumhoz és a Kereskedelmi Minisztériumhoz tartozó (He, 2020) kezdeményezés az említettekén túl az Országos Kínai Nyelvoktatási Tanácshoz is kötődik (Csikó, 2020), aminek révén a BRI-hez csatlakozott országok többségében

számos Konfuciusz Intézet jött létre. Ezek elsősorban a kulturális programokért, a nyelvoktatásért és a tudományos-kutatási tevékenységeikért felelnek.

Mindebből jól látható az is, hogy noha a BRI valóban számos új gazdasági kapcsolatot eredményezhet, amelyek Kína, valamint a vele együttműködő országok gazdasági fejlődését is támogathatják, a mögötte lévő elképzelés messze nem csak erről szól. A BRI elveit magában foglaló 2015-ös dokumentum (FMPRC, 2015) például kiemeli az Európa, Ázsia és Afrika közötti kapcsolatok erősítésének fontosságát, valamint a kulturális különbségekből fakadó félreértések és konfliktusok enyhítésének jelentőségét is. A 2023-as BRI-fórum keretében kiadott dokumentum (BRF, 2023) emellett az országok sokszínűségét, valamint közös érdekeiket és felelősségüket hangsúlyozza. Noha több olyan dokumentum is létezik, amely a BRI elveit részletezi, ezek csak kevés olyan állítást tartalmaznak, amelyek a külpolitikai célok pontos meghatározását segítenék. Ebből jól látható, hogy noha a BRI-nek láthatóan sokféle tevékenység a része, céljai nem teljesen tisztázottak, éppen ezért a pontos célkitűzéseket, a BRI megvalósulásának határidejét, valamint a kezdeményezésre szánt összeget sem határozták meg (Eszterhai, 2021). Lévén hogy a célokat egyik dokumentum sem világítja meg teljeskörűen, ez nemcsak a BRI-ben részt vevőknek ad rugalmasságot, hanem a kezdeményezés formálásának is. A lehetséges politikai célok mentén való alakításra példa lehet, hogy amint mások rámutattak, a BRI a kínai gazdasági problémákra is megoldást igyekszik keresni, aminek hatására alapelveinek a hangsúlya máshova kerülhet, és került is az elmúlt évek alatt (Baranyi et al., 2020).

A külpolitikai dimenzióánál maradva: míg a kínaiak alapvetően a konnektivitás, az együttműködések és a gazdasági kapcsolatok fontosságát hangsúlyozzák a BRI kapcsán, valamint a politikai elit elveti annak gondolatát, hogy a kezdeményezés geopolitikai törekvés lenne, addig a Nyugat töretlenül a geopolitikai ambíciókat keresi benne. Noha a jelen tanulmány kiemelten fontosnak tartja a kulturális elemek figyelembevételét, a BRI jelenlegi helyzetét és számos ponton meglévő tisztázatlanságát szem előtt tartva kiemeli, hogy a kezdeményezés láthatóan külpolitikai-stratégiai célokat is szolgál. E célok, ahogy arra például Horváth Renátó (2021) is rámutatott, nem feltétlenül a BRI-vel kezdődtek, ám a kezdeményezés ezek egyik következő lépése vagy eszköze lehet. Az azonban, hogy az említett külpolitikai stratégia pontosan milyen célokat szolgál, továbbra sem világos. Egyes kutatók rámutatnak, hogy a kezdeményezés az eurázsiai térséget is jelentősen érinti, ezáltal Kína státuszát erősítheti a régióban (Szilágyi, 2021). Ez a biztonságpolitikai törekvésekkel is összhangban lehet. Ahogy némelyik szerző hangsúlyozza, a BRI arra is alkalmas lehet, hogy egyes területek támogatásával esetlegesen stabilizálja a térségeket, így növelve Kína saját biztonságát vagy nyersanyagokhoz való hozzáféréseinek lehetőségét (Baranyi et al., 2020; Morris–Sárvári, 2021).

Ezek mellett azonban szükséges kiemelni, hogy a BRI azt a célt is szolgálhatja, hogy az egyes államokat befolyásolja, és ezáltal végső soron a nemzetközi rendszert is formálja. Ennek oka a már említett jelenlegi liberális nemzetközi rendszer természetében,

valamint az ehhez való viszonyulásban is keresendő, ugyanis az egyes országok, köztük – de nem kizárólagosan – Kína is, további fejlődési lehetőségekhez kívánnak jutni. Az is említésre méltó, hogy a már tárgyalt, eredetileg a BRI-hez köthető AIIB nem csupán az eredeti feladatát látja el, de napjainkra már a nemzetközi szinten betöltött szerepe is kiemelkedő, ezáltal pedig alternatívát nyújt a liberális nemzetközi rendszerben gyökerező olyan társaival szemben, mint a Világbank vagy a Nemzetközi Valutaalap (IMF). Ennek értelmében talán helytálló kijelenteni, hogy a BRI hasonló helyzetben van, vagyis érdemes így is szemlélni, hiszen alternatívát nyújthat a világnak az elmúlt évtizedekben kínálózó, főként nyugati gyökerű kezdeményezések mellett. Ezt olyan elméleti háttérrel teszi, amely a nyugatitól nagyban eltér, ezáltal annak keretrendszerében nem teljesen definiálható. E háttérnek megfelelően a hivatalos kínai dokumentumok és politikai szereplők kiemelik a BRI inkluzív voltát, s hogy Kína számos országgal kapcsolatban nyitott az együttműködésre. Noha mindez összhangban van a BRI alapelveivel, fontos figyelembe venni, hogy az alternatíva létrehozásán túl a BRI-nek, ahogy arról már szó esett, további céljai is vannak: mivel az alternatívák népszerűvé válásával az eredeti kezdeményezések és intézmények egy idő után elgyengülhetnek, a BRI a nemzetközi rendszer átformálásának egyik eszköze lehet.

A BRI-vel kapcsolatos hivatalos kommunikáció alapján arra következtethetünk, hogy a kezdeményezés elvei közé tartozik a harmónia, a béke, a fejlődés, az együttműködések, valamint a *win-win* kapcsolatok kialakítása. Ezek az elvek azonban a nyugati nemzetközi kapcsolatok elméleti iskoláinak keretrendszereiben mint külpolitikai célok nem azonosíthatók. Ehhez tartozik az is, hogy a kínai dokumentumokban szereplő elvek politikai-geopolitikai értelemben nem részletezettek. Ezért kiemelten fontos megfigyelni a nemzetközi kapcsolatok kínai elméletének megközelítéseit, amelyek által a nyugati keretrendszerben is értelmezhetőbbé válhatnak a fent említettek. A tanulmány a továbbiakban a kínai iskola specifikus elméletét vizsgálja meg, ezen belül a kínai külpolitikai döntések és ambíciók mögött meghúzódó logika feltárása és a nyugati keretrendszerben való értelmezése a cél.

A NEMZETKÖZI KAPCSOLATOK KÍNAI MEGKÖZELÍTÉSE

Ahhoz, hogy a nemzetközi kapcsolatok elméletének úgynevezett kínai iskolája, valamint annak jelentősége érthetővé váljon, először a nemzetközi kapcsolatok elmélete iskoláinak Kínába érkezését kell megvizsgálni, amely Teng Hsziao-ping (Deng Xiaoping 邓小平), a KNK volt vezetőjének „reform és nyitás” politikájához köthető (Qin, 2007). Ennek hatására ugyanis a Nyugat felé minden értelemben megnyíló Kínába megérkeztek azok a nyugati teóriák is, amelyek a nemzetközi kapcsolatok elméletének alapjait képezik, és amelyek máig tartó vitát eredményeztek a kínai akadémiai körökben. Egyesek ugyanis azt hangsúlyozzák, hogy a kínai kulturális elemek nem értelmezhetők teljes egészében a nyugati keretrendszerben, emiatt pedig szükséges kidolgozni a nemzetközi kapcsolatok új elméletét, amely magában foglalja a kínai kulturális sajátosságokat. Ezzel

párhuzamosan számos kínai kutató alkalmasnak tartotta a nyugati elméleteket, és ellemezte a különálló kínai iskola létrejöttét (Wang–Buzan, 2014; Eszterhai, 2019). Az úgynevezett kínai iskola végül létrejött, bár kiemelendő, hogy nem teljes körben elfogadott, tételei a kínai és a nyugati kutatók körében is vitatottak. Lényeges különbség ugyanis, hogy míg a nyugati keretrendszeren nyugvó kínai megközelítések tételeikbe bevonják a kínai kulturális sajátosságok egyes aspektusait, a kínai iskola kizárólag ezekre fókuszál. A kínai iskola, amelynek egyik fő képviselője Csin Ja-csing politológus, elméletének középpontjába a tradicionális konfucianus családmódellet és társadalmi hierarchiát állította. Ahhoz, hogy a Csin által központivá tett konfucianus kapcsolatok modern külpolitikában való megjelenése érthető legyen, először a konfucianus családmódellet és társadalmi hierarchiát szükséges ismertetni.

Ezekre a tradicionális kapcsolatokra legfőképp az úgynevezett *kuanhszi* (*guanxi* 关系) gyakorol hatást. A *kuanhszi* konfucianus fogalma kapcsolatot, pontosabban az egyének közötti kapcsolatok minőségét és az arra vonatkozó szabályokat foglalja magában. E szabályrendszer a konfucianus családon belül fennálló és végezetül a társadalomban is megjelenő elvrendszert veszi alapul. Fontos, hogy a konfucianus családmódelletben kétféle kapcsolatot különböztetünk meg: a házastársak, valamint a szülő és a gyermek közti kapcsolatot (Yao, 2000). Ezek közül a fontosabb, a társadalmi hierarchiára is erősen hatást gyakorló kapcsolat a gyermek és a szülők közti viszony, azon belül is az úgynevezett *hsziao* (*xiao* 孝). A kifejezést Tőkei Ferenc például a „szülők tiszteletének” (Tőkei, 2005: 57) és „fiúi szeretetnek” (Tőkei, 2005: 59), míg Várnai András „szülőtisztelőnek” (Várnai, 2011: 3) fordítja, jelentése ezekkel párhuzamosan a gyermekek szülők felé tanúsított, a konfucianus családmódelletben elvárt tisztelete (Gao, 2015). E kapcsolat azonban kétoldalú; noha a gyermektől elvárják, hogy a tisztelet jegyében engedelmeskedjen szüleinek, a szülőknél is vannak kötelezettségeik, így például az, hogy gondoskodjanak gyermekeikről (Kormány, 2018). A társadalmi hierarchia hasonló módon épül fel, megkülönböztetve a különböző természetű kapcsolatokban a beosztásuknál, koruknál vagy helyzetüknél fogva alacsonyabb, illetve magasabb pozícióban lévőket (Hong Van, 2020). A hierarchia a családmódelletben látottak szerint alakul; az alacsonyabb pozícióban lévő tisztelettel és engedelmisséggel tartozik a felette állónak, míg a magasabb pozícióban lévőnek kötelessége emberséggel bánni az alatta lévővel, és feladatukát megfelelően el látni (Gao, 2015). Mindebből jól látható, hogy a konfucianizmusban az emberek közti kapcsolatokat szigorú szabályok jellemzik, amelyeknek szerepmeghatározó erejük van: ennek alapján az egyén megszűnik egyénnek lenni, helyette inkább a kapcsolati rendszerben betöltött szerepkörre s az ahhoz tartozó kötelezettségek és szabályok határozzák meg. Ez a rendszer nem marad meg a társadalom szintjén, hanem kihat a kormányzásra is (Yao, 2000): a nép a családmódellet gyermekéhez hasonlóan tisztelettel és kötelezettségekkel tartozik a kormánynak, míg annak teljesítenie kell azokat a kötelezettségeket, amelyekkel a nép jólétét biztosítja (például megélhetés, béke). Ennek megfelelően az sem meglepő, hogy idővel ez az elmélet a kínai külpolitikára is hatást gyakorolt. A kínai ku-

tatók számára nem idegen, hogy a kuanhszit a külpolitikai stratégiák vonatkozásában is alkalmazni kezdjék (lásd Pan, 2016). A hagyományos kapcsolatoknak a modern kínai külpolitikai stratégiában való megjelenéséről, azaz a kuanhsziról mint külpolitikai modellről a magyar szakirodalomban egyedülálló módon Eszterhai Viktor (2019) írt.

Ahhoz, hogy jól érthető legyen Csin elmélete, fontos megemlíteni a kínai filozófia sajátosságait is. Csin gondolatai a kínai univerzumelmülethez vezetnek vissza, amelynek középpontjában a *jin* és a *jang* (*yin* és *yang* 阴阳) áll (Qin, 2016). Ezek a minőségek, noha egymásnak ellentétesek, együtt léteznek, és egyesülésük esetén jön létre a *csi* (*qi* 气), amely felépíti az univerzumot. Következésképp kijelenthető, hogy bár a kínai világnézetnek része a dualitás, az a nyugati látásmóddal szemben nem végérvényes ellentéteket hoz létre, hanem olyanokat, amelyek együttműködése végső soron a világot is alkotja. Ahogy azt Csin is írja, a nemzetközi kapcsolatok nyugati elméleti iskolái a nyugati, azon belül is a hegei filozófián alapszanak, amelyben az ellentétek kizáró jellegűek (Qin, 2016). Vagyis amikor két különböző kulturális háttérrel rendelkező nemzetközi szereplő találkozik, az a nyugati „vagy-vagy” logika alapján konfliktushoz vezet (Qin, 2010). Csin szerint a kínai világnézet sokkal inkább a „mindkettő”, illetve „és” logikán alapszik (Qin, 2016), tehát inkluzív természetű (Qin, 2014). A politológus azt is erre vezeti vissza, hogy a nyugati politikát az önazonosság vezérli, míg a kínai inkább kapcsolati körökben gondolkodik, amelyeket a hajlamok, érdekek mentén, az úgynevezett tendencia (*si*; *shi* 势) fényében alakítanak ki. E kapcsolati körökben az egyén a kapcsolati háló többi tagjához kötődik, ami természetét, kötelezettségeit, valamint szerepkörét is meghatározza (Qin–Nordin, 2019). Ennek következtében az egyén mint egyén megszűnik létezni, megismeréséhez pedig a továbbiakban a kapcsolati kört szükséges vizsgálni (Qin, 2016). Csin szerint azok a szereplők, akik nem tartoznak kapcsolati körökhöz, nem azonosíthatók szereplőként, hiszen kapcsolati háló nélkül nincs létező (Qin, 2010). Az elmélet szerint a nemzetközi rend is ilyenformán működik – a nemzetközi szereplők nem különíthetők el egymástól. Mindazonáltal a nemzetközi szintér szereplőit a „folyamatban levés” állapotával jellemzi, mivel a kapcsolati körök alakulásával a szereplő is folyamatosan változásban van. Az elmélet szerint a kormányzás és általában a szabályok valójában az ilyesfajta kapcsolatokat hivatottak harmonizálni, a nemzetközi szintéren is (Qin, 2010), ezzel pedig Csin a nemzetközi rendszer lehetséges felépítését a konfucianus kormányzáshoz hasonlítja (Qin, 2011). Következésképp Csin számára egy ország helyzetének felmérése mindenképpen kapcsolati hálójának a vizsgálásával kezdődik.

