

„...az ENSZ vezette nemzetépítő műveletek kisebbek, olcsóbbak és... sikeresebbek, mint az amerikai [műveletek].”

James Dobbins¹

Orosz Zoltán

Az ENSZ 2015-ben megrendezett első vezérkarfőnöki konferenciája. Eredmények és tapasztalatok

DOI 10.17047/HADTUD.2016.26.3-4.3

Az ENSZ békefenntartó tevékenysége napjainkra a nemzetközi közösség egyik leghatékonyabb eszközévé vált a világszerte kirobbanó konfliktusok megfékezésére és a béke helyreállítására. De vajon mi a siker fokmérője? Miből lehet megállapítani, hogy egy ENSZ-misszió elérte-e a célját? A sikeresség tényezőinek és feltételeinek kutatása nemcsak magát a világszervezetet, hanem számos más kutató érdeklődését is felkeltette. Elemzésemben a 2015-ös első ENSZ vezérkarfőnöki konferencia tapasztalatainak értékelése mellett ki fogok térni a 21. század jelentős fenyegetéseire és biztonsági problémáira, majd az ENSZ műveletek sikerességének és kudarcainak tényezőit mutatom be. Mindemellett célom, hogy rámutassak arra az álláspontra, miszerint jelentősen alacsonyabb lehet a beavatkozás szintje és ezzel összefüggésben forrásigénye is, ha időben megtervezik és gyorsan bevetik az ENSZ rendelkezésre álló erőit egy-egy térség konfliktusainak kezelésében.

Dolgozatom mottójául James Dobbins, amerikai diplomata gondolatát választottam, mert úgy vélem, jól világítja meg azt a dilemmát, amivel a nemzetközi közösség mind gyakrabban szembesül. Azt tudniillik, hogy egy konfliktus elhanyagolása az idő előre haladásával növekvő anyagi terheket ró a műveletekben résztvevőkre. Észre kell venni, hogy milyen eredménye van egy kis költségekkel járó ENSZ-műveletnek és mekkora a lenne a költsége ugyanazon a helyen annak a műveletnek, amit a konfliktus eszkalálódása, a helyzet radikális rosszabbodása után költ rá a nemzetközi közösség. A kiadások különbségeit jól érzékelteti, hogy néhány évvel ezelőtt az ENSZ éves szinten annyit fordított összes saját missziójára, mint amennyit az Egyesült Államok egy hónap alatt költött el Irakban.

Az ENSZ saját értékelése is arra mutat rá, hogy az ENSZ-műveletek nemcsak olcsóbbak, mint a más nemzetközi szereplők által végrehajtott beavatkozások, de

1 James Francis Dobbins Jr. (1942–) amerikai diplomata, az Egyesült Államok EU-hoz delegált nagykövete 1991–93 között, helyettes külügyi államtitkár (2001), Afganisztánba és Pakisztánba delegált különleges megbízott (2013–14).

e költségek egyenlőbben is oszlanak el a tagországok között. A világ katonai kiadásainak mindössze fél százalékát fordítják az ENSZ békeműveleteire, míg eredményességük messze meghaladja a rá fordított források mennyiségét.

Az ENSZ békefenntartó tevékenysége

Az elmúlt hatvan évben az ENSZ békefenntartó tevékenysége meghatározó szerepet játszott a béke és biztonság garantálásában. Az évtizedek során egy széles feladatkörű, nagyszámú békefenntartót és jelentős anyagi forrásokat bevonó eszközzé vált, amelyet a világ számos országában alkalmaztak a konfliktusok megoldására. Ezért a békefenntartás sikerének vagy kudarcának meghatározása és a sikert befolyásoló tényezők vizsgálata nagy figyelmet kapott mind a kutatók, mind az ENSZ részéről. Mégsem kristályosodott ki a békefenntartás univerzális receptje, a tapasztalat inkább azt erősíti meg, hogy a konfliktusok különbözők, így azok más és más választ igényelnek a nemzetközi közösség részéről is.

A siker meghatározása önmagában sem könnyű feladat, a sikerhez vezető tényezők terén pedig a szakirodalom még sokszínűbb, azonban az ENSZ-missziók sikerességét vizsgáló kutatásokban tetten érhetünk olyan jellegzetességeket, amelyek univerzális fokmérői a misszió hatékonyságának.

A kezdetek

A békefenntartói tevékenység kiépülésének kezdetén az Egyesült Nemzetek Szervezete – a változó nemzetközi struktúra és a hatalmi átalakulás közepette – az 1945-ös alapokmány joghatósága által biztosított mandátumait célozta gyakorlattá tenni. Munkájának sikerességéhez elengedhetetlen volt, hogy olyan fórumként jelenjen meg a két blokk között, amely a párbeszéd megteremtésével a világ helyzetének stabilizálását tűzi ki célul.

Az Alapokmányban lefektetett alapelvek szerint „... az Egyesült Nemzetek célja, hogy fenntartsa a nemzetközi békét és biztonságot és evégből hathatós együttes intézkedéseket tegyen a békét fenyegető bűncselekmények megelőzésére és megszüntetésére, a támadó cselekményeknek vagy a béke más módon történő megbontásának elnyomására, valamint békés eszközökkel, az igazságosság és a nemzetközi jog elveinek megfelelő módon rendezze vagy megoldja azokat a nemzetközi viszályokat és helyzeteket, amelyek a béke megbontására vezethetnek”.²

Az Alapokmány a béke és a stabilitás megőrzése céljából a hatodik fejezetben a viszályok békés rendezéséről, a hetedikben pedig a béke veszélyeztetése, megszegése és támadó cselekmények esetén bekövetkező kényszerítő intézkedésekről rendelkezik. Az alapdokumentum azonban nem tartalmazza a békefenntartás konkrét definícióját vagy a mechanizmus részleteit, sokkal hangsúlyosabban a Biztonsági Tanácson (BT) belüli kooperációt helyezte előtérbe. A hidegháború alatti nemzetközi konfliktusokat azonban a VII. fejezetben jelölt kényszerítő eszközökkel nem sikerült rendezni, az eredeti terveket – miszerint a BT dönt a stabilizáló lépésekről – rövid idő

2 Az ENSZ Alapokmánya. 1945, 1. cikk

után áthúzta az a tény, hogy a BT államainak vétői miatt több alkalommal megkérdőjeleződött a szervezet hatékony fellépésének képessége. (Bokodi 2011, 91.)

