



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

XV. évfolyam (2022)
1. szám

NEMZET ÉS BIZTONSÁG

BIZTONSÁGPOLITIKAI SZEMLE

ISSN 2559-8651 (elektronikus)



Impresszum

Nemzet és Biztonság

Biztonságpolitikai Szemle

A Nemzeti Közszerzői Egyetem
lektorált biztonságpolitikai folyóirata

Megjelenik évente 4 alkalommal

Főszerkesztő:
Dr. Tálas Péter

Szerkesztőségi titkár:
Dr. Háda Béla

Szerkesztők:
Dr. Csiki Varga Tamás és Etl Alex

Szerkesztőbizottság:
Dr. Balogh István, Dr. Csiki Varga Tamás,
Dr. Forgács Balázs, Prof. Dr. Gazdag
Ferenc, Dr. Háda Béla, Dr. Kaiser Ferenc,
Dr. Marsai Viktor, Dr. Németh Gergely
(elnök), Dr. Rácz András,
Prof. Dr. N. Rózsa Erzsébet,
Dr. Siklósi Péter, Szöllösi Antal,
Prof. Dr. Szenes Zoltán

Kiadó: Nemzeti Közszerzői Egyetem,
Ludovika Egyetemi Kiadó

A kiadásért felel:
Deli Gergely rektor

Tördelőszerkesztő:
Fehér Angéla

Olvasószerkesztők:
Bujdosó Hajnalka, Resofszi Ágnes

A szerkesztőség címe:
1101 Budapest, Hungária körút 9–11.
Telefonszám: +36 (1) 432 9092
Fax: +36 (1) 432 9058
E-mail: nemzetesbiztonsag@uni-nke.hu
<https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/neb>

ISSN 2559-8651 (elektronikus)

A megrendelés nélkül közlésre
küldött kéziratokat lehetőségeink
szerint gondozzuk.

Tartalom

Kommentár

Háda Béla

India és az ukrajnai háború 2

Biztonságpolitika

Pénzváltó Nikolett

**A nyugat-balkáni útvonal – migrációs trendek
magyar szemszögből 4**

Csiki Varga Tamás – Tálas Péter

**Erő és diplomácia – Az Egyesült Államok
stratégiai érdekei és lehetőségei a Biden-
kormányzat időszakában 17**

Háda Béla

**Halmazódó válságok – Pakisztán és Srí Lanka
az orosz–ukrán háború árnyékában. 49**

Reflektorfényben

Deák András György – Etl Alex – Felméry Zoltán

**A magyar biztonságpercepció
jellegzetességei. 68**

Kitekintő

Deák András György

**Gazdasági nyomásgyakorlás a nemzetközi
politikában – Néhány gyakorlatias szempont
a gazdasági szankciók értékeléséhez 86**

Görömbölyi Dávid

**A közösségi média platformjainak hatása
a diplomáciai tevékenységekre 116**

Felméry Zoltán

**A közbiztonságra fordított kiadások alakulása
és szerkezete Magyarországon 136**

Háda Béla¹

India és az ukrajnai háború

A 2022. február végén kirobbant nyílt háború Oroszország és Ukrajna között sokkolta az európai államok politikai elitjeit, akik történelmi tapasztalataikra és morális „iránytűjükre” hagyatkozva döntően az ukrán nép melletti szolidaritást tekintették egyedül vállalható magatartásnak. Ennek szemüvegén keresztül értékelték a világ többi országának politikáját is, amelyek közül a demokratikus berendezkedésű, a nézeteltérések békés rendezése iránt affinitást mutató India hozzáállása váltotta ki a legtöbb vitát. Tény, hogy Újdelhi nem volt hajlandó nyilvánosan agresszióknak bélyegezni Oroszország ukrajnai fellépését. Nem tagadta meg a kereskedelmet sem az orosz féllal, aminek következtében sokan a háború finanszírozásával vádolták meg, egyúttal az ukrajnai tragédia egyik haszonélvezőjeként utaltak rá. Ezek a reakciók arra figyelmeztetnek, hogy sokan máig nem ismerik India külpolitikai kultúráját és világról alkotott elképzeléseit.

Röviden mutathatunk csak rá arra, hogy a dél-ázsiai országot sok évtizedes, szoros kapcsolat fűzi a moszkvai központú államhoz, aminek stratégiai összefüggései még a hidegháborúban alakultak ki és máig támaszát jelentik az indiai védelmi képességek fejlődésének. Az oroszokkal való haditechnikai együttműködés nélkül ma még nem képzelhető el az indiai haderő ütőképes állapotban tartása, és néhány kulcsfontosságú fegyverrendszer fejlesztésében is nagyon nagy szerepe van az orosz partnereknek. India ezt nem kívánja feláldozni, mint ahogy arról sem mond le, hogy a szinte egész Dél-Ázsiát jellemző gazdasági válság időszakában biztosítsa a megfizethető nyersanyagokat önmaga számára – akkor is, ha azok Oroszországból származnak. Mindezek létérdekeit érintő kérdések a számára, ami viszont messze nem jelenti azt, hogy az indiaiak támogatták volna az oroszok háborúját. Újdelhi gesztusok sorával jelezte nemtetszését a történetek kapcsán, ám egyúttal azt is hangoztatta, hogy a párbeszéd fórumait fenn kell tartani a harcoló felekkel, mert a diplomáciai megoldás e nélkül nehezen képzelhető el. Van azonban egy elméleti dilemma is az indiaiak részéről. Ez vagy igazolódik, vagy nem, de a felmerülésének sem örülnek.

India erősen érdekelt a multipoláris világrend kialakulásában, amelyben az egyik pólus szerepét nyilvánvalóan ő játszhatja el. Nem sokan alkalmasak ilyen szerepre, Oroszországot viszont éppen középük sorolták. Az indiai külpolitika számított arra, hogy Moszkva stratégiai szempontból önálló hatalmi központként képes lesz időnként ellenállni a kínai elvárásoknak és India pártját fogni a nemzetközi fórumokon olyan kérdésekben, ahol ütköznek a két ázsiai óriás érdekei. Hasonlóképpen, a világ egyik legnagyobb kereskedő nemzeteként abban érdekelt, hogy minél több féllal ápolhasson kölcsönösen gyümölcsöző kapcsolatokat anélkül, hogy ezért konfliktusban találna magát másokkal. A jelenlegi helyzet tehát egyáltalán nem kényelmes Indiának, és nemcsak a rá nehezedő

¹ Háda Béla a Nemzeti Köszolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Stratégiai Védelmi Kutatóintézetének tudományos munkatársa. E-mail: Hada.Bela@uni-nke.hu

politikai nyomás, vagy a helyzet morális megítélése miatt, hanem azért sem, mert súlyos kételyekkel terheli meg az országnak a nemzetközi rend jövőjével kapcsolatos elképzeléseit. Tehát, amikor egy indiai diplomata azt mondja, hogy országa a háború mihamarabbi lezárását szeretné, érdemes hinnünk neki.

Pénzváltó Nikolett¹

A nyugat-balkáni útvonal – migrációs trendek magyar szemszögből²

A 2022-es évben folyamatosan nő az irreguláris migrációs nyomás Magyarország déli határán. Míg a 2020–2021-es növekedést az illegális határátlépési kísérletek számában betudhattuk legalább részben a Covid-19-járvány miatt bevezetett korlátozások feloldásának, a 2022-es adatok további emelkedését már nem foghatjuk erre. Bár a jelenlegi érkezésszámok messze elmaradnak a 2015-ben tapasztaltaktól, ez nem jelenti azt, hogy az illegális migráció ma ne jelentene biztonsági kihívást. A tanulmány a rendelkezésre álló adatok elemzésén keresztül vizsgálja az irreguláris migrációs mozgásokat. Földrajzi tekintetben a Magyarországot legközvetlenebbül érintő nyugat-balkáni útvonalra, időben pedig elsősorban a 2020 utáni folyamatokra összpontosít, míg a migráció válfajait tekintve kizárólag annak irreguláris formájával foglalkozik.

Kulcsszavak: migráció, irreguláris migráció, Nyugat-Balkán, embercsempészás, határvédelem

The Western Balkan Route – Migration Trends from Hungary's Perspective

The pressure of irregular migration on the southern border of Hungary during 2022 has been increasing. While the increase in the number of illegal border crossing attempts in 2020–2021 could be attributed at least partially to the lifting of the restrictions introduced due to the Covid-19 pandemic, the further increase in 2022 cannot be explained by that. Although the current numbers are far below those seen in 2015, this does not mean that illegal migration is not a security challenge today. The study examines the irregular migration movements through an analysis of the available data. It focuses on the Western Balkan route, which most directly affects Hungary, and on the period after 2020, while regarding the types of migration, it deals exclusively with its irregular form.

Keywords: migration, irregular migration, Western Balkans, migrant smuggling, border control

¹ Pénzváltó Nikolett a Nemzeti Közsolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Stratégiai Védelmi Kutatóintézetének külső munkatársa, a Migrációkutató Intézet kutatási vezetője. E-mail: penzvalto.nikolett@uni-nke.hu

² A tanulmány a TKP2021-NVA-16 azonosítószámú NKE HHK pályázat „Alkalmazott katonai műszaki-, had-, és társadalomtudományi kutatások a nemzetvédelem, nemzetbiztonság területén a Hadtudományi és Honvédtisztképző Karon” támogatásával készült.

Irregularis migráció a nyugat-balkáni útvonalon – számok és magyarázatok

Az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség, ismertebb nevén a Frontex a 2021-es évben és 2022 első felében is a nyugat-balkáni útvonalon regisztrálta a legtöbb illegális határátlépést az összes Európai Unióba irányuló migrációs útvonal közül. A Frontex a tagállamok által közölt adatokkal dolgozik, statisztikáiban pedig az EU külső határain észlelt illegális határátlépések számát jeleníti meg. Ki kell emelnünk, hogy a Frontex adatai nem az illegális migránsok számát, hanem az illegális *határátlépések* számát mutatják, ami azért fontos különbség, mert egy bevándorló többször is próbálkozhat határátlépéssel.

A nyugat-balkáni útvonalon tapasztalt növekvő esetszámok legkézenfekvőbb magyarázatának az tűnik, hogy a kelet-mediterrán útvonalon, amely Törökországból vezet Görögországba és Bulgáriába, illetve Ciprusra, is nőtt az érkezők száma, és ez táplálja a balkáni mozgásokat. 2020-ban és 2021-ben azonban éppen az ellenkezője történt: a kelet-mediterrán útvonalon jelentősen, 20 ezer fő körülire esett vissza az észlelt illegális határátlépések száma. Igaz, 2022-ben ismét növekedést tapasztalhatunk: az év első hat hónapjában közel 18 ezer illegális határátlépést regisztráltak a kelet-mediterrán útvonalon, majdnem annyit, mint az előző évben összesen. A nyugat-balkáni útvonalon ezzel együtt idén is jóval magasabbak az esetszámok (55 ezer fölötti), mint a kelet-mediterrán úton.³

A magyar rendőrség honlapján heti bontású statisztikák érhetők el az illegális bevándorlás alakulásáról a déli határon. Három kategóriát különböztetnek meg: „megakadályozott tiltott határátlépés”; „feltartóztatott, majd IBH-kapun⁴ átkísért”; „elfogott, előállított, majd eljárás alá vont” személyek száma.⁵ Vagyis lényegében a számok alapján azt tudjuk megállapítani, mennyi esetben intézkedtek a rendőrök, tehát a Frontex adataihoz hasonlóan itt sem az érkező migránsok számát látjuk. A következőkben a magyar vonatkozásban az illegális határátlépési kísérletek fogalma alatt a három kategória összegét tüntetjük fel. Az 1. ábrán látható, hogy az illegális határátlépési kísérletek száma Magyarországon déli határán tartósan és meredeken emelkedik. Az ábrán még nem szereplő 2022-es évben mindössze 31 hét alatt (vagyis augusztus 7-ig) már 136 161 illegális határátlépési kísérletet regisztráltak a magyar hatóságok a déli határon, vagyis többet, mint a teljes 2021-es évben (120 801).⁶ És nem csak a magyar számok nőnek: Ausztria 2020-ban 21 641, míg 2021-ben már 41 612 illegális határátlépést regisztrált, 2021-ben ebből azonosítottan 17 730-at Magyarországon felől.⁷ Romániában hasonlóan emelkedő tendenciáról számoltak be: 2021-ben a román hatóságok 6337 olyan személyt tartóztattak fel, aki illegálisan próbálta elhagyni az országot (ahova korábban jellemzően

³ Frontex: *Detections of Illegal Border-Crossings Statistics Download (updated monthly)*. [online], 2022. 05. Forrás: frontex.europa.eu [2022. 08. 10.].

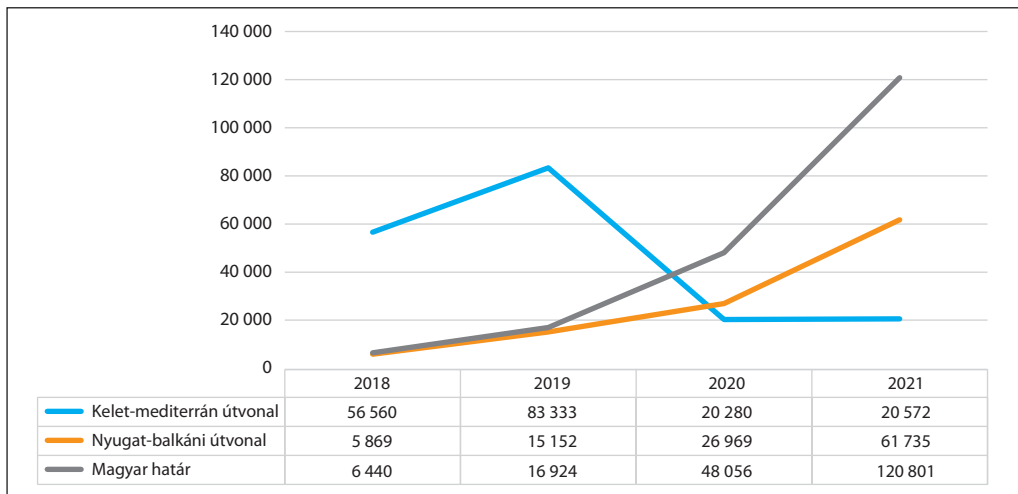
⁴ IBH: Ideiglenes biztonsági határzár, közneven a határkerítés.

⁵ Magyar Rendőrség: *Illegális migráció alakulása-heti bontásban*. [online], Rendőrség, 2022. Forrás: police.hu [2022. 08. 10.].

⁶ A három kategória megoszlása 2022-ben: 53 788, 81 837, 536.

⁷ Bundeskriminalamt: *Lagebericht Schlepperei und Menschenhandel 2021*. [online], 2022. Forrás: bundeskriminalamt.at [2022. 08. 10.].

Szerbián keresztül érkezett), legtöbbször Magyarország irányába, ami az előző évhez képest 65%-os növekedést jelent.⁸



1. ábra: Illegális határátlépések száma a kelet-mediterrán és a nyugat-balkáni útvonalon, illetve illegális határátlépési kísérletek száma a magyar határon 2018–2021 között

Forrás: Frontex 2022; Magyar Rendőrség 2022

A nyugat-balkáni útvonalon a kelet-mediterrán útvonalnál jelentősen nagyobb számban regisztrált határsértésekből feltételezhetjük, hogy az évek során nagyszámú migráns torlódott fel a Balkánon, akik közül sokan hosszú ideje próbálkoznak átjutni az EU külső határára, sikertelenül. A magyar rendőrök találkoztak például olyan migránssal, akinek az illegális átlépését 53 alkalommal akadályozták meg.⁹ A hiábavaló próbálkozások számával párhuzamosan egyre nő a bevándorlók frusztrációja, ami magyarázhatja az erőszakos fellépések megszorodását. A magyar határon regisztrált illegális határátlépési kísérletek számának növekedése továbbá nemcsak a migrációs nyomás erősödését jelezheti, hanem a magyar határőrizeti rendszer növekvő hatékonyságát is, vagyis, hogy egyre több határsértést derítenek fel és akadályoznak meg, illetve egyre több migránst fognak el mélységben a magyar hatóságok.

A migrációs adatok értelmezéséhez célszerű figyelembe venni a bevándorlók állampolgársági összetételét is (lásd 1. táblázat). A Frontex adatai szerint a nyugat-balkáni útvonalon 2020-ban az illegális határátlépések 63%-a (16 644 eset), 2021-ben 61%-a (38 723 eset) szíriai, 20–20%-a pedig afgán állampolgárhoz köthető, majd ezt követően 1–3%-os aránnyal megoszlik a többi állampolgárság. 2022 első félévében jelentősen megnőtt a más állampolgárságúak száma: a törökök jöttek fel a harmadik helyre (2021-ben a teljes évben 1652, 2022 első hat hónapjában 4688 eset), majd tunéziai (842 → 3753), pakisztáni (802 → 3655), indiai (557 → 2108) és marokkói (1249 → 1151) állampolgárok

⁸ *Folyamatosan növekszik a migrációs nyomás Románia határain.* [online], 2022. 02. 16. Forrás: kronikaonline.ro [2022. 08. 10.].

⁹ Interjú a déli határon január 5-én.

kövezték el a legtöbb illegális határátlépést a nyugat-balkáni útvonalon. Érdeemes megjegyezni, hogy az indiai, tunéziai és kubai állampolgárok vízummentesen utazhatnak Szerbiába¹⁰ (2017-ig ez az irániakra is érvényes volt), ezért nem ritka, hogy az említett országokból származók egyszerűen átrepülnek a Balkán-félszigetre, és onnan próbálnak továbbjutni az EU-ba.¹¹

1. táblázat: Regisztrált illegális határátlépések száma a nyugat-balkáni útvonalon állampolgárság szerinti bontásban (2022 első félévének adatai sorrendjében)

Állampolgárság	2019	2020	2021	2022. első félév
Szíria	4643	16 644	38 723	25 398
Afganisztán	5338	5251	12 297	12 078
Törökország	623	155	1652	4688
Tunézia	87	190	842	3753
Pakisztán	539	291	802	3655
India	68	68	557	2 108
Marokkó	135	635	1249	1151
Irak	1498	749	698	546
Palesztina	197	648	733	398
Szomália	13	58	927	273
Líbia	73	616	768	212
Kuba	9	4	36	178
Banglades	149	237	453	174
Irán	863	265	186	163

Forrás: Frontex 2022

Az afgánok száma egyelőre nem ugrott meg akkora mértékben, mint ahogyan azt az Egyesült Államok és a NATO erőinek 2021 augusztusában befejezett Afganisztánból való kivonulását és a Tálibán hatalomátvételét követően sokan várták. A növekedés azonban kétségkívül megindult: 2020-ban 5251, 2021-ben 12 297, 2022 első hat hónapjában 12 078 afgán állampolgár által elkövetett illegális határátlépést regisztráltak a nyugat-balkáni útvonalon; illetve 2016 óta 2021 augusztusában haladta meg ez a szám először a havi ezret, és azóta folyamatosan fölötte is maradt.¹²

Az állampolgársági összetétel alakulása azt is előrevetíti, hogy az Európába irányuló illegális migráció megszűnése nem várható a közeljövőben. Az emberek nemcsak háborúk és természeti katasztrófák elől menekülnek, az érkezők jelentős része gazdasági bevándorlónak tekinthető. A Migrációkutató Intézet munkatársai legutóbbi, 2022. júliusi határlátogatásukkor 40 irreguláris bevándorlóval készítettek interjúkat a szerb oldalon, akik többségükben észak-afrikai arab országokból érkeztek, és saját elmondásuk szerint

¹⁰ Republic of Serbia Ministry of Foreign Affairs: *Visa Regime for Entering Serbia*. [online], é. n. Forrás: mfa.gov.rs [2022. 08. 10.].

¹¹ Frontex 2022.

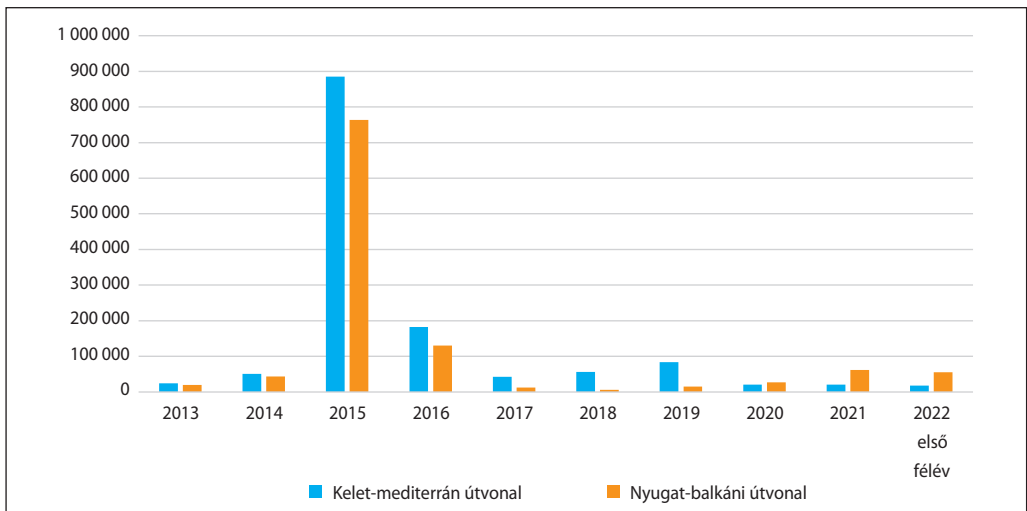
¹² Frontex 2022.

is elsősorban gazdasági okokból hagyták el hazájukat és tartanak Nyugat-Európába.¹³ Ez persze nem jelenti azt, hogy ne lennének a genfi egyezmény szerint menekültstátuszra jogosult személyek is a Balkánon.

Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának (UNHCR) adatai szerint 2022 májusában 8718-an tartózkodtak a Nyugat-Balkán hat államában a befogadóközpontokban és azon kívül, 69%-uk Szerbiában,¹⁴ 24%-uk Bosznia-Hercegovinában.¹⁵ A 2021-es év folyamán újonnan a Nyugat-Balkánra érkezők 89%-a volt férfi, 8%-a gyermek és 3%-a nő.¹⁶

A nyugat-balkáni irreguláris migráció változó trendjei és a változás okai

A 2015-ös migrációs és menekültválság készületlenül érte Európát. Elsősorban a szíriai háború következtében alig néhány hónap alatt több mint egymillió ember érkezett a kelet-mediterrán útvonalon keresztül a kontinensre. A kiugró adatokat jól szemlélteti az alábbi, 2. ábra.



2. ábra: Regisztrált illegális határátlépések száma a kelet-mediterrán és a nyugat-balkáni útvonalon 2013. január 1. és 2022. június 30. között

Forrás: Frontex (2022): i. m.

¹³ Tárík Mészár: *Kritikus a migrációs helyzet a magyar–szerb határon*. [online], Migrációkutató Intézet Gyorselemzések, 2022. 07. 25. Forrás: migraciokutato.hu [2022. 08. 10.].

¹⁴ A szerb migrációs politikáról bővebben lásd Kovács Blanka – Párducz Árpád: *Régi probléma új köntösben? – A szerb migrációs politika*. [online], Horizont, 2022/20. 2022. 08. 02. Forrás: migraciokutato.hu [2022. 08. 10.].

¹⁵ Ugyanakkor, ha összeadjuk a havi UNHCR-jelentésekben az „újonnan a kormány által üzemeltetett központokba érkezettek” számát, akkor az év első öt hónapjában ez a szám már 22 423 fő. UNHCR: *Western Balkans – Refugees, Asylum-Seekers and Other People in Mixed Movements*. [online], 2022. 05. Forrás: unhcr.org [2022. 08. 10.].

¹⁶ UNHCR: *Western Balkans–Refugees, Asylum-Seekers and Other Mixed Movements*. [online], 2021. 12. Forrás: unhcr.org [2022. 08. 10.].

A tömeges, ellenőrizhetetlen, irreguláris migrációra számos állam műszaki határázár kiépítésével válaszolt. Igaz, a kerítések építését több ország már a 2015-ös válság előtt megkezdte. Görögország például még 2011 októberében kezdte el az első, rövidebb határázár kiépítését a török határon, míg Bulgária 2014 januárjában. 2015-től aztán a magyar–szerb, a magyar–horvát, a görög–észak-macedón, a szlovén–horvát és az osztrák–szlovén határon is hosszabb-rövidebb műszaki határázarak épültek, majd 2020-ban a szerb–észak-macedón határon is kerítés építésébe kezdtek. A nyugat-balkáni útvonal kerítésekkkel való lezárásának hatására az Észak-Macedónia–Szerbia-irány helyett az illegális migrációs forgalom Albánia, illetve Bosznia-Hercegovina felé terelődött. A kerítésépítési trenddel Szlovénia fordult szembe először: az új szlovén kormány 2022 júliusában a horvát határon kiépített 200 kilométer hosszú kerítés lebontásáról döntött.¹⁷

A határázarak folyamatos bővítésen, illetve fejlődésen mentek keresztül. A magyar *határőrizeti célú ideiglenes biztonsági határázár* kiépítéséről a magyar kormány 2015 júniusában döntött. Egy évvel később, 2016 augusztusában egy második kerítéssor építését jelentették be¹⁸ az úgynevezett manőverút másik oldalán, amelyet intelligens jelzőrendszerekkel szereltek fel. Ez utóbbi keretében többek között 111 hő- és 297 lézeres kamerát helyeztek ki, a kerítéshez pedig optikai kábelt rögzítettek, amely már a kerítés mozgására jelez az irányítóközpontnak.¹⁹ Később egy szakaszon mélységi határázár kiépítésére (a kerítés föld alatti meghosszabbítására) is sor került.²⁰ 2022 júliusában kormányhatározat döntött a határkerítés további megerősítéséről (ennek értelmében a kerítés tetején elhelyezkedő biztonsági elemet, az úgynevezett hatyúnyakat 1 méteres magassággal alakítják ki) és bővítéséről (a Hóduna-határszakaszon).²¹

2016 másik fontos eseménye a március 18-i Törökország–EU közös nyilatkozat volt.²² Ankara ebben vállalta a határok szigorúbb ellenőrzését, amihez a 2020. február–márciusi incidenstől²³ eltekintve tartotta is magát.²⁴ A megállapodás jelentős mértékben hozzájárult az európai érkezésszámok visszaeséséhez. Emellett Törökország a keleti határait is egyre jobban védi. A szíriai határon a határfal építését 2015-ben kezdték meg, a 764 kilométer hosszú fal pedig 2018 nyarára készült el. A török hatóságok emellett 2017-ben az iráni határon is határfal építésébe kezdtek, 144 kilométeren.

Törökország továbbra is a legtöbb menekültet befogadó állam a világon, csak a hivatalosan regisztrált menekültek száma meghaladja a 4 millió főt (túlnyomó többségük,

¹⁷ Bandic, Darko: *Slovenia Army Starts Removing Croatia Border Razor Wire*. [online], AP News, 2022. 07. 15. Forrás: apnews.com [2022. 08. 10.].

¹⁸ *Orbán: újabb kerítés épül a magyar–szerb határra*. [online], Infostart, 2016. 08. 26. Forrás: infostart.hu [2022. 08. 10.].

¹⁹ *Okoskerítés a határon*. [online], Rendőrség, 2017. 03. 08. Forrás: police.hu [2022. 08. 10.].

²⁰ Szlavkovic Rita: *Titokban megépült a föld alatti határázár egy szakasza a szerb határon*. [online], HVG, 2020. 10. 13. Forrás: hvg.hu [2022. 08. 10.].

²¹ 1338/2022. (VII. 15.) Korm. határozat az ideiglenes biztonsági határázár kiépítésével, illetve a meglévő határkerítés megerősítésével kapcsolatos intézkedésekről.

²² European Council – Council of the European Union: *EU–Turkey Statement*. [online], 2016. 03. 18. Forrás: consilium.europa.eu [2022. 08. 10.].

²³ Bővebben lásd Pénzváltó, Nikolett (2020b): *How Strong Is Turkey's Refugee Card? Lessons Learned from the Events of February–March 2020*. *Limen*, 2(2), 5–19. Forrás: academia.edu [2022. 08. 10.].

²⁴ A megállapodás részleteiről és teljesüléséről bővebben lásd Pénzváltó Nikolett: *Az Európai Unió és Törökország 2016. márciusi migrációs nyilatkozatának négyéves mérlege*. [online], *Horizont*, 2020a/17. 2020. 08. 12. Forrás: migraciokutato.hu [2022. 08. 10.].

mintegy 3,6 millió ember szíriai menekült).²⁵ 2018 óta már nem a szíriai, hanem az afgán állampolgárok teszik ki az irregulárisan Törökországba érkezők legnagyobb csoportját. Velük szemben azonban a török hatóságok nem a „nyitott kapuk” politikáját követik, mint tették korábban a szíriai háborúból menekülőket esetében, hanem nagyon határozottan lépnek fel. Több tízezer afgán irreguláris migránst küldtek már vissza Afganisztánba, illetve ennél valószínűleg jóval többet kényszerítettek vissza az iráni határon.²⁶ 2018-ban 100 ezer, 2019-ben 201 ezer, 2020-ban 50 ezer, 2021-ben 70 ezer, 2022. július végéig pedig 71 ezer afgán irreguláris migránst tartóztattak fel a török hatóságok a török hivatalos adatok szerint.²⁷

A görög határőrizet az elmúlt években szintén rendkívüli mértékben megerősödött, és megnövekedett az illegális és erőszakos visszakényszerítések száma.²⁸ Beszámolók szerint a migránsok egy része emiatt Törökországból inkább már Olaszországba próbál közvetlenül átjutni a tengeren.²⁹ Ráadásul 2021. június 7-én a görög kormány bejelentette, hogy biztonságos harmadik országnak nyilvánítja Törökországot a Szíriából, Afganisztánból, Pakisztánból, Bangladesből és Szomáliából érkező menedékkérők számára (az öt ország állampolgárai alkották a Görögországban menedékkérelmet benyújtók több mint kétharmadát), ami azt jelenti, hogy az ezen országok állampolgárai által benyújtott menedékkérelmeket lényegében automatikusan elutasítják (hacsak nem tudják bizonyítani azt, hogy Törökország nem biztonságos számukra).³⁰ A nyugat-balkáni tendenciák értelmezéséhez érdemes még megjegyeznünk, hogy 2019-től a görög hatóságok irreguláris bevándorlók tízezreit szállították át a görög szigetekről a kontinensre, akiknek nagy része a nyugat-balkáni útvonalon folytatta az útját.³¹

Érdemes kitérnünk a benyújtott menedékkérelmek számának alakulására is. 2021-ben 1376-an nyújtottak be kérelmet a hat nyugat-balkáni államban, 2014 óta pedig összesen 40 331-en. 2014 óta ebből 303 menekültstátuszt és 361 kiegészítő védelmi státuszt ítéltek meg.³² A benyújtott és elismert menedékkérelmek száma Magyarországon is alacsony. 2019-ben 500, 2020-ban 117, 2021-ben 40 menedékkérelmet regisztráltak hazánkban.

²⁵ UNHCR: *Syria Regional Refugee Response – Türkiye*. [online], 2022. 07. 21. Forrás: unhcr.org [2022. 08. 10.].

²⁶ Roehrs, Christine – Hossaini, Khadija: *Afghan Exodus: Migrants in Turkey Left to Fend for Themselves*. [online], Afghanistan Analysts Network, 2020. 12. 22. Forrás: afghanistan-analysts.org [2022. 08. 10.].

²⁷ Republic of Türkiye Ministry of Interior: *Irregular Migration*. [online], 2022. Forrás: goc.gov.tr [2022. 08. 10.].

²⁸ Christides, Giorgos – Lüdke, Steffen: *Classified Report Reveals Full Extent of Frontex Scandal*. [online], Spiegel, 2022. 07. 29. Forrás: spiegel.de [2022. 08. 10.].

²⁹ A török belügyminiszter 2021 novemberében azt nyilatkozta, hogy 8 ezer irreguláris migráns átkelését akadályozták meg Olaszországba. *Greek Pushbacks Cause Migrants to Divert Route to Italy: SoyLu*. [online], Daily Sabah, 2021. 10. 19. Forrás: dailysabah.com [2022. 08. 10.].

³⁰ Bluett, Kristie: *Living in Limbo: The Impact of Greece's Safe Third Country Policy on Afghan Asylum Seekers*. [online], Just Security, 2021. 11. 10. Forrás: justsecurity.org [2022. 08. 10.].

³¹ 2020 májusában 40 ezer menedékkérő tartózkodott a görög szigeteken, míg 2022 áprilisában ez a szám mindössze 3 ezer volt. A számok csökkenéséhez a visszaküldések és az egyes európai államok által vállalt önkéntes befogadások is hozzájárultak.

³² UNHCR (2022): i. m. A pozitívan elbírált kérelmek alacsony számához az is hozzájárul, hogy sok menedékkérő nem is szándékozott a régióban maradni, és csak azért nyújtotta be a kérelmét, hogy addig is legálisan tartózkodhasson az adott országban, amíg illegálisan át nem sikerül jutnia a következőbe; így a kérelem elbírálásakor már nem is tartózkodott az országban.

A 2015-ös csúcsponton ez a szám meghaladta a 177 ezret.³³ Meg kell ugyanakkor jegyeznünk, hogy Magyarországon rendkívüli mértékben megnehezedett a menedékkérelmek benyújtása. A tranzitónák megszüntetése óta, amire az Európai Unió Bíróságának ítéletét követően került sor, 2020 júniusától nem lehet menedékkérelmet benyújtani közvetlenül a magyar határon. Ehelyett a kérelmezőnek először egy szándéknyilatkozatot kell benyújtania személyesen „a Magyarországgal határos, nem európai uniós tagállam területén működő” nagykövetségek egyikén (vagyis Belgrádban vagy Kijevben). A szándéknyilatkozatot 60 napon belül bírálja el a magyar menekültügyi hatóság, és amennyiben ez az elbírálás pozitív, akkor kap az adott személy egy 30 napig érvényes egyszeri beutazásra jogosító engedélyt, amellyel Magyarország területére léphet, és ott benyújthatja a menedékkérelmét.³⁴ Mivel azonban a biztonságos tranzitországnak nyilvánított Szerbiából érkezett, a kérelmét szinte biztosan el fogják utasítani. Az Alaptörvény 2018 júniusától hatályos, hetedik módosítása értelmében ugyanis: „Nem jogosult menedékjogra az a nem magyar állampolgár, aki Magyarország területére olyan országon keresztül érkezett, ahol üldöztetésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem volt kitéve.”³⁵ A menedékjogi szabályozás szigorítása szintén hozzájárulhatott az illegális határátlépési kísérletek számának növekedéséhez.

Összességében tehát nem a kibocsátó országokban tapasztalt politikai, gazdasági, társadalmi, katonai vagy környezeti problémák enyhülése vezetett a kelet-mediterrán útvonalon érkezők számának csökkenéséhez, hanem a határellenőrzések szigorúbbá válása. A határozatok kiépülése pedig azzal is járt, hogy az illegális határátlépés nehezebbé válása okán a migránsok nagy része embercsempészek segítségét veszi igénybe a határokon való átjutáshoz.

Főszerepben az embercsempészek

A nyugat-balkáni migráncsempészség egy évi legalább 50 millió eurós üzlet.³⁶ A csempészek már nemcsak reagálnak a jelentkező keresletre, hanem sok esetben aktívan maguk teremtik meg azt, például hamis információk terjesztésével a könnyűnek beállított határátlépésről vagy a bevándorlókat váró nyugat-európai lehetőségekről. Sőt, a csempészek számos beszámoló szerint megkeresik és megbüntetik (megverik) azokat, akikről kiderül, hogy nélkülük, önállóan próbáltak meg átjutni a határon. A szervezett bűnözői csoportok összetétele jellemzően vegyes, helyiekből, illetve a fő kibocsátó országok állampolgáiraiból tevődik össze. A migránsok egyes esetekben maguk is csempésznek állnak, akár csak annyi ideig, amíg megkeresik azt a pénzt, amellyel majd egy másik csempész a következő országba tudja juttatni őket. A szervezett bűnözői csoportok a menekülttáborokban is aktívan kínálják szolgáltatásaikat, aminek megakadályozását nem segíti elő az sem, hogy

³³ KSH: *Magyarországra érkezett menedékkérők és a nemzetközi védelemben részesülők száma*. [online], 2022. Forrás: ksh.hu [2022. 08. 10.].

³⁴ Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság: *Az Általános Szabályoktól Eltérő Menedékjogi Kérelmek benyújtásának feltételei a 292/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet értelmében*. [online], 2020. Forrás: oif.gov.hu [2022. 08. 10.].

³⁵ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.), XIV. cikk, (4) bekezdés.

³⁶ Global Initiative: *Spot Prices. Analyzing Flows of People, Drugs and Money in the Western Balkans*. [online], 2021. 05. Forrás: globalinitiative.net [2022. 08. 10.].

az elfogott embercsempészeket nem ritkán a menekülttáborokba szállítják a többi migránssal együtt. Igény esetén hamis okmányokat és átmeneti, védett házakat is biztosítanak az „ügyfeleknek”. A csempészek egyre aktívabban használják a különböző digitális megoldásokat és platformokat, különösen a közösségi médiát és a mobiltelefonos alkalmazásokat hirdetésre, toborzásra, a kommunikációhoz, koordinációhoz, pénzáttaláláshoz vagy a bűnüldöző szervek tevékenységének monitorozásához. Kihhasználják az internet nyújtotta anonimitást, valamint, hogy a segítségével távolról tudják a műveleteket irányítani, így csökkentve az elfogás veszélyét.³⁷ A csempészek tevékenységét rengeteg rémtörténet kíséri. Nem ritka a sebezhető bevándorlók kizsákmányolása, kirablása, túszul ejtése és váltságdíj követelése, vagy éppen a csempészek által elkövetett szexuális erőszak.³⁸

A magyar tapasztalatok alapján az embercsempészek több esetben lőfegyverrel (vagy annak látszó tárgyval) rendelkeznek. Nem ritkák a rivális bandák közötti brutális leszámolások sem. A bűnözők rendkívül találékonyak: az átalakított gépjárművek mellett a magyar hatóságok találtak traktor utánfutójába rejtett migránsokat (31 embert), de például használtan vásárolt mentőautót is igénybe vettek már erre a célra.³⁹ A magyar–szerb határon a kerítésen való átjutáshoz a leggyakrabban létrákat használnak, és visszatérő a rendőrök és katonák elleni erőszakos fellépés (például rendszeres a rendőrautók szélvédőjének betörése létrával, több alkalommal kövekkel, botokkal, gázspray-vel támadtak a határon szolgálatot teljesítőkre, de például üveggolyókat is dobtak vagy lőttek már rájuk).⁴⁰ A migránsok általában nagyobb csoportokban próbálkoznak az átjutással, hogy megosszák a rendőrök és katonák figyelmét. Viszonylag új módszernek számít a határon felszerelt kamerák megrongálása vagy eltakarása, például befedése sárral, hogy ne tudják a mozgásukat nyomon követni a hatóságok. Gyakori elkövetési módnak számít az alagutak ásása is, amelyből már 24 méter hosszút is találtak a magyar határ őrei.⁴¹ Nem maradnak el a folyami átkelési kísérletek sem. Magyarországon idén az augusztusig regisztrált bűncselekményekből 727 esett az embercsempészes kategóriájába, míg tavaly ez a szám egész évben 635, 2020-ban pedig 257 volt.⁴² Szintén beszédes adat, hogy a magyar börtönökben lévő fogvatartottaknak jelenleg több mint 10%-a embercsempész (ez több mint kétezer embert jelent, akiknek 88%-a nem magyar állampolgár).⁴³

Az embercsempészek elleni fellépés nélkül az illegális migrációs nyomás kezelése és a tömeges, erőszakos átlépési kísérletek számának visszaszorítása nehezen képzelhető el.

³⁷ Europol's European Migrant Smuggling Centre: *6th Annual Report*. [online], 2022. Forrás: europol.europa.eu [2022. 08. 10.].

³⁸ Global Initiative 2021.

³⁹ *Embercsempészeken ütött rajta a KR NNI*. [online], Rendőrség, 2021. 05. 13. Forrás: police.hu [2022. 08. 10.].

⁴⁰ *Egyre erőszakosabbak a migránsok*. [online], Rendőrség, 2022. 02. 17. Forrás: police.hu [2022. 08. 10.]. „A Csongrád-Csanád Megyei Rendőr-főkapitányság illetékességi területén csak idén – másfél hónap alatt – 28 alkalommal támadtak meg rendőröket és katonákat az illegális migránsok, ezzel több tucat gépjárművet rongáltak meg. Minden második napra jut egy erőszakos támadás az érintett határszakaszon.”

⁴¹ *Alagút a szerb–magyar határon – fotókkal frissítve*. [online], Rendőrség, 2020. 06. 05. Forrás: police.hu [2022. 08. 10.].

⁴² Adatok forrása: Magyarország Belügyminisztériuma (bsr-sp.bm.hu).

⁴³ Kassai Zsigmond: *Rétvári: A magyar börtönök lakóinak több mint tizede embercsempész*. [online], 24.hu, 2022. 07. 25. Forrás: 24.hu [2022. 08. 10.].

*A migráncscempészessel szembeni hatékony fellépéshez ugyanakkor elengedhetetlen az érintett államok együttműködése, amely azonban messze nem zökkenőmentes.*⁴⁴

Az ENSZ Kábítószer-ellenőrzési és Bűnmegelőzési Hivatalának (UNODC) 2020-as jelentése (*Measuring Organized Crime in the Western Balkans*)⁴⁵ szerint a 2013-as 217-ről 2017-re 1328-ra, vagyis mintegy hatszorosára emelkedett a szervezett bűnözői csoportokhoz kötődő bűncselekmények miatt indított eljárások száma a nyugat-balkáni régióban, az elítéltek száma azonban ezzel egy időben a 2013-as 744 darabos csúcstről 2017-re körülbelül harmadával, 491-re csökkent. Ez az adat is utal a térség igazságszolgáltatási rendszereinek körülményességére. A jelentés azt is kiemeli, hogy a büntetőeljárások és ítéletek a bűnszervezetek alacsonyabb szintjeire összpontosulnak, a csoportok vezetői és szervezői sok esetben büntetlenséget élveznek a Nyugat-Balkánon.

A korrupció a szervezett bűnözés kulcsfontosságú elősegítője. Ez a legtöbb esetben megvesztegetés formájában nyilvánul meg (a 2012–2017 közötti nyugat-balkáni nemzeti igazságszolgáltatási adatok alapján 91%-ban erről volt szó), de előfordul a bűnüldöző szervek kötelékében dolgozók közvetlen részvétele is a szervezett bűnözői csoportokban, a bűncselekmények elkövetésében, a helyi piacok ellenőrzésében vagy éppen a rivális bűnözői csoportok felszámolásában, továbbá az igazságszolgáltatás akadályozásában.⁴⁶

Ahogy azt az Európai Parlament 2021. októberi jelentése is kiemeli, „a korrupció és a szervezett bűnözés továbbra is komoly aggodalomra ad okot a nyugat-balkáni régióban”. Rámutat, hogy „az emberkereskedelem a szervezett bűnözéshez legnagyobb arányban kapcsolódó bűncselekmény”. Megjegyzi továbbá, hogy „a nyugat-balkáni szervezett bűnözés strukturális probléma, amely összefonódik az üzleti szférával és az állami intézményekkel, és foglyul ejti a kormányzatokat”. „[A] foglalkoztatási lehetőségek hiánya, a korrupció, a félretájékoztató, a kormányzatok korrupciós túsul ejtése, az egyenlőtlenség, a nem demokratikus rezsimek – például Oroszország és Kína – általi külföldi beavatkozás, valamint az uniós csatlakozás lassú folyamata azon tényezők közé tartoznak, amelyek sebezhetővé teszik a nyugat-balkáni társadalmakat a szervezett bűnözéssel szemben.” A jelentés meglehetősen erősen fogalmaz, amikor felhívja a figyelmet az érintett államok felelősségére: „sajnálja a szervezett bűnözés és a korrupció elleni küzdelemre, valamint a túsul ejtett kormányzat bármely elemének felszámolására irányuló valódi politikai akarat hiányát a helyi politikai elit egyes csoportjainak körében”, valamint „sajnálátát fejezi ki amiatt, hogy a nyugat-balkáni országok igazságszolgáltatása nem független és sok esetben nem teljesen működőképes”.⁴⁷

A kérdés az, hogyan lehetne érdekeltté tenni a nyugat-balkáni régió államait abban, hogy hatékonyabban lépjenek fel az embercempészés ellen, mikor maguk a bevándorlók nem akarnak a Nyugat-Balkánon maradni, csak tranzitországgként használnák ezeket az államokat, és az érintett országok sem érdekeltek abban, hogy a migránsok a területükön

⁴⁴ A Migrációkutató Intézet munkatársainak terepkutatásai alkalmával például a migránsok több tíz-, illetve összesen több mint százfős csoportjai nem egyszer a szerb rendőrökhöz közel, tudtukkal és beavatkozásuk nélkül táboroztak hazánk déli határánál.

⁴⁵ UNODC: *Measuring Organized Crime in the Western Balkans*. [online], 2020. Forrás: unodc.org [2022. 08. 10.].

⁴⁶ UNODC 2020: 11.

⁴⁷ Európai Parlament: *Jelentés a nyugat-balkáni szervezett bűnözés elleni küzdelem területén folytatott együttműködésről*. [online], 2021. 10. 29. Forrás: europarl.europa.eu [2022. 08. 10.].

maradjanak, miközben bizonyos helyi körök közvetlenül hasznot szereznek az embercsempészésből, az EU-s tagsági perspektíva pedig továbbra is távoli. A „menekültválság” mára sok szempontból a „normalitás” részévé vált a Balkánon – a menedékkérők jelenlétét nem vészhelyzetként érzékelik és kezelik, mint amilyen a 2015–2016-os tömeges bevándorlási hullám volt, inkább a félsziget földrajzi fekvésével együtt járó egyfajta strukturális elemként tekintenek rá.⁴⁸ Az az érv is felmerülhet, hogy egyes tranzitországok politikai vezetői (a Nyugat-Balkánon belül és azon kívül) kifejezetten ellenérdekeltek a migrációs nyomás teljes felszámolásában, politikai értelemben ugyanis többet profitálnak annak fennmaradásából, mivel eszközként használhatják azt. A migrációs helyzetet könnyű barmikor biztonságiasítani, ezzel szavazatokat szerezni, vagy kifelé nyomásgyakorló eszközként felhasználni, például a rá való hivatkozással plusz külső forrásokat az országba hozni.

A kibocsátó államok együttműködése szintén sok esetben hiányzik, amit jól mutat, hogy a visszaküldésekkel az EU-s államok sem állnak jól. Az Európai Számvevőszék jelentése szerint 2008 óta évente mintegy 500 ezer külföldi állampolgárt utasítottak ki az EU-ból, azonban mindössze körülbelül egyharmaduk (2019-ben 29%-uk) tért vissza önként vagy kitoloncolás eredményeként valamelyik harmadik országba, az európai kontinensen kívülről érkezők esetében pedig még alacsonyabb volt ez az arány, mindössze 20% körüli (2019-ben 19%).⁴⁹ 2021-ben 681 ezer nem uniós állampolgár tartózkodott illegálisan az EU területén.⁵⁰ A Nyugat-Balkánról sem egyszerű az illegálisan tartózkodók hazaküldése, noha ebben éppen a közelmúltban történt, ha egyelőre inkább csak szimbolikus előrelépés: Bosznia-Hercegovina 2022. július 31-én deportálta az első csoport migránst, két pakisztáni állampolgárt kereskedelmi repülőjáraton Iszlámábádba a 2020 novemberében aláírt visszafogadási egyezmény alapján. Ezzel az első nyugat-balkáni állammá vált, amely tartózkodási engedéllyel nem rendelkező bevándorlókat toloncolt ki.⁵¹

Összegzés

A tanulmány a rendelkezésre álló adatok elemzésén keresztül vizsgálta az irreguláris migrációs mozgásokat a nyugat-balkáni útvonalon. Nem szeretnénk fetisizálni a számokat, az adatok minden bizonnyal nem teljesen pontosak, illetve esetenként hiányosak. Mégis okkal feltételezhetjük, hogy a „nagy képet”, az arányokat és tendenciákat tükrözik. Az adatok alátámasztják, hogy valóban nőtt-e az irreguláris migrációs nyomás, valamint segítenek megérteni, hogy miért nagyobbak a mostani esetszámok a tavalyiaknál, továbbá azt, hogy kik és miért jönnek a migrációs hullámmal. Ezeknek az információknak

⁴⁸ Minca, Claudio– Šantić, Danica– Umek, Dragan: Managing the „Refugee Crisis” Along the Balkan Route. Field Notes from Serbia. In Menjívar, Cecilia – Ruiz, Marie – Ness, Immanuel (szerk.): *The Oxford Handbook of Migration Crises*. Oxford, Oxford University Press, 2018. 444–464.

⁴⁹ European Court of Auditors: *EU Readmission Cooperation With Third Countries: Relevant Actions Yielded Limited Results*. [online], 2021. Forrás: eca.europa.eu [2022. 08. 10.].

⁵⁰ Eurostat: *Enforcement of Immigration Legislation Statistics*. [online], 2022. 05. Forrás: ec.europa.eu/eurostat [2022. 08. 10.].

⁵¹ Kurtic, Azem: *Bosnia Departs Two Pakistani Migrants ‘as Test Case’*. [online], Balkan Insight, 2022. 08. 01. Forrás: balkaninsight.com [2022. 08. 10.].

a birtokában tudunk előrejelzéseket tenni, és ezek segítenek azonosítani a szükséges tenivalókat is.

A mostani irreguláris migrációs nyomás más, mint 2015–2016-ban volt. A történelmi analógiák mellett ugyanolyan káros az érkezők homogén egységként kezelése. A bevándorlók között nagy számban vannak jelen olyan migránsok, akik egyetlen európai országban sem lennének jogosultak nemzetközi védelemre, ellenben rendkívül erőszakosan, a határt őrzők testi épségét fenyegetve próbálnak újra és újra illegálisan átjutni az országhatárokon a nekik legszimpatikusabb nyugat-európai államba. Ezzel egy időben azonban vannak olyan sérülékeny csoportok is – noha a jelenlegi migrációs hullámban ők vannak kisebb arányban –, akik minden segítségre és akár menekültstátuszra is jogosultak lennének, azonban „elvesznek” az előbbiekkal szembeni fellépés között. Éppen ezért kettős megközelítésre lenne szükség, amit elméletben persze könnyebb mondani, mint a gyakorlatban megvalósítani. Mégis, ez az a metszet, ahol találkozik az érdekalapú, biztonsági fókuszú megközelítés az értékalapú, emberi jogokra összpontosítóval. A migránsok tartós megrekedése a Balkán térségében valószínűleg növelni fogja az agresszivitásukat, ami pedig a hatóságokét növelheti, ördögi körhöz és erősödő nemzetközi kritikákhoz vezetve.

Felhasznált irodalom

- Alagút a szerb–magyar határon – fotókkal frissítve.* [online], Rendőrség, 2020. 06. 05. Forrás: police.hu [2022. 08. 10.]
- Bandic, Darko: *Slovenia Army Starts Removing Croatia Border Razor Wire.* [online], AP News, 2022. 07. 15. Forrás: apnews.com [2022. 08. 10.]
- Bluett, Kristie: *Living in Limbo: The Impact of Greece's Safe Third Country Policy on Afghan Asylum Seekers.* [online], Just Security, 2021. 11. 10. Forrás: justsecurity.org [2022. 08. 10.]
- Bundeskriminalamt: *Lagebericht Schlepperei und Menschenhandel 2021.* [online], 2022. Forrás: bundeskriminalamt.at [2022. 08. 10.]
- Christides, Giorgos – Lüdke, Steffen: *Classified Report Reveals Full Extent of Frontex Scandal.* [online], Spiegel, 2022. 07. 29. Forrás: spiegel.de [2022. 08. 10.]
- Egyre erőszakosabbak a migránsok.* [online], 2022. 02. 17. Forrás: police.hu [2022. 08. 10.]
- Embercsempészeket ütött rajta a KR NNI.* [online], 2021. 05. 13. Forrás: police.hu [2022. 08. 10.]
- Európai Parlament: *Jelentés a nyugat-balkáni szervezett bűnözés elleni küzdelem területén folytatott együttműködésről.* [online], 2021. 10. 29. Forrás: europarl.europa.eu [2022. 08. 10.]
- European Council – Council of the European Union: *EU–Turkey Statement.* [online], 2016. 03. 18. Forrás: consilium.europa.eu [2022. 08. 10.]
- European Court of Auditors: *EU Readmission Cooperation With Third Countries: Relevant Actions Yielded Limited Results.* [online], 2021. Forrás: eca.europa.eu [2022. 08. 10.]
- Europol's European Migrant Smuggling Centre: *6th Annual Report.* [online], 2022. Forrás: europol.europa.eu [2022. 08. 10.]
- Eurostat: *Enforcement of Immigration Legislation Statistics.* [online], 2022. 05. Forrás: ec.europa.eu/eurostat [2022. 08. 10.]
- Folyamatosan növekszik a migrációs nyomás Románia határain.* [online], 2022. 02. 16. Forrás: kronikaonline.ro [2022. 08. 10.]
- Frontex: *Detections of Illegal Border-Crossings Statistics Download (updated monthly).* [online], 2022. 05. Forrás: frontex.europa.eu [2022. 08. 10.]
- Global Initiative: *Spot Prices. Analyzing Flows of People, Drugs and Money in the Western Balkans.* [online], 2021. 05. Forrás: globalinitiative.net [2022. 08. 10.]

- Greek Pushbacks Cause Migrants to Divert Route to Italy: Soylu*. [online], Daily Sabah, 2021. 10. 19. Forrás: dailysabah.com [2022. 08. 10.]
- Kassai Zsigmond: *Rétvári: A magyar börtönök lakóinak több mint tizede embercsempész*. [online], 2022. 07. 25. Forrás: 24.hu [2022. 08. 10.]
- Kovács Blanka – Párducz Árpád: *Régi probléma új köntösben? – A szerb migrációs politika*. [online], 2022. 08. 02. Forrás: migraciokutato.hu [2022. 08. 10.]
- KSH: *Magyarországra érkezett menedékkérők és a nemzetközi védelemben részesülők száma*. [online], 2022. Forrás: ksh.hu [2022. 08. 10.]
- Kurtic, Azem: *Bosnia Departs Two Pakistani Migrants 'as Test Case'*. [online], Balkan Insight, 2022. 08. 01. Forrás: balkaninsight.com [2022. 08. 10.]
- Magyar Rendőrség: *Illegális migráció alakulása – heti bontásban*. [online], 2022. Forrás: police.hu [2022. 08. 10.]
- Mınca, Claudio – Šantić, Danica – Umek, Dragan: Managing the „Refugee Crisis” Along the Balkan Route. Field Notes from Serbia. In Menjivar, Cecilia – Ruiz, Marie – Ness, Immanuel (szerk.): *The Oxford Handbook of Migration Crises*. Oxford, Oxford University Press, 2018. 444–464. Online: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190856908.013.70>
- Okoskerítés a határon*. [online], Rendőrség, 2017. 03. 08. Forrás: police.hu [2022. 08. 10.]
- Orbán: újabb kerítés épül a magyar–szerb határra*. [online], Infostart, 2016. 08. 26. Forrás: infostart.hu [2022. 08. 10.]
- Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság: *Az Általános Szabályoktól Eltérő Menedékjogi Kérelem benyújtásának feltételei a 292/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet értelmében*. [online], 2020. Forrás: oif.gov.hu [2022. 08. 10.]
- Pénzváltó Nikolett: *Az Európai Unió és Törökország 2016. márciusi migrációs nyilatkozatának négyéves mérlege*. [online], Horizont, 2020a/17. 2020. 08. 12. Forrás: migraciokutato.hu [2022. 08. 10.]
- Pénzváltó, Nikolett (2020b): *How Strong Is Turkey's Refugee Card? Lessons Learned from the Events of February–March 2020*. *Limen*, 2(2), 5–19. Forrás: academia.edu [2022. 08. 10.]
- Republic of Serbia Ministry of Foreign Affairs: *Visa Regime for Entering Serbia*. [online], é. n. Forrás: mfa.gov.rs [2022. 08. 10.]
- Republic of Türkiye Ministry of Interior: *Irregular Migration*. [online], 2022. Forrás: goc.gov.tr [2022. 08. 10.]
- Roehrs, Christine – Hossaini, Khadija: *Afghan Exodus: Migrants in Turkey Left to Fend for Themselves*. [online], Afghanistan Analysts Network, 2020. 12. 22. Forrás: afghanistan-analysts.org [2022. 08. 10.]
- UNHCR: *Syria Regional Refugee Response – Türkiye*. [online], 2022. 07. 21. Forrás: unhcr.org [2022. 08. 10.]
- Szlavkovics Rita: *Titokban megépült a föld alatti határfal egy szakasza a szerb határon*. [online], HVG, 2020. 10. 13. Forrás: hvg.hu [2022. 08. 10.]
- Tárik Meszár: *Kritikus a migrációs helyzet a magyar–szerb határon*. [online], Migrációkutató Intézet Gyorselemzések, 2022. 07. 25. Forrás: migraciokutato.hu [2022. 08. 10.]
- UNHCR: *Western Balkans – Refugees, Asylum-Seekers and Other Mixed Movements*. [online], 2021. 12. Forrás: unhcr.org [2022. 08. 10.]
- UNHCR: *Western Balkans – Refugees, Asylum-Seekers and Other People in Mixed Movements*. [online], 2022. 05. Forrás: unhcr.org [2022. 08. 10.]
- UNODC: *Measuring Organized Crime in the Western Balkans*. [online], 2020. Forrás: unodc.org [2022. 08. 10.]

Jogi források

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
1338/2022. (VII. 15.) Korm. határozat az ideiglenes biztonsági határfal kiépítésével, illetve a meglévő határkerítés megerősítésével kapcsolatos intézkedésekről

Csiki Varga Tamás¹ – Tálás Péter²

Erő és diplomácia – Az Egyesült Államok stratégiai érdekei és lehetőségei a Biden-kormányzat időszakában

Joe Biden hivatalba lépését követően már láthattuk az adminisztráció első üzeneteit³ és cselekvési elképzeléseinek előzetes körvonalazását,⁴ miközben több kérdésben Washington egyenesen lépéskényszerben volt. Az elnöki hatalom átvételekor a nemzetközi politikai és stratégiai folyamatok azonnali és határozott cselekvést kívántak a koronavírus-járvány és hatásainak kezelésében. Emellett az intézményi hatalomátadás és a szakapparátus Donald Trumptól örökölt működési nehézségei ellenére⁵ is lendületesen látott hozzá az újjászerveződő külügyi apparátus, a szövetségi kapcsolatok és multilaterális intézmények megerősítéséhez.⁶ Éppen ezért Biden elnök első személyes külföldi körútja is az európai szövetségesekre fókuszált.⁷ Elemzésünk az amerikai stratégiai érdekekből kiindulva az adminisztráció kül- és biztonságpolitikai opcióit vizsgálja meg, és az egyes kérdésekben az amerikai érdekek és az aktuális körülmények alapján egy valószínűsíthető forgatókönyvet is meghatároz. Bár értékelésünknek ez az eleme szubjektív, ezáltal kívánjuk meghaladni az adminisztráció előtt álló lehetőségeket ugyan kategorikusan – és gyakran ideológiai vagy pártpolitikai lencsén keresztül értelmező – áttekintő, ugyanakkor szakpolitikai előrejelzésként „súlytalan” elemzéseket.

Kulcsszavak: Egyesült Államok, Biden, stratégia, Európa, NATO, Trump

¹ Csiki Varga Tamás a Nemzeti Közszerzői Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Stratégiai Védelmi Kutatóintézetének tudományos főmunkatársa. E-mail: csiki.tamas@uni-nke.hu

² Tálás Péter a Nemzeti Közszerzői Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Stratégiai Védelmi Kutatóintézetének vezetője. E-mail: talas.peter@uni-nke.hu

³ The White House: *Remarks by President Biden on America's Place in the World*. [online], 2021. 02. 04. Forrás: [whitehouse.gov](https://www.whitehouse.gov) [2021. 05. 30.].

⁴ *Interim National Security Strategic Guidance 2021*. [online], 2021. 03. 03. Forrás: [whitehouse.gov](https://www.whitehouse.gov) [2021. 05. 20.].

⁵ Csiki Varga Tamás – Kripló Ádám: *Kulcspozíciók a Biden-adminisztráció kül- és biztonságpolitikai csapatában*. [online], *SVKI Nézőpontok*, 2021/1. 2021. 03. 16., 3–4. Forrás: svkk.uni-nke.hu [2021. 05. 28.].

⁶ Joe Biden bejelentését a WHO-hoz és a párizsi klímaegyezményhez való újbóli csatlakozásról, illetve az új adminisztráció első lépéseit a multilateralizmushoz való amerikai visszatérés terén határozott pozitív jelként üdvözltek a szakértők és Európa vezető politikusai is. Lásd Európai Tanács – Az Európai Unió Tanácsa: *A Tanács következtetése az Európai Unió és az Egyesült Államok közötti kapcsolatokról*. [online], 2020. 12. 07. Forrás: [consilium.europa.eu](https://www.consilium.europa.eu) [2021. 05. 20.]; Zaręba, Szymon: *Return to Multilateralism: The Biden Administration and the UN System*. [online], 2020. 12. 21. Forrás: [pism.pl](https://www.pism.pl) [2020. 05. 20.]; Kazmi, Mobasher: *Biden Presidency Signals a Return to Economic Multilateralism and Renewed Ties with China*. [online], *The Asian Banker*, 2021. 01. 07. Forrás: theasianbanker.com [2021. 05. 20.]; *Chancellor Merkel Welcomes More Multilateralism under Biden*. [online], *Deutsche Welle*, 2021. 01. 25. Forrás: [dw.com](https://www.dw.com) [2021. 05. 20.]; *Joe Biden Commits to NATO, EU Ties in Call with France's Macron*. [online], *Deutsche Welle*, 2021. 01. 24. Forrás: [dw.com](https://www.dw.com) [2021. 05. 20.].

⁷ A témáról bővebben lásd Csiki Varga Tamás – Tálás Péter: *Stratégiai szolidaritástól egy új „transzatlanti alkuig”? – Joe Biden európai körútjának mérlege*. [online], *SVKI Elemzések*, 2021/12. 2021. 07. 15. Forrás: svkk.uni-nke.hu [2021. 07. 15.].

Power and Diplomacy – U.S. Strategic Interests and Opportunities in the Biden Administration

We have already witnessed the first messages and the preliminary contours of planned action since Joe Biden took office, while in some regards Washington was under direct pressure to act. When taking over presidential power, international politics and strategic processes required immediate and decisive action to tackle the effects of the coronavirus pandemic. Moreover, Biden started to reforge allied relations and multilateral institutions despite the difficulties inherited from the Trump administration regarding the shortcomings of the professional administration apparatus and the transfer of power. Having these aims in mind, the first personal foreign trip of the president took him to European allies. This analysis examines the foreign and security policy options of the Biden administration based on U.S. strategic interests, also identifying a likely scenario regarding individual issues, taking the current circumstances into consideration. Even though this aspect of our analysis will be subjective, thus we deem to offer an analysis that goes beyond those “weightless” analyses that only provide an – ideologically or politically motivated – overview of the administration’s options.

Keywords: *United States, Biden, strategy, Europe, NATO, Trump*

Bevezetés

A komoly kritikákat kiváltó⁸ trumpi tranzakcionista külpolitikai gyakorlattal⁹ való szakítás jegyében a klasszikus diplomácia hagyományaihoz visszanyúlva az elmúlt hónapok során a Biden-adminisztráció valamilyen formában minden szövetségesével és ellenfelével felvette a kapcsolatot – egyeseket (így általában az európai és kelet-ázsiai szövetségeseket) ez megnyugtatott, másokat (Szaúd-Arábiát, Törökországot) inkább nyugtalanított, míg kihívóival (Kínával és Oroszországgal) a kapcsolatok konfliktusos folytatását, egyes közös érdekek mentén az együttműködés lehetőségét rögzítették. Joe Biden visszatérése az értékalapú külpolitikához az új adminisztráció nyelvezetében, szóhasználatában és kommunikációjában gyorsan és egyértelműen érzékelhetővé vált.¹⁰

Mégis, ha a bideni kül- és biztonságpolitika új elemeit kívánjuk számba venni, annyi bizonyosnak látszik, hogy ez a politika nem a trumpi külpolitika teljes visszájára fordítását jelenti majd, de nem is egyfajta visszatérést az Obama-adminisztráció külpolitikájához,

⁸ Hadar, Leon: *The Limits of Trump’s Transactional Foreign Policy*. [online], The National Interest, 2017. 01. 02. Forrás: nationalinterest.org [2021. 01. 26.]; Zenko, Micah – Lissner, Rebecca: *Trump Is Going to Regret Not Having a Grand Strategy*. [online], Foreign Policy Magazine, 2017. 01. 13. Forrás: foreignpolicy.com [2021. 01. 26.]; Rubin, Jennifer: *Why Transactional Foreign Policy is Destined to Fail*. [online], The Washington Post, 2018. 10. 19. Forrás: washingtonpost.com [2021. 01. 26.]; Sinkkonen, Ville: *Contextualizing the „Trump Doctrine” – Realism, Transactionalism and the Civilizational Agenda*. [online], FIIA Analysis, 2018. 11. Forrás: fia.fi [2021. 01. 26.]; Daghrrir, Wassim: *Trump’s Foreign Policy Doctrine of Uncertainty*. [online], E-International Relations, 2020. 06. 29. Forrás: e-ir.info [2021. 01. 26.].

⁹ Solomon, Steven Davidoff – Zaring, David: *Transactional Administration*. [online], *The Georgetown Law Journal*, 106(4), 1097–1138. 2018. 07. 26. Forrás: law.georgetown.edu [2021. 05. 20.].

¹⁰ Doehler, Austin: *Great Power Competition Is Too Narrow a Frame*. [online], Defense One, 2020. 12. 06. Forrás: defenseone.com [2021. 05. 20.].

hanem a megváltozott nemzetközi viszonyokkal számolva az amerikai nagystratégia¹¹ igazítását eredményezi. Bár sokan úgy vélik, az egykori alelnök elnöksége szellemiségében és gyakorlatában az Obama-adminisztráció külpolitikájának olyan folytatása lesz, amely ismét a humán biztonságot, a társadalmi igazságosságot és progresszív politikai ideológiát célzó „etikus külpolitika” szolgálatába állított puha hatalmi eszközöket és multilaterális diplomáciát jelent, a reálpolitika feladásával és a hatalmi politika kemény eszközeitől való eltávolodással, mi nem osztjuk ezt a véleményt. A bideni külpolitikát nem tekintjük idealistának, amely a liberális internacionalizmus Obama-féle verziójához való visszatérést jelenti, csupán a liberális nemzetközi rend „hagyományos” működési mechanizmusain alapulnak, aminek keretében a demokratikus/emberi jogi kérdések hangsúlyosabbak, mint az elmúlt négy évben, de „nem ejtik túsul” az amerikai stratégiai érdekek megvalósítását. Ugyancsak nem gondoljuk, hogy Biden elnök játssza majd a „jó zsarú” szerepét a nemzetközi politikában a „rossz zsarú” (Trump) után.

Az elnökségének első hónapjaiban tapasztaltak alapján Biden elnök ugyanis arra a – Donald Trump előtt közkeletű és általánosan elismert – felismerésre épít, hogy még a legerősebb szereplő is eredményesebb külpolitikát folytathat a nemzetközi rendszerben szövetségeseire támaszkodva és a terheket megosztva, mint egyedül. Ezt a visszatérő felismerést azok a globális nagyságrendű kihívások táplálják, amelyekre csak nemzetközi együttműködésben lehet válaszokat adni: a koronavírus-járvány egészségügyi és gazdasági hatásainak kezelése, az éghajlatváltozás következményei, valamint a technológiai forradalom és több proliferációs kihívás. Az új adminisztráció ennek megfelelően hirdetett fokozottabb globális felelősségvállalást az Egyesült Államok számára is fontos területeken. Ennek egyértelmű jele Washington visszalépése a párizsi klímaegyezménybe,¹² illetve a multilateralizmushoz¹³ és a klasszikus diplomáciához¹⁴ való már említett visszatérés.

A poszthegeemoniális világrend¹⁵ ugyanis alapvetően átalakította és átalakítja az Egyesült Államok kül- és biztonságpolitikai magatartását, tartósan megváltoztatja a világpolitika szereplőinek és eseményeinek helyiértékét. Ezért a washingtoni kül- és biztonságpolitikára az Egyesült Államok stratégiai érdekeinek és „nagy

¹¹ „Nagystratégia” (*grand strategy*) alatt egy ország azon tartós érdekeit értjük, amelyek célt és irányt adnak az adott ország világgal való együttműködésének. Vö. Brands, Hal (2019): *Amerika nagystratégiája a Trump-korszakban*. Budapest: Pallas Athéné. 8.

¹² Gold, Russel – Bender, Ruth – Landers, Peter: *President Biden Quickly Rejoined Paris Climate Accord. Meeting the Emissions Goals Will Be Harder*. [online], The Wall Street Journal, 2021. 01. 21. Forrás: wsj.com [2021. 05. 20.].

¹³ Ennek kapcsán az Egyesült Államoknak a WHO-hoz való ismételt csatlakozását említhetjük, illetve a szakértőknek azt a várakozását, hogy az új adminisztráció határozottabb politikát folytat majd a WTO-reformokkal kapcsolatban. Vö. Willems, Cleto: *Revitalizing the WTO under a Biden Administration*. [online], WITA, 2021. 01. 12. Forrás: wita.org [2021. 05. 20.]; Bown, Chad P.: *To Build Back Better, Biden Needs to Fix Trade. Trump Has Left a Ticking Time Bomb at the WTO*. [online], Foreign Affairs, 2021. 01. 21. Forrás: foreignaffairs.com [2021. 05. 20.].

¹⁴ Walton, David – Daisuke, Akimoto: *Biden's Comfortable Style of Diplomacy will be Welcome for Japan*. [online], The Interpreter, 2020. 11. 06. Forrás: lowyinstitute.org [2021. 05. 20.]; *What American Diplomacy Will Look Like Under Biden*. [online], NPR, 2020. 11. 08. Forrás: npr.org [2021. 05. 20.]; Moules, James: *Biden to Pursue 'Traditional Diplomacy' with North Korea – and a Different Agenda to Trump*. [online], Redaction Politics, 2020. 11. 28. Forrás: redactionpolitics.com [2021. 05. 20.]; *Biden Signals Return to Traditional Foreign Policy With State Department Picks*. [online], Spectrum News 1, 2021. 01. 16. Forrás: spectrumnews1.com [2021. 05. 20.].

¹⁵ Lásd Tálás Péter (2021): A poszthegeemoniális nemzetközi hatalmi rendről. In Kajtár Gábor – Sonnevend Pál (szerk.): *A nemzetközi jog, az uniós jog és a nemzetközi kapcsolatok szerepe a 21. században. Tanulmányok Valki László tiszteletére*. Budapest: ELTE Eötvös. 841–854.

stratégiájának” – reálpolitikai és geostratégiai törekvéseinek – lesz alapvető és döntő befolyása Joe Biden elnöksége alatt is, s nem – miként azt sokan vélik – az elnök személyiségének, az új adminisztráció politikai stílusának, még kevésbé pedig az előzetes szövetségi elvárásoknak. A 2020-as évek reálpolitikai és geostratégiai törekvéseinek központi eleme az lesz, hogy három évtized lényegében megkérdőjelezhetetlen amerikai katonai-gazdasági elsőségét követően a kiéleződő nagyhatalmi versengésben képes-e, és ha igen, hogyan tudja az Egyesült Államok megőrizni, visszaszerezni vezető szerepét? Amennyiben pedig erre nem képes, milyen eszközökkel tudja ellensúlyozni a nemzetközi rendszer átalakulásában relatív pozícióvesztését?

Nem véletlen, hogy az intézményi kapacitások szereplőspecifikus megerősítése mellett megkezdődött a hatalmi képességek értékelésének reális alapokra helyezése – a kibér-, űr- és modern katonai képességek és ezek alkalmazása terén –, valamint az amerikai katonai erők nemzetközi állomásoztatásának és szerepvállalásának (*force posture*) felülvizsgálata is, aminek eredménye nyáron várható és ugyancsak alátámaszthatja elemzésünk feltételezéseit az amerikai globális jelenlét súlypontjaival kapcsolatban.

