

A regionális katasztrófavédelem főbb elméleti kérdései

Bevezetés

Délkelet-Ázsiában évente visszatérő jelenség az Indonéziából érkező füsttakaró, angolul „haze” problémája, amely nemcsak a szigetországot szennyezi, hanem Malajziában és Szingapúrban is rendkívüli károkat okoz. A füstár egyik oka, hogy Indonézia a pálmaolaj-termeléshez – amely gazdaságának egyik fő motorja – szükséges földterületek bővítése végett tömeges erdőégetéseket végez.²⁸⁶ A probléma évtizedek óta rendszeresen napirendre kerül különböző délkelet-ázsiai politikai fórumokon és egyeztetéseken, ám mindezidáig egyik jakartai kormányának sem sikerült lépéseket tennie a megoldás felé. Az esetből jól látható, hogy egyetlen ország gazdaságpolitikai (bal)lépése hosszú távú belbiztonsági problémává vált, majd egy egész régió meghatározó konfliktusává eszkalálódott.

Bár közhelynek tűnhet, hogy a katasztrófák nem ismernek határokat, azonban a katasztrófák és a katasztrófavédelem nemzetközi voltáról kevés elméleti munka született, a jelenséget korábbi szerzők inkább országos vagy lokális szinten vizsgálták. Hasonlóan, nemzetközi együttműködési tényezőként – illetve esetleges konfliktusforrásként – a katasztrófavédelem biztonsági jelensékként való elemzése is egy meglehetősen ritkán tárgyalt terület mind a magyar, mind a nemzetközi szakirodalomban.

Jelen tanulmány arra tesz kísérletet, hogy körbejárja a regionális katasztrófavédelem biztonsági értelmezését. Elsőként a katasztrófavédelem biztonságpolitikai, biztonság tudományi keretét veszi górcső alá. Ezt követően a regionalizmuselméleteket részletezi, hogy a katasztrófavédelem nemzetközi jellegzetességei érthetőbbé váljanak. Végül a két részterület metszetén feltárja a nemzetközi katasztrófavédelem elméleti hátterét, a felmerülő problémákat és a lehetséges kutatási területeket.

1. Katasztrófavédelem mint biztonsági terület

A biztonság tudomány, más néven biztonságpolitika vagy biztonsági tanulmányok, egy meglehetősen új, egyre szélesebb körben kutatott tudományterület. Bár központi terminusának, a biztonságnak sincs egységes definíciója²⁸⁷, többnyire valamilyen fenyegetésnek vagy veszélynek a hiányát értjük alatta. Matus és Ujj²⁸⁸ szerint a biztonság mindig valamilyen fenyegetés, kockázat vagy veszély megjelenése kapcsán felmerülő igény. Deák²⁸⁹ megfogalmazása szerint nemzetekhez, illetve egyéb csoportokhoz köthető, és a veszélyeztetés egy dimenzióban, viszont három külön területen: területi épségben, az állampolgárok életében és a nemzeti értékekben és vagyonban értelmezhető. Továbbá háromféle biztonság megközelítést is megnevez: a biztonság lehet *de facto* kockázatmentes helyzet, tudati érzet (percepció), illetve jogi garanciarendszer. Mindenesetre kijelenthető, hogy az egyes szubdiszciplínák középpontjában az egyének, emberi közösségek, államok és a nemzetközi rendszer(ek) biztonsága áll.

²⁸⁵ doktorjelölt, Nemzeti Közszerzői Egyetem Rendészettudományi Doktori Iskola, e-mail: papp.bend@gmail.com, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8905-8361>

²⁸⁶ Szakáli Máté (2016): The Recurring Haze Over Southeast Asia – The Role of Indonesia. Modern Kelet-Ázsia Kutatócsoport Műhelytanulmányok, 11. szám.

²⁸⁷ Gazdag Ferenc (szerk.) (2001): Biztonságpolitika. Budapest: Stratégiai Védelmi Kutató Hivatal.

²⁸⁸ Matus János és Ujj András (1997): Biztonság – Biztonságpolitika. In: Császár Tibor et al. (szerk.): Biztonságpolitika. Budapest: Stratégiai és Védelmi Kutatóintézet, 47–69. old.

²⁸⁹ Deák Péter (szerk.) (2007): Biztonságpolitikai kézikönyv. Budapest: Osiris.

A hagyományos biztonságfogalom kiterjesztése Buzan és szerzőtársai 1998-ban megjelent *Security: A New Framework for Analysis*²⁹⁰ című könyvéhez köthető. A Buzanék által vezetett ún. „Koppenhágai iskola” a fogalom kiszélesítésével az alábbi biztonsági szektorokat nevezte meg: (1) katonai, (2) politikai, (3) gazdasági, (4) társadalmi és (5) környezeti. (Mára ez a felosztás jelentősen kibővült, többek között kibernetikai és kulturális biztonságfogalommal.²⁹¹) A felosztás relevanciája, hogy a katasztrófavédelem is ezen felosztás alapján kap helyet a biztonságpolitikában, annak is a környezeti szektorában. Mindazonáltal meg kell említeni, hogy egy-egy fenyegetés, illetve annak menedzselése és kezelése nem maradhat egy szektoron belül: a katasztrófavédelem alapvetően a közbiztonság része, így az összes dimenzióban hat, illetve minden ilyen tényező komplex választ igényel.²⁹²

Ahhoz, hogy a katasztrófavédelmet mint biztonságpolitikai dimenziót kutassuk, szükséges tisztában lennünk a *biztonságiasítás* fogalmával. Ez az a folyamat, amikor egy politikai aktor egy kérdést biztonsági jelentőségűvé nyilvánít, és a politikát ezáltal a megszokott szabályokon kívül helyezi.²⁹³ Ez gyakorlatilag egy, a politikai kommunikációban megfigyelhető folyamatot jelent, amikor a biztonság tárgya politikai cselekedetekben realizálódik. A fogalom megalkotói, vagyis Buzan és szerzőtársai tehát a biztonságot olyan kérdésnek tekintették, amelyben különleges politikai viszonyok érvényesülnek.²⁹⁴ Mindez a katasztrófavédelem kontextusába helyezve úgy értelmezendő, hogy egy adott fenyegetés, katasztrófa vagy veszélyhelyzet esetén a politikai döntéshozatalon és a közéleti retorikán múlik, hogy az adott szituáció milyen mértékű biztonsági fenyegetésnek minősül.