A részes államok valamelyest javítani kívánták az instabil politikai döntéshozatal jelentette biztonsági kockázatokat. E cél indította útjára a béke szavatolására, a két blokk közötti ellentétek mérséklésére és a lokális problémák újbóli kirobbanása ellen indított első békefenntartói missziókat. Mandátumaiból és alapelveiből adódóan az így kialakuló békefenntartói tevékenységet nem hivatalosan az Alapokmány „hat és feledik” fejezetének számítják. (Hillen 1994) A VI. fejezet alá tartozó missziók nem rendelkeznek az erő alkalmazásának mandátumával (például tanácsadó, támogató, kiképző műveletek), a VII. fejezet szerinti missziók viszont engedélyezik az ENSZ állományának aktív katonai szerepvállalását is.

Az ENSZ békefenntartó műveletei az önkéntes haderő-felajánlás, az erő minimális alkalmazása és a fogadó ország konszenzusa alappilléreire épültek. Az első hivatalos ENSZ-missziót 1948-ban indították (UNTSO),³ és azóta összesen 63 békefenntartó műveletre került sor több százezer békefenntartó részvételével. (Magyar ENSZ Társaság 2016)

A hidegháború utáni időszak

A békefenntartó műveletek az évek során több kisebb-nagyobb módosuláson keresztül adaptálódtak a biztonsági kihívások változásaihoz. A missziók két nagy generációjának határán (a hidegháború lezárulásával) a többi nemzetközi szervezethez hasonlóan az ENSZ-nek is változtatni kellett nézőpontján és módszerein. A békefenntartást azonban a két blokk szétesése mellett több egyéb tényező is befolyásolta. Az első generációs (tradicionális) békefenntartó missziók közé a hagyományos katonai mellett a megfigyelő műveletek tartoztak.

Az ENSZ definícióját kiegészítve Tisovszky János *Az ENSZ és a békefenntartás* című, 1997-es elemzésében egy általánosabb meghatározással írta le az első generációs békefenntartói feladatkört. Szerinte a missziók feladata „... az államok között létrejött fegyverszünetek felügyelete, valamint egy semleges ütközőzóna létesítése”. (Tisovszky 1997, 9.) Ez utóbbiak kis létszámú, fegyverzet nélküli műveletek, és a hidegháború alatt létesített összesen 13 művelet legtöbbje ezek közé sorolható. (Bokodi 2011, 92. o.)

Modernizálási tervek és tapasztalatok

A korszakok szerinti csoportosítást Boutros Boutros-Ghali ENSZ-főtitkár differenciálta tovább, aki az 1992-es Békeprogram (Agenda for Peace) című jelentésében az egységes békefenntartás fogalmat kiegészítette a preventív diplomácia, a béketeremtés, a békekikényszerítés, a békefenntartás és a békeépítés feladatkörével. (Rada 2011) Ezzel a sokoldalú megközelítéssel összhangban a hidegháború végét követően

3 A Biztonsági Tanács döntése értelmében az ENSZ katonai megfigyelőket vezényelt a Közel-Keletre (UNTSO). A misszió legfőbb feladata Izrael és arab szomszédjai közötti fegyverszüneti egyezmény felügyelete volt.

– tekintettel a megváltozott körülményekre és igényekre – már a többdimenziós, komplex műveletekre volt szükség. A fogalmi elhatárolás így nagyban megkönnyítette az ENSZ munkájának összpontosítását is.

A kelet–nyugati szembenállás megszűnésével összhangban az ENSZ Biztonsági Tanácsában a vétók használata lecsökkent, a szervezet így hatékony fellépéssel tudott reagálni a felmerülő válságokra. A Békeprogram a békefenntartás sikerének tényezőit is kiemeli: (Bouthros-Bouthros Ghali 1992)

- világos és gyakorlatban megvalósítható mandátum;
- a felek közötti együttműködés a mandátum végrehajtásában;
- a Biztonsági Tanács folyamatos támogatása;
- a tagállamok készsége a hozzájárulásra;
- hatékony ENSZ-irányítás;
- megfelelő pénzügyi és logisztikai támogatás.

A hagyományos, első generációs missziók feladatköre így alakult át a katonai komponens mellett politikai, rendőri, emberi jogi, humanitárius, rekonstrukciós és fejlesztési feladatokkal bővített mandátumra. (Bokodi 2011, 92.)

Bouthros-Ghali részletes elemzését és az ezt követő körültekintőbb tervezést azonban nem minden esetben követte sikeres misszió. Az ENSZ számos alkalommal kudarcot vallott. A nemzetközi békefenntartók legsikertelenebb bevetése az 1992. április 24-én felállított szomáliai UNOSOM (Egyesült Nemzetek Műveletek Szomáliában) művelet volt. (Tisovszky 1997) Emellett sikertelenséget kellett elkönyvelni a ruandai és a boszniai szerepvállalás során is. (Pusztai 2014, 2.)

