

Soós Kinga¹

Államok a globális válságok árnyékában – nemzetközi együttműködés vagy önsegélyezés?

Az államhatárokon átívelő és a 20. század végétől felgyorsuló globalizációs folyamatoknak köszönhetően immáron globálisan tapasztalható válságok újfajta kihívásokat jelentenek az államok számára. A megfelelő válaszreakciók és válságkezelési stratégiák kérdése végső soron a nemzetközi kapcsolatok legklasszikusabb dilemmájához vezet, vagyis, hogy mi biztosítja hatékonyabban az egyes nemzetek (jólétének és jólétének) fennmaradását: a nemzetközi együttműködés vagy a nemzeti kapacitások biztosítása és növelése, vagyis az önsegélyezés. E kérdés kapcsán az elemzés fókuszában a Covid-19-járvánnyal kapcsolatos nemzetközi szintű, európai uniós és a tagállamok szintjén meghatározható válaszreakciók állnak.

Kulcsszavak: globális válság, válságkezelés, neorealizmus, neoliberális institucionalizmus, Covid-19

States amid Global Crises – International Cooperation or Self-Help?

As a result of globalization processes that have been accelerating since the end of the 20th century, modern crises tend to have cross-border and global nature, which means new challenges for states. The question of appropriate responses and crisis management strategies ultimately leads to the most classic dilemma of international relations, namely what is more effective in ensuring the survival of individual nations (prosperity and well-being): international cooperation or enhancing national capacities i.e., self-help. Accordingly, the focus of this analysis is on the responses to the Covid-19 epidemic, which can be defined at global, EU and Member State level.

Keywords: global crisis, crisis management, neorealism, neoliberal institutionalism, Covid-19

1. Bevezetés

Az államokra mint a nemzetközi kapcsolatok egységeire árnyékot vető transznacionális válságok egyes elemzők szerint a 21. század meghatározó eseményei, hisz, ugyan az országhatárokat átlépő válságok velünk vannak, amióta a mai értelemben vett országok, vagyis a nemzetállamok léteznek, azonban a sérülékeny és létfontosságú infrastruktúrától való közvetlenebb függés miatt a (poszt)modern társadalmak még inkább kitettek a válságoknak.²

¹ Soós Kinga az ELTE Társadalomtudományi Kar Politikai és Nemzetközi Tanulmányok Intézete Nemzetközi és Európai Tanulmányok Tanszékének tanársegédje. E-mail: kinga.soos@tatk.elte.hu

² Bruce W. Dayton: Crisis Management. In Nigel J. Young (szerk.): *The Oxford International Encyclopedia of Peace*. 2010.

A béketudomány (*peace studies*) meghatározó alapmunkájának számító, Nigel J. Young által szerkesztett négykötetes *The Oxford International Encyclopedia of Peace* „Válságkezelés” szócikkében Bruce W. Dayton úgy definiálja a válságot, mint amely a „társadalmak vagy szervezetek napi rutinjának drámai megszakításai[t]” jelenti. A válság a status quo tökéletlenségeinek és inkonzisztenciájának lakmuszpapíriaként is működik, végső soron társadalmi-gazdasági-politikai átalakulásokhoz vezethet. Dayton meghatározása szerint 3 alapvető feltétel teljesülése mellett beszélünk válságról: (1) alapvető társadalmi értékek kerülnek veszélybe; (2) sürgős, azonnali reakciót/beavatkozást igénylő helyzet; (3) amelyet nagy fokú bizonytalanság (a probléma pontos természetét, kockázatait, megfelelő megoldását illetően) övez.

A béketudomány persze a válságkezelés feltételeinek és technikai alapvetéseinek irányába lép tovább a válság teoretizálásában, a nemzetközi tanulmányok domináns elméletei felől közelítve a téma felé, a továbbiakban inkább arra fókuszálunk, milyen viselkedésre ösztönzi az államokat a válság a nemzetközi térben, nemzetközi viszonyaik tekintetében. Ennek megfelelően a globális válság jelensége, azon belül is egy egészségügyi válság, a Covid-19-járvány és a hozzá kapcsolódó, az Európai Unió és tagállamai körében megfigyelhető nemzetállami reakció kapcsán mutatom be, milyen magyarázatokat és normatív álláspontokat tud kínálni a neorealizmus és a neoliberális institucionalizmus – a nemzetközi kapcsolatok tanulmányozásának mai napig legmeghatározóbb paradigmái –, illetve hogy a járvány nyomán kialakuló nemzetközi politikai helyzet milyen hatással lehet az említett paradigmák közötti évtizedes vitára.

Ezen a ponton szeretném hangsúlyozni, hogy egyetértésben R. B. J. Walker politikaelméleti megközelítésével, én is abból az alapvetésből indulok ki, hogy a nemzetközi kapcsolatok elméletei „nem annyira az általuk kínált egyedi magyarázatok miatt érdekesek, hanem sokkal inkább azért, mert a politikai képzelet aktuális korlátainak kifejezései”.³ Ez pedig olyan tágabb értelmezési keretet nyit ki, amely, ahogy Walker fogalmaz: „az általában vett politikai élet karakteréről és elhelyezkedéséről kínál egy történetileg specifikus tudást”.⁴

2. A híres neo-neo vita

A következőkben két, a nemzetközi rendszer koherens képét nyújtó paradigmát mutatok be röviden, ezek a nemzetközi rendszer kényszerpályáit és lehetőségeit vizsgálják az államok mozgásterének tekintetében, és kialakítanak valamiféle víziót a nemzetközi eseményekkel kapcsolatban.

