

Előszó

A 20. század utolsó harmadától felgyorsult globalizáció számos olyan biztonsági problémával és kihívással szembesítette a nemzetközi közösség tagjait, amelyek kezelése – nagyságrendjük, kiterjedtségük vagy komplexitásuk miatt – meghaladja a nemzetállamok és a kontinentális nemzetközi szervezetek biztonságpolitikai kompetenciáját. Ezek olyan aggodalomra okot adó társadalmi folyamatok, természeti vagy technológiai változások, amelyek bolygónkat és népességét már ma is érintik, illetve a közeljövőben fokozottabban érinthetik, s amelyek megelőzése és kezelése már most a nemzetközi közösség közös fellépését igényli. A nemzetközi politikai közbeszéd e problémákat összefoglalóan globális biztonsági kihívásoknak nevezi,¹ jóllehet látszólag rendkívül különböző természetű jelenségekről van szó.

A tankönyvben bemutatott kihívásokkal kapcsolatban szem előtt kell tartanunk, hogy azok nem különálló problémákként, hanem hatásmechanizmusokként jelennek meg, számos esetben kölcsönösen erősítve vagy éppen előidézve egymást. Ezeket az összekapcsolódásokat maga a globalizáció folyamata is elősegíti, amely alatt az emberek, a gazdasági szereplők és az államok közötti, döntően a közlekedési és az információs technológiák fejlődésével megnövekedett interakciókból és kapcsolatokból kialakuló világszintű egységesedési folyamatok rendszerét és ezek következményeit értjük. Vagy ahogy Anthony Giddens megfogalmazta: *„A globalizáció a világot átfogó társadalmi kapcsolatok intenzitásának növekedése, amely révén távoli helyek úgy kapcsolódnak össze egymással, hogy az egyik helyen bekövetkező eseményeket sok kilométernyi távolságban lejátszódó folyamatok befolyásolják, és viszont.”* (GIDDENS 1991, 64.) Napjainkban a globalizáció valós és virtuális hálózatokkal kapcsolja össze a világ valamennyi országának gazdaságát, társadalmát és kultúráját, vagyis beszélhetünk információs globalizációról, pénzügyi globalizációról, gazdasági globalizációról és kulturális globalizációról egyaránt, jóllehet az egységesedés erőssége az említett területeken korántsem egyforma.

Kétségtelen tény, hogy a globalizáció módosította a nemzetközi rendszert és annak hatalmi viszonyait, elsősorban azért, hogy az államok mellett új, nem állami szereplők kapcsolódtak be a nemzetközi viszonyok alakításába. Bár sokak szerint a globalizációs folyamatokat a nemzetek közötti megállapodások és nemzetek feletti intézmények szabályozzák, a kötet szerkesztői inkább úgy látják, hogy a világméretű integrációnak is tekinthető globalizációt napjainkban még legerősebb szereplői is (a legerősebb államok, a nemzetközi intézmények, a nemzetek feletti gazdasági szereplők és a nemzetközi hálózatok) inkább csak befolyásolják (nyilvánvalóan saját érdekeik szerint), bár különböző mértékben és intenzitással. Mint minden integrációs folyamatnak, a globalizációnak is vannak pozi-

¹ E kihívások jellegéből adódóan gyakori a „globális biztonsági kihívások”, a „transznacionális biztonsági kihívások”, egyes esetekben pedig az „új típusú”, illetve „21. századi” biztonsági kihívások gyűjtőfogalmak használata is, amelyek egyrészt e kihívások nemzetállamokon túlnyúló hatásaira, másrészt a modern korban új formákban történő megjelenésükre mutatnak rá közös elemként.

tív és negatív hatásai, győztesei és vesztesei, mert bár a világméretű egységesedés növeli a különböző szereplők kölcsönös függőségét, de nem írja felül a hatalmi képességekből fakadó erőviszonyokat, illetve az ezek eredményeként kialakuló alá- és fölérendeltséget. A rendszer szereplői számára azonban nagy jelentőséggel bír, hogy a kölcsönös függőség növekedése mellett a sokrétű kapcsolatok sokasodásával sebezhetőségük is nő, miközben a sok egymásra ható tényező miatt csökken a kiszámíthatóság.

