

Remek Éva

Az EBESZ-térség megoldatlan konfliktusai – fagyott konfliktusok és/vagy fagyott diplomácia

„Nem lehet nevetni összeszorított fogakkal és kezét nyújtani egymásnak ökölbe szorított kézzel.”¹

Bevezetés

Az EBESZ részt vevő államai² körének területe Közép-Ázsiától Európán át Észak-Amerikáig terjed. Az 57 részt vevő állam mindegyike egyenlő alapon résztvevő.³ A szervezet 11 országgal van kapcsolatban a Földközi-térségből⁴ és Ázsiából, valamint 2009 óta Ausztráliával. Az EBESZ e kiterjedt térségében sokféle formában jelentkező (érdek) konfliktus, válság volt/van, amelyek megoldásában a többi nemzetközi biztonsági szervezettel dolgozott és dolgozik együtt.

Ezt a munkát nagyban segítik a nemzetközi szervezetek közötti tagsági átfedések. Az Európai Unió minden tagja az EBESZ részt vevő állama, de az EBESZ részt vevő államainak csak egy része NATO-tagállam. A konfliktusok megoldásában, a válságkezelésben az EBESZ „csak eseti elbírálás és konszenzus alapján vállalhat békefenntartói feladatot”⁵

Az EBESZ jelenleg tizenhat művelettel (*operation fields*)⁶ vesz részt különböző helyszíneken válságok kezelésében. Továbbá ugyanennyi műveletet már be is fejezett. Az EBESZ válságkezelési eszköztárából jelen tanulmány okán is érdemes kiemelni

¹ Mendrei Ernő: A bécsi utókonferencia. *Létünk*, 17. (1987), 1. 187.

² [Participating States. osce.org](http://osce.org).

³ Az utolsó csatlakozó állam Mongólia volt, 2012-ben. Lásd [Mongolia joins the OSCE. osce.org](http://osce.org), 2012. november 21.

⁴ A földközi-tengeri térségbeli partnerállamok Algéria, Egyiptom, Izrael, Jordánia, Marokkó és Tunézia, az ázsiai partnerek pedig Japán, Dél-Korea, Thaiföld és Afganisztán.

⁵ A NATO-tagállamok erőfeszítéseinek megfelelően dőlt el a békefenntartás kérdése, és ezzel az EBESZ önálló katonai békefenntartó képességének létrehozása lekerült a napirendről. Lásd Mészáros Margit: *Az EBESZ és az európai biztonság a XXI. század fordulóján. (A XXI. század Európai Biztonsági Chartája)*. Budapest, ZMNE, 2000. 3.

⁶ 1. Presence in Albania, 2. Mission to Bosnia and Herzegovina, 3. Mission in Kosovo, 4. Mission to Montenegro, 5. Mission to Serbia, 6. Mission to Skopje, 7. Mission to Moldova, 8. Project Co-ordinator in Ukraine, 9. Special Monitoring Mission to Ukraine, 10. Observer Mission at the Russian Checkpoints Gukovo and Donetsk, 11. Personal Representative of the Chairperson-in-Office on the conflict dealt with by the OSCE Minsk Conference, 12. Centre in Ashgabat, 13. Programme Office in Nur-Sultan, 14. Programme Office in Bishkek, 15. Programme Office in Dushanbe, 16. Project Co-ordinator in Uzbekistan. Where we are? osce.org. Az EBESZ maga is operation fields és missions néven adja közre tevékenységi formáját, így a magyar szövegben a (helyszíni) műveletet és a misszió megnevezést szinonimaként használom.

a polgári válságkezelés⁷ diplomáciai elemeit magában foglaló területet. A nemzetközi szervezetek együttműködésében (például az Európai Unió és EBESZ közti relációban a „puha” eszközök használata kapcsán) az új típusú kihívásokra adott hasonló válaszokkal találkozunk.

A 21. században a polgári válságkezelő képességek⁸ jelentős szerepet játszanak a nemzetközi szervezetek műveleteiben, ahogy a humánbiztonság is,⁹ amely fogalom szerint a nemzeti és a globális biztonság nem választható el az egyének, valamint az általuk alkotott közösségek, csoportok jólététől és jóllététől sem.¹⁰ Az EBESZ-nek a humánbiztonság területén folytatott tevékenysége (a „puha” biztonság) még további fontos tanulságokkal szolgálhat az éppen folyó műveletekben.

Mindazonáltal e tanulmány nem kíván a címben érintett befagyott konfliktusok okairól, kronológiájukról, a részletes lefolyásukról írni, csupán annyiban érinti e kérdéseket, amennyiben az EBESZ tevékenységének, diplomáciai lépéseinek igazolása azt megkívánja. Az elemzés fókusza az EBESZ jellegének, speciális helyzetének, válságkezelésének, diplomáciájának a bemutatásán van, illetve az előbbieket igazolására a gyakorlat megvalósításán, a teljesség igénye nélkül.