A neorealizmus, más néven strukturális realizmus alapvetése, hogy a nemzetközi politikai viszonyok anarchikus struktúrával jellemezhetők (abban az értelemben, hogy „nincs olyan szuverén autoritás, aki kötelező erejű megegyezéseket létrehozna és érvé-

³ R. B. J. Walker: *Inside/Outside: International Relations as Political Theory*. Cambridge, Cambridge University Press, 1995. 5.

⁴ Walker (1995): i. m.

nyesítene⁵⁾, ennek természetes eleme a csalás, hiszen a rendszer minden résztvevője (az államok) arra törekszik, hogy maximalizálja a hasznát. Ez a haszon a racionálisnak és önérdékkövetőnek tételezett államok esetében a relatív haszon fogalmával fejezhető ki, ami arra az elgondolásra épül, hogy a haszon mennyisége az alapján ítéltető meg, hogy ki nyer többet egy adott helyzetben.⁶ Kevésbé meglepő, hogy ebben a rendszerben a cselekvők legfontosabb célja a túlélés, illetve a biztonság, ezek elérésében pedig saját materiális kapacitásaikra számíthatnak.

A neoliberális institucionalizmus is elfogadja a nemzetközi rendszer anarchikus természetét, valamint azt is, hogy a legfontosabb nemzetközi szereplők a racionális haszonmaximalizáló államok, ugyanakkor egyértelműen elköteleződik azon gondolat mellett, hogy együttműködéssel és multilateralizmussal az államok képesek a biztonságuk garanciáit megteremteni. Hangsúlyossá válnak az intézmények, hiszen ezek az együttműködés közvetítői és eszközei. Az együttműködés alapja egy olyan ráció, amely arra épül, hogy a szereplőknek vannak bizonyos közös érdekei, amelyek adott területeken – különösen az egymásrataltság területein – realizálhatók, ilyen a gazdasági terület, a gazdasági interdependencia okán, valamint a környezetvédelmi, klímavédelmi terület a globális ökoszisztéma sajátossága miatt.⁷

E rövid áttekintésből is kiviláglik, hogy a két paradigmának több közös pontja is van, így alkalmasak arra, hogy „párbeszédbe elegyedjenek”, persze ilyenkor rögtön kidorombodnak a vitás pontok is, amelyekből David A. Baldwin hat meghatározót azonosít.⁸ Az első ilyen kérdés az anarchia természete és következményei: a neorealisták az anarchiából vezetik le, hogy az államok legmeghatározóbb motivációja minden esetben a túlélés, az ezért folyó küzdelem korlátozza az államok cselekvési körét; míg a neoliberális institutionalisták inkább az interakciók változatos lehetőségeit látják az anarchikus nemzetközi közegben. A nézeteltérések második eredője a nemzetközi együttműködés lehetősége, a neorealisták ebben a lehetetlen tárgyat látják (nehéz elérni, bonyolult fenntartani), amely végső soron mindig az államhatalmon fog eldőlni, mind az együttműködés alapjául szolgáló igény, mind pedig az azt felszámoló csalás tekintetében; a neoliberális institutionalisták szerint az együttműködés kölcsönösen előnyös helyzetet teremthet a feleknek, így az államok racionális érdeke bizonyos együttműködések fenntartása.

A harmadik vitás pont a haszonmaximalizáláshoz kötődik, vagyis, hogy pontosan milyen haszonra pályáznak az államok: a neorealisták szerint az államok mindig a többiekhez képest szeretnék többet kanyarítani, vagyis a relatív haszonszerzésben érdekeltek; ezzel szemben a liberális institutionalisták szerint a közös érdekeiket realizáló cselekvők épp az együttműködésnek köszönhetően gondolkodhatnak abszolút hasznuk maximalizálásában.

⁵ Robert Jervis: *Realism, Neoliberalism, and Cooperation: Understanding the Debate*. *International Security*, 24. (1999), 1. 43.

⁶ Kenneth N. Waltz: *Theory of International Politics*. Reading, Addison-Wesley Publishing Company, 1979.

⁷ Jervis (1999): i. m.

⁸ David A. Baldwin: Neoliberalism, neorealism, and world politics. In David A. Baldwin (szerk.): *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*. New York, Columbia University Press. 1993. 3–25.

A neo-paradigmák eltérést mutatnak abban is, hogy mit tételeznek az államok prioritásával kapcsolatban, a neorealisták a biztonság és azt garantáló hadi kapacitások biztosítását tekintik a legfőbb célnak, a neoliberaisztikus institutionalisták szerint fontos a biztonság, de annak legfőbb garanciája a gazdasági viszonyok helyes menedzselése.

A vitának létezik jelentős módszertani vonulata is: a nemzetközi szereplők viselkedésének jellemzésére és bejósolására a neorealisták szerint azok materiális kapacitásai a legalkalmasabbak, a neoliberaisztikus institutionalisták ezzel szemben úgy látják – pozitivisták elméletről lévén szó egészen formabontó elgondolás –, hogy a szereplők egymás intencióival kapcsolatos percepciói határozzák meg a viselkedési mintákat.