A biztonságpolitika egyik ilyen szektora az egyre többet tárgyalt környezeti tényező. Mindazonáltal meg kell említeni, hogy egy új fogalomról van szó – még a nemzetközi szakirodalomban is. Az angol *environmental security* kifejezés, bár szórványosan használta a tudományos közösség, nem terjedt el széles körben: sem az 1993-as *Environmental almanachban*, sem az 1992-es *Dictionary of Environmental Science*-ben nem szerepel.²⁹⁵ Ennek ellenére néhány évtizedes használata során számos változáson ment keresztül. Kezdetben – még többletjelentés nélkül – a környezetvédelmet értették alatta, ez vált egy egyértelműen kiterjedt biztonsági kérdéssé a politikai stratégiaalkotás természeti környezet irányába való hangsúlyeltolódásának köszönhetően.²⁹⁶ Ebből is látszik, hogy a biztonság, illetve vele együtt a környezetbiztonság fogalma is folyamatosan változik és változni is fog a jövőben a külvilág és magának a környezetnek a változásaival együtt.²⁹⁷

A környezet Halász és Földi megfogalmazása szerint:²⁹⁸

„Az ember környezete a bennünket körülvevő világnak az a része, amelyben él és tevékenységét kifejti. Ez a környezet térbeli kiterjedését tekintve gyakorlatilag azonos az élővilág életterével, a bioszférával, amely a földkéregnek (litoszféra), a vizeknek (hidroszféra) és a légkörnek (atmoszféra) azt a részét foglalja magában, amelyet az élő szervezetek benépesítenek.”

Ez a természeti környezet egy meglehetősen komplex közeg, amely folyamatos változásban van²⁹⁹, és ezek a változások egyre sűrűsödtek és szélsőséesebbek lesznek a

²⁹⁰ Buzan, B., Wæver, O. és de Wilde, J. (1998): *Security: a new framework for analysis*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.

²⁹¹ Szenes Zoltán (2011): A biztonságpolitika fogalma, tárgya és intézményei. In: Gazdag Ferenc (szerk.): *Biztonsági tanulmányok – biztonságpolitika*. Budapest: Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 13–52. old.

²⁹² Muhoray Árpád (2021): A katasztrófavédelem kihívásai a 21. században a Nemzeti Biztonsági Stratégia tükrében. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 16. szám.

²⁹³ Buzan, B., Wæver, O. és de Wilde, J. (1998): *Security: a new framework for analysis*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.

²⁹⁴ Marton Péter, Balogh István és Rada Péter (2015): *Biztonsági tanulmányok*. Budapest: Antall József Tudásközpont.

²⁹⁵ László Antal idézi Láng István megnyitóbeszédét. Lásd: László András (1995): *A környezetbiztonság és a katasztrófa menedzsment*. (Kandidátusi értekezés) Budapest: Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem.

²⁹⁶ Fleischer Tamás (2007): Környezeti biztonság. In: Fóti Gábor és Novák Tamás (szerk.): *A gazdasági biztonság kihívásai*. Budapest: MTA VIK – CEUENS, 120–134. old.

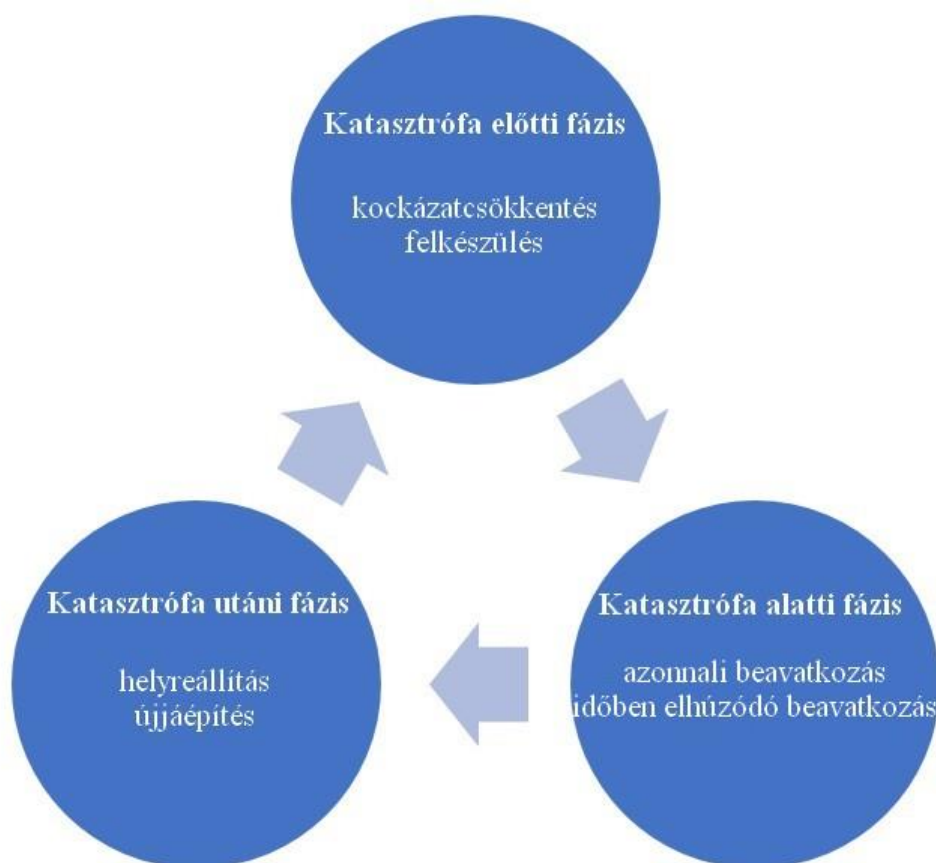
²⁹⁷ Hankó Márk és Földi László (2009): Életterünk környezetbiztonsági kérdései. *Hadmérnök*, 4. évf., 4. szám, 24–38. old.