A biztonságpolitikai problémákat több szempontból nevezhetjük globális kihívásnak. Egyrészt azokat a jelenségeket soroljuk ide, amelyek közvetlen hatása jellegüknél fogva bolygónk és az emberiség egészét érintik/érinthetik. Ilyen például a környezetbiztonság tárgykörébe tartozó éghajlatváltozás, az édesvíz és a fosszilis energiahordozók terén mutató erőforrás-szűkösség, vagy a globális közös terek és a kibertér biztonsága. Másrészt vannak olyan problémák, amelyeket nem elsősorban méretük és kiterjedtségük, hanem gyakori előfordulásuk miatt nevezünk/nevezhetünk globális kihívásnak, vagyis mindenekelőtt azért, mert a nemzetállamok és nemzeti társadalmak többsége szembesül a jelenséggel, illetve annak közvetlen vagy közvetett következményeivel. Ilyennek tekinthető például a nemzetközi terrorizmus és a nemzetközi szervezett bűnözés, amelyek – bár kétségtelenül széles nemzetközi hálózatokkal rendelkezhetnek – döntő többségükben még ma is államokhoz vagy nemzetekhez kötődnek. S végül vannak olyan jelenségek is, amelyeket kiterjedt nemzetközi hatásuk miatt tekintünk/tekinthetünk globális kihívásnak, jóllehet keletkezési helyeik, kiindulópontjaik egész pontosan körülhatárolhatók. Ilyenek például a túlnépesedés, a törékeny és gyenge államok, a katonai konfliktusok jelentette kihívások, a tömegpusztító fegyverek proliferációjából vagy a nemzetközi fegyverkereskedelemből fakadó potenciális fenyegetések.

Tankönyvünk 16 ilyen jelenséggel ismerteti meg az olvasót: a túlnépesedéssel, a környezetbiztonsággal, az erőforrás-szűkösséggel, az urbanizációval, az egészségbiztonsággal, a nemzetközi migrációval, a gazdasági biztonság kihívásaival, az energiabiztonsággal, a törékeny és gyenge államok problémájával, a fegyveres konfliktusokkal, a nemzetközi fegyverkereskedelemmel, a tömegpusztító fegyverek és hordozóeszközök proliferációjával, a nemzetközi terrorizmussal, a nemzetközi szervezett bűnözéssel, a globális közös terek – ezen belül kiemelten a tengerek – biztonságával, valamint a kiberbiztonsággal.

Természetesen tisztában vagyunk azzal, hogy a tankönyvben tárgyalt kérdésköröknél napjaink globalizált világa jóval több kihívással küzd, ezúttal azonban szerzőink csupán azokat a kihívásokat tárgyalják, amelyekkel a Nemzeti Közszolgálati Egyetem nemzetközi biztonság- és védelempolitika, nemzetközi tanulmányok és nemzetközi igazgatás szakos hallgatóinak a „globális / 21. századi / új típusú biztonsági kihívások” tárgycsoport oktatása során feltétlenül meg kell ismerkedniük.

A bemutatásra kerülő kihívások rendezőelve a hatásmechanizmusokat és ok-okozati összefüggéseket is szemlélteti: az emberiség fejlődéséhez kapcsolódó kihívásokkal – azaz a túlnépesedésből és a természeti környezet pusztításából eredő (víz-, termőföld-, élelmiszer-, energiaforrás-, nyersanyag-) szűkösségekkel – kezdődik a tankönyv, majd ezek hatásaival folytatódik az ellátásbiztonság, migráció, urbanizáció tekintetében, végül az állami működésen túlmutató kihívásokkal zárul. A szerzők és szerkesztők szemlélete a globális és transznacionális kihívások kezelésének referenciapontjaként államcentrikus – azaz arra keresnek választ, hogy az egyes kihívások milyen állami

feladatokat generálnak, és az állami válaszadási képességet meghaladva milyen nemzetközi válaszokat adnak rá a releváns szereplők.