Az első számú szövetség: a transzatlanti szövetség és az európai kapcsolatok változó helyiértéke

Javuló politikai kapcsolatok, csökkenő stratégiai fontosság. Az európai vezető NATO-tagállamok az új amerikai elnöktől és adminisztrációjától mindenekelőtt a transzatlanti szövetség belső kohéziójának megerősítését várták, amire Joe Biden már választási kampánya során határozott ígéretet tett,¹⁶ és mint azt az elmúlt fél évben láthattuk, amerikai részről előzékenyen teljesített is. Fontos azonban világosan látnunk, hogy a NATO és Európa jelentősége az amerikai nagystratégiában a bipoláris világrend megszűnése óta fokozatosan és folyamatosan csökken, s ezt a folyamatot Washington Kína és Ázsia felé fordulása az utóbbi évtizedben csak felgyorsította és látványosabbá tette.¹⁷

Érthető okokból a Biden-adminisztráció politikai szempontból erősíteni kívánja elsődleges szövetségi rendszerének, az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének multilaterális konzultációs és koordinációs fórum szerepét. Ebben a Kínával és Oroszországgal szembeni politikai egység demonstrálása, az európai önálló katonai képességfejlesztés fokozása és bizonyos mértékű – amerikai szempontból minél nagyobb – gazdasági-technológiai távolságtartás jelenti azt a „minimumkövetelményt”, amelyek teljesülése

¹⁶ Biden, Joseph R.: *Why America Must Lead Again. Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump*. [online], Foreign Affairs, 2020. 01. 23. Forrás: [foreignaffairs.com](https://www.foreignaffairs.com) [2021. 07. 10.].

¹⁷ Csiki Tamás – Molnár Ferenc – Varga Gergely (2012): *Az Egyesült Államok védelmi stratégiai irányváltásának háttere, elemei, valamint hatásai Európára és Magyarországra. Nemzet és Biztonság*, 5(4), 96–110; Varga Gergely: *Külpolitikai várakozások Barack Obama második elnöki ciklusa előtt*. [online], *SVKK Elemzések*, 2013/2. Forrás: svkk.uni-nke.hu [2021. 07. 10.]; Etl Alex: *Az Egyesült Államok európai katonai jelenlétének alakulása az Ázsia felé fordulás tükrében*. [online], *SVKK Elemzések*, 2015/13. Forrás: svkk.uni-nke.hu [2021. 07. 10.]; Csiki Tamás et al.: *Stratégiai töréspontok Donald Trump és az európai szövetségek kapcsolatában*. [online], *SVKK Elemzések*, 2017/6. 2017. 03. 14. Forrás: svkk.uni-nke.hu [2021. 07. 10.]; Csiki Varga Tamás: *A Trump-stratégia nyomában – A 2017-es amerikai Nemzeti Biztonsági Stratégia értékelése*. [online], *SVKK Elemzések*, 2018/4. 2018. 01. 23. Forrás: svkk.uni-nke.hu [2021. 07. 10.]; Csiki Varga Tamás – Pércsi Dávid: *Az amerikai globális katonai jelenlét hangsúlyeltolódása a 2010-es évtizedben*. [online], *SVKK Elemzések*, 2021/3. 2021. 01. 26. Forrás: svkk.uni-nke.hu [2021. 07. 10.].

esetén a transzatlanti kapcsolat érdemben megújítható és funkcionálissá tehető a 2020-as, 2030-as évtizedekre. Emellett, miután a multilaterális keretek látványosabb, diplomáciai-politikai felrázása és harmonizálása az elnökség első felében megtörtént, a szövetségi kapcsolatok „finomhangolása” keretében Joe Biden a következő hónapokban várhatóan elődjénél jóval erőteljesebben hangsúlyozza majd a NATO-nak mint a demokratikus államok szövetségének a jellegét. Nem csupán a NATO-val szemben álló autoriter rendszerekkel (például Oroszországgal és Kínával) szemben, de valószínűleg az olyan NATO-tagországok irányában is, amelyekkel kapcsolatban Washington értékalapú kritikát kíván megfogalmazni.¹⁸

Ez utóbbiban azonban Biden csak akkor lehet és lesz eredményes, ha Washingtonnak sikerül meggyőznie európai szövetségeseit az olyan amerikai érdekek melletti elköteleződésről, mint a fokozottabb katonai szerepvállalás (és az amerikaiak tehermentesítése) Európa biztonságának fenntartásában, a NATO keleti szárnyának erősítésében, az orosz hatalmi ambíciók korlátozásában, az Európát körülölelő térségek (elsősorban Észak-Afrika és a Közel-Kelet) konfliktusainak kezelésében, illetve a Kínával szembeni gazdasági összeczárásban. Figyelembe véve az európai NATO-tagállamok képességeit és stratégiai nézetkülönbségeit; azt, hogy több – elsősorban nyugat-európai – tagállam deklaráltan kimondta, hogy nem célja a védelmi kiadások NATO által elvárt 2%-os GDP-arány elérése; tekintettel továbbá az Oroszországhoz és Kínához fűződő kapcsolataik hasznosságáról vallott eltérő percepciójukra; s nem utolsósorban az Európai Unió és az Egyesült Államok közötti gazdasági érdekkülönbségekre és vitákra (ti. hogy kölcsönösen egyre inkább vetélytársként, konkurenciaként tekintenek egymásra)¹⁹ – a feladat megoldása nem ígérkezik egyszerűnek még akkor sem, ha történtek gesztusértékű lépések a harmonizálás felé való elmozdulásra Biden júniusi európai találkozója során. Annál is kevésbé, mert a Trump-elnökség hatására Európa véleménye Amerikáról és viszonya az Egyesült Államokhoz nagy változáson ment keresztül az elmúlt években, s az európai közvélemény attitűdjét korábban nem látott jellemzőként az egyre inkább növekvő távolságtartást jellemzi.²⁰

Csökkenő amerikai katonai jelenlét, az európai katonai képességfejlesztés és szerepvállalás támogatása. Európa helyiértékének csökkenését jól érzékelteti az Egyesült Államok európai katonai jelenlétének változása az elmúlt három évtizedben: az Európában állomásozó amerikai erők létszáma ugyanis a hidegháború vége óta folyamatosan csökkent (az 1991-es 259 ezerről 63 200 főre csökkent 2013-ig), s ezt a trendet csupán Oroszország 2010-es években újjáéledő nagyhatalmi ambíciói és katonai akciói (2014 – Ukrajna,

¹⁸ Joe Biden: *Erdogan is an Autocrat and Must be Defeated*. [online], Massis Post, 2020. 08. 15. Forrás: massispost.com [2021. 07. 10.]; Benjamin, Daniel: *Biden Wants to Boost Democracy. He Should Shelve the Summit and Look to Europe*. [online], Politico, 2021. 01. 05. Forrás: politico.com [2021. 07. 10.]; Jóźwiak, Veronika: *Perspektywy stosunków USA–Węgry za administracji Bidena*. [online], PISM, 2021. 02. 01. Forrás: pism.pl [2021. 07. 10.].

¹⁹ Csiki Varga Tamás (2019): *Az európai védelmi kiadások két olvasata. Nemzet és Biztonság*, 12(3), 77; Csiki Varga Tamás – Felméry Zoltán: *A védelmi kiadások globális és regionális trendjei I.* [online], SVKI Elemzések, 2020/16, 17–22. 2020. 05. 18. Forrás: svkk.uni-nke.hu [2021. 07. 10.]; Etl Alex – Csiki Varga Tamás: *A Németországban állomásozó amerikai katonai jelenlét csökkentéséről*. [online], SVKI Elemzések, 2020/19. 2020. 06. 23. Forrás: svkk.uni-nke.hu [2021. 07. 12.].

²⁰ Krastev, Ivan – Leonard, Mark: *The Crisis of American Power: How Europeans See Biden's America*. [online], ECFR, 2021. január. Forrás: ecfre.eu [2021. 07. 10.].

2015 – Szíria) törték meg némileg (2019-ben 66 332 amerikai katona állomásozott a kontinensen).²¹ Ez utóbbira, vagyis a létszám átmeneti növelésére – paradox módon –, éppen Donald Trump elnöksége alatt került sor (a rotációs előretolt jelenlét keretében), aki 2020 nyarán a Németországban állomásozó amerikai katonai jelenlét csökkentésének tervével okozott komoly kritikákat kiváltó meglepetést nem egy európai NATO-tagállamban.²² Ismételten jelzésértékkel, a stratégiai kapcsolat felülvizsgálatának keretében Biden elnök e kivonási és átcsoportosítási tervek végrehajtását leállította és – várva az európai, különösképpen német reakciókra – az amerikai nagystratégiai érdekek alapján felülvizsgálja az amerikai erők szükséges és elégséges jelenlétét Európában. (Amennyiben azonban Európa nem mutat kellő együttműködést és erőfeszítést, nincs kétségünk afelől, hogy az amerikai kompromisszumkészség is csökkenhet.)²³

Ezért leginkább arra számíthatunk, hogy a viszonyrendszer általános stabilizálását követően a Biden-adminisztráció – fenntartva az európai rotációs amerikai jelenlétet (esetleg némileg csökkentve ennek mértékét), és akár folytatva a németországi amerikai erők néhány egységének áttelepítését a NATO keleti szárnyának államaiba (például nagy hatótávolságú tüzérségi és légvédelmi egységeket Lengyelországba) – elsősorban az európai NATO-tagországok, köztük mindenekelőtt Németország fokozottabb szerepvállalását kísérli meg elérni a szövetség keleti szárnyának védelmében.²⁴ Emellett támogatni fog minden olyan kezdeményezést, amely a közös európai képességfejlesztést célozza, köztük formálisan és kommunikációjában akár az európai stratégiai autonómia keretében megvalósítani tervezettek is, ha azok Európa fokozottabb nemzetközi szerepvállalását szolgálják.²⁵ Ez utóbbiakat persze valószínűleg megkísérli a transzatlanti szövetséghez kapcsolni, például olyan kezdeményezések felkarolásával, mint a szövetség védelmi célkitűzéseit és kritikus képességihiányait (nehéz katonai járművek, 5G-technológia stb.) finanszírozó „közös NATO Bank” ötlete.²⁶ Ennek támogatása nemcsak az európai NATO-tagállamok Kínáról való puha leválasztásának esélye miatt vonzó Washington számára (5G-technológia), de azért is, mert segítségével az amerikai hadiipart is kedvezőbb helyzetbe hozhatná az európai képességfejlesztésben.

Az érdekalapú politizálás tartósnak mutatkozó területei. Az Egyesült Államok és az Európai Unió gazdasága teszi ki a világgazdaság felét; bilaterális kereskedelmi kapcsolatuk volumene a legnagyobb a világon, s ez ugyan 2014 óta stagnál, de értéke nagyságrendileg évente így is eléri az 1200 milliárd dollárt; a kölcsönös stock tőkeberuházások értéke pedig megközelíti az egybillió dollárt.²⁷ Vagyis mind Washington, mind Brüsszel szempontjából stratégiai jelentőségű, a kereskedelmi és gazdasági ellentéteket és vitákat

²¹ Csiki Varga – Pércsi 2021.

²² Etl – Csiki Varga 2020.

²³ Lásd Csiki Varga – Tólas 2021.

²⁴ *Polityka zagraniczna Bidena cz. I. – Chiny-USA, polityka bezpieczeństwa.* [online], Podcast OSW, 2020. 11. Forrás: open.spotify.com [2021. 07. 10.].

²⁵ *America and the World 2021 – Opinion Daniel Fried, American Diplomat, Former United States Ambassador to Poland.* [online], PISM, 2021. 01. 18. Forrás: pism.pl [2021. 07. 10.].

²⁶ Bergmann, Max – Cicarelli, Siena: *NATO's Financing Gap. Why NATO Should Create Its Own Bank.* [online], Center for American Progress, 2021. 01. 23. Forrás: americanprogress.org [2021. 07. 10.].

²⁷ Kálmán Klaudia – Varga Gergely: *Az Egyesült Államok külgazdasági kapcsolatai.* [online], KKI Elemzések, E-2019/06, 10. 2019. 01. 28. Forrás: kki.hu [2021. 07. 10.].

túlélő kapcsolatról van szó. Pedig ez utóbbiakból is van bőven: jóllehet egymás legfontosabb kereskedelmi partnerei, de az elmúlt években ebből az Európai Unió profitált jóval erősebben;²⁸ a kereskedelem területén a legjelentősebb problémát az autóiipar szabályozása okozza,²⁹ de a mezőgazdasági termékpiacon szabályozása is, ahol az EU erősen védi piacait, különösen a génmódosított amerikai élelmiszerektől.

A kapcsolat stabilizálásának időszakában e téren is láthattunk amerikai „gesztusokat” Európa felé, így például az Északi Áramlat 2 ügyében³⁰ Washington megszüntetett néhány (bármikor visszaállítható) szankciót májusban,³¹ hogy ezzel a német gazdasági és politikai elitet nagyobb együttműködésre hangolja a júniusi csúcstalálkozó-sorozat előtt. Az is igaz, hogy a Trump-elnökséghez képest pozitív változásra számíthatunk a Biden-adminisztráció politikálási és kommunikációs stílusváltása nyomán a vitás kérdésekben. Ugyanakkor afelől nincs kétségünk, hogy az Északi Áramlat 2 Washington szemében stratégiai sebezhetőség, és a Biden-adminisztráció a(z) – feltételezhetően az őszi választások után felálló, esélyesen a zöldeket is magában foglaló – új német kormánykoalícióval kialakítható, a földgázvezeték szerepét csökkentő megállapodás lehetőségére vár. Hasonlóképpen, az EU irányába tett gesztusértékű, tapogatózó lépések – mint az Airbus-Boeing vita feloldására mutató javaslat³² – pozitív előjelek, azonban a gyakorlati megoldások, az együttműködési és megegyezési szándék csak a következő hónapokban nyerhet valódi bizonyítást. Amennyiben erre az európai felek – akár az EU, akár Berlin vagy más szereplők – nem lesznek nyitottak, akár már 2020 után is változhat az amerikai szándék az együttműködés mértékét illetően, ami mindkét félnek pozícióvesztést jelentene.

Az első számú kihívás: Kína feltartóztatása

Mindkét részről felvállalt strukturális rivalizálás. A felemelkedő Kína kihívása – amelyre stratégiai értelemben az Egyesült Államok Barack Obama elnöksége alatt reagált először („pivot to Asia/rebalancing”), s amely az elmúlt évek során egy többdimenziójú (katonai, technológiai, gazdasági, pénzügyi és ideológiai téren is megmutatkozó) kihívássá szélesedett – Donald Trump elnöksége alatt vált az amerikai kül- és biztonságpolitika legfontosabb viszonyítási pontjává. Megjelent már a 2017. decemberi Nemzeti Biztonsági Stratégiában³³ és a 2018. februári Nemzeti Védelmi Stratégiában is, ahol a fennálló nemzetközi rendet megváltoztatni kívánó „revizionista hatalomként” azonosították Kínát

²⁸ Zsoldos Ákos: *Kereskedelmi háborúba keveredhetünk mi is, ha Trumpot újraválasztják*. [online], Portfolio, 2020. 09. 29. Forrás: portfolio.hu [2021. 07. 10.].

²⁹ Tény, hogy az Egyesült Államok esetén 2,5%-os vám terheli az autóbehozatalt, míg ez Európában a kisebb autók esetén 10, a nagyobbak esetén 25%, ami aránytalan szabályozási különbségeket jelent, és ezt az amerikai fél erőteljesen sérelmezi.

³⁰ Rónay Tamás: *Egyre nagyobb a vita az Északi Áramlat 2 gázvezeték építése körül*. [online], Népszava, 2021. 02. 04. Forrás: nepzava.hu [2021. 07. 10.].

³¹ *Nord Stream 2: Biden Waives US Sanctions on Russian Pipeline*. [online], BBC News, 2021. 05. 20. Forrás: bbc.com [2021. 07. 10.].

³² Brunsden, Jim et al.: *EU and US End Airbus-Boeing Trade Dispute after 17 Years*. [online], Financial Times, 2021. 06. 15. Forrás: ft.com [2021. 07. 10.].

³³ *National Security Strategy of the United States of America*. [online], The White House, Washington D.C., 2017. 12. Forrás: trumpwhitehouse.archives.gov [2021. 07. 10.]; Bővebben lásd Csiki Varga 2018: 12–13.

(Oroszországgal együtt).³⁴ Ez a szervező- és rendezőelv az amerikai biztonságpolitika minden területére hatással volt a Trump-elnökség alatt, s hatással lesz Joe Biden alatt is.³⁵ Az új elnököt és adminisztrációját az amerikai Kína-politikában sem az amerikai belpolitikai erőviszonyok, sem Peking politikája nem kényszeríti komoly változtatásokra: a más területeken megosztott amerikai közvélemény szinte teljes egyetértésben szükségesnek ítéli Kína feltartóztatását,³⁶ a Kínai Kommunista Párt Központi Bizottsága (KKP KB) 2020. októberi, ötödik plénumának határozataiból pedig az is világosan kiderül, hogy a pekingi vezetés is pontosan tisztában van a két hatalom strukturális rivalizálásának tartós és fennmaradó konfliktusaival, fel kíván készülni ezekre,³⁷ s nem vár lényeges javulást Joe Biden elnöksége alatt az amerikai–kínai viszonyban.³⁸ Nem ígért ilyet Biden sem, hiszen azt már megválasztását követően világossá tette, hogy nem fogja azonnal felmondani a Kínával megkötött kereskedelmi egyezményt (*Phase One*), miként nem számolja fel a 25%-os büntetővámot sem, amelyet a Trump-adminisztráció vetett ki az Egyesült Államokba irányuló kínai export közel felére.³⁹ Ezt a feszült hangulatot és konfrontatív hozzáállást bizonyította a felek első hivatalos, magas szintű találkozója Anchorage-ben márciusban.⁴⁰

Változatlan célok, részben eltérő módszerekkel és eszközökkel. Mindezek azt üzenik, hogy a bideni Kína-politika legfeljebb stílusában, módszereiben és eszközeiben különbözik majd a trumpitól. Az új elnök várhatóan Donald Trumpnál differenciáltabb, célirányosabb és szofisztikáltabb politikát követ majd Pekinggel szemben. Ezt jelzi például, hogy az elnök a korábbi kormány kereskedelmi háborúját többször bíráló Janet Yellent választotta pénzügyminiszterének,⁴¹ s valószínűleg megpróbál egy szélesebb nemzetközi

³⁴ *Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America. Sharpening the American Military's Competitive Edge.* [online], Department of Defense, Washington D.C., 2018. 02. Forrás: dod.defense.gov [2021. 07. 10.].

³⁵ Zelleke, Andy: *6 Suggestions for Biden's China Policy.* [online], The Diplomat, 2021. 01. 05. Forrás: thediplomat.com [2021. 07. 10.]; Mohan, C. Raja: *A New Pivot to Asia.* [online], Foreign Policy, 2021. 01. 15. Forrás: foreignpolicy.com [2021. 07. 10.]; Coy, Peter: *How President Biden Can Fix Trump's 'Failed' China Policy.* [online], Bloomberg, 2021. 01. 21. Forrás: bloomberg.com [2021. 07. 10.].

³⁶ Laura Silver – Devlin, Kat – Huang, Christine: *Republicans See China More Negatively than Democrats, Even as Criticism Rises in Both Parties.* [online], Pew Research Center, 2020. 07. 30. Forrás: pewresearch.org [2021. 07. 10.]; *Fitch Solutions: Hiába lesz elnök Joe Biden, az új hidegháború szinte elkerülhetetlen.* [online], Portfolio, 2020. 11. 27. Forrás: portfolio.hu [2021. 07. 10.]; Mészáros R. Tamás: *Trump megy, a kereskedelmi feszültségek maradnak.* [online], G7, 2020. 12. 18. Forrás: g7.hu [2021. 07. 10.]; Káncz Csaba: *Joe Biden új, merész Kína-politikája.* [online], Privátbankár, 2021. 01. 15. Forrás: privatbankar.hu [2021. 07. 10.].

³⁷ Többek között például korábban nem alkalmazott ellenszankciókkal. Fishman, Edward – Feng, Ashley: *Beijing's Warning Shot to Biden.* [online] Defense One, 2021. 01. 28. Forrás: defenseone.com [2021. 07. 10.].

³⁸ *Factbox: Key Details from Fifth Plenum of China's Communist Party.* [online], Reuters, 2020. 10. 29. Forrás: reuters.com [2021. 07. 10.]; Jude Blanchette – Scott Kennedy: *China's Fifth Plenum: Reading the Initial Tea Leaves,* [online], 2020. 10. 30. Forrás: csis.org [2021. 07. 10.].

³⁹ *Biden Says Will Not Kill Phase 1 Trade Deal with China Immediately: NYT.* [online], Reuters, 2020. 12. 02. Forrás: reuters.com [2021. 07. 10.].

⁴⁰ *US and China Trade Angry Words At High-Level Alaska Talks.* [online], BBC News, 2021. 03. 19. Forrás: bbc.com [2021. 07. 10.].

⁴¹ Kapadia, Reshma: *Janet Yellen on Trump, the Next Recession, and the Trade War With China,* [online], Barron's, 2020. 12. 02. Forrás: barrons.com [2021. 07. 10.].

koalíciót kialakítani Kína többdimenziójú feltartóztatása érdekében.⁴² A kereskedelmi háború és gazdasági rivalizálás terén a Pekinggel szembeni fellépés nemzetközi kiszélesítését sokan a Trump-adminisztráció által elvetett *Transz-csendes-óceániai Partnerségi egyezmény (TPP)* helyébe lépő *Átfogó és progresszív megállapodás a csendes-óceáni térség partnerségéről (CPTP)* nevű szabadkereskedelmi megállapodás tárgyalásainak amerikai újrakezdésétől várják.⁴³ Feltétlenül említést érdemelnek a kínai terjeszkedés korlátozásának és visszaszorításának amerikai céljai az új, kulcsfontosságú technológiák területén is, illetve a kínai technológiai előny ledolgozása terén, amelyet a Trump-adminisztráció – az amerikai nemzetbiztonsági érdekekre hivatkozva – a kínai technológiai cégekkel (például a Huawei-jel, ByteDance-szel) való kereskedelem korlátozásával kívánt elérni.⁴⁴ Az új adminisztráció ezeket sem szüntette meg,⁴⁵ egyidejűleg pedig igyekszik új frontokat nyitni olyan területeken, ahol az amerikai és szövetséges államok technológiai vállalatai még komparatív előnyt élveznek, mint például a chipgyártásban.⁴⁶ Mivel az amerikai szakértők és a politikai elit jelentős része szerint a kínai cégek vártnál gyorsabb növekedési üteme, illetve így szerzett előnye szorosan kötődik e cégek fejlett országokkal fenntartott kapcsolataihoz (ti. szerintük ezeken keresztül jutottak a legmodernebb technológiához és know-how-hoz), a kínai technológiai terjeszkedés korlátozásához, így kiemelten a techcégek felvásárlásának akadályozásához a Biden-adminisztráció is meg kívánja nyerni az Egyesült Államok ázsiai és európai szövetségeseit.⁴⁷

Regionális feltartóztatás, katonai elrettentés és erődemonstráció. Geopolitikai és biztonsági szempontból Washington hagyományos ázsiai–csendes-óceániai szövetségesei mellett (Japán és Ausztrália) a továbbiakban Indiát is erőteljesebben próbálja bevonni⁴⁸ a Kínával szembeni koalícióba az úgynevezett Quad, a Négyoldalú biztonságpolitikai párbeszéd (*Quadrilateral Security Dialogue*, QSD) kereteit felhasználva, mint azt

⁴² Davis, Bob – Wei, Lingling: *Biden Plans to Build a Grand Alliance to Counter China. It Won't Be Easy.* [online], The Wall Street Journal, 2021. 01. 06. Forrás: wsj.com [2021. 07. 10.].

⁴³ Tan, Weizhen: *It's A 'Hard Sell' If Biden Administration Wants To Rejoin Massive Trans-Pacific Trade Deal, Says Analyst.* [online], CNBC, 2021. 01. 11. Forrás: cnbc.com [2021. 07. 10.]; Freeman, Kyle: *What Will a Biden Administration Mean for Asia Trade Policy in 2021?* [online], China Briefing, 2021. 01. 25. Forrás: china-briefing.com [2021. 07. 10.]; Portfolio 2020.

⁴⁴ Koi Tamás: *Nem ér véget a kínai cégek vesszőfutása Biden megválasztásával.* [online], HWSW, 2020. 11. 09. Forrás: hsw.hu [2021. 07. 10.].

⁴⁵ Martin, Eric: *Biden Commerce Pick Sees 'No Reason' to Lift Huawei Curbs.* [online], Bloomberg, 2021. 02. 04. Forrás: bloomberg.com [2021. 07. 10.].

⁴⁶ Miller, Chris: *Biden Opens Sneaky New Front in Trade War against China.* [online], Foreign Policy, 2021. 06. 22. Forrás: foreignpolicy.com [2021. 07. 10.].

⁴⁷ Cerulus, Laurens – Hendl, John – Blatchford, Andy: *How Biden Could Galvanize the World Against Huawei.* [online], Politico, 2020. 12. 02. Forrás: politico.eu [2021. 07. 10.]; *Joe Biden Administration Vows to Protect US Telecom Network From Huawei Security Threat.* [online], Gadgets 360, 2021. 01. 28. Forrás: gadgets.ndtv.com [2021. 07. 10.].

⁴⁸ E téren azonban korántsem garantált a siker, ugyanis az indiai nagy stratégia a „multipoláris Ázsiát” és „multipoláris világot” tekinti a stabilitás kulcsának, nem az amerikai regionális hegemóniát Kelet-Ázsiában. Így Washington egyelőre „csalogatja” az ugyancsak regionális nagyhatalom Új-Delhit, előtérbe helyezve a kínai–indiai határvitákat és érdek-konfliktusokat, amelyekben természetesen Indiát támogatná a jövőben. Saalman, Lora: *USA–India Strategic Continuity in the Biden Administration Transition.* [online], SIPRI, 2021. 01. 29. Forrás: sipri.org [2021. 07. 10.]; Háda Béla (2015): *Az indiai biztonságpolitika a hidegháború után. Nemzet és Biztonság*, 8(1), 96–111.

a március 12-i Quad-csúcstalálkozó is demonstrálta.⁴⁹ A Quad-államok jelentőségét geostratégiai pozíciójuk és regionális viszonylatban fejlett haderejük adja: egyrészt földrajzi értelemben ellenőriznek/zárhatnak le/befolyásolhatnak olyan tengeri térségeket, amelyek Kína számára fontos ellátási övezetek és kitörési pontok, másrészt önmagukban is képesek – eltérő, de fontos – politikai és katonai súlyt képezni, valamint a Kínával szembeni amerikai katonai feltartóztatás helyi/regionális bástyái (vagy azok lehetnek). Természetesen ide sorolhatjuk Dél-Koreát is, még ha nem is tagja a Quad-formációnak, és ugyanezen okból nő a jelentősége a Vietnámmal, illetve Fülöp-szigetekkel folytatott amerikai katonai együttműködésnek.⁵⁰ Nem véletlen, hogy a Biden-adminisztráció viszonylag korán és a legmagasabb szinten tárgyalta a dél-koreai és japán féllel is,⁵¹ részben irányukba is megerősítve az amerikai biztonsági garanciákat, részben pedig előkészítve

⁴⁹ Panda, Rajaram: *Rethinking the „Quad” Security Concept in the Face of a Rising China*. [online], The Jamestown Foundation, 2020. 10. 30. Forrás: jamestown.org [2021. 07. 10.]; *Biden Administration Sees Quad as fundamental Foundation to Build US Policy on Indo-Pacific*. [online], The Times of India, 2021. 01. 30. Forrás: timesofindia.indiatimes.com [2021. 07. 10.]; *Quad Leaders’ Joint Statement: „The Spirit of the Quad”*. [online], The White House, 2021. 03. 12. Forrás: whitehouse.gov [2021. 07. 10.]; *Fact Sheet: Quad Summit*. [online], The White House, 2021. 03. 12. Forrás: whitehouse.gov [2021. 07. 10.].

⁵⁰ A térség néhány szereplőjének védelempolitikájával kapcsolatban lásd például Bartók András – Wagner Péter: *Kínai A2/AD és válaszreakciók Kelet-Ázsiában (1.)*. [online], *KKI Elemzések*, E-2020/69. 2020. Forrás: kki.gov.hu [2021. 07. 10.]; Bartók András – Wagner Péter: *Kínai A2/AD és válaszreakciók Kelet-Ázsiában (2.)*. [online], *KKI Elemzések*, E-2021/7. 2021. Forrás: kki.gov.hu [2021. 07. 10.]; Háda Béla (2019a): *Az Amerikai Egyesült Államok Dél-Ázsia-stratégiájának elvi alapjai és gyakorlati ellentmondásai*. *Nemzet és Biztonság*, 12(2), 80–93; Bartók András (2020): *Sárkányok és kistigrisek – Kelet-Ázsia regionális fegyverkezési versenyének általános és országspecifikus jellemzői a Kínával kapcsolatos fenyegetettségpercepciójú országok esetében 1.* *Nemzet és Biztonság*, 13 évf., 4., 80–101.; Háda Béla (2020): *Az amerikai–kínai rivalizálás hatásai a délkelet-ázsiai államok tengeri védelmi stratégiáira*. *Nemzet és Biztonság*, 13(3), 72–88; Budai Ádám (2018): *Az Egyesült Államok katonai jelenléte az indiai–csendes-óceáni térségben Donald Trump elnöksége alatt*. *Nemzet és Biztonság*, 11(4), 55–77.

⁵¹ Trump elnök egykori heves kirohanásait követően, amelyekben számos más szövetséges államhoz hasonlóan azzal támadta Dél-Koreát és Japánt is, hogy „nem fizetik meg az amerikai védelem árát”, a Biden-adminisztráció megváltozott hangvételű kül- és biztonságpolitikája és a korábbinál is erősebb regionális fókuszja a védelmi kapcsolatok minőségi fejlődését hozta 2021 tavaszán. Ezt szolgálták a „japán–amerikai 2+2”, valamint a „dél-koreai–amerikai 2+2” közös védelmi és külügyminiszteri találkozók, illetve az április 16-i amerikai–japán és május 21-i amerikai–dél-koreai elnöki–miniszterelnöki személyes találkozók is. Ezek eredményeképpen például Szöul és Washington megegyezett a korábbi, 2019-ben lejárt és a feszült politikai légkörben meg nem újított „Különleges Megállapodás” (*Special Measures Agreement*) újbóli megkötéséről a következő hat évre vonatkozóan, aminek keretében Szöul valóban növeli hozzájárulását az országban állomásozó amerikai erők költségeihez. Japán pedig nem csupán a rakétavédelmi technológiai együttműködést mélyíti és a szigetországban található amerikai katonai bázisok fejlesztésének kérdésében mutat együttműködést, hanem az aktuális éves Védelempolitikai jelentésbe beemeli Tajvan kérdését, és (ismételten) keményen állást foglal a kínai katonai jelenlét kiterjesztésével szemben mind a Kelet-kínai-, mind a Dél-kínai-tengeren. Lásd U.S. Department of State: *Secretary Antony J. Blinken, Secretary of Defense Lloyd Austin, Japanese Foreign Minister Toshimitsu Motegi, and Japanese Defense Minister Nobuo Kishi at a Joint Press Availability*. [online], 2021. 03. 16. Forrás: state.gov [2021. 07. 10.]; U.S. Department of State: *Joint Statement of the 2021 Republic of Korea – United States Foreign and Defense Ministerial Meeting („2+2”)*. [online], 2021. 03. 18. Forrás: state.gov [2021. 07. 10.]; Shear, Michael D. et al.: *Biden Meets with South Korea’s President*. [online], The New York Times, 2021. 05. 31. Forrás: nytimes.com [2021. 07. 10.]; Harold, Scott W.: *The Japan – U.S. Summit and Cooperation with South Korea*. [online], The Diplomat, 2021. 04. 06. Forrás: thediplomat.com [2021. 07. 10.]; Shalal, Andrea – Shin, Hyonhee: *South Korea to Boost Funding for U.S. Troops under New Accord: State Department*. [online], Reuters, 2021. 03. 07. Forrás: reuters.com [2021. 07. 10.]; *Japan to Mention Taiwan Stability in Defense Report for First Time*. [online], The Japan Times, 2021. 05. 14. Forrás: japantimes.co.jp [2021. 07. 10.].

a terepet a katonai és technológiai együttműködés korábban nem látott szintű mélyítésére.⁵² A folyamatban lévő tárgyalások egyértelműen arra mutatnak, hogy Washington nagyobb hozzáférést fog biztosítani legfejlettebb haditechnikai eszközeinek a hadszíntér jellemzőit és a potenciális kínai kihívást szem előtt tartva legnagyobb védelmi és elretentő potenciállal rendelkező köréhez. Ide tartozik például a hadszíntéri rakétavédelem, a legfejlettebb repülőeszközök, a rakétatechnológia, miközben a hagyományos védelmi technológiák átadása és mennyiségi növelése is zajlik (nem mellesleg újabb kiváló üzleti pozíciókat nyitva az amerikai hadiipari vállalatoknak).

A regionális feltartóztatás és a katonai elretentés megerősítése volt az alap gondolata a kifejezetten Kína katonai ellensúlyozását szolgáló INDOPAC-stratégiának,⁵³ amelyet ugyan 2018. februári elfogadásakor a Nemzetbiztonsági Tanács eredetileg 2042-ig titkosított, a hivatalba lépő Biden-adminisztráció azonban nyílttá tett – jól láthatóan „üzenetértékkel”. A Kínai Népköztársasággal szembeni hatalmi verseny kiélezésére összkormányzati szinten is gyorsan reagálni kívánt Biden: a Nemzetbiztonsági Tanácsban új koordinátori pozíciót hozott létre a térség ügyeinek összefogására,⁵⁴ amelyet az Obama-adminisztráció pivot-politikáját egykor megtervező Kurt Campbell tölt be,⁵⁵ és röviddel hivatalba lépését követően egy olyan rendkívüli mandátumú, 23 tagú szakértői csoportot (*China Task Force*) hoztak létre a Védelmi Minisztérium koordinálásával, amelynek feladata az amerikai–kínai erőviszony újraértékelése, az amerikai célkitűzések és a reális helyzet összehasonlítása, illetve a hiányok minél gyorsabb, hatékonyabb orvoslása irányába tett szükségszerű lépések azonosítása volt. A feladat sürgető jellegét jól mutatja, hogy a csoport már áprilisban átadta első javaslatait Austin védelmi miniszternek, és június elejére elkészült – jórészt titkosított – teljes jelentésével.⁵⁶ Ugyancsak az erőforrások fókuszálását, hatékonyabb felhasználását célozta a 2021-es költségvetési törvény keretében létrehozott *Pacific Deterrence Initiative* (PDI),⁵⁷ amely a hasonló megnevezésű Európai elretentési kezdeményezés mintájára az amerikai katonai cselekvőképesség és elretentő

⁵² Egy jelzésértékű példát kiemelve: Washington és Szóul a tárgyalások nyomán megszüntették azokat a dél-koreai ballisztikus rakétafejlesztésre vonatkozó önként vállalt, közös korlátozásokat, amelyek 42 éve voltak hatályban. Miközben a korlátozások különböző elemeit (hatótáv, a hordozott töltet súlya) a korábbi felülvizsgálatok alkalmával (például 1997-ben, 2012-ben, 2017-ben és 2020-ban) is lazították az észak-koreai nukleáris és rakéta program fejlődésével összehangoltan, most minden korlátozást megszüntettek, aminek nyomán Dél-Korea szabadon fejleszthet olyan ballisztikus rakétatechnológiát, amely már túlléphet Észak-Korea elretentésén is. Ilyen megoldások lehetnek az 1000-5000 kilométer hatótávolságú közepes ballisztikus rakéták, vagy tengeraltjáróról indítható ballisztikus rakéták is, amihhez az ország minden szükséges technológiával rendelkezik, fejlesztéseit pedig nyilván összehangolhatja az Egyesült Államokkal is. Kim, Brian: *US Lifts Missile Restrictions on South Korea, Ending Range and Warhead Limits*. [online], Defense News, 2021. 05. 25. Forrás: defensenews.com [2021. 07. 10.]; *South Korea, US Agree to end Bilateral Missile Guidelines*. [online], The Korea Times, 2021. 05. 22. Forrás: koreatimes.co.kr [2021. 07. 10.].

⁵³ National Security Council: *U.S. Strategic Framework for the Indo-Pacific*. [online], 2018. február. Forrás: trumpwhitehouse.archives.gov [2021. 07. 10.].

⁵⁴ Gramer, Robbie – Detsch, Jack: *Biden's National Security Council Sharpens Focus on China*. [online], 2021. 02. 18. Forrás: foreignpolicy.com [2021. 07. 10.].

⁵⁵ Brunnstrom, David: *Obama-Era Veteran Kurt Campbell to Lead Biden's Asia Policy*. [online], Reuters, 2021. 01. 13. Forrás: reuters.com [2021. 07. 10.].

⁵⁶ Doornbos, Caitlin: *Pentagon Implements China Task Force Recommendations to Close Gap between DOD Priorities and Policies*. [online], Stars and Stripes, 2021. 06. 09. Forrás: stripes.com [2021. 07. 10.].

⁵⁷ *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2021*. [online], Section 1251, United States Congress, Washington D.C., 2020. 07. 08. Forrás: congress.gov [2021. 07. 10.].

erő regionális megerősítéséhez szükséges forrásokat biztosítja.⁵⁸ A 2022-es költségvetési törvényjavaslat tárgyalása és a PDI frissítése (2022-re 5,1 milliárd dollár, 2023–2027 között további 22,69 milliárd dollár forrásigénnyel!)⁵⁹ párhuzamosan zajlik az amerikai erők és képességek telepítésének újraértékelésével (*force posture review*). Mindebből „tisztá képet” várhatóan 2021 őszére kapunk, viszont a tanulságot már most levonhatjuk: az Egyesült Államok katonai értelemben is végrehajtja a 2012-ben megkezdett „Ázsia felé fordulást”.

A Washington és Peking közötti stratégiai versengés leginkább kézzelfogható példája és akut eszkalációs pontja pedig Tajvan, ahol a Biden-adminisztráció a diplomáciai offenzívától Peking provokációján, megszegényítésén át a katonai erődemonstrációig több eszközzel és a korábban látottaknál nagyobb intenzitással, új minőségben lépett fel a feltartóztatás jegyében. Ezek a lépések mind azt kívánták demonstrálni, hogy Tajvan nem kínai birtok és a Tajvani-szoros nem beltenger, a Dél-kínai-tenger nem kínai felségterület – azaz éppen a reciprokát mutatják a kínai katonai és diplomáciai tevékenységeknek. Már 2020-ban (az év során összesen) rekordszámú amerikai hadihajó hajózott át a Tajvani-szoroson (13 alkalommal 14 hajóegység), demonstrálva a nemzetközi vizeken a szabad hajózás lehetőségét,⁶⁰ ami havi rendszerességű „rutin eljárássá vált”,⁶¹ és a Dél-kínai-tenger térségében is megtörténik. Februárban például a USS John S. McCain romboló előbb átkelt a Tajvani-szoroson, majd elhaladt a de facto kínai ellenőrzés alatt álló Paracel-szigetek közelében. Néhány nappal később pedig két amerikai repülőgép-hordozó csapásmérő kötelék (a USS Theodore Roosevelt és a USS Nimitz vezetésével) hajtott végre hadgyakorlatokat a Dél-kínai-tenger nemzetközi vizein, amire 2020 júliusában is volt már példa.⁶² Emellett folytatódik a fejlett amerikai haditechnikai eszközök eladása Tajvannak: többek között Paladin önjáró lövegekkel, nagy hatótávolságú precíziós tüzérségi és rakétafegyverekkel, valamint Harpoon partvédelmi rakéta-sorozatvetőkkel támogatják a sziget elrettentő és védelmi képességeinek fejlesztését a következő években.⁶³

Ami pedig a diplomáciai-politikai fricskákat illeti, a Biden-adminisztráció minőségében új lépéseket tett a Peking–Tajpei–Washington-relációban: március 28-án első alkalommal látogatott az országba egy hivatalban lévő amerikai nagykövet⁶⁴ azóta, hogy

⁵⁸ Rimland, Benjamin – Buchan, Patrick: *Getting the Pacific Deterrence Initiative Right*. [online], The Diplomat, 2020. 05. 02. Forrás: thediplomat.com [2021. 07. 10.].

⁵⁹ *Department of Defense Budget Fiscal Year (FY) 2022*. [online], Office of the Undersecretary of Defense (Comptroller), Washington D.C., 2021. 05. 25. Forrás: congress.gov [2021. 07. 10.]; Rej, Abhijnan: *INDOPACOM Commander Outlines 4 Focus Areas in New Speech*. [online], 2021. 03. 03. Forrás: thediplomat.com [2021. 07. 10.].

⁶⁰ Chan, Minnie: *US in Rare Double-Warship Taiwan Strait Transit after China Starts Sea Drills*. [online], South China Morning Post, 2020. 12. 31. Forrás: scmp.com [2021. 07. 10.].

⁶¹ *US Warship Again Sails Through Sensitive Taiwan Strait*. [online], VOA News, 2021. 05. 18. Forrás: voanews.com [2021. 07. 10.].

⁶² Ray, Siladitya: *Two U.S. Navy Carrier Groups Conduct Joint Exercises in Disputed South China Sea*. [online], Forbes, 2021. 02. 09. Forrás: forbes.com [2021. 07. 10.].

⁶³ Everington, Keoni: *Biden Preparing 1st Arms Sale to Taiwan with 40 Self-Propelled Howitzers*. [online], Taiwan News, 2021b. 04. 20. Forrás: taiwannews.com [2021. 07. 10.]; Yu, Matt – Yeh, Joseph: *Taiwan Announces Two Arms Procurement Deals with U.S.* [online], Focus Taiwan, 2021. 06. 17. Forrás: focustaiwan.tv [2021. 07. 10.].

⁶⁴ Everington, Keoni: *US Ambassador Visits Taiwan for 1st Time in 42 Years*. [online], Taiwan News, 2021a. 03. 29. Forrás: taiwannews.com [2021. 07. 10.].

42 éve Washington „leértékelte” Tajpejt, és Pekinget tekinti a kínai államiság hordozójának, alacsony és nem hivatalos szintre pozicionálva a kétoldalú kapcsolatokat Tajvannal. Április 14-én egy egykori szenátorból és két korábbi miniszterhelyettesből álló magas presztízsű amerikai delegáció érkezett a szigetre nem hivatalos látogatásra, ahol a tajvani elnökkel és külügyminiszterrel találkoztak a kétoldalú kapcsolatok megvitatása céljából.⁶⁵ Az esetnek kevésbé hangsúlyozott üzenetértéket adott az is, hogy röviddel ezután érkezett meg John Kerry klímaügyi különmegbízott Sanghajba – a két látogatás egyidejűsége pedig azt a hatást keltette, mintha két szuverén entitással tárgyalna az amerikai adminisztráció. Végül e lépések sorába tartozott, amikor május 28-án az amerikai törvényhozás arra tett kétpárti támogatással javaslatot (*Taiwan Diplomatic Review Act*), hogy az Egyesült Államokban működő tajvani külképviselet nevét megváltoztassák („Tajpej” helyett a „Tajvan” megnevezést használva a továbbiakban), státuszát pedig megemeljék, és diplomáciai útlevelet adjanak az ott dolgozóknak.⁶⁶ Mindezzel együtt fontos hangsúlyozni, hogy az Egyesült Államok továbbra sem ismeri el Tajvant független államként (és ilyen szándékról nincs is szó) – hiszen ez a pekingi vezetés számára a Kínai Népköztársaság szuverenitását érintő elsőrendű kérdés, amiben Washington nem keresi a nyílt konfliktus lehetőségét.⁶⁷

Összességében tehát, miközben a Trump-elnökség alatt deklaráltan is versengővé váló Kína-politika stílusában, módszereiben és eszközeiben változik, a két ország stratégiai vetélkedése a biztonságpolitika, a nemzetközi kereskedelem, a pénzügyek, a fejlesztések, a szállítási láncok és technológia dimenziójában Joe Biden elnöksége alatt erősödni és élesedni fog a feltartóztatás jegyében. E téren a bideni politikai értékrend egyik kulcselemét jelentő „demokratikus államok szövetsége” egy új frontot, az ideológiáit is megnyithatja, ahol az amerikai–kínai konfliktusok a Trump-éránál is élesebbek lehetnek, hiszen Joe Biden értékalapú külpolitikáját várhatóan kiterjeszti Kínára is, amelyet „csúcstechnológiájú autoriter rendszernek” tekint és rendre annak is nevez.⁶⁸

Az új adminisztráció és Oroszország

Kontinuitás és kényszerpálya. A Nyugat és Oroszország viszonya évtizedek óta nem látott mélypontra van,⁶⁹ az amerikai törvényhozásban pedig kétpárti konszenzus alakult ki Oroszország és az orosz magatartás negatív megítéléséről, aminek következtében az elmúlt négy évben az Egyesült Államok 46 új szankciót léptetett életbe Moszkvával

⁶⁵ Deng, Chao: *Biden Brushes Off China's Complaints, Sends First Delegation to Taiwan*. [online], The Wall Street Journal, 2021. 04. 14. Forrás: wsj.com [2021. 07. 10.].

⁶⁶ Chin-yeh, Chiang – Huang, Frances: *U.S. Lawmakers Introduce 'Taiwan Diplomatic Review Act'*. [online], Focus Taiwan, 2021. 05. 29. Forrás: focustaiwan.tv [2021. 07. 10.].

⁶⁷ Moriyasu, Ken: *US Does Not Support Taiwan Independence: Kurt Campbell*. [online], Nikkei Asia, 2021. 07. 07. Forrás: asia.nikkei.com [2021. 07. 10.].

⁶⁸ *President-Elect Biden on Foreign Policy*. [online], Council on Foreign Relations, 2020. 11. 07. Forrás: cfr.org [2021. 07. 10.].

⁶⁹ Kovács Ágnes Lilla: *Leépülés prolongálva*. [online], 2021. 02. 04. Forrás: ludovika.hu [2021. 07. 10.].

szemben.⁷⁰ Ezért Joe Biden elnöksége alatt amerikai részről nem számíthatunk drámai változásra az orosz–amerikai kapcsolatokban. Az új adminisztráció külpolitikája ugyan stílusában Oroszország irányába is markánsan eltér majd a Trump-elnökségétől, tartalmi szempontból azonban nagyfokú kontinuitásra számíthatunk. Bár az elmúlt évtizedekben valamennyi korábbi amerikai adminisztráció megpróbálta új alapokra helyezni a kapcsolatokat Moszkvával, Joe Biden a „reset” igénye nélkül lépett hivatalba. A bideni külpolitika nem túl ambiciózus (ám realista) célkitűzése ebben a relációban leginkább annak megakadályozása lehet, hogy a már eddig is mélyponton lévő viszony ne mérgesedjen el még jobban, s legfőképpen ne vezessen nyílt konfliktushoz a felek között.⁷¹ Ennél többet az orosz politikai elit sem remél, a Moszkva és Washington közti konfliktusos viszonyt ugyanis orosz részről is strukturális természetűnek látják, amely mélyebben gyökerezik annál, semhogy az új elnök személye befolyásolni tudná.

A Biden-adminisztráció alatt az orosz belpolitika esetleges előre nem látható destabilizálódása – a 2021-es parlamenti, a 2024-es elnökválasztás és/vagy a putyini utódlás okozhat feszültséget, illetve hozhat változást. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy az emberi jogok és a demokrácia kérdésére nagyobb figyelmet fordító új amerikai vezetés olyan időszakban fogja megfogalmazni bírálatait az orosz vezetéssel szemben, amikor az a szokásosnál is érzékenyebb lesz a nyugati kritikákra. Ennek hatásával viszonylag gyorsan szembesülhetünk, hiszen Alekszej Navalnij bebörtönzése, a tömegtüntetések kezelése, valamint az őszi parlamenti választás lebonyolítása már ez évben próbára fogja tenni a Fehér Ház és a Kreml kapcsolatát.

Kiszámítható, ám erősen korlátozott együttműködés. A Kreml számára ugyanakkor kedvező fejlemény, hogy Joe Bidennel visszatér a kiszámíthatóság, a professzionalizmus és a klasszikus diplomácia az amerikai külpolitikába. Az új adminisztráció külpolitikai gárdájában az Obama-korszak veteránjai kaptak domináns szerepet, akiknek egy részét ugyan az orosz vezetés nem igen szívleli – így például a külügyminisztérium politikai ügyekért felelős államtitkárát, Victoria Nulandot, aki ellen még orosz beutazási tilalom is érvényben van –, azonban viszonylag jól ismeri őket. Az új CIA-igazgató, a tapasztalt karrierdiplomata William Burns személyében is fontos csatorna nyílik meg a feszültségek diszkrét kezelése és a nem nyilvános diplomáciai egyeztetések számára.⁷²

Ahogy arra Vlagyimir Frolov külpolitikai elemző is rámutat, Moszkvát nem annyira a kapcsolatok további romlása, sokkal inkább azok teljes ignorálásának perspektívája

⁷⁰ Trenin, Dmitrij: *Russia Has No Illusions About a Biden Presidency*. [online], Carnegie Endowment for International Peace, 2020. 11. 09. Forrás: carnegie.ru [2021. 07. 10.]. Fontos megjegyezni azt is, hogy Ukrajna iránti ellenszenv ellenére Trump elnök volt az, aki jóváhagyta, hogy Kijev Javelin páncéltörő rakétákat vásárolhasson, miközben az Obama-adminisztráció még elzárkózott attól, hogy halálos fegyvereket szállítson Ukrajnának.

⁷¹ Ez volt a július 16-i Biden–Putyin-találkozó egyik célja/eredménye is: a klasszikus diplomácia eszközeiben hívó amerikai elnök személyesen nyomatékosította a kritikusinfrastruktúra-elemek elleni nem hagyományos (például kibernetikus) támadások vörös vonalait. Csiki Varga – Tálás 2021: 9–10.

⁷² Burns George W. Bush alatt moszkvai nagykövet volt, s személye nemcsak az otthoni, de még az orosz külpolitikai elit körében is nagy tiszteletnek örvend, egyenes és profi diplomatának tartják. Frolov, Vlagyimir: *Команда Байдена против России. О чем говорят внешнеполитические назначения избранного президента*. [online], Republic, 2021. 01. 14. Forrás: republic.ru [2021. 07. 10.].

aggasztja leginkább,⁷³ mivel csupán néhány olyan stratégiai szintű „ügy” van – így a fegyverzet-ellenőrzés és -korlátozás, az Északi-sark térsége, a kiberbiztonság és az űr, valamint globális kihívásként az éghajlatváltozás megfékezése –, ahol a felek akár konstruktív párbeszédet is folytathatnának. Ez annak ellenére is igaz, hogy Oroszország saját érdekszférájában, a „közel-külföldön” számos befagyott vagy aktív konfliktusban megkerülhetetlen szereplővé tette magát, néhány közel-keleti és afrikai országban katonai erővel vagy proxykkal jelent meg, és az Egyesült Államok transzatlanti szövetségi rendszerének európai pillérének is igyekszik aktívan tesztelni és bomlasztani. Ezek ugyanis elsősorban Európa államai számára jelentenek kihívást vagy fenyegetést, nem Washingtonnak.

Azon területek egyike, ahol a Barack Obama és Joe Biden által is „hanyagolt regionális hatalomnak” nevezett Oroszországgal elengedhetetlen az együttműködés, a fegyverzetkorlátozás, ahol a Trump-adminisztráció kemény/rugalmatlan tárgyalópartnernek bizonyult. Ezért pozitív fejlemény – s annak tekintik Moszkvában is –, hogy Joe Biden feltétel nélkül belement az Új START megállapodás öt évvel való meghosszabbításába, s nem használta fel arra, hogy további engedményeket próbáljon kicsikarni Moszkvától (ahogy azt többek között Victoria Nuland is javasolta).⁷⁴ A fegyverzetkorlátozás terén egyébként a Biden-csapatnak igen ambiciózus tervei vannak,⁷⁵ a Külügyminisztérium fegyverzetkorlátozásért és nemzetközi biztonságért felelős államtitkári pozíciójára jelölt Bonnie Jenkins pedig komoly szakértői múlttal és diplomáciai tapasztalattal rendelkezik – vagyis amerikai oldalról minden adott a fegyverzetkorlátozás terén az előző adminisztrációk időszakában keletkezett károk helyreállítására. Kérdés persze, hogy Moszkva akar-e élni a lehetőséggel?

A fegyverzetkorlátozás és nonprolifерáció kérdésével összefüggésben Moszkva üdvözlölné Washington visszatérését az Iránnal kötött közös megállapodáshoz (JCPOA) is,⁷⁶ azonban a visszatérés és különösképpen az újratárgyalás lehetősége egyre inkább szűkül (és mint érvelni fogunk, nem feltétlenül szolgálja a primer amerikai stratégiai érdekeket a megegyezéssel járó belpolitikai és szövetségi „ár” szempontjából). A Donald Trump által felmondott INF-szerződés pótlásának csak abban az esetben lehet esélye, ha abba Kína is bekapcsolódik.⁷⁷ S bár erre látszólag Peking is nyitott,⁷⁸ korántsem biztos, hogy az amerikai–kínai és az amerikai–orosz viszony valóban lehetővé teszi újratárgyalását. Ráadásul mind az amerikai, mind pedig az orosz katonai vezetés komoly érdeklődést

⁷³ Frolov, Vlagyimir: *No Longer 'Ours': With a Biden White House, the Kremlin Is Facing a Tough New Reality*. [online], The Moscow Times, 2020. 11. 12. Forrás: themoscowtimes.com [2021. 07. 10.].

⁷⁴ Hudson, John: *Biden Administration to Seek Five-Year Extension on Key Nuclear Arms Treaty in First Foray with Russia*. [online], The Washington Post, 2021. 01. 21. Forrás: washingtonpost.com [2021. 07. 10.].

⁷⁵ Bender, Bryan: *'This is Going to be Quite a Show': Biden's Arms Control Team Eyes Nuclear Policy Overhaul*. [online], Politico, 2021. 01. 27. Forrás: Politico [2021. 07. 10.].

⁷⁶ Kortunov, Andrej (2021): *Joe Biden and Russia: The Good, the Bad, and the Ugly*. In Rácz, András (szerk.): *Russian Foreign Policy in 2020. Strengthening Multi-vectorialism*. DGAP Report No. 5. Berlin: DGAP. 21–24.

⁷⁷ Péczeli Anna: *Az INF-szerződés haláltusa*. [online], SVKK Elemzések, 2019/3. 2019. 02. 05. Forrás: svkk.uni-nke.hu [2021. 07. 10.].

⁷⁸ *Kína tárgyalna a nukleárisfegyver-korlátozásról, ha az Egyesült Államok csökkentené arsenálját*. [online], Portfolio, 2020. 07. 08. Forrás: portfolio.hu [2021. 07. 10.].

tanúsít a konvencionális eszközökkel felfegyverzett közepes hatótávolságú rakéták iránt.⁷⁹ Így a szakértők valószínűbbnek tartják, hogy a Biden-adminisztráció az orosz haditechnika fejlődése miatt inkább a rakétavédelmi rendszerek terén fog fellépni kezdeményezőként Moszkva felé.⁸⁰

Elrettentés és nyugtalan határtérségek. Ahogy 2014 óta folyamatosan tapasztaljuk, a Biden-elnökséget is az amerikai szövetségi rendszer folytatólagos „tesztelése” kíséri majd orosz részről – azaz olyan sebezhetőségek kiaknázásának kísérletei, amelyeket Moszkva aszimmetrikus (és elsősorban nem katonai) eszközökkel ki tud használni: geostratégiai akadályok, államközi és államokon belüli politikai feszültségek, gazdasági függőség és nyomásgyakorlás, technológiai sebezhetőségek, szélsőséges, illetve oroszbarát politikai szereplők támogatása, dezinformáció és a közvélemény manipulációja, korrupciós és más zsarolási potenciálok kiaknázása. Az érdekszférák „nyugtalan határvidékének”⁸¹ sebezhető kis szövetségei – így Közép-Európa államai – szempontjából éppen ezért volt fontos az amerikai kollektív védelmi garanciák és katonai elrettentés megerősítése a NATO keleti szárnyán, illetve átfogóan az amerikai katonai erődemonstrációk fokozása hadgyakorlatok formájában az Északi-sark térségétől és Skandináviától Kelet-Közép-Európán át a Fekete-tengerig. Ezekben az amerikai lépésekben ugyanazt a motivációt látjuk, mint Kínával szemben a kelet-ázsiai térségben: egyrészt szemléltetik, hogy a rivális nagyhatalom nem tekintheti „beltengernek” sem a Fekete-, sem a Balti- vagy Északi-tenger jelentős térségeit, ahogyan légtérét sem (szabad hajózást biztosító műveletek), másrészt a szövetségesekkel közös erődemonstrációval a katonai elrettentést erősíti.⁸² Fontos azonban, hogy ez a mindkét részről fokozott jelenlét és tevékenység ne eredményezzen véletlen konfrontációt vagy nem szándékos eszkalációt, ezért a felek közötti „diplomáciai forró drót” él.

Bár a NATO-tagállamokhoz képest minőségi különbséget képvisel a térség többi állama az amerikai–orosz relációban, a nagyhatalmi versengés őket is érinti. A hidegháború semleges államai, Finnország és Svédország elmélyült kétoldalú katonai kapcsolatokat

⁷⁹ Pifer, Steven: *Reviving Nuclear Arms Control under Biden*. [online], Brookings, 2020. 12. 01. Forrás: brookings.edu [2021. 07. 10.].

⁸⁰ Pifer 2020

⁸¹ Grygiel, Jakub – Mitchell, Wess A. (2016): *The Unquiet Frontier*. Princeton: Princeton University Press. 2–5; 117–118.

⁸² Akár provokatív lépésnek is nevezhetjük azt az esetet, amikor 2021. június 23-án az HMS Defender brit romboló az ukrán Odesszából a grúz Batumi kikötője felé haladva behajózott a Krím félsziget 12 tengeri mérföldes „honi vizeire”, ami intenzív orosz katonai választ váltott ki (amelynek jellegéről ugyanakkor megoszlanak a beszámolók). Az HMS Defender 36 percet töltött a Krím felségvizein, amit Ukrajna és a világ államainak túlnyomó része nem ismer el orosz birtoknak a félsziget 2014-es illegitim és a nemzetközi joggal ütköző annexiója ellenére sem, így a brit narratívában „baráti felségvizeknek” számított, ahova engedéllyel hajózhattak be. Ezzel szemben Oroszország saját felségvizeinek megsértéseként értékelte a manővert és így is reagált: partvédő hajókat és repülőgépeket küldött a hadihajó „elriasztására”, illetve orosz beszámolók szerint tüzérségi tüzéssel és vízi bombákkal figyelmeztették is a hajót, amit a brit fél tagadott. Az akció ugyanazt a logikát követi, mint Kína dél-kínai-tengeri jelenlétének kiterjesztése esetében az amerikai FONOP-/FONEX-akciók. *HMS Defender: Russian Jets and Ships Shadow British Warship*. [online], BBC News, 2021. 06. 23. Forrás: bbc.com [2021. 07. 10.]; Sabbagh, Dan – Roth, Andrew: *Britain Acknowledges Surprise at Speed of Russian Reaction to Warship*. [online], The Guardian, 2021. 06. 24. Forrás: guardian.com [2021. 07. 10.].

alakítottak ki Washingtonnal, illetve a NATO-val, és ez továbbra is intenzív együttműködést, fokozott haderő-modernizációt és az északi-tengeri, illetve balti-tengeri kulcstérségekben közös jelenlétet feltételez. A Moszkva által közel-külföldjének, így saját nagyhatalmi érdekszférája részének tekintett Grúzia, Ukrajna és Belorusz pedig különböző formákban és mértékben függenek az orosz szándékoktól, akár befagyott vagy aktív katonai konfliktusok résztvevőjeként, amelyeket az Egyesült Államok döntő mértékben Biden elnök alatt sem tud befolyásolni. Grúzia és Ukrajna esetében Washington mozgásteret elsősorban a kétoldalú katonai együttműködés potenciális mélyítésében rejlik a kiképzési, tervezési, technológiai együttműködés, valamint egyes védelmi, vagy akár támadó haditechnikai eszközök, rendszerek biztosítása tekintetében. A politikai kapcsolatok mélyítése – így az országok NATO-tagsága – azonban továbbra sem lesz reálisan megvalósítható opció. Más minőségben, de potenciális feszültségforrás marad a belorusz politikai átmenet kérdése, ahol Washington támogatná a demokratikus átmenetet, Moszkva azonban az államszövetségi kapcsolat szoros tartásában érdekelt, és ehhez bármilyen eszköz a rendelkezésére áll. Bár Joe Biden már hivatalba lépése előtt erős jelzést küldött azzal, hogy meghívta az ellenzéki vezető Sztvetlana Tyihanovszkáját beiktatási ünnepeire,⁸³ ennek ellenére a Biden-adminisztráció is óvatosan közelít majd a kérdéshez, elismerve Oroszország legitim érdekeit és befolyását Beloruszban. Az amerikai külpolitika Minszkkal kapcsolatban valószínűleg továbbra is reaktív marad, azaz Alekszandr Lukasenka és Moszkva lépései fogják meghatározni reakcióját.

Átalakuló jelenlét a Közel-Keleten: ellensúlyozás és beavatkozási képesség

A tradicionális amerikai érdekek keretei. Az Egyesült Államok nagystratégiája évtizedek óta öt tartós amerikai stratégiai érdeket, illetve célt jelöl meg a Közel-Keleten a mindenkori washingtoni kül- és biztonságpolitika számára:

1. A térség energiaforrásaihoz (kőolaj, földgáz) való zavartalan hozzáférés biztosítását (elsősorban a Perzsa-öbölben, illetve Barack Obama elnöksége óta a Földközi-tenger keleti medencéjében is).
2. Az Egyesült Államok legfontosabb térségbeli szövetségese, Izrael biztonságának támogatását (vagyis az arab–izraeli megbékélés elősegítését, illetve a palesztin–izraeli ellentét csökkentését).
3. A térségből kiinduló nemzetközi terrorizmus elleni fellépést (amelynek legfontosabb eleme 2014 óta az ISIS elleni küzdelem volt).
4. A tömegpusztító fegyverek és hordozóeszközök proliferációjának megakadályozását (köztük is elsősorban az iráni katonai atomprogram leállításának kikényszerítését).

⁸³ Blank, Stephen: *Biden's First Decision*. [online], The Hill, 2020. 11. 30. Forrás: thehill.com [2021. 07. 10.].

5. A közel-keleti hatalmi egyensúly feletti őrkdést annak érdekében, hogy egyetlen helyi regionális hatalom se kerülhessen hegemón helyzetbe a térségben (a 2000-es évektől ez mindenekelőtt Irán regionális befolyásának visszaszorítását jelenti).⁸⁴

Ezek a stratégiai célok lényegében évtizedek óta változatlanok, s az egymást követő washingtoni adminisztrációk között inkább csak megvalósításuk módszereiben és eszközeiben, illetve fontossági sorrendjükben mutathatók ki különbségek, vagyis abban, hogy a térségben vagy az Egyesült Államok nemzetközi helyzetében bekövetkező változások miatt melyiket helyezték éppen külpolitikai prioritáslistájuk élére.

Donald Trump elnöksége alatt folytatódott és határozottabbá vált az Egyesült Államok stratégiai visszahúzóda a tágan értelmezett Közel-Keletről, ami egyébként már az Obama-elnökség alatt megkezdődött.⁸⁵ A Trump-adminisztráció időszakának első évében a terrorizmus elleni küzdelem (az Obama-érából megörökölt ISIS elleni háború befejezése), míg 2018-tól egyértelműen az Irán elleni fellépés vált a washingtoni Közel-Kelet-politika első számú prioritásává, az úgynevezett maximális nyomás stratégiájának keretei között. Ez utóbbi legfontosabb eszközei között láthattuk a JCPOA felmondását, a Teheránnal szemben bevezetett amerikai szankciókat, Izrael és az iráni befolyásnövekedéssel elégedetlen arab országok közeledésének elősegítését az arab–izraeli megbékélést szolgáló „Ábrahám-egyezmény”⁸⁶ által, illetve Kászem Szolejmáni célzott amerikai likvidálását.⁸⁷ Az Irán elleni fellépés szempontjai határozták meg az Egyesült Államok Irak-politikáját,⁸⁸ sőt hatással voltak Szíria-politikájára is. Ez utóbbi esetben ugyanis az iraki stabilitás helyreállítása, a nagyhatalmi szerepből eredő kötelezettségek (például a vegyifegyver-használattól való elrettentés), illetve az „Iszlám Állam” vagy más terrorszervezetek újbóli megerősödésének megakadályozása mellett, az orosz–iráni–török tényérés teljessé válásának elkerülése tartotta vissza az amerikai elnököt és kormányzatát a teljes kivonulás/távolmaradás politikájától.⁸⁹

⁸⁴ Barnes, Joe – Bowen, Andrew: *Rethinking U.S. Strategy in the Middle East*. [online], Baker Institute, 2015. 06. 19. Forrás: bakerinstitute.org [2021. 07. 10.].

⁸⁵ Lásd erről Csiki Varga 2018; Thompson, Jack: *Trump's Middle East Policy*. [online], CSS Analyses in Security Policy, 2018. 10. Forrás: css.ethz.ch [2021. 07. 10.]; Wechsler, William F.: *US Withdrawal from Middle East: Perceptions and Reality*. [online], 2019. 10. Forrás: atlanticcouncil.org [2021. 07. 10.]; Cropsey, Seth – Roughead, Gary: *A U.S. Withdrawal Will Cause a Power Struggle in the Middle East*. [online], Foreign Policy, 2019. 12. 17. Forrás: foreignpolicy.com [2021. 07. 10.]; Yom, Sean (2020): *US Foreign Policy in the Middle East: The Logic of Hegemonic Retreat*. *Global Policy*, 11(1), 75–83; Ablaka Gergely et al.: *Az amerikai–iráni viszony legújabb kiéleződésére adott nemzetközi válaszok*. [online], *SVKI Elemzések*, 2020/1. 2020. 01. 15. Forrás: svkk.uni-nke.hu [2021. 07. 10.].

⁸⁶ Sales, Ben: *5 Winners and 4 Losers from the Historic Treaty between Israel and the UAE*. [online], Jewish Telegraphic Agency, 2020. 08. 13. Forrás: jta.org [2021. 07. 10.]; Norlen, Tova – Sinai, Tamir: *The Abraham Accords: Paradigm Shift or Realpolitik*. [online], George C. Marshall European Center for Security Studies, 2020. 10. Forrás: marshallcenter.org [2021. 07. 10.].

⁸⁷ Sales, Ben: *5 Winners and 4 Losers from the Historic Treaty between Israel and the UAE*. [online], Jewish Telegraphic Agency, 2020. 08. 13. Forrás: jta.org [2021. 07. 10.]; Norlen, Tova – Sinai, Tamir: *The Abraham Accords: Paradigm Shift or Realpolitik*. [online], George C. Marshall European Center for Security Studies, 2020. 10. Forrás: marshallcenter.org [2021. 07. 10.].

⁸⁸ Ablaka Gergely et al.: *Irak stratégiai érdekek ütközőpontjában*. [online], *SVKI Elemzések*, 2020a/21. 2020. 07. 31. Forrás: svkk.uni-nke.hu [2021. 07. 10.].

⁸⁹ Ablaka Gergely et al.: *Szíria stratégiai érdekek ütközőpontjában*. [online], *SVKI Elemzések*, 2020b/23. 2020. 11. 11. Forrás: svkk.uni-nke.hu [2021. 07. 10.].

Új stratégiai súlypontok a 2020-as évekre. Mivel a Biden-adminisztráció alatt – és ezt követően a 2020-as, 2030-as évtizedben egyre inkább – az amerikai nagystratégia Kínára hangolása kikényszeríti, hogy más térségekre kevesebb erőforrást (politikai figyelmet, gazdasági erőforrást, katonai jelenlétet) fordítson az Egyesült Államok, ennek az eltolódásnak az egyik legnagyobb „áldozata” a tágabb Közel-Kelet lesz. Bár kétségtelenül megmarad a fent vázolt öt hagyományos stratégiai cél, ezek súlya változni fog egymáshoz képest, miközben csökkenni fog a globális amerikai külpolitikán belül is.

1. Döntő mértékben csökkenthet az energiapolitikai megfontolások súlya azáltal, hogy az Egyesült Államok a szénhidrogén-kitermelés terén önellátóvá, sőt vezető exportórrá vált az elmúlt évtizedben, és egyre gyorsuló tempóban fog bekövetkezni a „zöld” technológiaváltás, ami csökkenteni fogja e nyersanyagok stratégiai relevanciáját. Emellett a kőolajexport folytonosságának és kiszámíthatóságának biztosítása bizonyos mértékig akár átterhelhető is lesz azokra a nemzetközi szereplőkre, akik ettől most már jobban függenek, mint Washington: Európára, Indiára, Kínára, Japánra (ami kényszerrel és lehetőségeket is jelent ezeknek a szereplőknek).
2. A stratégiai partnerség Izraellel és az ország biztonságának támogatása továbbra is kétpárti támogatást fog élvezni Washingtonban és megkérdőjelezhetetlen marad⁹⁰ – azonban a támogatás formája a hagyományos katonai-technológiai együttműködést megkísérli kibővíteni egy Iránnal szembeni informális koalíció kialakításával a két valószínűleg szövetséges, Izrael és Szaúd-Arábia köré szervezve a térség együttműködésre hajlandó államait. Ez a Washingtonnal folytatott kétoldalú „stratégiai párbeszéd” (*strategic dialogue*)⁹¹ kereteire épülő informális koalíció a résztvevők közti alapvető különbségek következtében nem jelent multilaterális

⁹⁰ Jóllehet Joe Biden közismerten elkötelezett Izrael biztonsága mellett, legalább annyira közismert az is, hogy fontosnak tartja a palesztin–izraeli konfliktus enyhítését, s ebben – közvetlen elődjével ellentétben – egyértelműen a kétállami megoldás és a tárgyalások híve. Emellett már választási kampánya során jelezte, hogy ismét felveszi a kapcsolatot a Palesztin Hatósággal, megnyitja a kelet-jeruzsálemi amerikai konzulátust és lehetővé teszi a Palesztin Hatóság 2018-ban bezárt washingtoni missziójának újrainyitását is. Vagyis a palesztin kérdés kapcsán szakítani kíván a trumpi politika egyes elemeivel, s várhatóan törekedni fog a palesztinoknak tett engedmények kivívására is – ez azonban csupán hangsúlykülönbség. Ugyanakkor, bár az elnök bírálta Donald Trump döntését az Egyesült Államok nagykövetségének Jeruzsálembé költöztetéséről, azt is kijelentette, hogy nem telepíti azt vissza Tel-Avivba. Lásd Crowley, Michael: *Biden Will Restore U.S. Relations with Palestinians, Reversing Trump Cutoff*. [online], The New York Times, 2021. 01. 26. Forrás: nytimes.com [2021. 07. 10.]; *Biden a kétállami megoldást támogatja a palesztin–izraeli konfliktusban*. [online], Mandiner, 2021. 01. 26. Forrás: mandiner.hu [2021. 07. 10.]; Fontenrose, Kirsten – Al-Ketbi, Ebtesam – Dekel, Udi: *How President Biden Can Tackle the Middle East's Biggest Problems*. [online], Atlantic Council, 2021. 02. 01. Forrás: atlanticcouncil.org [2021. 07. 10.]; May, Cindy: *Opinion – Israel-Palestine Policy Under Biden*. [online], E-International Relations, 2021. 01. 01. Forrás: e-ir.info [2021. 07. 10.].