A kilencvenes évek végére a kudarcok bebizonyították, még a bővítés után sem elég a misszióra ruházott hatáskör az instabil területek biztosítására. Szükség volt az úgy nevezett „robusztus békefenntartás” kiépítésére, azaz a megfelelő számú és megfelelően felfegyverzett békefenntartó már nemcsak a katonai, hanem a polgári védelmi intézkedéseket is ellátja. A misszió képességein és a bevetés területén belül biztosítja a lakosság védelmét, valamint egyéb feladatokban is segíti a rendezést. A mandátum továbbra is csak önvédelem esetében engedélyezi a fegyverhasználatot.

A hasonló, sokoldalú feladatkörrel rendelkező missziókat az „integrált műveletek” jelzővel is illetik, amely utal a misszió civil és katonai szárnyának közös koordinációjára. Mivel a békefenntartó missziók széles körű funkciót kaptak, az ENSZ humanitárius és fejlesztési feladatokért felelős békefenntartó alakulatai szoros együttműködésben dolgoztak a helyi rendfenntartó erőkkel is.

A 2000-es években rohamosan nőtték ki magukat határokon átívelővé és egyre összetettebbé, megfoghatatlanabbá a problémák. Ezen felül a radikalizálódás és a területi, etnikai viszályok a helyi viszonyokban mélyen szerepet játszottak, így elengedhetetlen volt a civil tevékenységek (például a gazdasági tanácsadás, a humanitárius segítségnyújtás vagy a jogállamiság közvetlen támogatása szakértők bevonásával) bevonása.

A 2000-ben megjelent Brahimi-jelentés több hibát is felfedezett a második generációs békefenntartás mechanizmusában. Kiemelte például a személyi állomány védelmének hiányosságát és a soft-policy eszközök⁴ használatának fontosságát. Az átfogó jelentés alapján meginduló változások lényege a Bouthros-Ghali által bevezetett béketeremtési, békekikényszerítési, békefenntartási és békeépítési egységek

szorosabb együttműködése, az információk megosztása, a világos és teljesíthető mandátum, a polgári lakosság védelméhez elengedhetetlen erőforrások biztosítása volt. (Brahimi 2000) Az állományt érintő változásokról a korábbi ENSZ főtitkár, Dag Hammarskjöld így nyilatkozott: „A békefenntartás nem a katonák feladata, de csak a katonák tudják megcsinálni”.

A Capstone-doktrína

A változásokat megerősítendő, 2008-ban az ENSZ újabb átfogó dokumentumot adott ki Capstone-doktrína címmel. Amely a hagyományos katonai műveletek helyett a többdimenziós feladatkört irányozta elő. A megújult misszióknak a hatékonyság és legitimitás eléréseért valamint a politikai-társadalmi viszonyok feltérképezése érdekében együtt kell működni a helyi szereplőkkel is. A doktrína szerint a megújult békefenntartói szerepkör elemei a következők (Capstone 2008):

- biztos környezetet teremteni, miközben erősíteni az állam azon képességét, hogy garantálni tudja a biztonságot, teljes mértékben tiszteletben tartva a törvényességet és az emberi jogokat;
- biztosítani a politikai párbeszédet, elősegíteni a megbékélést és támogatni a jogállamiság kialakulását;
- biztosítani, hogy minden ENSZ és egyéb nemzetközi szereplő összehangoltan folytassa a tevékenységét az adott országban.

A 2009-ben megjelent New Horizon jelentés annyival egészíti ki a fent részletezett doktrínákat, hogy kiemeli a békefenntartásban résztvevő további nemzetközi és humanitárius szervezetekkel való megerősített együttműködés fontosságát a civil és katonai állomány védelmében. (New Horizon 2009) Az új, harmadik generációs békefenntartás kerete így egészül ki a most is életben lévő mandátum- és normarendszerre, amelyben egyre nagyobb hangsúly kerül a kizárólag katonai vagy diplomáciai eszközök igénybevétele helyett a civil és katonai képességek összehangolására és párhuzamos alkalmazására.

A békefenntartói mandátum változása állandó folyamat, hisz a feladatrendszer alkalmazkodik a helyi és nemzetközi politikai-társadalmi és gazdasági viszonyokhoz, azonban a fejezetben vázolt doktrínális változások ismerete elengedhetetlen a további fejlesztési lépések felvetéséhez.

A 21. század fenyegetései

Ma a világban zajló, a biztonságra ható folyamatok egyre inkább felgyorsulnak, egyre összetettebbé váltak és egyre kevésbé kiszámíthatóak. A biztonság tágabb értelmezése szerint a gazdasági, szociális, környezeti és technológiai változások,

4 *Soft-policy* eszköznek kategorizálhatjuk azon mechanizmusokat, amelyek alkalmazásával – ellentétben a konkrét gazdasági vagy katonai beavatkozással – diplomáciai és tárgyalásos eszközök segítségével a befolyásolni kívánt országot arra sarkalljuk, hogy számára is vonzó döntésekkel illessze programját a mi általunk propagált irányba. Ilyen befolyásoló eszköz lehet például a nép akaratára vagy az egyetemes értékrendre való hivatkozás is.

illetve ezek különböző egymásra ható folyamatai jelentősen átalakítják majd a biztonság korábbi csupán politikai és katonai dimenzióit.

Ebben a nehezen előre jelezhető jövőképben ugyanakkor több olyan folyamat is van, melyek nagy valószínűség szerint jelentős hatást gyakorolnak a világ biztonságára. Ilyen tényező a globális gazdaság erőközpontjának fokozatos eltolódása az ázsiai, csendes-óceáni térségbe, amely magával vonja a térség politikai érdekérvényesítő képességének megerősödését is. Erre reagálva megindult az Amerikai Egyesült Államok stratégiai fókuszának a térségbe történő eltolódása, amely hosszú távon magával vonja a más régiókra fordított figyelem gyengülését. Ez a folyamat hatalmas kihívásokat jelent.