Végül, alapvetően mást gondol a két paradigma a nemzetközi intézmények és rendszerek szerepéről és lehetőségeiről, a legfontosabb töréspontot az a kérdés jelenti, vajon alkalmasak-e a nemzetközi intézmények arra, hogy felülírják az anarchikus rendszer jelentette útfüggést. A neorealisták szerint ez az útfüggés alapvetően meghatározza a nemzetközi intézmények működését is, a neoliberaisztikus institutionalisták épp a hárító funkcióban látják az intézmények jelentőségét.

3. A Covid-19-járvány és válságpolitika az Európai Unióban

3.1. A válságkezelésről dióhéjban

A járvánnyal kapcsolatos EU-szintű intézkedések és a tagállami reakciók áttekintése előtt kézenfekvőnek tűnik meghatározni, milyen sajátos cselekvési pályát ír elő a válsághelyzet. A válságkezelés – Bruce W. Dayton definíciója nyomán – azokat a döntéseket és cselekedeteket jelenti, amelyekre a válsággal kapcsolatos felkészülési, válaszadási és rekonstrukciós folyamatok során kerül sor.⁹ A sikeres válságkezelésnek politikai haszna is lehet, minthogy az erősíti a vezetésbe vetett bizalmat.

A politikai döntés különösen nehéz esetei a válság nyomása alatt hozott döntések, a sikeres válságkezelés nehezítő körülménye a válságkutatók szerint egyrészt az, hogy a modern társadalmak nem önellátók, számukra az ellátási lánc biztosítása nélkülözhetetlen; másrészt, hogy a helyi szintű kezelési kapacitások helyét teljesen átvették a centralizált válságkezelési intézmények. A modern válságok további jellemzője az extrém mobilitás, vagyis, hogy teljesen átjárják akár a nemzeti, akár a szervezeti és igazgatási határokat, kezelésükben tehát a nemzetek közötti, szervezetek közötti együttműködés elengedhetetlen.

A válságkezeléssel kapcsolatos kutatások fókuszában elsősorban az a kérdés áll, hogy milyen dinamikákra és mely változókra vezethetők vissza a sikeres vagy épp sikertelen válságkezelési stratégiák. A beazonosított faktorok a következők:

1. Az *issue framing*, vagyis keretezés, a válsággal és annak kezelésével kapcsolatos kommunikáció jellegét határozza meg, egészen pontosan, hogy milyen meghatározásokat, metaforákat és hasonlatokat használnak a döntéshozók, illetve hogy

⁹ Dayton (2010): i. m.

milyen jövőbeli cselekedetek következnek az adott reprezentációból.¹⁰ Ruth Wodak, a Covid-19-cel kapcsolatos kormányzati válság kommunikációs kereteit vizsgálva öt uniós országban 2020 márciusa és júniusa között, rávilágít, hogy a reprezentációs keretek nagyon erősen meghatározottak egyes nemzetállami sajátosságok által, ilyenek a geopolitikai, kulturális, nemzeti sajátosságok, illetve a döntéshozók percepciói azzal kapcsolatban, hogy egyes népszerűtlen intézkedések milyen politikai következményekkel járhatnak, esetleg hogyan használható ki a válság nyomában járó társadalmi átrendeződés.¹¹ Mivel a nemzetközi tanulmányok általalm vizsgált paradigmái a politikai eseményeket az állami szint feletti tényezőkkel magyarázzák, a keretezési stratégiák egyedi megnyilvánulásai kevésbé meghatározók, ugyanakkor, említésre méltó lehet Wodak azon észrevétele, hogy mindegyik általa vizsgált értelmezési keret úgynevezett „renacionalizáló” tendenciát mutat, azaz a nemzetállami ágenciát erősíti.¹²

2. A felkészültség, vagyis a korai jelzőrendszerek, a válságkezelésre elkülönített források és a hatékony védekezést segítő kommunikációs struktúrák.
3. Az előre meghatározott döntési folyamatok és ehhez kapcsolódóan a válságkezelés intézményes rendszere.
4. A szükségszerűen fellépő értékkonfliktusok jellege és mélysége. A járványügyi védekezés kapcsán gondolhatunk a hatékonyság szolgálatába állított erőteljes szabadságkorlátozásra (például karantén alkalmazása), amely – különösen egy idő után – értékkonfliktusok forrása lehet.
5. Az információkezelés és ehhez kapcsolódóan a nyilvánosság informálása, az egyes intézkedésekkel kapcsolatos transzparencia, illetve a különböző médiahatások.
6. A bürokratikus konfliktusok és a szervezeti együttműködés.
7. Az úgynevezett *sequencing*, vagyis lényegében az egymást követő döntések során kirajzolódó cselekvési pálya, illetve az ezzel kapcsolatos útfüggés.
8. Végül pedig az egyes válságok kapcsán levont tanulságok.

Ezen utóbbi faktorokat (2–7.) veszem figyelembe az Unió belüli válságkezelés áttekintése kapcsán.

¹⁰ A keretezés döntésméleti jelentőségét hangsúlyozó kilátásmélet (*prospect theory*) egyik meghatározó alapszövegében Daniel Kahneman és Amos Nathan Tversky épp egy halálos áldozatokkal járó „ázsiai betegség” kapcsán mérték a tartalmukban azonos, azonban megfogalmazásukban eltérő – az egyik a lehetséges veszteségeket, a másik a lehetséges nyereségeket fogalmazta meg – válaszreakciók népszerűségét. Kahneman és Tversky rávilágított, hogy az, hogy az emberek kockázatkerülők vagy kockázatvállalók egy adott válsághelyzetben, elsősorban azon múlik, hogy a válaszreakcióval kapcsolatos opciókat nyereségekben vagy veszteségekben fejezzük-e ki. Amos N. Tversky – Daniel Kahneman: *The Framing of Decisions and the Psychology of Choice*. *Science*, 211. (1981), 4481. 453–458.