⁹¹ A Trump-elnökség alatt Irakkal, Katarral, majd Szaúd-Arábiával és az Egyesült Arab Emírségekkel alakították ki ezt a kétoldalú párbeszédformátumot a közös biztonsági, hírszerzési, gazdasági érdekek mentén. Hasonlóképpen, egy szélesebb körű multilaterális amerikai kezdeményezés is született Közel-keleti Stratégiai Szövetség (*Middle East Strategic Alliance*, MESA) néven, amelynek – ha valóban működőképpé válik – az Egyesült Államok mellett az Öböl menti Együttműködési Tanács (*Gulf Cooperation Council*, GCC) tagállamai, azaz Bahrein, Katar, Omán, az Egyesült Arab Emírségek és Szaúd-Arábia mellett Egyiptom és Jordánia a résztvevői lehetnek. Farouk, Yasmine: *The Middle East Strategic Alliance Has a Long Way to Go*. [online], Carnegie Endowment for International Peace, 2019. 02. 08. Forrás: carnegieendowment.org [2021. 07. 10.].

gazdasági vagy védelmi együttműködést, azonban Irán regionális törekvéseinek ellensúlyozására, illetve a térség konfliktusaiban aktív iráni proxyszereplők elleni fellépésre alkalmas lehet. Mivel Joe Biden támogatásáról biztosította az Ábrahám-egyezményt, adminisztrációja – támaszkodva a Trump-kormányzat politikájának eredményeire – megtarthatja, folytatja, sőt adott esetben ki is szélesítheti az arab-izraeli megbékélés folyamatát, amelyhez napjainkig az Egyesült Arab Emírátsok és Bahrein mellett Szudán és Marokkó is jelezte csatlakozási hajlandóságát.⁹²

3. A terrorizmus elleni fellépés a térségen belül az Amerikát érő közvetlen fenyegetés mértékéhez szabva ad hoc jellegű lesz, limitált eszközökkel, mint azt már az „Iszlám Állam” esetében is láthattuk. Az amerikai katonai jelenlét jellege a térségben minőségében is átalakul: a baráti országokban fennmaradó katonai bázisokra támaszkodva Washington helyi szereplők (proxyk) és kontraktorok támogatásával tartja fenn az amerikai beavatkozási képességet, a regionális szereplőkre helyezi át a viszonylagos stabilitás fenntartásának költségeit. Ugyan ez megnöveli a regionális és külső szereplők mozgásterét és az elhúzódó instabilitás esélyét is, az amerikai beavatkozási és csapásmérő képesség fenntartása biztosított, miközben az erőforrások jelentős része felszabadul. Ebben a kontextusban értelmezhető az afganisztáni kivonulásról született politikai döntés is – amelynek következményei könnyen súlyosak lehetnek az országra és a szomszédos térségekre vonatkozóan,⁹³ rövid távon azonban nem az Egyesült Államokat terhelik.
- 4–5. A tömegpusztító fegyverek proliferációjának és Irán regionális hatalmi ambícióinak korlátozása összefüggő problémaként maradnak a közel-keleti amerikai stratégia középpontjában, különösképpen azért, mert mindkét elem érint(het)i Izrael biztonságát is. Ebben az amerikai stratégia a katonai elrettentésre és feltartóztatásra, a helyi szereplők szövetségbe kovácsolására helyezi a hangsúlyt annak érdekében, hogy az amerikai erőforrások minél kevésbé legyenek tartósan lekötve.

A súlypontok változásának mind a Trump-, mind a Biden-adminisztráció alatt egyértelmű jeleit láttuk: csökkenő állandó katonai jelenlét⁹⁴ és kisebb „precíziós” beavatkozások, figyelmeztető rakétacsapások (Irakban és Szíriában is⁹⁵); az afganisztáni műveletek befejezése;⁹⁶ Izrael határozott támogatása, és az Ábrahám-egyezménnyel, illetve kétoldalú

⁹² Fenenbock, Michael: *The Biden Administration and the Future of the Abraham Accords*. [online], The Media Line, 2021. 01. 18. Forrás: themedialine.org [2021. 07. 10.]; Fontenrose – Al-Ketbi – Dekel 2021.

⁹³ Csiki Varga Tamás – Kemény János – Tálás Péter: *Kivonulás Afganisztánból – Egy politikai döntés és várható következményei*. [online], SVKI Elemzések, 2021/10, 2021. 04. 23. Forrás: svkk.uni-nke.hu [2021. 07. 10.].

⁹⁴ Csiki Varga – Pércsi 2021: 6–7.

⁹⁵ Turak, Natasha: *Biden's Airstrikes Send a Clear Message amid Iran Deal Talks – But are Unlikely to Derail Them, Analysts Say*. [online], CNBC, 2021. 06. 28. Forrás: cnbc.com [2021. 07. 10.].

⁹⁶ Csiki Varga – Kemény – Tálás 2021

megállapodásokkal egy informális Irán-ellenes koalíció megalapozása,⁹⁷ középpontban Szaúd-Arábia megerősítésével.⁹⁸

A kulcskérdés továbbra is Irán marad a térségben, mivel ambíciói és képességei az elmúlt két évtizedben kitágították mozgásterét és cselekvési szabadságát. Bár az a felismerés/beismerés még nem született meg az amerikai kormányzat részéről, hogy az Irán-problémát maga Washington hibás politikája nagyította fel (legfőképpen a hagyományos ellensúly, Irak 2003-as kiűtésével), és az Obama-féle nukleáris megállapodás csak egy specifikus problémára igyekezett ideiglenes megoldást találni, a Trump-elnökség alatt elkezdődött az amerikai regionális nagystratégia reálpolitikai átalakítása, amely katonai oldalról helyi szereplőkön keresztül a feltartóztatást és a koalícióépítést, emellett a lehető legerélyesebb gazdasági szankciópolitikát („maximális nyomás”)⁹⁹ alkalmazta annak érdekében, hogy mind Irán lehetőségei, mind erőforrásai beszűküljenek.

Mivel Joe Biden már választási kampányában bejelentette, majd megválasztását követően is megerősítette és jelen elemzés készítésekor, 2021 júliusában is fenntartja,¹⁰⁰ hogy az Egyesült Államok szándékai szerint újra csatlakozik az Átfogó közös cselekvési tervhez,¹⁰¹ a szakértőket és a nemzetközi közösséget az új elnök hivatalba lépése óta elsősorban ennek időpontja és feltételei foglalkoztatták – azonban az ügy nem ennyire egyszerű. Biden csak abban az esetben lenne hajlandó az Irán ellen bevezetett amerikai szankciók feloldására, ha Teherán a JCPOA-ben rögzített szintre állítja vissza katonai célú atomprogramját, míg az iráni vezetés erre csak a szankciók feloldását követően lenne hajlandó.¹⁰² Stratégiai szempontból azonban Irán kapcsán nem a JCPOA-be való visszalépés okozza a legnagyobb problémát az új adminisztráció számára (ezt az elnök csapata minden bizonnyal meg tudná oldani), sokkal inkább az, hogy míg az JCPOA-t aláíró külső

⁹⁷ Norlen–Sinai 2020; Behraves, Maysam – Azizi, Hamidreza: *Israel's Peace Deals are a Strategic Nightmare for Iran*. [online], Foreign Policy, 2020. 09. 14. Forrás: foreignpolicy.com [2021. 07. 10.].

⁹⁸ Nem véletlen, hogy a hírszerzés egyértelmű bizonyítékai ellenére a Hasogdzsi-gyilkosság nyomán a frissen beiktatott elnök emberi jogi és demokratikus jogállami agendája ellenére igen puha állaspontra helyezkedett a gyilkosságot jóváhagyó Mohamed bin-Szalman koronaherceggel szemben, és személyesen vele szemben nem is vezettek be szankciókat, az ügy kommunikációja pedig nem volt konfrontatív. Miközben Biden a kapcsolatok újraértékelését hirdette meg és megszüntette a jemeni konfliktusban részt vevő szaúdi erők közvetlen támogatását, a további távolodást nem engedheti meg magának az Iránnal szembeni regionális ellensúlyozás Izrael melletti másik pillérével kapcsolatban, akinek 2010 óta 134 milliárd dollár értékben adtak el fegyvert és katonai felszerelést, és ahol 2021-ben is körülbelül 2500 amerikai katona állomásozik. Ez a kapcsolat különösen a JCPOA megújításának kétségei fényében nem csupán a Biden-adminisztráció, hanem a hosszú távú amerikai stratégia számára is még inkább felértékelődhet. Kirchgassner, Stephanie: *US Finds Saudi Crown Prince Approved Khashoggi Murder But Does Not Sanction Him*. [online], The Guardian, 2021. 02. 26. Forrás: theguardian.com [2021. 07. 10.]; Haass, Richard N.: *A Realist Reset for US–Saudi Relations*. [online], Council on Foreign Relations, 2021. 02. 27. Forrás: cfr.org [2021. 07. 10.]; Ottaway, David: *Dawn of a New Era in U.S.–Saudi Relations*. [online], Wilson Center, 2021. 03. 01. Forrás: wilsoncenter.org [2021. 07. 10.].

⁹⁹ *Iran Sanctions under the Trump Administration*. [online], Crisis Group, 2020. 01. 15. Forrás: crisisgroup.org [2021. 07. 15.].

¹⁰⁰ Toosi, Nahal: *U.S. Still Wants to Revive Nuclear Deal, Despite Iran Kidnap Allegations*. [online], Politico, 2020. 07. 14. Forrás: politico.com [2021. 07. 15.].

¹⁰¹ Biden, Joe: *There's a Smarter Way to be Tough on Iran*. [online], CNN, 2020. 09. 13. Forrás: cnn.com [2021. 07. 15.]; *Biden: US will Rejoin Iran Nuclear Deal If Tehran Returns to Strict Compliance*. [online], The Times of Israel, 2020. 12. 02. Forrás: timesofisrael.com [2021. 07. 15.].

¹⁰² *Iran Nuclear Deal: US Sanctions will not be Lifted for Talks, Says Biden*. [online], BBC News, 2021. 02. 08. Forrás: bbc.com [2021. 07. 15.].

hatalmak az atomalku megmentését tekintik a legfontosabbnak, a Trump-elnökség alatt létrejött Irán-ellenes koalíció tagjai az iráni rakéta-program korlátozását, illetve a régióban tevékenykedő Iránnal szövetséges katonai szervezeteknek nyújtott teheráni támogatás leállításának kikényszerítését is a Biden-adminisztrációtól várják.¹⁰³ Mivel ezekre az új elnök és Iránt jól ismerő csapata is egyértelmű fenyegetésként tekint a régió biztonsága szempontjából,¹⁰⁴ várhatóan a Biden-elnökség Közel-Kelet-politikájának is Irán megfékezése marad a fő prioritása. A JCPOA-be való visszalépést követően is, ennek elmaradása esetén pedig még inkább.

Bár az iráni nukleáris megállapodás újratárgyalásának/ismételt életbe léptetésének lehetősége fél éve nyitott Washington és Teherán számára, és Bécsben hat tárgyalási fordulónak túl közvetítéssel a felek, 2021. június végén megakadt a folyamat. Egyrészt azért, mert a felek egymástól várják az első lépést, ami kommunikációs és politikai meghátrálás: mint említettük, Teherán a szankciók előzetes feloldásához köti az eredeti megállapodás végrehajtásához való visszatérést, míg Washington csak akkor hajlandó feloldani a szankciókat, ha Teherán már visszatért a megállapodásban foglaltakhoz. Másrészt éppen ezért a megállapodáshoz való visszatérés belpolitikai téren mind az amerikai, mind az iráni kormány számára nehezen áthidalható pozícióváltást jelentene, miközben Iránban Ebrahim Raiszi személyében júniusban új konzervatív elnököt választottak.

Úgy véljük, a megegyezés utolsó lehetősége néhány héten belül, 2021 nyarán zárul le, amikor a mérsékelt Roháni-kormány átadja a hatalmat a konzervatív Ebrahim Raiszinak, ugyanis ezt megelőzően Irán még megteheti az első lépést és feloldhatja a ponthelyzetet azzal, hogy a hatalomból távozó Roháni-kormányra mutat, mint amely „meghátrált”, majd később az amerikai szankciók feloldásából származó gazdaságélénkülés politikai babérait a Raiszi-kormány szakíthatja le. Ha ebben a trükkös kommunikációs formátumban nem születik megállapodás, a konzervatívabb iráni kormányzat részéről nem feltételezzük a kellő politikai szándékot, míg a Biden-adminisztráció részéről szintén nem mutat arra semmi, hogy úgy akarnának engedményt tenni, hogy 2018-ban Washington rúgta fel a megállapodást. Hasonlóképpen, az amerikai belpolitikai környezet – részben a Covid-válságkezelés és az átfogó gazdasági reformok miatti kompromisszumkényszer nem csupán a republikánus képviselőkkel, de a demokrata táboron belül is,¹⁰⁵ részben a külpolitikai prioritások általános átalakulása nyomán a JCPOA jelentőségének csökkenése – csekély mozgásteret hagy az elnöknek.¹⁰⁶ Egyszerűen fogalmazhatunk úgy is, hogy politikai tőkét nem ebben az ügyben a legfontosabb felhasználnia.

Emellett fenntartjuk azt, hogy a JCPOA nem jelent megoldást Irán regionális proxyhálózatának, valamint rakéatechnológiai fejlesztéseinek és proliferációjának

¹⁰³ Notte, Hanna: *Biden Has a Model for Dealing With Regional Fears of Iranian Missiles and Proxies*. [online], Foreign Policy Magazine, 2021. 01. 25. Forrás: foreignpolicy.com [2021. 07. 15.].

¹⁰⁴ Wright, Robin: *Biden Faces a Minefield in New Diplomacy with Iran*. [online], The New Yorker, 2021. 01. 04. Forrás: newyorker.com [2021. 07. 15.].

¹⁰⁵ Desiderio, Andrew: *Biden Faces GOP Handcuffs and Democrat Skeptics on Iran Deal 2.0*. [online], Politico, 2021. 03. 05. Forrás: politico.com [2021. 07. 15.].

¹⁰⁶ Cohen, Raphael S.: *Why Biden Can't Turn Back the Clock on the Iran Nuclear Deal*. [online], 2021. 03. 01. Forrás: rand.org [2021. 07. 15.].

ellensúlyozására,¹⁰⁷ így visszaállítása az amerikai érdekeket legfeljebb részben szolgálná. Ezekre a kihívásokra stratégiai választ csak az iráni belpolitikai változás adhatna, amire jelenleg nem látunk reális esélyt. Minél inkább szabadon mozoghat Irán, annál nehezebb lesz a továbbiakban ellensúlyozni tevékenységét, miközben Washington az indiai- és csendes-óceáni térségre fókuszálná figyelmét és erőforrásait. Így a feltartóztatáshoz párosuló gazdasági kifárasztás (a szankciók mellett a kőolaj árának mesterségesen alacsonyan tartása Szaúd-Arábia közreműködésével) továbbra is járható út – még ha az iráni katonai nukleáris program problémájára nem is ad közvetlen választ. Ráadásul kétségtelenül előnyösebb, mint az új regionális koalíció szétesése egy „gyenge” nukleáris megállapodásért cserébe.

Irakban, Szíriában és Afganisztánban az amerikai kivonulás átfogó lesz, de nem teljes körű. Miközben az ezredforduló közel-keleti katonai beavatkozásainak hagyatéka velünk él a térség konfliktusaiban, tovább súlyosbítva az arab tavasz és a külső szereplők beavatkozása nyomán született gyenge államok problémájával, az amerikai nagystratégia továbbra is a szerepvállalás csökkentését diktálja. Ha a jelenlegi helyi erőviszonyokban nem következik be drámai változás, nem indokolt változtatnia Washingtonnak eddigi visszafogott Szíria- és Irak-politikáján,¹⁰⁸ amennyiben Biden és szövetségesei is elfogadják a következmények biztonsági, humanitárius és politikai „árát”. Ez utóbbit jelzi egyébként Joe Biden és Musztafa al-Kádimi iraki kormányfő megállapodása is, amely szerint 2021 végére lezárul az Egyesült Államok katonai missziója Irakban, s az amerikai szerepvállalás a továbbiakban a tanácsadásra, biztonsági erők kiképzésére és terrorizmus elleni együttműködésre korlátozódik.¹⁰⁹

Ugyanakkor, mivel az ISIS újjáéledésének megakadályozásához, illetve az orosz–iráni befolyás feltartóztatásához szükség van mérsékelt amerikai katonai jelenlét fenntartására, kevésbé valószínű, hogy a Biden-kormányzat a két országban állomásozó amerikai katonai kontingensek teljes kivonására szánja el magát. Az Amerikai Egyesült Államok közel-keleti és észak-afrikai államokban állomásozó katonai erőire „csak” stabilizáló tényezőként és az amerikai érdekek védelme érdekében a beavatkozási képesség fenntartására van szükség a térségben a terrorizmus, az aszimmetrikus iráni katonai akciók, a fegyverkereskedelem és a kalózkodás elleni fellépésben. E tekintetben a primer amerikai érdekek anynyiban különböznek az afganisztántól, hogy ott Biden stábjá elismerte: pusztán katonai eszközökkel tartósan nem stabilizálható az ország, más olyan érdemi eszköze pedig nincs a helyi viszonyok átformálására, amit az elmúlt húsz évben ne próbáltak volna ki, így a jelenlét ugyan fenntartható, de költséges és amerikai szempontból értelmetlen. Kétségtelen, hogy az amerikai kivonulással a helyi és regionális szereplők „töltik be a hatalmi űrt” – viszont ennek, valamint a primer biztonsági kihívások ellensúlyozásának humán és anyagi költségei is őket terheli majd. Ugyanez a szűken vett Közel-Kelet-politikában is látható

¹⁰⁷ Hinz, Fabian: *Missile Multinational: Iran's New Approach to Missile Proliferation*. [online], The International Institute for Strategic Studies, 2021. 04. 26. Forrás: iiss.org [2021. 07. 15.].

¹⁰⁸ Al-Masri, Abdulrahman: *Limited and Constrained: The Biden Administration and the Prospects of a Syria Policy*. [online], Atlantic Council, 2020. 12. 03. Forrás: atlanticcouncil.org [2021. 07. 15.]; *Biden and Challenges to the American Strategy in Iraq*. [online], Emirates Policy Center, 2020. 12. 09. Forrás: epc.ae [2020. 07. 15.].

¹⁰⁹ Pál Tamás: *Az év végéig befejeződik az amerikai katonai misszió Irakban*. [online], Telex, 2021. 07. 26. Forrás: telex.hu [2020. 07. 26.].

volt az elmúlt évtizedben – azzal a különbséggel, hogy az elsődleges amerikai érdekeket ott hatékonyabban tudják védeni helyi szövetségesekre és partnerekre, korlátozott katonai akciókra támaszkodva. Így tehát az amerikai jelenlét jellege minőségében átalakul: a baráti országokban fennmaradó katonai bázisokra támaszkodva helyi szereplők (proxyk) és kontraktorok támogatásával tartja fenn az amerikai beavatkozási képességet, a regionális szereplőkre helyezi át a viszonylagos stabilitás fenntartásának költségeit. Ez megnöveli a regionális és külső szereplők mozgásterét és az elhúzódó instabilitás esélyét. Ugyanakkor Biden elnök várhatóan megpróbálja elérni az európai NATO-tagországok nagyobb katonai szerepvállalását és akár fokozottabb bevonását a térség ügyeibe, tekintettel arra, hogy Európát közvetlenebbül és gyorsabban érintik a térség kihívásai, mint az Egyesült Államokat.¹¹⁰

Előnyös lenne, de Törökország jelenlegi belpolitikája és külpolitikai aktivizmusa mellett nem kerül sor török–amerikai „resetre”. Bár súlya az amerikai külpolitikában nem mérhető Izraelhez, Törökország regionális szerepe az elmúlt évtizedben jelentősen kibővült és – részben a Washington által hagyott (katonai) hatalmi őrbe benyomulva, részben saját gazdasági-politikai érdekei mentén – Washington több regionális konfliktusban Ankarára (is) van utalva. Ankara a NATO-tagsággal kellően „kötött” helyzetben van, és sem az Oroszország felé nyitás, sem más érdemi alternatívája nem kínálkozik a NATO-tagsághoz képest,¹¹¹ mégis azok az esetek, amikor akár nyíltan is szembe megy szövetségeseivel, megnehezítik az együttműködést. Azonban az amerikai kormányzattal adminisztrációkon átívelően jelen lévő konfliktusos ügyek (Irak, Szíria és a kurdok; energiahordozók; orosz és kínai haditechnikai beszerzések; beavatkozás a líbiai konfliktusba; az 1915–17-es örmény népirtás stb.) mellett is fennmaradhat az általános *modus vivendi* a Biden-adminisztráció és Ankara között – amíg az értékkonfliktus nem válik még nyíltabb érdekkonfliktussá. Azonban a kapcsolatok harmonizálására egyelőre nem mutatkozik esély (jól jelezte ezt az áttörés nélkül lezajlott június 14-ei Biden–Erdoğan-találkozó¹¹²), a pragmatikus „reset” elmarad a jogállamiságot, a kisebbségi jogokat, a médiaszabadságot jobban előtérbe helyező Biden-adminisztráció alatt.

Észak-Korea: visszalépés az elszigetelési politikához

Észak-Korea a phenjani rezsim atom- és rakéta programjának fejlődése miatt vált az amerikai nagystratégia Ázsia-politikájának önálló kérdéskörévé.¹¹³ Ezek ugyanis a kétezres évek elejétől-közepétől már nem csupán az Egyesült Államok térségbeli szövetségesei,

¹¹⁰ Fontenrose – Al-Ketbi – Dekel 2021.

¹¹¹ Pénczeli Nikolett (2020): *Oroszország helye Törökország kül-, biztonság- és védelempolitikájában, 2016–2019.* PhD-értekezés. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 114–117, 229–234.

¹¹² Michalski, Adam – Strachota, Krzysztof: *No Breakthrough. Biden–Erdoğan Talks.* [online], Centre for Eastern Studies, 2016. 06. 16. Forrás: osw.waw.pl [2021. 07. 15.].

¹¹³ Pénczeli Anna: *A negyedik észak-koreai nukleáris kísérleti robbantás és a program jövője.* [online], SVKK Elemzések, 2016/7. 2016. 06. 20. Forrás: svkk.uni-nke.hu [2021. 07. 15.]; Háda Béla – Pénczeli Anna – Tálás Péter: *Észak-Korea: az önmagába zárt atomhatalom.* [online], SVKK Elemzések, 2017/21. 2017. 09. 05. Forrás: svkk.uni-nke.hu [2021. 07. 15.]; Chung, Kuyoun (2017): *Geopolitics and A Realist Turn of US Foreign Policy Toward North Korea.* *Korea Observer*, 48(4), 765–790.

de Washington számára is komoly kihívást jelentettek. Részben mert Észak-Korea 2006–2017 között összesen hét, egyre nagyobb hatóerejű kísérleti robbantást hajtott végre, részben pedig azért, mert Phenjan 2006-ban megkezdett interkontinentális ballisztikus rakétafejlesztési programjának eredményeként az észak-koreai ICBM-rendszerek a veszéllyel fenyegettek, hogy már az Egyesült Államok honi területeit, a Hawaii-szigeteket és a nyugati partvidéken fekvő nagyvárosait is elérhetik.¹¹⁴ Phenjan Atomsorompó-szerződésből való 2003-as kilépése óta a nemzetközi közösség hivatalosan két eszközzel próbálta meg rákényszeríteni Észak-Koreát nukleáris és rakéta-programja felfüggesztésére: kezdetben diplomáciai eszközökkel (2003–2007), majd az országgal szemben bevezetett gazdasági szankciókkal (2007-től napjainkig). Ez utóbbiak azonban az Észak-Korea kapcsán fennálló nagyhatalmi érdekkellentétek (döntően a diktatórikus phenjani rendszer kínai támogatása) miatt gyakorlatilag hatástalanok maradtak.¹¹⁵

A szoros észak-koreai–kínai szövetség eredménytelenné tette Washingtonnak és ázsiai szövetségeseinek a koreai-félsziget atommentességére vonatkozó törekvéseit is, amelyet Barack Obama a „*stratégiai türelem*”, Donald Trump pedig a „*maximum nyomás és együttműködés*” politikájával kívánt elérni. Míg az előbbi abból indult ki, hogy az Egyesült Államok addig nem fog tárgyalóasztalhoz ülni a szankciókkal sújtott Észak-Koreával, amíg az nem hajlandó alávetni magát a nemzetközi ellenőrzés mellett végrehajtott teljes nukleáris leszerelésnek, az utóbbi ugyan nyitva hagyta a tárgyalásos megoldás lehetőségét (sőt a „nagy üzlet” reményében kétszer is találkozott Kim Dzsongunnal¹¹⁶), de közben folyamatosan a katonai lépések fenyegetését lebegtette Phenjannal szemben és továbbra is ragaszkodott a koreai atompotenciál felszámolásához.¹¹⁷ Vagyis elutasította a phenjani rezsimnek azt az igényét, hogy Washington és a nemzetközi közösség nukleáris hatalomként ismerje el. Számos szakértő szerint azonban ez utóbbi előbb-utóbb elkerülhetetlen lesz, egyrészt mert a Peking által támogatott phenjani vezetés diktatórikus rendszere fenntartásának legfőbb biztosítékaként tekint atompotenciáljára (s e logika alapján aligha mond le róla), másrészt mert de jure atomhatalomként valószínűleg jobban rá lehetne szorítani az észak-koreai vezetést atom- és rakéta-programjának (ellenőrizhető) visszafogására.¹¹⁸ Ez a fordulat azonban aligha az értékalapú kül- és biztonságpolitikához visszatérő Joe Biden elnöksége alatt fog bekövetkezni.

A szakértői várakozások szerint ugyanis a Biden-adminisztráció, fenntartva a teljes leszerelés igényét és szankciókat – de szakítva a vezetők közötti „nagy üzlet” trumpi politikájával –, Észak-Korea esetében vissza fog térni az atommentesítésnek ahhoz a fókuszatos, alulról építkező, munkatárgyalásokra koncentrálnak megközelítéséhez, amely a Trump-elnökséget megelőző időszakban volt megszokott Washingtonban. Vagyis az amerikai kormány tovább fog tárgyalni a phenjani vezetéssel, de a szankciók feloldására csakis az észak-koreai atompotenciál tényleges csökkentésének mértékében és arányában lesz

¹¹⁴ Háda–Péczeli–Tálás 2017: 4–7.

¹¹⁵ Háda–Péczeli–Tálás 2017: 7–8.

¹¹⁶ Háda Béla: *A második USA-Észak-Korea csúcstalálkozó értékelése*. [online], *SVKK Elemzések*, 2019b/6. 2019. 03. 06. Forrás: svkk.uni-nke.hu [2021. 07. 15.].

¹¹⁷ Háda–Péczeli–Tálás 2017: 7–8; Chung 2017: 779–782.

¹¹⁸ Narang, Vipin – Panda, Ankit: *North Korea Is a Nuclear Power. Get Used to It*. [online], *The New York Times*, 2018. 06. 12. Forrás: nytimes.com [2021. 07. 15.].

hajlandó. A szankciók kapcsán minden bizonnyal keresni fogja Kína támogatását is, bár az amerikai–kínai rivalizálás körülményei aligha ösztönzik Pekinget egy Washingtonnak tett szívességre.¹¹⁹

Felhasznált irodalom

- Ablaka Gergely et al.: *Az amerikai–iráni viszony legújabb kiéleződésére adott nemzetközi válaszok*. [online], *SVKI Elemzések*, 2020/1. 2020. 01. 15. Forrás: svkk.uni-nke.hu [2021. 07. 10.]
- Ablaka Gergely et al.: *Irak stratégiai érdekek ütközőpontjában*. [online], *SVKI Elemzések*, 2020a/21. 2020. 07. 31. Forrás: svkk.uni-nke.hu [2021. 07. 10.]
- Ablaka Gergely et al.: *Szíria stratégiai érdekek ütközőpontjában*. [online], *SVKI Elemzések*, 2020b/23. 2020. 11. 11. Forrás: svkk.uni-nke.hu [2021. 07. 10.]
- Al-Masri, Abdulrahman: *Limited and Constrained: The Biden Administration and the Prospects of a Syria Policy*. [online], Atlantic Council, 2020. 12. 03. Forrás: atlanticcouncil.org [2021. 07. 15.]
- America and the World 2021 – Opinion Daniel Fried, American Diplomat, Former United States Ambassador to Poland*. [online], PISM, 2021. 01. 18. Forrás: pism.pl [2021. 07. 10.]
- Barnes, Joe – Bowen, Andrew: *Rethinking U.S. Strategy in the Middle East*. [online], Baker Institute, 2015. 06. 19. Forrás: bakerinstitute.org [2021. 07. 10.]
- Bartók András (2020): Sárkányok és kistigrisek – Kelet-Ázsia regionális fegyverkezési versenyének általános és országspecifikus jellemzői a Kínával kapcsolatos fenyegetettség-percepciójú országok esetében 1. *Nemzet és Biztonság*, 13(4), 80–101. Online: <https://doi.org/10.32576/nb.2020.4.6>
- Bartók András – Wagner Péter: *Kínai A2/AD és válaszreakciók Kelet-Ázsiában (1.)*. [online], *KKI Elemzések*, E-2020/69. 2020. Forrás: kki.gov.hu [2021. 07. 10.]
- Bartók András – Wagner Péter: *Kínai A2/AD és válaszreakciók Kelet-Ázsiában (2.)*. [online], *KKI Elemzések*, E-2021/7. 2021. Forrás: kki.gov.hu [2021. 07. 10.] Online: <https://doi.org/10.47683/KKIElemzesek.E-2021.07>
- Behraves, Maysam – Azizi, Hamidreza: *Israel's Peace Deals are a Strategic Nightmare for Iran*. [online], Foreign Policy, 2020. 09. 14. Forrás: foreignpolicy.com [2021. 07. 10.]
- Bender, Bryan: *'This is going to be Quite a Show': Biden's Arms Control Team Eyes Nuclear Policy Overhaul*. [online], Politico, 2021. 01. 27. Forrás: Politico [2021. 07. 10.]
- Benjamin, Daniel: *Biden Wants to Boost Democracy. He Should Shelve the Summit and Look to Europe*. [online], Politico, 2021. 01. 05. Forrás: politico.com [2021. 07. 10.]
- Bergmann, Max – Cicarelli, Siena: *NATO's Financing Gap. Why NATO Should Create Its Own Bank*. [online], Center for American Progress, 2021. 01. 23. Forrás: americanprogress.org [2021. 07. 10.]
- Biden Administration Sees Quad as Fundamental Foundation to Build US Policy on Indo-Pacific*. [online], The Times of India, 2021. 01. 30. Forrás: timesofindia.indiatimes.com [2021. 07. 10.]
- Biden a kétállami megoldást támogatja a palesztin–izraeli konfliktusban*. [online], Mandiner, 2021. 01. 26. Forrás: mandiner.hu [2021. 07. 10.]
- Biden and Challenges to the American Strategy in Iraq*. [online], Emirates Policy Center, 2020. 12. 09. Forrás: epc.ae [2020. 07. 15.]
- Biden Says Will Not Kill Phase 1 Trade Deal with China Immediately: NYT*. [online], Reuters, 2020. 12. 02. Forrás: reuters.com [2021. 07. 10.]
- Biden Signals Return to Traditional Foreign Policy With State Department Picks*. [online], Spectrum News 1, 2021. 01. 16. Forrás: spectrumnews1.com [2021. 05. 20.]
- Biden: US will Rejoin Iran Nuclear Deal if Tehran Returns to Strict Compliance*. [online], The Times of Israel, 2020. 12. 02. Forrás: timesofisrael.com [2021. 07. 15.]
- Biden, Joe: *There's a Smarter Way to be Tough on Iran*. [online], CNN, 2020. 09. 13. Forrás: cnn.com [2021. 07. 15.]

¹¹⁹ Lee, Christy: *Experts: Biden Thought Likely to Reverse Trump's North Korea Policies*. [online], VOA News, 2021. 02. 02. Forrás: voanews.com [2021. 07. 15.]

- Biden, Joseph R.: *Why America Must Lead Again. Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump*. [online], Foreign Affairs, 2020. 01. 23. Forrás: [foreignaffairs.com](https://www.foreignaffairs.com) [2021. 07. 10.]
- Blanchette, Jude – Kennedy, Scott: *China's Fifth Plenum: Reading the Initial Tea Leaves*, [online], 2020. 10. 30. Forrás: [csis.org](https://www.csis.org) [2021. 07. 10.]
- Blank, Stephen: *Biden's First Decision*. [online], The Hill, 2020. 11. 30. Forrás: thehill.com [2021. 07. 10.]
- Bown, Chad P.: *To Build Back Better, Biden Needs to Fix Trade. Trump Has Left a Ticking Time Bomb at the WTO*. [online], Foreign Affairs, 2021. 01. 21. Forrás: [foreignaffairs.com](https://www.foreignaffairs.com) [2021. 05. 20.]
- Brands, Hal (2019): *Amerika nagystratégiája a Trump-korszakban*. Budapest: Pallas Athéné.
- Brunnstrom, David: *Obama-Era Veteran Kurt Campbell to Lead Biden's Asia Policy*. [online], Reuters, 2021. 01. 13. Forrás: [reuters.com](https://www.reuters.com) [2021. 07. 10.]
- Brunsdon, Jim – Fleming, Sam – Williams, Aime – Politi, James: *EU and US End Airbus-Boeing Trade Dispute after 17 Years*. [online], Financial Times, 2021. 06. 15. Forrás: [ft.com](https://www.ft.com) [2021. 07. 10.]
- Budai Ádám (2018): *Az Egyesült Államok katonai jelenléte az indiai-csendes-óceáni térségben Donald Trump elnöksége alatt*. *Nemzet és Biztonság*, 11(4), 55–77.
- Cerulus, Laurens – Hendel, John – Blatchford, Andy: *How Biden Could Galvanize the World against Huawei*. [online], Politico, 2020. 12. 02. Forrás: [politico.eu](https://www.politico.eu) [2021. 07. 10.]
- Chan, Minnie: *US in Rare Double-Warship Taiwan Strait Transit after China Starts Sea Drills*. [online], South China Morning Post, 2020. 12. 31. Forrás: [scmp.com](https://www.scmp.com) [2021. 07. 10.]
- Chancellor Merkel Welcomes More Multilateralism under Biden*. [online], Deutsche Welle, 2021. 01. 25. Forrás: [dw.com](https://www.dw.com) [2021. 05. 20.]
- Chin-yeh, Chiang – Huang, Frances: *U.S. Lawmakers Introduce 'Taiwan Diplomatic Review Act'*. [online], Focus Taiwan, 2021. 05. 29. Forrás: [focustaiwan.tv](https://www.focustaiwan.tv) [2021. 07. 10.]
- Chung, Kuyoun (2017): *Geopolitics and A Realist Turn of US Foreign Policy Toward North Korea*. *Korea Observer*, 48(4), 765–790. Online: <https://doi.org/10.29152/KOIKS.2017.48.4.765>
- Cohen, Raphael S.: *Why Biden Can't Turn Back the Clock on the Iran Nuclear Deal*. [online], RAND Corporation, 2021. 03. 01. Forrás: [rand.org](https://www.rand.org) [2021. 07. 15.]
- Coy, Peter: *How President Biden Can Fix Trump's 'Failed' China Policy*. [online], Bloomberg, 2021. 01. 21. Forrás: [bloomberg.com](https://www.bloomberg.com) [2021. 07. 10.]
- Cropsey, Seth – Roughead, Gary: *A U.S. Withdrawal Will Cause a Power Struggle in the Middle East*. [online], Foreign Policy, 2019. 12. 17. Forrás: [foreignpolicy.com](https://www.foreignpolicy.com) [2021. 07. 10.]
- Crowley, Michael: *Biden Will Restore U.S. Relations with Palestinians, Reversing Trump Cutoff*. [online], The New York Times, 2021. 01. 26. Forrás: [nytimes.com](https://www.nytimes.com) [2021. 07. 10.]
- Csiki Varga Tamás: *A Trump-stratégia nyomában – A 2017-es amerikai Nemzeti Biztonsági Stratégia értékelése*. [online], *SVKK Elemzések*, 2018/4. 2018. 01. 23. Forrás: svkk.uni-nke.hu [2021. 07. 10.]
- Csiki Varga Tamás (2019): *Az európai védelmi kiadások két olvasata*. *Nemzet és Biztonság*, 12(3), 71–78. Online: <https://doi.org/10.32576/nb.2019.3.7>
- Csiki Tamás – Etl Alex – Pénzváltó Nikolett – Tálás Péter – Zavoianu Dóra: *Stratégiai töréspontok Donald Trump és az európai szövetségek kapcsolatában*. [online], *SVKK Elemzések*, 2017/6. 2017. 03. 14. Forrás: svkk.uni-nke.hu [2021. 07. 10.]
- Csiki Varga Tamás – Felméry Zoltán: *A védelmi kiadások globális és regionális trendjei I*. [online], *SVKI Elemzések*, 2020/16. 2020. 05. 18. Forrás: svkk.uni-nke.hu [2021. 07. 10.]
- Csiki Varga Tamás – Kemény János – Tálás Péter: *Kivonulás Afganisztánból – Egy politikai döntés és várható következményei*. [online], *SVKI Elemzések*, 2021/10. 2021. 04. 23. Forrás: svkk.uni-nke.hu [2021. 07. 10.]
- Csiki Varga Tamás – Kripkó Ádám: *Kulcspozíciók a Biden-adminisztráció kül- és biztonságpolitikai csapatában*. [online], *SVKI Nézőpontok*, 2021/1. 2021. 03. 16. Forrás: svkk.uni-nke.hu [2021. 05. 28.]
- Csiki Tamás – Molnár Ferenc – Varga Gergely (2012): *Az Egyesült Államok védelmi stratégiai irányváltásának háttere, elemei, valamint hatásai Európára és Magyarországra*. *Nemzet és Biztonság*, 5(4), 96–110.
- Csiki Varga Tamás – Pércsi Dávid: *Az amerikai globális katonai jelenlét hangúlyeltolódása a 2010-es évtizedben*. [online], *SVKK Elemzések*, 2021/3. 2021. 01. 26. Forrás: svkk.uni-nke.hu [2021. 07. 10.]
- Csiki Varga Tamás – Tálás Péter: *Stratégiai szolidaritástól egy új „transzatlanti alkuig”? – Joe Biden európai körútjának mérlege*. [online], *SVKI Elemzések*, 2021/12. 2021. 07. 15. Forrás: svkk.uni-nke.hu [2021. 07. 15.]

- Daghrir, Wassim: *Trump's Foreign Policy Doctrine of Uncertainty*. [online], E-International Relations, 2020. 06. 29. Forrás: e-ir.info [2021. 01. 26.]
- Davis, Bob – Wei, Lingling: *Biden Plans to Build a Grand Alliance to Counter China. It Won't Be Easy*. [online], The Wall Street Journal, 2021. 01. 06. Forrás: wsj.com [2021. 07. 10.]
- Deng, Chao: *Biden Brushes Off China's Complaints, Sends First Delegation to Taiwan*. [online], The Wall Street Journal, 2021. 04. 14. Forrás: wsj.com [2021. 07. 10.]
- Department of Defense Budget Fiscal Year (FY) 2022*. [online], Office of the Undersecretary of Defense (Comptroller), Washington D.C., 2021. 05. 25. Forrás: congress.gov [2021. 07. 10.]
- Desiderio, Andrew: *Biden Faces GOP Handcuffs and Democrat Skeptics on Iral Deal 2.0*. [online], Politico, 2021. 03. 05. Forrás: politico.com [2021. 07. 15.]
- Doehler, Austin: *Great Power Competition Is Too Narrow a Frame*. [online], Defense One, 2020. 12. 06. Forrás: defenseone.com [2021. 05. 20.]
- Doornbos, Caitlin: *Pentagon Implements China Task Force Recommendations to Close Gap between DOD Priorities and Policies*. [online], Stars and Stripes, 2021. 06. 09. Forrás: stripes.com [2021. 07. 10.]
- Etl Alex: *Az Egyesült Államok európai katonai jelenlétének alakulása az Ázsia felé fordulás tükrében*. [online], SVKK Elemzések, 2015/13. Forrás: svkk.uni-nke.hu [2021. 07. 10.]
- Etl Alex – Csiki Varga Tamás: *A Németországban állomásozó amerikai katonai jelenlét csökkentéséről*. [online], SVKI Elemzések, 2020/19. 2020. 06. 23. Forrás: svkk.uni-nke.hu [2021. 07. 12.]
- Európai Tanács – Az Európai Unió Tanácsa: *A Tanács következtetései az Európai Unió és az Egyesült Államok közötti kapcsolatokról*. [online], 2020. 12. 07. Forrás: consilium.europa.eu [2021. 05. 20.]
- Everington, Keoni: *US Ambassador Visits Taiwan for 1st Time in 42 Years*. [online], Taiwan News, 2021a. 03. 29. Forrás: taiwannews.com [2021. 07. 10.]
- Everington, Keoni: *Biden Preparing 1st Arms Sale to Taiwan with 40 Self-Propelled Howitzers*. [online], Taiwan News, 2021b. 04. 20. Forrás: taiwannews.com [2021. 07. 10.]
- Factbox: Key Details from fifth Plenum of China's Communist Party*. [online], Reuters, 2020. 10. 29. Forrás: reuters.com [2021. 07. 10.]
- Fact Sheet: Quad Summit*. [online], The White House, 2021. 03. 12. Forrás: whitehouse.gov [2021. 07. 10.]
- Farouk, Yasmine: *The Middle East Strategic Alliance Has a Long Way to Go*. [online], Carnegie Endowment for International Peace, 2019. 02. 08. Forrás: carnegieendowment.org [2021. 07. 10.]
- Fenenbock, Michael: *The Biden Administration and the Future of the Abraham Accords*. [online], The Media Line, 2021. 01. 18. Forrás: themedialine.org [2021. 07. 10.]
- Fishman, Edward – Feng, Ashley: *Beijing's Warning Shot to Biden*. [online], Defense One, 2021. 01. 28. Forrás: defenseone.com [2021. 07. 10.]
- Fitch Solutions: Hiába lesz elnök Joe Biden, az új hidegháború szinte elkerülhetetlen*. [online], Portfolio, 2020. 11. 27. Forrás: portfolio.hu [2021. 07. 10.]
- Fontenrose, Kirsten – Al-Ketbi, Ebtesam – Dekel, Udi: *How President Biden Can Tackle the Middle East's Biggest Problems*. [online], Atlantic Council, 2021. 02. 01. Forrás: atlanticcouncil.org [2021. 07. 10.]
- Freeman, Kyle: *What Will a Biden Administration Mean for Asia Trade Policy in 2021?*. [online], China Briefing, 2021. 01. 25. Forrás: china-briefing.com [2021. 07. 10.]
- Frolov, Vlagyimir: *No Longer 'Ours': With a Biden White House, the Kremlin Is Facing a Tough New Reality*. [online], The Moscow Times, 2020. 11. 12. Forrás: themoscowtimes.com [2021. 07. 10.]
- Frolov, Vlagyimir: *Команда Байдена против России. О чем говорят внешнеполитические назначения избранного президента*. [online], Republic, 2021. 01. 14. Forrás: republic.ru [2021. 07. 10.]
- Gold, Russel – Bender, Ruth – Landers, Peter: *President Biden Quickly Rejoined Paris Climate Accord. Meeting the Emissions Goals Will Be Harder*. [online], The Wall Street Journal, 2021. 01. 21. Forrás: wsj.com [2021. 05. 20.]
- Gramer, Robbie – Detsch, Jack: *Biden's National Security Council Sharpens Focus on China*. [online], Foreign Policy, 2021. 02. 18. Forrás: foreignpolicy.com [2021. 07. 10.]
- Grygiel, Jakub – Mitchell, Wess A. (2016): *The Unquiet Frontier*. Princeton: Princeton University Press. Online: <https://doi.org/10.1515/9781400880621>
- Haass, Richard N.: *A Realist Reset for US–Saudi Relations*. [online], Council on Foreign Relations, 2021. 02. 27. Forrás: cfr.org [2021. 07. 10.]

- Háda Béla (2015): *Az indiai biztonságpolitika a hidegháború után*. *Nemzet és Biztonság*, 8(1), 96–111.
- Háda Béla (2019a): *Az Amerikai Egyesült Államok Dél-Ázsia-stratégiájának elvi alapjai és gyakorlati ellentmondásai*. *Nemzet és Biztonság*, 12(2), 80–93. Online: <https://doi.org/10.32576/nb.2019.2.7>
- Háda Béla: *A második USA-Észak-Korea csúcstalálkozó értékelése*. [online], *SVKK Elemzések*, 2019b/6. 2019. 03. 06. Forrás: svkk.uni-nke.hu [2021. 07. 15.]
- Háda Béla (2020): *Az amerikai–kínai rivalizálás hatásai a délkelet-ázsiai államok tengeri védelmi stratégiáira*. *Nemzet és Biztonság*, 13(3), 72–88. Online: <https://doi.org/10.32576/nb.2020.3.6>
- Háda Béla – Péczeli Anna – Tálás Péter: *Észak-Korea: az önmagába zárt atomhatalom*. [online], *SVKK Elemzések*, 2017/21. 2017. 09. 05. Forrás: svkk.uni-nke.hu [2021. 07. 15.]
- Hadar, Leon: *The Limits of Trump's Transactional Foreign Policy*. [online], *The National Interest*, 2017. 01. 02. Forrás: nationalinterest.org [2021. 01. 26.]
- Harold, Scott W.: *The Japan – U.S. Summit and Cooperation with South Korea*. [online], *The Diplomat*, 2021. 04. 06. Forrás: thediplomat.com [2021. 07. 10.]
- Hinz, Fabian: *Missile Multinational: Iran's New Approach to Missile Proliferation*. [online], *The International Institute for Strategic Studies*, 2021. 04. 26. Forrás: iiss.org [2021. 07. 15.]
- HMS Defender: Russian Jets and Ships Shadow British Warship*. [online], *BBC News*, 2021. 06. 23. Forrás: bbc.com [2021. 07. 10.]
- Hudson, John: *Biden Administration to Seek Five-Year Extension on Key Nuclear Arms Treaty in First Foray with Russia*. [online], *The Washington Post*, 2021. 01. 21. Forrás: washingtonpost.com [2021. 07. 10.]
- Interim National Security Strategic Guidance 2021*. [online], 2021. 03. 03. Forrás: whitehouse.gov [2021. 05. 20.]
- Iran Nuclear Deal: US Sanctions will not be Lifted for talks, Says Biden*. [online], *BBC News*, 2021. 02. 08. Forrás: bbc.com [2021. 07. 15.]
- Iran Sanctions under the Trump Administration*. [online], *Crisis Group*, 2020. 01. 15. Forrás: crisisgroup.org [2021. 07. 15.]
- Japan to Mention Taiwan Stability in Defense Report for First Time*. [online], *The Japan Times*, 2021. 05. 14. Forrás: japantimes.co.jp [2021. 07. 10.]
- Joe Biden Administration Vows to Protect US Telecoms Network From Huawei Security Threat*. [online], *Gadgets 360°*, 2021. 01. 28. Forrás: gadgets.ndtv.com [2021. 07. 10.]
- Joe Biden: Erdogan is an Autocrat and Must be Defeated*. [online], *Massis Post*, 2020. 08. 15. Forrás: massispost.com [2021. 07. 10.]
- Joe Biden Commits to NATO, EU Ties in Call with France's Macron*. [online], *Deutsche Welle*, 2021. 01. 24. Forrás: dw.com [2021. 05. 20.]
- Joint Statement of the 2021 Republic of Korea – United States Foreign and Defense Ministerial Meeting („2+2”)*. [online], 2021. 03. 18. Forrás: state.gov [2021. 07. 10.]
- Jóźwiak, Veronika: *Perspektywy stosunków USA–Węgry za administracji Bidena*. [online], *PISM*, 2021. 02. 01. Forrás: pism.pl [2021. 07. 10.]
- Kálmán Klaudia – Varga Gergely: *Az Egyesült Államok külgazdasági kapcsolatai*. [online], *KKI Elemzések*, E-2019/06. 2019. 01. 28. Forrás: kki.hu [2021. 07. 10.]
- Káncz Csaba: *Joe Biden új, merész Kína-politikája*. [online], *Privátbankár*, 2021. 01. 15. Forrás: privatbankar.hu [2021. 07. 10.]
- Kapadia, Reshma: *Janet Yellen on Trump, the Next Recession, and the Trade War With China*. [online], *Barron's*, 2020. 12. 02. Forrás: barrons.com [2021. 07. 10.]
- Kazmi, Mobasher: *Biden Presidency Signals a Return to Economic Multilateralism and Renewed Ties with China*. [online], *The Asian Banker*, 2021. 01. 07. Forrás: theasianbanker.com [2021. 05. 20.]
- Kim, Brian: *US Lifts Missile Restrictions on South Korea, Ending Range and Warhead Limits*. [online], *Defense News*, 2021. 05. 25. Forrás: defensenews.com [2021. 07. 10.]
- Kína tárgyalna a nukleárisfegyver-korlátozásról, ha az Egyesült Államok csökkentené arzenálját*. [online], *Portfolio*, 2020. 07. 08. Forrás: portfolio.hu [2021. 07. 10.]
- Kirchgaessner, Stephanie: *US Finds Saudi Crown Prince Approved Khashoggi Murder But Does Not Sanction Him*. [online], *The Guardian*, 2021. 02. 26. Forrás: theguardian.com [2021. 07. 10.]

- Koi Tamás: *Nem ér véget a kínai cégek vesszőfutása Biden megválasztásával*. [online], HWSW, 2020. 11. 09. Forrás: hws.wu.hu [2021. 07. 10.]
- Kortunov, Andrej: *Joe Biden and Russia: The Good, the Bad, and the Ugly*. In Rácz András (szerk.): *Russian Foreign Policy in 2020. Strengthening Multi-vectorialism*. DGAP Report No. 5. Berlin: DGAP, 21–24.
- Kovács Ágnes Lilla: *Leépülés prolongálva*. [online], 2021. 02. 04. Forrás: ludovika.hu [2021. 07. 10.]
- Krastev, Ivan – Leonard, Mark: *The Crisis of American Power: How Europeans See Biden's America*. [online], ECFR, 2021. január. Forrás: ecf.eu [2021. 07. 10.]
- Lee, Christy: *Experts: Biden Thought Likely to Reverse Trump's North Korea Policies*. [online], VOA News, 2021. 02. 02. Forrás: voanews.com [2021. 07. 15.]
- Martin, Eric: *Biden Commerce Pick Sees 'No Reason' to Lift Huawei Curbs*. [online], Bloomberg, 2021. 02. 04. Forrás: bloomberg.com [2021. 07. 10.]
- May, Cindy: *Opinion – Israel-Palestine Policy Under Biden*. [online], E-International Relations, 2021. 01. 01. Forrás: e-ir.info [2021. 07. 10.]
- Mészáros, R. Tamás: *Trump megy, a kereskedelmi feszültségek maradnak*. [online], G7, 2020. 12. 18. Forrás: g7.hu [2021. 07. 10.]
- Michalski, Adam – Strachota, Krzysztof: *No Breakthrough. Biden-Erdoğan Talks*. [online], Centre for Eastern Studies, 2016. 06. 16. Forrás: os.waw.pl [2021. 07. 15.]
- Miller, Chris: *Biden Opens Sneaky New Front in Trade War against China*. [online], Foreign Policy, 2021. 06. 22. Forrás: foreignpolicy.com [2021. 07. 10.]
- Mohan, C. Raja: *A new Pivot to Asia*. [online], Foreign Policy, 2021. 01. 15. Forrás: foreignpolicy.com [2021. 07. 10.]
- Moriyasu, Ken: *US Does Not Support Taiwan Independence: Kurt Campbell*. [online], Nikkei Asia, 2021. 07. 07. Forrás: asia.nikkei.com [2021. 07. 10.]
- Moules, James: *Biden to Pursue 'Traditional Diplomacy' with North Korea – and a Different Agenda to Trump*. [online], Redaction Politics, 2020. 11. 28. Forrás: redactionpolitics.com [2021. 05. 20.]
- Narang, Vipin – Panda, Ankit: *North Korea Is a Nuclear Power. Get Used to It*. [online], The New York Times, 2018. 06. 12. Forrás: nytimes.com [2021. 07. 15.]
- National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2021*. [online], Section 1251, United States Congress, Washington D.C., 2020. 07. 08. Forrás: congress.gov [2021. 07. 10.]
- National Security Council: *U.S. Strategic Framework for the Indo-Pacific*. [online], 2018. február. Forrás: trumpwhitehouse.archives.gov [2021. 07. 10.]
- National Security Strategy of the United States of America*. [online], The White House, Washington D.C., 2017. 12. Forrás: trumpwhitehouse.archives.gov [2021. 07. 10.]
- Nord Stream 2: Biden Waives US Sanctions on Russian Pipeline*. [online], BBC News, 2021. 05. 20. Forrás: bbc.com [2021. 07. 10.]
- Norlen, Tova – Sinai, Tamir: *The Abraham Accords: Paradigm Shift or Realpolitik*. [online], George C. Marshall European Center for Security Studies, 2020. október. Forrás: marshallcenter.org [2021. 07. 10.]
- Notte, Hanna: *Biden Has a Model for Dealing With Regional Fears of Iranian Missiles and Proxies*. [online], Foreign Policy Magazine, 2021. 01. 25. Forrás: foreignpolicy.com [2021. 07. 15.]
- Ottaway, David: *Dawn of a New Era in U.S.–Saudi Relations*. [online], Wilson Center, 2021. 03. 01. Forrás: wilsoncenter.org [2021. 07. 10.]
- Pál Tamás: *Az év végéig befejeződik az amerikai katonai misszió Irakban*. [online], Telex, 2021. 07. 26. Forrás: telex.hu [2020. 07. 26.]
- Panda, Rajaram: *Rethinking the „Quad” Security Concept in the Face of a Rising China*. [online], The Jamestown Foundation, 2020. 10. 30. Forrás: jamestown.org [2021. 07. 10.]
- Péczeli Anna: *A negyedik észak-koreai nukleáris kísérleti robbantás és a program jövője*. [online], SVKK Elemzések, 2016/7. 2016. 06. 20. Forrás: svkk.uni-nke.hu [2021. 07. 15.]
- Péczeli Anna: *Az INF-szerződés haláltusája*. [online], SVKK Elemzések, 2019/3. 2019. 02. 05. Forrás: svkk.uni-nke.hu [2021. 07. 10.]
- Pénzváltó Nikolett (2020): *Oroszország helye Törökország kül-, biztonság- és védelempolitikájában, 2016–2019*. PhD-értekezés. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

- Pifer, Steven: *Reviving Nuclear Arms Control under Biden*. [online], Brookings, 2020. 12. 01. Forrás: brookings.edu [2021. 07. 10.]
- Polityka zagraniczna Bidena cz. I. – Chiny-USA, polityka bezpieczeństwa*. [online], Podcast OSW, 2020. 11. Forrás: open.spotify.com [2021. 07. 10.]
- President-Elect Biden on Foreign Policy*. [online], Council on Foreign Relations, 2020. 11. 07. Forrás: cfr.org [2021. 07. 10.]
- Quad Leaders' Joint Statement: „The Spirit of the Quad”*. [online], The White House, 2021. 03. 12. Forrás: whitehouse.gov [2021. 07. 10.]
- Ray, Siladitya: *Two U.S. Navy Carrier Groups Conduct Joint Exercises in Disputed South China Sea*. [online], Forbes, 2021. 02. 09. Forrás: forbes.com [2021. 07. 10.]
- Rej, Abhijnan: *INDOPACOM Commander Outlines 4 Focus Areas in New Speech*. [online], The Diplomat, 2021. 03. 03. Forrás: thediplomat.com [2021. 07. 10.]
- Rimland, Benjamin – Buchan, Patrick: *Getting the Pacific Deterrence Initiative Right*. [online], The Diplomat, 2020. 05. 02. Forrás: thediplomat.com [2021. 07. 10.]
- Rónay Tamás: *Egyre nagyobb a vita az Északi Áramlat 2 gázvezeték építése körül*. [online], Népszava, 2021. 02. 04. Forrás: nepszava.hu [2021. 07. 10.]
- Rubin, Jennifer: *Why Transactional Foreign Policy is Destined to Fail*. [online], The Washington Post, 2018. 10. 19. Forrás: washingtonpost.com [2021. 01. 26.]
- Saalman, Lora: *USA–India Strategic Continuity in the the Biden Administration Transition*. [online], SIPRI, 2021. 01. 29. Forrás: sipri.org [2021. 07. 10.]
- Sabbagh, Dan – Roth, Andrew: *Britain Acknowledges Surprise at Speed of Russian Reaction to Warship*. [online], The Guardian, 2021. 06. 24. Forrás: guardian.com [2021. 07. 10.]
- Sales, Ben: *5 Winners and 4 Losers from the Historic Treaty between Israel and the UAE*. [online], Jewish Telegraphic Agency, 2020. 08. 13. Forrás: jta.org [2021. 07. 10.]
- Shalal, Andrea – Shin, Hyonhee: *South Korea to Boost Funding for U.S. Troops under New Accord: State Department*. [online], Reuters, 2021. 03. 07. Forrás: reuters.com [2021. 07. 10.]
- Shear, Michael D. – Sanger, David E. – Broad, William J. – Sang-Hun, Choe: *Biden Meets with South Korea's President*. [online], The New York Times, 2021. 05. 31. Forrás: nytimes.com [2021. 07. 10.]
- Silver, Laura – Devlin, Kat – Huang, Christine: *Republicans See China More Negatively than Democrats, Even as Criticism Rises in Both Parties*. [online], Pew Research Center, 2020. 07. 30. Forrás: pewresearch.org [2021. 07. 10.]
- Sinkkonen, Ville: *Contextualizing the „Trump Doctrine” – Realism, Transactionalism and the Civilizational Agenda*. [online], FIIA Analysis, 2018. 11. Forrás: fia.fi [2021. 01. 26.]
- Solomon, Steven Davidoff – Zaring, David: *Transactional Administration*. [online], *The Georgetown Law Journal*, 106(4), 1097–1138. 2018. 07. 26. Forrás: law.georgetown.edu [2021. 05. 20.]
- South Korea, US Agree to End Bilateral Missile Guidelines*. [online], The Korea Times, 2021. 05. 22. Forrás: koreatimes.co.kr [2021. 07. 10.]
- Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America. Sharpening the American Military's Competitive Edge*. Department of Defense, Washington D.C., 2018. február.
- Tálás Péter (2021): A poszthegemoniális nemzetközi hatalmi rendről. In Kajtár Gábor – Sonnevend Pál (szerk.): *A nemzetközi jog, az uniós jog és a nemzetközi kapcsolatok szerepe a 21. században. Tanulmányok Valki László tiszteletére*. Budapest: ELTE Eötvös. 841–854.
- Tan, Weizhen: *It's a 'Hard Sell' If Biden Administration Wants to Rejoin Massive Trans-Pacific Trade Deal, Says Analyst*. [online], CNBC, 2021. 01. 11. Forrás: cnbc.com [2021. 07. 10.]
- The White House: *Remarks by President Biden on America's Place in the World*. [online], 2021. 02. 04. Forrás: whitehouse.gov [2021. 05. 30.]
- Thompson, Jack: *Trump's Middle East Policy*. [online], CSS Analyses in Security Policy, 2018. 10. Forrás: css.ethz.ch [2021. 07. 10.]
- Toosi, Nahal: *U.S. Still Wants to Revive Nuclear Deal, Despite Iran Kidnap Allegations*. [online], Politico, 2020. 07. 14. Forrás: politico.com [2021. 07. 15.]

- Trenin, Dmitrij: *Russia Has No Illusions About a Biden Presidency*. [online], Carnegie Endowment for International Peace, 2020. 11. 09. Forrás: carnegie.ru [2021. 07. 10.]
- Turak, Natasha: *Biden's Airstrikes Send a Clear Message amid Iran Deal Talks – But are Unlikely to Derail Them, Analysts Say*. [online], CNBC, 2021. 06. 28. Forrás: cnbc.com [2021. 07. 10.]
- US and China Trade Angry Words at High-Level Alaska Talks*. [online], BBC News, 2021. 03. 19. Forrás: bbc.com [2021. 07. 10.]
- U.S. Department of State: *Secretary Antony J. Blinken, Secretary of Defense Lloyd Austin, Japanese Foreign Minister Toshimitsu Motegi, and Japanese Defense Minister Nobuo Kishi at a Joint Press Availability*. [online], 2021. 03. 16. Forrás: state.gov [2021. 07. 10.]
- US Warship Again Sails Through Sensitive Taiwan Strait*. [online], VOA News, 2021. 05. 18. Forrás: voanews.com [2021. 07. 10.]
- Varga Gergely: *Külpolitikai várakozások Barack Obama második elnöki ciklusa előtt*. [online], SVKK Elemzések, 2013/2. Forrás: svkk.uni-nke.hu [2021. 07. 10.]
- Walton, David – Daisuke, Akimoto: *Biden's Comfortable Style of Diplomacy will be Welcome for Japan*. [online], The Interpreter, 2020. 11. 06. Forrás: lowyinstitute.org [2021. 05. 20.]
- Wechsler, William F.: *US Withdrawal from Middle East: Perceptions and Reality*. [online], 2019. október. Forrás: atlanticcouncil.org [2021. 07. 10.]
- What American Diplomacy Will Look Like Under Biden*. [online], NPR, 2020. 11. 08. Forrás: npr.org [2021. 05. 20.]
- Willems, Cleto: *Revitalizing the WTO under a Biden Administration*. [online], WITA, 2021. 01.12. Forrás: wita.org [2021. 05. 20.]
- Wright, Robin: *Biden Faces a Minefield in New Diplomacy with Iran*. [online], The New Yorker, 2021. 01. 04. Forrás: newyorker.com [2021. 07. 15.]
- Yom, Sean (2020): US Foreign Policy in the Middle East: The Logic of Hegemonic Retreat, *Global Policy*, 11(1), 75–83. Online: <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12777>
- Yu, Matt – Yeh, Joseph: *Taiwan Announces Two Arms Procurement Deals with U.S.* [online], Focus Taiwan, 2021. 06. 17. Forrás: focustaiwan.tv [2021. 07. 10.]
- Zaręba, Szymon: *Return to Multilateralism: The Biden Administration and the UN System*. [online], 2020. 12. 21. Forrás: pism.pl [2020. 05. 20.]
- Zelleke, Andy: *6 Suggestions for Biden's China Policy*. [online], The Diplomat, 2021. 01. 05. Forrás: thediplomat.com [2021. 07. 10.]
- Zenko, Micah – Lissner, Rebecca: *Trump Is Going to Regret Not Having a Grand Strategy*. [online], Foreign Policy Magazine, 2017. 01. 13. Forrás: foreignpolicy.com [2021. 01. 26.]
- Zsoldos Ákos: *Kereskedelmi háborúba keveredhetünk mi is, ha Trumpot újraválasztják*. [online], Portfolio, 2020. 09. 29. Forrás: portfolio.hu [2021. 07. 10.]

Háda Béla¹

Halmozódó válságok – Pakisztán és Srí Lanka az orosz–ukrán háború árnyékában²

A 21. század harmadik évtizedének elejére Pakisztán és Srí Lanka mély válságok sorozatával néz szembe. A két ország évek óta halmozódó gazdasági problémáit és belpolitikai feszültségeit tovább súlyosbították a 2020. évi koronavírus-világjárvány és a 2022. évi orosz–ukrán háború következményei. E negatív hatások 2022 tavaszára alapvető változásokat kényszerítettek ki az érintett dél-ázsiai államokban. Pakisztánban a gazdasági nehézségek miatt megbukott a kormány, Srí Lankán pedig ennél is sokkal súlyosabb, társadalmi válságot eredményező összeomlás következett be. Ez a tanulmány bemutatja a két állam válságának legfontosabb összetevőit, különös tekintettel azokra, amelyeket az orosz–ukrán háború idézett elő.

Kulcsszavak: Pakisztán, Srí Lanka, orosz–ukrán háború, gazdasági válság, koronavírus-járvány

Cumulative Crises – Pakistan and Sri Lanka in the Shadow of Russo-Ukrainian War

Since the beginning of the third decade of the 21st century, Pakistan and Sri Lanka have faced a series of deep crises. The economic problems and domestic political tensions of the two countries, which have been accumulating for years, were aggravated by the consequences of the coronavirus pandemic in 2020 and the Russo-Ukrainian war in 2022. These negative effects forced fundamental changes in the affected South Asian countries by the spring of 2022. In Pakistan, the government fell due to economic difficulties, and in Sri Lanka there was an even more serious collapse resulting in a social crisis. This paper presents the most important components of the crises of the two countries, with special emphasis on those caused by the Russo-Ukrainian war.

Keywords: Pakistan, Sri Lanka, Russo-Ukrainian war, economic crisis, Covid-19 pandemic

A 2022. február 24-én kezdődött közvetlen orosz támadás Ukrajna ellen történelmi jelentőségű, sorsformáló esemény az európai kontinensen. Ennek felismerését a nyugati világ összetett reakciói, az azok nyomában járó változások elkerülhetetlenné tették a térség szakértői számára. Sokkal kevesebben hangsúlyozták viszont azokat a nehézségeket, amelyeket a háború Dél-Ázsia országaira nézve idézett elő. Itt a kialakuló áruhiány

¹ Háda Béla a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Stratégiai Védelmi Kutatóintézetének tudományos munkatársa. E-mail: Hada.Bela@uni-nke.hu

² A tanulmány a TKP2021-NVA-16 azonosítószámú NKE HHK „Alkalmazott katonai műszaki-, had-, és társadalomtudományi kutatások a nemzetvédelem, nemzetbiztonság területén a Hadtudományi és Honvédtisztképző Karon” című pályázat keretében készült.

és áremelkedések összekapcsolódtak a korábbról eredeztethető gazdasági és társadalmi feszültségekkel. Emiatt – miközben a térség fizikai értelemben igen távol fekszik a háborús zónától – a harcok közvetve bár, de sokkal erősebb hatást gyakoroltak egyes dél-ázsiai kormányok sorsára, mint például a háborús övezettel szomszédos kelet-európai térségben. Két állam, Pakisztán és Srí Lanka sínylette ezt meg a legerősebben. Noha jelenlegi helyzetük korántsem azonos, az évek óta maguk előtt görgetett strukturális problémák elsőként a koronavírus-járvány, napjainkban pedig a háború gazdasági hatásaival összekapcsolódva összetett, nehezen kezelhető válságot eredményezett mindkettejük esetében. Az alábbiakban az ő példájukon keresztül mutatjuk be a szakpolitikai hibák és balszerencsés történelmi fordulatok hatásainak egymásra halmozódását, ami gazdaságuk megrendüléséhez, és nemrég még komoly támogatásnak örvendő kormányaik bukásához vezetett.

Kiinduló helyzet: politikai és gazdasági feszültségek 2019-ben

Jóllehet, a szélesebb nemzetközi közvélemény általában csak 2022 tavaszának fejleményeiből szerzett tudomást Pakisztán és Srí Lanka társadalmainak belső problémáiról, így a történetek szubjektíve hirtelenszerű és váratlan eseményeknek tűnhetnek számára, valójában mindkét itt vizsgált állam esetében hosszú évek óta érvényesülnek azok a tendenciák, amelyek jelenlegi súlyos helyzetüket megalapozták. Ezen általános észrevétel mellett azonban rá kell mutatni arra is, hogy a szakpolitikai hibák mellett az előre nem kalkulálható külső hatások is döntő szerepet játszottak a napjainkban tapasztalható gazdasági és társadalmi krízisek kialakulásában. Hogy a két tényező (szakpolitikai és nemzetközi térből érkező) közül melyik volt a fontosabb, annak megítélése erősen függ az ítélező személyes nézeteitől. Nemigen van vita azonban a tekintetben, hogy a destruktív külső tényezők közül két, egymást gyorsan követő, globális hatású eseménysorozatot, a koronavírus-világjárványt és a 2022. évi orosz–ukrán háborút érdemes kiemelni. Mindez azt is jelenti, hogy vizsgálatunkat az „utolsó békeévként” emlegetett 2019-cel érdemes kezdenünk, elsőként pedig Pakisztánnak szentelünk figyelmet.

Pakisztánban 2019 Imran Khan miniszterelnök első teljes hivatali éve volt pártja, a Pakistan Tehreek-e-Insaf (PTI) vezette koalíció élén. Február 26-án újabb, nyílt háborúval fenyegető mélypontra jutott az indiai–pakisztáni viszony, miután az indiai légierő pakisztáni területre behatolva csapást mért a Jaish-e-Mohammed (Mohamed Hadserege) nevű militáns szervezet balakoti kiképzőtáborára.³ Hivatalos kommunikáció szerint Újdelhi egy február 14-i, 46 indiai áldozattal járó kasmíri rajtaütést torolt meg,⁴ gyakorlatilag azonban a határozott fellépés Narendra Modi kormányának újraválasztási esélyeit növelte. India számítása annyiban mindenképpen helyes volt, hogy Iszlámábádnak nem

³ *IAF Carries Out Aerial Strike at Terror Camps in Pakistan Occupied Kashmir: Sources.* [online], The Times of India, 2019. 02. 26. Forrás: timesofindia.indiatimes.com [2019. 02. 27.].

⁴ Safi, Michael – Farooq, Azhar: *Dozens of Indian Paramilitaries Killed in Kashmir Car Bombing.* [online], The Guardian, 2019.02.15. Forrás: theguardian.com [2019.02.16.].

állt érdekében eszkalálni a konfliktust, így a két atomhatalom ellenségeskedése kimerült a határtérségekben lezajló kisebb összecsapásokban, egészen a márciusban bejelentett fegyvernyugvásig.

További külpolitikai dilemmát jelentett, amikor 2019 augusztusában India megvonta Dzsammu és Kasmír szövetségi állami státuszát, s két részre osztva, szövetségi területként vonta szorosabb központi ellenőrzés alá. A helyi muszlimok speciális kiváltságainak megszűnése egyúttal a terület „elhindusításának” nyitánya is lehetett, amit a Kasmír egészét magáénak követelő Pakisztán a fennálló területi viszonyok megváltoztathatatlanra tételének kísérleteként értelmezett.⁵ Imran Khan kormánya igyekezett ENSZ- és bilaterális keretek között is támogatókat keresni India nyomás alá helyezéséhez, az intézkedés megváltoztatása érdekében. Tapasztalnia kellett azonban, hogy még a muszlim többségű országok sem érdekeltek abban, hogy rombolják üzletileg gyümölcsöző kapcsolataikat Indiával Kasmír státuszának kérdése miatt. Pakisztán tehát presztízavesztést szenvedett, miután nem tudta megvédeni a kasmíri muszlimok érdekeit. Egyúttal újra szembe-sült India nyomasztó hatalmi fölényével.

Jóllehet, a fenti események rajta kívül álló döntések következményei voltak, Khan kormányának valójában szüksége volt olyan helyzetekre, amelyek mentén nemzeti egységet próbálhatott teremteni, mert bár pártja célul tűzte ki a pakisztániak életkörülményeinek javítását, ebben nem tudott komoly eredményeket elérni. Igaz, felelőssége ebben korántsem volt kizárólagos. Pakisztán gazdasága a kilencvenes évek óta strukturális problémák sorát „görgette maga előtt”, amelyek kezelésében rendszeresen kérte az IMF segítségét is.⁶ A fenntartható gazdálkodáshoz és tartós növekedéshez szükséges reformok azonban rendre kifulladtak, és a Valutaalap megváltást egyébként sem hozó programjaival szemben a lakosság komoly ellenérzéseket táplált. Utóbbiakra a politikai elit is rájátszott, miután a népszerűtlen intézkedésekért a nemzetközi szervezetre háríthatta a felelősséget. 2019-re Pakisztán Dél-Ázsia egyik legrosszabb GDP-növekedését produkáló, hosszabb idősorokat figyelembe véve is leginkább alulteljesítő országa lett (Afganisztán tudott csak rosszabb eredményeket produkálni), aminek következtében a nyolcvanas évek végén még érezhető életszínvonal-előnye a térség államainak nagy többségéhez képest elolvadt, vagy egyenesen hátrányba fordult.⁷ Ebben persze sok kormánynak volt felelőssége, de tény, hogy a PTI vezette koalíció sem tudta stabil és emelkedő pályára állítani az ország gazdaságát, amelyet a vállalatok rossz hatékonysága, a gyenge adófizetési morál és a gyakori áramkimaradások jellemeztek még azokban az években is, amikor hivatalosan nem is volt rendkívüli helyzet. Szintén sokat romlott a pénzügyi egyensúly. Srí Lankához hasonlóan Pakisztánban is ikerdeficit alakult ki, még ha a gazdaság általános állapota nem is volt annyira vészjósló, mint a szigetországban. 2019. június végére a GDP-arányos államadósság 84,8%-ra emelkedett. Egy hónappal később a kormány megállapodást kötött

⁵ Bővebben lásd Háda Béla (2019): *Indiai Kasmír speciális státuszának visszavonása – külső és belső tényezők. Nemzet és Biztonság*, 12(3), 4–18.

⁶ Lásd Talbot, Ian (1998): *Pakistan – A Modern History*. London: Hurst & Company. 330.

⁷ The World Bank: *GDP per capita, PPP (current international \$)–Bangladesh, Nepal, Pakistan, Sri Lanka, India*. [online], é. n. Forrás: data.worldbank.org [2022. 06. 01.].

a Nemzetközi Valutaalappal egy 6 milliárd dollár értékű kiterjesztett alapról, amelyet költségvetési forrásként használhat fel.⁸

A hivatalos munkanélküliségi adatok ugyanakkor viszonylag kedvezőnek (Dél-Ázsiában a legalacsonyabbnak) tűntek az aktív korúak körében 4% körülire becsült értékükkel.⁹ Ezen adatok megbízhatatlanságára azonban Pakisztánban is sokan felhívták a figyelmet.¹⁰ 2019 nyarán a Pakisztáni Statisztikai Hivatal jelentése szerint is inkább 6,9%-os munkanélküliségi rátáról beszélhetünk.¹¹ Más kutatások eredményei arra engednek következtetni, hogy a munkanélküliség valós mértéke ennél jóval magasabb is lehet.¹² E bizonytalanság háttéréhez fontos tudni, hogy Pakisztánban a szürke- és fekete-gazdaság jelentősége extrém nagy, az ország mezőgazdasági ágazaton kívül foglalkoztatott polgárainak 71%-a innen szerez jövedelmet.¹³ Mindemellett a kormányzati kommunikáció természetesen mindvégig a munkanélküliségi adatok relatíve kedvező alakulását hangsúlyozta.