A gazdasági nehézségek, illetve a nyugati (főként európai) államok költségvetési prioritásai (szociális kiadások elsőbbsége) komoly forráshiányos helyzetet teremtettek a védelmi szektorban. Ennek következményei az elkövetkező 15 évben fennmaradnak, illetve a képességhiányok várhatóan tovább nőnek, csökkentve a haderők harci alkalmazási képességét.

Az alulfinanszírozottság nem csupán a nehéz gazdasági környezet eredménye. Nagyban hozzájárult a helyzet kialakulásához az a tény, hogy a nyugati (főként európai) országok fegyveres erő alkalmazására való hajlandósága a hidegháború befejeződése utáni időszakban lecsökkent, az államok a konfliktusok rendezésében inkább az ún. soft power eszközöket⁵ részesítik előnyben. Az alulfinanszírozott, alacsony harci alkalmazási képességgel rendelkező nemzeti haderők nem tudnak hatékonyabbak lenni, így fennáll annak a veszélye, hogy ez csökkenti a nemzetközi szervezetek hatékonyságát is.

Az államoknak egyre kevésbé áll érdekében a fegyveres erő nyílt alkalmazása. Az helyett inkább egyéb nyomásgyakorlás alkalmazásával vagy proxy-háborúkon⁶ keresztül, illetve aszimmetrikus módokon igyekeznek majd elérni céljaikat. Ennek ellenére a hagyományos, államok közötti fegyveres konfliktusok (háborúk) bekövetkezése az elkövetkező 15 évben azonban nem zárható ki teljes mértékben.

Bár a nyílt összecsütközések számának csökkenése stabilizáló tényezőként hathat a világ biztonságára, a „láthatatlan” vagy „hibrid hadviselés” formái további bizonytalansági tényezőket, illetve újabb konfliktusokat generálnak. Proxy-erők (milíciák, felkelők) támogatása eszközökkel, hírszerzési, különleges műveleti és PSYOPS (Psychological Operations)⁷ képességekkel. Aszimmetrikus harcmodor, szabotázs alkalmazása, információs bizonytalanság keltése, a beavatkozás tagadhatóságának fenntartása érdekében.

A globális népességnövekedés tovább folytatódik az elkövetkező 15 évben, ám annak üteme lassul, illetve a folyamat földrajzilag jelentősen differenciálódik. A lélekszám változásánál azonban fontosabb szempont lesz a társadalom kor szerinti

5 A soft-policy eszközeinek bemutatásakor valamelyest érintettem a soft-power fogalmát is. A *soft-power* lényegében egy adott ország meggyőzési, befolyásolási képességét tükrözi.

6 „Kiszervezett”, illetve a „helyettesekkel” vívott háborúkat jelölő fogalom.

7 Lélektani műveletek: olyan a kommunikációt és egyéb eszközöket alkalmazó műveleti tevékenység, amely a kiválasztott célcsoport attitűdjének, magatartásának és viselkedésének megváltoztatására irányul, amely során segíti a politikai és katonai célok elérését. (MC 402/1, 2003, 3. o.)

megoszlásának alakulása. Ezek a folyamatok olyan belső társadalmi feszültségeket eredményezhetnek, mint a munkaerőpiacról kiszoruló rétegek elégedetlensége (l. „Arab Tavasz”), a bevándorlókkal szembeni előítéletek és a szegregál(ód)ási hajlandóság erősödése a többségi és kisebbségi társadalom közötti konfliktusok erősödése (zavargások), az integrálatlan s így leszakadásra ítélt társadalmi rétegek létszámának növekedése (elszegényedés), az előregedő társadalmak erőszak-alkalmazási hajlandóságának csökkenése.

A csökkenő népesség és az előregedő társadalom okozta demográfiai problémák Magyarországon is jelen vannak, komoly népességpolitikai kihívásokat jelentve az ország számára akár már rövidtávon is.

A mind szélesebb körű digitalizáció magával hozza a kiber-fenyegetettség növekedését az állami, a verseny- valamint a magánszféra szintjén egyaránt. Az informatika és az alkalmazott technológiák gyors fejlődése gyakran csak reaktív választást tesz lehetővé, ezért általánosan elmondható, hogy a kibervédelmi terület hiányosságai várhatóan hosszú távon fennmaradnak. Ebből a szempontból kiemelten fontos a védelmi szféra számára a megfelelő kibervédelmi képességek kiépítése és azok hatékony alkalmazása, hiszen a haderő minden országban az egyik legnagyobb technológia-használó szervezet.

A 21. század valamennyi fenyegetése közül azok a térségek jelentik a legnagyobb kihívást, ahol a kormányzat nem képes tartósan és az állam teljes területére kivetíteni az állampolgárok feletti hatalmát, az erőszak állami monopóliumát. Azokon a vidékeken, ahol nincs közigazgatás, közrend, a hatalmi vákuum olyan szereplőket emel fel, amelyek nem érdekeltek a biztonság kialakításában, nem garantálják lakosság széles tömegeinek élet- és vagyonbiztonságát. Az így kialakult káosz olyan elvándorlási hullámot indíthat meg, amely közvetlenül érint távoli térségeket is. Gondoljunk csak arra, hogy Afganisztán vagy Szíria biztonsági problémái a tőlük több ezer kilométerre fekvő Magyarország területét is érintik az onnan kiinduló migráció miatt.

A kihívások okai

Vizsgáljuk meg, hogy mi okozza azokat a konfliktusokat, amelyek regionális jellegük ellenére is globális hatást fejtenek ki. Úgy tűnik, hogy a rossz gazdasági feltételek jelentik a hosszú távú fegyveres, nem államközi (tehát polgárháborús) konfliktusok legfontosabb okát. E mögött azt a magyarázatot találjuk, hogy a szegény társadalmakban ugyanúgy jellemző a versengés a gazdasági haszonért, és mivel az elérhető nyereség szűkös, a verseny annál élesebbé válik, és akár erőszakba is fordulhat.