A Covid-19-járvánnyal kapcsolatos válaszreakciók és „ázsiai betegség” paradigma kapcsolatáról lásd Nikolay R. Rachev et al.: *Replicating the Disease Framing Problem during the 2020 COVID-19 Pandemic: A Study of Stress, Worry, Trust, and Choice under Risk*. *PLoS ONE*, 16. (2021), 9. Ez a megközelítés persze alapjaiban kérdőjelezi meg az olyan racionális elméleteket, mint a fentebb bemutatott neoparadigmák.

¹¹ Ruth Wodak: *Crisis Communication and Crisis Management during COVID-19*. *Global Discourse*, 11. (2021), 3. 329–353.

¹² Wodak (2021): i. m.

3.2. Globális válság és az EU: a Covid-19-járvány

A Covid-19 egy vírusos légzőszervi betegség, amelyet az új típusú koronavírus (SARS-CoV-2) okoz, a vírust hivatalosan először 2019 decemberében azonosították a kínai Vuhan városában.¹³ 2020. január 24-én jelentették az első európai esetet Franciaországban. Az Egészségügyi Világszervezet 2020. január 30-án nemzetközi aggodalomra okot adó közegészségügyi vészhelyzetnek minősítette a vírus terjedését, majd 2020. március 11-én már világjárványra figyelmeztetett.¹⁴ Innentől tekinthetjük globális válságnak a Covid-járványt.

A járvány nagy meglepetést okozott, még a legfejlettebb gazdaságú országok számára is, a terjedése kapcsán a felkészültség hiányát tapasztalhattuk globális szinten, az EU szintjén és nemzetállami szinten is, vagyis a sikeres válságkezelés második, felkészültségre vonatkozó faktora tekintetében minden szinten hiányosságok mutatkoztak.¹⁵ Az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) az egészségügyi válságokra adott globális válaszokért felelős egyeztető fórumának 2016-os jelentéséből egyértelműen kiderül, hogy hiányosságok azonosíthatók a reakciókészség több területén is, különösen a válság azonosítása és a hatékony fellépés megszervezése tekintetében.¹⁶ Hovatovább az Egészségügyi Világszervezet Globális Felkészültséget Felügyelő Testülete egy 2019-es vizsgálat alapján megállapította, hogy „a világ nincs felkészülve egy gyorsan terjedő, vírusos légzőszervi patogén okozta járványra”.¹⁷

Globális szinten az Egészségügyi Világszervezet funkciója a járványkészültség kerekeinek biztosítása, valamint a felkészültség felügyelete. Azonban, ahogy Renda és Castro rávilágít,¹⁸ súlyos működési nehézségek jellemzik a nemzetközi egészségügyi rezsimit a finanszírozás és a szervezeti koordináció – mint például az információáramlás, a transzparencia és az elszámoltathatóság hiánya – tekintetében. Részben ezekre vezethető vissza a szervezetet jellemző bürokratikus lomhaság a Covid-19 elleni intézkedések kapcsán: a nemzetközi horderejű közegészségügyi szükséghelyzet elrendelésétől számítva közel másfél hónap telt el a járványhelyzet bejelentéséig. Ezen a ponton a válságkezelés bürokratikus konfliktusokra és együttműködésre vonatkozó változója kapcsán tapasztalhatunk nehézségeket.

Az EU szorosan együttműködik az Egészségügyi Világszervezettel, de saját keretrendszere (*Határozat a határokon áttérjedő súlyos egészségügyi veszélyekről*)¹⁹ van az egészség-

¹³ Krzysztof Goniewicz et al.: *Current Response and Management Decisions of the European Union to the COVID-19 Outbreak: A Review. Sustainability*, 12. (2021), 9. 3838.

¹⁴ WHO: *Timeline: WHO's COVID-19 Response*. [online], WHO, é. n. Forrás: who.int [2022. 05. 25.].

¹⁵ Andrea Renda – Rosa Castro: *Towards Stronger EU Governance of Health Threats after the COVID-19 Pandemic. European Journal of Risk Regulation*, 11. (2020), 2. 273–282.

¹⁶ UN High-Level Panel on the Global Response to Health Crises: *Protecting Humanity from Future Health Crises*. Report of the High-level Panel on the Global Response to Health Crises. [online], United Nations Digital Library, 2016. Forrás: digitallibrary.un.org [2022. 05. 20.].

¹⁷ Global Preparedness Monitoring Board: *A World at Risk*. Annual Report on Global Preparedness for Health Emergencies. [online], Global Preparedness Monitoring Board, 2019. 09. Forrás: gpmb.org [2022. 05. 25.].

¹⁸ Renda–Castro (2020): i. m.

¹⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 1082/2013/EU határozata a határokon áttérjedő súlyos egészségügyi veszélyekről és a 2119/98/EK határozat hatályon kívül helyezéséről (2013. október 22.).