A Srí Lankán a 2019. november 16-án lezajlott elnökválasztás egy igen kiábrándító periódus végpontját jelentette azok számára, akik a jobbközép politikai erőktől reméltek új időszámítást a szigetország történelmében. Maithripala Sirisena elnök eredetileg baloldali, szabadságpárti gyökerei ellenére egy széles, a jobboldali Egyesült Nemzeti Pártot is magában foglaló koalíció támogatásával került az államfői székbe 2015-ben.¹⁴ Megválasztásától az országot akkor már 10 éve uraló, jelentős vagyonra és befolyásra szert tett Rajapaksa-klán háttérbe szorítását remélték a família belpolitikai riválisai. Sirisena elnöksége azonban a demokratikus reformkezdeményezéseket követően belpolitikai válságba süllyedt. Ennek során az elnök felmondta az őt hatalomra juttató koalícióval kötött megállapodást, még 2018-ban menesztette Ranil Wickremesinghe kormányfőt és kiegyezett a Rajapaksa-klánnal.¹⁵ Ám a Legfelsőbb Bíróság alkotmányellenesnek minősítve lépéseit visszaállította Wickremesinghe kormányát és megakadályozta Mahinda Rajapaksa korábbi elnök kormányfőként való felléptetését. Maithripala Sirisena többé nem tudta helyreállítani a bizalmat személye iránt, amit a rákövetkező év húsvét vasárnapján lezajlott terrortámadások, illetve az azokra adott kormányzati válaszok is tovább erodáltak. 2019. április 21-én összehangolt terrortámadás-sorozat zajlott le Srí Lankán, amelyek nyilvánvaló célpontjai a sziget húsvéti ünnepeket üülő keresztény közösségei voltak.

⁸ Debt Policy Coordination Office Ministry of Finance: *Debt Policy Statement 2019-20*. [online], Government of Pakistan, 1. Forrás: finance.gov.pk [2022. 07. 05.].

⁹ The World Bank: *Unemployment, Total (% of Total Labor Force) (Modeled ILO Estimate) – Pakistan*. [online], é. n. Forrás: data.worldbank.org [2022. 07. 12.].

¹⁰ Business Standard: *31% of Pak Youth Currently Unemployed, Many with Professional Degrees: Rpt.* [online], 2022. 03. 16. Forrás: business-standard.com [2022. 07. 04.].

¹¹ Pakistan Bureau of Statistics: *Pakistan Labour Force Survey 2020–21*. [online], 2022. v. Forrás: pbs.gov.pk [2022. 04. 11.].

¹² *Over 31% of Educated Youth Unemployed, Reveals PIDE*. [online], The Express Tribune, 2022. 02. 07. Forrás: tribune.com.pk [2022. 07. 12.].

¹³ Shahid, Saba: *Public Policy Lessons from Pakistan's Experience with COVID-19*. [online], Observer Research Foundation, 2020. 09. 25. Forrás: orfonline.org [2021. 02. 21.].

¹⁴ *Presidential Elections 2015. Districts Results by Polling Division and All Island Results*. [online], Election Commission of Sri Lanka, 2015. Forrás: slelections.gov.lk [2022. 07. 12.].

¹⁵ Sirilal, Ranga – Aneez, Shihar: *Sri Lankan President Suspends Parliament after Firing Prime Minister*. [online], Reuters, 2018. 10. 27. Forrás: reuters.com [2022. 06. 18.]; *Wickremesinghe's Arrogance Led to His Sacking: Sirisena*. [online], The Hindu, 2018. 10. 28. Forrás: thehindu.com [2022. 01. 12.].

290 halálos áldozat és több száz sebesült maradt utánuk.¹⁶ Az elnök április 22-én kihirdette a rendkívüli állapotot, és a kormány tagjai is fogadkoztak, hogy kiderítik, mi történt, ám szinte azonnal felmerült annak a vádja, hogy a támadás lehetőségéről rendelkezésre álló információk ellenére a kormányzat nem tette meg a szükséges lépéseket a keresztények védelmében. E vélemények szerint a támadások megelőzhetőek, az áldozatok pedig megmenthetőek lettek volna, ha a kormányzat teszi a kötelességét. Sirisena persze tagadta ezeket az állításokat, a vizsgálat pedig egyre húzódott. Ám a botrány még tovább rontotta a megítélését a választások közeledtével. Végül bejelentette, hogy nem kíván újra indulni az elnöki mandátumért, amelyet végül Gotabaya Rajapaksa korábbi védelmi miniszter, Mahinda öccse nyert el.¹⁷ Kampányában biztonságot és jólétet ígért, ám a Rajapaksa-klán visszatérése a hatalomba félreérthetetlenül utalt arra is, hogy a 2005–2015 közötti periódus visszaéléseinek és korrupciós ügyeinek kivizsgálására irányuló, addig is lassú munka nem folytatódik majd. A Rajapaksa-hívek és ellenzők érzelmi/belpolitikai törésvonala mentén erősen polarizált Srí Lanka-i társadalomban a fejlemények nyomán kiábrándulás és feszültség egyszerre volt tapasztalható, amit Gotabaya népszerű intézkedésekkel igyekezett orvosolni. 2020. január 1-jétől csökkentette az általános forgalmi adó, a személyi jövedelemadó és a társasági adó kulcsait annak érdekében, hogy több pénzt hagyva a családoknál életszínvonal-növekedést érjen el.¹⁸ Nem kalkulálhatta be azonban, hogy néhány hónappal később kitor a koronavírus-világjárvány, amely súlyos bevételkiesést okozva a gazdaságnak tovább rontja az amúgy is gyenge pénzügyi egyensúlyt.

Srí Lankán valójában ekkor már több mint egy évtizede érvényesült az a gazdaságpolitika, amely különösen érzékenyvé tette az országot az elmúlt évek válságaira. 2005-től a balközép Szabadságpárt színeiben elnöki pozíciót nyert, korábban említést kapott Mahinda Rajapaksa elkezdett visszalépni a szigetországban addig vitt piacbarát, liberális gazdaságpolitikából és növelte az állam szerepét a gazdasági életben. Több, fontosnak ítélt vállalat visszaállamosítására is sor került, ami már akkor sem tűnt a vállalati hatékonyságot fokozó megoldásnak. Fontos cél volt ugyanakkor a munkahelyteremtés. Együttal igyekeztek felfuttatni a hazai fogyasztású áruk tömegtermelését és erősíteni a belső piacot. A tamil szakadárokkal folytatott polgárháború 2009 tavaszán történt lezárását követően az ország vezetői gyors gazdasági növekedésre számítottak, amit a biztonsági helyzet komoly javulása és a turizmus élénkülése is támogat. Utóbbi különösen ígéretesnek bizonyult, 2018-ra már 2,3 millió turista érkezett az országba, akikre egy nagyjából 4,4 milliárd dollár bevételt termelő ágazat épült.¹⁹ A csúcsevekben ez az ágazat a GDP csaknem 12%-át adta és a harmadik legnagyobb devizabevételi forrás volt.²⁰ A hosszú távú fejlődés másik, élénk figyelmet kapó forrásának azon nagyberuházások kivitelezését szánták, amelyek az ország egész térségeinek képét változtatták volna meg. Nem lévén azonban

¹⁶ *Terror Strikes Sri Lanka*. [online], The Diplomat, 2019. 04. 22. Forrás: thediplomat.com [2022. 01. 12.].

¹⁷ *Presidential Elections 2019. All Island Result*. [online], Election Commission of Sri Lanka, 2019. Forrás: elections.gov.lk [2022. 01. 03.].

¹⁸ *Sri Lanka Prime Minister Proposes Tax Reforms to Revive Economy*. [online], ColomboPage, 2022. 05. 31. Forrás: colombopage.com [2022. 05. 22.].

¹⁹ *Sri Lanka Tourism Plummets After Bombings*. [online], VOA News, 2019. 05. 05. Forrás: voanews.com [2022. 07. 09.].

²⁰ *How is Sri Lanka's Temporary Halt on Fuel Sales Affecting People?* [online], TRT World, 2022. 06. 28. Forrás: trtworld.com [2022. 07. 12.].

megfelelő mennyiségű nemzeti tőke, ezeket külföldi hitelek felvételével kívánta finanszírozni a kottei kormány. Eleinte nem is kellett csalódnia a statisztikában. Összességében 2009 és 2019 között a GDP-növekedés átlaga 5% körül volt.²¹ Hozzá tartozik azonban a képhez, hogy 2014 óta a bővülés éves üteme egyértelműen lassuló tendenciába fordult. Srí Lanka számára a legdinamikusabb fejlődés periódusa 2005–2014 közé volt tehető, míg a 2010-es évek végére a szigetország éves GDP-növekedése az egyik legalacsonyabbá vált Dél-Ázsiában. Jobbára Pakisztánéval állt versenyben.²² 2013 decemberétől az Egyesült Államok leállította a mennyiségi lazítást, véget vetve ezáltal a bankpénzbőség és a drasztikusan olcsó hitelfelvétel lehetőségének.²³ Egy évre rá Rajapaksa hitelekből finanszírozott növekedési stratégiája fenntarthatatlanná is vált.²⁴ 2016 júniusában Sirisena elnök az IMF-hez kényszerült fordulni egy 1,5 milliárd dolláros stabilizációs csomag érdekében.²⁵ Ezzel együtt, a koronavírus-járvány időszakára a szigetország állam-, illetve állami garanciájú adósságának összértéke a GDP 109%-át is meghaladta.²⁶ Az adósság megújítása pedig egyre nagyobb költségekkel volt csak lehetséges. A társadalom mindennapi életét ez akkor még kevésbé terhelte meg. Igaz, a munkanélküliségi ráta emelkedni kezdett, a Srí Lanka-i jegybank adatközlése szerint még 2019-ben is 4,8%-ot tett ki.²⁷ Ez a 2010-es évek elejének kicsivel 4% felett alakuló statisztikájához képest még nem tükrözött drasztikus romlást. A 3,5%-ra tehető éves infláció szintén nem volt még kirívóan rossz.²⁸ Jóllehet, a megelőző évit 1,4%-kal meghaladta, ám a szigetország lakói jóval magasabb ütemű pénzromlást is láttak a korábbi években.

Az első krízis: a koronavírus-járvány hatásai

A 2020 elején kibontakozott koronavírus-világjárvány Dél-Ázsia vizsgált államait éppúgy váratlanul érte, mint a világ döntő részét, és a nyomában járó társadalmi és gazdasági nehézségek mélysége, valamint érvényesülésük időtartama is teljesen bizonytalan volt.

Pakisztánban 2020. február 26-án erősítették meg az első két koronavírus-fertőzött észlelését, mindkét személy valószínűleg Iránból hozta be a kórt.²⁹ Iszlámábád járványkezelési gyakorlatára a türelmetlenség volt jellemző. Jóllehet Imran Khan kormánya március 24-től országos zárlattal igyekezett elejét venni a terjedésnek, ennek feloldására

²¹ The World Bank: *GDP Growth (Annual %) – Sri Lanka*. [online], é. n. Forrás: data.worldbank.org [2022. 05. 12.].

²² *Sri Lanka and ADB*. [online], Asian Development Bank, é. n. Forrás: adb.org [2022. 05. 13.].

²³ Czegezli Vivien (2016): A Federal Reserve mennyiségi lazításának egyes makrogazdasági hatásai. *Pénzügyi Szemle*, 61(4), 487.

²⁴ Jones, Lee – Hameiri, Shahrar: *Debunking the Myth of ‘Debt-trap Diplomacy’ – How Recipient Countries Shape China’s Belt and Road Initiative*. [online], Chatham House, 2020. 08. 15–16. Forrás: chathamhouse.org [2022. 06. 23.].

²⁵ Jones–Hameiri 2020: 15.

²⁶ The World Bank: *As Sri Lanka Economy Recovers, Focus on Competitiveness and Debt Sustainability Will Ensure a Resilient Rebound*. [online], 2021. 04. 09. Forrás: worldbank.org [2022. 07. 02.].

²⁷ Central Bank of Sri Lanka: *Unemployment Rate*. [online], CBSL, é. n. Forrás: cbsl.gov.lk [2022. 07. 03.].

²⁸ The World Bank: *Inflation, Consumer Prices (Annual %) – Sri Lanka*. [online], é. n. Forrás: data.worldbank.org [2022. 07. 03.].

²⁹ Shahid, Ariba: *Two Coronavirus Cases Confirmed in Pakistan*. [online], Pakistan Today, 2020. 02. 26. Forrás: archive.pakistantoday.com [2021. 02. 16.].

túl korán, még május 9-én sor került.³⁰ A lazítás indokaként a lezárás súlyos gazdasági és szociális következményeit hozták fel. Az általános zárlatot követően „okos lezárásoknak” nevezett eseti intézkedésekkel igyekeztek kordában tartani a fertőzés terjedését, ezek azonban gyakran nem bizonyultak eléggé hatékonyak. Ráadásul az iszlámábadi kormány nemcsak a vírussal, de a politikai ellenzékével is folyamatos harcban állt a követhető stratégiákat illetően.³¹ Hozzátartozik az igazsághoz az is, hogy a társadalom részéről a járványkezelési intézkedések nem találtak komoly támogatásra, mégpedig döntően azok megélhetési feltételeket érintő hatása miatt.

Három nappal az első fertőzöttek detektálása után, február 29-én az Amerikai Egyesült Államok Dohában békeszerződést írt alá az afganisztáni tálib mozgalommal,³² aminek amerikai részről ugyan közvetlenül nem szándékolt, ám jól előre látható következménye volt a Talibán hatalomátvétele az ország legalább nagyobbik részén. Mint 2021 nyarán kiderült, a legpresszimentáltabb forgatókönyvek érvényesültek és a tálib mozgalom Afganisztán egészét irányítása alá vonta. E fejlemény Iszlámábád számára kettős következményekkel járt. Egyrészt igazolást nyert az ország 2001 óta viselt regionális politikai vonalvezetése, amely releváns politikai szereplőként számolt a tálibokkal és támogatásban részesítette a mozgalmat az amerikaiakkal vállalt szövetség dacára is. A Talibán sikere annak reményével kecsegtetett, hogy Kabulban egy Pakisztán-barát és remélhetőleg India-ellenes kormányzat jöhet létre. Ugyanakkor Afganisztán feladása azt is jelentette, hogy Pakisztán újra elértéktelenedik az amerikaiak szemében, ami az anyagi támogatásában is megmutatkozik majd. Ez a gazdasági nehézségek tükrében nem volt kedvező fejlemény.

Pakisztán gazdasága ugyanis még a határozatlan járványkezelés dacára is nagyot fékezett, a GDP éves növekedése a 2018-ban jellemző 5,8%-ról 1% alá csökkent 2020-ra. Még a tavasz folyamán 0 és -2% közé jósolták a gazdaság éves növekedésének ütemét.³³ Ezzel párhuzamosan a munkanélküliek hivatalos száma csaknem egymillió fővel nőtt (5,8 milliőről 6,7 millióra).³⁴

Hogy enyhítse a járványkezelés szociális kárait, 2020 áprilisától a kormány rendkívüli segélyezési programot indított, amelynek keretében mintegy 12 millió rászoruló család kapott havi 12 ezer pakisztáni rúpiát kieső jövedelmének pótlására.³⁵ Csakhogy ez nagyjából 75-76 dollárt jelentett, ami alig fedezte az érintettek élelmiszer-kiadásait. A program tehát nem igazán volt sikeres, Iszlámábád pedig – hasonlóan a világ döntő részéhez – a járványveszély elmúltával várható gazdasági felpattanástól remélte pénzügyi mozgásterének bővülését. A látványosabb javuláshoz azonban nem voltak meg a megfelelő feltételek.

³⁰ International Crisis Group: *Pakistan's COVID-19 Crisis*. [online], Asia Briefing No. 162. 2020. 08. 07. 1. Forrás: crisis-group.org [2021. 02. 16.].

³¹ International Crisis Group 2020: 2.

³² U.S. Department of State: *Agreement for Bringing Peace to Afghanistan between the Islamic Emirate of Afghanistan which is not recognized by the United States as a state and is known as the Taliban and the United States of America*. [online], 2020. 02. 29. Forrás: state.gov [2020. 03. 04.].

³³ Saleem, Aasim: *How the COVID-19 Crisis is Affecting Pakistan's Economy*. [online], Deutsche Welle, 2020. 07. 23. Forrás: dw.com [2021. 02. 14.].

³⁴ Mian, Bakhtawar: *Number of Jobless People to Reach 6.65m in 2020-21*. [online], Dawn, 2020. 06. 17. Forrás: dawn.com [2021. 02. 16.].

³⁵ *Disbursement of Rs 12,000 Cash among Deserving Families Starts*. [online], Daily Times, 2020. 04. 10. Forrás: dailytimes.com.pk [2021. 02. 12.].

Imran Khan gazdaságpolitikájára az import ösztönzése volt jellemző, ami a 2020–21-es költségvetési évben már jól érzékelhető problémákhoz vezetett. Pakisztán amúgy is jelentős behozatalra szorult élelmiszerekből és üzemanyagból, az emelkedő világpiaci árak pedig jelentősen növelték az import értékét. Utóbbi a 2020–21-es pénzügyi évhez képest a rákövetkező évre mintegy 58%-kal, 44,7 milliárd dollárról 65,5 milliárd dollárra nőtt.³⁶ Ezen belül a kőolajimport értéke csaknem a duplájára emelkedett. Mindent egybevetve a külkereskedelmi deficit egy év alatt 65%-kal lett magasabb.³⁷ Kevésbé markáns javulás persze elérhető volt néhány gazdasági mutató tekintetében. 2021. június végére a kormány tájékoztatása szerint az ország államadóssága a GDP 83,5%-ára csökkent.³⁸ Emellett a statisztikai hivatal a munkanélküliség tekintetében is kedvező adatokról számolt be. 2020–21-re ez utóbbi rátája 6,3%-ra mérséklődött,³⁹ ami szerény javulás ugyan, de arra alkalmas volt, hogy a lakosság számára megalapozza azt az interpretációt, miszerint az ország kezdi maga mögött hagyni gazdasági nehézségeit. Mint rövidesen kiderült, ez túlzó optimizmus volt.

Srí Lankán 2020. január 27-én regisztrálták az első megerősített Covid-19-fertőzést, egy kínai állampolgárságú személynél.⁴⁰ A turistaként érkező fertőzött maga is szimbolizálta a járvány okozta probléma ellentmondásosságát: egyrészt az élénk turizmus elképzelhetetlenné tette, hogy ne hurcolják be a kórokozót Srí Lankára, másrészt a beutazások megtiltása gazdasági krízishez vezethet. Végeredményben persze ez utóbbi elkerülhetetlennek bizonyult, és a pandémia az idegenforgalom leállítását hozta magával. A korábban említett, több mint 2,3 millió beutazó turista helyett 2021-ben már csak 173 ezer főt láttak vendégül.⁴¹ Ugyanakkor a külföldi hazautalásokban is számottevő visszaesés volt tapasztalható. Hasonlóan a legtöbb dél-ázsiai országhoz, Srí Lankán is nagyon komoly bevételi forrásnak számítottak a külföldön dolgozó állampolgárok által hazautalt összegek. 2020-ban ezek még 7,1 milliárd dollárra voltak tehetők (ez az akkori GDP majdnem 9%-a volt), míg egy évre rá már csak 5,5 milliárd dollárt tettek ki.⁴² Az okok természetesen hasonlóak voltak, mint más népek idegenben dolgozó tagjainak esetében: a pandémia miatti lezárások és gazdasági problémák sok alacsonyabban képzett, és/vagy az idegenforgalmi, esetleg vendéglátó szektorban dolgozó munkavállalót tettek feleslegessé a befogadó országban, ami jövedelmeik csökkenéséhez, illetve elvesztéséhez vezethetett. Az anyaország szempontjából ennek kettős következménye volt: egyrészt tovább csökkentek a devizabevételek, másrészt sok család esett el addigi megélhetési forrásától.

³⁶ *Economic Crisis: Pakistan Making Same Mistakes as Sri Lanka*. [online], The Print, 2022. 06. 05. Forrás: theprint.in [2022. 07. 08.].

³⁷ The Print 2022.

³⁸ *Clarification – Response to Media Reports Regarding “Debt has Increased in Line with Fiscal Deficit”*. [online], Government of Pakistan Finance Division, 2021. 10. 06. Forrás: finance.gov.pk [2022. 06. 29.].

³⁹ Pakistan Bureau of Statistics 2022: v.

⁴⁰ Amaratunga, Dilanthi et al.: *The COVID-19 Outbreak in Sri Lanka: A Synoptic Analysis Focusing on Trends, Impacts, Risks and Science-Policy Interaction Processes*. [online], 2020. 11. 11. Forrás: ncbi.nlm.nih.gov [2022. 06. 22.].

⁴¹ Devlin, Bradley: *Sri Lanka Goes Gradually And Then Suddenly*. [online], The American Conservative, 2022. 06. 15. Forrás: theamericanconservative.com [2022. 06. 27.].

⁴² *Sri Lanka Sees Remittances Down 23 pct in 2021*. [online], Xinhua, 2022. 01. 28. Forrás: english.news.cn [2022. 06. 12.].

Annak érdekében, hogy mérsékelje a gazdasági károkat, a kormány 150 milliárd rúpiás hitelcsomagot állított össze a vállalkozások számára. Ez azonban kevésnek bizonyult ahhoz, hogy komolyan javítson a szektor helyzetén.⁴³ Mindent egybevetve a bevételek kiesése nagyban hozzájárult a devizatartalékok csökkenéséhez, amelyeket a kormány a nem létfontosságúnak ítélt termékek importjának korlátozásával igyekezett óvni. Ennek sokat emlegetett vadhajtása volt a műtrágyaimport 2020. április 26-án meghirdetett tilalma (amit később engedélyezettetéshez kötöttek),⁴⁴ mondván, hogy a mezőgazdasági termelőknek üdvös lenne átállnia a természetes trágyák alkalmazására. Problémát főként az jelentett, hogy a gazdák nem voltak felkészülve erre az átállásra, így a Srí Lanka népélemezésében legfontosabb szerepet játszó rizs terméshozama jelentős csökkenést mutatott, gyakorlatilag egyik évről a másikra. Ez persze jelentős árnövekedést idézett elő. Valójában az intézkedés és következményei eleve kedvezőtlen helyzetben érték a Srí Lanka-iakat. 2019-ben – tehát közvetlenül a pandémia előtt – egy felmérés szerint a lakosság 9,1%-át fenyegette az a veszély, hogy nem jut hozzá az alapvető élelmiszerekhez, ebből 0,9% egyenesen az éhezés szélén állt.⁴⁵ 2022 januárjára a helyzet további romlása újabb piaci sokkok nélkül is egyértelmű volt, az élelmiszer-infláció ekkorra 27%-ot ért el. Magától értetődő, hogy a kieső élelmiszer-termelést importból kellett fedezni, amely 2020-ban már a teljes behozatal 9,7%-át képviselte,⁴⁶ és amelynek feltételeiben a 2022. február végi fejlemények hoztak drasztikus változást.

A második krízis: világgazdasági zavarok a 2022-es orosz–ukrán háború nyomán

Imran Khan pakisztáni miniszterelnök éppen Moszkvában tartózkodott hivatalos látogatáson, amikor megindult az orosz csapatok benyomulása Ukrajna azon területeire, amelyek még nem álltak orosz ellenőrzés alatt. A pakisztáni delegációt lényegében a szállásán érte a hír, végül azonban nem vonultak vissza a megbeszéléstől. Imran Khan és stábjja ezt később azzal magyarázta, hogy a hazautazással semmit sem javítottak volna Ukrajna helyzetén, viszont megsértették volna az oroszokat, akiktől komoly segítséget reméltek Pakisztán gazdasági helyzetének javításához. Gyakorlatias szempontból helyzetértékelésük megfelelt a valóságnak, ám ettől még a pakisztáni fél igen kellemetlen helyzetbe kényszerült, amikor a „különleges művelet” híréből felbolydult nemzetközi sajtó az orosz elnök oldalán fényképezte Khan kormányfőt. A látogatást elsősorban indokló gazdasági nehézségek azonban a háború következtében tovább súlyosbodtak.

⁴³ Amaratunga et al. 2020.

⁴⁴ Jayasinghe, Uditha: *Sri Lanka Rows Back on Chemical Fertiliser Ban, but Yields may not Rebound*. [online], Reuters, 2021. 11. 24. Forrás: reuters.com [2022. 07. 18.].

⁴⁵ *Nearly 10% of Sri Lanka's Population Faced Food Shortages before Pandemic: Official Statistics*. [online], The Times of India, 2022. 06. 13. Forrás: timesofindia.indiatimes.com [2022. 07. 04.].

⁴⁶ Dissanayaka, Nimesha – Thibbotuwana, Manoj: *Sri Lanka's Agri-Food Trade: Structure, Opportunities, Challenges & Impacts of Covid-19*. [online], PRCI Research Paper, 2021. 11. Forrás: canr.msu.edu [2022. 06. 09.].

Khan kormányának fentebb említett, importvezérelt gazdaságpolitikája magas folyó fizetésimérleg-hiányhoz vezetett és tartósan magas inflációt eredményezett.⁴⁷ Az IMF-fel kötött megállapodás értelmében ugyanakkor ütemezetten emelni kellett az elektromos áram árát, és extra adók kivetése is napirendre került.⁴⁸ Mindez tovább nehezítette a szerényebb jövedelmű pakisztáni családok megélhetését, akiket a koronavírus-járvány hatásai amúgy is megviseltek, és – mint érintettük – az államtól sem kaptak megfelelő segítséget. Február végén azonban – reagálva az ellene zajló ellenzéki szervezkedésre – a kormányfő bejelentette az üzemanyag és elektromos áram árának csökkentését és az új árak befa-gyasztását, annak ellenére, hogy a világgpiaci árak növekedést mutattak.⁴⁹ Ezzel tovább rontotta a gazdaság egyensúlyát, döntései pedig – bár rossz belpolitikai helyzetétől kény-szerített taktikázásként értelmezhetők voltak ugyan – a gazdasági partnerek szemében erősen rombolták a kormány reformelkötelezettségével kapcsolatos bizalmat.

Március végén a kormányzó koalíció többsége megszűnt a Nemzetgyűlésben, miután a Muttahida Qaumi Movement Pakistan (MQM-P) párt megvonta támogatását a kormánytól, közvetlenül azt megelőzően, hogy az ellenzék bizalmatlansági indítványt kívánt szavazásra bocsátani Khan ellen.⁵⁰ Hónapok óta érett a szakítás, miután a politi-kai szövetségesek között is komoly nézeteltérések feszültek a válságok kezelését illetően, és a miniszterelnök nem hajlott a kompromisszumra. Nagyobb problémát jelentett szá-mára azonban, hogy a fegyveres erők (akiknek támogatása segítette választási győzelmét) is levették róla a kezüket, miután 2021 októberében vitába keveredett a katonai elittel Faiz Hameed altábornagynak, a titkosszolgálat (ISI) vezetőjének áthelyezése körül.⁵¹ Ez azt jelentette, hogy az ellenzékének nem kellett tartania a katonák ellenséges reakció-itól, amennyiben megkísérlik eltávolítani a kormányfőt. Pakisztán gazdasági válságának súlyos félrekezelése volt az a vezérgondolat, amelyre az ellenzék felépítette a PTI vezette kormánykoalíció elleni kampányát. Ennek érdekében lakossági demonstrációkat is szer-veztek Khan elmozdítását követelve. Más kérdés, hogy a kormányválság szaporodó jelei szintén nem fokozták a befektetői bizalmat az ország iránt. Ennek is köszönhető, hogy április elejére a pakisztáni rúpia árfolyama történelmi mélységekbe csökkent a dollárhoz képest (több mint 188 rúpiát kellett adni 1 dollárért).⁵² Persze ez nem gátolhatta meg a belpolitikai átrendeződést.

⁴⁷ Anwar, Talat: *Economic Crisis and Default Fear*. [online], The Express Tribune, 2022. 06. 13. Forrás: tribune.com.pk [2022. 07. 01.].

⁴⁸ *Decision to Increase Electricity Price by Rs 2.80 per Unit*. [online], NBSA, 2022. 02. 11. Forrás: nbsa.gov.pk [2022. 07. 12.], és *Pakistan's Public Debt Rises by 9.5% from July 2021 to Jan 2022*. [online], Business Standard, 2022. 03. 10. Forrás: business-standard.com [2022. 07. 14.].

⁴⁹ Shahzad, Asif: *Pakistan to Freeze Petrol, Electricity Prices Despite Global Rise – PM Khan*. [online], Reuters, 2022. 02. 28. Forrás: reuters.com [2022. 07. 11.], és Almeida, Cyril: *What Led to Leader Imran Khan's Downfall in Pakistan?* [online], Al Jazeera, 2022. 04. 09. Forrás: aljazeera.com [2022. 07. 05.].

⁵⁰ Zaman, Q.: *Pakistan: Khan Gov't's Key Ally Quits Ahead of Vote to Remove PM*. [online], Al Jazeera, 2022. 03. 30. Forrás: aljazeera.com [2022. 05. 11.].

⁵¹ Afzal, Madiha: *What is Happening in Pakistan's Continuing Crisis?* [online], Brookings, 2022. 05. 20. Forrás: brookings.edu [2022. 06. 16.], és *Pakistan Army Transfers ISI Chief Lt Gen Hameed in Surprise Reshuffle*. [online], Business Standard, 2021. 10. 06. Forrás: business-standard.com [2022.07.03.].

⁵² *Pakistan Political Crisis: Rupee Falls to an All-Time Low*. [online], Al Jazeera, 2022. 04. 07. Forrás: aljazeera.com [2022. 06. 12.].

2022. április 10-ével Imran Khant bizalmatlansági indítvánnyal megfosztották kormányfői mandátumától. Ezzel politikusi pályája újabb unikális vonással gyarapodott: ő volt az első pakisztáni miniszterelnök, akit ilyen eljárás útján távolítanak el. Ez egyrészt megerősítette a fegyveres erők befolyásáról alkotott külföldi képet, másrészt azonban azt is mutatta, hogy a kormánnyal szembefordulók továbbra is ragaszkodnak az alkotmányos eljáráshoz. Khan külföldről inspirált puccs áldozatának minősítette önmagát, ám a politikai stabilitás minimumának megőrzésével a pakisztáni elit fenntartotta tárgyalóképességét az ország külföldi partnerei körében is.

Shehbaz Sharif, a 2017-ben megbukott Nawaz Sharif exminiszterelnök testvére került a kormányfői székbe, ami a kormányválságot enyhítette ugyan, ám a gazdasági problémákra természetesen csak strukturális reformok jelenthetnek megoldást. Jellemző az örökölt helyzetre, hogy márciusra a külső adósság meghaladta a 128 milliárd dollárt.⁵³ Párhuzamosan ezzel Pakisztán devizatartalékai a 2021. augusztusi, több mint 27 milliárd dolláros szintről 2022 áprilisára 16,5 milliárd dollár alá csökkentek.⁵⁴ A zuhanás különösen februárról márciusra volt szembetűnő. Májusra az ország adósságállománya már több mint 15%-os növekedést mutatott az előző évhez képest.⁵⁵ Rövid távon (a jövő évre nézve) Pakisztánnak jelentős, mintegy 36 milliárd dollár értékű külső finanszírozásra lesz szüksége.⁵⁶ Biztosításához az ország a Nemzetközi Valutaalap mentőcsomagját kéri. Jóllehet, még májusban a pénzügyminiszter közel-keleti államokat is megkeresett pénzügyi segítség kérésére céljából, az érintettek – támogató szándékuk kifejezése mellett – azt javasolták, hogy Iszlámábád először a Valutaalap csomagjáról tárgyaljon. Súlyos aggályokat szül azonban ezzel kapcsolatban, hogy ez már a 23. IMF-mentőcsomag lenne a pakisztáni gazdaságtörténetben, és a korábbiak sem vezettek olyan eredményre, amely tartósan egyensúlyi pályára állította volna az iszlám köztársaság gazdaságát. Tartván a közvélemény ellenállásától a pakisztáni politikai elit a megelőző évtizedekben is többnyire ódzkodott megtenni azokat a lépéseket, amelyek ehhez az egyensúlyi pályához szükségesek lettek volna. Ennek ismeretében persze a hitelező államok is óvatosak, hiszen kevés garanciát látnak a szükséges reformok kikényszerítése nélkül arra, hogy Pakisztán vissza tudja majd fizetni, amit most megkap tőlük. Ugyanakkor a jelenlegi helyzetben az életszínvonalra gyakorolt rövid távú hatások kevésbé mérlegelhetők, mivel a gazdasági válság további mélyülése lényegében ugyanoda vezetne. Sharif kormánya ezért a korábbi évtizedekben is népszerűtlen üzemananyagár-emelés eszközét is bevetette annak érdekében, hogy teljesítse az IMF peremfeltételeit. A szervezet ugyanis a Pakisztánnal folytatott dohai tárgyalásokon egyértelművé tette, hogy a fenntarthatatlan

⁵³ Anwar 2022.

⁵⁴ State Bank of Pakistan: *Pakistan Foreign Exchange Reserves*. [online], Trading Economics, é. n. Forrás: tradingeconomics.com [2022. 06. 12.].

⁵⁵ *Pakistan Government's Debt Up by more than 15 per cent: Report*. [online], The Print, 2022. 07. 09. Forrás: theprint.in [2022. 07. 11.].

⁵⁶ Razdan, Nidhi: *Pakistan's Economic Crisis: In Dire Need Of \$36 Billion*. [online], NDTV, 2022. 06. 04. Forrás: ndtv.com [2022. 07. 01.].

üzemanyag- és elektromosáram-támogatások felszámolása nélkül nem hajlandó folyósítani az újabb 6 milliárd dolláros hitelt az országnak.⁵⁷

Mint említettük, Srí Lankán már a háború kirobbanását megelőzően, januárban érzékelhető volt az élelmiszerárak gyors növekedése, ezzel párhuzamosan pedig az életszínvonal romlása. Legfőbb oka ennek a társadalom szemében alapélelmiszereknek számító termékek (rizs, cukor, lencse, tejtermékek) drágulása volt, amelyek közül különösen a rizstermelés beszakadása jelentett súlyos tehertételt. Ezért vitán felül a kormányzat elhibázott politikája volt felelőssé tehető, ám a 2022 tavaszán – kora nyarán lezajlott összeomláshoz a világpolitika kedvezőtlen fordulata is kellett.

A nyílt háború kirobbanása Oroszország és Ukrajna között kínálati sokkot eredményezett a gabona piacon az ukrán export drasztikus csökkenése miatt. Srí Lanka 2020-ban még évi 300 millió dollár értékben importált búzát és rozst, ami az összes behozatalának csaknem 2%-át tette ki. A fő importforrások között Oroszország 31%-ot, míg Ukrajna 7,21%-ot képviselt.⁵⁸ A világgpiaci árak növekedése, valamint az egyes országok belső fogyasztást védő exportkorlátozásainak együttes külső hatása összekapcsolódva a Srí Lanka-i terméshozamok említett visszaesésével drasztikusan megdrágította az élelmiszereket a szigetországban. Egyes termékekből egyenesen hiány keletkezett. 2022 áprilisára az ENSZ Világélelmezési Programjának jelentése szerint a Srí Lanka-i háztartások 80%-ában kevesebbet vagy rosszabb minőségben étkeztek, mint korábban.⁵⁹ Ezen belül a lakosság nagyjából 22%-a, csaknem 5 millió ember egyenesen éhezéssel néz szembe célzott segítség nélkül.⁶⁰ Májusra az élelmiszerárak Colombóban 57,4%-kal nőttek az előző év azonos időszakához képest.⁶¹ Tovább súlyosbította a fogyasztók helyzetét, hogy a kormány – annak érdekében, hogy versenyképesebbé tegye az ország exportját – erősen leértékelt a rúpiát a dollárhoz képest. Júliusra a Srí Lanka-i valuta árfolyama már több, mint 40%-ot esett az amerikai fizetőeszközhöz képest, ami szintén megmutatkozott az importált termékek árában.⁶² Június 1-jével a kormányzat megszüntette a korábbi importkorlátozásokat annak érdekében, hogy csökkentse az élelmiszer- és gyógyszerhiányt.⁶³ Az éves inflációt ekkor már 60% körülire várták, míg az élelmiszer-infláció meghaladta a 80%-ot.⁶⁴ Ugyanakkor a devizahiány továbbra is súlyos korlátokat állított a behozatal elé.

Srí Lanka teljes külső adóssága 51 milliárd dollárt tett ki 2022 áprilisában,⁶⁵ amelyből 7 milliárdot kellett volna törleszteni ebben az évben. Az ország devizatartalékai azonban

⁵⁷ *Pakistan's Economic Condition Continues to Deteriorate Due to 'deep Debt'*. [online], The Economic Times, 2022. 05. 27. Forrás: economictimes.indiatimes.com [2022. 07. 10.].

⁵⁸ *Srí Lanka*. [online], Observatory of Economic Complexity, é. n. Forrás: oec.world [2022. 06. 11.].

⁵⁹ *Market Monitor – Srí Lanka*. [online], World Food Programme, 2022. 06. 08. Forrás: docs.wfp.org [2022. 07. 12.].

⁶⁰ *WFP Launches Emergency Response in Srí Lanka amid Escalating Food Crisis*. [online], World Food Programme, 2022. 06. 16. Forrás: wfp.org [2022. 07. 12.].

⁶¹ Liang, Annabelle: *Srí Lanka Crisis: Prime Minister Says \$5bn Needed this Year*. [online], BBC, 2022. 06. 08. Forrás: bbc.com [2022. 07. 06.].

⁶² Sanghani, Nikhil: *Srí Lanka Crisis Shows Why Reserves Matter*. [online], Official Monetary and Financial Institutions Forum, 2022. 07. 14. Forrás: omfif.org [2022. 07. 15.].

⁶³ Ghodvaidya, Anjali: *Srí Lanka Lifts Import Curbs to Help Tackle Worsening Shortages*. [online], Bloomberg, 2022. 06. 01. Forrás: Bloomberg [2022. 07. 09.].

⁶⁴ *Srí Lanka's Central Bank Hikes Interest Rates to 21-Year High*. [online], Al Jazeera, 2022. 07. 07. Forrás: aljazeera.com [2022. 07. 11.].

⁶⁵ *Srí Lanka Suspends Fuel Sales For Two Weeks*. [online], NDTV, 2022. 06. 27. Forrás: ndtv.com [2022. 07. 09.].

csak 2,36 milliárd dollárt tettek ki január végére,⁶⁶ májusra pedig a felhasználható keret 50 millió dollár alá csökkent.⁶⁷ Mondani sem kell: ebből lehetetlennek tűnt az adósság törlesztése. Április 12-vel a Srí Lanka-i Központi Bank kormányzója be is jelentette, hogy ideiglenesen felfüggesztik a külföldi adósságok törlesztését annak érdekében, hogy védjék a kritikus szintre csökkent devizatartalékokat.⁶⁸ Intézkedésüket addig tartják fenn, amíg nem kapnak biztonsági hitelt az IMF-től. Mindez természetesen államcsődöt jelentett, amelyre korábban nem volt még példa a sziget szuverén gazdaságtörténetében. Más kérdés, hogy az adott feltételek mellett a jegybanknak nem nyílt egyéb lehetőség.

Miután a szigetország fizetéképtelenné vált, a külföldi partnerek bankgaranciákhoz kezdték kötni a leszerződött szállításokat, ami különösen az üzemanyagok behozatalát nehezítette meg. Srí Lankán az üzemanyaghiány a válság egyik legsúlyosabb kísérőjelenése volt. A tavaszi drasztikus lakossági áremelkedések mellett is a készletek kifogyására lehetett számítani nyár közepére. Ezért június 27. éjféltől a kormány – hivatalos közlés szerint 2 hét időtartamra – betiltotta a magánfelhasználású járművek üzemanyag-vételezését, és kizárólag a létfontosságú szolgáltatásokat végző szervezetek (mentőszolgálat, tűzoltóság stb.) járműveit mentesítette a tilalom alól.⁶⁹ Noha az élelmiszer- és gyógyszerárak drasztikus emelkedésének, illetve a termékhiánynak sem örült senki, az üzemanyagkorlátozás már olyan intézkedés volt, amely a jómódúbb rétegeket is nagyon kellemetlenül érintette. Növekedett az elkeseredettség az értelmiség és középosztály körében is, fokozva a belpolitikai instabilitást.

Végeredményben – amint az ilyen helyzetekben megszokott – a gazdasági válság gyors elmélyülése megélhetési válsághoz vezetett, ami a kormánnyal szembeni elégedetlenség által belpolitikai válságot idézett elő. Tavasztól a munkahelyi sztrájkok és utcai megmozdulások mindennapossá váltak, a tömegek legfontosabb követelése pedig az egykor szinte személyi kultusztól övezett Mahinda Rajapaksa miniszterelnök és családtagjainak (köztük Gotabaya elnöknek) lemondása és felelősségre vonása volt.⁷⁰ A Rajapaksa-klánt ekkor már széles körben azonosították az ország gazdaságpolitikai hibáival – nem is ok nélkül. Növelte az emberek elkeseredését, hogy a kormány eleinte terrorista csoportok bérenceinek nevezve őket igyekezett leszerelni az utcai megmozdulásokat, majd amikor ez nem sikerült, kormánypárti csoportokat uszítottak a tüntetőkre,⁷¹ és a rendőrség is keményebben lépett fel a megmozdulások résztvevőivel szemben.⁷² A történetek radikalizálták a demonstrálók egy részét, akik a politikusok otthonai elleni támadásokkal fokozták

⁶⁶ Jayasinghe, Uditha: *Sri Lanka Devalues Rupee, Seen as Step towards Getting IMF Help*. [online], Reuters, 2022. 03. 08. Forrás: reuters.com [2022. 07. 12.].

⁶⁷ Mallawarachi, Bharatha: *Sri Lanka Is on the Brink of Bankruptcy*. [online], The Diplomat, 2022. 05. 04. Forrás: thediplomat.com [2022. 07. 12.].

⁶⁸ *Sri Lanka Suspends Foreign Debt Payments Temporarily*. [online], The Hindu, 2022. 04. 12. Forrás: thehindu.com [2022. 07. 03.].

⁶⁹ NDTV 2022.

⁷⁰ *Sri Lanka Crippled by Strike by Trade Unions Demanding Resignation of Rajapaksa Government*. [online], The Economic Times, 2022. 05. 06. Forrás: economictimes.indiatimes.com [2022. 07. 12.].

⁷¹ *Sri Lanka Crisis: Pro-government Supporters Attack Protesters in Colombo*. [online], BBC News, 2022. 05. 09. Forrás: bbc.com [2022. 07. 03.].

⁷² Ondaatjie, Anusha: *Police Kill Protester as Sri Lanka Austerity Anger Escalates*. [online], Bloomberg, 2022. 04. 19. Forrás: bloomberg.com [2022. 07. 12.].

a nyomást a kormányzó eliten. Többszöri kormányátalakítás után Mahinda Rajapaksa miniszterelnök végül május 9-én lemondásra kényszerült és a haditengerészet Trincomalee-i bázisára távozott.⁷³ Gotabaya Rajapaksa elnök ugyanakkor kifejezte szándékát hivatali idejének kitöltésére, új kormányfőnek viszont a veterán jobboldali politikust, az ellenzéki Egyesült Nemzeti Párt tagját, Ranil Wickremesinghe-t kérte fel, aki vállalta, hogy ötödik alkalommal is a kormányfő székébe ül.⁷⁴ A fent leírt folyamat alapján kirajzolódnak a Srí Lanka-i politikai válság markáns eltérései is Pakisztánhoz képest. Egyrészt, a szigetországban a fegyveres erők soha nem voltak olyan politikai tényezők, mint Dél-Ázsia második legnagyobb államában, így a történetek belpolitikai kezelése döntően a pártok együttműködésén nyugszik, a hadsereg passzív/követő magatartást mutatott ehhez képest. Komoly szerepet a bukott és emigrációt választó vezetők kimenekítésében játszott. Másrészt, az ellenzék részéről a tavaszi hónapokban tapasztalható volt, hogy nem kívánnak részt vállalni az összeomlás felelősségéből, és mindaddig visszautasították a nemzeti egységkormány gondolatát, amíg az elégedetlenség nem söpörte el a Rajapaksa családot a kormányzat éléről. Döntő szerep jutott tehát a társadalmi elégedetlenséget kifejező utcai megmozdulásoknak, így míg a kormányváltás Pakisztánban elitcsoportok alkujának eredményeként zajlott le, addig Srí Lankán alulról jövő nyomás következménye volt.

Július közepére ugyanis a kormányellenes megmozdulások résztvevői elérték egy újabb fontos célkitűzésüket. E hónap 13-án Gotabaya Rajapaksa elnök is benyújtotta lemondását, amelyről e-mailben tájékoztatta a törvényhozás elnökét. Az 1978-as alkotmány írta le ezt a procedúrát, ám rögzítésekor e-mailt még nem használtak a szigeten, ezért egy ideig kérdéses volt, hogy a parlament elfogadhatja-e a lemondást ebben a formában, vagy ragaszkodnia kell a papírformátumú dokumentumhoz. Gotabaya ekkor már nem tartózkodott az ország területén, a légierő segítségével a Maldív-szigetekre, onnan pedig Szingapúrba távozott. Ranil Wickremesinghe kormányfő ideiglenes köztársasági elnökként biztosította a folyamatosságot, míg a törvényhozás az alkotmány értelmében meg nem választja az új elnököt a ciklus végéig. Ez az eljárás ugyanolyan egyedi és szokatlan Srí Lanka politikatörténetében, mint Pakisztánéban az eredményes bizalmatlansági indítvány volt.

Konklúziók

A koronavírus-járvány és a 2022. évi orosz–ukrán háború világgazdasági következményei súlyosan felerősítették a dél-ázsiai térség vizsgált államaiban már korábban is meglévő gazdasági problémák hatásait, aminek következtében a külön-külön még kellemetlen, de vállalható szakpolitikai intézkedésekkel kezelhetőnek tűnő jelenségekből súlyos válság bontakozott ki. Pakisztán és Srí Lanka egyaránt belpolitikai következményeket is hozó társadalmi feszültségekkel néz szembe, igaz, a válságjelenségek utóbbi államban sokkal szembeötlőbbek. A múltban e két ország alapvetően eltérő pozíciót foglalt

⁷³ 'Lanka's ex-PM and Once Strongman Mahinda Rajapaksa being Protected at Trincomalee Naval Base'. [online], The Indian Express, 2022. 05. 11. Forrás: indiaexpress.com [2022. 07. 02.].

⁷⁴ Ellis-Petersen, Hannah: Sri Lanka's New PM Warns 'Most Difficult Months of Our Lives' Ahead. [online], The Guardian, 2022. 05. 16. Forrás: theguardian.com [2022. 07. 06.].

el Dél-Ázsiában, ám 2019-et követően gazdasági tendenciáik nagyban hasonló minta szerint alakultak, a GDP-növekedés jelentősen lecsökkent, az államadósság növekedett, miközben ikerdeficit alakult ki, a devizatartalékok jelentős csökkenése mellett. A politikai instabilitás a társadalmi feszültségek érhető velejárójaként jelentkezett, Srí Lankán azonban súlyosabbnak bizonyult. Pakisztánban a fegyveres erők egyfajta stabilitást biztosítottak a civil kormány mögött. Az eltérő helyzet és hatalmi egyensúly eltérő megoldásokhoz vezetett. Pakisztánban a korábban már népszerűtlenné vált, botrányos előéletű politikusdinasztia (a Sharif család) újbóli kormányra juttatása a válság kezelésére sajátos taktikai játék. Aligha túlzás, hogy Shehbaz Sharif az IMF mentőcsomagjának biztosítása, illetve az ennek előfeltételeként várható, nagyon népszerűtlen intézkedések meghozatala érdekében hivatalban tartott politikus, akinek az őt most legalább hallgatólagosan támogató, de általában vele ellenséges elitcsoportok az áldozati bárány szerepét szánják. Ám ha biztosítani kívánják a lakosság számára alapvető fontosságú termékek hozzáférhetőségét, ezt a munkát nem lehet megspórolni.

Srí Lankán az egykor szinte az első számú nemzeti hős szerepébe emelt Mahinda Rajapaksa menekülésszerű távozása a kormányfői székből, majd Gotabaya Rajapaksa elnök lemondása és emigrációja más forgatókönyvet alapoz meg. Egyrészt, a történetek könnyen elhozhatják az ország belpolitikai életében a kétezres évek közepe óta legbefolyásosabbnak számító Rajapaksa-klán tartós háttérbe szorulását és a jobbközép, liberális gazdaságpolitikát képviselő alternatíva megerősödését. Másrészt viszont ez azt is jelenti, hogy az elkövetkező időszak fájdalmas reformjaiért az új kormánynak kell majd vállalnia a felelősséget. Minthogy az ellenzéknek önmagában nincs meg a kormányzáshoz szükséges többsége, mindenképpen a két nagy politikai szövetség együttműködését igényli Srí Lanka további irányítása, aminek keretét július közepén hangoztatott ambíciók szerint egy nemzeti egységkormány adná. Utóbbi markáns különbség lenne Pakisztánhoz képest, ahol egy törekeny koalíció biztosítja a kormányzó többséget, a fegyveres erők hallgatólagos támogatásával.

Miután gyorsan és fájdalommentesen ható gyógyír egyik országban sincs a kialakult válságra, a kormányzás jövője szempontjából kulcskérdés, hogy személyi szinten ki vállalja magára és viszi keresztül a szinte biztos bukást hozó reformokat, és majdani utódaik ebből mennyit hajlandók felvállalni. Pakisztánban a hadsereggel régóta bizalmatlan viszonyt ápoló Sharif család tehát ideális jelölt erre a feladatra, és bár az értelmiség részéről a védelmi ráfordítások racionalizációját is lehet hallani a szükséges lépések között,⁷⁵ e kritikus időszakban a hadsereg tekintélyét egyaránt erősítheti stabil munkáltatói pozíciója és az alkotmányos rendet (azaz a kormányt) védő szerepe. Társadalmi szinten várható ugyanakkor, hogy az állami tulajdonú, túlduzzasztott vállalatok privatizálása, működésük racionalizálása sok munkahely megszűnésével, ezáltal a munkanélküliség növekedésével jár majd. Elkerülhetetlen a szociális stabilitást célzó kedvezmények szűkítése, esetleg felszámolása, amit leginkább egyfajta vagyonaadó bevezetésével lehetne ellensúlyozni.⁷⁶

⁷⁵ Anwar 2022.

⁷⁶ Anwar 2022.

Utóbbi nemcsak a vagyonosabb társadalmi csoportok szolidaritását demonstrálná, hanem az adóelkerülés lehetőségeit is szűkítené.

Srí Lankán a legutóbbi elnökválasztáson az Egyesült Nemzeti Párt vezette szövetség jelöltjeként alulmaradt Sajith Premadasa eleinte kinyilvánította, hogy hajlandó lenne az elnöki hivatal betöltésére a ciklus végéig, majd július 19-én visszavonta a jelölését.⁷⁷ Győzelméhez szüksége lett volna a baloldali Szabadságpárt, illetve az általa vezetett Nemzeti Front képviselőinek támogatására is, amit legfeljebb taktikai okokból kaphatott volna meg. Premadasa számára persze nem probléma, hogy nem rá esik a parlamenti többség választása, de azonnal kitérni a feladat elől nem lett volna elegáns részéről. A pártok jövője szempontjából egy tapasztalt, de szükség esetén leírható személy lenne a legelőnyösebb, aki valóban egységkormányt tudhat a háta mögött. E sorok zárásakor, július 20-án végül az ügyvezető elnök, Ranil Wickremesinghe kapta meg a törvényhozás többségének bizalmát és töltheti be az államfői hivatalt. Személye annyiban ideális választás, hogy mind a baloldal (mondván az Egyesült Nemzeti Pártból érkezett), mind pedig a jobboldal (mondván, hogy saját felelősségére együttműködést vállalt a Rajapaksa-kormányval annak végnapjaiban) elhatárolódhat tőle, amennyiben belpolitikai érdekei ezt kívánják. Munkája pedig nagyon küzdelmesnek ígérkezik, különösen, mivel ellene is zajlanak tüntetések. Srí Lankán is fontos szem előtt tartani, hogy a túlduzzasztott állami vállalatok szükségszerű privatizációja és/vagy működésük racionalizációja további feszültségekhez vezet majd a munkanélküliség növekedése által. A szigetországban azonban elkerülhetetlennek tűnik az államadósság átütemezése, esetleg részleges elengedése.

Pakisztánra és Srí Lankára is igaz ugyanakkor, hogy a jelenlegi válság jó eséllyel csak a mélypontot (vagy ahhoz közeli állapotot) jelenti, strukturális problémáik tartós kezelése még időben elnyúló jelleggel, sok áldozatvállalást fog követelni társadalmaitól. Mindez azt is jelenti, hogy a 2022 tavaszán, kora nyarán tapasztalt belpolitikai válságok könnyen megisméltódhatnak az előttünk álló időszakban.

Felhasznált irodalom

- 31% of Pak Youth Currently Unemployed, Many with Professional Degrees: Rpt. [online], Business Standard, 2022. 03. 16. Forrás: business-standard.com [2022. 07. 04.]
- Afzal, Madiha: *What is Happening in Pakistan's Continuing Crisis?* [online], Brookings, 2022. 05. 20. Forrás: brookings.edu [2022. 06. 16.]
- Almeida, Cyril: *What Led to Leader Imran Khan's Downfall in Pakistan?* [online], Al Jazeera, 2022. 04. 09. Forrás: aljazeera.com [2022. 07. 05.]
- Amaratunga, Dilanthi – Fernando, Nishara – Haigh, Richard – Jayasinghe, Naduni (2020): *The COVID-19 Outbreak in Sri Lanka: A Synoptic Analysis Focusing on Trends, Impacts, Risks and Science-Policy Interaction Processes*. *Progress in Disaster Science*, 8, 100133. Online: <https://doi.org/10.1016/j.pdisas.2020.100133>
- Anwar, Talat: *Economic Crisis and Default Fear*. [online], The Express Tribune, 2022. 06. 13. Forrás: tribune.com.pk [2022. 07. 01.]
- Central Bank of Sri Lanka: *Unemployment Rate*. [online], CBSL, é. n. Forrás: cbsl.gov.lk [2022. 07. 03.]
- Clarification – Response to Media Reports Regarding “Debt has Increased in Line with Fiscal Deficit”*. [online], Government of Pakistan Finance Division, 2021. 10. 06. Forrás: finance.gov.pk [2022. 06. 29.]

⁷⁷ *Sri Lanka Opposition Leader Sajith Premadasa Withdraws from Race for President*. [online], The Times of India, 2022. 07. 19. Forrás: timesofindia.indiatimes.com [2022. 07. 20.].

- Czczeli Vivien (2016): A Federal Reserve mennyiségi lazításának egyes makrogazdasági hatásai. *Pénzügyi Szemle*, 61(4), 471–492.
- Debt Policy Coordination Office, Ministry of Finance: *Debt Policy Statement 2019–20*. [online], Government of Pakistan, 1. Forrás: finance.gov.pk [2022. 07. 05.]
- Decision to Increase Electricity Price by Rs 2.80 per Unit*. [online], NBIA, 2022. 02. 11. Forrás: nbianews.com [2022. 07. 12.]
- Devlin, Bradley: *Sri Lanka Goes Gradually And Then Suddenly*. [online], The American Conservative, 2022. 06. 15. Forrás: theamericanconservative.com [2022. 06. 27.]
- Disbursement of Rs 12,000 Cash among Deserving Families Starts*. [online], Daily Times, 2020. 04. 10. Forrás: dailytimes.com.pk [2021. 02. 12.]
- Dissanayaka, Nimesha – Thibbotuwana, Manoj: *Sri Lanka's Agri-Food Trade: Structure, Opportunities, Challenges & Impacts of Covid-19*. [online], PRCI Research Paper, 2021. 11. Forrás: canr.msu.edu [2022. 06. 09.]
- Economic crisis: Pakistan Making Same Mistakes as Sri Lanka*. [online], The Print, 2022. 06. 05. Forrás: theprint.in [2022. 07. 08.]
- Ellis-Petersen, Hannah: *Sri Lanka's New PM Warns 'Most Difficult Months of Our Lives' Ahead*. [online], The Guardian, 2022. 05. 16. Forrás: theguardian.com [2022. 07. 06.]
- Ghodvaidya, Anjali: *Sri Lanka Lifts Import Curbs to Help Tackle Worsening Shortages*. [online], Bloomberg, 2022. 06. 01. Forrás: bloomberg.com [2022. 07. 09.]
- Háda Béla (2019): *Indiai Kasmír speciális státuszának visszavonása – külső és belső tényezők. Nemzet és Biztonság*, (12)3, 4–18. Online: <https://doi.org/10.32576/nb.2019.3.2>
- How is Sri Lanka's Temporary Halt on Fuel Sales Affecting People?* [online], TRT World, 2022. 06. 28. Forrás: trtworld.com [2022. 07. 12.]
- IAF Carries Out Aerial Strike at Terror Camps in Pakistan Occupied Kashmir: Sources*. [online], The Times of India, 2019. 02. 26. Forrás: timesofindia.indiatimes.com [2019. 02. 27.]
- International Crisis Group: *Pakistan's COVID-19 Crisis*. [online], Asia Briefing No. 162. 2020. 08. 07. 1. Forrás: crisisgroup.org [2021. 02. 16.]
- Jayasinghe, Uditha: *Sri Lanka Rows Back on Chemical Fertiliser Ban, but Yields may not Rebound*. [online], Reuters, 2021. 11. 24. Forrás: reuters.com [2022. 07. 18.]
- Jayasinghe, Uditha: *Sri Lanka Devalues Rupee, Seen as Step towards Getting IMF Help*. [online], Reuters, 2022. 03. 08. Forrás: reuters.com [2022. 07. 12.]
- Jones, Lee – Hameiri, Shahr: *Debunking the Myth of 'Debt-trap Diplomacy' – How Recipient Countries Shape China's Belt and Road Initiative*. [online], Chatham House, 2020. 08. Forrás: chathamhouse.org [2022. 06. 23.]
- 'Lanka's ex-PM and Once Strongman Mahinda Rajapaksa being Protected at Trincomalee Naval Base'*. [online], The Indian Express, 2022. 05. 11. Forrás: indianexpress.com [2022. 07. 02.]
- Liang, Annabelle: *Sri Lanka Crisis: Prime Minister Says \$5bn Needed this Year*. [online], BBC News, 2022. 06. 08. Forrás: bbc.com [2022. 07. 06.]
- Mallawarachi, Bharatha: *Sri Lanka Is on the Brink of Bankruptcy*. [online], The Diplomat, 2022. 05. 04. Forrás: thediplomat.com [2022. 07. 12.]
- Market Monitor – Sri Lanka*. [online], World Food Programme, 2022. 06. 08. Forrás: docs.wfp.org [2022. 07. 12.]
- Mian, Bakhtawar: *Number of Jobless People to Reach 6.65m in 2020–21*. [online], Dawn, 2020. 06. 17. Forrás: dawn.com [2021. 02. 16.]
- Nearly 10% of Sri Lanka's Population Faced Food Shortages before Pandemic: Official Statistics*. [online], The Times of India, 2022. 06. 13. Forrás: timesofindia.indiatimes.com [2022. 07. 04.]
- Ondaatjie, Anusha: *Police Kill Protester as Sri Lanka Austerity Anger Escalates*. [online], Bloomberg, 2022. 04. 19. Forrás: bloomberg.com [2022. 07. 12.]
- Over 31% of Educated Youth Unemployed, Reveals PIDE*. [online], The Express Tribune, 2022. 02. 07. Forrás: tribune.com.pk [2022. 07. 12.]
- Pakistan Army Transfers ISI Chief Lt Gen Hameed in Surprise Reshuffle*. [online], Business Standard, 2021. 10. 06. Forrás: business-standard.com [2022. 07. 03.]
- Pakistan Bureau of Statistics: *Pakistan Labour Force Survey 2020–21*. [online], 2022. Forrás: pbs.gov.pk [2022. 04. 11.]

- Pakistan Government's Debt Up by more than 15 per cent: Report.* [online], The Print, 2022. 07. 09. Forrás: theprint.in [2022. 07. 11.]
- Pakistan Political Crisis: Rupee Falls to an All-Time Low.* [online], Al Jazeera, 2022. 04. 07. Forrás: aljazeera.com [2022. 06. 12.]
- Pakistan's COVID-19 Crisis.* International Crisis Group, Asia Briefing No. 162. 2020. 08. 07.
- Pakistan's Economic Condition Continues to Deteriorate Due to 'Deep Debt'.* [online], The Economic Times, 2022. 05. 27. Forrás: economictimes.indiatimes.com [2022. 07. 10.]
- Pakistan's Public Debt Rises by 9.5% from July 2021 to Jan 2022.* [online], Business Standard, 2022. 03. 10. Forrás: business-standard.com [2022. 07. 14.]
- Presidential Elections 2015. Districts Results by Polling Division and All Island Results.* [online], Election Commission of Sri Lanka, 2015. Forrás: selections.gov.lk [2022. 07. 12.]
- Presidential Elections 2019. All Island Result.* [online], Election Commission of Sri Lanka, 2019. Forrás: elections.gov.lk [2022. 01. 03.]
- Razdan, Nidhi: *Pakistan's Economic Crisis: In Dire Need Of \$36 Billion.* [online], NDTV, 2022. 06. 04. Forrás: ndtv.com [2022. 07. 01.]
- Safi, Michael – Farooq, Azhar: *Dozens of Indian Paramilitaries Killed in Kashmir Car Bombing.* [online], The Guardian, 2019. 02. 15. Forrás: theguardian.com [2019.02.16.]
- Saleem, Aasim: *How the COVID-19 Crisis is Affecting Pakistan's Economy.* [online], Deutsche Welle, 2020. 07. 23. Forrás: dw.com [2021. 02. 14.]
- Sanghani, Nikhil: *Sri Lanka Crisis Shows Why Reserves Matter.* [online], Official Monetary and Financial Institutions Forum, 2022. 07. 14. Forrás: omfif.org [2022. 07. 15.]
- Shahid, Ariba: *Two Coronavirus Cases Confirmed in Pakistan.* [online], Pakistan Today, 2020. 02. 26. Forrás: archive.pakistantoday.com [2021. 02. 16.]
- Shahid, Saba: *Public Policy Lessons from Pakistan's Experience with COVID-19.* [online], Observer Research Foundation, 2020. 09. 25. Forrás: orfonline.org [2021. 02. 21.]
- Shahzad, Asif: *Pakistan to Freeze Petrol, Electricity Prices Despite Global Rise – PM Khan.* [online], Reuters, 2022. 02. 28. Forrás: reuters.com [2022. 07. 11.]
- Sirilal, Ranga – Aneez, Shihar: *Sri Lankan President Suspends Parliament after Firing Prime Minister.* [online], Reuters, 2018. 10. 27. Forrás: reuters.com [2022. 06. 18.]
- Sri Lanka and ADB.* [online], Asian Development Bank, é. n. Forrás: adb.org [2022. 05. 13.]
- Sri Lanka Crippled by Strike by Trade Unions Demanding Resignation of Rajapaksa Government.* [online], The Economic Times, 2022. 05. 06. Forrás: economictimes.indiatimes.com [2022. 07. 12.]
- Sri Lanka Crisis: Pro-government Supporters Attack Protesters in Colombo.* [online], BBC News, 2022. 05. 09. Forrás: bbc.com [2022. 07. 03.]
- Sri Lanka.* [online], Observatory of Economic Complexity, é. n. Forrás: oec.world [2022. 06. 11.]
- Sri Lanka Opposition Leader Sajith Premadasa Withdraws from Race for President.* [online], The Times of India, 2022. 07. 19. Forrás: timesofindia.indiatimes.com [2022. 07. 20.]
- Sri Lanka Prime Minister proposes tax reforms to revive economy.* [online], 2022. 05. 31. Forrás: ColomboPage [2022. 05. 22.]
- Sri Lanka's Central Bank Hikes Interest Rates to 21-Year High.* [online], Al Jazeera, 2022. 07. 07. Forrás: aljazeera.com [2022. 07. 11.]
- Sri Lanka Sees Remittances Down 23 pct in 2021.* [online], Xinhua, 2022. 01. 28. Forrás: english.news.cn [2022. 06. 12.]
- Sri Lanka Suspends Foreign Debt Payments Temporarily.* [online], The Hindu, 2022. 04. 12. Forrás: thehindu.com [2022. 07. 03.]
- Sri Lanka Suspends Fuel Sales For Two Weeks.* [online], NDTV, 2022. 06. 27. Forrás: ndtv.com [2022. 07. 09.]
- Sri Lanka Tourism Plummets After Bombings.* [online], VOA News, 2019. 05. 05. Forrás: voanews.com [2022. 07. 09.]
- State Bank of Pakistan: *Pakistan Foreign Exchange Reserves.* [online], Trading Economics, é. n. Forrás: tradingeconomics.com [2022. 06. 12.]
- Talbot, Ian (1998): *Pakistan – A Modern History.* London: Hurst & Company.
- Terror Strikes Sri Lanka.* [online], The Diplomat, 2019. 04. 22. Forrás: thediplomat.com [2022. 01. 12.]

- The World Bank: *As Sri Lankan Economy Recovers, Focus on Competitiveness and Debt Sustainability Will Ensure a Resilient Rebound*. [online], 2021. 04. 09. Forrás: worldbank.org [2022. 07. 02.]
- The World Bank: *GDP Growth (Annual %) – Sri Lanka*. [online], é. n. Forrás: data.worldbank.org [2022. 05. 12.]
- The World Bank: *GDP per capita, PPP (current international \$) – Bangladesh, Nepal, Pakistan, Sri Lanka, India*. [online], é. n. Forrás: data.worldbank.org [2022. 06. 01.]
- The World Bank: *Inflation, Consumer Prices (Annual %) – Sri Lanka*. [online], é. n. Forrás: data.worldbank.org [2022. 07. 03.]
- The World Bank: *Unemployment, Total (% of Total Labor Force) (Modeled ILO Estimate) – Pakistan*. [online], é. n. Forrás: data.worldbank.org [2022. 07. 12.]
- U.S. Department of State: *Agreement for Bringing Peace to Afghanistan between the Islamic Emirate of Afghanistan which is not recognized by the United States as a state and is known as the Taliban and the United States of America*. [online], 2020. 02. 29. Forrás: state.gov [2020. 03. 04.]
- WFP Launches Emergency Response in Sri Lanka amid Escalating Food Crisis. [online], World Food Programme, 2022. 06. 16. Forrás: wfp.org [2022. 07. 12.]
- Wickremesinghe's Arrogance Led to His Sacking: Sirisena. [online], The Hindu, 2018. 10. 28. Forrás: thehindu.com [2022. 01. 12.]
- Zaman, Q.: *Pakistan: Khan Gov't's Key Ally Quits Ahead of Vote to Remove PM*. [online], Al Jazeera, 2022. 03. 30. Forrás:aljazeera.com [2022. 05. 11.]

Deák András György¹ – Etl Alex² – Felméry Zoltán³

A magyar biztonságpercepció jellegzetességei⁴

Intézetünk 2021 decemberében, 1000 fő bevonásával közvélemény-kutatást végzett a magyar biztonságpercepcióról. Elemzésünk e felmérés legfontosabb, elsődleges eredményeit mutatja be. Írásunkban kitérünk a magyar társadalom védelmi kiadásokkal, katonai képességekkel, szövetségi rendszerekkel, valamint társadalmi félelmekkel összefüggő informáltságának és várakozásainak vizsgálatára, illetve rövid értékelésére.

Kulcsszavak: közvélemény, biztonság, védelem, fenyegetés, katonai képességek, védelmi kiadások

Hungarian Public Opinion on Security, Defence and Threats

The Institute for Strategic and Defence Studies (ISDS) conducted a new societal survey to analyse the main characteristics of Hungarian security perception. This analysis presents the primary results of the survey, specifically highlighting the societal attitudes and knowledge concerning defence expenditures, military capabilities, allies and threats.

Keywords: public opinion, security, defence, threats, military capabilities, defence expenditures

Bevezetés

2019 után⁵ 2022-ben ismét közreadjuk a magyar biztonságpercepció legfontosabb sajátosságait. Kutatási projektünk keretében a Stratégiai Védelmi Kutatóintézet 2021 végén egy közvélemény-kutatás elkészítésével bízta meg az M-METER Kutató és Elemző Kft.-t. Az 1000 fős adatfelvétel számítógéppel támogatott személyes interjúkon keresztül történt,

¹ Deák András György a Nemzeti Közszerológati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Stratégiai Védelmi Kutatóintézetének tudományos főmunkatársa. E-mail: deak.andras.gyorgy@uni-nke.hu

² Etl Alex a Nemzeti Közszerológati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Stratégiai Védelmi Kutatóintézetének tudományos segédmunkatársa. E-mail: etl.alex@uni-nke.hu

³ Felméry Zoltán a Nemzeti Közszerológati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Stratégiai Védelmi Kutatóintézetének tudományos munkatársa. E-mail: Felmery.Zoltan@uni-nke.hu

⁴ A tanulmány a TKP2021-NVA-16 azonosítószámú NKE HHK „Alkalmazott katonai műszaki-, had-, és társadalomtudományi kutatások a nemzetvédelem, nemzetbiztonság területén a Hadtudományi és Honvédtisztképző Karon” című pályázat keretében készült.

⁵ Etl Alex: *The Perception of Security in Hungary*. [online], ISDS Analyses 2020/3. Forrás: svkk.uni-nke.hu [2022. 02. 07.]; Etl Alex – Tólas Péter: *The Transformation of Hungarian Security Perception between 1999 and 2019*. [online], ISDS Analyses 2020/4. Forrás: svkk.uni-nke.hu [2022. 02. 07.].

és életkorra, nemre, iskolázottságra, valamint településtípusra nézve reprezentálta a magyar társadalmat. A kutatás 2021 decemberének második felében zajlott. A kérdőívet úgy állítottuk össze, hogy az abban szereplő kérdések révén választ kapjunk a magyar társadalomnak a biztonság- és védelempolitikával, illetve a Magyar Honvédséggel kapcsolatos informáltságáról és vélekedéséről. Emellett arra is kíváncsiak voltunk, hogy társadalmi szinten milyen percepció jelenik meg az ország szövetségi rendszerével és az országot érintő biztonság- és védelempolitikai kihívásokkal, fenyegetésekkel kapcsolatban. Bizonyos kérdéseket most vizsgáltunk először, egyes kérdéseket azonban már 2019-es közvélemény-kutatásunkban is feltettünk, így ezek esetében az eredményeket érintő esetleges változásokra is reflektálhattunk.

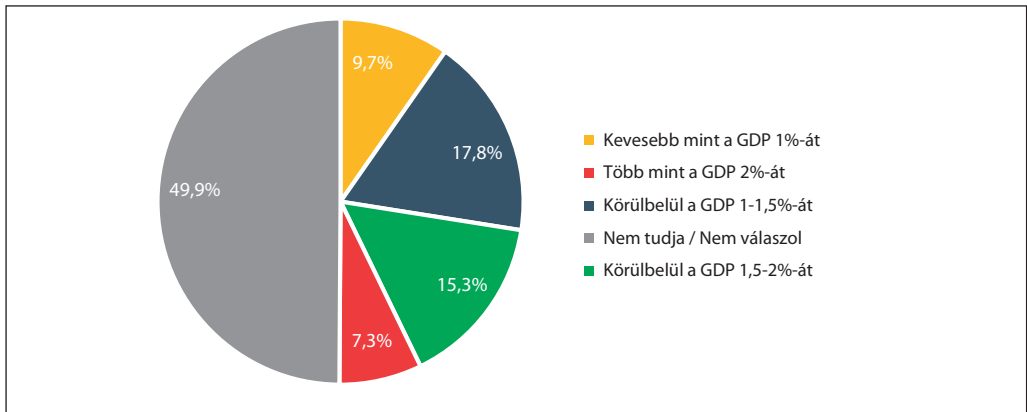
Védelmi kiadások: informáltság és várakozások

Magyarország 2021-ben GDP-jének 1,6%-át költötte védelmi kiadásokra. Ez az érték utoljára a 2000-es évek elején volt ilyen magas, a 2010-es évek közepi mélyponthoz képest a honvédelemre fordított kiadások területén napjainkban valóban érdemi növekedés tapasztalható.⁶ Ráadásul, mivel az utóbbi években a viszonyítási pontként használt GDP is jelentősen bővült, a nominálértéken számba vett kiadások növekedése még az arányokban tapasztaltaknál is jóval nagyobb. Az e területre fordított kiadások a 2014. évi értékhez képest már 2019-re is nagyságrendileg 70%-kal növekedtek,⁷ a növekedés pedig azóta is folytatódik. Bármit is gondoljunk a fentiekről, ahhoz nem férhet kétség, hogy a védelmi kiadások tekintetében komoly növekedésről számolhatunk be az elmúlt időszakban. Annak a vizsgálata pedig, hogy ezzel kapcsolatban a társadalom mennyire informált, bizonyosan vizsgálatra érdemes.