Az EBESZ válságkezelésének diplomáciai lehetőségei

A hidegháború utáni változások, nevezetesen az európai és a posztsovjettérség konfliktusai, válságai szükségessé tették az EBEÉ/EBESZ¹¹ részéről is a helyszíni műveletek és missziók indítását. Az EBEÉ hivatalosan 1992-ben fogalmazta meg a felállítható missziók feladatait (például adatgyűjtő, tényfeltáró, békefenntartó) és típusait (rövid távú – például adatgyűjtő – tevékenység hosszú távú – például békefenntartást ellenőrző – feladattal).¹²

⁷ Adalék a fogalom magyarázatához: a polgári válságkezelés során „a civil képességek magukban foglalják az összes nem katonai képességet és elemet, így a teljesen civil közigazgatási, igazságszolgáltatási, büntetés-végrehajtási, egyéb jogállamiság-építő, polgári védelmi területek mellett a rendvédelmi szektort is. [...] [E]gy komplex – tipikusan határokon túl felbukkanó, biztonsági kihívást jelentő – válságok kezelésére létrehozott eszköztár.” Tóthi Gábor: A Magyar Köztársaság polgári válságkezelési képességei; az állami és civil együttműködés jelene, lehetőségei ezen a területen. In *Biztonságpolitikai prognózis 2015-ig*. Budapest, Biztonságpolitikai és Honvédelmi Kutatások Központja Alapítvány, 2010. 375.

⁸ Egy korábbi írásomban az európai uniós polgári válságkezelés eszközeit, intézményeit, az akkori jövőre vonatkozó elgondolásait mutattam be. Összehasonlításra lásd Remek Éva: Az Európai Unió civil válságkezelési képessége. *Európai Tükör*, 12. (2007), 6. 87–97.

⁹ Részleteket lásd Péczeli Anna: *A humán biztonság elmélete és gyakorlata, Kanada és Japán példáján*. Grotius, 2011, 2.

¹⁰ A jóllét kérdésével foglalkozó szakirodalom folyamatosan bővül. Az étellel való elégedettség nál a jóllét már többről szól. Részletekért lásd European Social Survey: *Személyes és társadalmi jóllét Európában. A European Social Survey hatodik hullámának eredményei*. London, University of London.

¹¹ EBEÉ/EBESZ-jelölés oka: EBESZ csak 1995. 01. 01-jétől van hivatalosan, de az EBESZ jogelődje megkezdte a „puha erő” alkalmazását a válságba került területeken, a befagyott konfliktusok területét is beleértve.

¹² További részletek a missziók indításának feltételeiről is: CSCE: *Conference for Security and Co-operation in Europe, 1992 Summit*. (1992. július 9–10.).

Az EBEÉ/EBESZ válságkezelési feladatai a korai riasztás, a konfliktusok megelőzése, a válságkezelés és a konfliktus utáni békeépítés. Ezt a szakirodalom konfliktusciklusnak nevezi.¹³ Ezek megvalósítása helyszíni műveletek hálózatán keresztül és a Konfliktus-megelőző Központ (Conflict Prevention Centre) közreműködésével történik. A válságkezelés az Állandó Tanács (Permanent Council) mellett a Biztonsági Együttműködési Fórum (Forum for Security Cooperation) felelősségi területe is. Ez utóbbi szerv legfontosabb feladatai között a fegyverzet-ellenőrzésről, leszerelésről szóló rendszeres konzultációk vannak, beleértve a Bizalom- és Biztonságerősítő Intézkedések (Confidence- and Security-Building Measures) végrehajtásában nyújtott segítséget, amihez elengedhetetlen feltétel a részt vevő államok közötti katonai információk cseréjének szabályozása, illetve kölcsönös ellenőrzése.¹⁴

EBESZ-missziók jelenleg három helyen találhatók: Délkelet-Európában, Kelet-Európában és Közép-Ázsiában. A befagyott konfliktusok pedig Kelet-Európában és Dél-Kaukázusban voltak/vannak – azaz a konfliktusok megvannak, csak az EBESZ-jelenlét mikéntje változott meg ezekben a konfliktusokban (például a tanulmány írása idején Dél-Kaukázusban már csak egy helyen van jelen).¹⁵

A válságkezelés kapcsán az EBESZ feladatköre három dimenzióra oszlik:¹⁶ az első a politikai-katonai, a második a gazdasági-környezeti és a harmadik a humán terület. Szakértők között véleménykülönbség alakult ki abban, hogy e dimenziók nem homogének, az egyes dimenziókon belül a gyakorlati munka többdimenziós jelleget ölt. Kiváltképpen igaz ez a hosszú távon fenntartott műveletek esetében, például a befagyott konfliktusok esetében.¹⁷

Az EBESZ biztonsági koncepciója a hagyományos katonai biztonságon, a leszerelésen és a határkérdéseken túl foglalkozik az emberi jogok, továbbá a demokrácia kérdésével is. A részt vevő államok egyetértenek abban, hogy a tartós biztonság nem valósítható meg az emberi jogok és a működő demokratikus intézmények tiszteletben tartása nélkül. Ez az alapja az EBESZ által kiemelt emberi (humán) biztonság területének.¹⁸

A szervezet megfigyelő, ellenőrző tevékenysége is alapvető. A hidegháborús időszak után az EBESZ a megfigyelési mechanizmusoknak a helyzetekhez jól alkalmazkodó rendszerét hozta létre. E mechanizmusok nagy része a humán dimenzió kérdéseivel foglalkozik

¹³ [Conflict prevention and resolution. osce.org](http://conflict-prevention.org).

¹⁴ Az EBESZ szerveiről lásd Remek Éva: *Az EBESZ – a biztonsági közösségépítés modellje*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 30–39.

¹⁵ A 2020. szeptember 27-e óta zajló hegyi-karabahi konfliktus nem képezi a tanulmány részét, mert a kézirat lezárása után alakult ki.

¹⁶ A szakirodalomban használatos még a már korábban említett „kosár” is. Ez az elemzés a terület és a dimenzió szót szinonimaként használja.