²⁹⁸ Földi László és Halász László (2009): *Környezetbiztonság*. Budapest: CompLex.

²⁹⁹ Kuti Rajmund és Nagy Ágnes (2015): *Weather Extremities, Challenges and Risks in Hungary*. *Academic and Applied Research in Public Management Science*. 14. évf., 4. szám, 299–306. old.

globális klímaváltozás miatt.³⁰⁰ A környezetbiztonság a környezeti eredetű veszélyekkel foglalkozik, illetve azok hatásával az emberiségre, közösségekre, egyénekre és magára a környezetre. Ez a szektor tehát lefedi az összes környezetből eredő fenyegetést, kezdve a vízhiánnyal, a környezetszennyezésen át, egészen a katasztrófákig.

A katasztrófavédelem tehát – többek között – a környezetbiztonság egyik dimenziója, és bár a fogalom a mai napig folyamatosan változik³⁰¹, összességében a katasztrófaeseményekkel kapcsolatos megelőzési, beavatkozási és helyreállítási tevékenységeket foglalja magába.³⁰² Általánosságban elmondhatjuk, hogy a katasztrófavédelmi feladatok polgári védelmi, tűzvédelmi és iparbiztonsági feladatrendszerekre bonthatók le.³⁰³ Mindenesetre a környezetváltozással, klímaváltozással párhuzamosan a környezeti fenyegetések változásával együtt a kihívásokkal foglalkozó szervezetek és azok tevékenysége is folyamatos változásban van.³⁰⁴



1. ábra. A katasztrófavédelmi ciklus. Készítette a szerző

A katasztrófavédelem fogalomrendszeréhez szorosan kapcsolódik az úgynevezett *katasztrófavédelmi ciklus*. Ez Warfield³⁰⁵ meghatározása szerint a következőt takarja: a ciklus alatt értendő az összes tevékenység, program és intézkedés, amely történhet katasztrófa előtt, közben és után, abból a célból, hogy elkerüljük a veszélyt, csökkentsük az esemény hatását,

³⁰⁰ Kuti Rajmund és Földi László (2014): Extreme weather phenomena 2. the process of remediation. Hadmérnök, 9. évf., 2. szám, 250–256. old.

³⁰¹ Van der Waldt, G. (2013): Disaster risk management: disciplinary status and prospects for a unifying theory. Journal of Disaster Risk Studies, 5. évf., 2. szám, 1–11. old.

³⁰² Teknős László, Csepregi Péter és Endrődi István (2014): Felsőoktatási intézmények önkéntes mentőszervezeteinek jelentősége, helye, szerepe a katasztrófavédelem rendszerében. Hadtudomány, 24. évf., 1. szám, 155–168. oldal.

³⁰³ Papp Bendegúz (2017): Az állami szintű katasztrófavédelem elemzési szempontjai nemzetközi környezetben. Védelem Tudomány, 2. évf., 1. szám, 263–284. old.

³⁰⁴ Heinz-Dieter J. és Kaestner, R. (2008): Climate Change and Security in the 21st Century. In: Brauch, H.-G. (szerk.): Globalization and Environmental Challenges. New York: Springer, 901–915. old.

³⁰⁵ Warfield, Corina (é. n.): The Disaster Management Cycle. The Global Development Research Center. Forrás: https://www.gdrc.org/uem/disasters/1-dm_cycle.html (A letöltés dátuma: 2022. január 20.)

helyreállítsuk a keletkezett károkat. A katasztrófavédelmi ciklusnak három fő szakasza van: esemény előtti, alatti és utáni szakasz (1. ábra).

2. Regionalizmuselméletek

A regionalizmusfogalom, illetve a hozzá kapcsolódó terminusok meghatározásánál alapvető nehézségekbe ütközhetünk: a nemzetközi szakirodalomban ugyanis nem találunk egységes, elfogadott definíciórendszert az adott kifejezésekre.³⁰⁶ Régió alatt érthetünk mind szub-, mind szupranacionális szintet; alapjában véve olyan területi egységről beszélhetünk, amely természeti-, társadalmi- vagy környezeti értelemben homogén egységet alkot, illetve földrajzi, funkcionális, politikai vagy intézményi értelemben lehatárolható.³⁰⁷

A fogalom kutatására az első kísérletek a 19-20. században történtek, az akkor alkotó földrajztudósok arra tettek kísérletet, hogy bizonyos szempontok mentén lehatároljanak egy-egy földrajzi egységet. A földrajzi egységet formálhatják a természetföldrajzi jellemzők, a lefedett népesség érdekérvényesítési képességei, az érintett társadalom szerkezete, valamint a – fent is említett – történelmi, intézményi és gazdasági dimenziók. A regionális-, közigazgatás- és a földrajztudomány elsősorban szubnacionális, országok alatti szinteket ért *régió* alatt, amelyek akár lehetnek megyeszintű vagy – az EU által is alkalmazott – NUTS-rendszerű³⁰⁸ egységek.³⁰⁹ Ezzel szemben a nemzetközi tanulmányok által kutatott regionalizmus elsősorban nemzetek fölötti, vagyis államok által alkotott politikai tömörülések térségével foglalkozik – így a továbbiakban is ekként értelmezendő a *régió* szó.