Az 1. ábra a védelemre költött kiadásokkal kapcsolatos társadalmi informáltságot mutatja. Adataink alapján rögtön szembetűnik, hogy a megkérdezettek fele nem tudott, vagy nem kívánt válaszolni az ezt vizsgáló kérdésre. A választ nem adók ilyen magas részaránya azt jelenti, hogy a fent röviden érintett történésektől függetlenül válaszadóink legalább fele nem rendelkezett információval arról, hogy mennyit költünk társadalmunk védelmére. A válaszadók 18%-a gondolta úgy, hogy a kiadási érték az 1–1,5%-os sávban, míg 15%-a úgy, hogy az a 1,5–2%-os sávban helyezkedik el. Tényszerűen ugyan csak az utóbbi igaz, mivel azonban a tavalyi évet leszámítva évekig az előbbi állítás volt helyes, némileg megengedően azt mondhatjuk, hogy a válaszadók harmada rendelkezett közel helytálló információval a kiadási arányok nagyságrendjéről. Emellett 10% érdemben alul-, míg 7% felülbecsülte a tényleges kiadásokat. A megoszlásról összességében az mondható el, hogy azok nagyjából megfelelnek az előzetes várakozásainknak. Ez nem jelenti ugyanakkor azt, hogy ezzel az aránnyal elégedettek is lehetünk.

⁶ SIPRI: *Sipri Military Expenditure Database*. [online], é. n. Forrás: sipri.org [2022. 02. 02.].

⁷ Csiki Varga Tamás (2019): *A magyar védelmi kiadások trendjei*. *Nemzet és Biztonság*, 12(1), 76–86.



1. ábra: Ön szerint mennyit költ Magyarország védelmi kiadásokra egy évben?

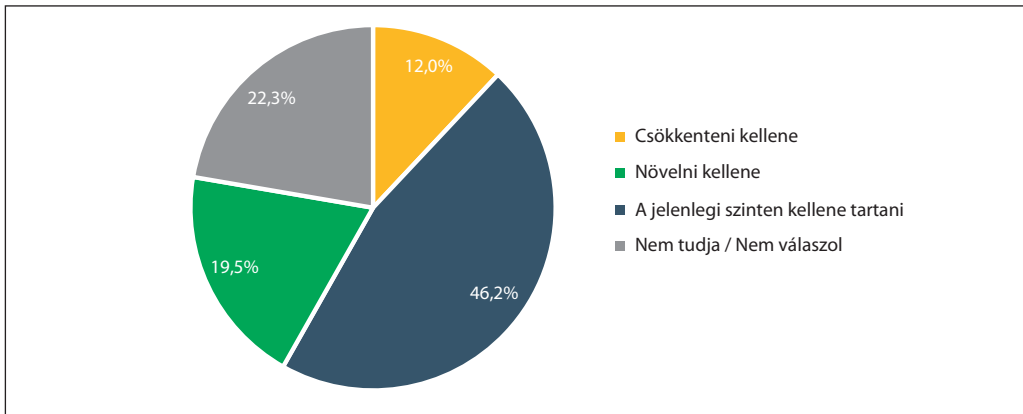
Forrás: a szerzők szerkesztése

A honvédelmi kiadásokkal kapcsolatos informáltság mellett, a lakosság védelmi kiadások jövőbeli szintjére vonatkozó preferenciái is vizsgálatra érdemesek. A következő öt éves időtávon értelmezett preferenciákat mutatja be a 2. ábra. A tényleges kiadások meghatározásával ellentétben, ez esetben már csak 22% volt azoknak az aránya, akik nem fogalmazták meg a véleményüket. Ez azt jelenti, hogy minden ötödik válaszadó nem rendelkezik véleménnyel azzal kapcsolatban, hogy a következő időszakban mennyit költünk egy olyan, mindannyiunkat érdemben érintő kérdésre, mint a Magyar Honvédség és ezáltal közös védelmi képességeink finanszírozása. Azt gondoljuk, hogy ennél nagyobb mértékű tudatosság lenne indokolt.

A válaszadók 46%-a szerint szinten kellene tartani a kiadásokat, míg 20%-uk azok további növelését szeretné. Mindösszesen tehát 12% azoknak az aránya, akik szerint a jelenlegi szintekhez képest csökkenteni kellene a honvédelmi kiadásokat. A fentiekben láthattuk, hogy az elmúlt években ezen a területen a kiadások expanziója volt tetten érhető. Ezen túl, az eddig bejelentett kormányzati intézkedések alapján azt feltételezhetjük,⁸ hogy a következő években is legalább a most látott arányok köszönnek majd vissza, illetve további növekedés is valószínűsíthető. Összességében elmondható tehát, hogy mivel a többség legalább szinten kívánja tartani a kiadásokat, e területen a kormányzati elképzelések és a társadalmi várakozások nem esnek távol egymástól.⁹

⁸ 1393/2021. (VI. 24.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájáról; Honvédelmi Minisztérium: *2020. évi költségvetési fejezet*. [online], 2019. 06. 11. Forrás: parlament.hu [2022. 02. 02.].

⁹ A rendelkezésre álló adatokból ugyanakkor nem tudjuk, hogy ennek mi az oka. Előfordulhat, hogy a kormányzat tisztában van az ilyen irányú lakossági igényekkel, és természetesen azok alapján alakítja szakpolitikai napirendjét. Ugyanakkor az is lehetséges, hogy a lakosság helyesen ítéli meg a kormányzati elképzeléseket, és azok alapján tudatosan módosítja saját várakozásait. Feltételezhetően mindkét hatás jelen van a számok mögött.



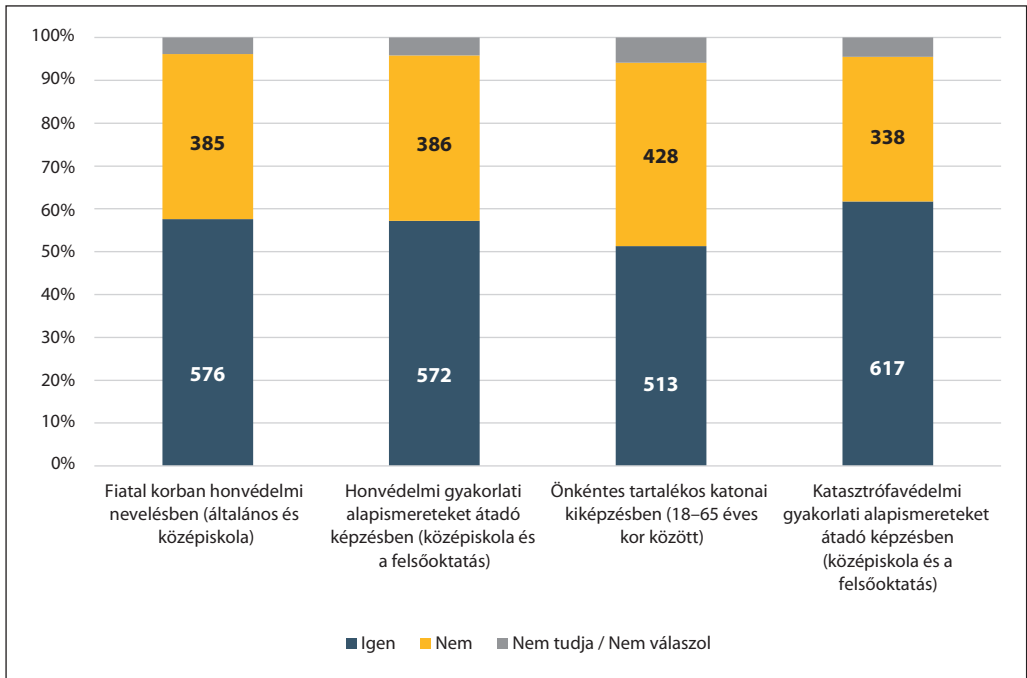
2. ábra: Hogyan vélekedik a Magyar Honvédség finanszírozásáról a következő öt évben?

Forrás: a szerzők szerkesztése

Katonai képességek: képzés és tényleges műveletek

Az állam által közvetlenül biztosított védelmi képességek fenntartásán és finanszírozásán túl, az e területen potenciálisan megnyilvánuló állampolgári szerepvállalás értékelésére is kértük a válaszadóinkat.¹⁰ Azt kértük tőlük, hogy ítéljék meg négy program (az általános és középiskolában biztosított fiatalkori honvédelmi nevelés, a közép- és felsőoktatásban oktató honvédelmi gyakorlati ismereteket adó formális képzés, a 8 és 65 év között megvalósuló önkéntes tartalékos katonai kiképzés, illetve a közép- és felsőoktatásban tanított katasztrófavédelmi ismereteket adó formális képzés) létjogosultságát. A programok megítélését mutatja be a 3. ábra. Jól látható egyrészt, hogy a fenti programokkal kapcsolatban a válaszadóknak volt valamilyen véleménye. Másrészt kijelenthető, hogy a programok létjogosultsága megosztja a társadalmat. A többség mind a négy programot támogatta, ugyanakkor a 30-40%-os elutasítottság sem hagyható figyelmen kívül. A támogatás mértékében voltak különbségek, a legnagyobb támogatottsága a katasztrófavédelmi formális képzésnek, míg a legkisebb támogatottsága az önkéntes tartalékos kiképzésnek volt, de összességében mind a négy kezdeményezés támogatásra talált. A megkérdezettek közül az előbbi 617 fő, míg az utóbbit 513 fő tartotta fontosnak. Emellett a fiatalkori honvédelmi nevelést 576 fő, a honvédelmi gyakorlati ismereteket adó képzést pedig 572 fő támogatta. A szakpolitikai elképzelések és a társadalmi elvárások e tekintetben is találkoznak tehát.

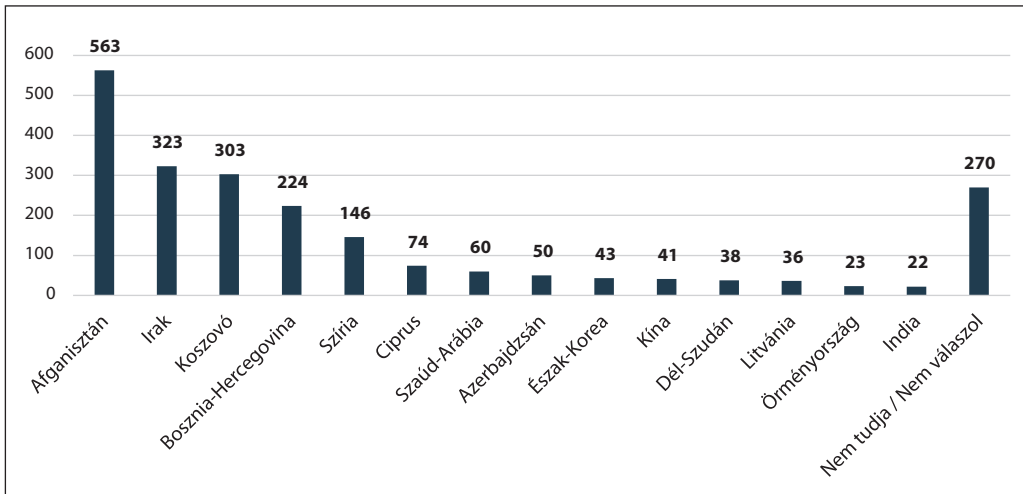
¹⁰ Az önkéntes tartalékos rendszert némileg leegyszerűsítő módon most ebbe a körbe soroltuk. Ennek oka, hogy az önkéntes tartalékosok tevékenysége „békeidőben” kizárólag a képességek fenntartására és fejlesztésére irányuló gyakorlatokra korlátozódik és a munkahelyükön – a civilekhez rendkívül hasonló módon – dolgoznak.



3. ábra: Szükségesnek tartja-e, hogy minden magyar állampolgár részesüljön az alábbiakban?

Forrás: a szerzők szerkesztése

A kiadásokkal kapcsolatos informáltságon túl megvizsgáltuk a magyar katonai tevékenység tartalmi elemeire vonatkozó informáltságot is. Ennek keretében arra kértük a kutatásban részt vevőket, hogy jelöljék meg azokat az országokat a felsoroltak közül, ahol ismereteik szerint katonai műveletekben vettek részt magyar katonák az elmúlt tíz év során. Az országok megoszlását mutatja be a 4. ábra. Jól érzékelhető, hogy a legtöbben az afganisztáni magyar szerepvállalásról értesültek, a missziót a válaszadók több mint fele ismerte (563). Elég sokan hallottak az iraki (323), a koszovói (303), illetve a bosznia-hercegovinai (224) jelenlétünkről is. Néhányan pedig a kisebb, a médiafelületeken az elmúlt időszakban kevesebb figyelmet kapott hazai katonai szerepvállalással (Ciprus, Litvánia) kapcsolatban is rendelkeztek információkkal. Ugyanakkor sokan nem válaszoltak a kérdésre (270), és számos téves információval is találkoztunk. Ezek közül mindenképpen érdemes kiemelni, hogy 146 válaszadó szerint magyar katonák műveletekben vettek részt Szíriában. A nem létező missziót tehát kétszer többen jelölték meg, mint az ENSZ magyar szerepvállalással megvalósuló leghosszabb békefenntartó misszióját, a ciprusit. Ezen felül tízes nagyságrendben voksoltak olyan országokra is a válaszadók (Észak-Korea, Szaúd-Arábia, India, Kína, Örményország, Dél-Szudán, Azerbajdzsán) ahol soha, vagy az utóbbi időben nem volt magyar szerepvállalás.



4. ábra: Az ismeretei alapján az alábbi országok közül melyekben vettek részt magyar katonák katonai műveletben az elmúlt 10 évben?

Forrás: a szerzők szerkesztése

Védelmi együttműködés és szövetségi rendszerek

Kutatásunk kitért a védelem területén kialakítandó együttműködések megítélésére is. A válaszadókat arra kértük, hogy oly módon rangsorolják, mely országokkal lenne célszerű Magyarországnak szoros katonai együttműködést kialakítani. Az 5.1. ábra azt illusztrálja, hogy hány válaszadó rangsorolta az egyes partnereket saját listáján az első, a második, illetve a harmadik helyre, valamint, hogy összesen hányszor említették az adott országot/országcsoportot az első három hely valamelyikén. Az 5.2. ábra pedig az egyes országokra érkezett értékítéletek megoszlását mutatja. Jól látható, hogy az összes említés alapján Németországot (404), a visegrádi négyeket (395), valamint az Egyesült Államokat (383) tekintik a válaszadók a legfontosabb országoknak az együttműködés szempontjából. E tekintetben azt is érdemes megemlítenünk, hogy bár mindhárom ország számos jelölést kapott, ezáltal pedig a velük való együttműködést egyaránt fontosnak ítélték meg, Oroszországot (296) megelőzte Nagy-Britanniát (274) és Franciaországot (249), ami mindenképpen figyelemre méltó. Az összes említés alapján Kína némileg elmaradt a fent megnevezett országoktól (150).

Ami a rangsorolást illeti, a legtöbb válaszadó a legfontosabb partnernek egyértelműen a visegrádi országokat és az Egyesült Államokat tekintette. Őket követte Németország, amelyet elsődlegesen nem a legfontosabb partnernek gondolnak, de az értékekből jól látszik, hogy az országnak mindenképpen helye van a számottevő szövetségesek között. A tekintetben hasonló a helyzet Franciaországgal és Nagy-Britanniával is, hogy bár nem elsődleges szövetségesnek tekintik őket a válaszadók, az első néhány együttműködő partner között megkérdőjelezhetetlen a szerepük. Az Oroszországgal és Kínával való együttműködést nagyjából kiegyensúlyozott mértékben sorolták az első három hely

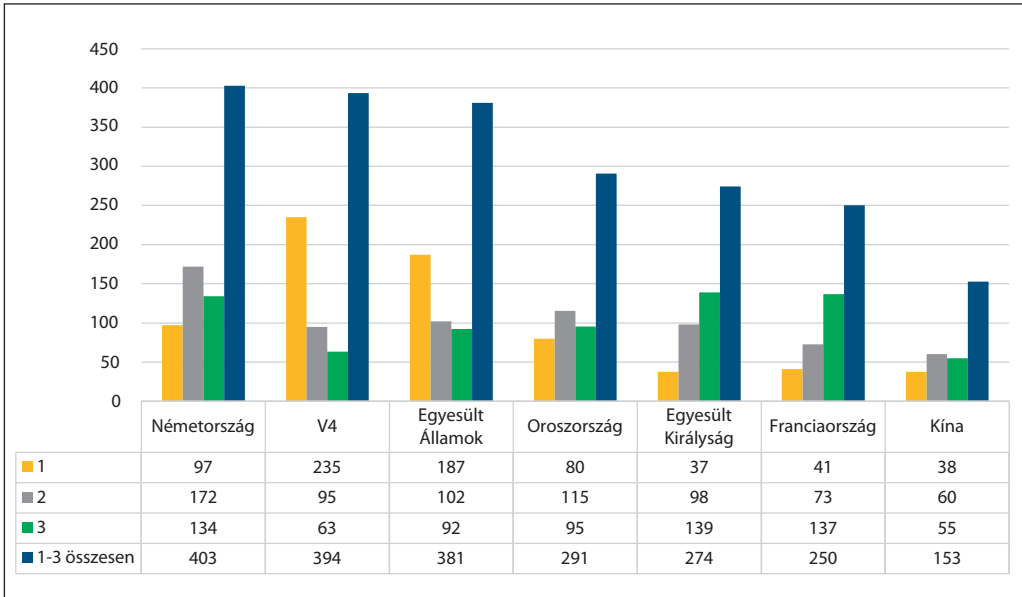
valamelyikére, de – mint azt az összesített adatokból láhattuk – Oroszországot mintegy kétszer annyian tartották fontosnak a kooperáció szempontjából. Arra is érdemes azonban felhívni a figyelmet, hogy a legkevésbé támogatott partner is ez a két ország volt (sokan tették őket a rangsor végére is), így a megítélésük tekintetében egyfajta társadalmi polarizáltság érezhető.

A szövetségi preferenciákat aggregált mutató keretében is vizsgáltuk. Az egyes országokhoz rendelt egyedi, általunk választott súlyokat a válaszadó által adott helyezések reciprokával megszorozva, ezeket az értékeket összeadva minden válaszadóra jellemző egyedi numerikus, „orientációs” értéket kaptunk. Így az országokra vonatkozó ordinális rangsort a megkérdézettekre jellemző intervallumskálává alakítottuk. E skála értékeit három értékre egyszerűsítettük: „keleti”, amennyiben Kínát és/vagy Oroszországot relatíve előre sorolta, „atlantista”, amennyiben az Egyesült Államokat és/vagy Nagy-Britanniát tüntette fel elöl és „európeér”, ha a V4-ek, Németország vagy Franciaország előkelőbb helyezést kapott a preferencialistán. Szükséges hangsúlyozni, hogy az ilyen mutatók önmagukban önkényesek és félrevezetőek lehetnek. Semmiképp sem értelmezhetőek úgy, hogy az általunk oda sorolt válaszadók minden körülmények között keleti, „atlantista” vagy „európeér” orientációt követnek. Viszont az ilyen mérések kiválóan alkalmasak ugyanolyan metodológiájú korábbi felvételekkel való összevetésre, időbeli elmozdulások mérésére. Mi is a 2019-es mintához képest tettünk észrevételeket.

Előljáróban fontos megjegyezni, hogy 2021-ben nagyon sokan nem válaszoltak erre a kérdésre. Míg 2019-ben 135-en tagadták meg a választ, addig 2021-ben már 287-en. A kevesebb válaszadó miatt kiváltképp figyelemre méltó, hogy a „keleti” orientáció 2021-ben abszolút értékben is tudta növelni a támogatottságát (a mi önkényes elhatárolásunk szerint 132-ről 146-ra), ami a Kínával és/vagy Oroszországgal folytatandó katonai együttműködés növekvő népszerűségéről árulkodik. A válaszadók arányával megegyezően csökkent az „atlantista” orientáció támogatottsága, miközben a legnagyobb csökkenés az általunk „európeér”-ként jelzett értéktartományban következett be.

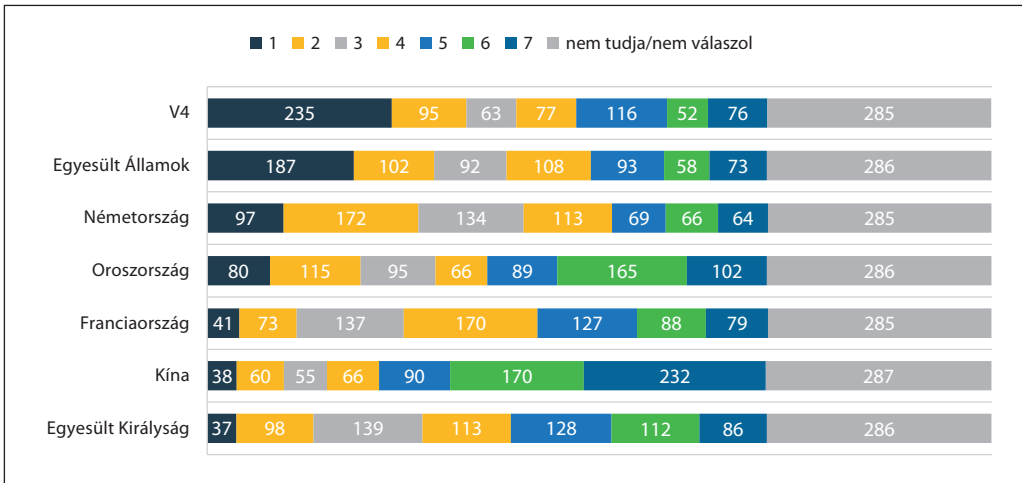
Kutatásunkban egyaránt vizsgáltuk a szövetségeseinkkel kapcsolatban fennálló társadalmi bizalom kérdését. A Magyarországgal szövetséges országok közül leginkább Németország élvezi a magyar társadalom bizalmát a kollektív védelmi garanciák terén. Amikor ugyanis arról kérdeztük a válaszadókat, hogy véleményük szerint egy-egy adott ország katonai segítséget nyújtana-e Magyarországnak, ha hazánk területét külső fegyveres támadás érné, mint azt a 6. ábra is mutatja, csak Németország esetében vélekedett úgy a többség, hogy sor kerülne segítségnyújtásra. Ezzel szemben az Egyesült Államok, Franciaország, Törökország és Románia esetében a válaszadók többsége inkább úgy vélekedett, hogy ezek az országok nem segítenének Magyarországnak. Az általános bizalmatlanság a szövetségeseik irányába nem csak magyar sajátosság, az elmúlt évek során ugyanis több olyan közvélemény-kutatás is született, amely az európai társadalmak kollektív védelemmel kapcsolatos bizalmatlanságára mutatott rá.¹¹

¹¹ Lásd például: Fagan, Moira – Poushter, Jacob: *NATO Seen Favorably Across Member States*. [online], Pew Research Center, 2020. 02. 09. Forrás: pewresearch.org [2022. 02. 07.].



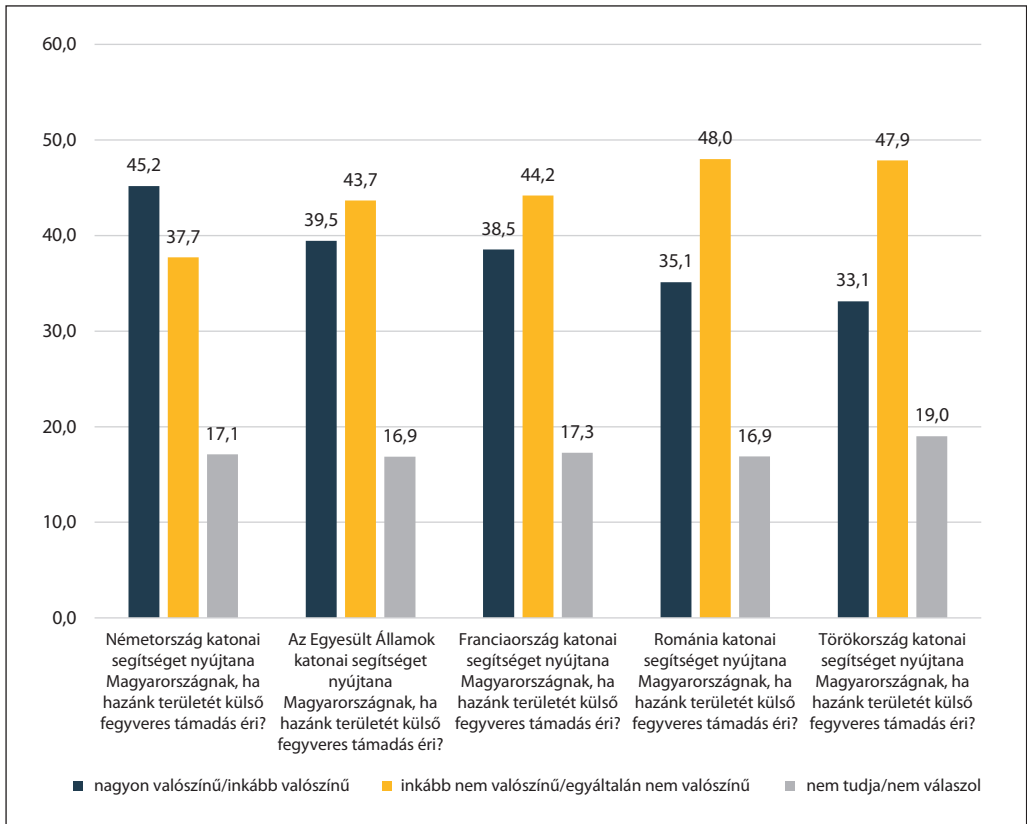
5.1. ábra: Kérem, rangsorolja, mely országokkal lenne célszerű Magyarországnak szoros katonai együttműködést kialakítani? Első helyre azt az országot/országcsoportot tegye, amellyel a legfontosabb, az utolsó helyre pedig azt, amellyel a legkevésbé fontos együttműködni! (Első három helyezés)

Forrás: a szerzők szerkesztése



5.2. ábra: Kérem, rangsorolja, mely országokkal lenne célszerű Magyarországnak szoros katonai együttműködést kialakítani? Első helyre azt az országot/országcsoportot tegye, amellyel a legfontosabb, az utolsó helyre pedig azt, amellyel a legkevésbé fontos együttműködni! (Teljes rangsor)

Forrás: a szerzők szerkesztése

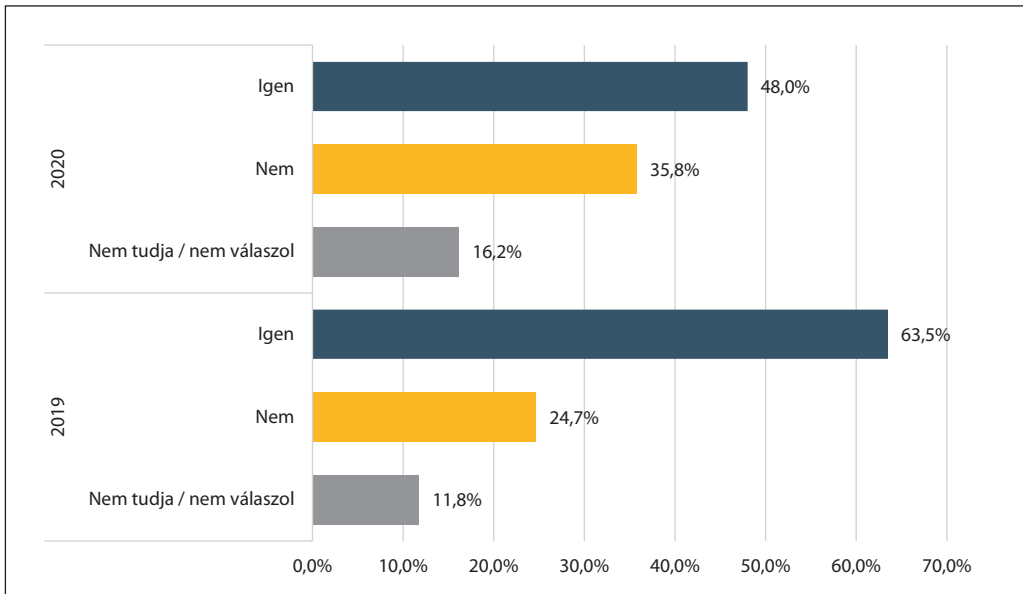


6. ábra: Mennyire tartja valószínűnek, hogy az adott ország segítséget nyújtana Magyarországnak, ha hazánk területét külső fegyveres támadás érné?

(Megjegyzés: Az adatfelvétel során a válaszadók az alábbi kategóriák közül választhattak: nagyon valószínű, inkább valószínű, inkább nem valószínű, egyáltalán nem valószínű. Az adatok áttekinthetősége érdekében az adatokat csoportosítottuk.)

Forrás: a szerzők szerkesztése

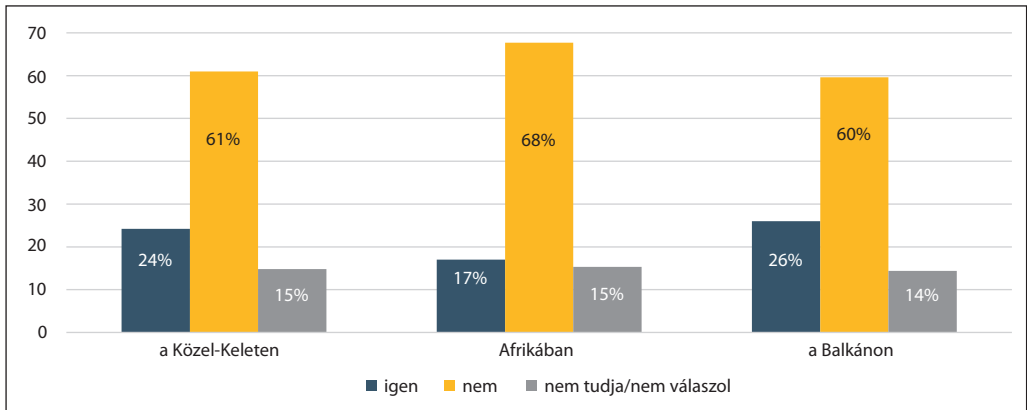
Fontos látni ugyanakkor azt is, hogy a 2019-es felmérésünkhöz képest egyaránt jelentősen csökkent azon magyarok aránya, akik úgy vélekedtek, hogy Magyarországnak, illetve a Magyar Honvédségnek a NATO- és EU-szövetségeseink megsegítésére kellene indulnia, ha valamely országot külső támadás érné. Bár a társadalomban továbbra is többen vannak azok (48%), akik egyetértenek azzal, hogy Magyarországnak eleget kellene tennie szövetségi kötelezettségeinek egy ilyen helyzetben, mint akik elutasítanák a segítségnyújtást (36%), a változás így is jelentős. 2019-ben ugyanis még mintegy 64% támogatta a katonai segítségnyújtást és mindössze 25% ellenezte azt, ami mindenképpen negatív elmozdulást jelent az elmúlt két év alatt. Ezeket az adatokat szemlélteti a 7. ábra.



7. ábra: Véleménye szerint Magyarországnak/a Magyar Honvédségnek az adott állam megsegítésére kellene-e indulnia, ha valamely szövetséges NATO- vagy EU-tagállamot külső támadás érne?

Forrás: a szerzők szerkesztése

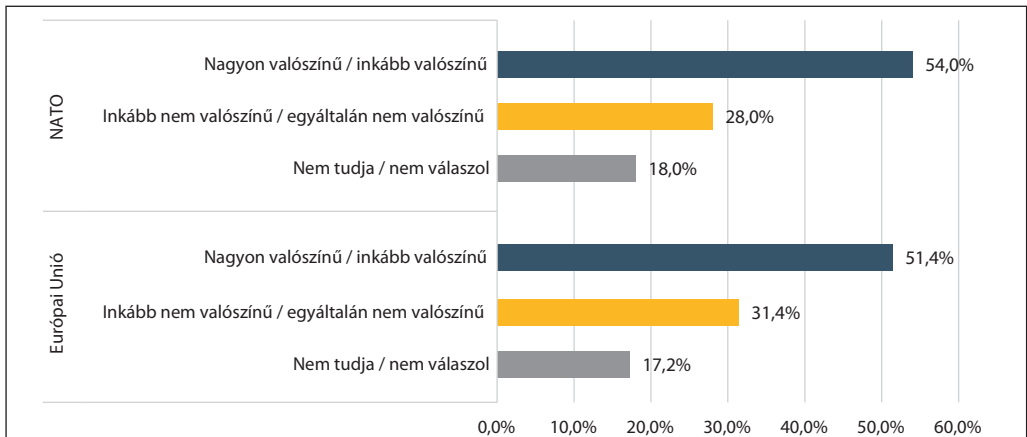
A katonai erő alkalmazásával kapcsolatos társadalmi kételkedés mutatkozik meg a lakosság hozzáállásán a Magyar Honvédség nemzetközi műveleteihez is. A válaszadók többsége ugyanis egyértelműen ellenzi, hogy a Magyar Honvédség a szövetségeseivel együtt válságkezelő, stabilizációs katonai műveletekben vegyen részt a következő évek során. Ráadásul az adott műveletek földrajzi keretei sem igazán befolyásolják az attitűdöket, és csaknem ugyanannyian ellenzik az afrikai műveleteket (67,7%), mint a közel-keleti (61%) vagy a balkáni katonai szerepvállalást (59,6%). Még a legnagyobb támogatottságú balkáni válságkezelést is mindössze a válaszadók körülbelül 26%-a támogatná. Mindez azért is érdekes, hiszen az elmúlt években a hazai politikai közbeszédben is visszatérő elem lett, hogy az egyes válságokat és az azokkal kapcsolatosan kialakuló problémákat (például a menekültek és migránsok tekintetében) helyben kell kezelni. A 8. ábrán illusztrált adataink alapján azonban azt mondhatjuk, hogy az alkalmazott kommunikációtól függetlenül a társadalom nem támogatja az ilyen jellegű szerepvállalást. Ugyanakkor hangsúlyoznunk szükséges, hogy az eredményeket érdemes kellő óvatossággal kezelni, hiszen mint azt a korábbiakban láthattuk, a társadalom jelentős része nem kellően informált a Magyar Honvédség műveleti szerepvállalásáról. Az MH műveleti alkalmazását elutasítók magas aránya azonban érzékelteti, hogy bármely nagyobb katonai szerepvállalásnak komoly politikai kockázata lehet a közvélemény elutasító attitűdje miatt.



8. ábra: Támogatná-e, hogy Magyarország /a Magyar Honvédség a szövetségeseivel együtt válságkezelő, stabilizációs katonai műveletben vegyen részt a következő három évben az adott térségekben?

Forrás: a szerzők szerkesztése

A magyarok többsége (51 és 54%) úgy gondolja, hogy Magyarország 2030-ban is tagja lesz az Európai Uniónak és a NATO-nak. A két szervezet jövőjének megítélése ugyanakkor korántsem egységes, hiszen a válaszadók körülbelül harmada úgy vélekedett, hogy hazánk 2030-ban már nem lesz tagja e szervezeteknek. Mindez annál is inkább érdekes, mert az elmúlt évek különböző közvélemény-kutatásai rendre azt mutatták, hogy a magyarok alapvetően elégedettek az ország szövetségi rendszerével.¹² A 9. ábra adatai alapján ugyanakkor úgy tűnik, hogy a társadalom egy jelentős része inkább pesszimistán látja a magyar tagság jövőjét.



9. ábra: Mennyire tartja valószínűnek, hogy Magyarország 2030-ban még mindig az Európai Unió és a NATO tagja lesz?

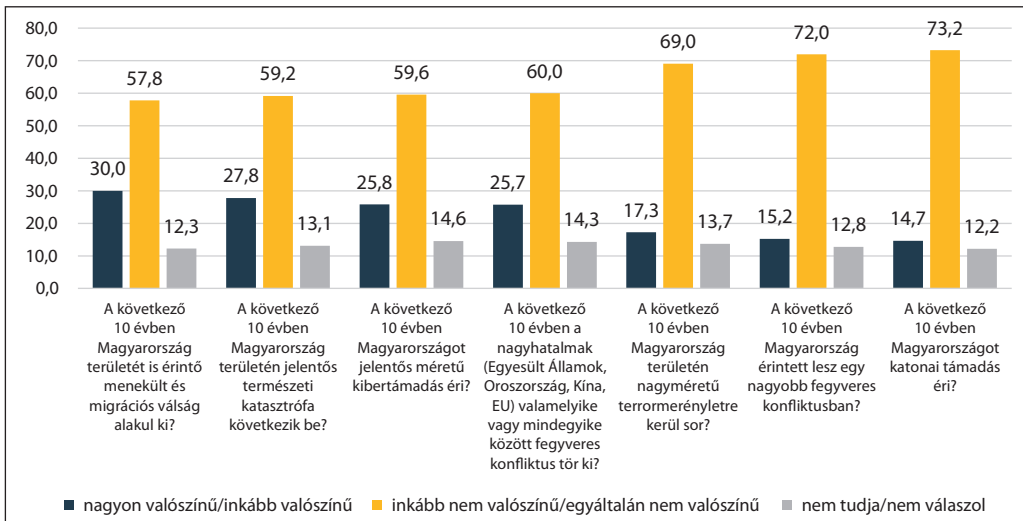
Forrás: a szerzők szerkesztése

¹² Európai Parlament: *Eurobarométer gyorsfelmérés*. [online], 2021. Forrás: europa.eu, [2022. 02. 07.]; Nézőpont Intézet: *Újabb közös pont. Minden visegrádi ország ragaszkodik a NATO-hoz*. [online], 2019. 04. 03. Forrás: nezopont.hu [2022. 02. 07.].

Szcenáriók és félelmek

Néhány, a közvéleményt érdemben foglalkoztató esemény megítélését is vizsgáltuk a kutatásunkban. Arra kértük a válaszadókat, hogy ítéljék meg a 10. ábrán felsorolt események bekövetkezésének valószínűségét. Általánosságban elmondható, hogy a magyarok többsége nem tartja valószínűnek, hogy az ország közvetlenül érintett lenne a következő évtizedben egy-egy nagy, biztonságpolitikai válsághelyzetben. Így például 73,2 és 72% azok aránya, akik szerint nem valószínű, hogy Magyarország területét közvetlen katonai támadás éri vagy hogy Magyarország érintett lesz egy nagyobb fegyveres konfliktusban, míg velük szemben körülbelül 14,7 és 15,2% tartja valószínűnek ezek bekövetkeztét. A válaszadók 59,6%-a szerint nem valószínű, hogy a következő tíz évben Magyarországot jelentős kibertámadás éri, és 60% nem tartja valószínűnek, hogy a nagyhatalmak valamilye között fegyveres konfliktus tör ki. Itt már ugyanakkor a válaszadók negyede valószínűnek tartja ezeket (25,8 és 25,7%).

Némiképp talán meglepőbb, hogy a konvencionális katonai fenyegetések mellett a nem konvencionális jellegű válságok bekövetkeztét sem tartja valószínűnek a többség. Így például 69% szerint nem valószínű, hogy Magyarország területén nagy méretű terrormerényletre kerülne sor, míg 59,2 és 57,8% azoknak az aránya, akik nem tartják valószínűnek, hogy Magyarország területén jelentős természeti katasztrófa vagy menekült- és migrációs válság következik be. Velük szemben 27,8 és 30% vélekedett úgy, hogy ezek bekövetkezete inkább valószínű a következő évtizedben.



10. ábra: A következő 10 évben mennyire tartja valószínűnek Magyarországon az alábbi események bekövetkezését?

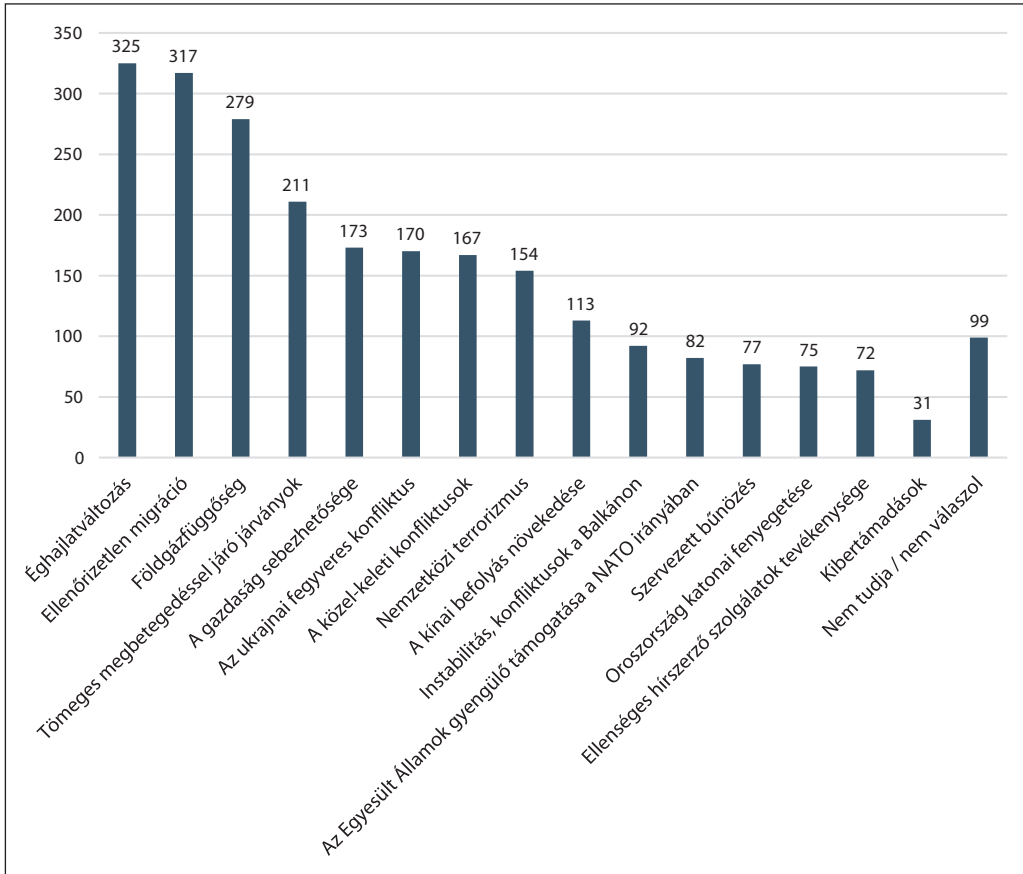
(Megjegyzés: Az adatfelvétel során a válaszadók az alábbi kategóriák közül választhattak: nagyon valószínű, inkább valószínű, inkább nem valószínű, egyáltalán nem valószínű. Az adatok áttekinthetősége érdekében az adatokat csoportosítottuk.)

Forrás: a szerzők szerkesztése

Mindez összességében inkább azt mutatja számunkra, hogy a magyarok többsége nem érzeli közvetlen fenyegetést és inkább optimistán tekint az ország biztonság- és védelempolitikai helyzetére. Napjaink romló biztonságpolitikai környezete, amelynek lenyomata egyre inkább megjelenik az ország szakpolitikai elitjének percepciójában és a stratégiai dokumentumokban, nem feltétlenül jelenik meg tehát a társadalmi percepciókban. Ez utóbbi pedig komoly akadályt jelenthet minden, biztonságpolitikával kapcsolatos politikai döntés legitimálásában a hazai közvélemény felé.

A 11. ábra a lakosság által észlelt legfontosabb fenyegetéseket mutatja. Az első öt percepcionált fenyegetés között nincs artikulált vagy a nemzetközi politikából közvetlenül érkező fenyegetés. A magyar lakosság döntő része transzcendensebb, nem katonai, hagyományos politikai eszközökkel csak közvetetten csökkenthető kockázatoktól tart. Több mint 300 ember jelölte meg az éghajlatváltozást és az ellenőrizetlen migrációt mint fő veszélyforrást. Még mindig magas, 200-nál több megkérdezett jelölte meg földgázfüggőséget és a járványokat, ötödik helyen pedig a gazdasági sebezhetőség végzett. 150-nél több válaszadó tart a közel-keleti vagy az ukrajnai konfliktusoktól. Jelentősen többen félnek a kínai befolyás növekedésétől, mint az orosz katonai fenyegetéstől. Kifejezetten alacsony (a megkérdezettek kevesebb mint 10%-a jelölte meg) a balkáni instabilitástól, az Egyesült Államoknak a NATO felé gyengülő támogatásától, az orosz katonai fenyegetéstől, a kémkedéstől, a szervezett bűnözéstől vagy a kiberbűnözéstől való félelem.

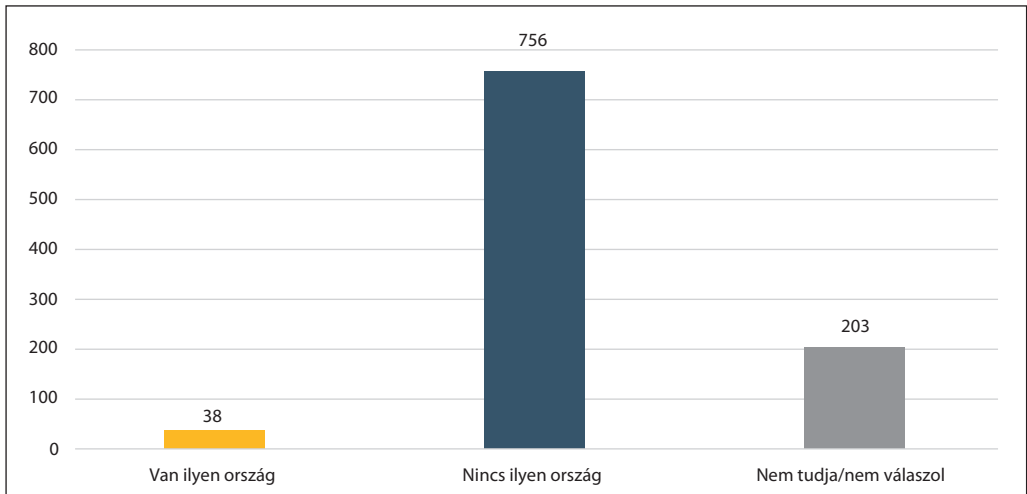
Ugyanakkor jól elkülönülnek az egyes fenyegetéspercepciók képviselői. Meghatározó csoportképző választóvonal a transzcendensebb/politikai percepciók közti választás. A közel-keleti vagy az ukrajnai konfliktustól, a gyengülő USA NATO-támogatástól, illetve még részben az ellenséges hírszerzéstől való félelem markánsan együtt járnak, míg az éghajlatváltozástól rettegők is nagyobb valószínűséggel választják a földgázfüggőséget vagy a járványokat, és fordítva. Egyetlen kivétel a földgázfüggőség és a gyengülő USA-támogatás közötti kapcsolat, az előbbi képviselői a legnagyobb valószínűséggel jelölték be az utóbbit is. Nagyon erős a kínai befolyástól és az orosz katonai fenyegetéstől való félelmek közti kapcsolat, előbbi a szervezett bűnözéssel és a gazdasági sebezhetőséggel, utóbbi az ukrajnai és a balkáni konfliktusokkal mutat még erős konvergenciát. Szintén átfednek a percepciók a nemzetközi terrorizmus – szervezett bűnözés – kibertámadások háromszögben.



11. ábra: Véleménye szerint mely tényező van jelenleg a legnagyobb negatív hatással Magyarországnak biztonságára?

Forrás: a szerzők szerkesztése

A magyar lakosság elsősorú többsége nem érzékel külső katonai fenyegetést. A 12. ábrán láthatjuk, hogy közel hússzor annyian vannak, akik szerint nincs ilyen fenyegetettség, mint akik szerint van (756 versus 38). Ennek megfelelően e csoportok véleményeloszlása nem vizsgálható megbízhatóan, a kérdésre adott szélsőséges válaszok miatt.

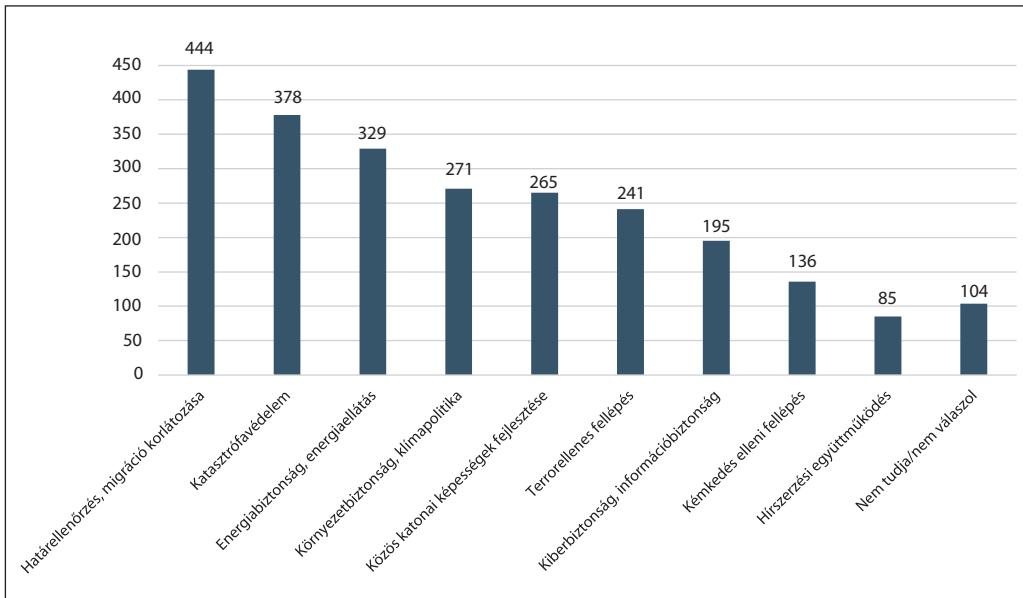


12. ábra: Véleménye szerint van-e olyan ország, amely napjainkban közvetlen katonai fenyegetést jelent Magyarország számára?

Forrás: a szerzők szerkesztése

Nemzeti és nemzetközi katonai képességek

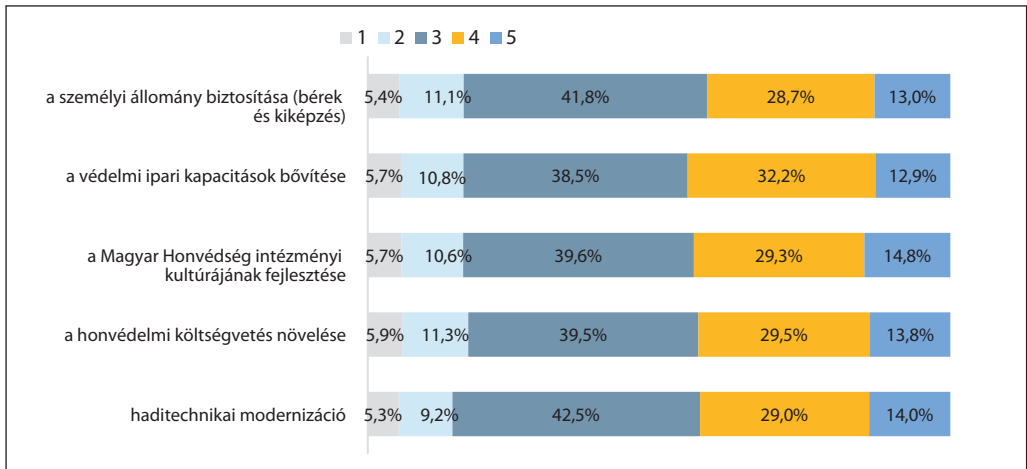
A visegrádi együttműködés kapcsán megfogalmazott, a 13. ábrán látható állampolgári igények az általános fenyegetettségpercepciók jó leképeződései. A válaszolni tudók közel fele jelölte meg a határvédelmet, migráció korlátozását (444), míg a katasztrófavédelem és az energiabiztonság is 300 feletti támogatót tudnak maguk mögött. Akárcsak az általános preferenciák esetében, itt is viszonylag kevesen választották a kiberbiztonságot, a kémkedés elleni fellépést vagy a hírszerzési együttműködést. Ugyanakkor az egyes célok közötti konvergencia – még ha sokkal gyengébb formában is, mint az általános fenyegetéspercepció esetében – itt is megfigyelhető. Az energiabiztonság–környezetbiztonság, illetve a kémkedés elleni fellépés – hírszerzési együttműködés szinte természetes pároknak számítanak. A közös katonai képességek fejlesztése viszonylag semleges célnak számít, érdekesség, hogy pont a katasztrófavédelemben számítanak a hadseregre a legkevésbé a válaszadók. Összességében a V4-együttműködés kapcsán nem bontakozik ki meghatározó állampolgári elvárás, a felsorolt célok közötti különbségek szinte teljes egészében magyarázhatók az általános preferenciákkal.



13. ábra: Ön szerint a biztonság mely területein szükséges a visegrádi négyeknek együttműködni az alábbiak közül?

Forrás: a szerzők szerkesztése

Ami a 14. ábrán látható nemzeti katonai képességeket illeti, általánosságban elmondható, hogy a válaszadók inkább elégedettek a Zrínyi Honvédelmi és Haderőfejlesztési program különböző aspektusaival. A megkérdezetteknek kevesebb mint 20%-a adott 1-es vagy 2-es értékelést a program egyes elemeire, míg 40% körül alakul azok aránya, akik közepes mértékben tartják eredményesnek a programot. További 43-45% értékelte a programot közepesnél eredményesebbnek (4-es és 5-ös értékelések). Az adatokból jól látszik az is, hogy a haderőfejlesztés különböző aspektusainak társadalmi megítélése között nincsenek látványos eltérések, a társadalmi attitűdök nagyságrendileg azonosak a személyi állomány, a védelmi ipari kapacitások bővítése, a Magyar Honvédség intézményi kultúrájának fejlesztése, a honvédelmi költségvetés növelése és a haditechnikai modernizáció kapcsán is. Mivel a program egyes aspektusaival kapcsolatos válaszok eloszlása közel azonos, így feltételezhetjük, hogy a lakosságnak nincs kifinomult véleménye a program különböző elemeiről.

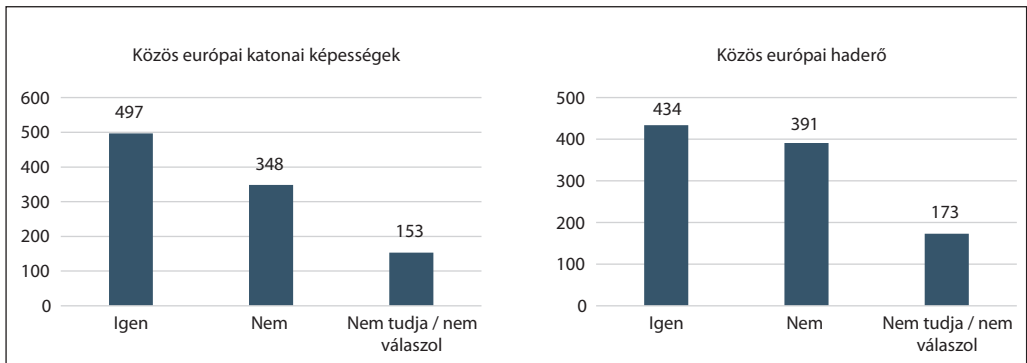


14. ábra: Ismeretei alapján mennyire tekinti eredményesnek a Zrínyi Honvédelmi és Haderőfejlesztési Programot az alábbi területeken?

(Megjegyzés: 1-egyáltalán nem; 5-teljesen)

Forrás: a szerzők szerkesztése

A 15. és 16. ábrán megfigyelhetjük, hogy a megkérdezettek közel fele támogatta a közös európai katonai képességek megerősítését (497 fő), míg bő harmada ellenezte azt (348 fő). Csak mérsékelten csökkent a támogatás, ha ehhez kormányzati döntési jogköröket kellené átadnia Magyarországnak (434 igen 391 nem ellenében).



15. ábra: Véleménye szerint szükség van-e a közös európai katonai képességek megerősítésére, annak érdekében, hogy ha kell, az európai államok az Egyesült Államok támogatása nélkül is cselekedni tudjanak?

Forrás: a szerzők szerkesztése

16. ábra: Szükség van-e közös európai haderő létrehozására, ha ehhez kormányzati döntési jogokat adna át Magyarország az Európai Uniónak?

Forrás: a szerzők szerkesztése

Evidens és nem meglepő, hogy az európai haderőt támogatók jobban bíznak abban, hogy Magyarország az Európai Unió tagja marad 2030-ban is. Ugyanezen halmaz több katonai jellegű oktatást kíván az iskolákban és magasabb szintű kiképzést tart kívánatosnak a lakosság egészében. Szintén jellemző, hogy akiknek geopolitikai jellegű fenyegetettségérzetük van, azok inkább támogatók (például a közel-keleti válságoktól való félelem korrelál az európai haderő igenlésével), miközben a globális kockázatoktól tartók kevésbé egységesek – az éghajlatváltozástól tartók nagy része nem válaszolt erre a kérdésre. Ugyanakkor a kérdés kapcsán jelentkező korrelációk arra is utalnak, hogy a támogatók és ellenzők köre sem egységes, több különböző megfontolásból adhatnak ugyanolyan szavazatot a magyar állampolgárok. Nem mutatkozik szignifikáns korreláció az orientáció és az európai haderő támogatása között: utóbbiak nem bíznak jobban például a francia vagy német katonai támogatásban, mint az amerikaiban. A jövőre vonatkozó szkepszis szintén beszűremkedik az európai haderőt ellenző csoportba: ebben a halmazban kevésbé bíznak a 2030-as magyar NATO-tagságban és valamilyen szintű külső segítségben háború esetén.

Felhasznált irodalom

- Csiki Varga Tamás (2019): *A magyar védelmi kiadások trendjei*. *Nemzet és Biztonság*, 12(1), 76–86. Online: <https://doi.org/10.32576/nb.2019.1.7>
- Etl Alex: *The Perception of Security in Hungary*. [online], ISDS Analyses 2020/3. Forrás: svkk.uni-nke.hu [2022. 02. 07.]
- Etl Alex – Tálás Péter: *The Transformation of Hungarian Security Perception between 1999 and 2019*. [online], ISDS Analyses 2020/4. Forrás: svkk.uni-nke.hu [2022. 02. 07.]
- Európai Parlament: *Eurobarométer gyorsfelmérés*. [online], 2021. Forrás: europarl.europa.eu, [2022. 02. 07.]
- Honvédelmi Minisztérium: *2020. évi költségvetési fejezet*. [online], 2019. 06. 11. Forrás: parlament.hu [2022. 02. 02.]
- Nézőpont Intézet: *Újabb közös pont. Minden visegrádi ország ragaszkodik a NATO-hoz*. [online], 2019. 04. 03. Forrás: nezopont.hu [2022. 02. 07.]
- Pew Research Center: *NATO Seen Favorably Across Member States*. [online], 2020. 02. 09. Forrás: pewresearch.org [2022. 02. 07.]
- SIPRI: *SIPRI Military Expenditure Database*. [online], é. n. Forrás: sipri.org [2022. 02. 02.]

Jogi forrás

1393/2021. (VI. 24.) Korm. határozata Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájáról

Deák András György¹

Gazdasági nyomásgyakorlás a nemzetközi politikában – Néhány gyakorlatias szempont a gazdasági szankciók értékeléséhez²

A gazdasági szankciók a diplomácia és a katonai műveletek mellett az államok egymás közti interakcióinak harmadik meghatározó területe. Az alábbi írás célja e terület legfőbb elemzési szempontjainak és hatásmechanizmusainak bemutatása. Szélesebb nemzetközi irodalomra és esetekre támaszkodva tárgyalja a gazdasági hadviselés fajtáit, értelmezi az aszimmetriát és az interdependenciát ezekben a szegmensekben, mutatja be a belső döntéshozatal és a szankciós kimenetek közötti összefüggéseket, ismerteti a nagyobb hatalmak szankciós politikáinak meghatározó ismertetőjegyeit, és végezetül bemutatja azokat a szempontokat is, amelyek mentén egy-egy intézkedés sikere vagy kudarca mérhető.

Kulcsszavak: gazdasági szankciók, szankciós háború, interdependencia, nemzetközi együttműködés, világgazdaságtan

Economic Statecraft in International Politics – Some Practical Considerations for Assessing Economic Sanctions

Economic sanctions constitute a major area of interaction between states, alongside diplomacy and military operations. The aim of the following paper is to present the main analytical perspectives and mechanisms of action in this field. Drawing on international literature and cases studies, it discusses the different types of economic warfare, interprets asymmetry and interdependence in these segments, and presents the links between internal decision-making and sanctioning outcomes, the key features of the major powers' sanctions policies and, finally, the criteria for measuring the success or failure of an institution.

Keywords: economic sanctions, sanction war, interdependence, international cooperation, world economic studies

¹ Deák András György a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Stratégiai Védelmi Kutatóintézetének tudományos főmunkatársa. E-mail: deak.andras.gyorgy@uni-nke.hu

² A tanulmány a TKP2021-NVA-16 azonosítószámú NKE HHK „Alkalmazott katonai műszaki-, had-, és társadalomtudományi kutatások a nemzetvédelem, nemzetbiztonság területén a Hadtudományi és Honvédtisztképző Karon” című pályázat keretében készült.

Bevezetés: a gazdasági szankció mint a „politika folytatása más eszközökkel”

A gazdasági szankciók töltik ki az államok közötti konfliktusoknak a diplomácia és a katonai cselekmények közt lévő, viszonylag széles terét. Bizonyos előfeltételek esetében egy kormányzat a gazdasági szankciók mellett dönthet, amennyiben a háborút túlzottnak vagy elképzelhetetlennek, viszont a diplomáciai nyomást már elégtelennek tartja. A gazdasági szankciók kellően teátrálisak és látványosak, a valós cselekvés érzetét kelthetik, miközben alternatívái a gyakran minden szempontból költséges katonai megoldásoknak.³

Ugyanakkor a gazdasági nyomásgyakorlás során a konfliktus átlépi a külügyminisztériumok küszöbét. A szankció kivitelezése több szereplő érdekeinek az összehangolását, a végrehajtás során való együttműködését feltételezi. Kormányoknak, parlamenteknek, gazdasági érdekcsoportoknak tevőlegesen is részt kell venniük annak kivitelezésében, miközben az érintettek köre nagyban függ a célország reakcióitól vagy a szankciók nem szándékolt hatásaitól. Mindez a gazdasági nyomásgyakorlást a hagyományos diplomáciánál sokkal összetettebb és nehezebben áttekinthetőbb folyamatá teszi.

Mindezek alapján jogosan merül fel a kérdés, hogy milyen eszköztárral lehet egy-egy gazdasági szankciót teljeskörűen elemezni. A válasz már csak azért sem könnyű, mert a gazdasági szankciók spektruma igencsak széles. Ahogy a katonai fenyegetés skálája is a hadgyakorlatoktól a nukleáris háborúig terjed, úgy itt is a segélyek csökkentésétől a totális kereskedelmi és pénzügyi blokádig húzódik a lehetőségek köre. Nem ugyanolyan gyakran, nem ugyanazok és nem ugyanúgy választják ezeket a megoldásokat. Az egyetlen elem, amely összeköti ezeket az eseteket, az eszköz, jelen esetben a gazdasági megoldásoknak a diplomácia és a katonai erő mellett vagy helyett való alkalmazása.

Nem véletlenül az egyik hagyományos elemzési keret a közgazdasági. Viszonylag kiterjedt irodalma van a szankciók költség-haszon elemzéseinek, amikor a kezdeményező(k) által vállalt gazdasági áldozatot (költség) hasonlítják a célország(ok) számára okozott kárhoz (haszon). Az előbbi a szankció fenntarthatóságát javítja, amennyiben annak a költsége alacsony, vagy a kezdeményezők eltökéltségét mutatja, amennyiben magas költséget hajlandóak elviselni a politikai célkitűzésekért. A célországban okozott gazdasági kár pedig a szankció egyik legfontosabb komponense, a nyomásgyakorlás fő mechanizmusa. Így bár a költség-haszon szempontok vizsgálata elengedhetetlen, kérdéses, hogy azok technikai vagy érdemi elemei-e a szankciónak. A makrogazdasági megközelítés közvetlenebbül használható, amennyiben a szankciók célja a célország(ok) képességeinek minél nagyobb mérvű csökkentése. Így például a hidegháború során a nyugati államok által alkalmazott COCOM-lista jellemzően a szovjet blokk gazdasági és technológiai képességeinek korlátozását célozta, különösebb deklarált politikai követelés nélkül. Ugyanakkor a gazdasági szankciók jellemzően külpolitikai engedményeket akarnak kicsikarni, a célország ambícióit kívánják befolyásolni, így viszont eredményességük nem feltétlenül függ össze

³ Hufbauer, Gary Clyde et al. (2009): *Economic Sanctions Reconsidered*. Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics. 9.

lineárisan a célsország számára okozott költséggel.⁴ Valójában mivel kormányzatok által inspirált külpolitikai akciókról beszélünk, úgy a végleges költség, mint a haszon politikai és nem gazdasági jellegű.⁵ Sikereik és kudarcaik is eredeti, politikai céljaik mellett értelmezendők. Itt csak a politikai kontextusba helyezett gazdasági intézkedésekről beszélünk, nem a gazdaságról mint olyanról, ezért önmagában költség-haszon viszonyításokkal aligha értékelhetők a szankciók.⁶ Így a közgazdasági elemzések egymagukban aligha adnak választ arra, hogy 1990-ben Szaddám Husszein miért nem vonult vissza Kuvaitból egy, az ország GDP-jének majdnem felét felemészítő totális blokádnak mellett, viszont Nagy-Britannia miért hagyott fel az 1956-os szuezi beavatkozással az Egyesült Államok által hozott kisebb szankciók kilátásba helyezésékor.

A nemzetközi kapcsolatok elmélete és gyakorlata alkalmas egy-egy nemzetállam külpolitikájának a felmérésére, a kezdeményező és a célsország(ok) koalícióépítéseinek elemzésére, adott esetben az abból fakadó stratégiai következmények értékelésére. Kiváltképp fontos ez a megközelítés, hiszen a gazdasági szankciók többségében inkább diplomáciai, mint makrogazdasági cselekmények. Hufbauer és társainak számításai szerint a 2000-ben a világon érvényben lévő szankciók csak 27 milliárd dollár (a globális nemzeti össztermék 0,054%-a) kárt okoztak a célsországoknak.⁷ Mindazonáltal ez a diszciplína nagyon keveset mond az országokon belüli mechanizmusokról, arról, hogy egy-egy szankció során milyen alkufolyamatok zajlanak, milyen engedményeket tesznek a gazdasági vagy egyéb politikai érdekek mentén, illetve miként hatnak azok a célsországokban. Kiváltképp így van ez a kilencvenes évek közepe óta divatba jött úgynevezett „okos” vagy „célzott” szankciók esetében, amikor nem „frontálisan” ütköznek meg egy-egy célsorsszággal, hanem csak egyes személyeket, vállalatokat vagy szektorokat sújtanak az intézkedések. Ezek az önérdék irányította természetes vagy jogi személyek lennének hivatottak az állami politika befolyásolására. Éppen ezért a nemzetállamok egységesként való kezelése gyakran megengedhetetlen luxus, a gazdasági szankciók meghatározó karakterisztikái és hatásai az államokon belüli alkufolyamatok mentén alakulnak ki, illetve érvényesülnek.

A szankciók kapcsán a kül- és belpolitikai szempontok szerepéről folytatott tudományos vita meglehetősen parttalan. Leszámítva a „közösségi választások” elméletet, amelyben a nemzetállami döntés eleve a belső szereplők közötti alkufolyamatok eredménye, illetve azt az álláspontot, miszerint a szankciók meghozatala kizárólag belpolitikai szempontok mentén történik,⁸ így a külpolitikai hatékonyságuk teljesen indifferens, a két

⁴ Galtung, Johan (1967): *On the Effects of International Economic Sanctions – With Examples from the Case of Rhodesia*. *World Politics*, 19(3), 378–416; illetve Chan, Steve – Drury, A. Cooper (2000): *Sanctions as Economic Statecraft: An Overview*. In Chan, Steve – Drury, A. Cooper (szerk.): *Sanctions as Economic Statecraft – Theory and Practice*. New York: Palgrave. 7.

⁵ Ez az állítás a szakirodalomban vitatott, illetve árnyalt. Például Robert Eyler alapvetően makrogazdasági eszköztárral (is) vizsgálja a szankciókat, és szerinte a célsországban való költségteremtés is alapvetően siker. Eyler, Robert (2007): *Economic Sanctions – International Policy and Political Economy at Work*. New York: Palgrave Macmillan.

⁶ Tyimofejev, Ivan (2000c): *Vvegyenyije*. In Ivanov, I. Sz. – Kortunov, A. V. – Tyimofejev, I. N. (szerk.): *Polityika szankcij: celi, sztratyezii, instrumentii*. Moszkva: NP RSZMD. 9–29.

⁷ Hufbauer et al. 2009: 17.

⁸ Davidson, Jason – Shambaugh, George (2000): *Who's Afraid of Economic Incentives? The Efficacy-Externality Tradeoff*. In Chan, Steve – Drury, A. Cooper (szerk.): *Sanctions as Economic Statecraft – Theory and Practice*. New York: Palgrave. 45.

terület közötti összefüggésekről aligha mondható bármi érdemi. Ahogy Putnam is említi „a bel- és külpolitika összefüggéseire vonatkozó szakirodalom legjava vagy végeláthatatlan alkalmi listát mellékel a külpolitikára vonatkozó »belső hatásokról« vagy megelégszik azzal az általános kitételrel, hogy a hazai és nemzetközi ügyek valahogy »összefüggenek».”⁹ Mindazonáltal a hagyományos politológiai eszköztár legalább részleges alkalmazása, az érintett szubnacionális szereplők érderendszerének feltérképezése elengedhetetlen a gazdasági szankciók elemzésénél.

Ebben a tanulmányban csak egy rövid szempontrendszer kívánunk bemutatni, amelynek során „józan kérdéseket” teszünk fel az általában vett gazdasági szankciók kapcsán. Eme szempontok értelemszerűen nem teljes körűek, de kellőképpen érzékeltetik a terület összetettségét. A szempontok kapcsán igyekszünk konkrét példákat is bemutatni, legfőképpen, de nem kizárólag az „orosz szankciós kosárból” szemezgetve.

A gazdasági szankció definíciója, fajtái

A gazdasági szankció sommás definíciója szerint a „gazdasági erőforrások tényleges vagy kilátásba helyezett visszatartása az érintett alany politikai magatartásának megváltoztatása érdekében”.¹⁰ Nagyon hasonló, de ennél konkrétabb a Hufbauer és társai által adott meghatározás, amely szerint a gazdasági szankció „a meglévő kereskedelem vagy pénzügyi kapcsolatok szándékos, kormányzat által kezdeményezett korlátozása, vagy azzal való fenyegetés”¹¹ külpolitikai célok elérése érdekében. Mint ahogy lenni szokott, a definíciók kapcsán nagyobb a szakirodalom egyetértése, mint azok valós tartalmát illetően.

Jelen esetben fontos a gazdasági szankciók megkülönböztetése a „kereskedelmi és vámháborúk”-tól (*trade war*). Ez utóbbiak olyan konfliktusok, amelyekben a kölcsönös kereskedelem vagy gazdasági kapcsolatok korlátozása révén igyekeznek a felek gazdasági előnyöket szerezni.¹² Így ugyan korlátozzák a fennálló gazdasági kapcsolatokat, de azt nem a kormányzatok, hanem üzleti vagy ahhoz köthető szereplők (például szakszervezetek) kezdeményezésére teszik. A cél és a motiváció is gazdasági, nem politikai. Még ha a vámháborúk államok között zajlanak is, ezek szigorúan racionális játszmák akár nemzetgazdasági, akár partikuláris alapon, ahol a költség-haszon viszonyok mérhetőbbek, és azok eredményei meghatározóbbak. Ilyen volt az amerikai–japán kereskedelmi háború a nyolcvanas években, amelynek kiváltó oka a kétoldalú kereskedelemben kialakult amerikai deficit volt. Esetenként a vámháborúk is „politizálódhatnak”, de ettől még lényegük nem változik. Így például a Donald Trump fémjelezte amerikai kormányzat kereskedelempolitikai követeléseai Mexikóval vagy Kanadával szemben népszerűek voltak és egybecsengtek több politikai erő (például az amerikai baloldal) igényeivel. Ugyanakkor Kanada esetében teljesen hiányzott a politikai követelés, míg Mexikó esetében a migrációs

⁹ Idézi Fisk, Daniel W. (2000): *Economic Sanctions: The Cuba Embargo Revisited*. In Chan, Steve – Drury, A. Cooper (szerk.): *Sanctions as Economic Statecraft – Theory and Practice*. New York: Palgrave. 68.