¹⁷ „Hiszen a missziók segítséget nyújtanak a megmaradt fegyver- és lőszerkészletek felszámolásához éppúgy, mint a környezeti károk megszüntetéséhez vagy a választások előkészítésének megszervezéséhez és megfigyeléséhez.” Idézi Dunay Pál: Takaréklángon. Az EBESZ hozzájárulása a nemzetközi biztonsághoz a következő években. In *Biztonságpolitikai prognózis 2015-ig*. Budapest, Biztonságpolitikai és Honvédelmi Kutatások Központja Alapítvány, 2010. 25.

¹⁸ [Election Observation Handbook: Sixth Edition. osce.org](http://election-observation-handbook.osce.org).

(a mechanizmus 1989 óta működik, bécsi mechanizmusként ismerjük, illetve „egy tovább fejlesztett változata 1992 óta létezik, moszkvai mechanizmusként ismerjük”).¹⁹

Az európai katonai biztonság és stabilitás növelése a Biztonsági Együttműködési Fórum feladata. 1992-ben hozták létre, tagjai az EBESZ részt vevő államainak állandó képviselői. A fórum normákat dolgoz ki és gyakorlati segítséget nyújt a kézi-, valamint a könnyűfegyverek elterjedésének kezelésére, foglalkozik a tömegpusztító fegyverek elterjedésének megakadályozásával, és figyelemmel kíséri a részt vevő államok közötti rendszeres kapcsolattartást, az együttműködést és a katonai információk megosztását. S végül, de nem utolsósorban e szerv hangsúlyosan a párbeszéd platformja.²⁰

Az EBESZ-térség biztonsága – „befagyott konfliktusok”

Az EBESZ-missziók nagy része közismerten a Szovjetunióban (kezdetben a Kaukázus északi régiójában, illetve a transzkaukázusi területeken) kialakult konfliktusok megoldására, a válságok kezelésére jött létre, nevezetesen az Örményország és Azerbajdzsán közötti konfliktus kezelését volt hivatott ellátni. A térség évszázadok óta feszültségektől terhes, amit a heterogén vallási, kulturális és etnikai összetétel okoz. Mindemelllett a térséget földrajzi adottságai teszik értékessé: a gazdag kőolaj-, földgáz- és szénkészlete, illetve ezen anyagok szállítása miatti tranzit jellege.

A Szovjetunió felbomlása után (1991) a jogutód Oroszország nem tudta megtartani a térség feletti befolyását, s a függetlenségért, az önrendelkezésért küzdő országok sajátos módon hatalmi érdekek ütközőzónájává váltak. A kialakult helyzet bonyolultságát e tanulmánynak nem célja feltárni, csupán utalást kíván tenni arra, hogy a térség fontos geopolitikai játszmák színtere, az előbb említett hatalmi érdekek ütközése okán. Mindemelllett ez a befagyott konfliktusok fenntartásának magyarázatához is közelebb visz.

Zbigniew Brzeziński adta ennek esetünkben jól használható elméleti megközelítését, nevezetesen a térség geopolitikai leírását. Geopolitikai játékosnak nevezik azt az államot, „amely rendelkezik a kellő erővel és nemzeti akarattal ahhoz, hogy hatalmát és befolyását határain túl felhasználja az éppen adott geopolitikai helyzet [...] megváltoztatására”,²¹ miközben szándéka többféle lehet. Brzeziński geopolitikai pilléreknek nevezte azokat az államokat, „amelyeknek fontossága nem hatalmukból [...] ered, hanem stratégiai elhelyezkedésükből, illetve abból, hogy esetlegesen kiszolgáltatott helyzetük hogyan hat a geostratégiai játékosok viselkedésére. A geopolitikai pilléreket leggyakrabban földrajzi elhelyezkedésük határozza meg, [...] egyes esetekben azért különleges a helyzetük, mert rajtuk keresztül lehet eljutni valamilyen fontos területre, vagy megtagadhatják erőforrásaikat valamelyik jelentős játékostól.”²² A befagyott konfliktusok térségének regionális játékosai Oroszország, Törökország, részben Irán s – a nemzetközi rendszerben betöltött

¹⁹ Bárdi Nándor (szerk.): *Kisebbségvédelem és nemzetközi szervezetek*. Kisebbségi Adattár XI. Budapest, Teleki László Alapítvány, 2002. 132.

²⁰ [Forum for Security Cooperation. osce.org](http://Forum for Security Cooperation.osce.org).

²¹ Zbigniew Brzeziński: *A nagy sakktabla*. Budapest, Európa, 1999. 57–58.

²² Brzeziński (1999) i. m.

helyzetéből adódóan – az Amerikai Egyesült Államok is. Georgia²³ pedig az energetikai tranzitfolyosó miatt kulcsfontosságú, azaz geopolitikai pillér.²⁴

Oroszország külön említésre érdemes, mert egyrészt az EBESZ részt vevő állama, másrészt a befagyott konfliktusok mindegyikében megjelenik valamilyen minőségben és módon. A befagyott konfliktusok Oroszország számára a mai napig lehetőséget, eszközt jelentenek arra, hogy az érintett régiók, országok bel- és külpolitikájára befolyást tudjon gyakorolni, ezért nem áll érdekében a konfliktusok rendezése. Ez vajon a diplomácia „fagyhalála”?