Mivel a nemzetközi rendszert érzékeny kapcsolatok hálójaként képzei el, Csin elméletének középpontjában értelemszerűen a harmónia kialakításának fontossága áll (Qin, 2014). Ez azzal is összhangban van, hogy mivel a szereplők a kapcsolati körök függvényében folyamatosan változnak, a múltbéli konfliktusok felejtethők lesznek. Más szóval a kapcsolati körök finomítása által az államok közötti konfliktusok is feloldódhatnak. Az elméletben a BRI-nél is kiemelt közös elvek kapnak erős hangsúlyt, amelyeket Csin a konfucianus rítus (*li* 禮) szóval ír le (Qin–Nordin, 2019). A teória azt is hangsúlyozza,

hogy a kapcsolati körökön belüli kapcsolatoknak prioritást kell élvezniük a szereplők részéről, megkülönböztetve azokat más, nem a kapcsolati körbe tartozó szereplőktől. Mindez hozzájárul az „arc” (mience; *mianzi* 面子) létrejöttéhez is, amely egyfajta reputációként is elképzelhető, s a kapcsolati háló mennyiségét és minőségét foglalja magában. A nagyobb „arccal” rendelkező szereplők nagyobb hatalommal és befolyással rendelkeznek, azonban arányosan több a felelősségük is (Qin, 2016). A felelősség ebben az esetben úgy értelmezendő, hogy a szereplő számára fontos a kapcsolati kör (és tagjainak) jóléte, hiszen annak bármilyen romlása a szereplő arcának, reputációjának csökkenésével is járhat. Tehát a kapcsolati körök tagjai közös elvek és értékrendek mentén alapuló harmonikus együttműködésének kiemelt jelentősége van.

A KÍNAI ISKOLA ELMÉLETÉNEK MEGFIGYELÉSE AZ ÖVEZET ÉS ÚT KEZDEMÉNYEZÉSBN

A fentiek alapján a kapcsolatokat középpontba helyező Csin-féle elmélet kiemelt jellemzői a következők: (1) inkluzív; (2) harmóniára törekszik; (3) az ellentétek (békés) együttműködését, együttélését hangsúlyozza; (4) a szereplők folyamatosan változnak; (5) kapcsolati köröket alkotnak; (6) közös elvek mentén működnek együtt.

Az előző két fejezet arra mutatott rá, hogy a BRI elvei és a kínai iskola elmélete számos ponton egyeznek. A BRI egyik kiemelt tétele a közös elvek mentén való együttműködés és fejlődés. Amennyiben azt feltételezzük, hogy a BRI mint kezdeményezés összetartó erő, avagy Csin szavaival élve kapcsolati kör, akkor a szereplői, vagyis a BRI-hez csatlakozó országok közös elvek mentén működnek együtt, és egymás „arcát” formálják. A közös elvek valójában a békés és harmonikus, jólétet biztosító együttműködésre való szándékot foglalják magukban, ám ezen elvek vagy „célok” nem értelmezhetők a nemzetközi kapcsolatok nyugati iskoláinak elméleti keretei között.

A fontosabb elemekre kitérve azonban látható, hogy napjainkban a fejlett országok egyre kevésbé kívánnak együttműködni Kínával a BRI-n belül, amihez a politikai szándékok tisztázatlansága, valamint a különböző értékrendek egyre hangsúlyosabbá válása is hozzájárul. Noha ezt a tényt nem lehet figyelmen kívül hagyni, megjegyzendő, hogy Kínának a fejlődő országokhoz fűződő kapcsolata valószínűleg nem csupán erre vezethető vissza, hanem stratégiai célokat is érint. A BRI-hez csatlakozott jó néhány állam Nyugaton (az USA vagy az EU által) szankcionált vagy rosszabb megítélésű. Emellett az is jól látható, hogy a Kínával vagy más országokkal való esetleges múltbéli konfliktusok sincsenek figyelembe véve az együttműködések során, ami szintén a Csin-féle kapcsolati körök alakulásának jellemzője. Látható, hogy Kína kezdeményezése valóban inkluzív, s a távol-keleti állam ennek keretei között együttműködést kezdeményez olyan országokkal is, amelyek esetlegesen rossz megítélésűek, szankcionáltak vagy szegényebbek. Ennek mérlegelése során természetesen figyelembe kell venni Kína már tárgyalt viszonyát a fejlett országokkal, de azt is, hogy az érintett fejlődő régiók milyen nyersanyagokban gazdagok, valamint stabilitásuk milyen mértékben érintheti vagy akár segítheti Kínát.

A BRI legalapvetőbb elve a kínai kommunikáció szerint az, hogy a világ országainak egy céljuk van: az, hogy a társadalmak békében és jólétben élhessenek. Jól látható azonban, hogy az ilyen célkitűzések a nyugati keretrendszeren belül nem azonosíthatók. Ezért fontos figyelembe venni Csin elméletét, amely összhangban van a BRI egyes elveivel, és amelynek keretein belül a BRI szerinti kínai ambíciók más fénybe kerülhetnek, s a nyugati keretben is könnyebben értelmezhetővé válnak.

Arra is fontos kitérni, hogy Csin a kapcsolati hálók és az „arcok” nagyságától függően kiemeli az úgynevezett kapcsolati erőt (*relational power*) mint a kemény (*hard*) és puha (*soft*) hatalom melletti harmadik hatalmat (Qin, 2016). A kapcsolati erő a kapcsolati körök legnagyobb „arcú” szereplőjének azon tevékenységét jelenti, amely során a kapcsolati kör többi tagját, ezáltal pedig az egész kapcsolati hálót befolyásolja. Ezt annak érdekében teszi, hogy a kapcsolati kör, valamint szereplőinek viselkedése úgy alakuljon, hogy az számára a legkedvezőbb legyen. Más szóval, noha a BRI-ben foglaltak nem teljes mértékben azonosíthatók a nyugati keretrendszerben, ez nem azt jelenti, hogy a hatalom valamilyen fajta gyakorlásának kérdését mellőznék a BRI. Csin elmélete ugyanis arra mutat rá, hogy a BRI-n belüli kapcsolati hálók alkalmasak arra, hogy az egyes államok manipulálhassák a többieket. Ahogy Eszterhai (2022) is rávilágít, ez a kapcsolatok aszimmetrikus alakulásához vezethet, amely által az egyes államok függővé válhatnak a nagyobb „arccal” rendelkezőtől, és kiszolgáltatottak lehetnek neki. Míg például egyes kutatások rámutattak, hogy Kína kapcsolatai a fejlődő országokkal azon a megfontoláson alapulnak, mely szerint a stabilitás és a jólét biztosítása a társadalmak megfelelő értékeinek megtalálásához is szükséges, tehát végső soron a harmónia és a béke kialakítását szolgálja (Bunskoek–Shih, 2021), addig a kapcsolati erő szempontjából érdemes figyelembe venni az olyan ténylegesen puha hatalmi törekvéseket, amelyek által a gazdaságilag támogatott országok megismerik és esetlegesen prioritásként is kezelhetik a kínai értékeket. Ez a kapcsolatok, valamint a bennük részt vevők manipulálásával lehet egyenlő, aminek következtében végül a Kína által gazdaságilag támogatott államok a kínai (politikai, eszmerendszeri) mintát részesíthetik előnyben.

Mindezek jelentősége abban rejlik, hogy Kína mint a nyugattól eltérő értékrendű nagyhatalom jól láthatóan törekszik a jelenlegi liberális nemzetközi rendszer átforgatására. Ez nyilvánvalóan azt is jelenti, hogy Kína, valamelyest felvállaltan, az Amerikai Egyesült Államokkal szemben foglal állást. Ahogy arra Eszterhai (2022) is rámutatott, Kína gazdasági nagyhatalomként a gazdasági fejlődésére és az ebből fakadó kiemelkedő kapacitásaira építve, a létrejött kapcsolati körök és tagjaik manipulálásával igyekszik elérni céljait. Mindez összhangban van a Csin által megfogalmazott elmélettel és a benne részletezett kapcsolati erővel is. Ezeket figyelembe véve kijelenthető, hogy megalapozott a feltételezés, miszerint Kína a gazdasági kapcsolatait, valamint az ilyen jellegű együttműködéseiből adódó partnerségi kapcsolatait igyekszik a saját érdekei mentén alakítani (a Csin által is ismertetett „arc” fogalma tükrében), s kiemelendő, hogy ezt valószínűsíthetően az egyéni törekvései, illetőleg a nemzetközi rendszer átalakítása érdekében teszi.

A fentiek nyomán megállapítható, hogy a Csin által felvázolt elméletnek létjogosultsága van. Egyrészt bizonyos aspektusait a BRI elveit magukban foglaló dokumentumok, valamint az általános kínai kommunikáció is megfogalmazza. Másrészt a BRI-t megfigyelve is feltételezhető a kapcsolatokra fókuszáló megközelítések, valamint a kapcsolati erő használata. Ez azt is jelenti, hogy a Csin által leírtak nem csupán a BRI-ben jelennek meg, hanem valószínűsíthetően a kínai külpolitikai stratégiának is alapvető részei, amelyek a geopolitikai víziókat és ambíciókat is formálják. Mindez alátámasztja azt a lényeges meglátást, hogy a kínai külpolitikai és geopolitikai víziók és célok vizsgálatakor a nyugati keretrendszer mellett a konfuciózus értékrend figyelembevétele is kiemelt fontosságú, hiszen ennek megértésével az említett kulturális különbségek okozta félreértések is felszámolhatók, valamint Kína azon módszerei is tisztázódnak, amelyek a nyugati keretrendszerben nem teljes mértékben azonosíthatók.

ÖSSZEGZÉS

A jelen tanulmány arra vállalkozott, hogy megvizsgálja a BRI alapvetéseit és elveit, feltárja a nemzetközi kapcsolatok kínai iskolájának Csin Ja-csing által megfogalmazott elméletét, végül pedig megfigyelje a kínai gyökerekből fakadó, a kapcsolatokat és a kapcsolati köröket hangsúlyozó elmélet feltételezhető jelenlétét a BRI elveiben.

A tanulmány első fejezetében a BRI elveit és a kezdeményezésre vonatkozó vélekedéseket vizsgálva kiderült, hogy a BRI dokumentációja a pontos tervek tekintetében homályos, kiemelten gazdasági-politikai terveket nem részletez. Megfogalmazott elvei és a hivatalos álláspontok alapján a BRI inkluzív, nyitott, az országok közötti harmonikus, közös fejlődés és együttműködés fontosságát hangsúlyozza, ezek azonban a nyugati keretrendszerben nem értelmezhető célkitűzések. A tanulmány második fejezete a nemzetközi kapcsolatok kínai iskolája témájának vonatkozásában is népszerűvé vált politológus, Csin Ja-csing hagyományos kínai kapcsolatokat középpontba állító elméletét vizsgálta. Megállapítható, hogy Csin elgondolása a kapcsolati hálókat kiemelő olyan külpolitikai elmélet, amely a hagyományos kínai családmódellet és társadalmi hierarchiát a kuanhszihoz hasonlóan, arra erőteljesen támaszkodva, ám annak jelenleg ismert módszertanától kissé eltérően állítja középpontba.

A tanulmány eredményei alapján megállapítható, hogy a kapcsolatokat és kapcsolati köröket középpontba állító Csin-féle kínai külpolitikai-stratégiai megközelítés helytálló, és kiemelt fontosságú, hogy a nemzetközi kapcsolatok nyugati elméletei mellett ezt is figyelembe vegyük a kínai külpolitikai stratégiák vizsgálatakor. Az elmélet némely aspektusa megfigyelhető a BRI hivatalos kommunikációjában, valamint egyes részei a BRI bizonyos értelmezéseiben részben vagy egészben feltételezhetően megjelennek. Ezek feltárása azonban a BRI működését mélyebben elemző további kutatásokat igényel. A tanulmány rámutatott, hogy a kínai külpolitikai döntések valószínűsíthetően a nyugatitól eltérő mentalitás és logika alapján születnek. Ezért a kínai külpolitikai és geopolitikai ambíciók vizsgálatát is a kínai álláspontok és mentalitás hangsúlyos figye-

lembevételével kell elvégezni, ami segítheti a további kutatásokat és a politikai döntéshozatalt a Kínával kapcsolatos kérdésekben.