Az első, regionalizmussal foglalkozó szerzők^{310, 311, 312, 313} az 1950-es és 1960-as években kezdtek kutatni, és elsősorban a gazdasági szempontból elemezték az együttműködéseket. Ellenben ez az első generáció inkább gazdasági okokból levezethető politikai programokat és ajánlásokat fogalmazott meg, írásaik még híján voltak a tényleges tudományos elméleteknek.³¹⁴ Az 1980-as évektől kezdve számítjuk a regionalizmus második hullámát, amely immár az egyes tömörüléseket a globalizáció tükrében vizsgálja, és a biztonság, illetve a fenyegetések elleni összefogás lett a kutatások legfőbb irányvonala.³¹⁵

A regionalizmuselméletben az egyik legfontosabb tényező a biztonsági együttműködés, Adler és Barnett³¹⁶ az ilyen politikai tömörüléseket egyenesen biztonsági közösségként jellemezte. Hettne szerint³¹⁷ a regionális együttműködés elsődleges célja a helyi konfliktusok kezelése, illetve a továbbgyűrűzések megakadályozása. A regionális együttműködés rendszere alapjaiban különbözik a vesztfáliai rendszertől és az unilateralizmustól is, egyfajta sajátos, multilaterális, területi alapon szerveződő nemzetközi kooperációt értünk alatta.³¹⁸

Szót kell még ejteni a regionalizmus kontinentális különbségeiről. A különböző ázsiai, amerikai, afrikai eszméáramlatok és az európai kultúrkör filozófiai rendszere messzemenően különbözik egymástól, és ezek a kulturális különbségek nem csupán a nemzetek

³⁰⁶ Hurrell, Andrew. (1995): Regionalism in Theoretical Perspective. In: Fawcett, Louise és Hurrell, Andrew (szerk.): Regionalism in World Politics. Oxford: Oxford University Press, 1995, 37–73. old.

³⁰⁷ Keating, M. (1998): The new regionalism in Western Europe: territorial restructuring and political change. Cheltenham: Elgar.

³⁰⁸ A NUTS-rendszer egy statisztikai besorolás, mely szerint Magyarország három nagyrégióra és több régióra osztható.

³⁰⁹ Mattheis, F. és Wunderlich, U. (2017): Regional actorness and interregional relations: ASEAN, the EU and Mercosu. Journal of European Integration, 39. évf., 6. szám, 723–738. old.

³¹⁰ Deutsch, Karl (1968): The Analysis of International Relations. New Jersey: Prentice Hall.

³¹¹ Haas, E. B. (1964): Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization. Stanford: Stanford University Press.

³¹² Mitrany, David (1966): A Working Peace System. Chicago: Quadrangle Books.

³¹³ Schmitter, P. C. (1970): A Revised Theory of Regional Integration. International Organization, 24. évf., 4. szám, 836–868. old.

³¹⁴ Söderbaum, F. (2012): Theories of Regionalism. In: Beeson, M és Stubbs, R. (szerk.): Routledge Handbook of Asian Regionalism. Abingdon: Routledge, 1–23. old.

³¹⁵ Hettne, B. (2008): Security Regionalism in Theory and Practice. In: Brauch, H. G. (szerk.): Globalization and Environmental Challenges. Berlin: Springer, 403–412. old.

³¹⁶ Adler, E. és Barnett, M. (szerk.) (1998): Security Communities. Cambridge: Cambridge University Press.

³¹⁷ Hettne, B. (2008): Security Regionalism in Theory and Practice. In: Brauch, H. G. (szerk.): Globalization and Environmental Challenges. Berlin: Springer, 403–412. old.

³¹⁸ Hettne, B. (2008): Security Regionalism in Theory and Practice. In: Brauch, H. G. (szerk.): Globalization and Environmental Challenges. Berlin: Springer, 403–412. old.

éleltszemléletében figyelhetők meg. Ezek az eszmék például az ázsiai népeknél teljesen más biztonságfelfogást eredményeztek,³¹⁹ továbbá az eltérő történelmi háttér miatt a konfliktuskezelés, szekurizáció, a biztonsági együttműködés jellege, sőt, maguk a fenyegetések is nagyban eltérnek.³²⁰ Éppen ezért egy-egy európai és egy másik régió összehasonlításánál és elemzésénél óvatosan kell eljárunk: a túlságosan Európa-központú vizsgálati szempontok megválasztása téves eredményre vezethet. Ugyanakkor meg kell említeni, hogy a legtöbb regionalista szakember egy-egy területi egységre szakosodott, és így az egységes regionális elmélet megalkotása még várat magára, emiatt különböző régiókban ugyanazon jelenség vizsgálatánál az egyes kutatók között sem lehet teljes egyetértés.³²¹