E klasszikus befagyott konfliktusok sorába illeszkedik továbbá az ukrán válság is. Brzeziński olvasatában haladva „az eurázsiai sakktáblán új és fontos térségként megjelenő Ukrajna geopolitikai pillérnek tekinthető, mivel független országgént való pusztá léte segít Oroszország átalakításában”.²⁵

Az ukrán eseményekről már sok szakértői elemzés született,²⁶ így a válság főleg EBESZ-t érintő sajátosságára célszerű utalni. A kelet-ukrajnai konfliktus napjaink egyik nagy kihívása, s bár már nincs olyan mértékben a figyelem központjában, mint 2014–2017 között,²⁷ az EBESZ-jelenlét diplomáciája biztosítja annak folyamatos napi-renden tartását. A válságkezelés 2014-ben EBESZ módra kezdődött (azaz részes állami konszenzus s a missziókban jelentős számú civil jellemezte, valamint az EBESZ intézményi struktúrája gyors telepítést és nagy rugalmasságot biztosított, mert intézményei kevésbé „intézményesítettek”, mint az ENSZ vagy az EU esetében),²⁸ s a továbbvitele is hasonló. Tágabb perspektívában, s főleg hosszú távon azonban a válságkezelés csak akkor válhat eredményessé, ha az EBESZ és részt vevő államai közötti bizalom újra kézzelfoghatóvá válik.

Összességében az EBESZ helyszíni műveleteinek/misszióinak általában, de a befagyott konfliktusok esetében is, három jól körülírható előnyük van a többi nemzetközi biztonsági szervezet hasonló, válságkezelő diplomáciájához képest. Ezek az inkluzivitás, a szakértelem a puha eszközök használatában és a gyors reakció.

Pierre-Emmanuel Thomann francia geopolitikus szerint „[a szemben álló feleknek – R. É.] meg kell határozniuk a közös geopolitikai érdekeiket ahhoz, hogy stratégiai párbeszédet kezdjenek. Ebben a folyamatban három szintet kell elkülöníteniük: globális, páneurópai és regionális szintet. Ezekben belül a kontinentális tengely,²⁹ az európai biztonság hiányzó eleme és a közös szomszédság kérdésköröket kell érinteniük.”³⁰

²³ Korábban Grúzia.

²⁴ További részletekért lásd Benes Károly: *A 2008-as orosz–grúz háború hatása az európai biztonságra*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 46–47.

²⁵ Brzeziński (1999) i. m. 65.

²⁶ Néhány szakértő nevét érdemes kiemelni: Póti László, Tóth Péter, Szálkai Kinga, Rácz András, Sz. Bíró Zoltán.

²⁷ Tóth Péter: Három évvel az ukrajnai hatalomátvétel után. *Nemzet és Biztonság*, 10. (2017), 1. 61–80.

²⁸ Hylke Dijkstra – Petar Petrov – Ewa Mahr: Learning to deploy civilian capabilities: How the UN, OSCE and EU improve their performance in crisis management. *Cooperation and Conflict*, 54. (2019), 4. 524–543.

²⁹ Pierre-Emmanuel Thomann: *The European project and Russia: the necessity to identify common geopolitical interests to overcome the current crisis*. *Eurocontinent.eu*, 2017. április 14.

³⁰ Thomann (2017) i. m.

Ez az elgondolás a nemzetközi szervezetek újfajta együttműködésére épít, s egy-egy szervezeten belül is a több ország közötti szorosabb együttműködést preferálja. Ezt az újfajta együttműködési formát nevezhetnénk akár átfedő diplomáciának is.

A válságkezelés diplomáciai módszertana

A diplomáciai tevékenység évszázadok tapasztalatait foglalja magában. A mai gyakorlat hagyományokon alapuló szabályok, szokások, eljárások elegye, amely az államok és az általuk létrehozott szervezetek, így az EBESZ esetében is módszer, illetve eszköz egyaránt.

A legalapvetőbb régi-új diplomáciai módszerek bár megnevezésükben nem sokat, de a résztvevők köre és az általuk használt eszközök tekintetében mindenképpen változtak.

A címben felvetett kérdéskörhöz – az EBESZ munkájához is kapcsolódóan – a teljes-ség igénye nélkül néhány kapcsolattartási típus említése feltétlenül szükséges:

- a tárgyalás: laza jogi szabályozáson nyugszik, a tárgyalási technikát a részt vevő országok/nemzetközi szervezet választja meg, küldöttség tárja fel a problémát, megoldást javasol a döntéshozónak, különböző formák lehetségesek;
- a jószolgálat, ahol egy tekintélyes állam vagy más nemzetközi szereplő összehozza a vitában álló feleket;
- a mediáció (közvetítés): a mediátor állam vagy más szereplő részt vesz a tárgyalásokon, de csak javasolhat megoldást (nehéz a mediátor feladata, ha például civilizációs különbségekről tárgyalnak);
- a bizottságok: függetlenek, mind a két fél elfogadja a tagokat, lényegi feladat a tényfeltárás, típusai például békéltetőbizottság EBESZ-keretben.³¹

A kapcsolattartás másik nagy jelentőségű fajtája a konferenciadiplomácia. Az EBESZ jogelődjének, az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezletnek (EBEÉ – Conference on Security and Co-operation in Europe, CSCE) már az elnevezése is erre utal. „Az EBEÉ-re kettős feladat hárul: egyrészt Európa megosztottságának áthidalása, másrészt az összeköttetés biztosítása az egységes Európa és Észak-Amerika biztonsága között.”³²

Ezen típusú konferenciadiplomácia általános jellemzője, hogy állandó titkárságot tartanak fenn, egyre többen foglalkoznak a feleket érintő olyan ügyekkel, amelyek akár politikai, akár gazdasági kérdésekkel foglalkoznak vagy éppen a nemzetközi együttműködés normáinak, elveinek, értékeinek a kidolgozásában és terjesztésében játszanak szerepet. Mindeközben a diplomáciai gyakorlatban is új elvek és fogalmak jelennek meg,

³¹ Remek Éva: *Diplomácia-történeti összefoglalás és dokumentumtár a diplomáciatörténet tantárgy oktatásához*. Budapest, ZMNE, 2005. 24.