A biztonsági kihívásokat a nemzetközi biztonsági tanulmányok tudományterületének képviselői az 1970-es évekig a hidegháborús katonai szembenállás mindent felülíró hatása következtében döntően katonai aspektusokban vizsgálták a biztonság tradicionális (a nemzetállamhoz és földrajzi területhez kötött) értelmezése alapján. Ezt követően fokozatosan bővült azon fenyegetések, kihívások és kockázatok köre, amelyeket mind a biztonsági tanulmányok tudományos, mind a biztonságpolitika szakpolitikai eszközeivel igyekeztek megérteni. Ez az 1990-es évekre Barry Buzan, Ole Weaver és Jaap de Wilde *Biztonság: az elemzés új keretei* című könyvében (BUZAN – WEAVER – DE WILDE 1998) öltött konkrét formát és vált átfogó értelmezési keretté, a katonai mellett a politikai, gazdasági, társadalmi és környezeti dimenziókra is kiterjesztve azon problémák vizsgálatának körét, amelyek a normálistól eltérő nemzetállami válaszokat, rendkívüli intézkedéseket követeltek meg, azaz biztonságpolitikai problémává váltak.² Erre az időszakra a kibontakozó globalizációs folyamatok következtében a biztonsági kihívások is egyre gyakrabban váltak valóban nemzetközi problémává, mivel hatásaik továbbgyűrűztek a felmerülő probléma (például az öbölháborúk) helyétől távoli térségekbe is (a közel-keleti olajválságok Európában és Amerikában is komolyan éreztették gazdasági hatásaikat). Ehhez képest a napjainkban gyakorta használatos „új típusú”, illetve „21. századi” biztonsági kihívások is csak ritkán jelentenek valóban újdonságot (mint például a kiberbiztonság, amely technológiai okokból az 1990-es évek elején még nem volt számottevő tényező), elsősorban a már ismert „tradicionális” kihívások jelennek meg erősebb nemzetközi jelleggel, új helyeken, formákban, vagy új szereplőkkel (mint a terrorizmus „globalizálódása”, a szervezett bűnözői embercsempészhálózatok és a migráció összekapcsolódása).

A 21. század globalizált világában a biztonsági kihívásokról elmondható, hogy komplexebbek (összekapcsolódnak), többszereplősek, valamint szélsőségesen mediatizáltak. A kihívások komplex összekapcsolódását láthattuk 2008–2009-ben a nyugati államokat sújtó gazdasági válság nyomán (az amerikai Lehman Brothers csődbe jutása bankválságot, majd hitelválságot, átfogó gazdasági válságot okozott, ami recessziót eredményezett, amelynek következtében fokozódott az elszegényedés, nőtt a társadalmi feszültség, és erőre kaptak a populisták, egyes esetekben a radikális politikai pártok); 2010–2011-ben az úgynevezett „arab tavasz” eseménysorozatban (élelmiszerár-emelkedés és egyre nehezebb mindennapi megélhetés, túlszorduló társadalmi elégedetlenség az elnyomó kormányzatokkal szemben, több országban megjelenő belpolitikai válságok, forradalmak, majd külső beavatkozások, instabil új berendezkedés kialakulása); 2011-ben pedig Fukushima esetében (földrengés, cunami, majd nukleáris baleset és ezek következményei). Tankönyvünk szerzőinek célja, hogy ezekre a rendszerszintű összefüggésekre, hatásmechanizmusokra is felhívják a figyelmet.

E példákból is érzékelhető, hogy az egyes kihívások már meghaladták a hagyományos államközpontú biztonságfelfogást, és egyes problémák előidézésében és kezelésében is számos más szereplővel kell számolnunk: az államok mellett a különböző nemzetközi (integrációs) szervezetek (Egyesült Nemzetek Szervezete, Afrikai Unió), egyes transznacionális

² Ezt nevezzük biztonságiasításnak, ami egy olyan helyzet, amelyben egy meghatározó szereplő (például egy ország kormánya) egy kihívást az országra, annak társadalmára nézve létfenyegetésként határoz meg, amelynek kezeléséhez rendkívüli jogosítványokat, felhatalmazást kér, plusz erőforrások mozgósítását kezdeményezi, kiemelve az adott kérdést a normál politikai folyamatokból.