A fentiekre konkrét példa a Délkelet-ázsiai Nemzetek Szövetsége (ASEAN) és az Európai Unió (EU) egymás mellé állítása, a szervezeti struktúra és az integráció fokának összehasonlítása, amelyre rengeteg munka született korábban.^{322, 323, 324} Ezzel kapcsolatban több fontos különbséget érdemes kiemelni: egyrészt, az EU-t alapvetően gazdasági integrációként alapították, és most is ez a gazdasági együttműködés a legfontosabb attribútuma; ezzel szemben, bár a délkelet-ázsiai gazdasági integráció hangsúlyosabb szerepet tölt be, mint a biztonságpolitikai kooperáció, a szerveződést eredetileg biztonsági céllal alapították, és a mai napig rendkívül fontos szerepet játszik a különböző fórumokon.³²⁵ További fontos különbség, hogy míg az ASEAN egy kormányok közötti multilaterális együttműködés, addig az EU egy szupranacionális szervezet, ahol a tagállamok jogaik egy részét – például a kereskedelem területén – átengedték ennek a felsőbb szervnek. Végül érdekességgéppen megemlítendő, hogy az európai együttműködést elősegíti egy közös identitás, az európai közösségtudat történelmi gyökerei, míg Délkelet-Ázsiában ilyen öntudat soha nem is volt, maga a térség elnevezése is – ahogy korábban említettem – csak a 20. században jött létre. A példából is jól látszik, hogy egységes elméleti keret hiányában két régió összehasonlítása félrevezető lehet.

3. A katasztrófavédelem regionalitása: nemzetközi, illetve regionális katasztrófavédelem

A fentiekből tehát egyértelművé válhat, hogy a regionális katasztrófavédelmi együttműködés két nagyobb terület, a katasztrófavédelem és a regionalizmus keresztszetszeten helyezkedik el. És bár mindkét tudományágban számos elméleti kutatás készült az utóbbi évtizedekben, maga a regionális katasztrófavédelem egy kevésbé kutatott területnek mondható.

A *nemzetközi katasztrófavédelem* kifejezés olyan tevékenységek, forgatókönyvek, műveletek vizsgálatát jelenti, amelyek meghaladják az állami szintű elhárítási mechanizmust.³²⁶ Ezáltal a katasztrófavédelmi tevékenység olyan esetben válik nemzetközivé, amikor egy-egy katasztrófavédelmi akcióban vagy tevékenységben több állam is részt vesz vagy egyéb szerepet vállal. Értelemszerűen a *regionális katasztrófavédelem* terminus a fenti megállapítás kiegészítése egy földrajzi kritériummal: a résztvevőknek egy területi egységhez, például egy politikai tömörüléshez kell tartozniuk.

A regionális együttműködésekben gyakori, hogy egyéb nemzetközi normák elsajátítása mellett megjelenik a katasztrófavédelmi együttműködés is, amelynek standardjait és előírásait

³¹⁹ Ezzel a kérdéssel a Brauch által szerkesztett kötet 3. fejezetében található tanulmányok foglalkoznak részletesen: Brauch, H. G. (szerk.) (2008): *Globalization and Environmental Challenges*. Berlin: Springer.

³²⁰ Beeson, M. (2014): *Security in Asia: What's Different, What's Not*. Journal of Asian Security and International Affairs, 1. évf., 1. szám, 1–23. old.

³²¹ Söderbaum, F. (2012): *Theories of Regionalism*. In: Beeson, M és Stubbs, R. (szerk.): *Routledge Handbook of Asian Regionalism*. Abingdon: Routledge, 1–23. old.

³²² Mattheis, F. és Wunderlich, U. (2017): *Regional actorness and interregional relations: ASEAN, the EU and Mercosu*. Journal of European Integration, 39. évf., 6. szám, 723–738. old.

³²³ Gulyás Viktor (2004): *Új regionalizmus, az EU és az ASEAN: összehasonlító elemzés*. Kül-Világ, 1. évf., 2. szám.

³²⁴ Chirathivat, S., Kunnamas, N. és Welfens, J. (2020): *Regional integration in the EU and ASEAN in the period of declining multilateralism and corona shocks*. Journal International Economics and Economic Policy, 17. szám, 555–561. old.

³²⁵ Katzenstein, P. J. (2005): *A world of regions: Asia and Europe in the American imperium*. Ithaca, N.Y: Cornell University Press.

³²⁶ Coppola, D. P. (2015): *Introduction to international disaster management*. Amsterdam: Elsevier/Butterworth-Hein.

az ENSZ alapidokumentumai határozzák meg.³²⁷ Az egyes résztvevő államok számos aspektusban különböznek egymástól: katasztrófaveszélyeztetettség, kockázatérzékelés és – kezelés, kockázatkezelési intézmények, rendszerek és egyéb struktúrák, szabályozótestületek és katasztrófavédelmi szervezetek, illetve katasztrófaelhárítási mechanizmus tekintetében.³²⁸ A különbözőségek ellenére a katasztrófavédelmi együttműködés kialakítása és az egyes nemzeti elhárítási rendszerek támogatása fontos ahhoz, hogy a veszélyhelyzet-kezelést gyorsabbá, olcsóbbá, hatékonyabbá és kulturálisan elfogadottabbá tegye.³²⁹ A számos különbözőség ellenére tehát az államok képesek arra, hogy hatékonyan és sikeresen tudjanak együttműködni krízis esetén.

Mivel ezek a kihívások legtöbbször átlépik az országhatárokat, a felkészülés, azok kezelése, megoldása és menedzselése nemzetközi együttműködést kíván³³⁰, illetve a globalizáció miatt már egy regionális problémát sem lehet kizárólag helyi aspektusból megközelíteni, ahhoz komplex, nemzetközi kooperáció szükséges.³³¹ Bár a stabilitás, a stabil állam kritériuma a katasztrófákkal való megküzdés képessége³³², a fenyegetések nemzetközivé válása miatt szükséges a katasztrófavédelmet is nemzetközi keretek között vizsgálni.