A polgárháborúkat vizsgálva azt találjuk, hogy a gazdasági tényezőknek sokkal nagyobb szerepük van, mint a politikai vagy társadalmi indokoknak. A sérelmek, például a politikai vagy társadalmi jogok terén nem szerepeltek elsődleges indokként a konfliktus kitörésében. Az etnikai megosztottság önmagában nem vezet erőszakhoz (ahogy látható ez több multikulturális állam esetében is), azonban az erre való hivatkozásnak komoly szerepe van a propagandában és az agitáció hatékonyságának növelésében is. Ahol egyes csoportok között jelentős politikai, gazdasági vagy társadalmi egyenlőtlenségek vannak és ezen törésvonalak egybeesnek az etnikai határokkal, a konfliktusok valószínűsége jelentősen megnő. (Collier–Hoeffler 2004)

Széles körben elismert, hogy a demokráciák nem viselnek háborút egymás ellen. A kutatások azonban azt is igazolták, hogy nem az autoriter berendezkedésű államok vannak leginkább kitéve a konfliktus veszélyének, hanem a demokratikus átmenet (fejletlen) állapotában levő, általában rendkívül gyenge és sebezhető országok. (Bokodi 2011, 94.)

A konfliktusok esetében kiemelendő, hogy nem csupán a megjelenésük, hanem kiújulásuk valószínűsége is magas. Bokodi Agnes kutatásai szerint a konfliktusok egyharmada-fele tér vissza öt éven belül. A viták rendezésének szempontjából kihagyhatatlan tény, hogy a fegyveres győzelem helyett a megállapodások és a tűzszünetek stabilizáló szerepe értékelődött fel, 1995 és 2004 között háromszor olyan gyakori volt a tárgyalással, mint a győzelemmel záruló harc. (Call–Cousens 2007, 3.) Hozzá kell tennünk továbbá, hogy fennmaradásuk valószínűsége is emelkedett az utóbbi években, hisz a felek kiábrándultsága, az őszinteség és a nyílt párbeszéd hiánya vagy az egyes csoportokon belüli ideológiai összeütközések további kihívásokat nyithatnak meg a konfliktus szerteágazó, nehezen kezelhető indokait bővítve.

A békefenntartás sikerének mérése

A fent említett nehézségek ellenére a békefenntartói szerepkör továbbra is sokoldalú kezelési módszerekkel próbálja felvenni a harcot a nemzetközi konfliktusokkal szemben. A békefenntartók jelenléte az utóbbi idők konfliktusaiban elengedhetetlennek bizonyult, s bár konkrét adatok nem állnak rendelkezésünkre hatékonyságuk elemzésére, néhány mutatóval egyértelművé tehető a nemzetközi fellépés fontossága.

A békefenntartás legitim keretein belül⁸ a modernizálási tervek egyre bővebb mandátummal ruházzák fel a műveletben résztvevőket. Ez a táguló keretrendszer hozzájárulhat a problémák integrált kezeléséhez.

Egy nemzetközi vagy nemzeten belüli konfliktus esetében elsődleges cél a közvetlen kiváltó okok megoldása (negatív béke). Emellett azonban további figyelmet kell fordítani a békét hátráltató egyéb aspektusok mielőbbi kezelésére és a rekonstrukciós folyamatok elindítására is (pozitív béke).

A negatív és a pozitív béke fogalmát John Galtung, norvég kutató vezette be a szakmai szótárba. Értékelése szerint a pozitív béke (a békeépítés fogalmi kereteibe illeszkedő tevékenységek összessége) fontos a stabil politikai, gazdasági és társadalmi rendszer kiépítése szempontjából. (Galtung 2003) Az ENSZ-missziók sikerességének szempontjából kiemelendő, hogy a negatív béke általában csupán időleges megoldást nyújt, az elérendő állapot a hosszú távú tervezést tekintve minden esetben a pozitív béke megvalósítása. Tágabb értelmezésben a pozitív békét tekinthetjük egyértelműen sikeresnek.

8 Ilyen keretnek számít például a beavatkozást lehetővé tevő fegyverszüneti egyezmény vagy a felek egyéb módon kifejezett konszenzusa. Az Alapokmány VII. fejezetének 2. cikk 7. bekezdése alapján ugyanis az Egyesült Nemzeteknek nincs joguk, „hogy olyan ügyekbe avatkozzanak, amelyek lényegileg valamely Állam belső joghatóságának körébe tartoznak”. Emellett a békefenntartás elengedhetetlen alapjaként meg kell említenünk a pártatlanság elvét, az ultima ratio elvét és a minimális erő alkalmazásának elvét is.

Szűkebb értelemben azonban az ENSZ-missziók sikerességét kimutathatjuk a mandátum megvalósításának sikerességét,⁹ a háttérben húzódó okok felderítésének és kezelésének hatékonyságát vagy a misszió ideje alatti fegyveres konfliktusok intenzitásának csökkenését vizsgálva is. Az ENSZ-missziók sikerességének mutatója továbbá, hogy mennyire tudták szavatolni a rendezést a békefenntartói misszió befejezése után.

A vezérkari főnökök 2015-ös konferenciájának tapasztalatai

Az ENSZ felelős vezetőinek észrevételei

A békefenntartás eredményeinek elemzése, sikerességének stratégiai és hadműveleti értékelése céljából rendezték meg 2015. március 27-én első alkalommal 107 ország vezérkari főnökeinek konferenciáját az ENSZ égisze alatt. A konzultáció célja, hogy a tagállamok elkötelezettebben és egységesen állhassanak ki a növekvő jelentőségű ENSZ békefenntartó műveletekben, amelyeket a közös nézőpont alapján működtethető, teljesíthető és robusztus mandátumokkal fognak elindítani.