³² James Baker amerikai külügyminiszter szavai. Idézi Szőnyi István: *Az EBEÉ intézményesedése*. In Dunay Pál – Gazdag Ferenc (szerk.): *A helsinki folyamat: az első húsz év*. Budapest, Stratégiai Védelmi Kutató Intézet – Magyar Külügyi Intézet – Zrínyi, 1995. 64.

amelyek a mai napig használatosak (például a nemzetközi döntőbíráskodás, a megállapodások megsértőinek szankcionálása).

A konferenciadiplomácia egyik eszközeként említhetők a gyakorlatban az állandó nemzetközi szervezetek rendszeres találkozói. A másik eszköz az alkalmi diplomáciai konferenciák összehívása. Ez a típusú találkozó nem mindig zárul sikeresen, ráadásul az összejövetelek közötti időköz nincs szabályozva (az ad hoc jelleg miatt gyakori az ülések száma, s a problémák megoldatlanságából adódóan hosszú évekre nyúlhat a tárgyalás). Előnye azonban, hogy a találkozókat rendszerét hozza létre, biztosít egyfajta folytonosságot.³³

A kollektív cselekvésen alapuló biztonság, a kollektív biztonság az államok közötti konfliktusok³⁴ békés eszközökkel történő megoldását és a háborúk elkerülését tűzte ki célként. A kollektív biztonsági rendszert a történelemben azonban folyamatos változások jellemzik. Így van ez Európa keleti szomszédságában is. A Szovjetunió széthullása utáni időszakban több területen szeparatista konfliktusok alakultak ki (Georgiában: Adzsária, Abházia, Dél-Oszétia; Azerbajdzsánban: Hegyi-Karabah; Moldovában: Dnyeszter-mel-leki Köztársaság, Transznisztria), amelyeket, ahogyan azt már láttuk, a szakirodalom befagyott jelzővel illet. Időközben hasonló helyzet alakult ki Ukrajnában is, a Krím félsziget és a donyecki terület miatt. Közös bennük, hogy területi integritásuk sérült, szuverenitásuk akadályoztatott és a területükön létezik egy „de facto entitás”.³⁵

Összességében, az említett válságokban az országok alkalmazkodtak a kialakult helyzethez, ugyanakkor a megoldatlan kérdések továbbra is veszélyt hordoznak. Így például Ukrajnában a minszki megállapodás³⁶ ellenére is aktív harci tevékenység folyik. Ezekben a konfliktusokban az érintetteken túl közös pont, hogy Oroszország valamilyen mértékben jelen van.³⁷

³³ Az EBEÉ példája alapján: az értekezlet előkészítő megbeszélései már 1972-ben elkezdődtek Helsinkiben, majd Genfben folytatódtak, de a csúcsertekezletre 1975. július 31. és augusztus 1-je között került sor, Helsinkiben. Majd ezután utókonferenciák sorozata következett. Innen az elnevezés: helsinki folyamat. További részletekért lásd *Magyarország állandó képviselte az EBESZ, az ENSZ és más Bécsi Nemzetközi Szervezetek mellett: Az EBESZ története és Nyusztay László: Nemzetközi szervezetek az új világrendben. Az európai biztonsági és együttműködési szervezet (EBESZ). Szakmai Füzetek*, 1997, 7. 19–26.

³⁴ A konfliktus magyarázata Christopher Roger Mitchell konfliktusmodellje alapján. In Niklas L. P. Swansström – Mikael S. Weissmann: *Conflict, conflict prevention, conflict management and beyond: a conceptual exploration*. CONCEPT PAPER Summer. Central Asia–Caucasus Institute Silk Road Studies Program, 2005. 8.

³⁵ Ármás Julianna – Nagy László: Hibridhadviselés: a befolyás megtartásának-megszerzésének új eszköze a poszt-szovjet térségben? *Honvédségi Szemle*, 148. (2020), 2. 74.

³⁶ Minszk-1 és Minszk-2 megállapodásokról beszélhetünk – részletesen lásd Póti László: *Minszk-2 után két évvel. Hol tart a békefolyamat?* Budapest, Külügyi és Külgazdasági Intézet, 2017. 5–9.

³⁷ Thomas de Waal – Nikolaus von Twickel: *Beyond frozen conflict scenarios for the separatist disputes of Eastern Europe*. Brussels, CEPS – London, Rowman & Littlefield International, 2020.

Válságkezelés megvalósulása a befagyott konfliktusokban

A befagyott konfliktusok területén (Kelet-Európa és Dél-Kaukázus) napjainkban működő EBESZ-jelenlétéről, feladatairól készült egy rövid kivonat az EBESZ által kiadott dokumentum alapján (Survey of OSCE Field Operations).³⁸ Az alábbi rövid összefoglaló célja csupán annak érzékeltetése, hogy az EBESZ a kezdetektől folyamatosan jelen van adott konfliktussal érintett országokban, illetve a felállított missziója mutatja sajátos szervezeti jegyeit, egyúttal lehetőségeit is.