A nemzetközi katasztrófavédelmi együttműködésben a tényleges megelőzési, beavatkozó és elhárító tevékenységet végző szereplőkön kívül számos más aktor is részt vesz. Ezeket Coppola³³³ az alábbiakban határozza meg:

- (1) áldozatok;
- (2) helyi elsődleges beavatkozók;
- (3) az érintett országok kormányai;
- (4) egyéb országok kormányai;
- (5) nemzetközi szervezetek;
- (6) nemzetközi pénzügyi intézmények;
- (7) regionális szervezetek és együttműködések;
- (8) nonprofit szervezetek;
- (9) üzleti és ipari magánszervezetek;
- (10) helyi és regionális donorok.

A fenti felsorolást még két elemmel szükséges kiegészíteni. Coppola elmélete egyértelműen helytálló, azonban a politikai színteret nem szabad csak a kormányra ((3) és (4) pontokra) szűkíteni; mind az érintett államok, mind egyéb részt vevő államok politikai szintje részt vesz/vehet a katasztrófavédelemben, nem csupán a kormány képviselői. Másrészről fontos megemlíteni, hogy az ENSZ iránymutatásai³³⁴ szerint katonai és egyéb fegyveres erők alkalmazása bár megengedett a nemzetközi együttműködésekben, azokat a legutolsó esetben szabad csak használni, a lehető legkisebb mértékben.

Az aktorokon kívül Rum³³⁵ meghatároz három olyan tényezőt, amelyek kifejezetten a regionális együttműködés sikerességéhez járulnak hozzá. Ahhoz, hogy egy regionális katasztrófavédelmi kooperáció megvalósuljon, szükséges a nemzetközi közösség folyamatos

³²⁷ Rum, Mohammad (2016): The Case of Regional Disaster Management Cooperation in ASEAN: A Constructivist Approach to Understanding How International Norms Travel. *Southeast Asian Stud.*, 5. évf., 3. szám, 491–514. old.

³²⁸ Coppola, D. P. (2015): Introduction to international disaster management. Amsterdam: Elsevier/Butterworth-Hein.

³²⁹ Petz, Daniel (2014): Strengthening Regional and National Capacity for Disaster Risk Management: The Case of ASEAN. Brookings LSE, Washington.

³³⁰ Fleischer Tamás (2007): Környezeti biztonság. In: Fóti Gábor és Novák Tamás (szerk.): A gazdasági biztonság kihívásai.. Budapest: MTA VIK – CEUENS, 120–134. old.

³³¹ Papp Bendegúz (2020): A rendészettudományi State-of-the-Art értelmezési lehetőségei, illetve annak biztonságpolitikai aspektusai. *Belügyi Szemle*, 68. évf., 2. szám, 41–49. old.

³³² Srinivas, H. (é. n.): Environmental Management and Disaster Reduction - An Introduction'. Global Development Research Center. Forrás: <https://www.gdrc.org/uem/disasters/disenvi/intro.html> (A letöltés dátuma: 2022. január 21.)

³³³ Coppola, D. P. (2015): Introduction to international disaster management. Amsterdam: Elsevier/Butterworth-Hein.

³³⁴ UNOCHA (2007): Guidelines on The Use of Foreign Military and Civil Defence Assets In Disaster Relief". Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. Forrás: <https://www.unocha.org/sites/unocha/files/OSLO%20Guidelines%20Rev%201.1%20-%20Nov%202007.pdf> (A letöltés dátuma: 2022. január 21.)

³³⁵ Rum, Mohammad (2016): The Case of Regional Disaster Management Cooperation in ASEAN: A Constructivist Approach to Understanding How International Norms Travel. *Southeast Asian Stud.*, 5. évf., 3. szám, 491–514. old.

támogatása, egy meghatározott irányítási tevékenységet végző vezetőség, illetve egy regionális elhárítási mechanizmus.

A fenti elméleti érvelést kiegészítve megemlíthető két gyakorlati példa: az ENSZ Humanitárius Ügyek Koordinációs Hivatala (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs – OCHA) és az Európai Unió polgári védelmi mechanizmusa. Az OCHA feladata a természeti katasztrófák és a komplex veszélyhelyzetekkel összefüggő tevékenységek koordinálása, a humanitárius reagálás összehangolása, valamint a fejlesztés és a humanitárius támogatás. Az OCHA-nak tagjai és partnerei a kormányok, civil és humanitárius szervezetek, az ENSZ-ügynökségek, illetve alapítványok és programok, valamint a Vöröskereszt. Az OCHA keretében a Nemzetközi Kutató-mentő Tanácsadó Csoport (International Search and Rescue Advisory Group, INSARAG) is működik, amely világszerte kifejti tevékenységét, ennek érdekében három regionális csoportba szerveződik: afrikai/európai/közel-keleti régió, ázsiai/csendes-óceáni régió és amerikai régió. Az INSARAG hálózatát több mint 80 ország és katasztrófareagáló szervezet alkotja.³³⁶