Ban Ki-moon főtitkár rámutatott, hogy az évek során egyre hatékonyabbá és robusztusabbá váló missziók hatalmas embervesztéssel is járnak és évről évre egyre több katona részvételét követelik meg. Az ENSZ az Egyesült Államok 200 ezer külföldön állomásozó katonája után a második legnagyobb hadsereget tartja fegyverben külföldön. Az ENSZ felismerte annak szükségességét, hogy a Biztonsági Tanácsnak, amely mandátumot ad a misszióknak, sokkal szorosabb háromoldalú konzultációt kell folytatnia a műveletek forrásait (pénzügyi és felszerelés) valamint a csapatokat biztosító államokkal és a műveleteket irányító ENSZ-titkársággal.

Harvé Ladsous főtitkár-helyettes felszólalásában a klasszikus műveleti környezet jelentős megváltozásáról beszélt. Véleménye szerint a bűnözés és a terrorizmus olyan tényezők, amelyek a műveleti területen civilek és ENSZ katonák életét fenyegetik, és amelyekkel a békefenntartás alapelvei még a modernizálási folyamat után sem egyeztethetőek össze és semmiképpen sem képesek megbirkózni. Ugyanakkor kiemelte, a békefenntartás továbbra is a legköltségghatékonyabb eszköz marad a tagállamok kezében arra, hogy a konfliktusokat a forrásuknál kezelje és ne a következmények tüneti kezelésére költsenek értelmetlenül milliárdokat. Egyszerűsítve ez azt jelenti, hogy ha nem az országhatáron akarjuk a migránsokat megállítani, akkor a migráció forrás-országainak kell segítenünk biztonságos és élhető környezet kialakításában.

Harvé Ladsous hozzátette, hogy az összetett és bonyolult feladatok nem csak katonák tömegeit követelik meg a csapatokat felajánló országok részéről, hanem olyan jól felszerelt és kiképzett katonákat, akik a békefenntartás során innovatívan és proaktívan képesek legjobb tudásuk szerint alkalmazkodni a kihívásokhoz és agilisan dolgoznak a misszió célkitűzéseinek érdekében. Az ENSZ szervezetében létrehozott

9 A missziót a mandátumához mérve olyan szubjektív mércét kell találni, amelynek segítségével a műveleteket egymással összehasonlítva értékelhetjük. Ilyen lehet például a béke tartósságának hossza vagy az erőszak térbeli terjedésének megakadályozása.

stratégiai erő- és képességfejlesztő, tervező törzscsoport hatékony eszköz lehet arra, hogy a jövőben az ENSZ rugalmasan és gyorsan reagálhasson a különböző földrajzi térségekben bekövetkező változásokra.

Athul Kare főtitkár-helyettes bemutatta az ENSZ új művelet-támogató rendszerét, mely jelentősen megkönnyíti a műveletek átfogó szemlélet (comprehensive approach) szerinti vezetését. Az új rendszer neve: Globális Hadszintéri Támogatási Stratégia, amely gazdaságosabb és hatékonyabb lesz, megakadályozza a pazarlást és amelynek segítségével sokkal távolabbi területekre és veszélyesebb körülmények között is szállíthatók lesznek a szükséges erők és eszközök. Beszámolt arról is, hogy a szállítási útvonalak továbbra is rendkívül veszélyesek. Rögtönzött robbantószerkezetekkel (improvised explosive device – IED), páncéltörő- és légvédelmi rakétákkal végrehajtott támadásokban sok bátor ENSZ-katona vesztette életét az elmúlt hónapokban. (A konferenciát megelőző héten két holland Apach helikopter pilóta vesztette életét Maliban.)

Maqsood Ahmed altábornagy, a főtitkár békeműveleti tanácsadója felhívta a figyelmet arra, hogy a világszervezet csak akkor képes gyorsan erőket telepíteni a konfliktusok térségébe, ha a tagállamoknak erre felkészített erői már a készenlét magas fokán állnak. Ezután a békefenntartó katonák kiképztségének egyenetlenségéről beszélt, arról hogy az egységes követelménytámasztást nem könnyítik meg a teljesen eltérő háttérrel és kiképzéssel rendelkező katonák. Sürgette a kiképzés egységesítését és azt, hogy a csapatokat kiállító haderők nemcsak a legjobb katonáikat, hanem a legjobb vezetőiket is küldjék el a missziók parancsnoki beosztásainak feltöltésére, mert – dacára minden politikai és logisztikai támogatásnak – egy misszió csak annyit érhet el, amennyit a parancsnoka képes elérni.

David Haeri, a kiképzési politikáért és a kiképzés ellenőrzéséért és értékeléséért felelős igazgató – kapcsolódva az előző felszólaláshoz – aláhúzta a szabványok fontosságát, majd rámutatott arra, hogy a konfliktusok tartósságában nagy szerepe van a gazdasági okoknak, annak, hogy a résztvevők egyik legnagyobb motivációja a zavaros politikai, gazdasági, katonai helyzet fenntartása, mert ez kedvez a transznacionális bűnözésnek.

Az ENSZ-műveletek minden problémájával és dilemmáival együtt még mindig a leginkább költséghatékony kezelése a konfliktusoknak. Fontos, hogy a műveleteket ne csak a valóságos térben nyerje meg az ENSZ, de ki kell egészíteni olyan, hatékony kommunikációval, ami megakadályozza a művelet hibás narratíváját és az ENSZ álláspontját teszi világszerte uralkodóvá a helyi hadurak hamis interpretációjával szemben.