Ennek megfelelően a további kutatásokban kiemelt fontosságot kell tulajdonítani a hagyományos kínai kapcsolatoknak, illetve a külpolitikai és geopolitikai nézőpontokat és törekvéseket befolyásoló olyan tradicionális eredetű elméleteknek is, mint a *tienhszia* (*tianxia* 天下) rendszer, a kuanhszi, valamint ezek esetleges összevonása. A tanulmányban felvázoltak alapján a jövőben a Csin által megfogalmazott elmélet és a kuanhszi vizsgálatának, ezek hasonlóságainak és különbségeinek is jelentős hangsúlyt kell kapniuk, hiszen ezen elméletek összekapcsolása és megértése nagy eséllyel biztosíthatja a kínai politikai működés jobb megértését.

Felhasznált irodalom

- BÁBOSIK MÁRIA (2021): A BRI finanszírozása és a multilaterális fejlesztési bankok szerepe, in HORVÁTH LEVENTE – SALÁT GERGELY (szerk.): *Övezet és út*, Budapest, Typotex, 123–140.
- BARANYI TAMÁS PÉTER – GORECZKY PÉTER – SALÁT GERGELY (2020): A kínai Övezet és Út kezdeményezés – mítosz és valóság, *KKI Elemzések*, E-2020/98, 7–8, 3–16. DOI: <https://doi.org/10.47683/KKIElemzesek.E-2020.98>
- BRF (THE THIRD BELT AND ROAD FORUM FOR INTERNATIONAL COOPERATION) (2023): *The Belt and Road Initiative, A Key Pillar of the Global Community of Shared Future*, <http://www.beltandroadforum.org/english/n101/2023/1010/c124-895.html> (letöltve: 2024. 01. 24.).
- BUNSKOEK, RAOUL – SHIH, CHIH-YU (2021): ‘Community of Common Destiny’ as Post-Western Regionalism: Rethinking China’s Belt and Road Initiative from a Confucian Perspective, *Uluslararası İlişkiler*, 18 (70), 85–101. DOI: <https://doi.org/10.33458/uidergisi.954744>
- CALLAHAN, WILLIAM A. (2016): China’s Belt and Road Initiative and the New Eurasian Order, *Norwegian Institute of International Affairs*, 2016/22, 2–4.
- CSIKÓ ANNA (2020): Soft power „kínai módra”, A Konfuciusz Intézet mint Kína puha erejének eszköze a XXI. században, *Távol-keleti Tanulmányok*, 11 (2), 91–109. DOI: <https://doi.org/10.38144/TKT.2019.2.4>
- ESZTERHAI VIKTOR (2019): *A guanxi mint alternatív kínai külpolitikai modell*, Budapest, PAIGEO.
- ESZTERHAI VIKTOR (2021): The Belt and Road Initiative, Rewriting Eurasia with Chinese Characteristics, in SALAMIN GÉZA – KLEMENSITS PÉTER (szerk.): *Towards the Rise of Eurasia, Competing Geopolitical Narratives and Responses*, Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem, 99–119.
- ESZTERHAI VIKTOR (2022): Kína külpolitikai stratégiája a megváltozó világrendben: konnektivitás mint befolyásépítő eszköz és hatása az Európai Unióra, in ÁGH ATTILA (szerk.): *Az új világrend kialakulása, Az EU–USA–Kína hatalmi háromszög*, Budapest, Noran Libro Kiadó, 169–187.
- FMPRC (2015): Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road, https://www.fmprc.gov.cn/eng/topics_665678/2015zt/xjpcxbayzlt2015nnh/201503/t20150328_705553.html (letöltve: 2023. 11. 28.).
- GAO, YAN (2015): Confucius and Plato on Virtue and its Implementation in Education for International Understanding, A Comparative Study, *American Journal of Educational Research*, 3 (1), 25–30. DOI: 10.12691/education-3-1-6

- HARPER, TOM (2019): China's Eurasia: the Belt and Road Initiative and the Creation of a New Eurasian Power, *The Chinese Journal of Global Governance*, 5 (2), 99–121. DOI: <https://doi.org/10.1163/23525207-12340039>
- HE, ALEX (2020): The Belt and Road Initiative, Motivations, financing, expansion and challenges of Xi's ever-expanding strategy, *Journal of Infrastructure, Policy and Development*, 4 (1), 139–169. DOI: <https://doi.org/10.24294/jipd.v4i1.1180>
- HONG VAN, VU (2020): Overview of Confucianism and the Basic Content of Confucianism, *South Asian Research Journal of Humanities and Social Sciences*, 2 (4), 285–292. DOI: <https://doi.org/10.36346/sarjhss.2020.v02i04.010>
- HORVÁTH LEVENTE (2022): *A kínai geopolitikai gondolkodás*, Budapest, Pallas Athéné Könyvkiadó Kft.
- HORVÁTH RENÁTÓ (2021): Övezet és út kezdeményezés: újdonság vagy folytatás, in HORVÁTH LEVENTE – SALÁT GERGELY (szerk.): *Övezet és út*, Budapest, Typotex, 73–92.
- KISSINGER, HENRY (2012): *On China*, London, Penguin Books.
- KORMÁNY ATTILA (2018): *A tradicionális és a modern kínai jog, A jog fejlődése Kínában a kezdetektől napjainkig*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
- MAZARR, MICHAEL J. – PRIEBE, MIRANDA – RADIN, ANDREW – CEVALLOS, ASTRID STUTH (2016): Defining the International Order, in MAZARR, MICHAEL J. – PRIEBE, MIRANDA – RADIN, ANDREW – CEVALLOS, ASTRID STUTH (szerk.): *Understanding the Current International Order*, Santa Monica, RAND Corporation, 7–29.
- MORRIS, DAVID – SÁRVÁRI BALÁZS (2021): Új regionális világrend az Övezet és Út mentén, in HORVÁTH LEVENTE – SALÁT GERGELY (szerk.): *Övezet és út*, Budapest, Typotex, 13–30.
- PAN ZHONGQI (2016): Guanxi, Weiqi and Chinese Strategic Thinking, *Chinese Political Science Review*, 1 (1), 303–321. DOI: <https://doi.org/10.1007/s41111-016-0015-1>
- QIN YAQING (2007): Why is there no Chinese international relations theory?, *International Relations of the Asia-Pacific*, 7 (3), 313–340. DOI: <https://doi.org/10.1093/irap/lcm013>
- QIN YAQING (2010): International Society as a Process, *The Chinese Journal of International Politics*, 3 (2), 129–153. DOI: <https://doi.org/10.1093/cjip/poq007>
- QIN YAQING (2011): Rule, Rules, and Relations, *The Chinese Journal of International Politics*, 4 (2), 117–145. DOI: <https://doi.org/10.1093/cjip/por008>
- QIN YAQING (2014): Continuity through Change, *The Chinese Journal of International Politics*, 7 (3), 285–314. DOI: <https://doi.org/10.1093/cjip/pou034>
- QIN YAQING (2016): A relational theory of world politics, *International Studies Review*, 18 (1), 33–47. DOI: <https://doi.org/10.1093/isr/viv031>
- QIN YAQING – NORDIN, ASTRID H. M. (2019): Relationality and rationality in Confucian and Western traditions of thought, *Cambridge Review of International Affairs*, 32 (5), 601–614. DOI: <https://doi.org/10.1080/09557571.2019.1641470>

- SZILÁGYI ISTVÁN (2021): Az övezet és út kezdeményezés és a nagy eurázsiai partnerség egymásra találása, in HORVÁTH LEVENTE – SALÁT GERGELY (szerk.): *Övezet és út*, Budapest, Typotex, 49–70.
- TŐKEI FERENC (2005): *Kínai filozófia. Ókor. I. kötet*, Budapest, Magiszter Társadalomtudományi Alapítvány.
- VÁRNAI ANDRÁS (2011): Az „egyenes nevek” (zhengming) és a „nemes ember” (junzi) egyenessége, A konfuciánus nyelvértelmezés és értékelmélet, *Távol-keleti Tanulmányok*, 2 (2), 3–26. <https://ojs.elte.hu/tkt/article/view/1965> (letöltve: 2023. 11. 28.).
- WANG JIANGLI – BUZAN, BERRY (2014): The English and Chinese Schools of International Relations, Comparisons and Lessons, *The Chinese Journal of International Politics*, 7 (1), 1–46. DOI: <https://doi.org/10.1093/cjip/pot017>
- YAO XINZHONG (2000): *An introduction to Confucianism*, Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press.
- ZENG JINGHAN – BRESLIN, SHAUN (2016): China’s “new type of Great Power Relations”, A G2 with Chinese Characteristics?, *International Affairs*, 92 (4), 773–794. DOI: <https://doi.org/10.1111/1468-2346.12656>

Interpreting the Belt and Road Initiative in the light of the Chinese school of international relations

ABSTRACT

The People's Republic of China's growing economic success over the past decades has given it an increasingly prominent role in the international system. The past decade has seen the launch of Chinese initiatives such as the Belt and Road Initiative, launched in 2013. While such moves have led many countries to see China as a challenge, the situation is further complicated by the fact that one of the key elements in understanding Chinese objectives, the cultural elements, is not fully understood. To make China's goals more understandable in the Western frameworks, this study first explores the principles of the Belt and Road Initiative. Secondly, the paper introduces the theory of the Chinese school of international relations theory, formulated by political scientist Qin Yaqing. Finally, the paper observes whether the theory of the Chinese school has the potential to be reflected in the Belt and Road Initiative.

KEYWORDS: China, Belt and Road Initiative, Confucianism, Chinese school, Qin Yaqing

DRUHALÓCZKI ÉVA DÓRA | Az alapszakot vallástörténet és filozófia, a mesterszakot összehasonlító buddhista filozófia specializáción végezte a Tan Kapuja Buddhista Főiskolán. Jelenleg a tradicionális gyökerű kínai geopolitikai víziókat kutatja a Corvinus Egyetem doktori iskolájában.

TARRÓSY ISTVÁN

„Olyan Afrika, amelyet mi akarunk magunknak” – Agenda 2063

A fenntartható fejlődésről, segélyről és a függőségi szindrómáról – Wangari Maathai nyomán

TANULMÁNY

DOI: 10.56699/MT.2024.2.11

ABSZTRAKT

Az esszé az Afrikai Unió által 2013-ban megalkotott afrikai víziót és annak keretét emeli az elemzés középpontjába: az Agenda 2063 elnevezésű mesterterv tágabb kontextusát tekinti át a gyarmatosítás örökségétől a közelmúlt és a jelen afrikai kormányzásai által felvetett problémákig. A nemzetközi donorközösség szemléletváltásához, egyúttal a függőségi szindróma afrikai közösségek és kormányzatok által megkívánt levetkezéséhez oly fontos attitűdváltozás létjogosultsága markánsan jelenik meg e narratívában. A Nobel-békedíjas, 2011 szeptemberében elhunyt Wangari Maathai gondolatai és szellemi öröksége mindvégig kitüntetett hivatkozási pontokat rajzol meg a szövegben.

KULCSSZAVAK: Agenda 2063, Afrikai Unió, Wangari Maathai, függőségek, afrikai megoldások az afrikai problémákra

Afrika 2013-ban paradigmaváltást fogalmazott meg önmaga számára. Az Afrikai Unió 2016-os csúcstalálkozója – amellet, hogy meghirdette az „emberi jogok afrikai évét”, és különös figyelmet szentelt a női jogoknak – megerősítette azt a célkitűzést, hogy a tagállamoknak egy integrált, békés és gyarapodó Afrika képét kell közösen kialakítaniuk. Az Agenda 2063 vízió szükségszerűen épít a múlt tapasztalataira, miközben észszerűen számol a fejlődéssel és a lehetőségek stratégiai kihasználásával. Ötven év alatt – a kontinens politikai integrációját megtestesítő első számú szervezet tervei szerint – minden fronton meg akarják alapozni a fenntartható jövőt, áll az Afrikai Unió nyilatkozatában (African Union, 2013). „Eljött Afrika ideje” – fogalmazta

meg a 21. század hajnalán Thabo Mbeki dél-afrikai elnök (1999 és 2008 között vezette a kontinens meghatározó államát), aki az afrikai újjászületés szónokaként 2001. október 31-én a dél-afrikai parlament és a tartományi tanácsok együttes ülésén tartott beszédében kiemelte: a 21. század afrikai embere már olyan (kell hogy legyen), „aki nem hagyja, hogy a rabszolgaság, a gyarmatosítás, a neokolonializmus, a rasszizmus és az apartheid múltja által megszabott körülményekhez kötődjön, és képes megteremteni a béke, a demokrácia, a fejlődés és a jólét új világát. Ezek azok az afrikaiak, akik úgy döntöttek, hogy tetteikben határozzák meg magukat. Belefáradtak [ugyanis] abba, hogy megmondják nekik, kik ők, honnan jöttek, hová kellene menniük, és hogyan kellene folytatniuk az útjukat” (Mbeki, 2002: 149). Az építkezésben kitüntetett szerepe van az államok közötti kooperációs formák meg- és felerősítésének: mind a regionális gazdasági közösségeknek (*Regional Economic Communities, RECs*), mind a kontinens egészére kihúzott együttműködési szinteknek és az ezekhez párosított programoknak.

Ma már a fenntartható afrikai gazdasági növekedés egyik legfontosabb aspektusának számít a regionális struktúrák megléte, a regionális együttműködések kiépítettsége és működőképessége. Ez valójában legalább középtávon végiggondolt regionalizációt, regionális integrációt jelent, amelynek terén az afrikai kontinensen figyelemre méltó aktivitást, sőt nem egy esetben túlbujánzást tapasztalunk. A világ különböző térségei közül Afrikában található a legtöbb regionális integrációt szorgalmazó közösség, regionális blokk. Az Afrikai Unió ötvenöt tagállama közül (tagsággal rendelkezik a Marokkó által vitatott Nyugat-Szahara is, melynek hivatalos neve: Szaharai Arab Demokratikus Köztársaság) huszonnyolc legalább két vagy több ilyen szervezetnek a tagja. Az afrikaiak hisznek abban, hogy a regionalizáció sikerekhez, a globális gazdaságba való integrációhoz segíti őket. Az Afrikai Gazdasági Közösség (*African Economic Community*) létrehozásáról szóló 1991-es abujai szerződés egyértelműen rögzítette az afrikaiak abbéli hitét, mely szerint mind a helyi szintek megerősítésének, mind a kontinens és különböző térségei globális gazdaságba való hatékony bejutásának és szerepvállalásának eszköze a regionális integráció. 2025-re cél a kontinens egészére kiterjedő Pánafrikai Gazdasági Közösség létrehozása. Ehhez jelentős előrelépés volt a 2024 januárjában az Afrikai Unió ötvennégy tagja által aláírt, a kontinens egészére megálmodott szabadkereskedelmi térséget létrehozó szerződés, amellyel az afrikaiak útjára indították az AfCFTA-t (*African Continental Free Trade Area*) (AfCFTA, é. n.).