Az Európai Unió regionális katasztrófavédelmi kooperációjának jogalapja a lisszaboni szerződés³³⁷, amely a tagállamok polgári védelmi intézkedéseit hivatott előmozdítani. Az Európai Parlament és az Európai Tanács 2013-ban fogadta el a polgári védelmi mechanizmusról szóló 1313/2013/EU határozatot,³³⁸ amely 2014-től jogerős. A mechanizmus kiterjed az állampolgárok, a környezet, a magán- és köztulajdon védelmére mindennemű természeti és civilizációs katasztrófával szemben. Ezen katasztrófákhoz sorolja a környezeti kockázatokat, a tengerszennyezést és az akut egészségügyi veszélyhelyzeteket is. A polgári védelmi mechanizmus keretében minden érintett állam segítségnyújtást kérhet a többi uniós államtól, viszont a segítség minden esetben a polgári védelem körébe tartozó felkészültségi és reagálási intézkedésekre terjedhet csak ki. A mechanizmus keretein belül több program is működik, magába foglal képzéseket, gyakorlatokat, tréningeket és egyéb rendezvényeket, amely a regionális katasztrófavédelmi együttműködést segíti elő.³³⁹

Összegzés

Jelen tanulmány célja volt, hogy feltárja a regionális katasztrófavédelem jelenségének főbb elméleti kérdéseit. Elsőként a katasztrófavédelem jelenségét értelmezte az új típusú biztonsági iskolák értelmezési keretén belül. Ezt követően lehatárolta a régió fogalmát, illetve kitért a legfontosabb regionalizmussal foglalkozó kutatási irányokra. Végül a két területet összefésülve feltárta a regionális katasztrófavédelem legfontosabb elemeit, a benne részt vevő szereplőket, illetve a felmerülő problémákat is.

Összegezvén a regionális katasztrófavédelem tehát egy olyan, számos aktórral rendelkező nemzetközi katasztrófavédelmi együttműködés, amelyben az érintett államok egy természeti, társadalmi vagy környezeti értelemben vett homogén régióhoz tartoznak. Különböző háttérintézményeik és katasztrófaveszélyeztetettségi, menedzselési vagy kulturális jellegük ellenére közösen, céljaikat és módszereiket összehangolva vesznek részt a területükön bekövetkező veszélyhelyzetek kezelésében.

A katasztrófavédelmi kutatások elméleti kérdéseinek tisztázása elengedhetetlen a modern katasztrófatudomány kialakításához. Jelen tanulmány a terület nemzetközi jellegét vizsgálta, ezáltal támpontot jelenthet bármilyen nemzetközi katasztrófatudományi kutatásban.

³³⁶ Muhoray Árpád és Teknős László (2015): A HUNOR hivatásos nehéz kutató - mentő mentőszervezet alkalmazásának logisztikai feladatai. Hadtudomány, 25. évf., E-szám, 14–23. old.

³³⁷ Európai Bizottság (2007): Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community. Elérhető: <https://www.refworld.org/docid/476258d32.html>

³³⁸ Európai Bizottság (2013): Decision No 1313/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on a Union Civil Protection Mechanism. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D1313>

³³⁹ Nováky Mónika (2019): Az európai önkéntes humanitárius segítségnyújtási képességek magyarországi alkalmazásának jogi és műszaki fejlesztése a katasztrófavédelemben. (Ph.D. disszertáció) Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Katonai Műszaki Doktori Iskola.

Ezen túl elméleti háttér alkotásához is segítséget nyújthat regionális katasztrófavédelmi szervezetek, illetve egyéb nemzetközi folyamatok vizsgálatánál.

Felhasznált szakirodalom

1. Adler, E. és Barnett, M. (szerk) (1998): *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.
2. Beeson, M. (2014): *Security in Asia: What's Different, What's Not*. *Journal of Asian Security and International Affairs*, 1. évf., 1. szám, 1–23. old.
3. Brauch, H. G. (szerk.) (2008): *Globalization and Environmental Challenges*. Berlin: Springer.
4. Buzan, B., Wæver, O. és de Wilde, J. (1998): *Security: a new framework for analysis*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
5. Chirathivat, S., Kunnamas, N. és Welfens, J. (2020): *Regional integration in the EU and ASEAN in the period of declining multilateralism and corona shocks*. *Journal International Economics and Economic Policy*, 17. szám, 555–561. old.
6. Coppola, D. P. (2015): *Introduction to international disaster management*. Amsterdam: Elsevier/Butterworth-Hein.
7. Deák Péter (szerk.) (2007): *Biztonságpolitikai kézikönyv*. Budapest: Osiris.
8. Deutsch, Karl (1968): *The Analysis of International Relations*. New Jersey: Prentice Hall.
9. Európai Bizottság (2007): *Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community*. Elérhető: <https://www.refworld.org/docid/476258d32.html>
10. Európai Bizottság (2013): *Decision No 1313/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on a Union Civil Protection Mechanism*. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D1313>
11. Fleischer Tamás (2007): *Környezeti biztonság*. In: Fóti Gábor és Novák Tamás (szerk.): *A gazdasági biztonság kihívásai*. Budapest: MTA VIK – CEUENS, 120–134. old.
12. Földi László és Halász László (2009): *Környezetbiztonság*. Budapest: CompLex.
13. Gazdag Ferenc (szerk.) (2001): *Biztonságpolitika*. Budapest: Stratégiai Védelmi Kutató Hivatal.
14. Gulyás Viktor (2004): *Új regionalizmus, az EU és az ASEAN: összehasonlító elemzés*. *Kül-Világ*, 1. évf., 2. szám.
15. Haas, E. B. (1964): *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization*. Stanford: Stanford University Press.
16. Hankó Máris és Földi László (2009): *Életterünk környezetbiztonsági kérdései*. *Hadmérnök*, 4. évf., 4. szám, 24–38. old.
17. Heinz-Dieter J. és Kaestner, R. (2008): *Climate Change and Security in the 21st Century*. In: Brauch, H.-G. (szerk.): *Globalization and Environmental Challenges*. New York: Springer, 901–915. old.
18. Hettne, B. (2008): *Security Regionalism in Theory and Practice*. In: Brauch, H. G. (szerk.): *Globalization and Environmental Challenges*. Berlin: Springer, 403–412. old.
19. Hurrell, Andrew. (1995): *Regionalism in Theoretical Perspective*. In: Fawcett, Louise és Hurrell, Andrew (szerk.): *Regionalism in World Politics*. Oxford: Oxford University Press, 1995, 37–73. old.
20. Katzenstein, P. J. (2005): *A world of regions: Asia and Europe in the American imperium*. Ithaca, N.Y: Cornell University Press.