A vezérkari főnökök tapasztalatai

A résztvevő vezérkari főnökök közül Tom Mindendrop vezérezredes, a holland fegyveres erők vezérkari főnöke szólalt fel. Megköszönte a részvétnyilvánításokat a két elhunyt helikopter pilóta miatt. Emlékeztetett arra, hogy Hollandia maga is kezdeményezte az ENSZ békefenntartó műveleteinek megújulását, mert a jelen műveleti környezet nemcsak a hagyományos katonai műveletek természetét változtatta meg, hanem a békefenntartásra is jelentős hatással van. Át kell vennünk a

kezdeményezést és proaktívan kell fellépni a műveletek során (és Hollandia a maga részéről már meg is tette ezeket a lépéseket). Ez az új szemlélet már a békefenntartó feladatra kijelölt csapatok kiválasztásával megkezdődik:

- masszív hírszerző és felderítő képességekre a műveletekben, ezért felderítési információkat előállító csapatokra és felszerelésre is szükség van;
- különleges műveleti erőket is ki kell jelölni, amelyek képesek a maguk szakterületén elhárítani a béke útjába álló személyeket és akadályokat;
- a csapatok támogatásának hatékony eszköze már egy évtizede az ember nélküli repülő eszközök (UAV) és erről a képességről az ENSZ-műveletek során sem lehet lemondani.
- A csapatok légi támogatásának fontos eszköze a rendkívül nagy tűzerejű és az időjárás viszonyokra kevésbé érzékeny támadó helikopterek.

Az ENSZ-misszió sikere szempontjából nemcsak a helyi viszonyok ismeretének képessége, hanem azok befolyásolásának képessége is döntő jelentőségű. Ezért a helyi médiával, közigazgatással, kormányzati és nem-kormányzati szervezetekkel is kapcsolatot kell tartani, információt kell szerezni tőlük, amit az erre szakosodott törzs képes értékelt és összefüggő helyzetismeretté alakítani,¹⁰ majd egységes terv alapján el kell érni, hogy az ENSZ-misszió képes legyen a helyi kulcsszereplők és véleményvezérek és média befolyásolására, ami az informatikai hadviselésre (IO), illetve a lélektani műveletekre (PSYOPS) szakosodott katonai szervezetek feladata. Hollandiának jelentős tapasztalata gyűlt össze ezen a téren, amit hajlandó megosztani tematikus konferencián a tagállamokkal.

Fontos, hogy a misszió parancsnoka képes legyen az eseményeket minél hamarabb az ellenőrzése alá vonni, ezért minél hamarabb meg kell érkeznie a konfliktus-zónába, gyorsan legyen képes alkalmazkodni, és ha kell megváltoztatni csapatai diszpozícióját. Ehhez nélkülözhetetlen, hogy a logisztikai támogatás felett is rendelkezzen jogkörökkel és kiléphessen a hivatalos ENSZ ellátási rendből, ha kell helyi civil beszerzéseket is végezhesen vagy a felesleges készleteket átcsoportosíthassa más missziókba.

A holland vezérkari főnök is megerősítette, hogy a vezetés és a parancsnok szerepe pótolhatatlan, de ugyanolyan fontos az is, hogy az arra alkalmas katonai vezetők és törzsek továbbképzése egységes alapokon történjen meg. Úgy, hogy az összetett műveleti környezet kihívásainak és az „átfogó megközelítés” szempontjainak is megfeleljen, ezért üdvözölte az ENSZ kiképzési szabványainak kidolgozását. Ezeket a kiképzési követelményeket nem szabad csak a misszió előtt tanítani a kijelölt állományban, hanem minden nemzetnek kötelessége saját nemzeti katonai normakövetelményei közé átvinni és rutinszerűen frissíteni az ismereteket. Fontos, hogy azok az ismeretek ne kopjanak meg, hanem mindig a legutolsó műveletek tapasztalatai alapján frissüljenek. Szükséges, hogy a szakemberek rendszeresen találkozzanak és tapasztalataikat megosszák egymással.

A tapasztalatok feldolgozása követeli meg azt is, hogy ne hagyjuk figyelmen kívül egy-egy konfliktus közvetlen környezetének tapasztalatait és természetesen

¹⁰ Ezt szolgálja a *civil és katonai együttműködési képesség* (CIMIC), illetve a *hírszerzés humán kapacitások segítségével* (HUMINT).

képességeit. Az missziók régiójában általában az éghajlati, földrajzi és kulturális viszonyokra sokkal jobban felkészült csapatok állnak rendelkezésre ezért fontos a nemzetközi képességeken túl a regionális kapacitások felhasználása is.

Tom Mindendrop kiemelte továbbá, hogy a befogadó nemzet hatóságaival való együttműködés életbevágó nem csak a mindennapi tevékenységek és támogatás szempontjából, hanem azért is, hogy az ENSZ csapatok távozása után a megkezdett nemzetépítés feletti irányítást sikeresen átvehessék.

Az indiai vezérkari főnök üdvözölte az ENSZ azon törekvését, hogy szorosabb konzultációba bevonják a részes államokat, de ezen a téren még mindig nagy hiányosságok tapasztalhatóak. Az ENSZ BT gyakorlatilag figyelmen kívül hagyja az ENSZ-karta azon előírását, hogy a „*csapatokat küldő nemzetek részt vesznek*” a BT döntéseiben a műveletek során. India eddig 180 ezer katonával támogatta a különféle műveletek során az ENSZ-t és a részvétel súlyával nem volt azonos a beleszólása a művelettel kapcsolatos stratégiai döntésekbe.

* * *

Összefoglalva a konferencián elhangzott gondolatokat, az ENSZ az eddiginél sokkal nagyobb eltökéltséget és hozzájárulást vár el a nemzetektől. Szükség van a szerepek és alapelvek egységes értelmezésére, a csapatok gyorsabb bevetettségére és telepíthetőségére, valamint a jobb felszerelés és kiképzettség biztosítására. Ugyanakkor az ENSZ érzekelte a logisztikai támogatás fontosságát, ezért igyekszik azt is megerősíteni.