szereplők (olyan nagyvállalatok, mint a Google), biztonsági és katonai magánvállalatok (például a Blackwater/Academi), nem kormányzati szereplők (NGO-k, mint az Amnesty International, vagy segélyszervezetek, mint a Nemzetközi Vöröskereszt) és a média szereplői (így a BBC, a CNN, az Al-Dzsazíra) is jelen vannak a válságkörzetekben, és saját érdekeik mentén részt vesznek az események alakításában. A 21. században már azt is tapasztalhatunk, hogy akár csoportok (az al-Káida a 2001. szeptember 11-i terrortámadásokkal) vagy egyének (Edward Snowden a titkos információk kiszivároztatásával) képesek befolyásolni akár a legbefolyásosabb nemzetközi szereplőket is.

Megnövekedett a társadalmak, a közvélemény szerepe is – mint ahogy annak befolyásolási, manipulálási lehetőségei is korábban nem látott méreteket öltenek (hamis hírek, dezinformáció, a tényalapú igazság megkérdőjelezése). A helyi és nemzetközi események egyaránt szélsőségesen mediatizáltak, a fejlett infokommunikációs hálózatokkal rendelkező államokban gyakorlatilag valós időben kaphatunk tudósítást az eseményekről – és ez a narratívák sokszínűségét és a manipulációs lehetőségét is kibővíti. A nagy mennyiségű és folyamatos információáramlás nagyobb mértékben képes befolyásolni szubjektív fenyegetettség-percepciókat, azaz, hogy mely kihívások, fenyegetések milyen mértékű problémát jelentenek, és milyen reakciót követelnek meg. Éppen ezért is fontos, hogy a nemzetközi együttműködést igénylő kihívások esetében a biztonságpolitikával foglalkozók rendelkezésre álljanak olyan független szakmai források, amelyek segítenek megismerni, feltérképezni egy kihívást, és tényekkel, adatokkal tudnak alátámasztani egy-egy álláspontot.

Tankönyvünk valamennyi fejezete bőséges és sokoldalú forrásokkal, feldolgozásokkal ismerteti meg az olvasót. A források mellett szerzőink főleg az egyes kihívások legfontosabb jellegzetességeinek összefoglalására, a megismerésüket és megértésüket megkönnyítő fogalmak, folyamatok és módszertani elemek bemutatására koncentráltak írásaikban. Az egyes fejezetek terjedelme kapcsán az oktathatóság, taníthatóság szempontjait és tapasztalatait vettük figyelembe, így ezek a legösszetettebb globális kihívások esetében sem lépik át az egy tanórára elolvasható ismeretanyagot. Fontos azonban hangsúlyoznunk, hogy tankönyvünket csupán bevezetésnek, összefoglalónak tekintjük az egyes témakörök kapcsán, amelyek segítenek ugyan elindulni a globális kihívások problémájának megismerésében, de nem helyettesítik az alaposabb és mélyebb ismeretekhez szükséges, folytonosan bővülő szakirodalom feldolgozását. Abban bízunk, hogy az olvasók számára módszertani útmutatóként szolgál majd a kihívások megismeréséhez, megértéséhez és a további kutatáshoz, elemzéshez, éppen ezért gazdag forrásgyűjteménnyel és további ajánlott szakértői forrásokkal láttuk el a kötetet.

A tárgyalt kihívásoknak tehát meghatározó nemzetközi dimenziója van, és megoldásukat is többnyire nemzetközi összefogással lehet megkísérelni. A nemzetközi közösség tagjainak a globális biztonsági kihívásokhoz való viszonyát azonban napjainkban sajátos kettősség jellemzi. Egyfelől a velük kapcsolatos fellépést elméletileg megkönnyíteni látszik, hogy e problémák kapcsán a világ legtöbb állama már felismerte azt a tényt, hogy kezelésük a nemzetközi közösség szereplőinek közös rendkívüli intézkedéseit igényli. Ezt a felismerést az általunk tárgyalt kihívások legtöbbje kapcsán az ENSZ különböző dokumentumai is egyértelműen bizonyítják. Így például a Fenntartható Fejlődési Célok 2030 (Sustainable Development Goals 2030) keretprogram számos globális biztonsági probléma kapcsán közvetlenül is megfogalmazza a legszükségesebb teendőket (így a környezetbiztonság, az erőforrás-szűkösség, az urbanizáció, az egészségbiztonság, a nemzetközi migráció,