¹⁰ Chan–Drury 2000: 2.

¹¹ Hufbauer et al. 2009: 3.

¹² Johnson, Harry G. (1953): *Optimum Tariffs and Retaliation*. *The Review of Economic Studies*, 21(2), 142–153.

kérdések elkülönültek maradtak. Ennek alapján a politikai kontextus ellenére sem nevezhetők gazdasági szankcióknak, sokkal inkább kereskedelmi konfliktusnak tekinthetők.

A „gazdasági befolyásolás” (*economic statecraft*) képezi a szankciók klasszikus esetét. Ennek szükséges feltétele a kapcsolat korlátozásának, magának a szankciónak a feltételellessége. A kezdeményező fél konkrét cselekmény miatt neheztel, annak megszüntetését akarja elérni, és a követelés teljesítése esetén a szankció visszavonását is hitelesen megígéri. Mindhárom formai követelmény (a szankciót kiváltó cselekmény, maga a szankció, illetve visszavonásának feltételei) meg kell hogy jelenjen a nyilvános színtéren. Klasszikus esete volt európai uniós – orosz viszonylatban az 1994 decemberében kezdődő csecsenföldi háborúra adott brüsszeli reakció, amelynek során felfüggesztették a két fél között a teljes partnerségi és együttműködési megállapodás életbe léptetését. Azt csak az 1996. augusztusi haszavjurti orosz–csecsen békemegállapodás után folytatták, mint ahogy azt a háború kitörésekor a ratifikáció feltételeként megszabták. Nem feltétel ugyanakkor az ok-okozati viszony: az EU álláspontjának csak jelentéktelen hatása volt a csecsen békekötésre, azt sokkal inkább az orosz elnökválasztási kampány és a háború belső népszerűtlensége váltotta ki. Ugyanakkor fontos szempont a hitelesség is. Orosz részről sokat emlegetett eset az 1974-es amerikai Jackson–Vanik törvénymódosítás esete, amely kereskedelmi szankciókat hozott a Szovjetunió ellen a zsidó kivándorlás gátolása miatt. Bár a Szovjetunió felbomlott, és a zsidó kivándorlás is szabadabbá vált a peresztrojka alatt, magát a törvényt többször módosították, és végül csak 2012-ben törölték el, akkor is azonnal felváltotta azt a néhány vonatkozásában hasonló úgynevezett Magnyickij-törvény.

Ez utóbbi eset ugyanakkor már sokkal inkább a „gazdasági hadviselésre” (*economic warfare*) jellemző. Ilyenkor a feltételelenség gyenge, jellemzően vagy egy adott kormányzat megbuktatása, vagy általános és nem konkrét ügyhöz kötődő külpolitikai kurzusváltás a cél. Előfordulhat, hogy a kezdeményező fél nem is a célország magatartását, inkább képességeit kívánja befolyásolni. A gazdasági hadviselés tipikus ismertetőjegyei a folyamatosan hozott újabb szankciós intézkedések, az ügyek és a célországgal szemben támasztott elvárások sokfélesége, a követelések esetenként irreális jellege és az esetek jelentős részében a hosszú, több évtizedes időtáv. Ez a magatartás sok vonatkozásban már közelebb áll a háború fogalmához, Edward Luttwak szavaival „a háború logikája üzleti nyelvezetben”.¹³ A gazdasági hadviselés főleg az amerikai külpolitikához kötődik, klasszikus esetei a Kubával 1958 után, Iránnal 1979 óta fennálló kapcsolatrendszer, illetve újabban az Egyesült Államok Oroszország ellen hozott szankciói. Ugyancsak szankciós határesetnek számítanak a „bűn és bűnhődés” típusú szankciók, a különféle retorziók és represszáliák, vagy a háborúkat megelőző, a felvonulási időszakban alkalmazott nyomásgyakorlás (1982 – Falkland-háború; 1990–91 – Irak). Jelen tanulmány mindezen eseteket, beleértve a gazdasági hadviselést is, a szankciós téma részeként kezeli.

Természetesen ezek az elhatárolások feltételesek, és az esetek többségében a szankciók típusai nehezen elkülöníthetők. A motivációk különbözőek egyes belpolitikai szereplők vonatkozásában. Így például az Egyesült Államok Irán ellen viselt szankciós politikája

¹³ Luttwak így definiálta a geoökonómia fogalmát 1990-ben, azóta ez sokat „puhult” a szakirodalomban. Luttwak, Edward N. (1990): From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce. *The National Interest*, 6(20), 17–23.

kapcsán ma sincs belpolitikai egyetértés. A végrehajtó hatalom és a törvényhozás is megosztott abban a kérdésben, hogy a gazdasági hadviselésnek csak Teherán nukleáris törekvéseinek feladását vagy a rezsim teljes ellehetetlenítését kellene megcélozniuk. Így bár végül 2015-ben a felek megállapodtak a nukleáris leszerelés ügyéről és a szankciók legjavának eltörléséről, 2018-ban Washington egyoldalúan újra életbe léptette azokat. Hasonlóképp, a szankciós intézkedésekhez kötött feltételek változhatnak idővel és a körülmények hatására. Az Európai Unió 2014-ben az Ukrajna elleni orosz agresszió leállítását és a csapatok kivonását követelte a Krím annexiója előtt. Ezt követően sokáig semmilyen, vagy csak általános feltételeket szabott, egészen 2015 elejéig, amikor a legtöbb korábbi büntetőintézkedés feloldását az akkor aláírt minszki egyezmény végrehajtásához kötötte.¹⁴

A deklarált célok sok esetben taktikai okokból térnek el a valósaktól. Nagyon gyakori a GATT-szerződés XXI. cikkelyére¹⁵ való közvetett hivatkozás, amely mentességet ad a szerződéses kötelezettségek alól a nemzetbiztonságot fenyegető esetekben, illetve az ENSZ Alapokmányának nemzetközi békét és biztonságot fenntartó intézkedések esetén. Mindkettőre aktívan hivatkoznak a nemzetállamok, döntően technikai okokból, hogy kizárják a szankciós intézkedéseknek a WTO rendszerén való megtámadhatóságát. Így egyszerű, kereskedelmi okokból hozott vámintézkedéseket politikai érvek mögé rejtenek. Oroszország például nemzetbiztonsági okokra hivatkozva tiltotta meg területén a közúti és vasúti áruszállítást Ukrajna számára (kivéve, ha az áru áthaladt Belaruzon is) és sikeresen védte meg ezt az álláspontját a WTO-döntőbíróson is.¹⁶ Az Egyesült Államok is egyre gyakrabban nemzetbiztonsági érveléssel utasítja el vámpolitikájának WTO-s vizsgálatát, de a távol-keleti és Öböl menti országok is alkalmazzák ezeket a hivatkozásokat.

Az esetek többségében az üzleti szereplők nem szeretik, ha a külpolitika az ő kárukra hoz szankciós döntéseket. Az Egyesült Államokban saját iparági lobbikat hoztak létre (*National Association of Manufacturers*), amelynek fő célja, hogy csökkentse a külpolitikai célok érdekében hozott gazdasági korlátozó intézkedéseket. Ugyanakkor vannak esetek, amikor külpolitikai konfliktusok örvén államok régebb óta érlelődő üzleti és gazdaságpolitikai törekvéseket érvényesítenek. Történetileg ilyenek voltak az arab olajtermelők 1956-os, 1967-es és 1973-as kísérletei a helyi olajipar feletti ellenőrzés átvételére. Formálisan ugyan az arab–izraeli háborúban az arab szolidaritás kifejezése és az Izraelre és az Egyesült Államokra való nyomásgyakorlás volt a cél, valójában a helyi gazdasági érdekeknek és az OPEC pozíciói megszilárdításának legalább ekkora jelentősége volt. Hasonló hibrid eset az agrárszektorban hozott orosz ellenszankciók ügye 2014 után. Az élelmiszerimport korlátozása és a szektorális önellátás megteremtése régebb óta intenzív gazdaságpolitikai vita tárgya volt, ennek ellenére a kontextus miatt szankcióként tekintünk ezekre a lépésekre. Legalább ennyi érv szól mellett, hogy azok inkább

¹⁴ European Council: *European Council meeting – Conclusions (19–20 March 2015)*. [online], 2015. Forrás: consilium.europa.eu [2021. 06. 12.]

¹⁵ WTO: *General Agreement on Tariffs and Trade, Article XXI – Security Exceptions*. [online], 2012. Forrás: wto.org [2021. 06. 11.]

¹⁶ Miles, Tom: *Russia's WTO 'National Security' Victory Cuts Both Ways for Trump*. [online], Reuters, 2019. 04. 05. Forrás: reuters.com [2021. 05. 21.]

Oroszország WTO-vállalásainak szellemével ellentétes, üzleti és gazdaságpolitikai szempontok által inspirált, protekcionista vámintézkedéseként értelmezhetők.

A gazdasági szankciók alkalmazásának előfeltételei – Észak Dél ellen?

Mint minden konfliktusnál, a gazdasági szankciók esetében is fontos előfeltétel az erőforrások *aszimmetriája*. Elvárás, hogy a kezdeményező fél számára a költségek legalább relatíve kisebbek legyenek, mint a szankcionált oldal számára okozott károk. Kisebb vagy gyengébb országok legfeljebb válaszul alkalmaznak szankciókat, amikor a kölcsönösség többet számít a hatékonyságnál. Így Ukrajna aligha remélhette, hogy Oroszországot szankciókkal tántorítja el konfrontációs politikájától, mégis igyekezett kárt okozni Moszkvának. Még az egyenlő felek közötti szankciós intézkedések is nagyon ritkák, illetve ezek jelentős része idővel vámháborúvá alakul át, ahol mindkét fél már csak a veszteségek csökkentésére törekszik. Így például az Egyesült Államok és Kína közötti 2018–2020-as vámháború ugyan összekeveredett politikai és nemzetbiztonsági szempontokkal, de a konfliktus lezárásakor szinte csak a gazdasági haszonelvőség számított. Nem meglepő, hogy leszámítva néhány szomszédok közötti konfliktust (Görögország–Albánia, India–Nepál stb.), a gazdasági szankciók a nagyok, azon belül is kiváltképp a gazdagok eszköze, sok esetben a kisebbek és szegények ellen. A Hufbauer és társai által összegyűjtött 174, 20. századi eset közül 109-ben az Egyesült Államok, 20-szor az ENSZ, 16-szor Nagy-Britannia, az EK/EU 14-szer, míg a Szovjetunió/Oroszország 13-szor ott volt a kezdeményező felek között.¹⁷

Ugyanakkor az aszimmetria fogalma is értelmezésre szorul. Az esetek többségében a nemzetgazdaságok méretei közti eltérés elégséges ahhoz, hogy a kezdeményező marginális gazdasági költséggel befolyásoljon államokat. Az Egyesült Államok szankciói által érintett országok nagyobbik fele afrikai, latin-amerikai vagy ázsiai fejlődő állam. Mindazonáltal az aszimmetria fő kérdése, hogy tud-e a szankcionált fél arányos gazdasági (illetve adott esetben akár katonai vagy egyéb) választ adni. Így például az 1973-as olajembargó esetén az OPEC arab tagjai sikeresen használták ki a fejlett világ szektorális sebezhetőségét és érvényesítették érdekeiket egy, az összesített nemzeti összterméküknél hatszor vagyonosabb Egyesült Államok ellenében.¹⁸ Az olajpiac feszes volta sokáig védelmet jelentett Irán számára is egy pusztító amerikai bojkott ellenében. Viszont amikor az amerikai palaolaj-forradalom révén az iráni termelés a világ olajpiacain nélkülözhetővé vált, az Egyesült Államok sikerrel kényszerítette ki a bojkottot, több mint 50%-kal csökkentve Teherán nyersolajexportját 2010 és 2015 között.¹⁹

Az Egyesült Államok gazdasági fölényét, ezen keresztül aszimmetriáját tovább fokozza a dollár szerepe a globális pénzügyi rendszerben. Gyakorlatilag minden komolyabb bank, pénzügyi intézmény valamilyen szinten kötődik az amerikai pénzügyi piacokhoz. Főleg

¹⁷ Hufbauer et al. 2009: 17.

¹⁸ Barlow, Robin (1982): *Economic Growth in the Middle East, 1950–1972*. *International Journal of Middle East Studies*, 14(2), 139.

¹⁹ Hlebnikov, Alexey: *Iran, Russia, and the Impact of US Sanctions*. [online], Middle East Institute, 2019. 07. 19. Forrás: mei.edu. [2021. 04. 30.].

erre támaszkodva Washington gyakran ruházza fel szankcióit *extrritoriális* jelleggel. Ezen esetekben az amerikai kormányzat nem amerikai jogalanyoknak az akcióit is büntetheti, amennyiben azok megsértik vonatkozó szankcióit. Így például a francia BNP Paribas 2015-ben 8,9 milliárd, a Société Générale 2018-ban 1,4 milliárd dollár büntetést fizetett különböző Kuba, Szíria, Líbia stb. ellen hozott amerikai szankciók megsértése miatt.²⁰ Hasonlóképp a Zoltek gyógyszeripari cég magyarországi bejegyzésű vállalata véletlenül megsértette a Belarusz ellen elrendelt amerikai szankciókat, amit az amerikai leányvállalatokon keresztül megbüntetett a Pénzügyminisztérium felelős szerve, a Külföldi Vagyont Ellenőrző Hivatal (*Office of Foreign Assets Control, US Department of the Treasury*).²¹ Ugyanakkor az extrritoriális jelleg nem feltétlenül kötődik a pénzügyekhez, bármilyen kereskedelmi tevékenységhez vagy projektben való részvételhez szabadon rendelhető. Az iráni olajexport kereskedelmi bojkottját vagy az orosz Északi Áramlat 2 gázvezeték építésének leállítását is hasonló, extrritoriális hatállyal igyekezett kikényszeríteni az amerikai fél.

Az extrritoriális jelleggel elrendelt pénzügyi szankciók rendkívül hatásosak lehetnek, amennyiben minden gazdasági ügylet feltételez valamilyen szintű pénzforgalmat. Szélsőséges változataik a szankciós terület „csúcsragadozói”, az esetek többségében az elképzelhető legsúlyosabb intézkedések. Egy extrritoriális hatállyal szankcionált bank, ország vagy projekt gyakran nem tud pénzügyi átutalásokat indítani, bankszámlát nyitni, napi szinten szükséges szolgáltatásokat vásárolni, biztosításokat kötni. Így az említett iráni esetben sokszor lettek volna vásárlók az – amúgy szintén exportkorlátozások alá eső – iráni olajra, de a tankerhajó-tulajdonosok nem voltak hajlandók az országba küldeni a hajóikat, mert nem tudták azokat megfelelően biztosítani. Ennél is súlyosabb következményekkel járhat az úgynevezett SWIFT- (*Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunications*) rendszerről való lekapcsolás. A SWIFT a nemzetközi fizetések szinte megkerülhetetlen eleme, amelynek híján a kizárt fél csak nagyon nehezen indíthat nemzetközi átutalásokat. Az iráni pénzügyi rendszert a 2010-es évek első felében az ENSZ kollektív szankciói kizárták a SWIFT használatából, az intézkedési csomag egyik legfontosabb elemét képezve ezzel. Nem véletlenül: vannak olyan számítások, amelyek szerint a pénzügyi szankciók nagyobb károkat okoznak a kereskedelem korlátozásánál. Így például Hufbauer és társai által alkalmazott széles körű mintán mérve a „csak pénzügyi szankciók” a GNP 1,7%-ára tehető kárt okoztak, miközben a „csak kereskedelmi megszorítások” mindössze 0,7%-osat a célországokban. Mindeközben a pénzügyi szankciók költsége a kezdeményezők számára elhanyagolható maradt.²²

Az extrritoriális szankciók a gyakorlatban többes szankciók. Egyfelől egyértelműen szankcionálják a célországot vagy annak intézményeit, de potenciálisan és feltételesen másodlagos szankciókkal fenyegetnek meg minden, nem saját joghatóság alá tartozó felet a célországgal való együttműködésért. Így a kezdeményező fél egyfelől nemzetközileg teríti

²⁰ Johnson, Katanga – Freifeld, Karen – Landauro, Inti: *Societe Generale to Pay \$1.4 Billion to Settle Cases in the U.S.* [online], Reuters, 2018. 11. 19. Forrás: reuters.com [2021. 04. 27.].

²¹ U.S. Department of the Treasury: *Settlement Agreement between the U.S. Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control and Zoltek Companies, Inc.* [online], 2018. 12. 20. Forrás: home.treasury.gov [2021. 02. 01.].

²² Hufbauer et al. 2009: 98.

az elsődleges szankció költségét, másfelől potenciálisan újabb költséget teremt magának a másodlagos szankciók révén. Ez utóbbiak jellemzően, de nem feltétlenül szövetséges vagy nem ellenséges államok, adott esetben a kezdeményező féllel fenntartott széles gazdasági kapcsolatrendszerrel. Így például az Északi Áramlat 2 gázvezeték építésének amerikai szankciói idővel német–amerikai konfliktussá terebélyesedtek, hiszen Washington egy német–orosz közös projektet, azon belül is német cégeket vont be a szankciós listába. Nyilvánvalóan egy szankciós intézkedés beágyazottsága, hatásmechanizmusa eltér egy ellenséges és egy szövetséges ország esetében, nagyon összetetté téve az exterritoriális szankciók elemzését.

Bár az Egyesült Államok exterritoriális szankcióit sok kritika éri, az utóbbi időkig – legfőképpen a pénzügyek vonatkozásában és a nagyvállalati körben – nem sikerült annak érvényesülését megkérdőjelezni. Tipikus az Európai Unió 2018-as kísérletének eddigi kudarca. Az Európai Tanács 2018-ban módosított formában újra bevezette az 1996-os úgynevezett „Blokoló rendeletet” (Blocking Statute),²³ amely kizárja külső joghatóság érvényesülését az unión belül, illetve védelmet ígér annak következményeivel szemben. Minderre az iráni nukleáris alku Egyesült Államok által való felmondása és a szankciók újbóli, ezúttal egyoldalú bevezetése kényszerítette az európai felet. Ugyanakkor az európai cégek jobban tartottak az amerikai szankcióktól, mint amennyire bíztak az uniós jogsegélyben, így az egyoldalú amerikai lépések Európában majdnem ugyanolyan hatékonysággal érvényesültek, mint 2015 előtt.²⁴

Az amerikai szankciós rendszer leginkább a globális pénzügyi rendszerben betöltött szerep és az exterritoriális hatály alapján nevezhető hegemonisztikusnak. Talán nem meglepő, hogy a világ országainak a többsége potenciális áldozat, így az egyoldalú szankciók egyáltalán nem nevezhetők népszerűeknek. Míg 1996-ban az ENSZ Közgyűlésén még csak 57 ország szavazott az egyoldalú gazdasági intézkedések beszüntetése mellett, addig 2014-ben már 134 szavazott hasonlóképp, és csak 53-an támogatták azokat.²⁵ Ugyanakkor a gazdasági szankciók alkalmazásának előfeltétele nemcsak a gazdasági erőfölény, hanem az ambíció, egyfajta kulturális kalkulus is. Az Egyesült Államok 2017-es nemzetbiztonsági doktrínája elég egyértelműen a gazdasági szankciók mellett foglal állást.²⁶ Ezzel szemben például Japánnak vagy akár Németországnak a legutóbbi időkig mérsékelt külpolitikai ambíciói voltak, így gazdasági fölényük ellenére is csak visszafogottan alkalmazták ezeket a geoökonómiai eszközöket. Legalábbis formálisan hasonló vízvonalzó a nemzetközi rendről vallott hivatalos nézet és az ENSZ Alapokmányhoz való viszony. A 2016-os orosz külpolitikai doktrína hangsúlyozza, hogy csak az ENSZ BT-nek kellene szankciókat

²³ Európai Bizottság: *Council Regulation (EC) No 2271/96*. [online], 1996. 11. 29. Forrás: eur-lex.europa.eu [2021. 02. 01.].

²⁴ Így például az Iránból származó európai olajimport ugyanúgy megszűnt az egyoldalú amerikai szankciók bevezetését követően, mintha az EU is alkalmazta volna a szankciókat. Ezzel szemben például Kína még növelte is vásárlásait, India és Törökország csak mérsékeltlen csökkentette. Congressional Research Service: *Iran Sanctions*. [online], 2021. 04. 06. Forrás: fas.org [2021. 07. 27.].

²⁵ Tyimofejev, Ivan (2000a): *Ekonomicseszkije szankcii kak polityicseszkoje ponyjatyije*. In Ivanov, I. Sz. – Kortunov, A. V. – Tyimofejev, I. N. (szerk.): *Polityika szankcij: celi, sztrategyii, insztrumentii*. Moszkva: NP RSZMD. 45.

²⁶ *National Security Strategy of the United States of America*. [online], 2017. 12., 34. Forrás: trumpwhitehouse.archives.gov [2021. 06. 11.].

kiszabnia.²⁷ Ennél is markánsabban fogalmaz a Kínát is magában foglaló, 77 fejlődő államot tömörítő csoport (G77) 2014-es csúcstalálkozóján elfogadott nyilatkozat, amely az egyoldalú és az extrritoriális szankciók azonnali visszavonására hívja fel az azokat kezdeményező országokat.²⁸ Ennek megfelelően például Kína esetében valószínűtlenebb egy szankciós intézkedés nyilvános meghozatala mind az ENSZ-hez való viszony, mind a belügyekbe való be nem avatkozás elve miatt. Ugyanakkor a kínai gazdasági rendszerben sokszor informális alapon is elérhető ugyanaz a nyomásgyakorlás, legfeljebb kevésbé transzparens az a kívülállók, esetenként a célország számára.

A másik fontos szempont az *interdependencia*, illetve annak mértéke. Ahhoz, hogy a gazdasági kapcsolatokat korlátozni lehessen és ezen keresztül kárt okozzunk a célországnak, széles együttműködésre, de legalább az érintett ponton kritikus ráutaltságra van szükség. A kezdeményező fél feláldozza a kölcsönös függés egy részét azért, hogy politikai nyomást gyakoroljon a célországra. Ennek során az interdependencia óhatatlanul csökken, amely pedig véges erőforrás. Akárcsak Balzac regényében, ahol a hős által szerzett bűvös számbőr minden egyes kívánság teljesítésekor egyre zsugorodik, a szankciók használata is szinte minden esetben csökkenti az egymásrautaltság mértékét. Az, hogy ez a transzformáció mennyire hatékony, milyen mértékű lesz a politikai nyomás, legfőképp két tényezőtől függ. Egyfelől a szankciók okozta gazdasági hatás valós mértékétől, attól, hogy mennyire izolálja a célországot. Másfelől attól, hogy a célország társadalmi, politikai rendszere miként képes adaptálódni a szankciókhoz, elviseli-e azokat.

Nem véletlenül a *szankciós játszmák* első kérdése, hogy a célország milyen mértékben képes kiváltani a kezdeményezővel szemben meglévő ráutaltságát, mennyire tud alternatív koalíciót teremteni, olyan partnereket találni, amelyek nem tartják be a szankciókat. Néhány autarkias pária ország esetében az interdependencia eleve alacsony kiinduló mértéke jelentett gondot. Észak-Korea, de akár a Szovjetunió hét évtizedes múltja is szép példái a permanens szankciók és embargók, illetve az önellátásra való törekvés egymásra hatásainak. Vannak azonban olyan esetek, amikor sikerül leválni egy patrónus hatalomról és alternatív szövetségi rendszerbe „átigazolni”. A latin-amerikai hosszú szankciós történetek egy része – Kuba, Venezuela – esetében a célország és a kezdeményező fél (többnyire kezdetben az Egyesült Államok) között az interdependencia eleinte magas volt, de azt legalább részlegesen sikerült kiváltani alternatív szövetségi rendszerekkel, a Szovjetunióval Kuba, illetve Kínával Venezuela esetében.

A másik fontos szempont a célország adaptációs képessége. A korai szankciós tanulmányok „állatorvosi lova”, Rodézia klasszikus eset, amennyiben a gazdasági hatás rendkívül romboló volt, nem sikerült annak hatását kiváltani, az ország gazdasági értelemben elszigetelődött, de az adott politikai rendszer mégsem volt hajlandó engedményeket tenni. Rodézia 1965-ös GDP-jének 10%-át, exportbevételeinek harmadát adta dohányszektora. Így Nagy-Britannia a függetlenség kikiáltását követő dohányembargó elrendelésekor joggal gondolhatta, hogy a meglévő felvásárlási rendszer felmondása válságot, majd a befolyásos dohánytermelő lobbij révén változást fog generálni. London fő követelése a feketék

²⁷ *Foreign Policy Concept of the Russian Federation*. [online], 2016. 11. 30. Forrás: mid.ru [2021. 06. 11.], 26/e. cikkely.

²⁸ *Declaration of the Summit of Heads of State and Government of the Group of 77*. [online], G77, 2014. 06. 15. 239. cikkely. Forrás: g77.org [2021. 06. 11.].

egyenjogúsítása irányába tett lépés, illetve a függetlenségnek a többségi, nemcsak a helyi fehér kisebbségre támaszkodó kinyilatkoztatása volt. Az első feltételezés helytálló volt, a rodéziai export 1966-ban a negyedére esett, és néhány évvel később már csak a termelők fele maradt meg a szektorban. Azonban a válság során a dohánytermelők is elvesztették lobbiképességüket, illetve Rodézia bár szegényebbé, de Nagy-Britanniától függetlenebbé vált. Anélkül, hogy a fő brit követelést, a fekete lakosság legalább részleges emancipációját megkezdték volna.²⁹

Ugyanakkor az interdependencia alatt nem kizárólagosan gazdasági egymásrautaltságot kell érteni. A szankciók politikai motivációkból erednek és politikai célokat fogalmazznak meg – tehát az interdependencia végső kérdése, hogy milyen szintű a két fél közötti gazdasági, de akár politikai összefonódás, amelynek révén a kezdeményező ország megváltoztathatja a célország magatartását. Önmagában a gazdasági kapcsolatok korlátozása fontos momentum, de egy szankció recepciója, a fogadó országban a kezdeményező iránt érzett közhangulat nagymértékben csökkentheti vagy felerősítheti annak hatását. Az 1981-es lengyel szükségállapotra adott nyugati szankciók valós gazdasági hatása mérsékelt volt, de fontos lélektani támogatást jelentett a Szolidaritás számára, illetve azt a nem feltétlenül valós érzetet keltette, hogy annak győzelme, vagy a Jaruzelski-rendszer nagyobb rugalmassága révén az életkörülmények gyorsan javíthatók lennének. Egy erős, a kezdeményező ország iránt érzett szimpátiának vagy antipátiának, kulturális kötődésnek esetenként fontosabb, akár szimbolikus tartalma lehet, mint magának a gazdasági kényszerítésnek.

Akárcsak az aszimmetria, az interdependencia gazdasági komponensei sem írhatók le egyetlen indikátorral. Meghatározó kérdés, hogy a célország elitjének milyen jövőképe van, mire törekszik, mik a gazdasági trendjei és vannak-e alternatív partnerek. Kuba 1958 után is meghatározó mértékben az Egyesült Államokra volt utalva gazdaságilag. Ezért Washingtonban joggal számítottak arra, hogy könnyű lesz a Castro-rendszert szankciókkal megtörni, nem véve figyelembe a hagyományos geopolitikai közegéből ekkor első alkalommal „ilyen messzire kilépő” Szovjetuniót. Dél-Afrika viszonylag magasan volt integrálva a nyugati világba, amelynek a nyolcvanas évek végén nem nagyon volt alternatívája a világ gazdaságban. Ezért nem meglepő, hogy koordinált szankciókkal néhány év alatt sikerült rákényszeríteni a mintegy fél évszázados apartheid felszámolására és a feketék emancipációjára. Ezzel szemben Oroszországot a 2014 utáni szankciók egy külgazdasági orientációváltás és egy felemelkedő protekcionista gazdaságpolitikai attitűd elején érték. A távol-keleti szénhidrogénexport beindulása, az onnan befolyó jövedelmek és befektetések, illetve a nyugati cégek jelentős részének kellemetlen versenytársként való értelmezése gyengítették a szankciók politikai hatásait. Bár az Oroszországba való közvetlen külföldi tőkebefektetések 2014 után átmenetileg szinte teljesen megszűntek, ez csak felemás érzelmeket keltett az orosz vezető elitben.

Ezzel szemben az interdependencia magas foka költségnövelő tényező mind a kezdeményező, mind a célország oldalán. A nagyfokú interdependencia sem feltétlenül

²⁹ Rowe, David M. (2000): *Economic Sanctions, Domestic Politics and the Decline of Rhodesian Tobacco, 1965–79*. In Chan, Steve – Drury, A. Cooper (szerk.): *Sanctions as Economic Statecraft – Theory and Practice*. New York: Palgrave. 131–158.

javítja a szankciós környezetet, adott esetben meg is nehezíti azok alkalmazását. Daniel Dresdner erre alapozza az úgynevezett *szankciós paradoxont*, amely szerint szövetségekkel szemben ritkábban alkalmaznak szankciókat vagy fenyegetnek azokkal, épp azok magas költsége miatt. Viszont ha már kezdeményeztek ilyet, akkor az a nagy költség-hason különbözetnek tudható be, és ebből fakadóan nagyobb eséllyel is vezet sikerre. Ezzel szemben ellenséges országok ellen gyakrabban és „döntetlenhez közeli helyzetekben” is elindítják azokat, részben épp a kölcsönös függőség alacsony foka miatt, és így azok ritkábban eredményeznek áttörést.³⁰

A fent említett rodéziai példa rávilágít az interdependencia sérülékeny voltára is. Sok esetben a kezdeményező fél gazdasági kapcsolatai éppen azokkal a célországbeli szereplőkkel a legerősebbek, akik a leginkább fogékonyak a kezdeményező érveire. Interdependencia és affinitás kéz a kézben járnak, ezért sokszor egy-egy szankció a függetlenebb, vagy éppen a kezdeményező féllal barátabb kapcsolatokat ápoló szereplőket gyengíti. Az Egyesült Államok Latin-Amerikában sokszor szembesült ezzel az ellentmondással. A leginkább Amerika-barát szereplők épp az Egyesült Államokkal kereskedő vagy az amerikai befektetésekhez, jelenléthez kötődő középosztálybeliek, egyfajta komprádorcsoportok voltak. A kereskedelmi-befektetési tevékenységet érintő szankciók elsősorban ezeket a csoportokat gyengítették volna, növelve az Egyesült Államokkal szemben ellenséges belső lobbis esélyeit. Ennek megfelelően Latin-Amerika esetében Washington inkább adósság- és segélydiplomáciai eszközökkel élt, ritkábban vagy csak szelektívebben nyúlva a kereskedelemhez. Nem véletlenül, a szankciós intézkedések ugyanis adott esetben vezethetnek a célszág ellenséges kormányzatának relatív megerősödéséhez is. A rodéziai esetben az Egyesült Királyság szankciói egy, a kormánnyal korábban több gazdaságpolitikai harcot is sikerrel megvívó, önálló és erős lobbis tettek tönkre és kényszerítették az állammal szembeni behódolásra.³¹

A szankciók és döntéshozatali mechanizmusaik

A gazdasági szankciók karakterisztikái nem függetlenek a kezdeményező országon belüli szereplők kapcsolatrendszerétől, érdekeitől és erőviszonyaitól. Ez komoly dilemmát képez a nemzetközi szankciós politika elemzésénél. Az egyik megoldás a belpolitikából beszűrődő szempontok ignorálása, a több, és eltérő véleményű szereplők kizárása és a nemzetállami döntés egységesként kezelése. A szankciós irodalom új hullámában ez némiképp indokolt is, mivel napjainkban jellemzően autoriter, államkapitalista rendszerek (Kína, Oroszország, Öböl menti országok) politikái kerültek az elemzések előterébe. Ezekben az esetekben feltételezhetően koncentráltabb a döntéshozatal és kikényszeríthetőbb azok végrehajtása. Jobbak a „geoökonómiai adottságaik”, kevésbé kötik őket a gazdasági liberalizmus és piacgazdaság normatív szempontjai.³² Valójában azonban a stratégiai érdekek

³⁰ Dresdner, Daniel W. (1999): *The Sanctions Paradox – Economic Statecraft and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.

³¹ Rowe 2000.

³² Blackwill, Robert D. – Harris, Jennifer M. (2016): *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

üzleti eszközökkel való érvényesítése ezekben az esetekben sem mindig egyszerű, a kínai vagy az orosz geoökonómia korántsem „fekete dobozok”,³³ ahol a politikai utasításokat zökkenőmentesen hajtják végre. Ugyanakkor már csak az információhiány miatt is ez a leegyszerűsítés sokkal inkább elfogadott, mint a nyugati nemzetek esetében.

A másik lehetőség, hogy áttekintjük a belpolitika rengeteg különböző szereplőjét és a szankciók kapcsán jelentkező érdekeiket, megfogalmazódó üzeneteiket. A nyugati országok szankciós rendszereiben a végrehajtó hatalom, a törvényhozás, az üzleti lobbik, az Európai Unió esetében a tagállamok és a közösségi intézmények többsége gyakran autonóm szereplő. Ezek az intézmények folyamatosan érvényesítik változó érdekeiket egy-egy szankciós rendszer kapcsán. Ahogy Steve Chan is írja az amerikai Kína-politika kapcsán, az a „követelések és választási stratégiák folyamatosan változó kaleidoszkópja”,³⁴ amire vonatkozólag aligha lehet végérvényes és minden kérdést megnyugtatóan tisztázó megállapításokat megfogalmazni.

Ellentétben a hagyományos diplomáciával, egy-egy szankció előkészítése ezeket a szereplőket együttműködésre kényszeríti. Amíg nem kell megfogalmazni egy valós következményekkel és költségekkel járó jogi-gazdasági intézkedést, addig a külpolitika döntéshozói meglehetősen szabadon és egymástól függetlenül kommunikálhatnak. A törvényhozás jobban figyelembe veheti a választói szempontokat, egyedi csoportok kívánságait, a kormányzatok és egyes tagjaik a réalpolitika vagy saját intézményeik szempontjait, míg az üzleti lobbik jobbra kimaradhatnak az egészből és csendben folytathatják a profitvadászatot. Ehhez képest a szankciós kezdeményezések gyakran nem is a külpolitikai körülmények változása, hanem épp a belpolitikai szereplők egymás közti konfliktusai kapcsán születnek, egyeztetési kényszer mellett. Így például az Európai Parlament rendszeresen fogalmaz meg elvárásokat az unió szankciós magatartására vonatkozólag, noha a konkrét ügyekben gyakran nincs is formális döntéshozatali jogosultsága.³⁵

Ahogy Hufbauer és társai is megfogalmazzák, egy szankció kivetésének három üzenete van: „a célszám számára azt üzeni, hogy a kezdeményező fél nem tűri el a szankcionált fél cselekményeit; a szövetségesek számára világossá teszi, hogy a kezdeményező a szavakat tettekkel támasztja alá; a belső közvélemény számára pedig egyértelművé teszi, hogy a kormányzat aktívan oltalmazza a nemzet létfontosságú érdekeit.”³⁶ Minden szankciós döntés, vagy annak elmaradása, mindhárom vonatkozásban egyszerre küld üzeneteket. Ugyanakkor ritka, hogy ez a három szempont egyszerre, egységesen érvényesüljön egy szankció elfogadása esetén. Éppen ezért hagyományosan megkülönböztetünk *szimbolikus* és *érdemi* célokat. Érdemi céloknak nevezhetők a szankció kapcsán nyilvánosan megfogalmazott, javarészt külpolitikai törekvések, míg szimbolikusnak minden olyan mögöttes, jellemzően inkább belpolitikai megfontolás, amely indokolhatta annak elfogadását.

³³ Kärkkäinen, Annina (2016): *Does China Have a Geoeconomic Strategy Towards Zimbabwe? The Case of the Zimbabwean Natural Resource Sector*, *Asia Europe Journal* 14(2), 185–202.

³⁴ Chan, Steve (2000): *Economic Sanction: The US Debate on MFN Status for China*. In Chan, Steve – Drury, A. Cooper (szerk.): *Sanctions as Economic Statecraft – Theory and Practice*. New York: Palgrave. 110–130.

³⁵ European Parliament: *Joint Motion for a Resolution on Russia, The Case of Alexei Navalny, the Military Build-up on Ukraine's Border and Russian Attacks in the Czech Republic*. 2021/2642(RSP). [online], 2021. Forrás: europarl.europa.eu [2021. 07. 14.].

³⁶ Hufbauer et al. 2009: 7.

A kettő közötti különbség persze feltételes, hiszen egy szankció kivetése mögött álló motivációk a maguk közegeiben mind érdemiek. Ugyanakkor ez a különbségtétel annyiban mégis fontos, hogy differenciál a különböző üzenetek között, azt vizsgálja, hogy a szankció kezdeményezői mennyire „őszinték”. Lloyd George, a brit parlament ellenzéki vezetőjeként világított rá a kettő közötti különbségre az Olaszország ellen az abesszíniai háború kapcsán megkésve és félszegen hozott népszövetségi szankciókat kommentálva: „Azok túl későn érkeztek ahhoz, hogy megóvják Abesszíniát az olasz alávetéstől, azonban pont időben, hogy megmentsék a brit kormányt.”³⁷

Az Egyesült Államok szankciós rendszere többszereplős, két döntési központtal, a szövetségi törvényhozással és az elnök képviselte végrehajtó hatalommal. Utóbbi ugyan időlegesen felfüggesztheti egy-egy, a törvényhozás által hozott szövetségi szankció alkalmazását, azonban azokat végérvényesen csak a Kongresszus törölheti el. Az esetek többségében, jellemzően kisebb afrikai vagy latin-amerikai országok vonatkozásában ennek nincs jelentősége, a kormányzati megszorítások visszafogottak, a törvényhozást kevésbé foglalkoztatják, az üzleti szereplőket pedig esetenként nem is érintik ezek az intézkedések. Azonban a hosszabb és látványosabb szankciós történeteket illetően gyakoriak a viták, és még ha stratégiai szinten konszenzus is alakítható ki, a szankciós joganyag vonatkozásában ez sokkal ritkább.

Mindez természetesen felveti az elkötelezettség és a hitelesség kérdéseit. Értelemszerűen egy célország nehezebben tud vagy fog eleget tenni a kezdeményező állam követeléseinek, amennyiben azok nincsenek egyértelműen megfogalmazva és nincs bizonyosság, hogy a végrehajtó hatalom vissza tudja vonni együttműködés esetén. Az amerikai belpolitikai konszenzus hiányára hivatkozik az orosz pénzügyminisztérium szankciós osztályvezetője, Dmitrij Tyimofejev is, amikor az amerikai magatartást kiszámíthatatlanabbnak és destruktívabbnak tartja a többi ország viselkedésénél.³⁸ Hasonló eset volt a Jackson–Vanik-törvény módosítás alkalmazása a Kínának, illetve Oroszországnak nyújtandó legnagyobb kedvezmény elve (*most favored nation*, MFN) kapcsán. Az amerikai fél fenntartotta a rendszert, évente dönteni kellett a mentesség meghosszabbításáról, azonban a kilencvenes évek közepétől kezdődően nem tudta egyértelműen megfogalmazni, mit is vár el cserébe.³⁹ Az amerikai elnök joghatósága korlátozott volt a törvény módosítás eltörlését illetően, így a kormányzat nem tudta megfogalmazni az egységesen képviselhető kimeneti feltételeket. Így ugyan az MFN-státusz lebegtetésének elvileg lehetett bizonyos korlátozó hatása a kapcsolatrendszerben, de mind Peking, mind Moszkva végül a WTO-csatlakozáson keresztül oldotta meg ezt a kérdést, semmint politikai úton. Ebből is látszik, hogy a gazdasági befolyásolás konszenzusigényes tevékenység, ahol a szankcionált fél felé elküldött üzenet hitelessége és egységessége a hatékonyság fontos eleme. A konszenzus hiánya, a gyenge belső kohézió mellett valószínűbb a gazdasági hadviselés mint döntéshozatali kimenet.

³⁷ Hufbauer et al. 2009: 6.

³⁸ Tyimofejev, Dmitrij (2000b): [Prediszlovije](#). In Ivanov, I. Sz. – Kortunov, A. V. – Tyimofejev, I. N. (szerk.): *Polityika szankcij: celi, sztratyezii, instrumenti*. Moszkva: NP RSZMD. 7.

³⁹ Chan 2000.

Ez nem jelenti azt, hogy hosszú szankciós hadviselések ne lennének lezárhatók. Az 1980 és 2006 közötti Líbia-szankciók látványos példái ennek. al-Kaddáfi végül minden ponton engedett az Egyesült Államok, illetve 1992-t követően a nemzetközi közösségnek. Beszűntette a nemzetközi terrorizmus finanszírozását, felszámolta tömegpusztító fegyvereit és a biztonság kedvéért beengedte a nyugati olajvállalatokat Líbiába.⁴⁰ Ugyanakkor az amerikai szankciós rezsimek kivezetése hosszú, bonyolult és gyakran sebezhető folyamat, s még kedvező világpolitikai körülmények között sem feltétlenül elégségesek azok lezárásához. Szép példája ennek az 1996-os, a Kongresszus által Kuba ellen hozott Libertad-törvény (*Cuban Liberty and Democratic Solidarity*).⁴¹ A törvényhozás, annak is főleg, de nem kizárólag republikánus tagjai felkaroltak egy sor emberjogi, illetve tulajdonjogi követelést kifejezetten azzal a szándékkal, hogy megállítsák a Clinton-adminisztráció nyitási kísérletét, illetve hogy a Haitin alkalmazott megoldás felé tereljék az amerikai külpolitikát.⁴² Orosz–amerikai relációban 2012-ben hasonló környezetben született a kétpárti Magnyickij-törvény, amely az Obama-adminisztráció konszolidációs kísérletét ellenpontosította a moszkvai börtönben tisztázatlan körülmények között elhunyt ügyvéd ügyének felkarolása révén. Még látványosabb eset volt a Kongresszus és Reagan elnök között az 1986-os Dél-Afrika ellen hozott Átfogó anti-apartheid törvény (*Comprehensive Anti-Apartheid Act*) esete, ahol Reagan elnöki rendeletet kínált a szövetségi törvény alternatívájaként, majd vétót emelt a törvénnyel szemben, de ez utóbbit is legyűrte a törvényhozás. Mindhárom esetben a Kongresszus akciói az elnökétől eltérő üzenetet küldtek a szankcionált országok irányába, érdemben módosították a kormányzati szándékot és begyűjtötték a normatív szempontokért és érdekképviselőtért járó népszerűségi hozadékot.

Az Európai Unió szankciós döntései túlnyomórészt a Tanácsban, a tagállamok és a Bizottság részvételével születnek.⁴³ Ugyan az Európai Parlament is megfogalmaz elvárásokat, adott esetben igyekszik utasítani a Bizottságot, azonban részvétele a folyamatban inkább közvetett, amennyiben megtagadhatja nemzetközi szerződések ratifikációját egyes államokkal. Így például az EU–Kína Beruházási Egyezmény potenciális áldozata lehet majd egyéb, emberjogi fenntartásoknak.⁴⁴ Ugyanakkor a Tanács és az ott megjelenő szempontok már eleve kellően diverzek ahhoz, hogy azokat csak feltételeken és időlegesen lehessen alkalmazni. Az Európai Unió rendszere egy kollektív szankció, ahol 27 tagállamnak kell egyetértésre jutnia annak minden részletében. Ezek a szankciók egyfelől hatékonyabbak, hiszen növelik a relációs aszimmetriát, a költségek a kezdeményezők között osztódnak, míg a célországban okozott kár és az ebből esetleg következő politikai haszon közös. Ugyanakkor itt konszenzuskényszer van, annak megléte nem egyszerűen

⁴⁰ Nephew, Richard: *Lybia: Sanctions Removal Done Right? – A Review of the Lybian Sanctions Experience, 1980–2006*. [online], Center on Global Energy Policy, 2018. 03. 21. Forrás: energypolicy.columbia.edu [2021. 07. 07.].

⁴¹ Fisk 2000.

⁴² Rövid gazdasági blokádot követően az Egyesült Államok 1994-ben katonailag megbuktatta a kormányt és visszahe-lyezte Jean-Bertrand Aristide-et az elnöki jogkörbe.

⁴³ *Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union*. [online], 2012. 10. 26. 215. paragrafus. Forrás: eur-lex.europa.eu [2021. 06. 08.].

⁴⁴ European Parliament News: *MEPs refuse Any Agreement with China Whilst Sanctions are in Place*. [online], 2021. 05. 20. Forrás: europarl.europa.eu [2021. 06. 02.].

hatékonysági kérdés, hanem a bevezetés előfeltétele. A közös piac működtetése a legtöbb szankciós intézkedést, kiváltképp a jelentősebbeket eleve csak a közösségi szinten teszi bevezethetővé. Ez határozottan ronthatja a szankciók mélységét, amennyiben felerősíti a partikuláris érdekek képviselhetőségét.

Ebben a környezetben a gazdasági befolyásolás érdekében hozott egyszeri döntések életszerűbbek. A 2014 után Oroszország ellen hozott szektorális szankciós döntések így rendszeres, jellemzően évenként vagy félevenként való újbóli megerősítést igényelnek. Ugyanakkor a nemzetállami jóváhagyás révén az üzleti szempontok is felerősítve jelentkezhetnek. Így például orosz állami bankok EU-n belüli leányvállalatai is kikerültek az uniós szankciós listából néhány – osztrák és kelet-európai – tagállam kérése nyomán.⁴⁵ A Belarusz elleni 2021-es pénzügyi szankciók jelentős része majdnem megghiúsult Ausztria ellenállásán.⁴⁶ Ezekben az esetekben a költség az EU szintjén aránytalanul kicsi, azonban az adott tagállam vonatkozásában az már olyan magas, hogy akadályozhatja a kollektív fellépést. Értelemszerűen egy feltételes szankciós rezsim, amelyben a megosztottságból fakadóan valószínűtlen azok szigorítása, csökkenti az eredeti követelés erejét. Az eszkaláció lehetőségének uniós oldalon való hiánya, a szankciós mechanizmus felülről való korlátosságára Moszkva számára időt ad az adaptációra és csökkenti érdekelttségét a helyzet rendezésében. Ennyiben az Európai Unió korábbi szankciói is hitelesebbé válhatnak, amennyiben akár jelentéktelenebb esetekben fel tudná mutatni gazdasági hadviselésre vonatkozó képességét. Az eszkalációra való potenciális képesség a szankciós feltételesség fontos hatékonysági eleme, ami jelen esetben hiányzik.

Az Európai Unió korlátozott szankciós múltja nem pusztán a gyengeség és a megosztottság következménye. Mint integrációs szervezet, az unió aktívan alkalmazhatta és a fogékony országokban ma is alkalmazhatja az integrációs napirendet a szankciók helyettesítőjeként. A valós vagy potenciális tagjelöltek, szomszédos országok vonatkozásában az ösztönzés, az integrációhoz csatlakozó pénzügyi és politikai támogatás kellően segítette az EU normatív szempontjainak és érdekeinek képviselését. Nagyon hasonló volt az Egyesült Államok latin-amerikai magatartása az 1960–80-as években, amikor is a kereskedelmi és hitelügyletek korlátozása előtt a támogatások, segélyek csökkentésével, nyomásgyakorló diplomáciával gyakran ért el eredményeket néhány év alatt. Sok vonatkozásban az unió szankciópolitikája az integrációs napirend inverze, azokban az esetekben kell azokat a környezetben rendszerszinten alkalmaznia, ahol az európai uniós „mágnes” már nem működik.

Nem kevésbé bonyolult az üzleti szereplők részvétele a szankciók megtervezésénél. Itt sem lehet egyszerűen a makrogazdasági költséget vizsgálni, hiszen a korlátozó intézkedések szinte sohasem érintik egységesen az összes vállalatot. Döntő szempont, hogy a költségviselő szektor és cégek számára a következmények ne legyenek aránytalanok, semmiképp se vezessen megszűnésükhöz, illetve lehetőleg ne veszélyeztessen széles körben választói csoportokat. Klasszikus eset volt a Reagan-kormányzat 1981-es döntése

⁴⁵ Shields, Michael – Lewis, Barbara: *Russian Bank Subsidiaries in EU to Escape Sanctions-Sources*. [online], Reuters, 2014. 07. 30. Forrás: reuters.com [2021. 07. 27.].

⁴⁶ Rettman, Andrew: *Austria Blocking EU Sanctions on Belarus Banks*. [online], EUobserver, 2021. 06. 18. Forrás: euobserver.com [2021. 07. 27.].

a korábban leállított, a Szovjetunióba irányuló amerikai gabonaexport engedélyezéséről a mini-hidegháború kellős közepén.⁴⁷ Washington ezzel hiteltelentette saját nyomásgyakorlását európai szövetségesei irányába a szovjet gázvezetékprojekteken való együttműködésről. Ugyanakkor a farmerek fontos választói bázist képeztek a republikánus oldalon, és az alacsony felvásárlási árak miatti elégedetlenséget így tudta orvosolni a kormányzat. Hasonló eset volt, amikor Kína 2018 után beszüntette az amerikai szójaimportot, nehéz helyzetbe sodorva néhány republikánus állam kicsiny, de hangos és befolyásos farmereit.⁴⁸

A kezdeményező fél üzleti szereplői által viselt költségek meghatározóak a szankciók fenntarthatóságát illetően. Túl költséges esetekben a szankcionált fél gondolhatja úgy, hogy az idő neki dolgozik, a kezdeményező fel fogja adni. A Kína ellen az elmúlt évtizedekben hozott szankciók költsége az ország felemelkedésével párhuzamosan folyamatosan nőtt, így Peking sok egyéb megfontolás mellett biztos számíthatott a nyugati üzleti érdekekre mint „szövetségeseire”. Ezzel szemben az is igaz, hogy komolyabb szankciós háborúkban a kezdeményező által viselt költség fontos indikátora az elszántságnak: áldozatvállalás híján a szankcionált fél is gondolhatja a politikai követelést komolytalannak, de a potenciális koalíciós társak hajlandósága is megcsappanhat. Washingtonnak az indiai és pakisztáni nukleáris fegyverek kifejlesztésére adott szankciós válaszai meglehetősen verszegények voltak, így nem is jártak komolyabb következményekkel.⁴⁹

Ennek megfelelően egy szankció kapcsán a kezdeményező által felvállalt áldozat a stratégia fontos eleme. Amennyiben a kezdeményező komolyabb koalíciót kíván akoré létrehozni, esetleg az ENSZ szintjére kívánja azt emelni, vagy úgy véli, hogy a célországban nem veszik az üzenetét elég komolyan, az áldozatvállalás növelése adekvát eszköz lehet. Mindazonáltal a fenntarthatóság ismételtelen nem kizárólag üzleti kategória. Az 1991-es szankciós csomag komoly humanitárius katasztrófát okozott Irakban. Az évtized közepére a gyermekhalandóság megháromszorozódott és a lakosság élelmiszer-fejadagja a szükséges felére csökkent. A nemzetközi közösség és közvélemény számára ez a helyzet gazdaságilag ugyan fenntartható, de emberességi megfontolásokból elfogadhatatlan volt, így került sor az „olajat élelemért” program kidolgozására.⁵⁰

A célországok szempontjai

John Dunlap amerikai munkaügyi miniszternek tulajdonítják azt a mondást, miszerint „a kétoldalú megállapodások rendszerint három egyezséget feltételeznek – egyet az asztal

⁴⁷ Weisman, Steven R.: *Reagan ends Curbs on Export of Grain to the Soviet Union*. [online], The New York Times, 1981. 04. 25. Forrás: nytimes.com [2021. 07. 27.].

⁴⁸ Newburger, Emma: *'Trump is Ruining Our Markets': Struggling Farmers are Losing a Huge Customer to the Trade War – China*. [online], CNBC, 2019. 08. 10. Forrás: cnbc.com [2021. 07. 27.].

⁴⁹ Pandey, Shubhangi: *US Sanctions on Pakistan and Their Failure as Strategic Deterrent*. [online], Observer Research Foundation, 2018. 08. 01. Forrás: orfonline.org [2021. 07. 27.].

⁵⁰ Mamedov, Ruszlan – Morozov, Vlagyimir (2000): *Vlijanyije szankcij OON i SZSA na polityicseszkuju elitu Iraka*. In Ivanov, I. Sz. – Kortunov, A. V. – Tyimofejev, I. N. (szerk.): *Polityika szankcij: celi, sztratyezii, insztrumentii*. Moszkva: NP RSZMD. 302–318.

két oldalán ülő felek között, és egyet-egyét az asztal két oldalán”.⁵¹ Gazdasági szankciók esetében is, azok hatása sokszor attól függ, hogy a szankcionált fél milyen módon reagál és milyen alkukat képes kötni a káros hatások enyhítése érdekében. Az Egyesült Államok Latin-Amerikában sokáig ugyanarra a sémára húzta fel érdekérvényesítését, de az érintett országok korántsem reagáltak mindig ugyanúgy, eltérő szankciós pályákat futva be.

Értelemszerűen az egyik első fontos szempont a célországban a *társadalmi és elitkohézió* kérdése. Az első meghatározó kérdés, hogy van-e értelmezhető és számonkérhető központi kormányzat a célországban. A bukott államok (*failed states*) esetében ilyenek jellemzően nincsenek, így vagy nem állami szereplőket lehet megpróbálni befolyásolni, vagy karanténjellegű gazdasági szankciókat lehet hozni. Az első esetben a szankcionált szereplők azonosítása, felderítése és az intézkedések kikényszerítése jelenthet gondot, míg a második esetben a cél nem is annyira a befolyásolás, semmint a káros hatások kisugárzásának minimalizálása, illetve a belső helyzet eszkalációjának kizárása (fegyverembargók). A helyzetet némileg megkönnyíti, hogy ezek az akut polgárháborús országok és rezsimek az egész nemzetközi rendszerre fenyegetést jelentenek, így sokszor széles koalíciók állnak fel azok szankcionálására. Az ENSZ BT által jóváhagyott szankciós rendszerek zöme ilyen eset: Szomália, Szudán, a Közép-Afrikai Köztársaság, Mali vagy például a Talibán és az al-Káida ellen hoztak hasonló szankciós intézkedéseket.⁵²

A többi esetben is meghatározó a helyi kormányzat ereje és jellege. A szankcionált fél számára a gazdasági korlátozás értelmezhető reallokációs problémaként, amikor a legitimitáció fenntartása végett újra kell osztani a megmaradt szűkös javakat és helyre kell állítani a hatalmi egyensúlyt. Egy versenyző politikai közegben, ahol a kormányzatnak nem áll rendelkezésére széles eszköztár saját helyzetének fenntartására, jól irányzott gazdasági szankciókkal a döntéshozatal kívülről is befolyásolható. Még inkább így van ez olyan esetekben, amikor az üzleti érdekek magas szinten beágyazottak, adott esetben a korrupció decentralizált, és nem egy hatalmi központ diszponál az erőforrásokkal, hanem azok szankcionálható forrásokból, külföldi nexusokból származnak. Jellemzően ilyenek az oligarchikus berendezkedésű országok, a „foglyul ejtett államok” (*state capture*), ahol üzleti csoportok privatizálják az államhatalmat vagy annak egyes részeit.⁵³ Ezekben az esetekben a hatalmi egyensúly helyreállítása költséges vagy bizonytalan, a partikuláris veszteségek kompenzálása nehézkes. Kiváltképp így van ez, ha a szankciós követelések végrehajtásának költsége csak egy vagy kisszámú szereplőt érint, miközben maguk a szankciók többeket.

Ilyen esetekben akár *célzott* vagy *okos szankciókkal* csak az elit egyes tagjait, azok vállalatait érintő, a kezdeményező számára olcsó és a lakosság széles rétegeit nem érintő, esetenként körükben népszerű intézkedésekkel is eredményeket lehet elérni. Nem véletlenül, a 21. században a döntéshozók leginkább ezt a szankciós skálát népesítették be, alkalmazva azokat akár szövetséges országok esetében is. Így például 2021 júliusában az Egyesült Államok szankciók hatálya alá helyezett három bolgár üzletembert és cégeiket

⁵¹ Chan – Drury 2000: 4.

⁵² United Nations: *United Nations Security Council Consolidated List*. [online], é. n. Forrás: un.org [2021. 07. 27.]

⁵³ Rose-Ackerman, Susan szerk. (2006): *International Handbook on the Economics of Corruption*. Cheltenham: UK, Edward Elgar.

az úgynevezett globális Magnyickij-törvényre (*Global Magnitsky Act*) hivatkozva. Bár a törvény fő hivatkozási alapja a korrupció, a gyakorlatban Moszkva egyik meghatározó lobbistáját is ellehetetlenítették, épp egy, a bulgáriai választások szempontjából kritikus pillanatban.⁵⁴ A célzott szankciók használata kiváltképpen azért előnyös, mert nem feltétlenül kényszeríti a célországot kollektív válaszára. Amennyiben valaki feláldozható, nem kell a közösségnek is azonosulnia vele és viselni a következményeket. Ideális esetben a szankcionált ország nem keres alternatív pártfogókat, nem fogalmaz meg válaszintézkedéseket, egyszerűen hagyja érvényesülni, esetleg segíti a korlátozás érvényesülését. Ezekben az esetekben a szankció csak egy – célszerűen a potenciális érintettek számára feledhetetlen – epizód marad, és úgy hoz létre új egyensúlyt, hogy közben nem terheli meg a kétoldalú viszonyt.

Ezzel szemben egy erősen centralizált országban, ahol a vezető szilárdan kézben tartja a hatalmat, diszponál az ország erőforrásai felett, és azok nem függenek a külföldi piacoktól vagy nem szankcionálhatók közvetlenül, a szankciós befolyásolás esélye rosszabb. Ilyen esetekben a magas rangú döntéshozók és a gazdasági elit pozíciói, akár személyes biztonságuk is kizárólag a belső körülmények függvénye, autonómiájuk korlátozott, jövedelmük és befolyásuk a vezér döntéseitől függenek. Ilyenek az úgynevezett „haveri kapitalista rendszerek” (*crony capitalism*), ahol a politika és az üzleti élet összefonódik a vezetők kezében, de mindez a vezér irányítása mellett zajlik, a stabilabb kleptokráciák, ahol a vezér és családja kisajátítja az ország erőforrásait, vagy a katonai diktatúrák, ahol a jövedelemelosztás mellett még egyéb markáns (például erőszak szervezeti) dimenziója is van a hatalomnak és a rezsim saját biztonságára optimalizál.⁵⁵ Az orosz esetben nyilván fájdalmas volt, hogy Nyugat-Európában és az Egyesült Államokban sok orosz politikus és üzletember számláit befagyasztották, villáikat lefoglalták, nem utazhattak oda, esetenként gyermekeiket sem küldhették oda tanulni. A nyugati tőkefelhalmozás és oda való menekülés tipikus stratégia volt a jelicini elit tagjai számára (például Guszinszkij, Berezovszkij, Abramovics) és potenciálisan az lehetett volna a putyini rendszer szereplői számára is. Ugyanakkor jelen helyzetben a nyugati szankciós politika elfogadása mellett érvelni a Kremlben értelemszerűen nem kockázatmentes, miközben az orosz hatalmi elitből való kikerülés, a rendszerrel való szembefordulás kockázatai is nőttek. Az orosz elit képviselői egyéni életstratégiáikat tekintve kiszolgáltatottabbak ma, mint voltak 2014 előtt. Éppen ezért ilyen esetekben a célzott, okos szankciók hatásai valószerűtlenek, azok mellett célszerű a szektorális és frontális szankciókat is alkalmazni.

Fontos szempont a kormányzat *legitimációja*, az a kérdés, hogy a jóléti megfontolások mellett a hatalom támaszkodhat-e más érvekre. Nagyobb szankciós intézkedéseknél gyakori a kormányzattal való szolidaritás átmeneti növekedése (*rally around the flag effect*). Ugyanakkor ennek fenntartása, kiváltképp a gazdasági következményekkel való hétköznapi szintű szembesülés mellett sokkal nehezebb. A társadalom jóléti áldozatvállalását

⁵⁴ U.S. Department of the Treasury: *Treasury Sanctions Influential Bulgarian Individuals and Their Expansive Networks for Engaging in Corruption*. [online], 2021. 06. 02. Forrás: home.treasury.gov [2021. 06. 16.].

⁵⁵ Rijkers, Bob – Freund, Caroline – Nucifora, Antonio: *The Perils of Industrial Policy. Evidence from Tunisia*. [online], 2013. Forrás: World Bank [2021. 06. 16.], illetve Rose-Ackerman, Susan (1999): *Corruption and Government. Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.

értelemszerűen sok tényező befolyásolja. Meghatározó lehet a reláció története, hogy mit gondolnak a kezdeményező országról és kiváltképp az adott szankciókról, mennyire gondolják azokat jogosnak vagy ellenségesnek. A kínai–amerikai viszonyban Washington emberi jogi érveit a kilencvenes évek folyamán sok vonatkozásban gyengítette, hogy a kapcsolatok normalizációjára a kulturális forradalom idején került sor, amikor száz-ezreket öltek és szegényítettek meg. Ilyen kezdetek után a hidegháborút követő emberi jogi fenntartások és transzcendensebb nyugati követelések is csak egy geopolitikai játszma részének tűntek Pekingben.⁵⁶ Hasonlóképpen fontos a fogadó országban a szankcionált kérdésben való közvélekedés. A Krim Oroszországhoz csatolásának 2014 óta stabilan 85% feletti a támogatottsága a lakosság körében, a megkérdezettek kétharmada nem gondolja, hogy Oroszország megsértette volna a nemzetközi jogot, és szerintük több hasznot hozott az annexió, mint amennyi kárt okozott.⁵⁷ Függetlenül eme vélekedés okaitól, már csak a lakosság igazságérzete miatt sem könnyű ebben a kérdésben elmozdulást elérni. Másfelől ugyanezek a szankciók eredményesebbek lehetnek a kelet-ukrajnai helyzet kezelésekor, amelyet az orosz közvélemény is némileg árnyaltabban ítél meg. A lakosság elkötelezettsége a szankcionált kérdés mellett meghatározó abból a szempontból, hogy a kormányzat milyen válságkezelési stratégiát alkalmazzon és mennyire legyen „őszinte” a szankciók valós következményeivel kapcsolatban. Magas társadalmi elköteleződés esetén, amikor a lakosság nem kiprovokált, ellenséges cselekményként tekint azokra, a szankciók hibáztatása akár el is leplezheti a gazdaság egyéb okokból bekövetkező gyengélkedéseit.

Amennyiben túllépünk a belső társadalmi recepció kérdésein, egy szankcionált ország alapvetően három választ fogalmazhat meg. Behódolhat a követeléseknek, alkalmazkodhat vagy eszkalálhatja a konfliktust. Ezt nevezzük *szankciós játszmának*, tulajdonképpen ugyanazon opciói vannak a választ illetően, mint a kezdeményező országnak voltak. Éppen ezért a kezdeményező ország ideális esetben felméri, hogy a célországban milyen reakciói lehetnek, milyen költség-haszon kalkulussal számolnak vezetői, s annak megfelelően alakítja ki saját korlátozó intézkedéseit. Ez persze eleve egy percpcionális kérdés, amikor a kezdeményező fél néha téved. Klasszikus eset a második világháborús japán belépést kiváltó amerikai olajembargó esete. A tokiói kormányzat ugyan tisztában volt azzal, hogy a háború majdnem biztosan végzetes, de ez a kimenetel elfogadhatóbb volt, mint az embargóba való beletörődés.⁵⁸ Washingtonban nem feltétlenül számítottak erre. Hasonló eset volt a Népszövetség olajembargója Olaszország ellen az etiópiai hadjárat miatt. Mussolini sikeresen fenyegetőzött háborúval annak elrendelése esetén, s így azt végül fel is oldották. Így Róma győzedelmesen jött ki a szankciós háborúból, főleg azért, mert a nyugati hatalmak semmilyen áldozatot nem voltak hajlandók vállalni, eleve blöfföltek a népszövetségi szankciók kapcsán.⁵⁹

⁵⁶ Chan 2000.

⁵⁷ Levada Center: *Krim*. [online], 2021. 04. 26. Forrás: levada.ru [2021. 06. 16.]

⁵⁸ Anderson, Irvine H. Jr. (1975): *The 1941 De Facto Embargo on Oil to Japan: A Bureaucratic Reflex*. *Pacific Historical Review*, 44(2), 201–231.

⁵⁹ Ugyanakkor az európai hatalmak felelősségét csökkenti, hogy az Egyesült Államok, a legfőbb olajexportőr nem volt részese a népszövetségi szankcióknak, így azok eleve nem lehettek sikeresek. Strang, G. Bruce (2008): *“The Worst of all Worlds:” Oil Sanctions and Italy’s Invasion of Abyssinia, 1935–1936*. *Diplomacy & Statecraft*, 19(2), 210–235.

Hasonlóan a kezdeményező országokhoz, de annál is nagyobb jelentősége van a célországok szankciós *koalícióépítésének*. Ezek célja értelemszerűen az, hogy minél kevesebb ország csatlakozzon a szankciós kezdeményezéshez, és legyenek olyan nagyhatalmak, amelyek segítségével a keletkezett károk kompenzálhatók. Az utóbbi országokat nevezik „szankciótörőknek” (*sanction busters* vagy *black knights*). Ez a tevékenység több szempontból is kifizetődő lehet, amennyiben a szankciótörő rendelkezik olyan képességekkel, amelyek révén segíteni tud a szankcionált országnak és hajlandó a kezdeményezőkkel szemben is felvállalni a konfliktust. Nyilvánvalóan előnyösebb feltételek mellett lehet kereskedni akkor, amikor a szankcionált fél nem vásárolhat/adhat el bizonyos termékeket. Ugyancsak alkualapot képezhetnek az ilyen jellegű beavatkozások a szankciót elrendelő nagyhatalommal szemben. A kilencvenes évek közepén Oroszország folytatott hasonló stratégiát. Bár a külpolitikai mozgástere addigra jelentősen megcsappant, permanens belpolitikai válságban és gazdasági mélyrepülésben volt, egy sor országnak kínált fel olyan technológiákat és képességeket, amelyekhez amúgy azok a nemzetközi vagy amerikai szankciók miatt nem juthattak hozzá. Irak számára az ENSZ BT-ben szankcióenyhítő támogatást, Iránnak nukleáris reaktort, míg Pekingnek a nyugati fegyverembargó idején saját katonai technológiáját adta el. A közvetlen anyagi haszon és nemzetközi visszhang mellett így próbált nyomást gyakorolni az Egyesült Államokra egy sor kérdésben, némileg kompenzálva a rá jutó washingtoni és nyugati figyelem csökkenését.⁶⁰ Hasonló tevékenységet folytat Kína egy sor fejlődő országban, csökkentve az európai normatív kondicionalitás hatékonyságát vagy adott esetben szembe menve kollektív szankciókkal is (Szudán).⁶¹

Ezekon a példákon is látszik, hogy a szankciók használata és eredményessége a fennálló nemzetközi rendszer függvénye. A hidegháború bipoláris rendszerében egy sor esetben szinte evidens volt az egyik oldalról a másikra való átállás. Jugoszlávia nyugati támogatást kapott a Szovjetunió által ellene bevezetett szankciókat követően, Kuba, Egyiptom és Szomália is oldalt tudtak váltani. 1991 után ezek az automatizmusok meggyengültek, olyannyira, hogy az 1990-es évek első felében rövid ideig még az ENSZ BT is egységesen tudott fellépni nemzetközi válságövezetekben (például Irak, volt Jugoszlávia, Szomália). Ugyanakkor egy geoökonómiai értelemben gyorsan közeledő multipoláris rendszerben a gazdasági nyomásgyakorlás környezete is radikálisan átalakulhat. A szankciók alkalmazásakor újra fontosabbá válhatnak a nagyhatalmak egymás közötti kapcsolatai, még összetettebbé téve azok elemzését.

A szankciók hatékonysági tényezői, eredményességük

A gazdasági szankciók szakirodalmának egyik sokat vitatott kérdése, hogy azok mennyire sikeresek. A vélemények meglehetősen szórtak. A már többször idézett Hufbauer és társai egy széles mintán, saját értékelési rendszer mellett az 1945 utáni eseteket illetően 33%-os sikerességet állapított meg.⁶² Ugyanezen alapokon Drezner a szankciókkal való

⁶⁰ Talbott, Strobe (2003): *The Russia Hand*. New York: Random House Trade Paperbacks.

⁶¹ Large, Daniel (2016): *China and South Sudan's Civil War, 2013–2015*. *African Studies Quarterly*, 16(3–4), 35–54.

⁶² Hufbauer et al. 2009.

sikeres fenyegetéseket is hozzávéve 50%-os sikerességi rátát kalkulált.⁶³ E számításokat széles körű kritika érte, ami alapján Robert Pape általános érvénnyel kérdőjelezte meg a gazdasági szankciók sikerességét.⁶⁴

Ugyanakkor egyet lehet érteni David A. Baldwin és Robert Eyster véleményével is, amely szerint a szankciók sikereiről vagy kudarcairól ebben a formában nincs értelme beszélni.⁶⁵ Az utóbbi definíciója szerint „a szankciók a külföldi kormányok politikai magatartásának megváltoztatását célzó diplomáciai cselekmények, ahol a kezdeményező kényszerítő gazdasági hatású makroökonómiai eszközöket alkalmaz a célország vonatkozásában”.⁶⁶ Így a szankciók eleve egy, a diplomáciától a háborúig húzódó kontinuum részei, ahol nem lehet egyetlen elemet kiemelni és azt állítani, hogy ez volt a megoldás kulcsa. Minden gazdasági szankció eleve az önmagában alkalmazott, hagyományos külpolitika kudarca, miközben a katonai megoldások alternatíváját is képezi. Mindeközben a diplomácia a korlátozó intézkedések elrendelését követően is jelen marad és érvényesül, illetve a katonai megoldás is az esetek többségében létező fenyegetés. Sokkal inkább egymásra rétegződésről van szó, semmint egymás kiváltásáról, így egy-egy nyilvánvaló siker esetén is a diplomaták, bankárok vagy akár a tábornokok is együtt állnak a dobogóra, nem csak az egyikük. Így a szankciók esetén nem sikerről vagy kudarcról, legfeljebb a korábbi állapothoz képest mért „határhasznosságról” lehet beszélni.⁶⁷ Ez a közgazdaságtanból vett fogalom a soron következő szankciós lépés ráfordításainak és hozamának az arányát adja meg. Ez a megközelítés alapvetően más, mint a szankciók sikerességét egyedileg mérő és értékelő logika.

Eyster érvelése kiváltképp meggyőző, ha konkrét, látszólag a szankciók sikerét hozó példákat vizsgálunk. 1991–94 között Haiti komoly gazdasági szankciókat szenvedett el az Egyesült Államoktól, erősen megtépázva a kormány népszerűségét és befolyását. Azonban az végül csak akkor mondott le, amikor a végjáték során az amerikai tárgyalók bejelentették, hogy a hadsereg megkezdte a humanitárius intervencióját, és úton van a tengerészgyalogság.⁶⁸ Az ötvenes évek elején Irán olajiparának államosítása miatt a nyugati nagyhatalmak az egyik legpusztítóbb bojkottot intézték a Mohamed Moszadek vezette kormány ellen, súlyos gazdasági válságba taszítva az országot. Azonban ez nem volt elég: Moszadek eltávolításához a megrendült belpolitikai helyzete mellé még szükség volt a CIA által irányított puccsra, az Ajax hadműveletre.⁶⁹ Mindkét esetben a gazdasági szankciók előkészítették a terepet, Iránban fontos szerepük volt a sah támogatásának megszerzésében, de szükség volt katonai vagy félkatonai fellépésre is. Még nyilvánvalóbb eset a Milošević vezette Jugoszlávia, ahol nemcsak a NATO-bombázások, de a nagyszerb aspirációk nyilvánvaló kudarca is kéz a kézben érvényesült a szankciókkal.

⁶³ Drezner, Daniel W. (2003): *The Hidden Hand of Economic Coercion*. *International Organization*, 57(3), 643–59.

⁶⁴ Pape, Robert A. (1997): *Why Economic Sanctions Do Not Work*. *International Security*, 22(2), 90–136.

⁶⁵ Baldwin, David A. (1985): *Economic Statecraft*. Princeton: Princeton University Press; Eyster 2007

⁶⁶ Baldwin 1985: 4–5.

⁶⁷ Baldwin 1985.

⁶⁸ Kreps, Sarah E. (2007): *The 1994 Haiti Intervention: A Unilateral Operation in Multilateral Clothes*. *The Journal of Strategic Studies*, 30(3), 449–474.