Ha azonban a gazdasági növekedés számai és előrejelzései mögé nézünk, a napi afrikai valóság helyi fejlődésbeli kontrasztjai világlanak elő. A Covid-19 előtti időszakban, ahogyan arról a Világbank 2015-ös összesített adatai tanúskodnak, gazdasági értelemben ugyan öt százalék körül növekedett a kontinens, de szumma 415 millió ember élt extrém mértékű szegénységben, akik a teljes lakosság (az akkori közel 1,2 milliárd fő) 34 százalékát tették ki. Ezt tovább rontotta több országban – például Nigériában – az olajárak zuhanása és általában a nyersanyagok árának csökkenése, amely már akkor is hatalmas kihívást jelentett a kormányzatok számára. A kontinens Szaharától délre

elterülő makrorégiója, a szubszaharai Afrika, szintén a Világbank számításai szerint, 2022-ben 3,6 százalékos növekedést tudhatott magáénak, de ez az ütem 2023-ra 2,5 százalékra lassult. A régióban egyre növekvő számú konfliktusok és erőszakos cselekmények visszafogják a gazdasági tevékenységet, és az éghajlat megváltozása okozta kihívások várhatóan tovább súlyosbítják e bizonytalanságot. A szubszaharai afrikai területeken 2023-ban még mindig mintegy 462 millió ember élt mélyszegénységben (ez a kontinens teljes, körülbelül 1,46 milliárd fős lakosságának közel 32 százaléka). Az elmúlt néhány évben jelentkezett sokszoros válsághelyzetek (a klímaváltozás, a Covid-19-pandémia és a fokozódó fegyveres konfliktusok) növelték a kontinens több országának eladósodását. A régió továbbra is magas adósságválság-kockázattal küzd, és 2023 júniusára huszonegy országot soroltak be a külső adósságválság magas kockázatának kitett vagy abban már érintett országok közé. Több ország, köztük Csád, Zambia és Ghána adósságátütemezési erőfeszítéseket kezdeményezett a fenntarthatóság és a költségvetési mozgástér helyreállítása érdekében.

A Világbank 2023. októberi összefoglalója (Worldbank, 2023) szerint a növekedés továbbra is egyenlőtlen a kontinensen. Míg Kelet-Afrikában 2023-ban 1,8 százalékos növekedést láttak az elemzők, addig Nyugat-Afrikában 2024-re 3,3 százalékos növekedés várható. Összességében a szubszaharai Afrika gazdasági teljesítményét továbbra is a kontinens legnagyobb országainak átlagosnál alacsonyabb teljesítménye hátráltatja. Dél-Afrikában továbbra is az energiabizonytalanság és a szállítási infrastruktúra szűk keresztmetszetei fogják vissza a gazdasági tevékenységet, míg Nigéria szerény növekedése az olajágazat kihívásainak tudható be. Ezen túlmenően a konfliktusok és katonai puccsok olyan országokban, mint Szudán, Niger és Gabon, valószínűleg hátráltatják a növekedést a Közép-afrikai Gazdasági és Monetáris Közösségben és néhány Száhel-országban.

Mindezek felül a többek között az ENSZ által elfogadott, 2030-ig tartó Fenntartható fejlődési célok (angol rövidítéssel: SDG) elnevezésű globális program legelső célkitűzése, a „szegénység felszámolása” sok esetben lehetőségeiket meghaladó erőfeszítéseket követel meg az afrikai szereplőktől. A helyzetet tetézi az olyan események sora, melyek az egyes országok reakció- és megoldási készségét rontják: ilyen volt a Nyugat-Afrika több országát érintő 2014-es Ebola-járvány, amely nem utolsósorban a külföldi befektetések volumenét apasztotta jelentősen. Csak 2015-ben 214 millió újabb maláriás megbetegedést regisztráltak a kontinensen: az eredmény egy év alatt további 438 ezer halott volt az Egészségügyi Világszervezet beszámolója szerint (WHO, 2015). A 2022-es adatok további emelkedést mutattak: 249 millió új esetről számoltak be (WHO, 2023).

Általános igazsággként szögezhetjük le, hogy Afrikában a szegénység elleni küzdelem és a gazdasági növekedés egyik kulcskérdése a befektetések – főként az FDI (*Foreign Direct Investment*), azaz a közvetlen külföldi tőkebefektetés – jelenléte és nagyságrendje. Ha történetileg vizsgálódunk, a függetlenség kivívása utáni időszakot (túlnyomórészt

1960-at) követően Afrika nem volt vonzó a külföldi, sőt sok esetben a helyi befektetők körében sem, elsősorban az üzleti szektorban uralkodó feltételek miatt. A hetvenes években tapasztalt visszasságokat követően – például az akkor Mobutu által vezetett Zaire-ban (ma Kongói Demokratikus Köztársaságnak hívják) – több fejlett ország, így például Japán vagy Nagy-Britannia visszavonult a befektetések ösztönzésétől, sőt addigi befektetéseiket számos országból kivonták. A 21. század elején azonban a nemzetközi közösség is részt vállal Afrika azon törekvésében, hogy megváltozzon az egyes országokat vezető politikai elitnek a FDI potenciális magukhoz vonzásával kapcsolatban. Egyre több afrikai kormány válik „tisztábbá”, átláthatóbbá, megbízhatóbbá és profibbá, csökkenti a bizonytalanságok sorát, és dolgozik azon, hogy megváltozzon a külföldi befektetők felfogása a befektetési környezetről, melyről sokáig az volt a vélemény, hogy teljesen zord, „barátságtalan”.

Afrika saját aspirációi – az Agenda 2063 szerint is – több ponton rezonálnak az ENSZ-féle Fenntartható fejlődési célokkal. Annak érdekében, hogy az afrikai országok belső termelőképessége erősödjön, határozottan szükséges bevonniuk a helyi szinteket, különös figyelemmel a fiatalokra és a nőkre. A valódi fejlődésnek az emberekről kell szólnia. Ahogyan Goran Hyden, svéd származású amerikai Afrika-szakértő írja: „...az afrikai társadalmakban nagyban különbözik a felelőségek, így például a tulajdonjogok, az ellátás, a gyereknevelés leosztása a családi egységek vonatkozásában a világ más régióitól [...] és e szintek vizsgálata növekvő mértékben ébreszti rá a nemzetközi közösséget, hogy a helyi erőforrások felhasználásába, eleve azok megtervezésébe kiemelten kell bevonni a mikroközösségeket” (Hyden, 1989: 194–195). Afrikában tehát minden fejlődéssel kapcsolatos kérdés e szintekre irányítja – azaz inkább kellene hogy irányítsa – a figyelmet.

A fenntarthatóság, a fejlődés szoros kapcsolatban van a biztonsággal, az emberi biztonság kulcskérdésével. Amíg ezt nem veszik kellő mértékben komolyan a kormányzatok, befektetők, illetve maga a nemzetközi közösség, hosszú távú, fenntartható módon értelmezhető fejlődés nem képzelhető el Afrikában (sem).

A fenntarthatóság, a fejlődés szoros kapcsolatban van a biztonsággal, az emberi biztonság kulcskérdésével. Amíg ezt nem veszik kellő mértékben komolyan a kormányzatok, befektetők, illetve maga a nemzetközi közösség, hosszú távú, fenntartható módon értelmezhető fejlődés nem képzelhető el Afrikában (sem).

FENNTARTHATÓ KAPCSOLATOK, FENNTARTOTT ÉRDEKLŐDÉS, AZ AFRIKAI ÁGENS

Ahogyan a *Fenntartható Afrika* című kötet bevezető tanulmányában kifejtettem (Tarrósy, 2010: 15–19), az afrikai kontinens évszázadok óta érdekes a világ különböző

hatalmi formációi számára. Terjeszkedésük során már a rómaiak is provinciát létesítettek a kontinens északi térségeiben. Ez a mai Algéria keleti részét, Tunéziát, a volt Karthágó területét jelentette. Geostratégiai volt fontos a külső szereplőknek, hogy jelen legyenek Afrikában, és befolyásuk alá vonják az ott élő népeket, ami igazából nem mindig volt száz százalékig sikeres vállalkozás számukra, sőt, a Szaharán keresztül zajló kereskedésnek csak egy részét voltak képesek kontrollálni. Az első európai felfedezőket megelőzve – akik előtt „utat nyitott” Vasco da Gama portugál hajós, 1498-ban eljutva a mai Kenya partvidékére, Mombasa környékére – a szuahéli partokra 1418-ban Cseng Ho admirális vezetésével érkező kínaiak viszont kereskedni akartak, és persze az akkori Ming-uralkodó, Jung-lő császár expanzív birodalmi aspirációit erősíteni. Amikor aztán az európaiak is beindították a kereskedelmet – nemesfémekkel, drágakövekkel, fűszerrel, elefántcsonttal és rabszolgákkal üzleteltek –, sok mindent elvittek, és cserébe semmit sem hoztak, talán „csak” a kereszténységet. Az első német misszionáriusok Kelet-Afrikában (Johann Ludwig Krapf és Johannes Rebmann) a hitterjesztés mellett jelentős oktatási tevékenységet is folytattak, elsősorban a Kilimandzsáró közelében (Tarrósy, 2011: 34). A katolikus és protestáns közösségek úgy kapcsolódtak be az európai jelenlét terjeszkedésének folyamatába, hogy „civilizációs támogatást» kívántak nyújtani a »bennszülött«, önnön fogalmaik szerint elmaradottabb népeknek. Ma már látjuk, hogy e kapcsolatok gyakran egyoldalúak voltak, és nem szolgálták a helyi népek valódi igényeit: gyakran pusztító nyugati erőnek mutatkoztak, amelyek kultúrákat, ősi hiedelmeket, lélekfelfogásokat szorítottak háttérbe, és nem tartották tiszteletben a másik szabadságát, hagyományát [...] számos esetben azonban önzetlen és valódi segítséget jelentettek, és szép eredményeket értek el” (Solymári, 2020: 52).

A székhelyét Zanzibárra áttevő ománi Szajjid Szaíd bin Szultán (1797–1856) és leszármazottai nagyot lendítettek a régiókon átívelő kereskedelmen, de valójában ők is sok mindent elvittek Afrikából. A világháborúk fokozatosan „húzták be” az afrikai térségeket is a pusztító konfliktusokba, és nem elég, hogy temérdek nyersanyagot vontak ki a kontinensről, sok helybéli „segítették át” a túlvilágra. A gyarmatosító igát magukról végre (1960-ban és azt követően évtizedeken keresztül) lerázó afrikaiak nem szabadultak meg a régi kötelekektől – sőt, sok helyen a mindennapok a mai napig jelentősen kötődnek a volt gyarmatosítókhöz és egyre inkább az új „érdeklődőkhöz”. Ez utóbbiak között találjuk azokat a feltörekvő országokat, amelyek ma a világban a legnagyobb gazdasági teljesítményeket képesek produkálni, és ehhez szükségük van nyersanyagokra. Afrika pedig még mindig bővelkedik ezekben – a kérdés, hogy meddig. Mindez afrikai oldalról igényel alapos, elemző gondolkodást: az érintett államoknak végig kell gondolniuk, mi milyen időtávon éri meg nekik – stratégiát kell alkotniuk arra vonatkozóan, hogy mire számítanak például a kínai, az indiai vagy éppen a török partnerségből fakadóan az adott állam területére érkező – sok esetben óriási – pénzekkel, befektetésekkel, kedvezményes kölcsönökkel kapcsolatban. A partnerség fenntartható tehát, és éppen az afrikai oldalán, az „afrikai ágensen” múlik, milyen időtávon kaphat értelmezést. Az vi-

tathatatlan, hogy a felfokozott érdeklődés, amely valójában a régi és új szereplők közötti verseny képében is tetten érhető, még hosszú évekig fennmarad. Ha Afrika ügyesen „játsszik”, még a kártyalapokat is keverheti, és nagyban rajta múlik, hogy az érdeklődés fenntartható maradjon. Ehhez Afrikának általában stratégiára, ország- és térségspecifikus koncepciókra volt és van szüksége.