a gazdaságbiztonság, az energiabiztonság, a törékeny és gyenge államok, illetve a fegyveres konfliktusok esetében). (ENSZ 2015, 18–23.) Az ENSZ emellett rendelkezik terrorizmus elleni stratégiával (ENSZ 2012), a nemzetközi szervezett bűnözés elleni egyezménnyel (ENSZ 2004), a nemzetközi fegyverkereskedelmet szabályozó egyezménnyel (ENSZ 2013), nem is beszélve a tömegpusztító fegyverek proliferációjának megakadályozásáról, amelynek érdekében 1968-tól kezdve több megállapodás is született a világszervezet égisze alatt. (N. RÓZSA – PÉCZELI 2013) Másfelől viszont a nemzetközi közösséget államok alkotják, amelyeknek tartós politikai elkötelezettségét a globális kihívásokkal kapcsolatban szükségessé váló közös, rendkívüli intézkedések mellett döntően továbbra is nemzeti érdekeik határozzák meg, legfőképpen az, hogy az adott kihívás aktuálisan, rövid, illetve hosszú távon mennyiben és hogyan érinti őket. Nem véletlen tehát, hogy bár az említett egyezményekben kitűzött célok kapcsán számos eredményt könyvelhet el a nemzetközi közösség, túlnyomó többségüket azonban mégsem sikerült elérni, illetve megvalósítani.

Végezetül köszönetünket fejezzük ki a tankönyv szerzőinek, így Csehi Gábornak, Deák Andrásnak, Felméry Zoltánnak, Földi Lászlónak, Kaiser Ferencnek, Kiss Rolandnak, Marsai Viktornak, Pető Gergőnek, Péczeli Annának, Répási Krisztiánnak, Varga Gergelynek és Vajkai Edinának magas színvonalú munkájukért, valamint a kötet szakmai lektorának, Gazdag Ferencnek, akinek javaslatai és ötletei nagymértékben segítették munkánkat, s emelték kötetünk szakmai színvonalát. Bízunk benne, hogy e könyv közelebb viszi az olvasót a globalizált világunk biztonsági kihívásaihoz kapcsolódó jelenségek és problémák alapjainak megértéséhez.

A szerkesztők

Felhasznált irodalom

- BUZAN, Barry – WEAVER, Ole – De WILDE, Jaap (1998): *Security: A new framework for analysis*. Boulder, CO, Lynne Rienner.
- ENSZ (2004): *United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto*. United Nations Office on Drugs and Crime. Elérhető: www.unodc.org/documents/middleeastandnorthafrica/organised-crime/UNITED_NATIONS_CONVENTION_AGAINST_TRANSNATIONAL_ORGANIZED_CRIME_AND_THE_PROTOCOLS_THERETO.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 12. 10.)
- ENSZ (2012): *UN Global Counter-Terrorism Strategy*. United Nations Office of Counter-Terrorism. Elérhető: www.un.org/counterterrorism/un-global-counter-terrorism-strategy (A letöltés dátuma: 2017. 12. 10.)
- ENSZ (2013): *The Arms Trade Treaty*. United Nations. Elérhető: <https://unoda-web.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2013/06/English7.pdf> (A letöltés dátuma: 2017. 12. 10.)
- ENSZ (2015): *Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. United Nations. Elérhető: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf> (A letöltés dátuma: 2017. 12. 10.)
- GIDDENS, Anthony (1991): *The Consequences of Modernity*. Cambridge, Polity Press.
- N. RÓZSA Erzsébet – PÉCZELI Anna (2013): *Egy békésebb világ eszközei*. Budapest, Osiris–MKI.