*Az EBESZ moldovai missziója*³⁹

A misszió létrehozásáról a Vezető Tisztviselők Tanácsa⁴⁰ még 1993-ban döntött.⁴¹ Az EBEÉ⁴² célja akkor az volt, hogy elősegítse a konfliktus tartós, átfogó politikai rendezésének elérését minden szempontból. A régi-új mandátum alapján a misszió feladata ma is egyértelműen a diplomáciai tevékenység. Nevezetesen a párbeszéd fenntartása és tárgyalások alapjául szolgáló átfogó politikai keret megteremtésének elősegítése, illetve a konfliktusban szemben álló felek támogatása a konfliktus tartós politikai rendezéséről szóló tárgyalások lefolytatásában; információk gyűjtése és biztosítása a fennálló helyzetről, beleértve a régió katonai helyzetét, valamint konkrét események kivizsgálása és azok politikai hatásainak értékelése. Az Állandó Tanács aztán 1999-ben mandátumot bővített, s új feladatok születtek, úgymint gondoskodni „az orosz lőszerkészlet és fegyverzet begyűjtésében és megsemmisítésében, valamint az ehhez kapcsolódó pénzügyi és technikai támogatás koordinálásában való átláthatóság biztosításáról”;⁴³ 2006 óta pedig a misszió mandátumát évente meghosszabbítják.

³⁸ Az EBESZ a befagyott konfliktusok térségében létrehozott helyszíni műveletei (missziói) az eredeti angol nyelvű forrásból (Survey of OSCE Field Operations) vett részletek magyar nyelvű fordítása, azaz az EBESZ által jegyzett dokumentum, a 2019. június 20-ai állapot szerinti leírása a szerző fordításában. A forrás: OSCE: *The Secretariat Conflict Prevention Centre – Survey of OSCE Field Operations* (2020 augusztus). 8–43.

³⁹ OSCE (2020) i. m. 22–23.

⁴⁰ Még az EBEÉ időkben a Vezető Tisztviselők Bizottságának helyébe a Vezető Tisztviselők Tanácsa lépett. Prágában ülésezett évente legalább kétszer. A Miniszteri Tanács ülése előtt további ülést tartott. A Vezető Tisztviselők Tanácsa megvitatta és kidolgozta a politikai, valamint az általános költségvetési irányelveket. A részt vevő államoknak lehetőség szerint politikai igazgatói vagy ennek megfelelő szinten kellett képviseltetniük magukat. A Vezető Tisztviselők Tanácsa Gazdasági Fórumként is összehívható volt. Forrás: CSCE: *Budapest Document 1994. Towards a genuine partnership in a new era* (1994. december 21.).

⁴¹ A misszió 1993. április 25-én kezdte meg a munkáját Chisinauban. Az egyetértési megállapodás aláírására május 7-én került sor Moldova Kormányával. A megállapodást 1996. március 28-án módosították. A misszió 1995. február 13-án fiókirodát nyitott Tiraszpolban.

⁴² Akkor még a jogelőd EBEÉ volt, majd 1995. január 1-jétől EBESZ.

⁴³ CSCE (1994) i. m. 23.

*Az EBESZ projektkoordinátori missziója Ukrajnában*⁴⁴

Az Állandó Tanács 1999. júniusi döntésének megfelelően és az EBESZ ukrán missziójának bezárását követően Ukrajnában létrehozta egy projektkoordinátori missziót az új együttműködési formához kapcsolódó feladatok elvégzésére Ukrajna és az EBESZ között. Az Állandó Tanács döntésének értelmében ez az együttműködés Ukrajna illetékes hatóságai, valamint az EBESZ és annak intézményei közötti projektek tervezését, végrehajtását, továbbá figyelemmel kísérését jelenti. A projektek kiterjedhetnek az EBESZ tevékenységeinek minden aspektusára, az ukrán kormányzati és nem kormányzati szervezetek szükség szerinti bevonásával.

A misszió telepítése vonatkozásában az ukrán kormány és az EBESZ 1999. július 13-án írta alá az egyetértési nyilatkozatot. A missziót azóta hat hónaponként meg lehet hosszabbítani, s a feladatok elvégzésére a résztvevők létszáma a projektek szükségleteinek megfelelően változhat.

*Az EBESZ különleges megfigyelő missziója Ukrajnában*⁴⁵

Az Állandó Tanács 2014. március 21-i döntésével az ukrán különleges megfigyelő missziót azzal a céllal hozták létre, hogy hozzájáruljon a feszültségek csökkentéséhez, a béke, a stabilitás és biztonság előmozdításához, valamint az EBESZ valamennyi alapelvének, illetve kötelezettségvállalásának végrehajtása nyomán követése és támogatása céljából.

Az Állandó Tanács döntése a pártatlanság és az átláthatóság elve alapján működő missziót többek között megbízta információgyűjtéssel a terület biztonsági helyzetéről, az egyedi incidensekről szóló jelentések elkészítésével, az emberi jogok, valamint az alapvető szabadságok tiszteletben tartásának figyelemmel kísérésével és támogatásával (ideértve a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogait is), továbbá kapcsolat létesítésével, párbeszéd fokozásával a helyzet normalizálása érdekében a helyi, regionális és nemzeti hatóságokkal, a civil társadalommal, az etnikai és vallási csoportokkal, valamint a helyi lakossággal.