Afrika jelenlegi állapotáért azonban nemcsak a gyarmatosítás vonandó felelősségre, hanem bizony az 1960-as években, az azt követő évtizedekben (és számos alkalommal azóta is) hatalomra került, sok esetben despotikus, de mindenképpen autoriter, kizsákmányoló afrikai elitet is. A jó kormányzás (*good governance*) fogalma lehet, hogy elcsépeltnek hangzik már, de egyáltalán nem meglepő, hogy a nemzetközi közösség hatványozottan igyekszik ennek megvalósulását felügyelni, sőt számonkérni az afrikai vezetőkön. Maga Afrika is – legalábbis ami a nyilatkozatokat, kommunikékat illeti – ennek megvalósítását tűzte ki célul maga elé, többek között amikor az akkori nevén Afrikai Egységsszervezet (OAU) keretében megbízott öt afrikai államfő, jelesül Algéria, Egyiptom, Nigéria, Szenegál és a Dél-afrikai Köztársaság elnökei által az asztalra tett integrált gazdasági-szociális fejlesztési programot elfogadta. Akkor sokan az Új Partnerség Afrika Fejlődéséért (NEPAD) elnevezésű hosszú távú fejlesztési programban látták a jövőt – miközben a másik oldalról legalább ugyanennyien kemény kritikával illették a kezdeményezést. A kormányzást illetően Paul Collier oxfordi közgazdászprofesszor határozottan aláhúzza, hogy „a kiváló kormányzás és gazdaságpolitikák egyértelműen segíthetik a gazdasági növekedést [mellyel szemben] a szörnyűséges kormányzás és politikák vészes sebességgel zilálhatják szét a gazdaságot” (Collier, 2008: 64). Vitán felül áll tehát annak létjogosultsága, hogy megfelelő kormányzással és összkormányzati erőfeszítéssel jó közpolitikák szülessenek, amelyek segíthetik az állam funkcionális építkezését és teljesítményét. Goran Hyden is kiemeli az új, hatékonyságra törekvő, közigazgatási szemléletű kormányzás fontosságát, amikor azt írja, hogy „valójában a legnagyobb kormányzati kihívás Afrika-szerte az informális gyakorlatok dominanciája, olyanoké, amelyek a klientizmust avagy a neopatrimoniális viselkedést és tetteket részesítik előnyben, amelyekkel a formális intézményi struktúrák és tenni akarás elveszítik hatékonyságukat. Az ilyen gyakorlatok aláássák a makroszinten meghatározott célok teljesíthetőségét, szembemennek a reformokkal, és gyakran táptalajul szolgálnak azok elutasításához” (Hyden, 2006: 265).

A NEPAD-dal kapcsolatban (is) Ian Taylor Afrika-kutató, a kínai–afrikai kapcsolatok világviszonylatban egyik legelismertebb szakértője azzal érvelt, hogy „a NEPAD-ot nem lehet sietve megvalósítani” anélkül, hogy a jelenlegi afrikai uralmi rendszereket ne vonnánk alapos kritika alá. A legproblémásabb maga az afrikai állam, az afrikai kormányzás, „amellyel kapcsolatban a legtöbb demokratikus elvárás szinte teljesíthetetlen, hiszen a demokratikus jegyek egyszerűen nem nagy adagokban található meg a kontinensen” (Taylor, 2005: 153).

A viszonylag fiatal „új afrikai demokráciák” gazdasági gyengeségére, sok esetben láthattuk a történelem folyamán – különösen az 1980-as években, a Világbank és a Nemzetközi Valutaalap által igen kedvelt Strukturális Kiigazítási Programok (SAP) esetében –, nem volt más kiút, mint engedni a nyomásnak, és végrehajtani a támogatásokat folyósító szervezetek által elvárt politikai reformokat. A végrehajtáshoz kötődően fontos kiemelnünk egy tényezőt: az afrikai politikai vezetők alkalmazkodási képességét, amelynek köszönhetően hatalmuk szinte hibernálhatóvá vált a jövőre nézve. Valójában e képesség az, amely jól jellemezte a volt gyarmatosítói értékek és a helyi ősi afrikai hagyományok jellegzetesen különleges keverékét, legalábbis az 1990-es évekig. A függetlenség kivívása utáni évtizedekben hatalmon lévő vezetőknek ugyanis elegendő idejük volt arra, hogy túlélési technikákat és taktikákat sajátítsanak el. Megtanulták, hogyan manipulálják a választójoggal rendelkezőket, s ezáltal hogyan befolyásolják a választások kimenetelét hatalmuk megszilárdítása érdekében. A támogató, gazdaságilag fejlett országok növekvő nyomásának hatására – amelyek a demokratikus berendezkedés átvételét, a jó kormányzást várták el –, „a demokrácia promóciójának köntöse alatt” a politikai szereplők a manipuláció új forrását látták meg. Abból, ahogyan Richard Joseph írja le a korábban türannoszjellegű vezetők átváltozását, megérthető, hogy pusztán taktikaváltásról volt szó hatalmuk megtartása végett (Joseph, 1997: 375). Anders Themnér ezt úgy fogalmazza meg, hogy „az úgynevezett hadúr demokráciák [*warlord democrats*], akik a (közel)múltban katonai vezetők vagy felkelőcsoportok politikai vezetői voltak, mára újralfedezték magukat demokráciaként, és választásokon indulnak”, új klientúrahálózatokat vonva be a politikai térbe (Themnér, 2017: 2). E kormányzás mindenképpen fenntarthatatlan, és szükséges megváltoznia, hogy hosszú távon valódi és maradandó fejlődésre kapjon lehetőséget a kontinens. Persze az is lényegi szempont, hogy a változásnak belülről kell jönnie – kívülről erre „csak” rásegíteni lehet, de a belső erőknek, maguknak a társadalmaknak kell lépniük. Ehhez kínálhat – talán – progresszív keretet a NEPAD, de csak abban az esetben, ha maguk az afrikaiak komoly(abb)an veszik. Taylor rámutat a veszélyre: „Ha a NEPAD szószólói igazából nem bíznak a projektben, és nem járulnak hozzá megfelelő mértékű anyagi forrással is a sikeres megvalósításához, furcsának hat majd, hogy szinte kizárólag a külső szereplőktől [a nemzetközi pénzügyi intézetektől és a donoroktól] várják a finanszírozását” (Taylor, 2005: 157). Igazat adhatunk Emmanuel K. Ngwainmbinek is, aki leszögezi, hogy „a jó kormányzás hosszú távú feladatai között találjuk azt a képességet, amely egészséges nemzeti, illetve országimázst közvetít a nemzetközi szervezetek [a külvilág] felé” (Ngwainmbi, 2005: 289). E nélkül nem képzelhető el az afrikai fejlődés, hiszen a bizonytalanság – márpedig Afrikával kapcsolatban ma még mindig (vagy ismételten) ennek képe él sokakban – nem kedvez a befektetéseknek, a fejlesztés szándékával (is) az afrikai terepen megjelenő szereplőknek. Nincs egyszerű feladata tehát az Afrikai Uniónak és az általa elfogadott Agenda 2063-nak, amely éppen növelni akarja a jó (jobb) kormányzást, a politikai és gazdasági értelemben vett

biztonságos környezetet szerte az afrikai kontinensen, hogy minél több beruházás valósulhasson meg a hosszú távon sikeres afrikai fejlődésért.

WANGARI MAATHAI ÉS ÖRÖKSÉGE

Többek között a fenntarthatóság és a fenntartható fejlődés szellemében tevékenykedett a doktori fokozatot a kelet- és közép-afrikai nők közül elsőként megszerző ikon, a kenyai Wangari Muta Maathai is. 1940-ben, a Kenya-hegy közelében, Nairóbitól száznyolcvan kilométerre fekvő Nyeri városában született, helyi farmerek gyermekeként. Az USA-ban, Atchison (Kansas) Mount St. Scholastica College nevű egyetemén kapta meg az alapléonáját biológiából 1964-ben. Később mesterképzésen vett részt a Pittsburghi Egyetemen, majd Németországban folytatott résztanulmányokat, és 1971-ben védte meg disszertációját a Nairóbi Egyetemen. Régiójában ő volt az első, aki nőként tanszékvezetői pozíciót nyert el: 1976-ban az Állatorvosi Anatómia Tanszék vezetésével bízták meg az intézményben. Már professzorként vágott bele a politizálásba: 2002 decemberében 98 százalékos támogatottsággal parlamenti képviselőnek választották, majd 2003. január és 2005. november között Mwai Kibaki elnök kormányának környezetvédelemmel és természeti erőforrásokkal foglalkozó miniszterhelyetteseként tevékenykedett. Maathai volt az első afrikai nő, akit munkássága elismeréséül Nobel-békedíjjal tüntettek ki. A 2004-ben átadott díj odaítélésében szerepet játszott az az úttörő fejlesztés, amely minden afrikainak inspirációt adott „a fenntartható fejlődés, a demokrácia és a béke érdekében” végzendő cselekedetekhez. Wangari Maathai legkiemelkedőbb kezdeményezései közé tartozott a mára a térség egyik legmértvadóbb civil szervezetének, a Zöld Öv Mozgalomnak (*The Green Belt Movement*) az életre hívása és működtetése. A szervezetet 1977-ben alapította Maathai azzal a céllal, hogy elsősorban nőknek életük jobbra fordításában és családjaik életszínvonalának emelésében segítsen. Azt szorgalmazta, hogy a nők a talaj erózióját fák ültetésével gátolják meg, így a földeket könnyebben és hasznosabban tudják megművelni. Ezzel közösségeik számára is új életminőség lehetőségét voltak képesek megteremteni, különösen úgy, hogy munkahelyeket hoztak létre, amelyekkel emelték társadalmi megbecsülésüket az afrikai társadalmakban. A szervezet megalakulása óta már közel harmincmillió fát ültettek, nem csak Kenya-szerte, 1986-ban ugyanis többek között Tanzánia, Uganda, Malawi, Lesotho, Etiópia és Zimbabwe is csatlakozott a mozgalomhoz, létrehozva ezáltal a Pánafrikai Zöld Öv Hálózatot.

Wangari Maathai nem pusztán aktivista volt, egész életében azért harcolva, hogy segítse az afrikai emberek felemelkedését, életminőségük javulását, hanem egy demokratikusabb, az egyénnel több és nagyobb szabadságfokot biztosító, az embereket bevonó és nekik lehetőségeket ajánló társadalmi berendezkedés, egyben rezsimmel kialakításán és Afrika-szerte végbevihető elterjesztésén dolgozott.

Maathai nemzetközileg elismert élharcosa volt a demokráciának, az emberi jogok és a természeti környezet védelmének, megóvásának. Több alkalommal felszólt például az ENSZ-ben, valamint a nemzetközi szervezet számos bizottságának – így például

a globális kormányzással, illetve az emberiség jövőjének kérdéseivel foglalkozó testületek – munkájában vett részt aktívan. Politikai szerepvállalását illetően a börtön sem volt ismeretlen számára, hiszen többször letartóztatták az afrikai erdőirtások elleni tiltakozásokban, kampányokban való részvétele miatt. A nyolcvanas években a Nairobi központjában elterülő Uhuru Parkban felállítandó felhőkarcoló elleni tiltakozás egyik szószólójaként került a figyelem középpontjába. A tüntetés eredményes volt, a terveket visszavonták. Környezettudatos hitvallását jól érzékelteti a BBC-nek adott egykori nyilatkozata, amelyben a teremtés bibliai elbeszélését idézve szöveg a környezet fontos-

Minden környezettudatos változás előfeltétele, hogy maga az egyén ébredjen rá, mit jelent számára a közvetlen környezete. Először a gondolkodásnak kell megváltoznia, ezt követi a cselekedetekben, akciókban, projektekben megtestesülő változás.

ságáról: „Isten hétfőtől péntekig megteremtette a földet. Szombaton megalkotta az embert. [...] A környezettel kapcsolatos problémák lényege az, hogy ha Isten az embert kedden teremtette volna, akkor az szerdára már meghal, mert még nem lettek volna meg az élethez szükséges legfontosabb alapelemek, amelyek a túlélését biztosítják” (BBC News, 2004).

A Nobel-békedíj átvételekor tartott ünnepi beszédében Maathai aláhúzza, hogy „a lerombolt, folyamatos pusztításra ítélt környezet a gyér erőforrások utáni versenyfutáshoz vezet, ami hozzájárulhat a szegénység elmélyüléséhez, sőt konfliktusok kialakulásához” (Nobel Prize, 2004).

Annak érdekében, hogy az afrikaiak ráeszméljenek az e problémák mögött húzódó összefüggésekre, és megértsék őket, Maathai civil oktatási programot indított útjára, amelynek során a résztvevők nemcsak a problémákat ismerhették meg, illetve a lehetséges megoldásokat azonosíthatták, de képessé váltak megtervezni személyes életstratégiáikat és viszonyukat a környezetükhöz, az általa biztosított lehetőségekhez. Minden környezettudatos változás előfeltétele, hogy maga az egyén ébredjen rá, mit jelent számára a közvetlen környezete. Először a gondolkodásnak kell megváltoznia, ezt követi a cselekedetekben, akciókban, projektekben megtestesülő változás. Ehhez mutatott irányt először Kenyában Wangari Maathai. Azóta csak nő azoknak a tábora, akik ezt a filozófiát magukénak vallják (Tarrósy, 2007).

A SEGÉLYEKRŐL ÉS A FÜGGŐSÉGI SZINDRÓMÁRÓL MAATHAI NYOMÁN

2005 januárjában Maathai részt vett a svájci Davosban rendezett Világgazdasági Fórumon (Maathai, 2009). A felszólalók között ott volt az akkori tanzániai elnök, Benjamin Mkapa, aki szenvedélyes előadásában arra szólította fel a Globális Észak gazdaságilag és technológiailag fejlett országait, hogy csökkentsék vagy engedjék el országa adósságát annak érdekében, hogy kormánya képessé váljon beruházni a közegészségügybe, például ágyak fölé helyezhető szunyogháló beszerzésével, mert ezzel a főként malária sújtotta vidékeken megóvhatnák a fertőzésnek leginkább kitett kisgyermeket. A közön-

ség soraiban ülő Sharon Stone amerikai színésznőt annyira meghatotta a beszéd, hogy azonnal tízezer amerikai dollárt ajánlott fel szűnyoghálók vásárlására, és a teremben lévőket arra szólította fel, hogy csatlakozzanak hozzá. Rövid időn belül százezer dollár gyűlt össze. Maathai szerint, azzal együtt, hogy mindig inspiráló a hírességek és gazdagok ilyen típusú segítségnyújtása a szegényeknek és elesetteknek, az afrikai vezetőknek és maguknak az afrikai embereknek kell tenniük annak érdekében, hogy a becsatornázott vagy biztosított források megfelelő eredményeket hozzanak a megfelelő helyeken. „Világosan látszik a hiátus az Afrika-szerte megelőzhető betegségekkel kapcsolatos, fejlesztési szakemberek által hangoztatott aggodalmak és figyelemfelhívás, illetve az afrikai kormányzatok és közösségek felismerései és tettei között” (Maathai, 2009: 66). Wangari Maathai szerint eddig sem a városi középosztály, sem a vidéki szülők nem vették eléggé komolyan, hogy ügyeljenek a megelőzésre, illetve azt, hogy ha felüti a fejét a fertőzés, azonnal kezdjék el kezelni vagy éppen kezelteni. Kritizálta továbbá az afrikai vezetőket, hiszen meglátása szerint ők sem fordítottak kellő figyelmet arra, hogy érzékenyítsék a lakosságot, és szorgalmazzák, hogy az emberek megtegyék a szükséges lépéseket.