ügyi válságok kezelésére, ez olyan intézményeket foglal magában, mint az Egészségügyi Biztonsági Bizottság; a Európai Betegségmegelőzési és Járványvédelmi Központ (ECDC), valamint egy korai figyelmeztető és gyorsreagáló rendszer. Persze, az EU-s pajzsos is súlyos repedések vannak: a tagállamok között nincs megfelelő együttműködés az információszolgáltatás és -megosztás tekintetében (nem egységes adattömeget biztosítanak a tagállamok), továbbá az Európai Betegségmegelőzési és Járványvédelmi Központ alulfinanszírozottnak tekinthető, és munkaerőhiánnyal küszködik.²⁰ A Központ, ahogy a Bizottság is, már a járvány kezdeti időszakában ajánlásokat tett közzé a tesztelési eljárásrendről, a távolságtartásról, a kontaktkutatóról, jóllehet ezen eljárások szabályozása teljesen nemzeti szinten maradt. A legfontosabb közös európai intézkedések az Európai Bizottság honlapján közzétett idővonal²¹ alapján a következők voltak: az új koronavírussal és a lehetséges védekezőmechanizmusokkal kapcsolatos kutatás és fejlesztés támogatása a Horizon 2020 projekten keresztül; a tagállamok közös beszerzéseinek koordinálása (vagyis hogy minden tagállam fix mennyiségben és fix áron juthasson hozzá a kritikus jelentőségű termékekhez), ez kezdetben egészségügyi védőeszközök beszerzését jelentette, később az Európai Unió Gyógyszerfelügyeleti Hatósága által engedélyezett oltóanyagokra is vonatkozott. Az említett hatóság munkájával az Unió segítséget nyújtott a tagállamok számára az oltóanyagok tesztelésében is. Az EU már az első oltóanyag engedélyezése előtt nagy hangsúlyt fektetett az európai gazdaság és termelés fenntartására – a munkások mobilitásának biztosításával, támogatásokkal, kedvező hitelkonstrukciókkal; illetve 2020 júniusában a Bizottság közzétette Európa, kifejezetten pedig a schengeni terület mihamarabb újraindításának stratégiáját.

Uniós szinten a válságkezelési tendenciák közül kettő jelenik meg fokozottan: egyrészt a válságkezelés intézményes rendszerével kapcsolatos; láttuk, hogy vonatkozó intézmény létezik, de nem túl erős, ez pedig részben az információkezeléssel kapcsolatos tényezőre vezethető vissza, vagyis, hogy nincs megfelelő információszolgáltatás a tagállamok között.

Nézzük meg tehát, hogy mi történt a tagállamokban: ahogy Renda és Castro²² rámutat, a hatékony járványkezeléshez elsősorban erre a célra dedikált nemzeti intézményekre van szükség. A 2008-as válság után azonban általános tendencia az érintett fejlett országok körében, hogy előszeretettel spórolnak az alacsony valószínűségű, de súlyos következménnyel járó helyzetek kezeléséhez szükséges forrásokon. Vagyis az uniós országok leépítették saját kockázat- és válságkezelési rendszereiket, illetve azok egy részét. Arról nem is beszélve, hogy a pénzügyi világválság nyomán több uniós tagállamban is kimutathatóan visszavágták az állam egészségügyi kiadásait.²³ Nem meglepő tehát, hogy – ahogy Ruth Wodak, a *The Lancet* orvosi szakfolyóirat 2020. március 26-i számára hivatkozva hangsúlyozza²⁴ – a Covid-19-járvány okozta veszélyek elleni állami fellépés több esetben is az Egészségügyi Világszervezet által (2020. március 13-án) kiadott figyelmeztetések

²⁰ Renda–Castro (2020): i. m. 277.

²¹ Európai Bizottság: *Az uniós intézkedések időrendi áttekintése*. [online], Európai Bizottság, é. n. Forrás: ec.europa.eu [2022. 05. 25.].

²² Renda–Castro (2020): i. m.

²³ Renda–Castro (2020): i. m. 279. idézi Bernd Rechel: *Funding for Public Health in Europe in Decline? Health Policy*, 123. (2019), 1. 21–26.

²⁴ Wodak (2021): i. m. 331.

és ajánlások ellenére is elmaradt, vagy nem követte az ajánlásban foglaltakat. A kezdetben lassan reagálók közé sorolhatjuk azokat az országokat is, amelyekről talán leginkább elvárható lett volna (erőforrásaik miatt), hogy a válságkezelést, a helyzet súlyosságának megfelelően, rögtön megkezdik, így többek között Svédországot és az Egyesült Királyságot is.

Amikor végre akcióba lendültek az államok, különböző kormányzati stratégiákhoz fordultak a legkeményebb lezárásoktól és szigorú karanténszabályozásoktól a nyájimmunitás kialakulására való hagyatkozásig tartó széles skálán. Az Európai Unió tagállamai körében a határok lezárása tulajdonképpen a schengeni övezet átmeneti felfüggesztését jelentette. Nem csak az európai polgárok szabad mozgásának korlátozásáról van itt szó, hiszen egyes tagállamok, bizonyos áruk, így az orvosi eszközök, egészségügyi védőfelszerelések, valamint gyógyszeralapanyagok szabad mozgását is limitálták. Hovatovább egyes állami szintű intézkedések koordinátlanságuk miatt kontraproduktívnak bizonyultak, a különutas lezárások például könnyen kontrollálhatatlan társadalmi mozgást indítottak be (akár országok között, akár országhatáron belül a nagyvárosok és a vidéki települések között), ami végső soron kedvezett a járvány terjedésének.²⁵ Később, 2021 elején, mikor Európa-szerte megindultak a tömeges oltási kampányok, és az oltóanyag-termelési kapacitások nem tudták hirtelen kiszolgálni az igényeket, egyes tagállamok, így Magyarország is, az oltási folyamat felgyorsítása érdekében az Európai Unió Gyógyszerfelügyeleti Hatósága által (még) nem engedélyezett oltóanyagokat is bevont az oltási folyamatba. Ez később a standardizált, egységes uniós Covid-igazolás kiállítása kapcsán jelentett nehézséget.

