

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 legszembetűnőbb 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 előbbieket 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 trendektől 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 legelső lokális szinten közkeletű néven 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 neoaautoritárius 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 átrendeződés 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 merénletéig 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 érdekeket 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 segítyt, 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 segítyek 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 posztszovjet 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 újtárra. (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.