A fenti példát egy még összetettebb problematika kibontásához is felhasználta, kiemelve annak fontosságát, hogy a közösség a beérkező segítséget vagy támogatást a sajátjának érezze és tulajdonolja (erre utal az *ownership* fogalma) – egyébként már magát a problémát is tulajdonolja, és ebből kifolyólag képes legyen megfogalmazni azokat az igényeket, amelyekre a támogatás, a segítségnyújtás vagy fejlesztési együttműködés irányulhat. Kell tehát a „tulajdonosi szemlélet a támogatást, segítséget befogadók részéről, hogy a donor által finanszírozott és végrehajtott projektet a kedvezményezett partnerország lakossága a magáénak érezze, sőt, működjön közre a végrehajtásban, tanulja meg a projekt működését, működtetését” (Fodor, 2019: 178). Maathai szerint ha nincs meg ez a közösségi tulajdonlás, a donorokat valójában a Mikulásnak tekinthetik a helybéliek. „Az emberek örvendeznek, tapsolnak és táncolnak [amikor megjön a Mikulás], és ez addig tart, amíg a [támogatás]csapok ki nem száradnak” (Maathai, 2009: 69). Fontos a felelősség(vállalás) kérdése is, egy olyan felelősségkultúra kialakítása, illetve annak fel- vagy megerősítése, amelyben a helybéliek magukkal értetik meg annak értékét, hogy önmaguktól kell függeniük, s a másoktól érkező támogatást is a maguk felvértezésére kell fordítaniuk. Hosszú időskálán, nyomatékosítja Maathai, „Afrikának ki kell lépnie a függőség kultúrájából, túl kell lépnie a segélyek okozta függőségen” (Maathai, 2009: 71). Ez a gondolat megerősíti George Ayittey ghánai közgazdász mondatát: „...afrikai megoldások kellene az afrikai problémákra” (Ayittey, 1994: 1). Mindez természetesen ismét ráirányítja a figyelmünket a már többször jelzett kormányzati kihívásokra, ugyanis megfelelő vezetők és kormányzatok nélkül nehezen képzelhető el változás.

Wangari Maathai pontosan fejezi ki azt az alapgondolatot, miszerint a segélyezés kultúráját, azaz inkább a segélyeztettség kultúráját nehéz megváltoztatni (Maathai, 2009: 77). A nemzetközi donorközösség ugyan gyakran gyors eredményeket vár el Afrikától (is), de az elmaradottság, az „alulfejlettség” – kivált ahogyan Walter Rodney jelezte 1972-es,

How Europe Underdeveloped Africa [Hogyan fejlesztette Európa elégtelenül Afrikát] című mérvadó könyvében –, a marginalizáció, az önbizalom hiánya, a félelem és a cinizmus nem egyik napról a másikra alakult ki a kontinensen, hanem évszázadok elnyomottságának és kiszípolyozottságának a következménye. Afrikának kell belülről megváltoztatnia a magáról alkotott képet, és ezzel a külső térben új Afrika-imidzset közvetíteni a lehetséges partnerek felé.

Az Agenda 2063 valójában Afrika saját „mesterterve”, a kontinens stratégiai keretrendszere, amelynek célja az inkluzív és fenntartható fejlődés megvalósítása, és amely a pánafricanizmus és az afrikai reneszánsz égisze alatt az egységre, az önrendelkezésre, a szabadságra, a haladásra és a kollektív jólétre irányuló pánaafrikai törekvések konkrét megnyilvánulása (African Union, 2013). Afrika saját válasza a jövőt illetően. Olyan válasz, amelyet Afrika akar magának. Ha ehhez bárki képes partnerként csatlakozni, azt Afrika bizonyos szívesen fogadja, abból azonban soha többé nem kér, hogy valaki megmondja nekik, „kik ők, honnan jöttek, hová kellene menniük, és hogyan kellene folytatniuk az útjukat” (Mbeki, 2002: 149).

Felhasznált irodalom

- AfCFTA (é. n.): About The AfCFTA, <https://au-afcfta.org/about/> (letöltve: 2024. 04. 24.).
- AFRICAN UNION (2013): *50th Anniversary Solemn Declaration*, https://au.int/sites/default/files/documents/36205-doc-50th_anniversary_solemn_declaration_en.pdf (letöltve: 2024. 04. 15.).
- AYITTEY, GEORGE B. N. (1994): Policy Analysis. The Somali Crisis: Time for an African Solution, *Cato Institute Policy Analysis*, <http://object.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/pa205.pdf> (letöltve: 2024. 04. 25.).
- BBC NEWS (2004): Profile: Wangari Maathai, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/africa/3726084.stm> (letöltve: 2024. 04. 10.).
- COLLIER, PAUL (2008): *The Bottom Billion. Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done About It*, Oxford – New York, Oxford University Press.
- FODOR ERIKA (2019): Magyarország nemzetközi fejlesztési együttműködése (NEFE) a változó világban, in KISS JUDIT (szerk.): *Nemzetközi segélyezés a 21. század elején. Új irányok, új lehetőségek*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 175–216.
- HYDEN, GORAN (1989): Local Governance and Economic-Demographic Transition in Rural Africa, *Population and Development Review*, 15, Supplement: Rural Development and Population: Institutions and Policy, 193–211. DOI: <https://doi.org/10.2307/2807927>
- HYDEN, GORAN (2006): *African Politics in Comparative Perspective*, Cambridge – New York, Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511791079>
- JOSEPH, RICHARD (1997): Democratization in Africa after 1989. Comparative and Theoretical Perspectives, *Comparative Politics*, 29 (3), 363–382. DOI: <https://doi.org/10.2307/422126>
- MAATHAI, WANGARI (2009): *The Challenge for Africa. A New Vision*, London, William Heinemann.
- MBEKI, THABO (2002): *Africa Define Yourself*, Cape Town, Tafelberg/Mafube.
- NGWAINMBI, EMMANUEL K. (2005): Globalization and Nepal's Development Perspective. Bridging the Digital Divide with Good Governance, *Journal of Black African Studies*, 25 (3), 284–309. DOI: <https://doi.org/10.1177/0021934704266080>
- NOBEL PRIZE (2004): The Nobel Peace Prize 2004, <https://www.nobelprize.org/prizes/peace/2004/summary/> (letöltve: 2024. 04. 10.).
- SOLYMÁRI DÁNIEL (2020): Magyar misszionáriusok cselekedetei, *Afrika Tanulmányok / Hungarian Journal of African Studies*, 14 (5), 52–57. DOI: <https://doi.org/10.15170/AT.2020.14.5.110.15170/AT.2020.14.5.4>
- TARRÓSY ISTVÁN (2007): Wangari Maathai, 2004-es Nobel-békedíjas környezetvédő, *Afrika Tanulmányok / Hungarian Journal of African Studies*, 1 (2), 76–79.

- TARRÓSY ISTVÁN (2010): Fenntartható Afrika – Lehetséges?, in TARRÓSY ISTVÁN (szerk.): *Fenntartható Afrika*, Pécs, Publikon, 13–30.
- TARRÓSY ISTVÁN (2011): *Kelet-Afrika a fejlődés útján. A Kelet-afrikai Közösség és tagállamai közelebbről*, Pécs, Publikon Kiadó.
- TAYLOR, IAN (2005): *Nepad. Toward Africa's Development or Another False Start?*, Boulder – London, Lynne Rienner Publishers. DOI: <https://doi.org/10.1515/9781626371163>
- THEMNÉR, ANDERS (szerk.) (2017): *Warlord democrats in Africa. Ex-military leaders and electoral politics*, London, NAI – Zed Books. DOI: <https://doi.org/10.5040/9781350223882>
- WORLD HEALTH ORGANIZATION (2015): World Malaria Report, <https://iris.who.int> (letöltve: 2024. 04. 22.).
- WORLD HEALTH ORGANIZATION (2023): World malaria report 2023, <https://iris.who.int/handle/10665/374472> (letöltve: 2024. 04. 22.).
- WORLDBANK (2023): Overview, [worldbank.org, https://www.worldbank.org/en/region/afr/overview](https://www.worldbank.org/en/region/afr/overview) (letöltve: 2024. 04. 22.).

“The Africa we want for ourselves” – Agenda 2063

On sustainable development, aid and the dependency syndrome based on Wangari Maathai

ABSTRACT

The essay places a focus on the African Union's own African vision formulated in 2013 and its framework, elevating it to the centre of analysis: concerning the master plan named Agenda 2063, it surveys its broader context from the legacy of colonization to the issues raised by recent and present African governance. The necessity for a significant shift in attitude, crucial for the change in mindset of the international donor community and simultaneously for overcoming the dependency syndrome desired by African communities and governments, prominently emerges in the narrative. Throughout the text, the thoughts and intellectual legacy of Nobel Peace Prize laureate Wangari Maathai, who passed away in September 2011, serve as distinguished reference points.

KEYWORDS: Agenda 2063, African Union, Wangari Maathai, dependencies, African solutions to African problems

TARRÓSY ISTVÁN | A Pécsi Tudományegyetem BTK Politikatudományi és Nemzetközi Tanulmányok Tanszékének egyetemi tanára, a PTE Afrika Kutatóközpont vezetője.

SOLYMÁRI DÁNIEL

Menekülésről tegnap és ma – így működne a migráció?

RECENZÍÓ

DOI: 10.56699/MT.2024.2.12

ABSZTRAKT

Elfoglalható-e középutas álláspont a migráció összefüggésében? Létezik-e objektív és célszerű migrációs szakpolitika? Hogyan tekinthetünk úgy a menekültkérdésre, hogy pragmatikus, életszerű képet formálva megfeleljünk a helyi és nemzetpolitikai szempontoknak, elvárásoknak? Ezekre a kérdésekre keresi a választ, mint írja, elfogulatlanul, Hein de Haas *How Migration Really Works: A Factful Guide to the Most Divisive Issue in Politics* [Hogyan működik valójában a migráció: Tényszerű kalauz a politika legmegosztóbb kérdéséhez] című új könyvében. Munkája erősségei és hiányosságai ellenére is a téma fontos irodalmához tartozik. Sikeres a vállalása, hogy a nemzetközi migrációt kiegyensúlyozottan, politikai értékítélet nélkül, globális összefüggésbe állítva mutassa be. Ugyanakkor ez a kritikája is lehet elemzésének: a migrációt olyan széles látószögbe helyezve vizsgálja, hogy abban olykor elvesz a helyi, nemzeti szint és érdek.

KULCSSZAVAK: migráció, integráció, befogadás, Hein de Haas

A menekültkérdés és a migráció témájának egyik kétségtelenül fontos munkája Hein de Haas 2023-ban megjelent *How Migration Really Works: A Factful Guide to the Most Divisive Issue in Politics* [Hogyan működik valójában a migráció: Tényszerű kalauz a politika legmegosztóbb kérdéséhez] című kötete, amely tulajdonképpen a már kilenc kiadást megélt *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World* [A migráció kora: Nemzetközi népességmozgások a modern világban] című monográfia gondolati folytatásának is tekinthető. De Haas holland szociológus, az Amszterdami Egyetem tanára, az International Migration Institute korábbi vezetője, migrációkutató jelen munkájában negyvenöt ország bevándorlási adatait vizsgálva fogalmaz meg huszonkét olyan fontos szempontot – mint könyvében szerepel: mítoszt –, amelyet részletesen elemez és árnyalni törekszik. Ahogyan írja, könyve nem ideológiai alapokon

nyugszik, és a migrációval összefüggésben nem közöl szemléletbeli megközelítéseket, így megoldási javaslatokat sem fogalmaz meg; ehelyett a migráció természetét igekszik megértetni, alapvetően tudományos alapon. Egyfajta ismeretterjesztő misszió az övé, hogy a téma iránt érdeklődőt segítse eligazodni a politikai diskurzus útvesztőjében.

Mindezzel együtt de Haas sem akarja elkerülni, hogy feloldandó kérdéseket érintsen. Például ezt: Miért van az, hogy miközben egyes nyugati országok folyamatosan növelték a határvédelemre szánt adópénzeket, nem tudták vagy nem akarták megfékezni az európai irányú migrációt? Így míg a migrációs politikák egyre liberálisabbá váltak, a határelőőrzés erősödött, és például a Frontex, az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség költségvetése is drasztikusan növekedett. Az adatokat nézve igaz de Haas megfigyelése: míg 2005-ben a Frontex éves költségvetése hatmillió euró volt, addig 2011 és 2015 között száz-százötven millió, 2023-ra pedig 845 millió euróra emelkedett. A szerző jogosan teszi fel a kérdést, hogy a politikai ígéretek ellenére az embercsempészet miért virágzik és tesz szert emberi ésszel alig felfogható haszonra, és eközben az egyes európai államok miért vallanak kudarcot az illegális migránsok által okozott problémák megfékezésében. De Haas valóban szeretne leszámolni a migrációval kapcsolatos leegyszerűsítő bevándorlópárti és bevándorlásellenes megközelítéssel, és valódi érveket, mögöttes tényeket igyekszik felmutatni. Egyik gondolati alapállása, hogy az európai migrációs politikák megbuktak, mert nem voltak képesek kilépni az ígéretek, ideák és téves preconcepciók világából. Az egyik legsúlyosabb problémának azt látja, hogy az európai integrációs törekvések csődöt mondtak, és mára képtelenek a menekülteket a többségi társadalmakba illeszteni. Sőt, számos országban kontraproduktívává is vált az integrációs folyamat, a rossz modellek ellenkező hatást váltottak ki a bevándorlóknál. A szerző hosszabban elemzi a mára különösen a napi politikai közbeszédből ismert jelenséget: a „nyugati” országok radikálisan befogadópártiak, a migrációt inkább elutasítókkal, szabályozókkal szemben pedig negatív a politikai légkör. Ebben az összefüggésben migrációs „trilemmának” nevezett háromszögben a kevesebb migráció / az emberi jogok tisztelete / nyitott gazdaságpolitika feloldhatatlan problémáját tárja elénk.