⁶⁹ Gasiorowski, Mark J. – Byrne, Malcolm szerk. (2004): *Mohammad Mosaddeq and the 1953 Coup in Iran*. Syracuse, NY: Syracuse University Press.

Még összetettebb a líbiai szankciók eredményességének kérdése. Az al-Kaddáfi-rendszer széles körű, hosszú és az olajipart lassan kivéreztető szankcióknak volt kitéve, bizonyos relációkban két évtizeden keresztül. Azonban a 2001-es New York-i terrortámadás és a 2003-tól kezdődő iraki konfliktus alapvetően megváltoztatta azt a környezetet, amelyben ezek az intézkedések születtek. al-Kaddáfi szekuláris terroristáit a militáns iszlamisták letaszították a körözési listák legfelső pozícióiból, a nyugati világ hadseregei Líbiától távolabbra voltak lekötve. Paradox módon eközben al-Kaddáfi joggal érezhette úgy – főleg az iraki inváziót követően –, hogy a jövőben a katonai megoldások kerülhetnek előtérbe, és ő lehet a következő célpont. Így a nyugati országok figyelmének elterelődése és a Líbiára vonatkozó fenyegetés nem szándékolt növelése révén a környezet alapvetően megváltozott, újra a diplomáciai megoldás részesülhetett előnyben. Egész egyszerűen a szankciókhoz kötődő elvárások változtak meg annyira, hogy az azoknak való formális megfelelés viszonylag gyors közeledést indukált.⁷⁰ Bár a líbiai esetben is fontos szerepük volt a szankcióknak, de az utolsó kritikus lépést inkább a hagyományos diplomácia hozta meg, semmint a már régóta érvényben lévő korlátozások. Ezekben az esetekben nem megállapítható egyöntetűen egy szankció kudarca vagy sikere, sokkal inkább egy-egy szankciós lépésnek a hozzáadott értékéről beszélhetünk, arról, hogy adott helyzetben az mennyiben és mennyivel járult hozzá a kitűzött célok eléréséhez.

Mint ahogy gyakran lenni szokott, a kudarcok és a szankciók elmulasztásának, ezek végzetes következményeinek terjedelmes listája jobban kidomborítja azok hasznosságát. A Hitler és Mussolini sikereit hozó „engesztelési politika” a korai katonai vagy gazdasági nyomásgyakorlás elmulasztásából fakadó következményeknek napjaink politikájában is hivatkozható példája. Az első Öbölháború, a ruandai népiirtás, a kongói háború is komolyabb szankciók elrendelését megelőzően következtek be. A háborús perspektívából szemlélve, ahonnan Woodrow Wilson, a gazdasági szankciók kollektív és rendszerszintű alkalmazásának első komolyabb pártfogója az első világháborút követően törvényszerűen vizsgálta ezt a kérdést, a szankciók az agresszió elkerülésének és helyettesítésének legbiztosabb módjai.⁷¹ Kellő rosszhiszeműséggel tekintve a nemzetközi politikára, minden gazdasági szankció potenciálisan sikeres, amennyiben nem követi háború.

A szankciók hatékonyságának szakpolitikai vizsgálata természetesen ennél konkrétabb tényezők alapján igyekszik mérni azok eredményességét. Mint fent bemutattuk, önmagának a szankció céljának a meghatározása sem egyszerű, hiszen például a szankciók jelentős részét a „gazdasági hadviselés” teszi ki, ahol a deklarált követelések gyakran irreálisak és teljesíthetetlenek. Így például a 2017-es amerikai úgynevezett CAATSA-törvényben (*Countering America's Adversaries Through Sanctions Act*) Oroszországgal szemben támasztott követelések közt meglehetősen ömlesztve szerepelnek a krími annexióhoz, a kelet-ukrajnai konfliktushoz, a kibertámadásokhoz, a szíriai fegyverexporthoz, a korrupcióhoz, az emberi jogokhoz, a demokratikus intézményrendszerek biztonságához, az EU- és NATO-tagállamok, illetve egyéb országok (például Moldova, Szerbia stb.) irányában folytatott orosz külpolitikához, az energiapolitikához kötődő fenntartások,

⁷⁰ Nephew 2018.

⁷¹ Hufbauer et al. 2009.

követelmények és a szankciók.⁷² Ezekben az esetekben az eredményesség kritériumai feltehetően inkább a törvényhozó szándékai mentén állapíthatók meg, és azok a célországban okozott képességcsökkenésen vagy elrettentésen keresztül vizsgálhatók. Margaret P. Doxey éppen ezért javasolja a szankciók és az azokra adott harmadik feles válaszok többlépcsős vizsgálatát, ahol egyetlen intézkedéshez több „küszöböt”, részcélt is rendelhetünk.⁷³

Amennyiben a szankció konkrét kimeneti követelményeket támaszt, és a siker mérhető, akkor is fontos kérdés az ok-okossági viszony. Mint a fenti példákon is bemutattuk, a nemzetközi politikában nagyon ritka az egyértelmű kauzalitás. Ezek inkább a gyorsan végződő, epizódyszerű események, amelyek éppen ezért kevésbé dokumentáltak. Végképp nincs információ azokról az esetekről, amikor diplomáciai, politikai tárgyalásokon, zárt ajtók mögött hangzanak el ilyen fenyegetések. Valójában az elemző csak azokat a feltételezhetően akutabb eseteket vizsgálhatja, amikor a szankciók vagy az azzal való fenyegetés nyilvánosságra kerül és dokumentált. Így a mintavétel reprezentatív jellege eleve megkérdőjelezhető.

További kihívást jelent a szankciókba tudatosan beépített bizonytalanság. Egy optimális szankció konkrét vállalásokat kínál teljesítés és bizonytalanságot nem teljesítés esetére. Sem a célország, sem a vele potenciálisan együttműködők nem tudhatják, milyen intézkedések várhatóak még, sokszor azt sem, hogy a már meghozott intézkedések hatálya meddig tarthat. A bizonytalanságnak több előnye is van. Egyfelől a negatív kilátások rontják a gazdasági szereplők várakozásait, ezen keresztül a célországnak okozott makrogazdasági károkat. A politikai jellegű ügyek nehezen illeszthetők be a multinacionális vállalatok, befektetők vagy bankok kockázatkezelési portfólióiba. 2014 után az oroszországi befektetéseket nem érte konkrét szankciós intézkedés, ennek ellenére szinte megszűnt oda a nyugati közvetlen tőke kivitele és a beruházások. Ez nem feltétlenül létező, hanem potenciális kár, növekedési veszteség, amely a szankciók nélkül és a szankciók mentén befutott jövőbeli növekedési pályák közötti negatív különbszet. Másrészt főleg a pénzügyi szankciók esetén az ellenőrzés terheinek egy részét gyakran a vállalati szektorra helyezik. Így például egy számlatartó bank felelőssége, hogy meggyőződjön a valódi tulajdonos személyéről. Egy-egy offshore cég, de akár egy stróman által nyitott számla esetében is igencsak költséges és kockázatos ez a nyilvántartás. Így például a 2014 utáni orosz szankciók esetében az európai bankok igen eltérő módon kezelték a nagyobb orosz ügyfeleket. Voltak olyan, kisebb orosz ügyfélkörrel rendelkező intézmények, amelyek egyáltalán nem vállalták új számlák nyitását és tranzakciók végrehajtását, míg mások hosszabb átfutási idővel és emelt költséggel továbbra is nyújtottak szolgáltatásokat. Az egyik legnagyobb orosz ügyfélkörrel rendelkező Deutsche Bank nem szigorított érdemben, ami folyamatos amerikai büntetéseket és kritikákat váltott ki.⁷⁴

⁷² USA Congress: *Countering America's Adversaries Through Sanctions Act*. [online], 2017. Forrás: home.treasury.gov [2021. 05. 11.].

⁷³ Doxey, Margaret P. (1987): *International Sanctions in Contemporary Perspective*. London: Palgrave Macmillan.

⁷⁴ Ünker, Pelin: *FinCEN Files: Deutsche Bank Tops List of Suspicious Transactions*. [online], Deutsche Welle, 2020. 09. 20. Forrás: dw.com [2021. 07. 11.].

A bizonytalanság az egyik legfontosabb multiplikátor, amelynek révén egyéni vagy szektorális szankciók is makrogazdasági és stratégiai ügyekké válhatnak. Szép példája ennek a közel fél évszázadra visszatekintő orosz–indiai hadiipari együttműködés esete 2017 után. A 2017-es amerikai CAATSA-törvény kiterjesztette a pénzügyi korlátozásokat az orosz hadiipar szinte összes nagyvállalatára. Ennek megfelelően az ezekkel a cégekkel együttműködő bankokat amerikai szankciós fenyegetés alá helyezte, amely alól csak az elnök adhatott átmeneti felmentést. Így viszont az Oroszországgal széles körű hadiipari együttműködést folytató és több milliárdos szerződésállománnyal rendelkező országok – Dél-Kelet-Ázsiában India, Vietnám, Indonézia – bankjai kerültek nehéz helyzetbe és kényszerültek lobbizni Washingtonban a minél szélesebb körű mentességek kiharcolásáért. Bár a megoldásra országonként és esetenként más és más megoldás adódott, az Oroszországból való hadiipari beszerzések sokkal kockázatosabbakká, bonyolultabbakká, ennek megfelelően a jövőt illetően valószínűtlenebbekké váltak.⁷⁵

A bizonytalansághoz hasonlóan nehezen mérhető szempont a végrehajtás és az ellenőrzés kérdése. Ez szinte minden esetben nemzetállami hatáskör, még az ENSZ szankciói esetén is a világszervezet csak kiegészítő jelleggel képes segíteni a szankciók betartását. Értelemszerűen amíg egy-egy szankció nem követeli meg a nemzetállamok közti együttműködést, addig ez a kérdés egyszerűbb. Kollektív szankciók esetén azonban az ellenőrzés egységes, de legalább koordinált végrehajtást igényel. Az Egyesült Államok ezt a kérdést részben megkerüli az exterritoriális szankciók révén. Washingtonban komoly intézményrendszer épült ki a szankciós rezsimek betartatására leginkább a Pénzügyminisztérium vezetésével, amely határokon és kormányokon átívelő módon működik. Ugyanakkor például az Európai Uniónak nincs kifejlett végrehajtó szerve, itt a nemzetállamok egyéni felelőssége a szankciók betartatása. Ez sok esetben, például fegyverembargóknál, pénzügyi intézkedéseknél 27 különböző jogrendet feltételez, ami még jóhiszemű végrehajtás mellett is nagyfokú hatékonyságvesztést okoz.

Hasonlóan nehezen mérhető szempont a „feltartóztatás”, egy-egy szankció alternatív költsége. Az orosz–ukrán konfliktusban az orosz, de akár az ukrán részről is fennállt az eszkaláció veszélye. Moszkva közvetlenebbül is beavatkozhatott volna, míg Kijev egy sor olyan eszközt nem alkalmazott a konfliktus során (például az orosz európai gáztranzit korlátozása), amely pedig életszerű lett volna az adott helyzetben. Így a nyugati szankciók ugyan formálisan nem érték el a céljukat, de kézzelfogható közelségbe került egy olyan helyzet, amikor kényszerűen kellett volna valami hasonlót, vagy akár ennél többet megtenni. Ennyiben a nyugati szankciók egyfajta „villámhárítók” voltak, a belpolitikai kényszereken túlmenően is szolidaritást vállaltak Ukrajnával, figyelmeztették Oroszországot. Mindkét fél számára potenciális veszteséget képeztek eszkaláció esetére, Kijev a Nyugat jóindulatát, Moszkva a türelmét veszthette volna el, ha tovább élezi a helyzetet. Ebben az esetben a gazdasági szankciók a politikai befolyás megőrzésének eszközei is voltak, adekvát válasz egy olyan helyzetben, amikor a diplomácia már elégtelenné vált, a katonai beavatkozás pedig nem volt kívánatos.

⁷⁵ Kuprijanov, Alekszej (2000): *Vlijanyije antirosszijszkih szankcij SZSA na szotrudnyicsesztvo Rosszii i Indii v vojnenno-tehniczeszknoj szfere*. In Ivanov, I. Sz. – Kortunov, A. V. – Tyimofejev, I. N. (szerk.): *Polityika szankcij: celi, sztratyeii, instrumenti*. Moszkva: NP RSZMD. 241–247.

Épp az ukrajnai szankciós csomag a szép példája az eredményesség mérésekor jelentkező ellentmondásoknak. Népszerű azokat hatástalannak nevezni, mert nem hátrították el az orosz fenyegetést, nem változtatták meg az orosz lakosság véleményét, és nem bizonyítható, hogy az orosz magatartás érdemben változott volna.⁷⁶ Ugyanakkor eleve megkérdőjelezhető, hogy egy nukleáris hatalom ellen milyen mértékben alkalmazhatóak katonai eszközök, illetve milyen mértékben járulnak hozzá a helyzet megoldásához. Jellemző, hogy a német külpolitika a szankciókat széles egyetértésben támogatja, de például az amerikai Javelin-rakéták Ukrajnának való eladását a kormány erőteljesen ellenezte.⁷⁷ Márpedig a katonai megoldás híján a gazdasági szankciók az elképzelhető legerőteljesebb eszközök. Ennél is fontosabb, hogy a nyugati szankciók szinte minden félnek egyértelmű üzenetet küldtek és ezt sikeresen fenn is tartják. A belső közvélemény számára és a nyugati országok közt erős normatív közösséget teremtettek, a szövetségeseknek tettekkel alátámasztott támogatást, Oroszországnak fenyegetést jelent azok permanens léte, így minden érdemi feltételt teljesítenek.

Végezetül egy szankció elemzésénél fontos kérdés az időtáv meghatározása. Közkeletű érvelés, hogy a Szovjetunió bukását részben technológiai lemaradása, illetve ennek a szovjet felső vezetésben való érzékelése okozta. Amennyiben elfogadjuk ezt a – teljes egészében nehezen cáfolható – kijelentést, sokkal nehezebbé válik a hidegháború elején bevezetett COCOM-rendszer sikerességének értékelése. Kiváltképp úgy, hogy például Irak vagy Kína több mentességet is kapott azok alól, amelyek kimutathatóan hozzájárultak a technológiai és fegyverkezési versenyben való lemaradásuk behozásához.⁷⁸

A gazdasági szankciók helye a nemzetközi rendszerben

A gazdasági szankciók amolyan „középső testvérek” a külpolitikában. Nyilvánvalóan kevés trófeát mondhatnak a magukénak, a nagy zsarnokok – Hitler, al-Kaddáfi, Szaddám Husszein, Sztálin – egyike sem bukott bele az ellene hozott szankciókba. Nem is igazi zsarnok az, aki ilyen könnyen adná a hatalmát. Ugyanakkor sikereiket könnyen elorozhatják mások, legfőképp a diplomaták. A „végül a diplomáciai tárgyalások vezettek sikerre” gyakori újságírói toposzok, mintha a gazdasági szankciók vagy a háborúk nem követelnék meg az utólagos politikai rendezést. Háborúknál gyakran belátható a kényszerűség, míg a diplomácia evidens, így kevés hangzatos és könnyen elmagyarázható érv szól a gazdasági szankciók mellett.

Ettől függetlenül a gazdasági szankciókat az államok töretlenül alkalmazzák, napjainkban talán még gyakrabban is, mint a 20. század legjavában. Alkalmazzák akkor is, amikor azok nyilvánvalóan elégtelenek a helyzet megoldásához. Bár Woodrow Wilson hitt benne, hogy a háborúk elkerülhetők gazdasági nyomásgyakorlás révén, ennek kevés

⁷⁶ Gould-Davies, Nigel (2020): *Russia, the West and Sanctions*. *Survival*, 62(1), 7–28.

⁷⁷ Kundnani, Hans (2019): *Germany's Liberal Geo-Economics: Using the Markets for Strategic Objectives*. In Wigell, Mikael – Scholvin, Sören – Aaltola, Mika (szerk.): *Geo-Economics and Power Politics in the 21st Century*. New York: Routledge. 61–74.

⁷⁸ Henshaw, John H.: *The Origins of COCOM – Lessons for Contemporary Proliferation Control Regimes*. [online], 1993. május. Forrás: files.ethz.ch [2021. 07. 08.].

jelét látni. Aki igazán háborúzni akar, azt ma is csak fegyveres erővel lehet megállítani. Hitler, Szaddám Husszein, a Talibán vagy az al-Káida aligha volt (és lesz) megállítható pusztán gazdasági eszközökkel. Az utóbbi két esetben még az erőforrásigény is viszonylag alacsony, tehát végképp nehéz elképzelni nemzetközi terroriszervezetek pusztán pénzügyi eszközökkel való megfékezését. Ugyanakkor minden más esetben a gazdasági szankciók fontos jelzéseket küldhetnek az érintett feleknek. A célország elitje számára a diplomáciai jelzéseknél határozottabban jelölik meg az eszkaláció árát, a hazai közvélemény és a szövetséges hatalmak számára pedig iránymutatók a jövőt illetően. Így a gazdasági szankciók *háborúmegelőző* funkciói ma is evidensek, szinte kötelező dramaturgiai elemei az eszkalációs forgatókönyveknek.

Napjainkban hasonlóképp aktuálisak a gazdasági szankciók *háborúhelyettesítő* funkciói. Vannak olyan esetek, amikor a háború nem opció. A Föld legalább öt-hat országa méreténél, nukleáris potenciáljánál fogva nem megtámadható, nem lehet velük szemben katonai megoldásokat alkalmazni. Így a nem cselekvésen és a diplomáciai elszigetelésen túl csak a gazdasági korlátozások maradnak mint érdemi nyomásgyakorló eszközök. Nyilvánvalóan egy nagyhatalmon, amely masszív normaszegést követ el, a gazdasági szankciók hatása sokkal kisebb lesz, mint a hagyományos esetekben. Éppen ezért ilyenkor aligha valós célkitűzés a status quo helyreállítása, nem is érdemes azt alapul venni. Mégis a gazdasági szankciók, feltéve, hogy érdemiek, szinte az értelmezhető legsúlyosabb reakciót jelentik.

Hasonló a helyzet, amennyiben a kezdeményező nagyhatalom valamilyen okból kifo-lyólag nem tud vagy kíván fegyveres erőt alkalmazni. Az Egyesült Államok közvéleménye és pártpolitikai álláspontja a mintegy húszéves iraki és afganisztáni katonai jelenlét követően erősen háborúellenes.⁷⁹ A lakosság többsége nemcsak a külföldi katonai intervenciókat, de a fegyverszállításokat és bármilyen beavatkozást is ellenez. Értelemszerűen ilyen helyzetben a döntéshozók is inkább hajlanak gazdasági szankciókkal fenntartani a hegemoniát.

Végezetül a változó nemzetközi viszonyok mentén egyre fontosabbakká válnak a gazdasági szankciók *normaképző* funkciói. Minden korlátozás a diplomáciánál fajsúlyosabban jelöli ki azt a mezsgyét, amelyet a kezdeményező ország vagy országcsoport nem tart nemzetközileg elfogadhatónak. Ugyanakkor nemcsak kijelöli azt, hanem a gazdasági szankció során felvállalt áldozattal, érdeksérelemmel párhuzamosan pontosan meg is határozza annak az „árát”. Kiváltképp a transzcendens célok – például emberi jogok, demokrácia – érdekében hozott intézkedések esetében a gazdasági szankciók az érték-érdek viszonyok „váltópontjai”. Nemcsak azt mutatják meg, hogy „ki a klub tagja és ki nem”, hanem értékelik a normaszegés és a kiszabandó büntetés mértékét is. Így például a Belarusz helyzet kapcsán az Európai Unió a saját lehetőségeinek skáláján hozott intézkedésekkel nemcsak pontosan el tudja helyezni a Lukasenko-rezsim megítélését, de növelheti is a belső kohézióját, illetve informálhatja közvetlen szomszédságát is saját tűréshatáráról.

⁷⁹ Carden, James: *A New Poll Shows the Public Is Overwhelmingly Opposed to Endless US Military Interventions*. [online], The Nation, 2018. 01. 09. Forrás: thenation.com [2021. 08. 09.].

Mindezek alapján talán továbbra sem lehet bizonyosan elfogadni Edward Luttwak jóslatát, miszerint a geopolitika helyett a geoökonómia korszaka felé tartunk.⁸⁰ Nemcsak azért, mert az utóbbi húsz év sok vonatkozásban épp ennek ellenkezőjét, a katonai erő korábbihoz hasonló alkalmazását hozta. Azért sem, mert a nemzetek és legfőképpen a nagyhatalmak továbbra sem tekintenek a gazdaságra és az azzal összefüggő közvetlen külpolitikai eszköztárra mint elsődleges érdekérvényesítő dimenzióra. Nem automatikus a gazdasági szankciók meghozatala, nem alkalmazzák azokat „nyakló nélkül”, és legfőképpen nem gazdasági pozíciók, befolyás mentén robbannak ki a legfontosabb nemzetközi konfliktusok. Ugyanakkor ez azt is jelenti, hogy a politikai indíttatású gazdasági érdekérvényesítés megőrizte hagyományos sokszínűségét, amelynek értelmében azt továbbra is változó motivációkkal, célokkal és sikerrel alkalmazzák.

Felhasznált irodalom

- Anderson, Irvine H. Jr. (1975): *The 1941 De Facto Embargo on Oil to Japan: A Bureaucratic Reflex*. *Pacific Historical Review*, 44(2), 201–231. Online: <https://doi.org/10.2307/3638003>
- Baldwin, David A. (1985): *Economic Statecraft*. Princeton: Princeton University Press.
- Barlow, Robin (1982): *Economic Growth in the Middle East, 1950–1972*. *International Journal of Middle East Studies*, 14(2), 129–157. Online: <https://doi.org/10.1017/S002074380000623>
- Blackwill, Robert D. – Harris, Jennifer M. (2016): *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*. Cambridge, MA: Harvard University Press. Online: <https://doi.org/10.4159/9780674545960>
- Carden, James: *A New Poll Shows the Public Is Overwhelmingly Opposed to Endless US Military Interventions*. [online], The Nation, 2018. 01. 09. Forrás: thenation.com [2021. 08. 09.]
- Chan, Steve (2000): *Economic Sanction: The US Debate on MFN Status for China*. In Chan, Steve – Drury, A. Cooper (szerk.): *Sanctions as Economic Statecraft – Theory and Practice*. New York: Palgrave. 110–130. Online: https://doi.org/10.1057/9780230596979_6
- Chan, Steve – Drury, A. Cooper (2000): *Sanctions as Economic Statecraft: An Overview*. In Chan, Steve – Drury, A. Cooper (szerk.): *Sanctions as Economic Statecraft – Theory and Practice*. New York: Palgrave. 1–17. Online: https://doi.org/10.1057/9780230596979_1
- Congressional Research Service: *Iran Sanctions*. [online], 2021. 04. 06. Forrás: fas.org [2021. 07. 27.]
- Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union*. [online], 2012. 10. 26. Forrás: eur-lex.europa.eu [2021. 06. 08.]
- Davidson, Jason – Shambaugh, George (2000): *Who's Afraid of Economic Incentives? The Efficacy-Externality Tradeoff*. In Chan, Steve – Drury, A. Cooper (szerk.): *Sanctions as Economic Statecraft – Theory and Practice*. New York: Palgrave. 37–65. Online: https://doi.org/10.1057/9780230596979_3
- Declaration of the Summit of Heads of State and Government of the Group of 77*. [online], G77, 2014. 06. 15. Forrás: g77.org [2021. 06. 11.]
- Doxey, Margaret P. (1987): *International Sanctions in Contemporary Perspective*. London: Palgrave Macmillan. Online: <https://doi.org/10.1007/978-1-349-18750-8>
- Drezner, Daniel W. (1999): *The Sanctions Paradox – Economic Statecraft and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511549366>
- Drezner, Daniel W. (2003): *The Hidden Hand of Economic Coercion*. *International Organization*, 57(3), 643–659. Online: <https://doi.org/10.1017/S0020818303573052>
- European Parliament News: *MEPs Refuse Any Agreement with China Whilst Sanctions are in Place*. [online], 2021. 05. 20. Forrás: europarl.europa.eu [2021. 06. 02.]

⁸⁰ Luttwak 1990.

- Európai Bizottság: *Council Regulation (EC) No 2271/96*. [online], 1996. 11. 29. Forrás: eur-lex.europa.eu [2021. 02. 01.]
- European Council: *European Council meeting – Conclusions (19–20 March 2015)*. [online], 2015. Forrás: consilium.europa.eu [2021. 06. 12.]
- European Parliament: *Joint Motion for a Resolution on Russia, The Case of Alexei Navalny, the Military Build-up on Ukraine's Border and Russian Attacks in the Czech Republic*. 2021/2642(RSP). [online], 2021. Forrás: europarl.europa.eu [2021. 07. 14.]
- Eyler, Robert (2007): *Economic Sanctions – International Policy and Political Economy at Work*. New York: Palgrave Macmillan.
- Fisk, Daniel W. (2000): Economic Sanctions: The Cuba Embargo Revisited. In Chan, Steve – Drury, A. Cooper (szerk.): *Sanctions as Economic Statecraft – Theory and Practice*. New York: Palgrave. 65–86. Online: https://doi.org/10.1057/9780230596979_4
- Foreign Policy Concept of the Russian Federation*. [online], 2016. 11. 30. Forrás: mid.ru [2021. 06. 11.]
- Galtung, Johan (1967): *On the Effects of International Economic Sanctions – With Examples from the Case of Rhodesia*. *World Politics*, 19(3), 378–416. Online: <https://doi.org/10.2307/2009785>
- Gasiorowski, Mark J. – Byrne, Malcolm szerk. (2004): *Mohammad Mosaddeq and the 1953 Coup in Iran*. Syracuse, NY.: Syracuse University Press.
- Gould-Davies, Nigel (2020): *Russia, the West and Sanctions*. *Survival*, 62(1), 7–28. Online: <https://doi.org/10.1080/00396338.2020.1715060>
- Henshaw, John H.: *The Origins of COCOM – Lessons for Contemporary Proliferation Control Regimes*. [online], 1993. 05. Forrás: files.ethz.ch [2021. 07. 08.]
- Hlebnikov, Alexey: *Iran, Russia, and the Impact of US Sanctions*. [online], Middle East Institute, 2019. 07. 19. Forrás: mei.edu. [2021. 04. 30.]
- Hufbauer, Gary Clyde – Schott, Jeffrey J. – Elliott, Kimberly Ann – Oegg, Barbara (2009): *Economic Sanctions Reconsidered*. Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics.
- Johnson, Harry G. (1953): *Optimum Tariffs and Retaliation*. *The Review of Economic Studies*, 21(2), 142–153. Online: <https://doi.org/10.2307/2296006>
- Johnson, Katanga – Freifeld, Karen – Landauro, Inti: *Societe Generale to Pay \$1.4 Billion to Settle Cases in the U.S.* [online], Reuters, 2018. 11. 19. Forrás: reuters.com [2021. 04. 27.]
- Kärkkäinen, Annina (2016): *Does China have a Goeconomic Strategy towards Zimbabwe? The Case of the Zimbabwean Natural Resource Sector*. *Asia Europe Journal*, 14(2), 185–202. Online: <https://doi.org/10.1007/s10308-015-0445-7>
- Kreps, Sarah E. (2007): *The 1994 Haiti Intervention: A Unilateral Operation in Multilateral Clothes*. *The Journal of Strategic Studies*, 30(3), 449–474. Online: <https://doi.org/10.1080/01402390701343441>
- Kundnani, Hans (2019): *Germany's Liberal Geo-Economics: Using the Markets for Strategic Objectives*. In Wigell, Mikael – Scholvin, Sören – Aaltola, Mika (szerk.): *Geo-Economics and Power Politics in the 21st Century*. New York: Routledge. 61–74. Online: <https://doi.org/10.4324/9781351172288-5>
- Kuprijanov, Alekszej (2000): *Vlijanyije antirosszijszkih szankcij SZSA na szotrudnyicseszvo Rosszii i Indii v vojenno-tehnicseszkoj szfere*. In Ivanov, I. Sz. – Kortunov, A. V. – Tyimofejev, I. N. (szerk.): *Polityika szankcij: celi, sztratyegee, insztrumenty*. Moszkva: NP RSZMD. 241–247.
- Large, Daniel (2016): *China and South Sudan's Civil War, 2013–2015*. *African Studies Quarterly*, 16(3–4), 35–54.
- Levada Center: *Krím*. [online], 2021. 04. 26. Forrás: levada.ru [2021. 06. 16.]
- Luttwak, Edward N. (1990): *From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce*. *The National Interest*, 6(20), 17–23.
- Mamedov, Ruszlan – Morozov, Vlagyimir (2000): *Vlijanyije szankcij OON i SZSA na polityicseszkuju elitu Iraka*. In Ivanov, I. Sz. – Kortunov, A. V. – Tyimofejev, I. N. (szerk.): *Polityika szankcij: celi, sztratyegee, insztrumenty*. Moszkva: NP RSZMD. 302–318.
- Miles, Tom: *Russia's WTO 'National Security' Victory Cuts Both Ways for Trump*. [online], Reuters, 2019. 04. 05. Forrás: reuters.com [2021. 05. 21.]
- National Security Strategy of the United States of America*. [online], 2017. 12. Forrás: trumpwhitehouse.archives.gov [2021. 06. 11.]

- Nephew, Richard: *Libya: Sanctions Removal Done Right? – A Review of the Libyan Sanctions Experience, 1980–2006*. [online], Center on Global Energy Policy, 2018. 03. 21. Forrás: energypolicy.columbia.edu [2021. 07. 07.]
- Newburger, Emma: *‘Trump is Ruining Our Markets’: Struggling Farmers are Losing a Huge Customer to the Trade War – China*. [online], CNBC, 2019. 08. 10. Forrás: cnbc.com [2021. 07. 27.]
- Pandey, Shubhangi: *US Sanctions on Pakistan and Their Failure as Strategic Deterrent*. [online], Observer Research Foundation, 2018. 08. 01. Forrás: orfonline.org [2021. 07. 27.]
- Pape, Robert A. (1997): *Why Economic Sanctions Do Not Work*. *International Security*, 22(2), 90–136. Online: <https://doi.org/10.1162/isec.22.2.90>
- Rettman, Andrew: *Austria Blocking EU Sanctions on Belarus Banks*. [online], EUobserver, 2021. 06. 18. Forrás: euobserver.com [2021. 07. 27.]
- Rijkers, Bob – Freund, Caroline – Nucifora, Antonio: *The Perils of Industrial Policy. Evidence from Tunisia*. [online], 2013. Forrás: World Bank [2021. 06. 16.]
- Rose-Ackerman, Susan (1999): *Corruption and Government. Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139175098>
- Rose-Ackerman, Susan szerk. (2006): *International Handbook on the Economics of Corruption*. Cheltenham, UK: Edward Elgar. Online: <https://doi.org/10.4337/9781847203106>
- Rowe, David M. (2000): *Economic Sanctions, Domestic Politics and the Decline of Rhodesian Tobacco, 1965–79*. Chan, Steve – Drury, A. Cooper (szerk.): *Sanctions as Economic Statecraft – Theory and Practice*. New York: Palgrave. 131–158. Online: https://doi.org/10.1057/9780230596979_7
- Shields, Michael – Lewis, Barbara: *Russian Bank Subsidiaries in EU to Escape Sanctions-Sources*. [online], Reuters, 2014. 07. 30. Forrás: reuters.com [2021. 07. 27.]
- Strang, G. Bruce (2008): *“The Worst of all Worlds:” Oil Sanctions and Italy’s Invasion of Abyssinia, 1935–1936*. *Diplomacy & Statecraft*, 19(2), 210–235. Online: <https://doi.org/10.1080/09592290802096257>
- Talbot, Strobe (2003): *The Russia Hand*. New York: Random House Trade Paperbacks.
- Tyimofejev, Ivan (2000a): *Ekonomicseszkjje szankcii kak polityicseszkoje ponyjatyije*. Ivanov, I. Sz. – Kortunov, A. V. – Tyimofejev, I. N. (szerk.): *Polityika szankcij: celi, sztratyegee, insztrumentii*. Moszkva: NP RSZMD. 31–47.
- Tyimofejev, Ivan (2000b): *Prediszlovije*. In Ivanov, I. Sz. – Kortunov, A. V. – Tyimofejev, I. N. (szerk.): *Polityika szankcij: celi, sztratyegee, insztrumentii*, Moszkva, NP RSZMD. 7–8.
- Tyimofejev, Ivan (2000c): *Vvegyenyije*. In Ivanov, I. Sz. – Kortunov, A. V. – Tyimofejev, I. N. (szerk.): *Polityika szankcij: celi, sztratyegee, insztrumentii*. Moszkva: NP RSZMD. 9–29.
- United Nations: *United Nations Security Council Consolidated List*. [online], é. n. Forrás: un.org [2021. 07. 27.]
- Ünker, Pelin: *FinCEN Files: Deutsche Bank Tops List of Suspicious Transactions*. [online], Deutsche Welle, 2020. 09. 20. Forrás: dw.com [2021. 07. 11.]
- US Congress: *Countering America’s Adversaries Through Sanctions Act*. [online], 2017. Forrás: home.treasury.gov [2021. 05. 11.]
- U.S. Department of the Treasury: *Settlement Agreement between the U.S. Department of the Treasury’s Office of Foreign Assets Control and Zoltek Companies, Inc*. [online], 2018. 12. 20. Forrás: home.treasury.gov [2021. 02. 01.]
- U.S. Department of the Treasury: *Treasury Sanctions Influential Bulgarian Individuals and Their Expansive Networks for Engaging in Corruption*. [online], 2021. 06. 02. Forrás: home.treasury.gov [2021. 06. 16.]
- Weisman, Steven R.: *Reagan ends Curbs on Export of Grain to the Soviet Union*. [online], The New York Times, 1981. 04. 25. Forrás: nytimes.com [2021. 07. 27.]
- WTO: *General Agreement on Tariffs and Trade, Article XXI – Security Exceptions*. [online], 2012. Forrás: wto.org [2021. 06. 11.]

Görömbölyi Dávid¹

A közösségi média platformjainak hatása a diplomáciai tevékenységekre

A digitalizáció eredményei az utóbbi másfél évtized során a diplomácia világában is teret nyertek és jelentős változásokat okoztak. Ezen hatások némelyike magától értetődő, mások részletesebb vizsgálatot igényelnek. E tanulmány áttekintést ad a webkettes online platformok által létrehozott új diplomáciai valóságról; tárgyalva, hogy milyen mértékben változott a diplomáciai tevékenységek emberközelsége, átláthatósága, elszámoltathatósága, valamint hogy a növekvő hatékonyság, a multiplikációs hatások és a nyilvánvaló formai újdonságok mellett a digitalizáció tartalmi változást is hozott a diplomáciában.

Kulcsszavak: diplomácia, közösségi média, digitalizáció, Facebook, külpolitika

The Effect of Social Media Platforms on Diplomatic Activities

Throughout the last decade and a half, the achievements of digitalization have gained traction and caused significant changes in the world of diplomacy. Some of these effects are self-explanatory, some require detailed research. This study gives an overview of the new diplomatic reality caused by web 2.0 online platforms; taking a look at the level of change in the transparency and accountability of diplomatic activities, and examining – apart from the obvious boost in efficiency, the quality of multiplication, and the obvious novelties in format – the change digitalization has brought about in the substance of diplomacy.

Keywords: diplomacy, social media, digitalization, Facebook, foreign policy

Bevezetés

A digitalizáció, a kommunikációs forradalom, a *webkettő*,² illetve e jelenségek együttese³ mindenki számára egyértelműen megváltoztatta a világot. Tapasztaljuk ezt mindennapi életünkben és a hivatalos helyi, állami, nemzetközi szférában egyaránt. E visszafordíthatatlan

¹ Görömbölyi Dávid diplomata, egyetemi oktató a Budapesti Gazdasági Egyetem Nemzetközi Kapcsolatok Tanszékén. E-mail: gorombolyi.david@uni-bge.hu

² A web 2.0 (vagy webkettő) kifejezés olyan internetes szolgáltatások gyűjtőneve, amelyek elsősorban a közösségre épülnek, azaz a felhasználók közösen készítik a tartalmat vagy megosztják egymás információit. Az interaktivitás és a fogyasztók egymással folytatott kommunikációja jellemzi, ellentétben a korábbi szolgáltatásokkal, amelyeknél a tartalmat a szolgáltatást nyújtó fél biztosította (például a portáloknál), webkettes szolgáltatásoknál a szerver gazdája csak a keretrendszert biztosítja, a tartalmat maguk a felhasználók töltik fel, hozzák létre, osztják meg vagy véleményezik. A felhasználók jellemzően kommunikálnak egymással, és kapcsolatokat alakítanak ki egymás között.

³ A felsorolt fogalmak természetesen nem használhatók egymás szinonimáiként, azok jól elkülöníthető, bár jelentős keresztmetszettel rendelkező tendenciák és jelenségek elnevezései. A társadalomtudományok egyikre sem ismernek egyértelmű, mindenki által véglegesnek elfogadott definíciót, de jelen tanulmány szempontjából erre nincs is szükség: ennek okát „A közösségi média a külkapcsolatokban” című fejezet harmadik bekezdése tartalmazza.

tendenciának számos civilizációs területen vizsgálták már hatásait, a mai napig kevés szó esett azonban arról a transzformatív hatásról, amelyet a web 2.0 a diplomáciai tevékenységek világában kifejtett. Ennek bemutatására vállalkozik az alábbi – szélesebb kutatás⁴ részét képező – tanulmány.

Diplomáciai külszolgálataim⁵ során volt szerencsém a saját munkámon keresztül tapasztalni és átélni a lassú, de egyértelmű paradigmaváltást, amely a webkettes platformok diplomáciai térhódítását követte. Talán semmi nem adja vissza jobban a változás mértékét, mint a diplomáciai vezetők reakciói a korabeli felvetésekre.

A 2010-es évek elején a közösségi oldalak használata hivatalos berkekben még újdonságnak számított, ezért a vezetők jó része gyerekesnek és méltatlannak érezte, hogy egy nagykövetség saját Facebook-oldalt indítson. Az évtized közepére a jelenség már világszerte terjedőben volt, és bár sok vezető még idegenkedett a webkettes platformok használatától, egyre több nagykövetség és persze világszerte egyre több külügyminisztérium indította el és üzemeltette legalább részlegesen Facebook-oldalát. A 2020-as évekbe átlépve a változás beteljesedett: a vezetők kommunikációs fókuszába elsődleges csatornaként a web 2.0 platformjai kerültek, a szinte kötelező Facebook kiegészült a majdnem kötelező Instagrammal és Twitterrel is, és ha egy kommunikációs elem épp analóg formában jött létre, például klasszikus újságcikk formájában, a vezetők már maguk is online megosztásokkal igyekeztek multiplikálni az elérést.

E rövid diplomáciai betekintés rávilágít, milyen sokat változott a külkapcsolatok világa is – életünk minden egyéb szektorával egyetemben – a digitalizáció megatrendjével párhuzamosan.

A terület szakirodalma – a téma újszerűségéből és folyamatos, gyors evolúciójából adódóan – szűkös, magyar nyelven gyakorlatilag hiányzik. A 2010-es évek közepén jelentek meg először átfogóbb, összefoglalóbb kutatások a jelenségről. Holmes és Bjola *Digital Diplomacy: Theory and Practice*⁶ című kötete a digitális diplomácia definíciós megközelítésével foglalkozott, és igyekezett körüljárni az új eszköztár lehetőségeit, Zaharna, Arsenault és Fisher *Relational, Networked and Collaborative Approaches to Public Diplomacy*⁷ című tanulmánygyűjteménye pedig az új lehetőségek kommunikációs potenciálját és a nyilvános (*public*) diplomácia fejlődési irányait mutatta be. A továbbiakban számos folyóiratcikk foglalkozott a területtel, Beltrán, Clifton és Jagla, Ittefaq, Pamment, Rodríguez Gómez (a részletekért lásd a bibliográfiát), valamint sokan mások igyekeztek akár földrajzi régiók, akár specifikus területek mentén bemutatni a közösségi hálók térnyerését a diplomácia

⁴ Jelen tanulmány egy többéves kutatás előzetes eredményeit hivatott közzétenni, bemutatva a tárgyalt változások általános tendenciáit és jellemző következményeit. A kutatás lezárultával a részletes eredményeket teljes körű példatárral mutatjuk majd be.

⁵ 2010–2012, Varsó, EU-elnökségi összekötő diplomata; 2012–2014, Varsó, politikai és kulturális kapcsolatokért felelős diplomata; 2015–2019, Bangkok, elsőbeosztott; 2019–2021, Lima, elsőbeosztott.

⁶ Bjola, Corneliu – Holmes, Marcus szerk. (2015): *Digital Diplomacy: Theory and Practice*. London – New York: Routledge.

⁷ Zaharna, R. S. – Arsenault, Amelia – Fisher, Ali szerk. (2013): *Relational, Networked and Collaborative Approaches to Public Diplomacy*. London – New York: Routledge.

világában.⁸ Érdekes információkra bukkanhatunk kézikönyvszerű háttérdocumentumokban, mint például egyes országok vonatkozó nyilvános minisztériumi stratégiáiban, a Facebook (Meta) saját, *Digital Diplomacy on Facebook Guide* című háttéranyagában, vagy egyéb, modern multimédiás közösségi felületek (például Youtube, SoundCloud stb.) kapcsolódó tartalmaiban is.

A rendelkezésre álló források kétségtelenül számos információt és tudást adhatnak át az érdeklődőknek, amint azonban érdeklődésünk a közösségi platformok diplomáciát átalakító hatása felé fordul, a meglévő irodalom nem tartalmaz további kapaszkodót, a fentiek ugyanis elsősorban leíró, a digitális diplomáciát mint eszköztárat vizsgáló szempontból születtek, hiányzik belőlük a diplomácia mélyebb változásait és a kapcsolódó ok-okozati összefüggéseket feltáró szándék. E feltárás megkezdésére vállalkozik a jelen tanulmány hátteréül szolgáló kutatás.

A közösségi média a külkapcsolatokban

A terület kutatói és gyakorlói körében általános vélekedés, hogy a modern média és a közösségi hálók diplomáciára gyakorolt transzformatív hatása egyértelmű, és jelentős hasonlóságot mutat a politikai életre gyakorolt hatásokkal. Ha belegondolunk, ez egyáltalán nem természetes, hiszen a politikai kommunikációnak ez eredendő céljait segíti elő, a politikusok mindig növelni akarták az „elérést”, míg a diplomácia a múltban jóval visszafogottabb, „zárt ajtók mögötti” képet mutatott, és soha nem célozta a nyilvánosság elérését.⁹

A nyitás mégis megtörtént,¹⁰ a diplomácia számos aktora közül a világ külügyminisztereinek köszönhetően. Ők jelentik a közös halmazt a politikai vezetés és a diplomácia szakmai világa között, és a modern kor politikai PR-kényszere, az instant sikerek folyamatos felmutatására való igény a kétezres évek végén a külügyminiszterek szintjén érlelte meg az első olyan döntéseket,¹¹ amelyek a külügyminisztériumok, majd később a nagykövetségek közösségi hálókon való megjelenéséhez vezettek.

Érdeemes rámutatni, hogy a digitalizáció és a kommunikációs forradalom egymásra épülő, egymást feltételező tendenciái megközelítőleg akkor törtek be a diplomácia globális

⁸ Beltrán, Pável: *Diplomacia digital. La oportunidad que los Estados no estaban esperando*. [online], Centro de Investigación de Asuntos Estratégicos Globales, 2021. 02. 23. Forrás: ceinaseg.com [2022. 11. 01.]; Interjú 1; Clifton, Martin – Jagla, Laura (2013): *Integrating Diplomacy and Social Media. A Report of the First Annual Aspen Institute Dialogue on Diplomacy and Technology*. Washington, D.C.: The Aspen Institute. 1–24; Ittefaq, Muhammad (2019): *Digital Diplomacy via Social Networks: A Cross-National Analysis of Governmental Usage of Facebook and Twitter for Digital Engagement*. *Journal of Contemporary Eastern Asia*, 18(1), 49–69.

⁹ Görömbölyi, Dávid (2021): The Effect of Digital Tools on Foreign Policy in Asia. Through the Case Study of Thailand. In Neszmélyi, György Iván – Kovács, Gabriella (szerk.): *Time of Changes: Digitalization from Economic and Cultural Perspectives*. Budapest: Budapest Business School. 33–47.

¹⁰ Ryniejska-Kiełdanowicz, Marta (2019): *Dyplomacja Publiczna Unii Europejskiej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar. 49–60.

¹¹ Vonatkozó kutatásaim során különböző országok diplomatáitól igyekeztem erre vonatkozó információkat gyűjteni, és amely esetekben sikerült (Argentína, Lengyelország, Magyarország, Peru, Svédország, Thaiföld), mindenhol a külügyminiszter személyes döntése volt „annak idején” a minisztériumok nyitása a webkettő eszköztár felé. Ez az empirikus adat csak megerősíti a logikus feltételezést, hogy egy ilyen horderejű kérdésben mindenképpen a miniszter illetékes, valamint hogy maga a miniszter az elsődlegesen érdekelt a nyilvánosság felé való nyitásban, így ezt a körülményt általánosan érvényesnek tekinthetjük.

világába, amikor osztársadalmi szinten már a mindennapok megkerülhetetlen részévé váltak, és ez többé-kevésbé egybeesett az online web 2.0 platformjainak elterjedésével, vagyis a kétezres évek második felével.¹² Amikor tehát e tanulmányban összehasonlító kérdéseket, hipotéziseket, vizsgálatokat, majd konklúziókat igyekszem bemutatni, a mai állapotokat jellemzően a 2005 és 2010 közötti évek helyzetével mérem össze, amikor a nemzetközi kapcsolatok hivatalos intézményeiben és fórumain is megkezdte visszafordíthatatlan térfoglalását a digitalizáció, és ezzel együtt, lépésről lépésre a web 2.0 eszköztára. Nyilvánvaló, hogy a részletes kutatás országonként más és más kronológiát mutat, de általánosságban – és e tanulmány kereteinek megfelelő egyszerűsítéssel¹³ – elmondható, hogy a tárgyalt változások alatt az elmúlt mintegy 15 év változásai értendők.

A nemzetközi kapcsolatok gyakorlati és elméleti művelőjeként, a tárgyalt jelenség napi alkalmazásában sok évet eltöltött diplomataként személyes meggyőződésem, hogy az itt vizsgált – megtörtént és máig folyamatban lévő – tendenciák mélysége és átfogó jellege akár azon változásokhoz is mérhető, amelyeket a *vesztfáliei új rend*¹⁴, vagy épp a bécsi kongresszus¹⁵ hozott a diplomácia világában 1648-ban, valamint 1814–15-ben. Ez pedig jelentős paradigmaváltást jelent a szakterületen.

Közmegegyezés és hipotézisek

Mind az elméleti, mind a gyakorlati szakemberek körében gyakorlatilag egyetértés figyelhető meg abban, hogy

- az új online eszközöknek köszönhetően létrejött egy nyilvánvaló transzformatív hatás, vagyis a diplomácia formai jellege egyértelműen változott;
- ez a hatás előhozta a diplomácia világát a „zárt ajtók mögül”, ahol évszázadokon át csöndben működött;
- ez a hatás közelebb hozta a diplomácia világát a szélesebb társadalmi rétegekhez, hozzáférhetőbbé, érthetőbbé téve azt, valamint
- a web 2.0 multiplikációs hatása jelentősen segítette, hatékonyságában javította a diplomaták munkáját számos jól ismert szakterületen (például kulturális diplomácia, külgazdasági tevékenységek, konzuli védelem, információszerzés stb.).

Kutatásom kiinduló hipotézisei szerint

1. a digitalizáció nemcsak a diplomácia formai jellegét, hanem a tartalmát is befolyásolta, megváltoztatta;
2. a diplomácia világát nemcsak hozzáférhetőbbé, de átláthatóbbá is tette, valamint

¹² Beltrán 2021; Clifton–Jagla 2013.

¹³ Mivel e tanulmány a folyamatban lévő, nagyobb lélegzetű kutatás előzetes eredményeit hivatott bemutatni rövid terjedelemben, az egyes megfigyelések és következtetések alátámasztására az alábbiakban jellemzően szemléltető példákat szerepeltetek, az átfogó, reprezentatív példatárak publikációjára a végleges eredmények részeként kerül majd sor.

¹⁴ A harmincéves háborút lezáró békeszerződések által teremtett új nemzetközi rendszer, amely globálisan a nemzetállamokat határozta meg mint a szuverenitás egyedüli birtokosait, s ezzel minden szinten új kereteket szabott a diplomáciai tevékenységeknek.

¹⁵ Az Európa hosszú távú békéjét biztosítani szándékozó nemzetközi diplomáciai kongresszus a napóleoni háborúk lezárását követően.

3. növelte a külpolitika intézményrendszerének szakmai felelősségét, elszámoltathatóságát.

A fentiekre vonatkozó előzetes, majd későbbi részletes eredményeket vizsgálva feltehető és elemezhető lesz majd a kérdés, hogy a digitalizáció megatrendje a társadalom számára összességében előnyös hatásokat gyakorolt-e a diplomáciai tevékenységekre.

Metodológia

Hogy tudományos szempontból erős megalapozottságú eredményeket kapjunk és helyes következtetésekre jussunk, érdemes a kutatás során több hasonló, összehasonlítható entitást vizsgálni – amilyenek például egyes szuverén országok nemzeti diplomáciái.¹⁶ Ahhoz azonban, hogy az átfogó kutatás következtetései végül általános érvényűek legyenek, ezek a példák, esetek földrajzi szempontból változatos lefedettséget kell hogy mutassanak, hogy az eredményeket ne torzíthassák esetleges regionális vagy kulturális faktorok.¹⁷ Az így elért kutatási eredményeket jól kiegészítheti, megerősítheti egyes nem állami aktorok (nemzetközi szervezetek, nemzetközi NGO-k stb.) online diplomáciájának áttekintő vizsgálata.

A kutatás kiindulópontjánál igen kedvező helyzetben találtam magam, hiszen a nemzetközi kapcsolatok gyakorlójaként, diplomataként három kontinensen teljesítettem külszolgálatot, vagyis a személyes tapasztalat mellett rendelkezem a kutatás szempontjából releváns kapcsolati körrel számos, földrajzilag jól elkülönülő ország és nemzetközi szervezet esetében.

A kutatásokhoz hármas jellegű metodológiát használtam és használok a továbbiakban is:

Először is részletesen vizsgáltam és vizsgálom az adott ország diplomáciájának online jelenlétét és struktúráját.

Másodszor egy rugalmas kérdőívet hoztam létre, amely a fentebb leírt hipotézisekre épült és koncentrált.¹⁸ A kérdőívet a vizsgált ország állampolgárai és külföldiek, diplomaták, szakértők és civilek egyaránt kitöltik, az eredmények így egy reprezentatív és sokféle szakmai háttérrel rendelkező csoport véleményét összegzik a szóban forgó témákról.

¹⁶ Pouliot, Vincent – Cornut, Jérémie (2015): *Practice Theory and the Study of Diplomacy: A Research Agenda*. *Cooperation and Conflict*, 50(3), 297–315.

¹⁷ Görömbölyi 2021.

¹⁸ A kérdőív 11 bináris (igen-nem) kérdést tartalmazott azon ország diplomáciájának webkettes vonatkozásairól, amelyet a kitöltő – akár felhasználóként, akár diplomáciai szereplőként – jól ismer. A kérdések tematikája lefedte az online platformok hatásaira, következményeire vonatkozó összes jelenséget, köztük a tanulmány hipotéziseit és azok körülményeit is. Az eldöntendő kérdéseket 15 részletesebb magyarázó, kifejtendő kérdés követte, az összefüggésekre és háttérbeli kapcsolódási pontokra keresve a válaszokat. Minden kérdőív beérkezését követően egy rövid interjúra került sor a kitöltővel, hogy a háttér, a kontextus és az esetleges további gondolatok, megközelítések se kerüljék el a figyelmet (így kerülhetett látókörömbé az „Egy váratlan következmény” című alfejezetben leírt, előre nem várt jelenség is). A kérdőívet Thaiföld (17), Lengyelország (9) és Peru (22) diplomáciai tevékenységeiről töltötték ki a válaszadók. Megjegyzendő, hogy ettől függetlenül szakmai beszélgetéseim során bárhonnán érkezett is egy diplomata kolléga, a saját országának digitális diplomáciájáról rutinszerűen tájékoztottam tőle a kérdőív kérdéssorának szellemében.

Harmadszor pedig alapvető fontosságú volt mélyebb szakmai interjúk elkészítése az ország külpolitikájának online jelenléte mögött álló emberekkel,¹⁹ vagyis a külügy-minisztériumok munkatársaival.

A webkettes diplomácia vizsgálata

Online eszköztár

Hogy az eredmények végleges összevetésekor maximalizálható legyen a különböző országos esettanulmányok összehasonlíthatósága, kutatásom során a három, globálisan leginkább elterjedt közösségimédia-platformra fókuszálok: Facebook, Twitter és Instagram, esetenként megemlítve más digitális eszközöket, ahol azok hasznos hozzáadott információt jelentenek.

A külügyminisztériumok felületei

Az átlagos külügyminisztérium központi Facebook-oldala jól gondozott, egyértelmű, hogy komoly odafigyelés és munka van benne, elkötelezett vezetőkkel és munkatársakkal. A tartalmak jó eséllyel kiegyensúlyozottak a politikai, kulturális és aktuális tartalmakról szóló posztok váltakozásával, stílusukban és tartalmukban is jellemzően modernnek. Jellemző az adott országhoz kötődő pozitív hírektől a külpolitika lényeges elemeinek és aktualitásainak bemutatásán keresztül a minisztériumi álláshirdetésekig a legszélesebb tematikus paletta megjelenítése.

Változó arányban, de világszinten elmondható, hogy a Facebook vezető szerepe az online diplomáciában egyértelmű. Egymással szoros versenyben dobogós még a Twitter és az Instagram, amelyek értékes, gondosan létrehozott tartalmakat hordozhatnak, egyaránt célozva tapasztalt szakértőket és érdeklődő, civil fiatalokat. Amely külügyminisztériumok²⁰ többet tudnak áldozni kommunikációs tevékenységre, s így egy teljes stáb dolgozik a közösségi hálókon bemutatott tartalmakon, azok Twitter- és Instagram-fiókjai tartalmi minőségben és gondozottságban szinte a Facebookkal egyenértékűek, mások esetében sokszor érezhető a Twitter és az Instagram másodlagossága.

A nyelvhasználat a külügyminisztériumi profilokon jellemzően és általánosan rugalmasan alkalmazkodik a konkrét tartalmakhoz. Az angol mint 21. századi lingua franca egyeduralmodó a profilok túlnyomó többségén, az adott ország saját nyelve pedig esetenként, a téma függvényében kerül elő egy-egy posztban. Jellemző példa lehet fontos konzuli információk megosztása rendkívüli események esetén, vagy akár állásajánlatok közzététele a minisztériumi profilokon.

¹⁹ Pouliot–Cornut 2015.

²⁰ A továbbiakban az előzetes kutatási eredmények említésekor néhány szemléltető példa szerepel a lábjegyzetben, a példák, esetek kimerítő felsorolására a kutatás részletes eredményeinek közlésekor kerül majd sor. Jelen esetben szemléltető példaként az Egyesült Államok, Kína, Japán külügyminisztériumai.

A külügyminiszterek platformjai

Változatos képet lát, aki a világ különböző külügyminisztereinek online jelenlétét veszi szemügyre. Miután itt emberekről, nem pedig intézményekről beszélünk, természetesen privát döntés, és nagyban függ a szóban forgó vezető személyes karakterétől, hogy ki, milyen mértékben szeretné, vagy hajlandó használni ezeket az eszközöket hivatalos formában.

A paletta színes, van, aki maga posztol, van, akinek személyes posztjait is külön stáb szerkeszti. Van, aki mindhárom platformon aktív, van, aki csak egyet tart fenn, sőt, a mai napig akad olyan külügyminiszter, aki távol tartja magától a közösségi médiát. Van, akinek a profiljai elkötelezett odafigyelést tükröznek, és van, aki láthatóan csak a rend kedvéért, néha-néha posztol, vagy oszt meg kész minisztériumi tartalmakat.

E személyes döntést mindenkinek tiszteletben kell tartania, mégis, a külügyminiszter olyan fontos, emblemikus arca bármely ország külpolitikájának, hogy vezetői szinten is fel kell ismerni – és évről évre egyre többen ismerik is fel –, hogy a modern csatornákon keresztül való reprezentáció külügyminiszterként a 21. század harmadik évtizedében gyakorlatilag kötelesség.

Természetesen, a politika természetének megfelelően miniszterek akár egyik napról a másikra is cserélődhetnek, és egy, a digitális jelenlét iránt fogékonyabb vezető érkezésével azonnali pozitív változás áll be. Ráadásul e folyamat egyirányú. Számos példa látható e fenti váltásra,²¹ fordított esetre azonban az eddigi kutatás nem talált példát, a közösségi platformokon aktív minisztereket követő új külügyminiszterek kivétel nélkül mind tovább viszik elődjeik online aktivitását.

A nagykövetségek platformjai

Gyakorlati pályafutásom egyértelmű személyes tapasztalata, hogy a nagykövetségek a legfontosabb szereplői egy ország online diplomáciájának. Ők azok, akik globálisan „szétkürtölik” az üzeneteket, ők azok, akik a mondanivalót, a kommunikációs paneleket a fogadó ország stílusához, ízléséhez, nyelvéhez tudják igazítani. Biztonsággal állíthatjuk, hogy míg a Központ²² az online tevékenységek mögötti agyként szolgál, addig a nagykövetségek kiterjedt hálózata a rendszer számos, messzire érő karját alkotja, amelyek világ-szintű elérést és lefedettséget biztosítanak.²³

Az egyes országok számos (ez a szám átlagos, közepes országok esetében is 100 fölötti) diplomáciai képviselőt működtetnek világszerte (nagykövetségek, főkonzulátusok, állandó képviselők nemzetközi szervezeteknél, kulturális intézetek), mind saját

²¹ Szemléltető példaként Nigéria külügyminisztériuma, az elődjénél jóval fiatalabb Geoffrey Onyeama miniszter érkezését követően, 2018-ban; Új-Zéland külügyminisztériuma Winston Peters külügyminiszter érkezését követően, 2017-ben.

²² A külügyminisztériumok jellemzően államtitkárságokra és főosztályokra tagolt fővárosi szervezetrendszerre, jellemzően egy „központi” minisztériumi épületben.

²³ 好文媒体 (Haowen Média): [中国网络外交战略与网络外交政策研究](#) (Kína internetdiplomáciai stratégiájáról. Szerkesztőségi cikk, Haowen Média). [online], 好文媒体 (Haowen Media), 2012. Forrás: [2022. 11. 01.].

meghatározott online jelenléttel. Mindez jelentős kommunikációs arzenál a nemzeti szintű diplomácia kezében.²⁴

Miután a fentiekből következően ez világszinten több mint 20 000 entitást jelent, a vizsgálat mindenkire érvényes igazságokat nem, általánosan jellemző következtetéseket viszont annál inkább képes levonni. Száz fölötti képviseleti profilt vizsgálva a többség esetében azt láthatjuk, hogy komoly és tartalmas Facebook-profiljuk van. A 2020-as évek első felében a Facebook deklaráltan az elsődleges online eszköz, amelyet jellemzően jól átgondolt módon használnak, megalapozva és fenntartva ezzel a fogadó ország online szférájában való jelenlétet, valamint promotálva és dokumentálva az offline, valóságos szférában mutatott aktivitást.

Az Instagram használata ennél jóval esetlegesebb. Vannak országok, amelyek képviselői például üzemeltetik Instagram-profiljaikat, és vannak olyanok, amelyek egyáltalán nem használják ezt az eszközt.²⁵ Jellemző (és a Facebook esetében egyáltalán nem tapasztalt) jelenség, hogy számos képviselő létrehozta bár profilját, de a felület nem tűnik működőnek. A részleteket szemügyre véve kirajzolódik egy elkötelezett, aktív időszak, amelyben az oldal létrehozása után többé-kevésbé rendszeres frissítések láthatók, idővel azonban ez alábbhagy, és a profilok egyre inaktívabbá válnak. Ez esetenként nagyobb képviselőkre is igaz, de főként olyan profilokról van szó, ahol a küldő vagy a fogadó ország mérete és gazdasági ereje, valamint az általános képviseleti létszám azt feltételezi, hogy egyszerűen nincs munkaerő vagy munkaidő egy „plusz” oldal fenntartására, és mind a képviselő-vezető, mind az illetékes beosztott diplomata a prioritást jelentő Facebookkal „megy biztosra”, azon túl azonban nincs szabad kapacitás további közösségi oldal fenntartására.²⁶

Bár a Twitter-diplomácia mint fogalom, jó pár éve elterjedt a köztudatban (elsősorban egy, a Twitteren számos diplomáciai diszsonanciát okozó amerikai elnök aktivitásának köszönhetően), az Instagramnál is nagyobb a szórás a képviseleti Twitter-fiókok esetében. Ez azonban elsősorban az online kultúra országonkénti különbözőségét mutatja. Azon fogadó országokban, amelyekben a Twitter széles körben használt, így például az Egyesült Államokban és Nyugat-Európában, a rezidens képviselők logikusan nagyobb eséllyel hoznak létre és tartanak fenn Twitter-profil; míg máshol a Twitter nem tölt be komoly szerepet a helyi DT²⁷ eszköztárában.

Megfontolandó kérdés a képviseleti Instagram- és Twitter-profilok esetében, hogy mi szolgálja jobban a küldő ország promócióját: ha csak „a rend kedvéért” létrejönnek, de nem működnek e profilok, és ez esetleg negatív felhasználói élményt vált ki, vagy ha – felismerve a fenntarthatóság bármilyen okból meglévő hiányát – inkább nem is léteznek e fiókok.

²⁴ Pamment, James (2018): *La diplomacia y la digitalización – un oficio en adaptación a las nuevas redes de poder. Revista Mexicana de Política Exterior*, (113), 61–67.

²⁵ Szemléltető példaként Mexikó képviselői szinte mindenhol aktívak Instagramon, Tanzánia képviselői pedig csak elvétve, néhány helyszínen.

²⁶ Szemléltető példaként Görögország vagy Tunézia képviselői.

²⁷ DT – diplomáciai testület, a fogadó országba akkreditált diplomaták összessége.

Érdekes információ, hogy azon országokban, ahol egyes közösségi oldalak tiltottak (és elvileg technikailag is hozzáférhetetlenek)²⁸, számos ország nagykövetsége mégis fenntart valamilyen szintű, sokszor nem hivatalos Facebook-profilt, hogy azon szükség esetén megoszthasson hasznos információkat, valamint, hogy a fogadó országban élő VPN-felhasználók²⁹ első kézből tájékozódhassanak a képviselői munkájáról.

Egyéb, említésre méltó platformok

Az évek előrehaladtával a hivatalos webkettes minisztériumi, miniszteri és külképviseleti jelenlétén túl egyéb entitások is megjelentek a közösségi oldalakon. Tipikus példa a külügyminisztériumok szóvivőinek³⁰ online szereplése, amelyen keresztül rendszerint a sajtótájékoztatókon elhangzottak internetes multiplikációját, s ezzel az elérés exponenciális növekedését biztosítják.

Esetenként megjelennek egyes alacsonyabb szintű, tematikus szervezeti egységek is. Számos példa³¹ van a nemzetközi tudományos vagy kulturális tevékenységeket, a konzuli szolgálatot, vagy épp a nemzetközi fejlesztési együttműködést koordináló főosztályok eredményeit és fontos, aktuális információit bemutató közösségi profilokra.

Speciális kategória a nagykövetek online aktivitása. Az összkép itt még színesebb, nehéz ugyanis meghatározni, milyen mélységben privát vagy mennyire központi irányított egy-egy profil. Ami egyértelmű, hogy a hivatalos vagy félhivatalos üzenetek közvetítésén túl e platformok kiváló eszközei a közvetlenebb, a diplomácia emberi arcát, esetenként kulisszatitkait bemutató bejegyzéseknek. A nagykövetek jellemzően változtatják a személyes és hivatalos tartalmakat, de míg a szóvivők általában megosztásokkal, vagy nyelvezetükben is formális tartalmakkal operálnak, a nagykövetek jellemzően populárisabb stílust alkalmaznak, hivatalos események, információk esetében is közvetlenebb fogalmazásmóddal.³²

A tendenciák vizsgálata

A külügyminisztériumok teljesítménye

Értékelve a kérdőíves kutatás és a mélyinterjúk eredményeként beérkezett információkat és véleményt, valamint a rendelkezésre álló, nyilvánosan elérhető online felületeket,

²⁸ Kína és Irán igen fontos „tiltó” országok e tekintetben, Észak-Koreában a tiltásnak kutatásunk szempontjából kevés gyakorlati jelentősége van. 2022 májusában Oroszország is e tiltó országok körébe került, ami mintegy 66 millió oroszországi felhasználó számára tette hozzáférhetelenné e szolgáltatásokat.

²⁹ A VPN jelentése virtuális magánhálózat (*virtual private network*). Előnye a közvetlen internethasználathoz képest, hogy a webhelyek számára az adatforgalom a VPN-szerver országából érkezőnek látszik, és a saját internetszolgáltató nem láthatja az adatforgalom részleteit.

³⁰ Szemléltető példaként kiváló és tartalmas forrásként szolgálhatnak Hua Chunying kínai külügyi szóvivő (azóta miniszterhelyettes) közösségi profiljai, valamint – a kiegyensúlyozottság kedvéért – Ned Price amerikai külügyi szóvivő felületei.

³¹ Szemléltető példaként Nepál Külügyminisztériumának Konzuli Főosztálya informatív Facebook-profilt üzemeltet.

³² Szemléltető példaként Brendan Rogers, Írország volt bangkoki, jelenlegi hágai nagykövetének online platformjai.

elmondhatjuk, hogy a külügyminisztériumok központjainak teljesítménye a vizsgált kérdésekben és területeken, az alábbi szempontok alapján kiemelkedő:³³

- Az átlagos KüM maga teljeskörűen és körültekintően használja a közösségi média által nyújtott lehetőségeket.
- Az illetékes főosztályok létrehozta valamely, online jelenlétre vonatkozó belső stratégiát, amely segíti a tervezést és a kapcsolódó feladatok végrehajtását.
- A külképviseletek számára a központok általános útmutatást adnak az online eszközök használatáról, és a szükséges tartalmakról, s ez segíti a Központ utasításai, valamint a terepen való adaptáció és felhasználás közötti egyensúly megtartását. Szakmai tapasztalatom, hogy kiemelt fontosságú e téren az „arany középút” megtalálása, mert a Központ túlkontrollált, szigorú hozzáállása bürokratizált és sematikus profilokhoz vezet világszerte, míg ellenkező esetben, egy stratégia nélküli központi attitűd diszfunkcionalitást, harmonizálatlan megjelenést és tartalmi fel színésséget okozhat.
- A további mikroeszközök, mint például a kereszthivatkozások, hashtagek, címkék használata szintén következetesen megfigyelhető, és hozzájárul a minisztériumi profilok sikeréhez.

A rendszerben található további érdekességeket is. Egyes külügyminisztériumoknál megfigyelhető a modernizációs lehetőségek keresése, mások inkább csak követik a már elterjedt trendeket. Az előbbire jó példa a honlapról indítható saját online rádióadó működtetése,³⁴ a felhasználói élményt fokozó chatbot fejlesztése és használata,³⁵ vagy akár a közösségi platformok legújabb, legkurrensebb szegleteibe való kísérleti kalandozás (mint például a TikTok, a Clubhouse stb.). Felkészülhetünk tehát, hogy bármilyen irányt vesz is az online világ fejlődése, némi késéssel a legújabb platformokon is lesz majd diplomáciai tartalom.³⁶

A diplomácia átalakulása mint egyértelmű tény

Mindenki – elméleti kutató, gyakorló diplomata, nemzetközi kapcsolatok szakos hallgató, civil érdeklődő, partner-NGO, vagy bárki, akivel a témát érintettem – világos tényként kezeli az alapállítást, amely szerint a diplomáciát a digitalizáció és a web 2.0 átalakította.³⁷ Érezhető a visszafogott, általános észrevétel, amely szerint egyes oldalak még mindig

³³ Ong Hai Liaw, Jessica – Sa'ad, Muhammad Firdaus bin: Digital Diplomacy: The Role Of Social Media. Solid State Technology, 2019. 7511–7522. Online: <http://solidstatetechnology.us/index.php/JSSST/article/view/4612> [2022. 11. 01.]; Pamment 2018.

³⁴ Szemléltető példaként Saranrom Radio, a Thai Királyság Külügyminisztériumának online rádióadása.

³⁵ Interjú 1.

³⁶ Görömbölyi 2021.

³⁷ Chongkittavorn, Kavi: *Understanding Thailand's Soft Power*. [online], Bangkok Post, 2020. 02. 04. Forrás: bangkokpost.com [2022. 11. 01.]; 李艳 (Li, Yan) – 孙宝云 (Sun, Baoyun) (2021): 美国网络外交的政策演变、组织体系及发展趋势. 国家安全 信息安全与通信保密杂志社 (Az amerikai kiberdiplomácia stratégiai és strukturális fejlődése. *Nemzet- és Információ-Biztonsági Magazin*, (12)59–69; Rodríguez Gómez, Alfredo (2015): *Diplomacia digital, adaptación al mundo digital o nuevo modelo de diplomacia?*. *Opción: Revista de Ciencias Humanas y Sociales*, 31(2), 915–937; Haowen 2012.

régimódiak (vagyis első generációs stílusúak), egyesek rámutatnak, hogy nem mindig jut elég odafigyelés némely oldalak vagy profilok menedzselésére, de az egyöntetű vélemény, hogy a diplomácia a digitalizációnak köszönhetően közelebb került az emberekhez, valamint, hogy a diplomácia korábban ismeretlen, sőt, titokzatos világa mára a nyilvánosság előtt létezik és formálódik.

Míg korábban a társadalmak döntő többsége el volt zárva országa diplomáciai ügyeitől, napjainkban már bárki – az üzemi munkás Közép-Amerikában, a rizsfarmer Délkelet-Ázsiában, azaz körülményeitől függetlenül bárki, aki számára elérhető egy okostelefon – néhány kattintással hozzáfér az információhoz, mit és hogyan csinál az adott napon hazájának külügyminisztériuma, a külügyminiszter, vagy épp az ENSZ-főtitkár. És bár korlátozottabb formában és tartalommal, személyi számítógépes hozzáférés esetén ezt a web 1.0 idején is megtehetette, ma elég egy kattintás (amellyel a felhasználó követi az adott profilt), és onnantól már aktív mozzanat nélkül, napi szintű folyamatossággal értesül ezen információkról.

Hasonló az egyetértés abban is, hogy a diplomácia stílusa is „hozzáférhetőbb”, közértetőbb irányban módosult. A hangnem kevésbé hivatalos és bürokratikus, ami nyilvánvalóan hozzásegíti az érdeklődőket, hogy megtalálják a személyes kapcsolatot³⁸. Fontos, hogy a változás nemcsak az online térben jelentkezik, hanem az ott jelentkező stílus visszahatásával mind a minisztériumi közbeszéd, mind a DT-ben mutatott egymás közötti interakció, mind a hivatalos anyagok jellege ez irányba módosult. Ennek megfelelően az online tartalmak felhasználóbarát, könnyű, mindennapi stílusban születnek.

A tartalom változása

A kérdésre, hogy az online eszközök jelenléte hatással van-e a diplomáciai vezetők napi szintű tartalmi döntéshozatalára, a legtöbben kiemelték, hogy ideális esetben ezek a lehetőségek befolyásolják, de nem uralják a döntéshozatalt, hiszen utóbbi esetben a diplomácia egyszerű közönségkapcsolati eszközzé silányulna. A helyzetet elemezve úgy tűnik, hogy a központok általában az ideális mértékben veszik figyelembe az online faktort, de a nagykövetségek esetében a kép meglehetősen változatos. Egyes nagykövetek egyáltalán nem törődnek az internetes lehetőségekkel, mások pedig épp fordítva, minden döntésüket alárendelik a közösségi médián keresztüli gondolkodásnak. Szerencsére a többségnek sikerül megtalálni a kiegyensúlyozott hozzáállást, és arányosan figyelembe venni a web 2.0 lehetőségeit és hatásait a belső döntéshozataltal, a projektek, prioritások kiválasztásánál, valamint a konkrét döntések meghozatalakor.³⁹

Mindez már önmagában bizonyíték arra, hogy a digitalizáció nemcsak a formátumot, hanem a diplomácia tartalmát is megváltoztatta, és változtatja folyamatosan.

Tovább haladva a tartalmi változások kérdéskörével, az általános értékelés, hogy ez az evolúció lassú bár, de valós és folyamatos.⁴⁰ Mivel a vezetők tisztában vannak vele,

³⁸ Görömbölyi, Dávid (2022): The On-Line Boom of Tibetan Diplomacy. *New Zealand International Review*, 47(2), 15–18.