Az ukrán missziót kezdetben hat hónapra, 2014. szeptember 20-ig hozták létre, meghosszabbíthatósági opcióval. A hosszabbítások azóta is folyamatosak.

*Az EBESZ határmegfigyelő missziója Gukovóban és Donyeckben az orosz ellenőrző pontokon*⁴⁶

Az Állandó Tanács 2014. július 24-ei döntésének értelmében jött létre a misszió, a 2014. július 2-i berlini nyilatkozat után, amelyben Németország, Franciaország,

⁴⁴ OSCE (2020) i. m. 24–25.

⁴⁵ OSCE (2020) i. m. 26–27.

⁴⁶ OSCE (2020) i. m. 28–29.

az Oroszországi Föderáció és Ukrajna külügyminiszterei felkérték az EBESZ-t, hogy orosz meghívásra telepítsen EBESZ-megfigyelőket két orosz ellenőrző pontra (Donyeck, Gukovó).

A pártatlanság és az átláthatóság elve alapján működő határmegfigyelők feladata a donyecki és gukovói ellenőrző pontokon zajló, valamint a határokon átnyúló mozgások nyomon követése és jelentése. A misszió alapbázisa Kamenszk-Sahtyinszkij városban található.

2014. december óta a megbízatást folyamatosan, alkalmanként három hónapos időszakokkal meghosszabbították. A misszió magyar vonatkozása, hogy 2017. november 15-e óta Varga György magyar nagykövet vezeti azt.

Az EBESZ soros elnökének személyes képviselője

A soros elnök 1995. augusztus 10-től kinevezte személyes képviselőjét, aki az EBESZ soros elnökét képviseli az EBESZ minszki konferenciáján.⁴⁷ A személyes képviselő mandátuma a következő feladatokra terjed ki:

- az EBESZ soros elnökének (Chairperson-in-Office, CiO) képviselete a hegyi-karabahi konfliktushoz kapcsolódó kérdésekben;
- a CiO támogatása a fegyveres konfliktus megszüntetéséről szóló megállapodás elérésében és az EBESZ békefenntartó műveletéhez szükséges feltételek megteremtésében, a konfliktus minden szempontból tartós, átfogó politikai rendezésének elősegítése érdekében,
- tevékenységének minden aspektusáról jelentést tesz az EBESZ CiO-nak, továbbá a CiO-n keresztül az EBESZ minszki konferenciájának társelnökének és adott esetben a minszki csoportnak, valamint végrehajtja a CiO-tól kapott utasításokat.

Összességében a cél az együttműködés fenntartása, a folyamatos segítségnyújtás biztosítása (például a feleknek bizalomerősítő, humanitárius ügyekben, közvetlen kapcsolatok ösztönzésében). A műveleti asszisztensek rotációban voltak/vannak jelen Bakuban,⁴⁸ Jerevánban⁴⁹ és Sztepanakertben. A személyes képviselő megbízatásának időtartamára nincs korlátozás.

Összegzés

Az EBESZ hármass feladatrendszerében a válságkezelést, a demokrácia és az emberi jogok védelmét célozta meg. Konfliktuskezelő tevékenysége nem fegyveres jellegű, nem

⁴⁷ A minszki konferencia terve 1992-ben született meg a térség befagyott konfliktusának rendezésére, amely további tevékenysége okán minszki folyamatként is ismert. Ennek része a minszki csoport, amely a rendezéshez kell hogy hozzájáruljon.

⁴⁸ EBESZ-misszió 2000–2015 között volt a városban.

⁴⁹ EBESZ-misszió 2000–2017 között működött ott.

kényszerítő, ettől lesz igazán sajátos. Az eddigiek alapján megerősíthető, hogy az EBESZ tevékenysége a tárgyalásokra, a közvetítői kooperációra, de főleg a megelőzésre terjed ki. A szervezet célkitűzésének eredményes jelenlétdiplomáciája, munkája a folyó helyszíni műveleteivel igazolható. Az EBESZ koordináló, közvetítő munkájában a bizalom kiépítése, erősítése változatlanul kulcselem,⁵⁰ amihez sajátos eszközei, nevezetesen a párbeszédre alapuló közvetítés, az interaktív diplomácia a gyakorlat.

S végül, ha e tanulmány címe kérdésként fogalmazódott volna meg, akkor a válasz a következő lehetne: a konfliktusokra használt befagyott jelző használata akár meg is kérdőjelezhető, mert azok intenzitása, körülményei mindig változnak, inkább az azokat fenntartó geopolitikai szereplő(k)⁵¹ diplomáciája mutat ezek megoldására fagyponthoz közeli állapotot.⁵² A jövő egyik nagy kérdése tehát az lehet, hogy ha az EBESZ szervezetként, erősebb mandátumot kapna ezeken a helyeken, akkor az adott részt vevő állam(ok), geopolitikai szereplő(k) erős, de fagyos diplomáciáját képes lenne-e felolvasztani.