Az állami szintű válságkezelési mintákban egyrészt megjelennek az értékkonfliktusok, az ideálisan az Unió alapját képező tagállamok közötti szolidaritást és bizalmat a nemzeti érdekre hivatkozó különutasság hívja ki. Ezen a szinten is jelentkeznek az információkezeléssel kapcsolatos fennakadások, a transzparencia hiánya. Nagyon jelentős tendencia az államok válságkezelésében a 7., *sequencing* faktor, vagyis hogy esetenként praktikusán kedvezőtlen döntési spirálba kerül az állami megküzdési stratégia, például a lezárások kapcsán.

Renda és Castro álláspontja szerint a Covid-19-járványt összességében egy újabb olyan krízisként élte meg az Európai Unió, amely a tagállamok közötti bizalom elégtelenségére mutat rá.²⁶

4. Nemzetközi kapcsolatok válság idején: együttműködés vagy önszegélyezés?

A Covid-19-járvány előbbi leírása alapján is kiviláglik, hogy ebben az esetben a nemzetközi kapcsolatok válságmódjával állunk szemben, lehetőség adódik tehát a nemzetközi viszonyok tanulmányozásában domináns elméletek szélsőséges körülmények közötti tesztelésére. A járványok mint alacsony valószínűségű, nem-fegyveres kockázatok tulajdonképpen a neoparadigmák közötti senki földjét jelentik, hiszen nem gazdasági

²⁵ Renda–Castro (2020): i. m.; Wodak (2021): i. m.

²⁶ Renda–Castro (2020): i. m.

válságokról van szó (jóllehet gazdasági aspektusuk nem megkérdőjelezhető), így részben kívül maradnak a neoliberális paradigma területén; valamint mivel nem katonai fenyegetésről van szó (jóllehet a társadalom túlélését a leghétköznapibb értelemben fenyegető veszéllyel állunk szemben), az ilyen jellegű veszélyhelyzetek részben a nemzetközi biztonság területén is kívül esnek.²⁷

Hogyan közelíthetünk tehát a világválság okozta globális egészségügyi válsághoz és kezeléséhez a neoliberális institucionalizmus és a neorealizmus felől?

Nem vitatható, hogy a Covid-19-világválság egyértelműen a nemzetközi szintű koordináció és az együttműködés újabb kontextusát jelenti.²⁸ A neoliberális institutionalisták szerint kézenfekvő, hogy egy ilyen, a nemzetek közötti egymásrautaltságot kidomborító helyzetet – mintegy az interdependencia újabb érzékeny megnyilvánulását – a nemzetközi intézmények segítségével lehet leghatékonyabban kezelni.

Az Európai Unió maga is egy nemzetközi intézmény, méghozzá a sikeresek közé sorolt²⁹ liberális alapokon építkező, a többszintű kormányzás és a szubszidiaritás elvén³⁰ nyugvó kormányközi és szupranacionális együttműködési modell, és mint ilyenek az egyik legfontosabb funkciója, ahogy Robert Keohane és Joseph S. Nye kiemelik,³¹ hogy az együttműködések tranzakciós költségeit csökkentse, hogy teret adjon bizonyos kölcsönösségre alapozott gyakorlatoknak, és csökkentse az államok egymással szembeni bizonytalanságát és bizalmatlanságát. E funkció működését mutatja például a közös uniós oltóanyag-beszerezés, amely azt a célt szolgálta, hogy felszámolja a versenyt a tagállamok között a kritikus oltóanyagok piacán; vagy a járvány korai szakaszától kezdve bevezetett gazdasági mentőövek biztosítása a tagállamok számára. Azt is láttuk azonban, hogy az egészségügyi válságok kezelését szolgáló uniós alintézmények relatíve gyengék: hiszen egyrészt erőforráshiánnyal küzdenek, másrészt a tagállamok elmulasztják alkalmazni a reciprocitás elvét a transzparencia és az adatbeszolgáltatás területén.

Az előző részben leírt Covid-19-járvánnyal kapcsolatos tapasztalatok alapján a neoliberális institutionalista szemüvegen keresztül azt a tanulságot vonhatjuk le, hogy a nemzetközi egészségügyi kormányzás centralizációjára, az együttműködés fokozására van szükség, különösen, ha az egészségügyi vészhelyzetek hatékony kezelése a cél. Ehhez nélkülözhetetlenek az erős, megfelelő büdzsé fölértelmezhető nemzetközi intézmények. Az EU-s szintű regionális együttműködések szerepe is központi jelentőségű, hiszen ezeken keresztül megvalósulhat a stratégiai tartalékok és a monitoring megszervezése.