A könyv alapvetően három részre tagolódik. Az első a migrációval kapcsolatos, tudományos tényeken nyugvó adatokról, kutatási beszámolókról szól; a második a kibocsátó és befogadó országok és társadalmak kihívásait elemzi, körüljárva azt a kérdést, hogy egyes integrációs törekvések miért működnek, mások pedig miért nem; végül a migrációval összefüggő társadalmi beidegződéseket tekinti át, és értékeli a megközelítésmódokból fakadó eltéréseket. Mindezt huszonnégy fejezetbe rendezve mutatja be, mindegyikben egy-egy mítoszra helyezve a hangsúlyt. Szól a határvédelemről, a kibocsátó országokban zajló fejlesztési segélyezés jelentőségéről, a bevándorlók munkaerőpiaci helyzetéről, a befogadó országok integrációs felelősségéről, a Globális Észak idősödő társadalmairól, az embercsempészetéről, valamint a klímaváltozás és a migráció kapcsolatáról.

De Haas hosszan elemzi a jellemzően liberális gazdaságpolitikát folytató nyugati államok alapelményét. Ezek az országok három politikai elvárásnak igyekeznek egyszerre

megfelelni (és így egyfajta ellentmondásban élnek): egyrészt az a céljuk, hogy nyitott maradjon a piacuk, amihez bevándorló munkavállalókra van szükségük, hogy orvosolni tudják a belső munkaerőpiaci hiátust; másrészt – ebből is fakadóan – arra törekcsenek, hogy védelmet nyújtsanak e munkavállalóknak; harmadrészt pedig az is céljuk, hogy figyelembe vegyék a befogadó országban élő azon állampolgárok véleményét, akik alapvetően ellenzik a bevándorlást, de legalábbis csökkenteni kívánják a mértékét. A probléma, miként de Haas figyelmeztet, hogy e három célkitűzésből egyszerre csak kettőt lehet koherens módon megvalósítani. A szakember megállapítása a 2015-ös migrációs válságot követő európai politikai diskurzussal kapcsolatban, hogy a migráció összefüggésében azért áll fenn feloldhatatlannak tűnő ellentmondás, mert még a legkisebb, elvileg közeli vagy éppen azonos világnézeti alapokon működő emberi közösségekben, családi, baráti társaságokban is más-más módon viszonyulunk e problémához. Napi szintű annak veszélye (vagy már be is következett), hogy a mai kor embere egyszerűen a bevándorláspárti vagy éppen bevándorlásellenes táborba sorolódik, ami pedig megakadályozza, hogy a migráció kérdését reálisan szemléljük.

De Haas munkájának egyik fő erénye, hogy a migráció jelenségét globális összefüggésében vizsgálja, és nem elsősorban a helyi formáira fókuszál. Ez ugyanakkor a kritikája is lehet: ugyanis (bár közhelyszerű a megállapítás) a migráció vonatkozásában a globális egyszerre mindig lokális is, hiszen a menekülttel, bevándorlóval kapcsolatban azonnal jelentős feladat hárul a befogadó országra (és persze magára a menekültre): adminisztratív, rendészeti, szociális, egészségügyi, nyelvi, kulturális és még megannyi más teendő. Egyszóval: az integráció. De Haas a nemzetközi migrációs adatokra vonatkozó megállapításokat is kritikusan kezeli. Szerinte ugyanis nem igaz, hogy a migráció korát élénk, ugyanis a globális, interkontinentális migrációban részt vevők száma a második világháború óta a világ összlakosságához képest stabilan magas, ezért szerinte megfontoltabban kellene globális menekültválságról beszélni. Ebben a tekintetben vitatkozik

De Haas munkájának egyik fő erénye, hogy a migráció jelenségét globális összefüggésében vizsgálja, és nem elsősorban a helyi formáira fókuszál.

azokkal a kutatókkal (így például Paul Collierrel), akik „exodusról”, történelmi jelentőségű eseményekről beszélnek. Pontosabban szerinte folyamatos, kisebb-nagyobb menekülthullámokról kellene beszélnünk, elsősorban a hidegháborút követő időszakban. De Haas „mítosztörő” munkájában a migráció irányáról is hosszan beszél. Elemzésében hangsúlyos a Globális Délről Európába tartó bevándorlás kérdése. Mindazonáltal ma már tud-

juk, magyar nyelven mások mellett Tarrósy István munkája nyomán (*Magyar Tudomány*, 2019/1., 79–89), hogy például az afrikai migráció jelentős része éppen az afrikai kontinensen belül zajlik. Interkontinentális szinten pedig az afrikaiak növekvő része már elsősorban nem Európát veszi célba, amikor meghozza a migrációs döntést, hanem sokan Ázsiába, azon belül is Kínába, Indiába tartanak.

Mi lehet hát e kettősségek és ellentmondások feloldása? Hiszen nem lehet ugyanazzal a mozdulattal befogadni és falakat építeni, a kapukat egyszerre kinyitni (a munkaerőpiacot erősítő „Willkommenskultur”) és bezárni („no migration”). Nem állítható, hogy az egyes országok lakosságára nézve a migráció ne hordozna veszélyeket, és azt sem mondhatjuk, hogy a szélesre nyitott ajtók politikája lenne a kizárólagosan helyes út. De az sem elfogadható, ha a humanitárius szempontokat háttérbe szorítjuk, és minden más megelőzi a segítségre szoruló embertársunkhoz fordulást. Hiszen mi más volna „felvilágosultnak”, „nyugatinak”, urambocsá „európainak” (vagy pusztán emberségesnek) mondott civilizációs vívmányunk, ha nem az, hogy nagyobb „szeretettel vagyunk egymás iránt”... S nem állíthatjuk, hogy az Európában élő, mértéktartó becslések szerint húsz-, mások szerint akár negyvenmilliós muszlim népesség többsége (vagy jelentős része) radikálisan Európa- vagy keresztényellenes lenne, ahogyan a világviszonylatban százmilliót is meghaladó otthonából elűzött ember többsége sem potenciális terrorista. Nehéznek, a politikai döntéshozói gondolkodást szemlélve egyenesen lehetetlennek tűnik az ellentmondások feloldása az egyes megközelítésmódok között. Különösen úgy, hogy egymással összeegyeztethetetlenek...

Hein de Haas munkájának rengeteg erényét állapíthatjuk meg, és kétségtelenül a téma egyik fontos forrása. Pontosan azonosítja a bevándorlással kapcsolatos főbb társadalmi kihívásokat, aktuális és reális képet alkotva róluk. A könyv árnyalt és tudományos pontossággal megrajzolt migrációs térképet tár az olvasó elé. Sikeres a szerző vállalása, hogy a nemzetközi migrációt kiegyensúlyozottan, politikai értékítélet nélkül, globális összefüggésbe állítva mutassa be. Ugyanez azonban a kritikája is lehet elemzésének. A migrációt olyan széles látószögbe helyezve vizsgálja, hogy abban olykor elvész a helyi, a nemzeti szint és érdek. A kiegyensúlyozott globálisra törekvésnek az az ára, hogy időnként alulreprezentáltak jelennek meg az egyes országok saját igényei. Ez persze természetes velejárója ennek a vizsgálódási fókusznak, és így igazságtalanság lenne országspecifikus aspektust elvárni a könyvtől. Ugyanakkor ebből is következik, hogy miközben de Haas igyekszik megértetni a migráció egészének természetét, kevésbé számol a befogadó országok sokszínű helyi igényeivel, nemzetpolitikai céljaikkal. Végül is azzal a „személyes” karakterrel, amely szerint az egyes országok kénytelenek önállóan, saját érdekeik és választópolgáraik akarata alapján értelmezni és szabályozni a bevándorlást.

Hein de Haas: How Migration Really Works: A Factful Guide to the Most Divisive Issue in Politics, London, Penguin Books, 2023

Refugees yesterday and today – how would migration really work?

ABSTRACT

Can a middle way be taken in the context of migration? Is there an objective and pragmatic migration policy? How can we look at the refugee issue in a pragmatic and realistic way, while responding to local and national policy considerations and expectations? These are the questions that Hein de Haas seeks to answer, as he writes impartially in his new book *How Migration Really Works: A Factful Guide to the Most Divisive Issue in Politics*. Despite the strengths and shortcomings of his work, it remains an important piece of literature on the subject. His commitment to presenting international migration in a balanced way, without political-value judgements, and placing it in a global context is a success. However, this can also be a criticism of his analysis: he examines migration from such a broad perspective that it sometimes loses sight of the local, national level and interest.

KEYWORDS: migration, refugees, policy making, Hein de Haas

SOLYMÁRI DÁNIEL | Teológus, politológus, a nemzetközi kapcsolatok szakértője, a *Máltai Tanulmányok* főszerkesztője.

KMECZKÓ SÁRA

Átalakuló terek: migránssközösségek Nyugat- Európa nagyvárosaiban

RECENZÍÓ

DOI: 10.56699/MT.2024.2.13

ABSZTRAKT

Vannak-e no-go zónák Európában? A válasz összetett és politikailag is rendkívül érzékeny. A Migrációkutató Intézet munkatársai, Sayfo Omar, Marsai Viktor és Veres Kristóf György által írt *Kié itt a tér? Párhuzamos társadalmak és városi zárványok Nyugat-Európában* című könyv hiánypótló kötet, mivel nem csupán Magyarországon, de nemzetközileg is az első tudományos munka, amely tematikusan hasonlítja össze Ausztria, Belgium, Dánia, Franciaország, Hollandia, az Egyesült Királyság, Németország és Svédország, valamint egy külön fejezetben az Amerikai Egyesült Államok egyes városainak bevándorlók lakta kerületeit és a hozzájuk köthető problémákat.

KULCSSZAVAK: bevándorlás, no-go zóna, párhuzamos társadalmak, integráció

Az elmúlt években a párhuzamos társadalmak kérdése Európában a politikai és gyakran a közbeszéd egyik markáns eleme lett, mely nem mentes a szélsőségektől sem: egyesek tagadják, hogy ez érdemi problémát jelentene a kontinensen, míg mások a „no-go zónák” létezéséről és már-már polgárháborús állapotokról beszélnek. A Migrációkutató Intézet munkatársai által jegyzett kötet fő célja, hogy tudományos igényességgel, de olvasható, ismeretterjesztő jelleggel, tematikus blokkokban, komparatív elemzés formájában vizsgálja a jelenséget nyugat-európai és egy fejezet erejéig észak-amerikai példákon keresztül.

A kötet első fejezete a bevándorlók fizikai elkülönülésének hátterét és mintázatait vizsgálja. Bemutatja, hogy a különböző nyugat- és észak-európai országok vizsgált városrészei milyen átalakuláson mentek végig az elmúlt évtizedekben. Az első bevándorlók lakta európai városrészek az 1960-as években alakultak ki, amikor a volt gyarmatokról, valamint államközi munkaerő-kölcsönzési szerződések keretében tömegesen kezdtek ér-

kezni emberek. A befogadó államok őket ekkor az ingatlanok tekintetében legolcsóbb környékeken szállásolták el, amelyek Nagy-Britanniában, Belgiumban, Hollandiában és Ausztriában a rossz infrastruktúrájú munkásnegyedeket, Franciaországban pedig a frissen érkezők számára épített panelvárosokat jelentették. Németországban, Dániában és

Svédországban várostól függően mindkét mintára lehet találni példát. Később a családegyesítésekkel a bevándorlók száma jelentős mértékben megnőtt, majd mivel ezek a városrészek továbbra is viszonylag olcsó lakhatást kínáltak, a frissen érkezők számára is vonzóknak bizonyultak. Ezzel párhuzamosan a többségi társadalom tagjai lassan elhagyták ezeket a területeket.

A fejezet tisztázza a különböző országok politikai diskurzusaiban bevett terminológiákat, és végigköveti, miként vált az eredetileg észak-írországi polgárháborús kontextusban használt no-go zónából a bevándorlókörnyékekkel kapcsolatos elnevezés. A könyv szerzői megállapítják, hogy

A könyv szerzői megállapítják, hogy a 2015-ös migrációs hullám nyomán a figyelem középpontjába kerültek a már Európában élő bevándorlók integrációs problémái is, amelyek korábban tabunak számítottak, s így nem lettek a politikai diskurzus részei.

a 2015-ös migrációs hullám nyomán a figyelem középpontjába kerültek a már Európában élő bevándorlók integrációs problémái is, amelyek korábban tabunak számítottak, s így nem lettek a politikai diskurzus részei. Ennek köszönhetően a no-go zóna kifejezés is új értelmet nyert. A köznyelvben immár azokat a városrészeket jelöli, ahol a bevándorlók adják a lakosság többségét, párhuzamos társadalmak alakultak ki, megjelent az etnikai alapú szervezett bűnözés, az átlagosnál rosszabb a közbiztonság, illetve a többségi társadalom egyes csoportjainak szubjektív biztonságérzete nagymértékben megingott. Ezekben a városrészekben a hatóságok nem látják át a belső viszonyokat, munkájuk ellátása során pedig saját elhatározásukból vagy politikai nyomásra más gyakorlatot követnek, mint a többségi társadalom tagjai által lakott városrészekben.