A konferenciát követően, a korábbi felülvizsgálatok jelentésére alapozva, az ENSZ-főtitkár elkészítette saját jelentését, melynek ismertetésére 2015 szeptemberében került sor az ENSZ Közgyűlésén. A főtitkári jelentés a következő célok köré csoportosítja a teendőket:

- A megelőzés és mediáció érdekében bevethető kapacitások növelése, a politikai megoldások elsődlegessége.
- A regionális szereplőkkel való szorosabb együttműködés fejlesztendő terület. (A jelentés kiemelten az Afrikai Uniót, illetve az ASEAN-t, az Európai Uniót, az Arab Ligát, az EBESZ-t, a NATO-t, az Amerikai Államok Szervezetét és a Kollektív Biztonsági Szerződés Szervezetét nevesítette.)
- További célkitűzés a sokrétű békeműveletek alkalmazása mellett az azok közötti finomabb átmenet biztosítása. Az egyes békeműveleteket a helyi igényekre szabva kell alkalmazni.

A nem helyhez kötött problémák (például a fegyverkereskedelem és terrorizmus) elszaporodása a mélyben meghúzódó, gazdaságot és politikát is átszövő kihívások integrált kezelését követeli meg. A békefenntartás szűkös mandátuma mellett, valamint csupán a negatív biztonságra támaszkodva a kihívások könnyen továbbélhetnek, a csapatok kivonulása után pedig újra megnyílhat az út a radikalizálódás felé. Ezt elkerülendő az ENSZ békefenntartói feladatkörének modernizálása folyamatos konzultációt igényel. A vezérkari főnökök konferenciája kiváló lehetőség volt a nemzetközi szervezet stabilizálási mechanizmusainak felülvizsgálatára, a nemzetközi béke és biztonság hatékony és remények szerint hosszú távú fenntartásának megalapozására.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Az ENSZ Alapokmánya (1945)

Bokodi Ágnes (2011): Mit tartanak fenn a békefenntartók? Az ENSZ békefenntartó műveletek sikerének értékelése. *Külgügyi Szemle* 2011. nyár, pp. 91–115.

http://kki.gov.hu/download/2/da/b0000/Kulugyi_Szemle_2011_02_Mit_tartanak_fenn_a_b%C3%A9kef_.pdf (Letöltés dátuma: 2016. június 6.)

Boutros Boutros-Ghali (1992): Agenda for Peace. Magyar ENSZ Társaság.
en.menszt.hu/content/download/432/2477/file/Bekeprogram.pdf
(Letöltés dátuma: 2016. június 7.)

Brahimi Report (2000): Report of the Panel on United Nations Peace Operations.
http://www.un.org/en/events/pastevents/brahimi_report.shtml (Letöltés dátuma: 2016. június 6.)

Capstone Doktrína (2008): Principles and Guidelines,
<http://www.effectivepeacekeeping.org/content/united-nations-peacekeeping-operations-principles-and-guidelines> (Letöltés dátuma: 2016. június 6.)

Charles Call – Elisabeth M. Cousens (2007): Ending Wars and Building Peace. IPA Working Papers Series,
<http://peacealliance.org/cms/assets/uploads/2013/05/Ending-Wars-Building-Peace.pdf>
(Letöltés dátuma: 2016. június 6.)

John F. Hillen (1994): UN Collective Security – Chapter six and a half.
<http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/Articles/1994/1994%20hillen.pdf>
(Letöltés dátuma: 2016. június 6.)

John Galtung (2003): Positive and Negative Peace.
http://www.activeforpeace.org/no/fred/Positive_Negative_Peace.pdf
(Letöltés dátuma: 2016. június 6.)

Magyar ENSZ Társaság: Békefenntartás – Békefenntartó műveletek. 1948–2011.
<http://www.menszt.hu/informaciok/bekefenntartas> (Letöltés dátuma: 2016. június 6.)

MC 402/1 (2003): Military Decision on MC 402/1 – NATO Military Policy on Psychological Operations.
<https://info.publicintelligence.net/NATO-PSYOPS-Policy-2003.pdf>
(Letöltés dátuma: 2016. július 19.)

New Horizon (2009): A New Partnership Agenda – Charting a New Horizon for UN Peacekeeping.
<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/newhorizon.pdf>
(Letöltés dátuma: 2016. június 7.)

Paul Collier – Anke Hoefler (2004): Greed and Grievance in Civil War. In: *Oxford Economic Papers*, No. 25., 563–595. o., <http://goo.gl/8O3OWy> (Letöltés dátuma: 2016. június 6.)

Pusztai Dávid (2014): Az ENSZ Biztonsági Tanácsának konfliktuskezelő tevékenysége a posztbipoláris korszakban – a szomáliai példa. ELTE BTK Történelemtudományi Doktori Iskola.
<http://doktori.btk.elte.hu/hist/pusztaidavid/tezis.pdf> (Letöltés dátuma: 2016. június 6.)

Rada Máttyás (2011): Az ENSZ és a békefenntartás. Növekvő igények, növekvő terhek. *Biztonságpolitikai Szemle*, Vol. 4:1, 2011.
http://biztpol.corvinusembassy.com/jscripsts/tiny_mce/spirit_docs/upload_31/bsz_vol_4.1.pdf
(Letöltés dátuma: 2016. június 6.)

Tisovszky János (1997): Az ENSZ és a békefenntartás. Magyar ENSZ Társaság.
<http://docplayer.hu/6095-Tisovszky-janos-az-ensz-es-a-bekefenntartas.html>
(Letöltés dátuma: 2016. június 6.)