A neorealista szemüveget felöltve azonban a járvány elleni küzdelem stratégiailag legfontosabb pontjain alkalmazott reakciók kapcsán inkább úgy látszik, hogy kevés

²⁷ Abdullah Alhammadi: *The Neorealism and Neoliberalism Behind International Relations during COVID-19. World Affairs*, 185. (2022), 1. 147–175.

²⁸ Alhammadi (2022): i. m.; Renda–Castro (2020): i. m.; Goniewicz et al. (2021) i. m.

²⁹ Robert O. Keohane – Joseph S. Nye: *Power and Interdependence in the Information Age. Foreign Affairs*, 77. (1998), 5. 83.

³⁰ Előbbi a kompetenciák jogi és intézményes elkülönítését, utóbbi az állami és az államok feletti illetékességi körök egyértelmű elkülönítését jelenti. Lásd Bóka Éva: *Az EU-modell és a nemzetközi kapcsolatok. Európai Tükör*, (2009), 5. 20.

³¹ Robert O. Keohane – Joseph S. Nye: *Power and Interdependence. Fourth Edition*, Longman, 2012. 31

szerep jutott a nemzetközi intézményeknek, ellenben annál több az egyes államoknak.³² Végző soron mégis csak biztonsági fenyegetésről van szó, ennek megfelelően a járvány kezdeti szakaszában alkalmazott távolságtartási szabályok és korlátozások bevezetésétől kezdve az oltási programokig bezárólag az állam feladata volt a védekezés megszervezése. A túlélésért folyó küzdelmek ebben az esetben persze nem más államokhoz viszonyított materiális kapacitások növelésében merültek ki, hiszen a fenyegetés nem a nemzetközi politikai rendszerből érkezett, az államok leginkább az idővel – méghozzá elsősorban a gazdaságot meggyengítő lezárásokkal töltött idővel – futottak versenyt. Ebben a versenyben is a nemzeti érdek érvényesítése volt az elsődleges szempont, így szinte magától értetődő, hogy amint „úgy álltak a számok”, az államok a miharabbi lazításokban voltak érdekeltek, jöllehet, ez esetenként újabb fertőzőegycök kialakulását eredményezte. A nemzeti érdek olajozta verseny keretében értelmezhetők a különutas oltóanyag-beszerzések is, ez olvasható ki például Szijjártó Péter, Magyarország külügy- és külgazdasági miniszterének szavaiból is, aki úgy fogalmazott a Szputnyik V orosz fejlesztésű oltóanyag – amelyet az Európai Gyógyszerügynökség azóta is folyamatos értékelési eljárás keretei között vizsgál – beszerzéséről szóló sajtótájékoztatón, hogy „Magyarország nemzeti érdeke, hogy a világjárvány körülményei közepette, az oltás felgyorsítása érdekében újabb biztonságos és hatásos oltóanyagot biztosítson”.³³ Az Unión belüli járványkezelés előző fejezetben prezentált áttekintéséből is kiderül, hogy az egészségügyi válságkezelés gyakorlata az államok énközpontúságát erősítette, a tagállamok egyes válaszreakciói (például koordinálatlan lezárások, vagy a különutas oltóanyag-beszerzések) az önszegélyezés rendszerét látszottak igazolni. Ennek lényege, hogy a központi autoritás és kormányzat nélküli nemzetközi valóságba vetett államok csakis magukra számíthatnak, különösen, ha a biztonságuk forog kockán.

5. Összegzés

Az Európai Unió és tagállamainak a járványidőszak alatti viselkedését, működését, interakcióit tanulmányozva azt tapasztalhatjuk tehát, hogy az együttműködés és az önszegélyezés, akár úgy mint lehetőségek, akár úgy mint kényszerpályák együttesen jellemezték a Covid-19 hatásainak kezelését. Úgy tűnik, olyannyira elválaszthatatlan ez a két látszólag ellentétes tendencia, hogy nem lehet egyértelműen kijelenteni, hogy az együttműködés vagy az önszegélyezés a meghatározóbb, vagyis hogy a neoliberális institucionalizmus vagy a neorealizmus képes jobban magyarázni a válságkezelési folyamatokat. Fontos megjegyezni azonban, hogy ezt a konklúziót alapvetően befolyásolja az a tény, hogy a nemzetközi szintet valójában regionális együttműködés képviseli az általam vizsgált esetben. Abdullah Alhammadi hasonló jellegű, ám nagyhatalmi fókuszú kutatásában – az USA és a Kínai Népköztársaság, valamint az Egészségügyi Világszervezet interakcióit vizsgálta – arra jutott, hogy a tágabban értett nemzetközi viszonyok tekintetében is meghatározónak bizonyult mind az együttműködés, mind pedig az önszegélyezés a válságkezelés

³² Alhammadi (2022): i. m.