A második fejezet a bevándorlók integrációját hátráltató társadalmi, kulturális és politikai tényezőket elemzi, különös tekintettel az egyes bevándorlóközösségek európaiaktól eltérő identitáskonstrukcióira, valamint arra, hogy a kibocsátó országokból a „házastársimport” és a családegyesítés miként járul hozzá az európaiaktól eltérő kultúra megőrzéséhez. Az integráció sikere vagy kudarca természetesen a befogadó államok által alkalmazott integrációs politikára is jelentős mértékben visszavehető, ezért ennek vizsgálatára a szerzők külön fejezetet szántak.

A harmadik fejezet az európai országok történelmi sajátosságaiból következő integrációs törekvések közötti különbségeket mutatja be, ráirányítva a figyelmet az angolszász multikulturalizmus, a francia asszimilációs politika és a német modell közti eltérésekre. A fejezet továbbá megvizsgálja a bevándorlók lakta városrészekben alkalmazott oktatáspolitikákat, és hogy ezek miként befolyásolják a bevándorlók munkaerőpiaci

részvételét. A szerzők megállapítják, hogy azokban az országokban, ahová az Európán kívüli bevándorlók nagy csoportokban, képzetlen munkaerőként érkeztek (így többek között Németországba, Belgiumba, Hollandiába, Franciaországba és Ausztriába), illetve menekültként fogadták be őket (mint például Németországban és Svédországban), a körükben mért munkanélküliség mindenhol magasabb a többségi társadalom átlagánál. Ennek oka, hogy az Európán kívülről érkezett bevándorlók általában alacsonyabb végzettségűek, és gyakran a diplomáik sem feleltethetők meg az európai egyetemeken kiadottaknak. Emiatt többségük az iparban és a szolgáltatóiparban helyezkedik el, s az általuk betöltött munkakörök más területekkel összehasonlítva jobban ki vannak téve a gazdasági bizonytalanságoknak, válságoknak. A második- és harmadgenerációs bevándorlók elhelyezkedési esélyeit a többségükben bevándorlók lakta városrészek iskoláinak átlagosnál rosszabb színvonala tovább rontja.

Az eltérő hátterű bevándorlók által lakott városrészek természetesen nem egyformák. A negyedik fejezet a negyedek belső kultúráját meghatározó tényezőket elemzi. A szerzők először arra keresik a választ, hogy igaz-e a vélekedés, miszerint bizonyos európai városrészekben már nem lehet elboldogulni a befogadó ország hivatalos nyelvén. A könyv leszögezi, hogy az alacsonyabb társadalmi osztályokból érkező bevándorlók az őshonos lakosságnál általában rosszabbul beszélik a befogadó ország nyelvét, sőt ez a különbség a gyengébb íráskészség formájában még a második és harmadik generációnál is megmarad. Sajátos nyelvjárásuk a bevándorlók lakta városrészekben gyakran általánossá válik. Ugyanakkor ezeket a környékeket különféle országokból érkező emberek lakják, ezért számukra elsősorban a befogadó ország nyelve jelenti a *lingua francát*. Így Európában továbbra sem találunk olyan környéket, ahol ne lehetne elboldogulni a befogadó ország nyelvvel – ez alól a 2015-ös bevándorlóknak otthont adó egyes svéd városrészek képeznek kivételt.

A fejezet azt is megvizsgálja, hogy milyen mintázatokat követ a bevándorlókerületek vallási életének szerveződése. Bár a társadalmi és politikai közbeszéd a bevándorlók kapcsán jellemzően az iszlámra fókuszál, a könyv az Európán kívülről érkező keresztényekre is kitér. A szerzők szólnak arról, hogy a gettósodás, a párhuzamos társadalmak és a no-go zónák problémaköre hasonlóképp érinti a muszlim és nem muszlim (karibi és afrikai keresztény stb.) bevándorlók által lakott környékeket. A muszlim városrészekkel kapcsolatban a kötet megállapítja, hogy ezek arculata és utcai kultúrája, melyet általában nem az iszlám, hanem az adott városrészben lakó etnikai és nemzetiségi csoportok karaktere alakít, korántsem homogén.

A fejezet szól az európai muszlimok vallási szerveződéséről is. A szerzők kiemelik, hogy a nyugat-európai országokban jellemzően nincsenek organikus fejlődésű, a helyi államhoz kötődő muszlim szervezetek, ezért a vallásgyakorlás megszervezését idegen állami szereplők és államokhoz nem kötődő szervezetek irányítják. Európában ma több ezer különféle muszlim szervezet működik, amelyek jellemzően a befogadó ország jogi környezetéhez igazodó formában tevékenykednek. Működésük praktikus okok-

ból a célközönség lakónegyedeire, illetve az általuk könnyen megközelíthető csomópontokra összpontosul. A nagyobb kibocsátó országok, így Törökország és Marokkó diaszpórapolitikájuk keretei között vesznek részt Európában élő állampolgáraik hitéletének megszervezésében. Kisebb számban ugyan, de Algéria, Tunézia, Pakisztán és más

A szerzők kiemelik, hogy a nyugat-európai országokban jellemzően nincsenek organikus fejlődésű, a helyi államhoz kötődő muszlim szervezetek, ezért a vallásgyakorlás megszervezését idegen állami szereplők és államokhoz nem kötődő szervezetek irányítják.

muszlim országok is támogatják mecsetek és muszlim szervezetek működését Európában, jellemzően a kétoldalú kultúrdiplomácia keretei között. Bár diaszpórái nincsenek, sokáig Szaúd-Arábia is meghatározó szerepet játszott a hitélet szervezésében. Az Öböl menti ország ilyen jellegű tevékenysége azonban az elmúlt évek politikai változásai miatt mára erősen mérséklődött. Az Európában is működő, államokhoz nem kötődő számos szervezet és irányzat sorába tartozik többek között a Muszlim Testvériség, a Tablighi Dzsamaat és a szalafiták.

A negyedik fejezet a többségében bevándorlók által lakott városrészekben élők politikai részvételével is foglalkozik. Ezek a városrészek politikailag

általában balra húznak, ugyanis a hetvenes és nyolcvanas években tömegével érkező vendégmunkásokat kezdetben baloldali szakszervezetek karolták fel. Később jellemzően a baloldali politikusok nyitották meg számukra a családegyesítésnek, az állampolgárság megszerzésének és a társadalomba való betagozódásnak a lehetőségét is. A muszlim gyökerű politikusok többnyire szintén baloldali, illetve zöld színekben politizálnak. Az országos politikában a muszlimok társadalmi arányukhoz képest jelenleg még jelentősen alulreprezentáltak, ugyanakkor az önkormányzatoknál már nagyjából számárányuknak megfelelően vannak jelen. Miközben a bevándorlók, azon belül a muszlimok politikai részvétele az integrációjuk elmélyülésével párhuzamosan nő, saját politikai pártjaik egyelőre ritkán válnak sikeressé. Ennek oka, hogy a megcélzott szavazóbázis erősen heterogén, identitásukat számos tényező – köztük a nemzetiségük, lakóhelyük, társadalmi helyzetük, vallási irányzatuk, illetve integrációjuk mértéke – határozza meg. Kivételt képez ez alól a holland választásokon 2017 óta sikerrel szereplő, Törökország által támogatott Denk, amely a szocialisták összeomlását követően becsatornázza a bevándorlók szavazatait.

A fejezet megállapítja, hogy a bevándorlók egy részének identitását és világképét a vallás mellett a kilencvenes évek eleje óta jelen lévő, Amerikából érkező hiphop zenei irányzathoz kötődő, baloldali gondolatokkal megtámogatott ellenkultúra is jelentős mértékben meghatározza. Előadói az amerikai formulákat felhasználva fogalmazzák meg társadalmi és politikai elképzeléseiket.

A könyv ötödik fejezete a híradásokban leggyakrabban előforduló és a közvéleményben megjelenő félelmet leginkább tápláló jelenségeket veszi sorra. A szerzők egyrészt

a rendelkezésre álló bűnügyi statisztikákat elemezve megvizsgálják, hogy valóban veszélyesek-e a többségükben bevándorlók lakta városrészek, másrészt a bűnözésnek a bevándorlók bizonyos csoportjaihoz kötődő alfajáról, a klánbűnözésről is szót ejtenek. Megállapítják, hogy nem igaz az a kijelentés, miszerint a bevándorlók által lakott városrészek közbiztonsága statisztikailag mindig rosszabb, mint más városrészeké. Ugyanakkor kivételek szép számmal akadnak (példa erre a stockholmi Rinkeby). A lakók szubjektív biztonságérzete ezzel szemben szinte mindenhol elmarad az átlagtól. Bár több országban, így Németországban is a legrosszabb közbiztonságú környékek nem a bevándorlók lakta városrészek, hanem a belvárosok és a pályaudvarok, az itt lefülelt bűnelkövetők jelentős része bevándorló-hátterű, s többségük az olcsó lakhatást kínáló városrészekben él. A magas bűnözési aránynak a kulturális és gazdasági sajátosságok mellett az is oka, hogy ezeknek a közösségeknek a tagjai az összlakossághoz képest fiatalabbak, így közöttük nagyobb arányban találjuk meg azt a generációt, melynek képviselői az erőszakos bűncselekményeket általában elkövetik. Németországban és Svédországban a klánbűnözés is megjelent, amely jellemzően közel-keleti és afrikai bevándorlócsoporthoz kötődik.

Bár a bevándorlók lakta városrészek a hétköznapokban többnyire nyugodtak, az időnként felszínre törő feszültségek már szinte valamennyi nyugati országban számos alkalommal vezettek zavargásokhoz. A szerzők szerint ezekre a hatóság általában a helyi rendőrség gyakorlata szerint válaszol. Míg Németországban, Nagy-Britanniában és Hollandiában a rendőrök jellemzően erővel lépnek fel a rendbontókkal szemben, addig Franciaországban a negatív társadalmi visszhangtól tartva a határozott válasz többnyire elmarad, Svédországban pedig a rendőrséget teljesen készületlenül érték a 2015 óta előforduló erőszakos megmozdulások.

Az ötödik fejezet a bevándorlók anyaországaiból Európába importált konfliktusokat is elemzi, különös hangsúlyt fektetve a „távnacionalizmus” jelenségére és az egyre erősödő antiszemitizmusra.

Bevándorlók lakta városrészek, gettók, no-go zónák Európán kívül is léteznek. A könyv hatodik, záró fejezete ezért megvizsgálja az Egyesült Államok latinó és az Európába érkező bevándorlók közösségei közti hasonlóságokat és különbségeket.

A *Kié itt a tér? Párhuzamos társadalmak és városi zárványok Nyugat-Európában* összeségében jól strukturált munka, nyelvezete olvasmányos, a felhasznált irodalom mennyisége impresszív, a számos térkép és grafikus ábra pedig jól kiegészíti a szöveget.

Sayfo Omar – Marsai Viktor – Veres Kristóf György: Kié itt a tér? Párhuzamos társadalmak és városi zárványok Nyugat-Európában, Budapest, MCC Press, 2024

Transforming Spaces: Migrant Communities in Large Western European Cities

ABSTRACT

Are there any no-go zones in Europe? The answer is complex and politically sensitive. The book entitled 'Who does this space belong to? Parallel Societies and Social Enclaves in Western Europe', written by Omar Sayfo, Viktor Marsai and Kristóf György Veres from the Migration Research Institute, stands out as a remarkable and unique piece of work, as this is the first academic volume not only in Hungary but also internationally that offers a thematic comparison between the immigrant neighbourhoods of Austria, Belgium, Denmark, France, the Netherlands, the United Kingdom, Germany, Sweden, and the United States of America, and the problems associated with them.

KEYWORDS: immigration, no-go zones, parallel societies, integration

KMECZKÓ SÁRA | Iszlám tanulmányok szakos bölcész, biztonság- és védelempolitikai szakreferens, hadtudományi doktorandusz, a Migrációkutató Intézet kutatója.

MÁLTAI TANULMÁNYOK

A Magyar Máltai Szeretetszolgálat tudományos folyóirata

A segítő szakma lapja



Legyen Ön is előfizetőnk, rendelje házhoz a Máltai Tanulmányokat!

Látogasson el honlapunkra,
ahol a lapszámok mellett kapcsolódó tartalmak érhetők el:
szerzőkkel készített interjúk vagy a lapszámbevezető
kerekasztal-beszélgetések összefoglalói.

maltaitanulmanyok.hu



MÁLTAI TANULMÁNYOK

A segítő szakma lapja

2024 | 6. évfolyam 2. szám

Kiss Judit:

A nemzetközi fejlesztésfinanszírozás kérdőjelei

Frivaldszky János:

A humanitárius segítségnyújtás nem legitimálhatja a háborúzás politikáját

Gibárti Sára:

A humanitárius élelmiszer-segélyezés változó tendenciái és eszközrendszerei

Dömös Mariann:

Olasz bevándorláspolitika, külpolitikai dimenziók, fejlesztési együttműködések

Marsai Viktor:

Válságra ítélve? – Humanitárius katasztrófa a Száhelben

Soltész Béla:

Latin-Amerika és a nemzetközi fejlesztési együttműködés

Bartók András:

Kelet-Ázsia regionális biztonságpolitikai problémái és eskalációs kérdések

Csicsmann László:

Fejlesztéspolitika a Közel-Keleten

Vörös Zoltán:

Kína nemzetközi segélyezési politikája

Druhalóczki Éva Dóra:

Az Övezet és Út a nemzetközi kapcsolatok kínai iskolájának tükrében

Tarrósy István:

„Olyan Afrika, amelyet mi akarunk magunknak” – Agenda 2063

Solymári Dániel:

Menekülésről tegnap és ma – így működne a migráció?

Kmeczkó Sára:

Átalakuló terek: migránsközösségek Nyugat-Európa nagyvárosaiban



ISSN 2676-9468



GONDOLAT

3500 Ft