Felhasznált irodalom

- Ármás Julianna – Nagy László: Hibridhadviselés: a befolyás megtartásának-megszerzésének új eszköze a poszt-szovjet térségben? *Honvédségi Szemle*, 148. (2020), 2. 74–88.
- Bárdi Nándor (szerk.): *Kisebbségvédelem és nemzetközi szervezetek*. Kisebbségi Adattár XI. Budapest, Teleki László Alapítvány, 2002.
- Benes Károly: *A 2008-as orosz–grúz háború hatása az európai biztonságra*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.
- Blahó András – Prandler Árpád (szerk.): *Nemzetközi szervezetek és intézmények*. Budapest, Akadémiai, 2016.
- Brzezinski, Zbigniew: *A nagy sakktábla*. Budapest, Európa, 1999.
- Conflict prevention and resolution. [osce.org](https://www.osce.org). Online: www.osce.org/secretariat/conflict-prevention
- CSCE: *Budapest Document 1994. Towards a genuine partnership in a new era* (1994. december 21.). Online: www.osce.org/mc/39554?download=true
- CSCE: *The Challenges of change. Conference for Security and Co-operation in Europe, 1992 Summit*. (1992. július 10.). Online: www.osce.org/mc/39530
- De Waal, Thomas – Nikolaus von Twickel: *Beyond frozen conflict scenarios for the separatist disputes of Eastern Europe*. Brussels, CEPS – London, Rowman & Littlefield International, 2020.
- Dijkstra, Hylke – Petar Petrov – Ewa Mahr: Learning to deploy civilian capabilities: How the UN, OSCE and EU improve their performance in crisis management. *Cooperation and Conflict*, 54. (2019), 4. 524–543.

⁵⁰ The OSCE defines itself as „an organization that helps build bridge differences and build trust between states by cooperating on conflict prevention, crisis management and post-conflict rehabilitation Organization for Security and Cooperation in Europe. OSCE: *Factsheet: What is the OSCE?* (2019. december 5.)

⁵¹ A kézirat lezárása után történtek már egyértelműbbé teszik a geopolitikai szereplők érdekeit, de az már egy másik tanulmány témája.

⁵² OSCE (2020) i. m. 9–10.

- Dunay Pál: Takaréklángon. Az EBESZ hozzájárulása a nemzetközi biztonsághoz a következő években. In *Biztonságpolitikai prognózis 2015-ig*. Budapest, Biztonságpolitikai és Honvédelmi Kutatások Központja Alapítvány, 2010. 14–37.
- Election Observation Handbook: Sixth Edition. *osce.org*. Online: www.osce.org/odihr/elections/68439?download=true
- Magyarország állandó képviselte az EBESZ, az ENSZ és más Bécsi Nemzetközi Szervezetek mellett: *Az EBESZ története*. Online: <http://vienna.io.gov.hu/ebesz-tortenete>
- Mendrei Ernő: A bécsi utókonferencia. *Létünk*, 17. (1987), 1. 179–187.
- Mészáros Margit: *Az EBESZ és az európai biztonság a XXI. század fordulóján. (A XXI. század Európai Biztonsági Chartája)*. Budapest, ZMNE, 2000.
- Mongolia joins the OSCE. *osce.org*, 2012. november 21. Online: www.osce.org/cio/106302
- Nyusztay László: Nemzetközi szervezetek az új világrendben. Az európai biztonsági és együttműködési szervezet (EBESZ). *Szakmai Füzetek*, 1997, 7. 19–26. Online: http://publikaciotar.repozitorium.uni-bge.hu/436/1/szf_07_02.pdf
- OSCE: *Factsheet: What is the OSCE?* (2019. december 5.) Online: www.osce.org/whatistheosce/factsheet
- Péczei Anna: A humán biztonság elmélete és gyakorlata, Kanada és Japán példáján. *Grotius*, 2011, 2. Online: www.grotius.hu/doc/pub/ESLRKT/2011_243_peczei_anna_a_human-biztonsag_elmelete_es-gyakorlata.pdf
- Póti László: *Minszk-2 után két évvel. Hol tart a békefolyamat?* Budapest, Külügyi és Külgazdasági Intézet, 2017.
- Remek Éva: *Diplomácia-történeti összefoglalás és dokumentumtár a diplomáciatörténet tantárgy oktatásához*. Budapest, ZMNE, 2005.
- Remek Éva: *Az EBESZ – a biztonsági közösségépítés modellje*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.
- Remek Éva: Az Európai Unió civil válságkezelési képessége. *Európai Tükör*, 12. (2007), 6. 87–97.
- Swanström, Niklas L. P. – Mikael S. Weissmann: *Conflict, conflict prevention, conflict management and beyond: a conceptual exploration*. CONCEPT PAPER Summer. Central Asia–Caucasus Institute Silk Road Studies Program, 2005. Online: www.files.ethz.ch/isn/113660/2005_swanstrom-weissman_concept-paper_conflict-prevention-management-and-beyond.pdf
- Szőnyi István: *Az EBEÉ intézményesedése* In Dunay Pál – Gazdag Ferenc (szerk.): *A helsinki folyamat: az első húsz év*. Budapest, Stratégiai Védelmi Kutató Intézet – Magyar Külügyi Intézet – Zrínyi, 1995.
- Tálas Péter: Három évvel az ukrainai hatalomátvétel után. *Nemzet és Biztonság*, 10. (2017), 1. 61–80.
- Thomann, Pierre-Emmanuel: The European project and Russia: the necessity to identify common geopolitical interests to overcome the current crisis. *eurocontinent.eu*, 2017. április 14. Online: www.eurocontinent.eu/2017/04/the-european-project-and-russia-the-necessity-to-identify-common-geopolitical-interests-to-overcome-the-current-crisis/
- Tóthi Gábor: A Magyar Köztársaság polgári válságkezelési képességei; az állami és civil együttműködés jelene, lehetőségei ezen a területen In *Biztonságpolitikai prognózis 2015-ig*. Budapest, Biztonságpolitikai és Honvédelmi Kutatások Központja Alapítvány, 2010. 372–392.