21. Keating, M. (1998): The new regionalism in Western Europe: territorial restructuring and political change. Cheltenham: Elgar.
22. Kuti Rajmund és Földi László (2014): Extreme weather phenomena 2. the process of remediation. *Hadmérnök*, 9. évf., 2. szám, 250–256. old.
23. Kuti Rajmund és Nagy Ágnes (2015): Weather Extremities, Challenges and Risks in Hungary. *Academic and Applied Research in Public Management Science*. 14. évf., 4. szám, 299–306. old.
24. László András (1995): A környezetbiztonság és a katasztrófa menedzsment. (Kandidátusi értekezés) Budapest: Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem.
25. Marton Péter, Balogh István és Rada Péter (2015): Biztonsági tanulmányok. Budapest: Antall József Tudásközpont.
26. Mattheis, F. és Wunderlich, U. (2017): Regional actorness and interregional relations: ASEAN, the EU and Mercosu. *Journal of European Integration*, 39. évf., 6. szám, 723–738. old.
27. Matus János és Ujj András (1997): Biztonság – Biztonságpolitika. In: Császár Tibor et al.. (szerk.): *Biztonságpolitika*. Budapest: Stratégiai és Védelmi Kutatóintézet, 47–69. old.
28. Mitrany, David (1966): *A Working Peace System*. Chicago: Quadrangle Books.
29. Muhoray Árpád (2021): A katasztrófavédelem kihívásai a 21. században a Nemzeti Biztonsági Stratégia tükrében. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 16. szám.
30. Muhoray Árpád és Teknős László (2015): A HUNOR hivatásos nehéz kutató - mentő mentőszervezet alkalmazásának logisztikai feladatai. *Hadtudomány*, 25. évf., E-szám, 14–23. old.
31. Nováky Mónika (2019): Az európai önkéntes humanitárius segítségnyújtási képességek magyarországi alkalmazásának jogi és műszaki fejlesztése a katasztrófavédelemben. (Ph.D. disszertáció) Nemzeti Közszerzői Egyetem, Katonai Műszaki Doktori Iskola.
32. Papp Bendegúz (2017): Az állami szintű katasztrófavédelem elemzési szempontjai nemzetközi környezetben. *Védelem Tudomány*, 2. évf., 1. szám, 263–284. old.
33. Papp Bendegúz (2020): A rendészettudományi State-of-the-Art értelmezési lehetőségei, illetve annak biztonságpolitikai aspektusai. *Belügyi Szemle*, 68. évf., 2. szám, 41–49. old.
34. Petz, Daniel (2014): *Strengthening Regional and National Capacity for Disaster Risk Management: The Case of ASEAN*. Brookings LSE, Washington.
35. Rum, Mohammad (2016): The Case of Regional Disaster Management Cooperation in ASEAN: A Constructivist Approach to Understanding How International Norms Travel. *Southeast Asian Stud.*, 5. évf., 3. szám, 491–514. old.
36. Schmitter, P. C. (1970): A Revised Theory of Regional Integration. *International Organization*, 24. évf., 4. szám, 836–868. old.
37. Söderbaum, F. (2012): Theories of Regionalism. In: Beeson, M és Stubbs, R. (szerk.): *Routledge Handbook of Asian Regionalism*. Abingdon: Routledge, 1–23. old.
38. Szakáli Máté (2016): The Recurring Haze Over Southeast Asia – The Role of Indonesia’. *Modern Kelet-Ázsia Kutatócsoport Műhelytanulmányok*, 11. szám.
39. Szenes Zoltán (2011): A biztonságpolitika fogalma, tárgya és intézményei. In: Gazdag Ferenc (szerk.): *Biztonsági tanulmányok – biztonságpolitika*. Budapest: Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 13–52. old.
40. Teknős László, Csepregi Péter és Endrődi István (2014): Felsőoktatási intézmények önkéntes mentőszervezeteinek jelentősége, helye, szerepe a katasztrófavédelem rendszerében. *Hadtudomány*, 24. évf., 1. szám, 155–168. oldal.

41. Van der Waladt, G. (2013): Disaster risk management: disciplinary status and prospects for a unifying theory. Journal of Disaster Risk Studies. 5. évf., 2. szám, 1–11. old.

Internetes hivatkozások

1. Srinivas, H. (é. n.): Environmental Management and Disaster Reduction - An Introduction'. Global Development Research Center. Forrás: <https://www.gdrc.org/uem/disasters/disenvi/intro.html> (A letöltés dátuma: 2022. január 21.)
2. UNOCHA (2007): Guidelines on The Use of Foreign Military and Civil Defence Assets In Disaster Relief". Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. Forrás: <https://www.unocha.org/sites/unocha/files/OSLO%20Guidelines%20Rev%201.1%20-%20Nov%2007.pdf> (A letöltés dátuma: 2022. január 21.)
3. Warfield, Corina (é. n.): The Disaster Management Cycle. The Global Development Research Center. Forrás: https://www.gdrc.org/uem/disasters/1-dm_cycle.html (A letöltés dátuma: 2022. január 20.)