³⁹ Haowen 2012.

⁴⁰ Ong Hai Liaw 2019.

hogy tevékenységeik a nyilvánosság előtt zajlanak, mivel érzik a mindennapos transzparenciát a képviselők vagy szervezeti egységeik külső megítélésében, fokozatosan egyre nagyobb hangsúlyt adnak a jó online PR-ral kecsegtető ügyeknek, céloknak. Ha a vezető egy olyan tevékenységet priorizál, amelyet a közvélemény helyesnek, értékesnek gondol, annak a közzététele „jól fizet” a virtuális térben, így jóval erősebb a természetes készletés a pozitív, társadalmi szinten támogatott, fontos ügyek felkarolására.

Egyszerű, de kiváló példa erre a karitatív tevékenységek berobbanása a diplomáciai testületek világába. Míg a web 2.0 hajnalán a jótékonyági tevékenységek ritkák voltak, rendszerint a legnagyobb országok képviselőihez vagy évenkénti alkalmakhoz kötődtek, addig az utóbbi években a nagykövetségek már egymásra licitálnak, szinte versengve, hogy melyikük nagykövetsége végez több és jelentősebb jótékonyági munkát a fogadó országban. E versengés és az elismerések begyűjtése a közösségi médiában és a honlapokon folyik, az akciók és azok hatásai azonban valóságosak és értékesek.⁴¹

További egyértelmű változás, hogy míg korábban számos kezdeményezés jelentős késedelmet szenvedett vagy egyenesen feledésbe merült (akár leterheltség, akár vezetői hanyagság miatt), manapság a döntéshozók nagyobb arányban viszik végig a folyamatokat, hogy aztán online megjelenhessenek az eredeti kezdeményezéshez tartozó konkrét eredményekkel.

Szakmai felelősség, elszámoltathatóság

Az előző gondolatmenettel meg is érkezünk a kutatás egyik legfontosabb hipotéziséhez, a szakmai felelősség, elszámoltathatóság kérdésköréhez.

A helyzet elemzésével arra a következtetésre juthatunk, hogy a növekvő szintű szakmai felelősség és a diplomáciai tevékenységek, végeredményben pedig az adott szervezet, minisztérium, kormány külpolitikájának elszámoltathatósága bele van kódolva a meglévő tendenciákba, ami a transzparencia szintén növekvő szintjéből ered.

Ennek két fő okát figyelhetjük meg:

- Az utánkövetés szükségessége

Könnyű belátni, hogy ha mindenki (az ellenzéktől a médián át az állampolgárokig) számára világos, milyen ügyek vannak az asztalon adott pillanatban, akkor csak egy lépésre vagyunk az érintett vezetők eredményorientált, valós tartalmi elszámoltathatóságától.⁴² A külügyminisztériumok online felületein erre kiváló és kézzelfogható példákat találunk.

Tegyük fel, egy adott külügyminisztérium nyíltan mellé áll a környezetvédelem és különböző zöld kezdeményezések ügyének. Ez a web 2.0 előtt egy sajtótájékoztató vagy egy egyszerű közlemény formájában jelent volna meg, majd felejtődött volna el, hiszen a nyilvánosság semmilyen formában nem tudta követni a minisztérium mindennapos működését. Manapság, ha nincs utánkövetés, ha a téma

⁴¹ E jelenség online megjelenése azonnal látható tetszőleges nagykövetségi profilok áttekintésekor.

⁴² Haowen 2012; Görömbölyi 2021.

„eltűnik”, akkor bárki bármikor felteheti a kérdést a minisztériumnak, vagy akár személyesen a miniszternek: milyen eredményeket tud felmutatni ezen a területen? Ez maga a konkrét elszámoltathatóság a digitalizált világban.⁴³ Ha pedig valaki végignézi a minisztérium online profiljait, és azt látja, hogy az ígért konkrét projektekben valósul meg (aláírt klímaegyezmények, részvétel a föld órája kezdeményezésben, civil környezetvédelmi kezdeményezések támogatása stb.), akkor az elszámoltathatóság pozitív oldalával találkozunk.

– A web 2.0 interaktív jellege

A közösségi hálózatok korában nincs hová elbújni. A web 2.0 alapvető fogalmi eleme az interaktivitás, és ez a második garancia a növekvő elszámoltathatóságra.

Kommunikációs csatornák egész sora (kommentek, e-mailek, platformon belüli üzenetek stb.) áll rendelkezésére akár a fentebb említett üzemi munkásnak vagy rizsfarmernek, vagy bárkinek, hogy közvetlenül forduljon az online profilok mögötti valós diplomáciai szereplőkhöz – és az interaktivitás jellemzően működik. A címzettek több tucatnyi kérdésemre, felvetésemre, amelyekkel e faktort teszteltem,⁴⁴ 90–100%-ban válaszoltak, válaszolnak. Amennyiben a válasz egyszerű, vagy előre megírt panelek szintjén rendelkezésre áll, a profil kezelői (sajtófőosztály, kabinet stb.) közvetlenül reagálnak. Ha a kérdés komplexebb választ igényel, a kezelők az illetékes főosztállyal konzultálva, általában néhány napon belül reagálnak.

Fontos hangsúlyozni: ez a hipotézis nem állítja, hogy a diplomáciai vezetők ma jobban támogatnák az elszámoltathatóságot, kevésbé korrumpáltak, vagy épp – bármely értékrend szerint – jobb emberek lennének, mint a web 2.0 előtti korokban. Amennyiben egy politikus külügyminiszter hamis információt vagy szakmailag üres politikai propagandát szeretne közzétenni a minisztérium online profiljain, azt más formában, de éppúgy megteheti, mint 15 vagy 50 éve. A politikai felelősségvállalás megléte vagy hiánya nem befolyásolja a hipotézis érvényességét, magyarul az, hogy egy diplomáciai szereplő vállalja-e a felelősséget egy-egy esetleges hibáért vagy mulasztásért, amelyre az online platformokon keresztül derült fény, nem változtat a tényen, hogy az online platformokon keresztül fény derülhetett a hibára vagy mulasztásra.

Ez a hipotézis arra igyekszik rámutatni, hogy az elszámoltathatóság szintje az adott szereplőtől függetlenül, a megváltozott körülmények következtében nőtt, hiszen a web 2.0 eszköztára egy folyamatos és mindenki által hozzáférhető, nyilvánosan működő arzenált biztosít az adott vezető ígéreteinek számonkérésére, állításainak ellenőrzésére, munkájának közösségi megfigyelésére és értékelésére.⁴⁵

⁴³ A közösségi platformok a fenti faktorokon keresztül új, egyértelmű eszközt biztosítanak a nyilvánosság számára a számonkérésre, így az elszámoltathatóság mindenképpen nőtt.

⁴⁴ Messengeren, e-mailben és kommentekben, tucatnyi különböző ország külügyminisztériumának különböző platformjain.

⁴⁵ Görömbölyi 2021.

A növekedés mértéke természetesen országonként más és más, sőt, egyes autokratikus rendszerekben elképzelhető, hogy nulla, de mivel globális tendenciát vizsgálunk, a változások átlaga, eredője a néhány ellenpélda⁴⁶ ellenére mindenképpen pozitív és jelentős.

Ez pedig nem elhanyagolható változás. Ha hamis az információ, az hamarabb és egyértelműbben derül ki; ha üres az ígéret, többen és közvetlenebbül kéri majd számon az eredményeket, az üres politikai propagandára pedig internetszerte gyorsabban és szélesebb körűen jelennek meg a leleplező reakciók, mint korábban.

Egy váratlan következmény

E kutatás kezdetén nem vettem figyelembe hipotéziseim között annak a lehetőségét, hogy a diplomácián belüli digitalizáció esetleg közvetlenül hozzájárulhat a társadalmi igazságossághoz. Számos érintettel folytatott konzultációt követően azonban világossá vált, hogy van egy további következménye a vizsgált változásoknak, mégpedig azok hatása a társadalmi mobilitásra.

A korábbi, évszázadokban mérhető korokban a diplomáciai pozíciók gyakorlatilag minden társadalomban automatikusan a privilegizáltakhoz – a nemesség, a gazdasági elit vagy a kialakult diplomata klánok fiaihoz kerültek. Most azonban, amikor a diplomácia világa mindenki számára átláthatóbbá vált, amikor az okostelefonok társadalmi státuszra való tekintet nélkül jelenítik meg az állásajánlatokat, most bárki, akár a korábban említett üzemi munkás vagy rizsfarmer fiai és lányai (!) is bejuthatnak a rendszerbe – tanulmányi teljesítmény és szakmai tapasztalat, nem pedig szülői örökség alapján.⁴⁷

Véletlenül sem állítjuk, hogy a korrupció megszűnt volna a kiváltságosok gyermekeit illetően, távolról sem. Mindez egyszerűen azt jelenti, hogy új, korábban ismeretlen lehetőségek nyíltak meg a tehetségesek és szakmai szempontból érdemesek előtt, szemben a régi állapotokkal, amikor ilyen lehetőségek egyszerűen nem léteztek.⁴⁸

Természetesen a társadalmi változások webkettővel vagy anélkül egyaránt működésben vannak, így a fentieket nem könnyelhetjük le egyszerűen a digitalizáció eredményeinek oszlopába, de az egyértelműnek tűnik, hogy az információhoz való hozzáférés és az egyszerű online kapcsolattartási és jelentkezési mechanizmusok induktív szerepet játszottak e tendencia megjelenésében és erősödésében. Bár a váratlan új tapasztalatot e helyen mindenképpen meg kellett említeni, és az megérdemli a majdani további vizsgálatot, erre jelen keretek között már nincs lehetőség, így a jelenség ebben a tanulmányban sem külön hipotézisként, sem külön konklúzióként nem szerepel.

⁴⁶ Szemléltető példaként Fehéroroszország, Türkmenisztán, Észak-Korea.

⁴⁷ Az álláshirdetésekkkel, jelentkezésekkkel és intézményi nyitottsággal kapcsolatos jelenséget Thaiföldről jelezték érdeklődésemre, majd konkrét rákérdezésemre Peruból is hasonlóról számoltak be. Természetesen e téren még számos intézményt kell vizsgálni, hogy bizonyítottan tekinthessük az egyébként logikusnak tűnő tendencia valós mivoltát.

⁴⁸ Interjú 1.

Pandémikus áttörés

A jelen valósága megköveteli, hogy bármely, a modern digitális fejlődésről készülő tanulmány kitérjen a 2020–22. évi⁴⁹ Covid–19-világjárvány hatásaira. Ahogy a koronavírus legalábbis ideiglenesen felforgatta világunkat, jelentős intenzitásbeli növekedést okozva az online tevékenységek minden elképzelhető formájában, úgy természetesen a diplomácia működésén is jelentős nyomot hagyott.⁵⁰

Akik ismerősek a diplomáciai egyezmények szigorú és hagyományosan ceremóniális eljárásainak világában, azok számára forradalmi volt, ahogy a globális karantén idején – a történelem során először – kétoldalú nemzetközi szerződések és multilaterális egyezmények születhettek meg videókonferenciákon keresztül.

Globális jelentőségű példa erre a 2020. év egyik kiemelkedő diplomáciai eredménye, a Regionális Átfogó Gazdasági Partnerség (RCEP) aláírása, amely az ázsiai és óceániai régió 15 országa⁵¹ között született, összefogva mind a világkereskedelem, mind a világ népességének több mint 30%-át. Az éves szinten 26,2 trillió (!) dollár össz-GDP-teljesítményt⁵² összefogó kereskedelmi megállapodást 2020. november 15-én, az elvileg „Vietnámban” rendezett virtuális csúcstalálkozón videókonferencia segítségével, személyes jelenlét nélkül írták alá a részes országok állam- és kormányfői, ami példa nélküli a diplomácia évezredes történetében.

Közös nyilatkozatok, egységes álláspontok, amelyeket korábban az adott protokolláris események végén a mindenkori házigazda büszkeségére ceremóniálisan írtak alá a személyesen megjelent vezetők, a pandémia idején sorban születtek meg egyszerű „távoli megegyezéssel”, messzi miniszteri irodák pixeles képernyőin keresztül. És természetesen, az általános munkakörnyezet is megváltozott: a protokollárisan szervezett és ültetett klasszikus diplomáciai tárgyalók helyét átvették a praktikus, gyors és hi-tech videókonferenciák.

Hogy a járvány e hatásaiból mennyi marad meg hosszú távon állandó vagy időszakos megoldásként, az egyelőre nem megjósolható, de egyértelmű, hogy az extrém globális korlátozások a digitalizáció, ezen belül jellemzően a web 2.0 eszközrendszerével bontottak le korábban érinthetetlennek gondolt falakat.

Nem feledve a járvány tragikus következményeit, együttérzéssel a világszerte elhunyt milliók iránt, de észelve és elemezve a mindennapi valóságot, arra a következtetésre kell hogy jussunk, hogy a pandémia kiemelkedően pozitív hatással volt a diplomáciai tevékenységek digitális fejlődésére.

⁴⁹ Bár a WHO 2022 szeptemberében még csak jelezte a világjárvány végének eljövételét, a világ hétköznapi dinamikája kevés kivétellel 2022 végére visszatért a rendes kerékvágásba, és ez igaz a diplomáciai tevékenységek zavartalanságára is. Jelentős, de ritka kivétel például Kína továbbra is igen szigorú beutazási kritériumrendszere és nagyszabású közegészségügyi lezárásai.

⁵⁰ Beltrán 2021; Chongkittavorn 2020.

⁵¹ Thaiföld, Ausztrália, Brunei, Kambodzsa, Kína, Indonézia, Japán, Laosz, Malajzia, Mianmar, Új-Zéland, Fülöp-szigetek, Szingapúr, Dél-Korea és Vietnám.

⁵² A WTO 2019. évi adatai alapján.

A digitalizált diplomácia veszélyei

A vizsgált tendenciák egyik veszélye a diplomácia tartalmi változásából következik. Amennyiben az adott diplomáciai vezető nem tudja megtalálni az arany középutat, és túlságosan az online PR-sikerre fókuszál, az kiüresítheti a diplomáciai tartalmat.⁵³ Egy lāj-kokra építő hozzáállás mellett könnyen elveszhet az eredeti cél vagy stratégia és a hosszú évek alatt felépített szakmai modus operandi.

A második típusú veszély az emberi karakterből és a digitális mozzanatok azonnali jellegéből adódik. A web 2.0 korában jelentős a késztetés gyorsnak, elsőnek lenni, és már eddig is jó pár diplomáciai *faux pas*-t⁵⁴ okozott, amikor vezetők (külügyminiszterek, nagykövetek vagy akár állam- és kormányfők) elhamarkodottan fejezték ki magukat online,⁵⁵ munkatársaikkal való előzetes egyeztetés vagy tartalmi ellenőrzés nélkül.⁵⁶ Ez részben annak is köszönhető, hogy az online működés generációs különbségek miatt még akár 2022-ben is újdonság lehet egyes vezetők számára, így elképzelhető, hogy amint az újabb, „online” szocializálódott generációk megérkeznek a diplomáciai vezetés körébe, ez a veszély is csak egy lesz a közéleti lét számos apró, mindennapos körülménye közül.

A harmadik fajta veszély technikai. Világos, hogy minél többet és mélyebben van jelen online egy intézmény, annál inkább ki van téve rosszakaróinak technológiai szempontból.⁵⁷ Ha hackelésre, vírusokra, kémprogramokra, online megfigyelésre, túlterheléses támadásokra vagy illegális technológiai cselekmények bármely fajtájára gondolunk, látjuk, hogy a diplomáciai szervezetek sem mentesülnek kibervédelmük folyamatos és minőségi fejlesztése alól.⁵⁸ Sokan elkövetjük a hibát, hogy a digitális eszközöknek csak az előnyére figyelünk, és elhanyagoljuk a láthatatlan veszélyeket, amelyek sokszor még szakértők leegyszerűsített magyarázataiban is meghaladják felhasználói IT-tudásunk szintjét. Ráadásul, mivel a támadó hackerek és a védekező fejlesztők közti harc folyamatos és soha véget nem érő, még a legjobban felszerelt intézmények is jelentős károkat szenvedhetnek el egy pillanatnyi kihagyás, elkésett frissítés vagy épp halogatott vezetői jóváhagyás következtében.

⁵³ Haowen (2012) i. m.

⁵⁴ Jelentős hiba elkövetése a diplomácia világában, jellemzően figyelmetlenség, udvariatlanság vagy tárgybéli tévedés által okozott, zavarba ejtő kellemetlenség.

⁵⁵ Szemléltető példaként: Teodoro Locsin fülöp-szigeteki külügyminiszter érzelemtől fűtött Twitter-bejegyzése 2020. július 27-én, amelyben megdöbbenően és szükségtelenül élesztette újra a Malajziával fennálló területi vitát Sabah tartomány hovatartozásáról, vagy Kanada külügyminisztériumának elhamarkodott Twitter-bejegyzése egy szaúdi emberi jogi aktivista bebörtönzéséről, amely azonnali szankciókat generált Szaúd-Arábia részéről.

⁵⁶ Rashica, Viona (2018): *Benefits and Risks of Digital Diplomacy*. *SEEU Review*, 13(1), 75–89.

⁵⁷ Li–Sun 2021.

⁵⁸ Keleti Arthur (2016): *The Imperfect Secret*. (h. n.): CreateSpace Publishing. 288–289.

Konklúziók

Áttekintés

Aki igyekszik – minden földrészt és számos országot érintő – reprezentatív mintákon keresztül tanulmányozni a diplomácia világának webkettes átalakulását, látni fogja – és ez már önmagában is egyfajta konklúzió –, hogy az egyes országok és nemzetközi szervezetek adaptációjának sebessége, eredményessége különböző és sportversenyekhez hasonló szórást⁵⁹ mutat.

Létezik egy szűk élcsoport,⁶⁰ jellemzően a legfejlettebb országok köréből, akik a lehető legteljesebb körben kihasználják a web 2.0 platformjainak lehetőségeit, átgondolt stratégiájuk van, anyagi forrásokat és megfelelő létszámú munkaerőtallokálnak e feladatokhoz, és folyamatosan felülvizsgálják a lehetőségeket, így a technológiai fejlődéssel párhuzamosan sokszor úttörőként nyitnak újabb irányokba.

Őket követi az országok jelentős része, a középmezőny,⁶¹ amelyek jól teljesítenek, haladnak a korrallal, de valamely okból (forráshiány, humánerőforrás-hiány vagy -túlterheltség, vezetői szándék hiánya stb.) csak részben tudják kihasználni a web 2.0 nyújtotta lehetőségeket. Ilyen hiányosság lehet például a központi stratégia hiánya, a fragmentált, szétszórt, duplikált tartalomgyártás, az online jelenlét külügyminiszter vagy nagykövetek általi mellőzése vagy elhanyagolása, vagy a túlzott „egyplatformúság” (például a Facebook-profilok fenntartása, de minden más platform teljes mellőzése).

Jellemző erre a körre (amelybe 100+ ország tartozik), hogy nagyon változatos képet mutat, hiszen eme külügyminisztériumok földrajzilag, kulturálisan, gazdaságilag a legkülönbözőbb háttérrel rendelkeznek, vezetőik potenciálisan eltérő megfontolásból hozhatják meg kapcsolódó döntéseiket. Számos ország mutat e csoportból rohamos fejlődést,⁶² amely rendszerint egy-egy új, modernebb vezető új prioritásainak következménye. Ahogy az évek telnek, egyre több ország érkezik meg az élboly közelébe, a változások e téren rövid idő alatt is jelentősek lehetnek⁶³.

Végül, vannak külügyminisztériumok, jellemzően a legalacsonyabb jövedelmű országok, vagy hozzájuk hasonló körülmények közül induló országok intézményei, amelyek lemaradva, jelentős technológiai, anyagi és képzettségbeli hátrányban vannak a többiekhez képest.⁶⁴ Körükben is mutatkozik fejlődés, de az lassú, sokszor stratégia és koncepció nélküli; a vezetői prioritások, célkitűzések pedig elkerülik az online diplomácia fejlesztését. Nem kizárt, hogy e minisztériumok felzárkózzanak, de az esélyeik általában lényegesen szerényebbek, mint a középmezőny tagjainak.

⁵⁹ Egy adott mezőny teljesítményét harang alakú görbén bemutató összegzés, például <https://empxtrack.com/wp-content/uploads/2016/05/bell-curve.jpg>

⁶⁰ Szemléltető példaként USA, Kína, Japán, Németország, Egyesült Királyság.

⁶¹ Szemléltető példaként Csehország, Kolumbia, Marokkó, Fülöp-Szigetek.

⁶² Szemléltető példaként Mexikó, Új-Zéland, Lengyelország, Thaiföld.

⁶³ Charoenvattanukul, Peera (2019): *Beyond Bamboo Diplomacy – The Factor of Status Anxiety and Thai Foreign Policy Behaviors*. In Chachavalpongpun, Pavin (szerk.): *Routledge Handbook of Contemporary Thailand*. London: Routledge. 408–415.

⁶⁴ Szemléltető példaként Laosz, Bolívia, Uganda.

A hipotézisekig és azokon túl

Ami a tanulmány elején meghatározott, majd vizsgált hipotéziseket illeti, azok minden jel szerint a megfelelő irányba mutatnak. Jelen tanulmány egy mélyebb és hosszabb kutatás előzetes eredményeit mutatja be, ezért a megfogalmazott állítások e kontextusban kezelendők, de az eddigi eredmények szerint a hipotézisek jelentős egyezést mutatnak a valósággal.

A web 2.0 eszközök tartalmi változást okozó hatása mindenképpen kimutatható.⁶⁵ A diplomáciai vezetők növekvő odafigyelése, hogy kielégítsék főnökeiket és az érdeklődő közvéleményt – a formai változások által megtámogatva – új témákat, új szempontokat, új hangsúlyokat és új döntéshozatali megfontolásokat hozott be a rendszerbe, amelyek a web 2.0 előtt nem voltak jelen.

A diplomácia nemcsak közelebb került az emberekhez, de átláthatóbb is lett – e hipotézis bizonyítottnak tekinthető. A webkettőnek köszönhetően bármikor azonnali, mély és információgazdag betekintést nyerhetünk a folyamatban lévő diplomáciai ügyekbe, projektekbe, tevékenységekbe. Természetesen, ahogy minden más esetben is, úgy e szempontból is vannak különbségek az egyes vizsgált entitások között, de mivel teljes transzparencia nem létezik, a pozitív tendencia pedig mindenhol egyértelmű, a hipotézis helytálló.

Elszámoltathatóság – ez talán a legfontosabb eleme a kutatásnak, így bármilyen konklúziót visszafogott szigorúsággal kell levonnunk. A jelenleg felelősséggel megfogalmazható eredmény így hangzik: A vizsgált online eszközöknek köszönhetően a diplomácia elszámoltathatósági szintje nőtt, hiszen:

- az egyes aktorok ígéretei, elköteleződésai a webes minőségből adódóan potenciálisan az „egész világ” figyelő tekintete előtt zajlanak, és bármely érdekelt vagy érdeklődő személynek, legyen szakmabeli vagy civil, lehetősége van utánkövetni és számonkérni a konkrétumokat;
- továbbá, a web 2.0 interaktív minősége a gyakorlatban szükségessé teszi az adott aktor valós reakcióját bármilyen jellegű megkeresésre, amikor a közvélemény e felületeken adresszálja az egyes ügyeket, felvállalt tevékenységi köröket.

Az eredeti hipotézisektől függetlenül, a kutatás során derült ki, hogy a web 2.0 váratlan pozitív következményekkel is járhat, ilyen például a társadalmi mobilitáshoz való hozzájárulás. A jelenség további kutatást igényel, de rámutat, hogy a későbbiekben akár még további vizsgálható tendenciák is felvetődhetnek.

Összességében, amennyiben a kutatás lezárását követően feltesszük majd a kérdést, hogy előnyöseke-e az emberi társadalom számára a diplomáciában a digitalizáció megatrendje által előidézett tendenciák, akkor – alaposan figyelembe véve minden hatást (előnyt és kockázatot egyaránt) – jó eséllyel állíthatjuk, hogy a válasz „igen” lesz.

⁶⁵ Rodríguez Gómez 2015

Zárógondolatok

A kutatásnak természetesen folytatódnia kell, további forrásokat, személyes interjúkat és esettanulmányokat felhasználva, hogy a fenti hipotéziseket minden kétséget kizáróan, tudományos alapossággal bizonyítani lehessen.⁶⁶

Számos nyelven és kultúrában megfogalmazott igazság, hogy a világon az egyetlen változatlan a változás maga,⁶⁷ így a jövőben a digitalizáció is újabb és újabb, egyelőre elképzelhetetlen eszközöket biztosít majd számunkra; és ahogy az egész társadalom, úgy a diplomácia is – előbb vagy utóbb – használni fogja azokat, ami aztán visszahatásában magát a diplomáciát is módosítani fogja. Ami tegnap és ma a web 2.0, az ma és holnap már a web 3.0,⁶⁸ és a fejlődés nem áll meg azt követően sem. Következésképp – ez persze igaz a társadalomtudományok többségére – bármilyen analitikus megközelítés csak egy időbeli pillanatképet adhat a folyamatban lévő tendenciák állásáról, ezért javasolt a fenti eredményeket ezt figyelembe véve értékelni.

Felhasznált irodalom

- Beltrán, Pável: *Diplomacia digital. La oportunidad que los Estados no estaban esperando*. [online], Centro de Investigación de Asuntos Estratégicos Globales, 2021. 02. 23. Forrás: ceinaseg.com [2022. 11. 01.]
- Bjola, Corneliu – Holmes, Marcus szerk. (2015): *Digital Diplomacy: Theory and Practice*. London – New York: Routledge. Online: <https://doi.org/10.4324/9781315730844>
- Charoenvattanukul, Peera (2019): *Beyond Bamboo Diplomacy – The Factor of Status Anxiety and Thai Foreign Policy Behaviors*. In Chachavalpongpun, Pavin (szerk.): *Routledge Handbook of Contemporary Thailand*. London: Routledge. 408–415. Online: <https://doi.org/10.4324/9781315151328-32>
- Chongkittavorn, Kavi: *Understanding Thailand's Soft Power*. [online], Bangkok Post, 2020. 02. 04. Forrás: bangkokpost.com [2022. 11. 01.]
- Clifton, Martin – Jagla, Laura (2013): *Integrating Diplomacy and Social Media. A Report of the First Annual Aspen Institute Dialogue on Diplomacy and Technology*. Washington, D.C.: The Aspen Institute.
- Görömbölyi, Dávid (2021): The Effect of Digital Tools on Foreign Policy in Asia—Through the Case Study of Thailand. In Neszmélyi, György Iván – Kovács, Gabriella (szerk.): *Time of Changes: Digitalization from Economic and Cultural Perspectives*. Budapest: Budapest Business School. 33–47.
- Görömbölyi, Dávid (2022): The On-Line Boom of Tibetan Diplomacy. *New Zealand International Review*, 47(2), 15–18.
- 好文媒体 (Haowen Média): *中国网络外交战略与网络外交政策研究* (Kína internet-diplomáciai stratégiájáról. Szerkesztőségi cikk, Haowen Média). [online], 好文媒体 (Haowen Media), 2012. Forrás: haowencm.com [2022. 11. 01.]
- Ittefaq, Muhammad (2019): *Digital Diplomacy via Social Networks: A Cross-National Analysis of Governmental Usage of Facebook and Twitter for Digital Engagement*. *Journal of Contemporary Eastern Asia*, 18(1), 49–69. Online: <https://doi.org/10.17477/jcea.2019.18.1.049>
- Keleti, Arthur (2016): *The Imperfect Secret*. (h. n.): CreateSpace Publishing.

⁶⁶ Görömbölyi 2021; Pouliot–Cornut 2015.

⁶⁷ Ahogy azt számos helyen leírták Gautama Sziddhárta tanításaitól Hérakleitosz filozófiáján át Lukács László költészetéig.

⁶⁸ A web 3.0 egyértelmű definícióval egyelőre nem rendelkező társadalominformatikai kifejezés, amely az internet következő fejlődési generációjára utal, amelyben a mesterséges intelligencia és a decentralizált, szemantikus web jelenti a különbséget az interaktivitás köré szerveződött web 2.0-hoz képest.

- 李艳 (Li Yan) – 孙宝云 (Sun Baoyun) (2021): 美国网络外交的政策演变、组织体系及发展趋势. 国家安全 信息安全与通信保密杂志社 (Az amerikai kiber-diplomácia stratégiai és strukturális fejlődése. *Nemzet- és Információ-Biztonsági Magazin*, (12), 59–69.
- Ong Hai Liaw, Jessica – Sa'ad, Muhammad Firdaus bin (2019): Digital Diplomacy: The Role Of Social Media. *Working Paper of the National Defence University of Malaysia*, 7511–7522. Online: <http://solidstatetechnology.us/index.php/JSST/article/view/4612>
- Pamment, James (2018): *La diplomacia y la digitalización – un oficio en adaptación a las nuevas redes de poder*. *Revista Mexicana de Política Exterior*, (113), 53–71.
- Pouliot, Vincent – Cornut, Jérémie (2015): *Practice Theory and the Study of Diplomacy: A Research Agenda*. *Cooperation and Conflict*, 50(3), 297–315. Online: <https://doi.org/10.1177/0010836715574913>
- Rashica, Viona (2018): *Benefits and Risks of Digital Diplomacy*. *SEEU Review*, 13(1), 75–89. Online: <https://doi.org/10.2478/seeur-2018-0008>
- Rodríguez Gómez, Alfredo (2015): *Diplomacia digital, ¿adaptación al mundo digital o nuevo modelo de diplomacia? Opción: Revista de Ciencias Humanas y Sociales*, 31(2), 915–937.
- Ryniejaska-Kiełdanowicz, Marta (2019): *Dyplomacja Publiczna Unii Europejskiej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar. Online: <https://doi.org/10.14746/rie.2019.13.29>
- Saltalamacchia Ziccardi, Natalia (2018): Presentación de la revista. *Revista Mexicana de Política Exterior*, (113), 5–6.
- Zaharna, R. S. – Arsenault, Amelia – Fisher, Ali szerk. (2013): *Relational, Networked and Collaborative Approaches to Public Diplomacy*. London – New York: Routledge. Online: <https://doi.org/10.4324/9780203082430>

Személyes interjúk

- Interjú 1.: Mélyinterjú Öexc. Nattapanu Nopakhunnal, a Thaiföldi Királyság Külügyminisztériumának szóvivő-helyettesével (videókonferencián keresztül, 2021. április 14.)
- Értékelő interjúk az országspecifikus egyéni kérdőívek kitöltőivel (2021–2022)
- Szakmai beszélgetések a világ számos országának illetékes diplomatáival (2020–2022)

Felméry Zoltán¹

A közbiztonságra fordított kiadások alakulása és szerkezete Magyarországon²

Elemzésünk a közbiztonsági kiadások témakörében korábban megjelent tanulmányunkat kívánja aktualizálni és kiegészíteni. A 2015-ös menekültválság következtében a közbiztonság igénye a közéletben és a politikai térben és kommunikációban is előtérbe került, aminek számos következménye lett. Ezen következmények közül írásunkban a közbiztonságra fordított kiadások alakulását kívánjuk megvizsgálni. Elsődlegesen arra a kérdésre keressük a választ, hogy a fentiek következtében valóban többet költöttünk-e az elmúlt években a közbiztonság finanszírozására, és az e területre költött források szerkezete változott-e az évek során? Azaz a közbiztonság társadalmi felértékelődése tetten érhető-e a kiadásokban is, vagy ennek hiányában kizárólag pusztába kiáltott szavakkal szembesülünk?

Kulcsszavak: közbiztonság, állami kiadások, a közbiztonságra fordított források szerkezete

Trends and Structure of Public Security Expenditures in Hungary

The paper aims to update and complement our previous analysis on public security expenditures. The refugee crisis in 2015 has brought the need for public safety to the forefront of our life, political space and communication, with a number of consequences. As a result of the above, the primary question we seek to answer is whether we have actually spent more on public safety in recent years, and how the structure of resources spent in this area has changed over these years?

Keywords: public security, state expenditures, the structure of resources spent on public security

Magyarország közbiztonságra fordított kiadásainak értékelésével legutóbb 2017-ben foglalkoztunk.³ Elemzésünk elkészítésekor a 2015. év végéig álltak rendelkezésre a szükséges kiadási adatok. Az akkor végzett vizsgálataink eredményeképpen elsősorban arra jutottunk, hogy: a) a 2000-es éveket követő másfél évtizedben a közbiztonságra fordított magyarországi kiadások nominálértéken két és félszeresére bővültek, reálértéken pedig 40%-kal növekedtek; b) a 2015-ös évben Magyarország nagyságrendileg 700 milliárd forintot költött közbiztonságra, amelynek legnagyobb részét – mintegy

¹ Felméry Zoltán a Nemzeti Köszolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Stratégiai Védelmi Kutatóintézetének tudományos munkatársa. E-mail: Felmery.Zoltan@uni-nke.hu

² A tanulmány a TKP2021-NVA-16 azonosítószámú NKE HHK „Alkalmazott katonai műszaki-, had- és társadalomtudományi kutatások a nemzetvédelem, nemzetbiztonság területén a Hadtudományi és Honvédtisztképző Karon” című pályázat keretében készült.

³ Felméry Zoltán: *A közbiztonságra fordított kiadások alakulása és szerkezete.* [online], SVK *Elemzések*, 2017/11. 2017. 06. 20. Forrás: svkk.uni-nke.hu [2021. 01. 11.].

400 milliárd forintot – a közrendvédelemre fordította; c) a nemzetközi összehasonlításra használt, a közbiztonságra fordított kiadásokat a GDP százalékában kifejező magyarországi mutatószám rendre meghaladja az uniós átlagot, ugyanakkor elmarad a kelet-közép-európai régió országainak átlagától; illetve d) a régió országai arányaiban a közrendvédelemre és az igazságügyi szolgáltatások finanszírozására fordítanak többet nyugat-európai uniós társaiknál. Az elemzés megjelenését követően eltelt három év, az Eurostatnak köszönhetően pedig e pillanatban a 2018-as évig bezárólag állnak rendelkezésre a kiadási adatok.⁴ Mindez lehetőséget teremt számunkra, hogy ismételten megvizsgáljuk korábbi megállapításaink helytállóságát, valamint azt, hogy az időközben bekövetkezett, a közbiztonságot, illetve annak állampolgári percepcióját érintő változások milyen módon befolyásolták a közbiztonságra fordított források alakulását. Azt ugyanis bizonyosan nem állíthatjuk, hogy 2015-ben, valamint azt követően a közbiztonságot érintően ne mozdult volna meg az európai és a hazai állóvíz. Elsősorban az Európai Uniót és azon belül Magyarországot is elért és érdemben érintő menekültválságnak köszönhetően, a közbiztonság igénye a közéletben és a politikai térben és kommunikációban egyaránt előtérbe került, aminek számos következménye lett. Elemzésünk kizárólag a kiadások szintjén megjelenő következményekkel kíván foglalkozni. Elsődlegesen arra a kérdésre keresi a választ, hogy a fentiek következtében valóban többet költöttünk-e az elmúlt években a közbiztonság elősegítésére, és az e területre költött források szerkezete változott-e ez idő alatt? Azaz a közbiztonság társadalmi felértékelődése tetten érhető-e a kiadásokban is, vagy ennek hiányában kizárólag pusztába kiáltott szavakkal szembesülünk? Ahhoz, hogy a fenti kérdésre érdemi választ adhassunk, az alábbiakban leíró módon megvizsgáljuk Magyarországot és néhány európai országcsoport közbiztonságra fordított kiadásait és kiadási arányait, valamint áttekintjük azt is, hogy a kiadások hogyan oszlanak meg az egyes ágazati területek között. Először, az elmúlt tíz évre koncentrálna, a magyarországi kiadásokat mutatjuk be. Áttekintjük, hogyan alakultak az ország közbiztonságra fordított kiadásai nominál- és reálértéken. Emellett, a közbiztonságra különös figyelmet fordítva, bemutatjuk az egyes kormányzati ágazatokra fordított kiadások GDP arányában kifejezett értékeit. Ezt követően, az értékek nemzetközi kontextusba való elhelyezése érdekében, a kiadási arányokat összehasonlítjuk az Európai Unió, valamint egyes általunk választott országcsoportok hasonló arányaival. Végül pedig a kiadások szerkezetének alakulását vesszük szemügyre. Azt vizsgáljuk meg, hogy a közbiztonság egyes részterületeire (közrendvédelem, tűzvédelem, igazságszolgáltatás, büntetés-végrehajtás) fordított források tekintetében történt-e bármilyen változás? Tesszük ezt oly módon, hogy igyekszünk kiegészíteni a fentiekben hivatkozott, korábbi elemzésünk állításait.⁵ Óvakodunk az ott elmondottak megismétlésétől, ugyanakkor – elsősorban időben, másodsorban a tartalmat illetően is – ki kívánjuk terjeszteni a témakörrel foglalkozó első elemzésünk kereteit.

⁴ Az elemzésben közzétett valamennyi adat forrása Eurostat: *General Government Expenditure by Function*. [online], forrás: ec.europa.eu [2023. 01. 13.]. Ez alól a saját szerkesztésű diagramok sem jelentenek kivételt. A statisztika elkészítéséhez használt módszertan, valamint a mutatószám használatával kapcsolatban megfogalmazott kritikai észrevételek elérhetősége a 3. lábjegyzetben feltüntetett forrásban megtalálható.

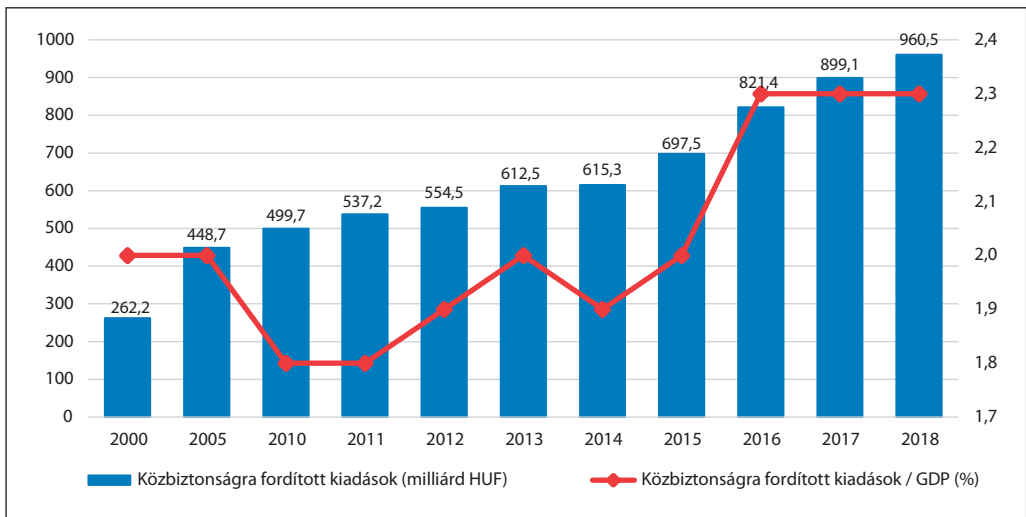
⁵ Előfordulhat, hogy minimálisan eltérnek egymástól a két elemzésben közzétett értékek. Ennek kizárólagos oka az árfolyamok változása.

Meg kívánjuk vizsgálni az ott vázolt tendenciák további alakulását, amennyiben pedig szükséges, készek vagyunk átértékelni a korábban elmondottakat.

Magyarország közbiztonságra fordított államháztartási kiadásainak alakulása

Magyarország közbiztonságra fordított kiadásait és azok GDP-hez viszonyított arányát mutatja az 1. ábra. Az ábrán jól látható, hogy a kiadások a kétezres évek közepétől kezdve folyamatosan növekednek. 2005 és 2018 között, nominálértéken kifejezve, a kiadások összességében több mint kétszeresükre bővültek, és 2018-ra 960,5 milliárd forintot tettek ki. A kiadások növekedésének trendje nem tört meg 2015-öt követően sem, sőt, az utóbbi három év adatait szemlélve további dinamikus bővülés volt látható. 2018-ban kizárólag közbiztonságra 263 milliárd forinttal többet költöttünk, mint 2015-ben, ami mindenképpen figyelemre méltó növekedés.

A kiadásokhoz hasonlóan, azok növekedése következtében, a GDP-hez viszonyított kiadási arány is érdemben növekedett az elmúlt három év során. Még akkor is, ha a mutatószám nevezőjében található GDP-értéke is gyarapodott.⁶ Mivel azonban 2016-ban a kiadási érték jóval nagyobb mértékben bővült, mint a GDP, már 2016-ban 2,3%-ra nőtt a vizsgált mutatószám értéke. Azóta e tekintetben stagnálás mutatkozik, összességében azonban kijelenthető: 2016-tól kezdődően a GDP 2,3%-át költjük Magyarországon közbiztonságra, ami a vizsgált éveket figyelembe véve a legmagasabb értéknek tekinthető.



1. ábra: Magyarország közbiztonságra fordított kiadásai és kiadási arányai a GDP százalékában

Forrás: a szerző szerkesztése az Eurostat adatai alapján

⁶ KSH: *A bruttó hazai termék (GDP) értéke, volumenindexe és implicit árindexe (1995–)*. [online], é. n. Forrás: ksh.hu [2021. 01. 11.].

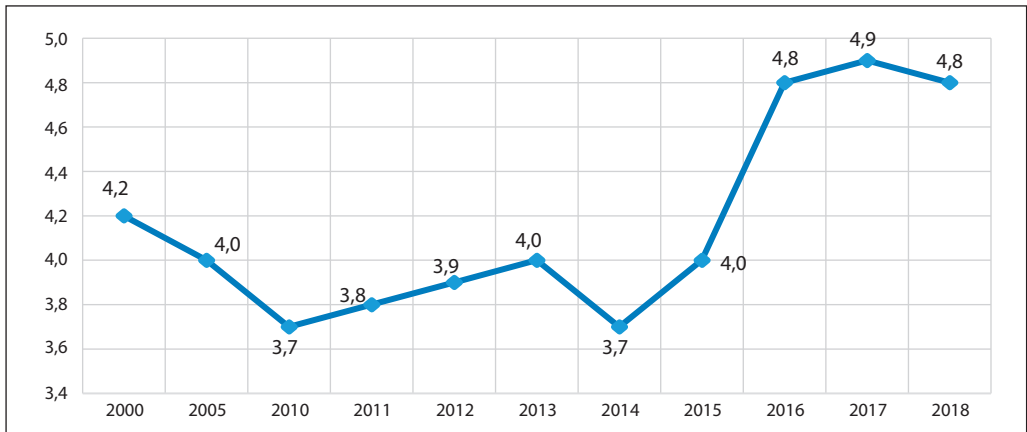
Az 1. táblázat ismerteti számunkra az egyes kormányzati ágazatokra fordított kiadási arányokat. Ebből egyrészt megállapíthatjuk azt, hogy a kiadási arány elmúlt években tapasztalt növekedésétől függetlenül, a közbiztonság még mindig azon ágazatok közé tartozik, amelyekre arányaiban az egyik legkevesebbet költjük. Mivel azonban az egyes ágazatokban eltérő feladatrendszer és ezáltal eltérő finanszírozási igény jelenik meg, ez az állítás önmagában sem pozitívan, sem negatívan nem értékelhető. Ennél sokkal érdekesebbnek tűnik a következő felismerés. A táblázat adatai alapján szembevetendő, hogy a 2010-es években a közbiztonsági ágazathoz képest kizárólag a „gazdasági ügyekre”, valamint a „szabadidőre, kultúrára és vallásra” fordított kiadások bővültek nagyobb mértékben.

1. táblázat: Az egyes kormányzati területekre fordított kiadások a GDP százalékában

	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Általános közszolgáltatások	9,6	9,4	9,4	8,9	9,6	10,2	9,8	9,0	8,2	7,9	8,3
Honvédelem	1,2	1,3	1,2	1,1	0,7	0,7	0,6	0,7	0,8	1,1	0,9
Közbiztonság	2,0	2,0	1,8	1,8	1,9	2,0	1,9	2,0	2,3	2,3	2,3
Gazdasági ügyek	6,5	5,3	5,9	7,1	7,2	7,6	8,5	9,6	7,4	7,4	7,7
Környezetvédelem	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,9	1,2	1,2	0,5	0,4	0,4
Lakhatási- és kommunális szolgáltatások	1,0	0,9	0,7	0,8	0,9	0,8	0,9	1,0	0,7	0,7	0,7
Egészségügy	5,2	5,7	5,0	5,1	5,1	5,0	4,8	5,2	4,8	4,7	4,7
Szabadidő, kultúra, vallás	1,3	1,6	1,8	1,8	1,9	1,8	2,0	2,1	3,3	3,4	3,2
Oktatás	5,3	6,0	5,5	5,1	4,7	4,7	5,2	5,2	5,0	5,1	5,1
Szociális védelem	14,6	16,6	17,4	17,0	16,7	16,4	15,3	14,6	14,3	13,9	13,3
Összesen	47,3	49,4	49,3	49,4	49,4	50,1	50,2	50,6	47,3	46,9	46,6

Forrás: a szerző szerkesztése az Eurostat adatai alapján

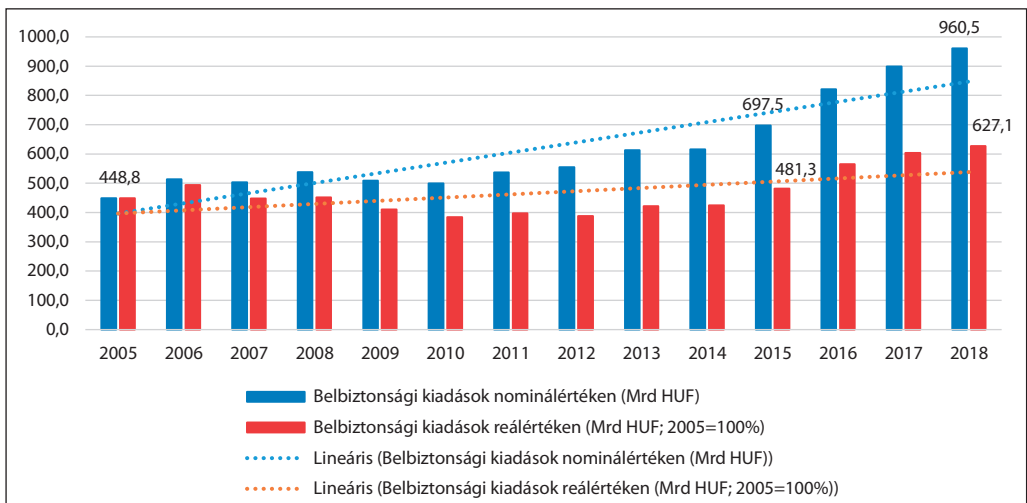
Ebből az is következik, és ez látható a 2. ábrán, hogy az összkiadáson belül nőtt a közbiztonságra fordított kiadások aránya. Az utóbbi három vizsgálati évben, a 2010-es években látott arányokhoz képest, 1 százalékponttal nőtt a közbiztonsági kiadások súlya. 2018-ban tehát nagyságrendileg a kiadások 5%-át költöttük közbiztonságra.



2. ábra: A közbiztonsági kiadások és az összesített kiadások aránya

Forrás: a szerző szerkesztése az Eurostat adatai alapján

A nominális kiadásoknál (beszéljünk akár az abszolút értékben kifejezett kiadásokról, akár azok GDP-hez viszonyított arányszámairól), némiképp nagyobb magyarázó ereje van a pénzromlástól megtisztított, reálértékben kifejezett kiadások alakulásának. Ez figyelhető meg a 3. ábrán. Az ábrán jól látható, hogy 2005 és 2018 között nem kizárólag a nominál-, hanem a reálértékben kifejezett kiadások is növekedtek. Mivel a vizsgált időszakot összességében infláció jellemezte,⁷ a reálértékben kifejezett kiadások értelemszerűen elmaradtak a nominálértékben kifejezettektől, de ezen a vizsgálati időtávon is helytálló a korábbi elemzésünkben megfogalmazott felismerés, amely szerint a nominális kiadások több mint kétszeresére bővülése mellett, a reálkiadások is 40%-kal növekedtek a vizsgált időszakban.



3. ábra: A közbiztonsági kiadások nominál- és reálértéke (2005–2018)

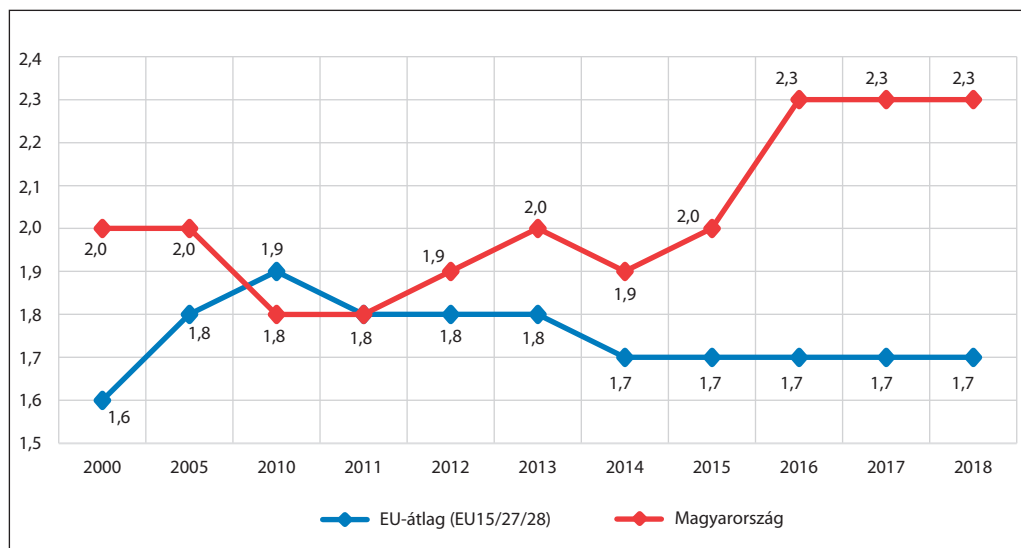
Forrás: a szerző szerkesztése az Eurostat adatai alapján

⁷ KSH: *A fogyasztóiár-index (1985–)*. [online], Forrás: ksh.hu [2021. 01. 11.].

Amennyiben kizárólag a 2015–2018-as időszakra koncentrálunk, a növekedés ez esetben is jól tetten érhető. Sőt, mivel e három év tekintetében nominálértéken 38, míg reálértéken 30%-kal bővültek a kiadások (ami önmagában is számottevő), kijelenthető, hogy az időszak egészéhez képest nagyobb mértékben bővültek a reálértékben kifejezett kiadások. Annak megítélése, hogy ez a növekedés mire elég, nem tárgya a jelen elemzésnek. Ahhoz azonban, hogy erről a növekményről eldöntsük, hogy sok vagy kevés, érdemes megvizsgálnunk azt, hogy ebben az időszakban hogyan alakultak más uniós országok közbiztonsági kiadásai.

A közbiztonságra fordított kiadási arányok alakulása az Európai Unióban

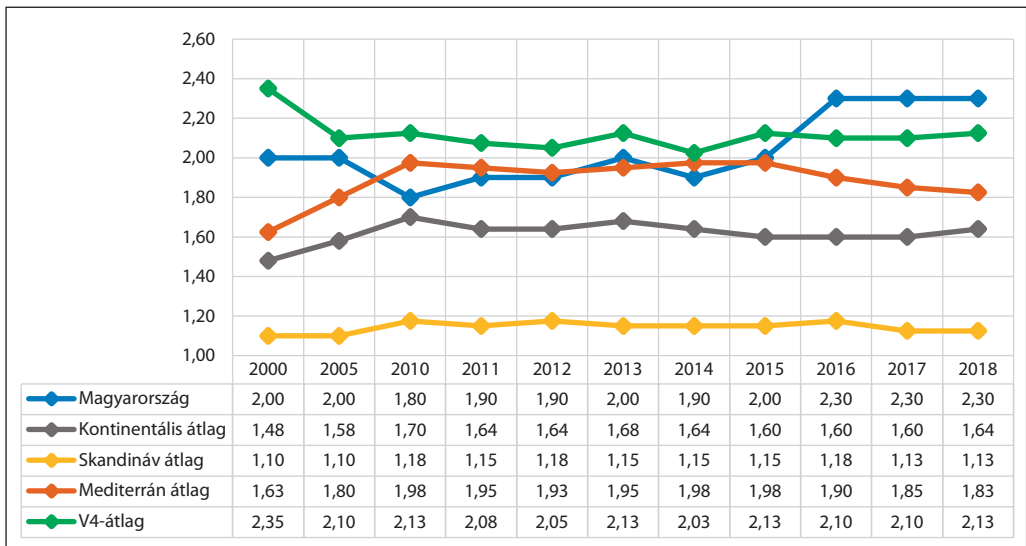
A 4. ábrán mutatjuk be Magyarország és az Európai Unió GDP-arányos átlagos közbiztonsági kiadásainak alakulását. Jól érzékelhető, hogy míg a 2000-es évek közepétől a 2010-es évek elejéig a kiadási arányok nagyságrendileg megegyeztek, addig 2012–13-tól nyílik az olló a magyarországi kiadási arány javára. A rendelkezésünkre álló idősor alapján látható, hogy míg az uniós átlagos kiadási arány 2014-től konstans 1,7%, addig a hazai arány növekedésének, majd 2015-öt követő, 2,3%-ra emelkedésének köszönhetően a kiadási arányok eltávolodtak egymástól, és az elmúlt években érzékelhető legnagyobb különbség alakult ki 2018-ra. Az ábra alapján kijelenthető, hogy Magyarország a 2010-es évektől kezdve arányaiban többet költ közbiztonságra, mint átlagosan az uniós társai.



4. ábra: Magyarország és az Európai Unió közbiztonságra fordított kiadásai a GDP százalékában

Forrás: a szerző szerkesztése az Eurostat adatai alapján

Az 5. ábrán valósítottuk meg az uniós átlag országcsoportokra való felbontását.⁸ Az ábra alapján jól látható, hogy közbiztonságra arányaiban legkevesebbet a skandináv országok költenek. Esetükben az erre az ágazatra fordított források a vizsgált közel másfél évtizedes időtávon egyik évben sem érték el GDP-jük 1,2%-át. Ez az érték, mint azt a korábbiakban láttuk, jóval elmarad az unióra jellemző átlagos és a magyarországi aránytól egyaránt. A skandinávokat a kontinentális országok követik, amelyek átlagosan 1,6–1,7 százalékpontot költenek közbiztonságra (ez nagyjából az unió átlagos értékével egyezik meg). A mediterrán országok az elmúlt években bekövetkező kiadásiarány-csökkenés következtében 2018-ra körülbelül 1,8%-ot, míg a viseigrádi országok az elmúlt években konstans 2,1%-ot költöttek erre az ágazatra.



5. ábra: Magyarország és egyes európai országcsoportok közbiztonságra fordított kiadásai a GDP százalékában

Forrás: a szerző szerkesztése az Eurostat adatai alapján

Amennyiben a hazai arányokat az országcsoportok arányaival kívánjuk összehasonlítani, kijelenthetjük, hogy Magyarország arányaiban mindig is előkelő helyen állt a közbiztonságra fordított kiadások tekintetében. 2015-ig elmaradtunk ugyan a viseigrádi, valamint egyes években a mediterrán országok átlagos arányaitól, a skandináv és a kontinentális országoknál azonban mindig többet fordítottunk erre a célra. A viseigrádi országok ugyan a vizsgált időtáv egészén valamivel többet költöttek nálunk közbiztonságra, most azonban úgy tűnik, hogy 2015-ben valami megváltozott. A közbiztonságra fordított források növekedésével Magyarország a 2015-ös évet követően már a viseigrádi országokat is megelőzi

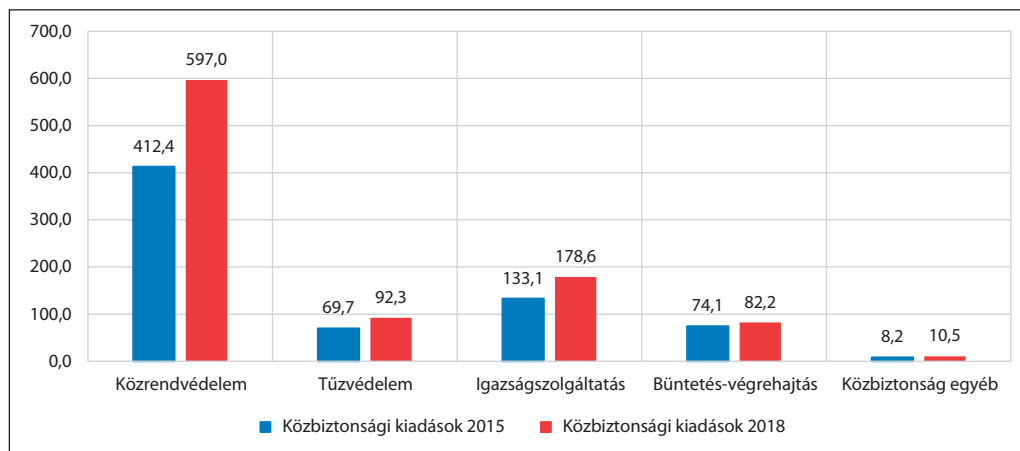
⁸ Ennek érdekében országcsoportokat alakítottunk ki és azok értékeit tüntettük fel az 5. ábrán. A kontinentális országok közé Ausztriát, Belgiumot, Franciaországot, Hollandiát és Németországot, a skandináv országok közé Dániát, Finnországot, Norvégiát és Svédországot, a mediterrán országok közé Görögországot, Portugáliát, Olaszországot és Spanyolországot, a V4-ek közé Csehországot, Lengyelországot, Magyarországot és Szlovákiát soroltuk.

e téren, aminek köszönhetően leszögezhetjük, hogy a közbiztonságra fordított kiadások hazai aránya az unióban ma kiemelkedőnek számít.

A közbiztonságra fordított kiadások szerkezete

A témakörrel foglalkozó, előző elemzésünkben részletesen bemutattuk, hogy a közbiztonsági ágazat mely részterületekből áll, és az egy területekre fordított kiadások tartalmukban mit is jelentenek. Ennek ismételt közlésétől most eltekintünk. Meg kívánjuk azonban vizsgálni egyrészt azt, hogy az egyes részterületekre allokkált kiadások hogyan változtak. Másrészt azt is fontosnak tartjuk értékelni, hogy azok struktúrájában történt-e bármilyen változás, a közbiztonságra fordított források megoszlása változott-e valamit 2015-höz képest.

Az egyes területekre fordított kiadások 2015. és 2018. évi értékeit mutatja a 6. ábra,⁹ amiből érdemes levonnunk néhány következtetést. Egyrészt azt, hogy bár eltérő mértékben, de valamennyi területre többet költöttünk 2018-ban, mint tettük azt három évvel korábban. Nagyságrendileg 40%-kal nőttek a közrendvédelemre, 30%-kal a tűzvédelemre és az igazságszolgáltatásra, 10%-kal pedig a büntetés-végrehajtásra fordított kiadások. Emellett az előbbi területek egyikébe sem sorolható egyéb kiadások is közel egyharmaddal növekedtek. Ezenfelül érzékelhető az is, hogy az egyes ágazatok sorrendje az elmúlt három évben a tekintetben nem változott, hogy melyik mekkora finanszírozásban részesült. Továbbra is a közrendvédelemre költjük a legtöbbet, 2018-ban már csaknem 600 milliárd forintot. Ezt az igazságszolgáltatás követi, amely területre az utolsó ismert adat szerint 178,6 milliárdot fordítottunk. Emellett tűzvédelemre 92,3, büntetés-végrehajtásra 82,2, míg egyéb célokra 10,5 milliárd forintot használtunk fel.

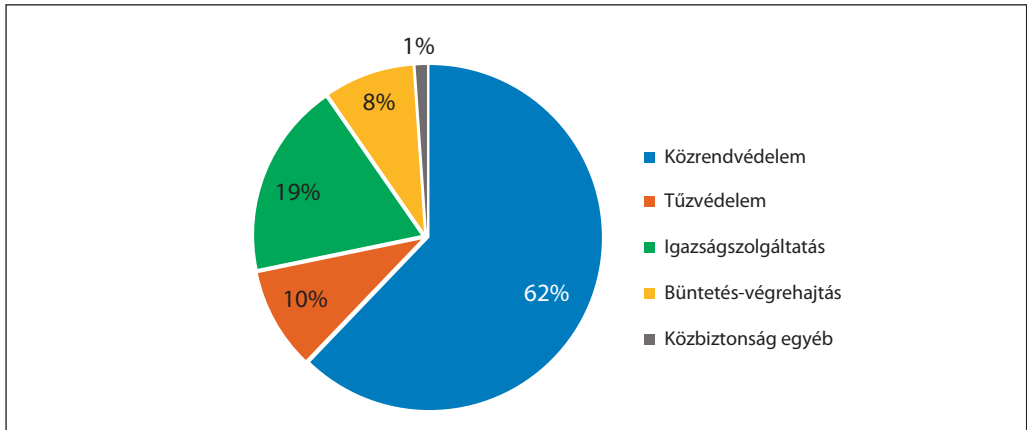


6. ábra: A közbiztonsági ágazat egyes területeire fordított kiadások (2015 és 2018; Mrd HUF)

Forrás: a szerző szerkesztése az Eurostat adatai alapján

⁹ Az ábrán nem tüntettük fel a közrend és közbiztonsági célú alkalmazott kutatás-fejlesztési tevékenységre fordított forrásokat, mert bár a statisztika nyilvántartja ennek lehetőségét, de ilyenek gyakorlatilag nincsenek.

Az egyes részterületekre fordított kiadások arányaikban azonban nem sokat változtak 2015 és 2018 között. Már a fenti kiadási adatokból is érzékelhető, hogy némi hangsúlyeltolódás mellett, de az egyes részterületek összes ágazati kiadásokon belüli aránya nagyságrendileg állandó maradt. A 7. ábra a 2018. évi kiadások egyes részterületek közötti megoszlását szemlélteti.

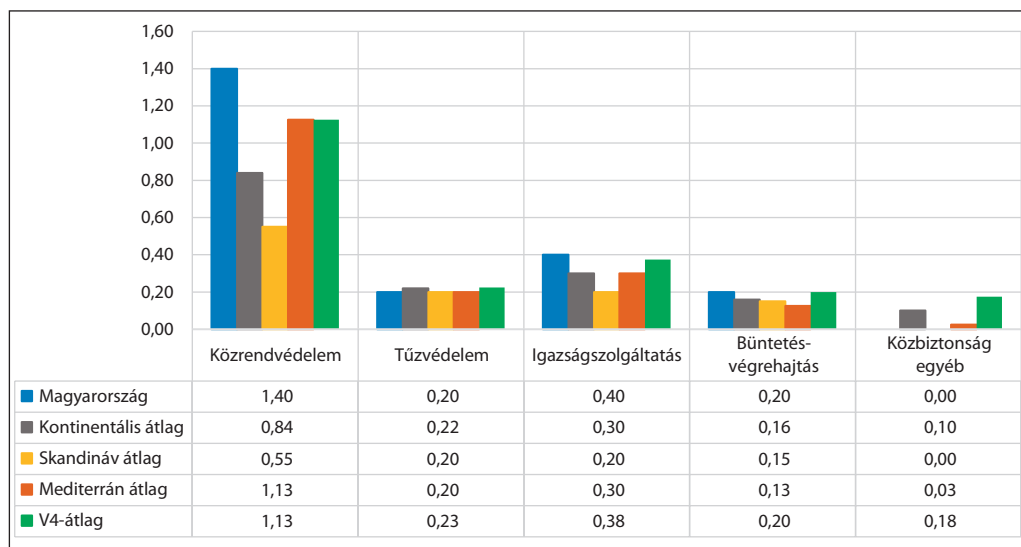


7. ábra: A közbiztonságra fordított kiadások megoszlása az egyes ágazati területek között (2018)

Forrás: a szerző szerkesztése az Eurostat adatai alapján

A korábban elmondottak természetesen ez esetben is igazak. A legjelentősebb tétel a közrendvédelemre fordított kiadás volt, ami az összes kiadás 62%-át tette ki 2018-ban. Az igazságszolgáltatás 19, a tűzvédelem 10, a büntetés-végrehajtás pedig 8%-ban részesedett a közbiztonsági kiadásokból. Az egyéb kiadások pedig a teljes kiadás mindösszesen 1%-ára rúgtak. Amennyiben pedig ezeket az arányokat összehasonlítjuk a 2015. évi arányokkal azt tapasztalhatjuk, hogy míg a közrendvédelem súlya a büntetés-végrehajtás terhére három százalékponttal növekedett, a többi terület részaránya változatlan maradt. Összességében tehát nem mutatkozik érdemi változás a kiadások szerkezetét illetően.

Ezen túl megvizsgáltuk azt is, hogy európai viszonylatban hogyan alakultak a közbiztonság egyes területeit érintő magyarországi kiadási arányok. Az erre vonatkozó 2018. évi eredményeket a 8. ábra foglalja össze. Ez alapján a részterületekre fordított források alakulásáról általánosságban az mondható el, hogy arányaiban Magyarország a közrendvédelmet leszámítva minden más részterületre nagyságrendileg annyit költ, mint más uniós tagállamok. Az összes közbiztonsági kiadás esetén fentiekben látott többletet (az uniós átlaghoz képest ez 0,6 százalékpont) szinte teljes egészében a közrendvédelemre – azaz alapjaiban rendőrségi és határőrizeti szolgáltatásokra – fordítottuk.



8. ábra: Magyarország és egyes európai országcsoportok közbiztonságra fordított kiadásainak megoszlása az egyes ágazati területek között (2018)

Forrás: a szerző szerkesztése az Eurostat adatai alapján

Összegzés

A közbiztonsági kiadások témakörében írt első, 2017-es elemzésünk zárógondolata az volt, hogy a hazai kormányzati politika térben egyértelműen artikulálódott az igény a közbiztonság növelésére, aminek következtében néhány év múlva érdemes ismételtlen megvizsgálni az e területre fordított kiadások alakulását. Mostani elemzésünk ennek tett eleget és két alapvető kérdésre keresett választ. Egyrészt arra, hogy a közbiztonság növelésének igénye egyaránt megmutatkozott-e a kiadásokban, másrészt arra, hogy más országok is hasonlóan gondolkodtak-e a fenyegetések mibenlétéről, és ezzel párhuzamosan növelték-e ilyen jellegű kiadásaikat. Az elemzésben közzétett adatok alapján az első kérdésre egyértelmű igen a válasz. 2015-öt követően tovább növekedtek Magyarország közbiztonságra fordított kiadásai (nominál- és reálértéken egyaránt). A kiadások szerkezetében azonban nem történt érdemi változás. A második kérdésre ugyanakkor egyelőre nemleges válasz adható. Amennyiben ugyanis a vizsgált országcsoportokra jellemző kiadási arányokat vesszük szemügyre, akkor állandósult értékeket láthatunk. A növekvő GDP mellett fennálló konstans értékek ugyan némi növekedést feltételeznek e területen is, de esetükben igazán komoly arányeltolódás nem figyelhető meg. Mindezek alapján kijelenthető, hogy a GDP-arányos közbiztonságra fordított kiadások tekintetében Magyarország 2018-ra az unió élmezőnyébe tartozik. A közbiztonság társadalmi felértékelődését tehát az államháztartási kiadások térszámái is visszaigazolják.

Felhasznált irodalom

Eurostat: *General Government Expenditure by Function*. [online], Forrás: ec.europa.eu [2023. 01. 13.]

FELMÉRY Zoltán: *A közbiztonságra fordított kiadások alakulása és szerkezete*. [online], *SVKK Elemzések*, 2017/11. 2017. 06. 20. Forrás: svkk.uni-nke.hu [2021. 01. 11.]

KSH: *A bruttó hazai termék (GDP) értéke, volumenindexe és implicit árindexe (1995–)*. [online], é. n. Forrás: ksh.hu [2021. 01. 11.]

KSH: *A fogyasztóiár-index (1985–)*. [online], é. n. Forrás: ksh.hu [2021. 01. 11.]

A Nemzet és Biztonság – Biztonságpolitikai Szemle kötelezi magát a publikálás etikai normáinak magas szintű betartására. Annak érdekében, hogy a folyóirat olvasói a legmagasabb minőségi elvárásoknak eleget tevő kiadványt olvassák, a következő etikai normákat és célokat határozzuk meg:

A szerkesztők feladatai

A szerkesztők a publikálásra szánt kéziratokról kötelesek pártatlan, tárgyilagos kettős-vak szakértői véleményt készíttetni. A szerkesztők biztosítják a kéziratok, illetve az ahhoz kapcsolódó valamennyi információ publikálás előtti bizalmas megőrzését. A szerkesztők munkáját a főszerkesztő koordinálja. A *Nemzet és Biztonság* nem tolerálja a plagizálás bármely formáját, és más etikátlan magatartást sem.

A szerkesztő köteles a szerzők felé mindenkor biztosítani az esélyegyenlőséget, és kizárólag a leadott anyag minősége és kutatási eredményei alapján eldönteni, hogy mely szövegek kerülnek publikálásra. A szerkesztők továbbá lehetőséget biztosítanak a szerző számára, hogy reagáljon a művével kapcsolatban esetleg felmerülő kifogásokra, illetve javítsa a kifogásolt részeket. Többszerzős publikációk esetében a szerkesztőség a szerzőket egyenrangú felekként kezeli, minden egyéb tényezőtől függetlenül. A szerkesztők a leadott, de végül nem publikált anyagokat saját kutatásban nem használják fel, kivéve, ha erre a szerző kifejezetten engedélyt ad.

A lektorok feladatai

A *Nemzet és Biztonság*hoz benyújtott anyagokat anonim lektorok véleményezik, és a szövegeket bizalmasan kezelik. A bírálatok elkészítése során a legfőbb szempont az objektív szakmai megítélés, és a szerző személye semmilyen módon nem befolyásolja a folyamatot. A lektoroknak ugyanakkor kötelessége jelezni a főszerkesztő irányába, ha a szerző bármilyen szerzői jogi sértést követett el, vagy plagizált. A lektorok a leadott anyagokat szövegesen értékelik, amelyben jelzik a kifogásolt elemeket és a javítandó részeket, illetve eldöntik, hogy az adott kéziratot javasolják-e publikálásra. A lektori vélemények figyelembevételével a főszerkesztő dönt arról, hogy végül mely anyagok kerülnek publikálásra.

A szerzők kötelességei

A szerzők kötelesek a kutatási eredményeiket pontosan és objektíven bemutatni, világosan feltüntetve azok jelentőségét. A kéziratokat a folyóirat szerzői útmutatójában közölt kritériumoknak és a nyelvtani, illetve stilisztikai szabályoknak megfelelő minőségben kérjük elküldeni. A leadott anyagokban kérjük továbbá a szerző nevének és munkahelyének feltüntetését. A tanulmányok a szerzők saját szakmai eredményeit és meggyőződését tükrözik, amelyek nem azonosíthatók más személyek vagy szervezetek állásfoglalásaival, és nem sérthetik más személyek jogait. Ha a szerző a leadást követően jelentős hibát észlel, vagy bizonyos elemek idejétmúlttá válnak, akkor saját felelőssége a szerkesztők értesítése és az anyag javításában való közreműködés vagy a visszavonás. A leadott kéziratok más folyóiratokban történő megjelentetése súlyos etikai vétség. A leadott és elfogadott szövegekhez kapcsolódó valamennyi jog a szerzőé, de az első közreadás joga a folyóiraté. Amennyiben bármilyen jogsértésre kerülne sor, az azzal kapcsolatos jogi lépések megtétele a szerző felelőssége.

Tartalom

HÁDA BÉLA: <i>India és az ukrajnai háború</i>	2
PÉNZVÁLTÓ NIKOLETT: <i>A nyugat-balkáni útvonal – migrációs trendek magyar szemszögből</i>	4
CSIKI VARGA TAMÁS – TÁLAS PÉTER: <i>Erő és diplomácia – Az Egyesült Államok stratégiai érdekei és lehetőségei a Biden-kormányzat időszakában</i>	17
HÁDA BÉLA: <i>Halmozódó válságok – Pakisztán és Srí Lanka az orosz–ukrán háború árnyékában</i>	49
DEÁK ANDRÁS GYÖRGY – ETL ALEX – FELMÉRY ZOLTÁN: <i>A magyar biztonságpercepció jellegzetességei</i>	68
DEÁK ANDRÁS GYÖRGY: <i>Gazdasági nyomásgyakorlás a nemzetközi politikában – Néhány gyakorlatias szempont a gazdasági szankciók értékeléséhez</i>	86
GÖRÖMBÖLYI DÁVID: <i>A közösségi média platformjainak hatása a diplomáciai tevékenységekre</i>	116
FELMÉRY ZOLTÁN: <i>A közbiztonságra fordított kiadások alakulása és szerkezete Magyarországon</i>	136