³³ Szijjártó Péter: *Nagy mennyiségű orosz vakcinát vásárolt Magyarország*. [online], 2021. 01. 22. Forrás: koronavirus.gov.hu [2022. 05. 25.].

során, viszont összességében a járványhelyzet a nemzetállami kompetenciák erősödéséhez vezetett, tehát a neorealista államközpontú magyarázat erősebbnek tűnt a jellemző nagyhatalmi interakciók kapcsán.³⁴

Álláspontom szerint mindkét következtetésre jellemző, hogy öntörvényűségében félrefut. Hiszen összpontosítsunk akár az együttműködést és koordinációt biztosító intézményi működésre, akár pedig a nemzeti érdekre alapozott állami önzésre és a hozzá kapcsolódó önérdekkövető cselekvési mintára, mindkét esetben figyelmen kívül hagyjuk az állami szint alatti tényezőket, a belpolitikai adottságokat (például hogy mindenáron fel kell-e használni a külpolitikát belpolitikai haszonszerzésre), a társadalmi és kulturális sajátosságokat, az értékpreferenciákat, amelyek – a válságkezelési irodalom alapján – valójában meghatározzák a válsággal való megküzdés mikéntjét. Úgy tűnik tehát, hogy a válságkezelés kapcsán, különösen pedig az egészségügyi válságok kezelése kapcsán, nem a strukturális adottságokra, a rendszeren belüli pozicionáltságra építő neoparadigmák fogják a legjobb magyarázatot kínálni. Ez két aspektussal gazdagítja a neo-neo vitát, egyrészt egy olyan újabb területtel, ahol kiderül, nincs nagy különbség a két paradigma magyarázó ereje között, másrészt egy újabb érveléssel arra vonatkozóan, hogy a nemzetközi kapcsolatok diszciplínájának mindkét paradigma dominanciáján érdemes túllépnie.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Alhammadi, Abdullah: The Neorealism and Neoliberalism Behind International Relations during COVID-19. *World Affairs*, 185. (2022), 1. 147–175. Online: <https://doi.org/10.1177/00438200211065128>
- Baldwin, David A.: Neoliberalism, Neorealism, and World politics. In David A. Baldwin (szerk.): *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*. New York, Columbia University Press. 1993. 3–25.
- Bóka Éva: Az EU-modell és a nemzetközi kapcsolatok. *Európai Tükör*, (2009), 5. 16–28.
- Dayton, Bruce W.: Crisis Management. In Nigel J. Young (szerk.): *The Oxford International Encyclopedia of Peace*. Oxford, Oxford University Press, 2010. Online: <https://doi.org/10.1093/acref/9780195334685.001.0001>
- Európai Bizottság: *Az uniós intézkedések időrendi áttekintése*. [online], Európai Bizottság, é. n. Forrás: ec.europa.eu [2022. 05. 25.]
- Global Preparedness Monitoring Board: *A World at Risk*. Annual Report on Global Preparedness for Health Emergencies. [online], Global Preparedness Monitoring Board, 2019. 09. Forrás: gpmb.org [2022. 05. 25.]
- Goniewicz, Krzysztof – Amir Khorram-Manesh – Attila J. Hertelendy – Mariusz Goniewicz – Katarzyna Naylor – Frederick M. Burkle: Current Response and Management Decisions of the European Union to the COVID-19 Outbreak: A Review. *Sustainability*, 12. (2021), 9. 3838. Online: <https://doi.org/10.3390/su12093838>
- Jervis, Robert: Realism, Neoliberalism, and Cooperation: Understanding the Debate. *International Security*, 24. (1999), 1. 42–63. Online: <https://doi.org/10.1162/016228899560040>
- Keohane, Robert O. – Joseph S. Nye: Power and Interdependence in the Information Age. *Foreign Affairs*, 77. (1998), 5. 81–94. Online: <https://doi.org/10.2307/20049052>
- Keohane, Robert O. – Joseph S. Nye: *Power and Interdependence*. Fourth Edition. Boston, Longman, 2012.
- Rachev, Nikolay R. – Hyemin Han – David Lacko – Rebekah Gelpi – Yuki Yamada – Andreas Lieberoth: Replicating the Disease Framing Problem during the 2020 COVID-19 Pandemic: A Study of Stress, Worry, Trust, and Choice under Risk. *PLoS ONE*, 16. (2021), 9. e0257151. Online: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0257151>

³⁴ Alhammadi (2022): i. m.

- Rechel, Bernd: Funding for Public Health in Europe in Decline? *Health Policy*, 123. (2019), 1. 21–26. Online: <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2018.11.014>
- Renda, Andrea – Rosa Castro: Towards Stronger EU Governance of Health Threats after the COVID-19 Pandemic. *European Journal of Risk Regulation*, 11. (2020), 2. 273–282. Online: <https://doi.org/10.1017/err.2020.34>
- Szijjártó Péter: *Nagy mennyiségű orosz vakcinát vásárolt Magyarország*. [online], 2021. 01. 22. Forrás: koronavirus.gov.hu [2022. 05. 25.]
- Tversky, Amos N. – Daniel Kahneman: The Framing of Decisions and the Psychology of Choice. *Science*, 211. (1981), 4481. 453–458. Online: <https://doi.org/10.1126/science.7455683>
- UN High-Level Panel on the Global Response to Health Crises: *Protecting Humanity from Future Health Crises*. Report of the High-level Panel on the Global Response to Health Crises. [online], United Nations Digital Library, 2016. Forrás: digitallibrary.un.org [2022. 05. 20.]
- Walker, R. B. J.: *Inside/Outside: International Relations as Political Theory*. Cambridge, Cambridge University Press, 1995. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511559150>
- Waltz, Kenneth N.: *Theory of International Politics*. Reading, Addison-Wesley Publishing Company, 1979.
- WHO: *Timeline: WHO's COVID-19 Response*. [online], WHO, é. n. Forrás: who.int [2022. 05. 25.]
- Wodak, Ruth: Crisis Communication and Crisis Management during COVID-19. *Global Discourse*, 11. (2021), 3. 329–353. Online: <https://doi.org/10.1332/204378921X16100431230102>