

Varga Miklós:

Átalakuló középhatalmiság: a kanadai biztonságpolitika fordulata

A tanulmány visszatekintést és értékelést nyújt Kanada kül- és biztonságpolitikájáról, különös tekintettel a kétezres évek fejleményeire, melyek klasszikus középhatalmi szerepének, külkapcsolati prioritásainak és eszköztárának áthangolására készítették az országot, feledtetve annak néhai emblemikus, egyedi vonásokkal bíró, multilaterális diplomáciára alapuló külpolitikai napirendjét. A fokozatosan emelkedő védelmi költségvetés és fejlesztési programok eredményeképpen ugyanakkor megerősödtek az ország katonai képességei és missziós szerepvállalása is növekedett. A dolgozat bemutatja Ottawa elmúlt években szerzett legfontosabb missziós tapasztalatait (Afganisztán, Haiti, Líbia), ezeken keresztül elemezve a katonai erő, valamint az egyéb hatalmi összetevők szerepét a nemzetközi érdekérvényesítésben. A tanulmány fő célja a kanadai középhatalmiság mibenlétének, illetve egy önálló és egyedi külpolitikai napirend lehetőségének vizsgálata.

Bevezetés

A korábban a multilateralizmus, *soft power* és humanitárius aktivizmus hármásával jellemezhető kanadai kül- és biztonságpolitika a konzervatív kormány 2006-os hatalomra kerülése óta jelentős változásokon ment keresztül. A mai, konzervatív kül- és biztonságpolitikát inkább a pragmatizmus, a realizmus és a gyorsabb reagálás hármásával írhatjuk le. A változások értékelését tekintve az elemzők többsége egyetért abban, hogy a korábbinál nagyobb szerep jut a reálpolitikának, a nemzeti érdekérvényesítésnek és a védelempolitikának, különös tekintettel a stratégiai fontosságú katonai képességek fejlesztésére. Vagyis a hagyományosan pacifista kanadai külpolitikai hagyományokat némileg felülírva a fegyveres erők és a védelempolitika 2006 óta a kormány kül- és biztonságpolitikájának meghatározó pilléreivé váltak. Mindez Ottawa esetében a korábbikhoz képest jelentős változás. A külpolitika és hatalomgyakorlás kemény, *hard power* eszközei felértékelődtek, míg a sajtóságos, a nemzetközi közvélemény által jól ismert kanadai *soft power* megközelítés háttérbe szorult.

* A szerző a Külügyminisztérium Biztonságpolitikai és Non-proliférációs Főosztályának munkatársa. 2012 folyamán elvégezte a George C. Marshall European Center for Security Studies három hónapos Program on Advanced Security

A kanadai kül- és biztonságpolitika irányváltásában mind belső (belpolitikai-ideológiai), mind külső (nemzetközi okok) szerepet játszottak. A kétezres évek elejétől kezdődően számos nemzetközi tényező a külkapcsolati-stratégiai prioritások átértékelésére az ország stratégiai érdekeinek erőteljesebb tudatosítására, és a külpolitikai eszköztár áthangolására készítette a kanadai kormányokat. A világpolitika fokozatos egypólusúvá válása, a terrorizmus elleni harc és a megváltozott amerikai doktrína, az amerikai belbiztonság fokozásának igénye, valamint az Arktisz feletti szuverenitás kérdésének felértékelődése egyaránt határozottabb külpolitikai érdekérvényesítésre, valamint a védelempolitika és a fegyveres erők felértékelésére sarkallták a kormányzatot.

A katonai-védelmi kérdésekben korábban alulteljesítő Kanada tizenkét éven át tartó növekedés után 2011-ben 23,082 milliárd USD (24,495 milliárd CAD, GDP arányosan 1,5%) katonai büdzsével már a tizenharmadik helyen állt a világon.¹ A 2010-11-es pénzügyi évben elköltött 21,8,² más becslések szerint 22,3 milliárd³ kanadai dolláros (CAD) összeg a II. világháború óta a legnagyobb volument jelentette, mely az 1989-90 es pénzügyi évhez képest 26%-os, a mélypontot jelentő 1998-99-es évhez képest pedig 61%-os növekedést jelent reálértéken.⁴ Míg korábban a védelmi költségvetés tetemes részét az ENSZ békefenntartás költségei tették ki, addig az elmúlt évek folyamán egyre inkább az afganisztáni szerepvállalás került fókuszba.

A haderő fejlesztését és szerepének felértékelődését többé-kevésbé kormányokon átívelő tendenciának tekinthetjük, mely már a 2000-es évek első felében kezdetét vette. A konzervatív párt 2006-os hatalomra kerülése mégis cezúrát jelentett, katalizálva a lassan kibontakozó biztonságpolitikai fordulat addigi folyamatait. A hangsúlyváltást az azóta született, meghatározó stratégiai dokumentumok, így a 2008-as nemzetbiztonsági stratégia⁵ (Canada First Defence Strategy) és a 2009-es Északi Stratégia is alapvetően visszaigazolják.

A tanulmány a következőkben áttekinti és értékeli a fegyveres erők és a védelempolitika hosszú évek óta tartó felértékelődésének eddigi folyamatát,

Studies képzését. Munkája mellett a biztonságpolitika aktuális kérdéseit kutatja, különös tekintettel az Európai Unió közös biztonság és védelempolitikájára.

¹ Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) Military Expenditure Database

² Előzetesen becsült összeg. Treasury Board of Canada Secretariat/Estimates and Supply/ Reports on Plans and Priorities/2010-2011/National Defence, http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2010-2011/inst/dnd/dnd01-eng.asp#sec1g_e; 2012 november 23-án az tanulmányban megadott összes internetes cím elérhető volt.

³ Bill Robinson: *Canadian military spending 2010-11*. CCPA Foreign Policy Series, 2011. március

⁴ Az összegek 2010-es USD átlag árfolyamra vetítve értendők. U. o.

⁵ *Canada First Defence Strategy*. 2008. május 12. http://www.forces.gc.ca/site/pri/first-premier/June18_0910_CFDS_english_low-res.pdf

esettanulmányként használva az elmúlt évtized emblemikus kanadai missziós szerepvállalásait (Afganisztán, Haiti, Líbia).

Történeti visszatekintés: Pacifista külpolitikai hagyományok, csekély katonai ambíciók

Kanada azon kevés országok egyike, mely évtizedeken keresztül megengedhette magának, hogy ne rendelkezék hagyományos, elsődlegesen az ország védelmét szolgáló fegyveres erővel. Ez köszönhető egyrészt az egyedi földrajzi elhelyezkedésnek, melynek révén az országnak nem kellett hagyományos katonai fenyegetéssel szembenéznie. Másrészt az USA által megfogalmazott Monroe-doktrína, az észak-amerikai kontinensért való washingtoni felelősségvállalás, és az egyre szorosabb kanadai-amerikai kapcsolatok nyomán Ottawa a katonai biztonság és védelem tekintetében bátran támaszkodhatott nagy szomszédjára. A szerencsés geopolitikai, belpolitikai és gazdasági körülmények ismeretében nem véletlen a konstruktív multilateralizmus és a puha hatalom a kanadai külpolitika prioritásaivá válhatott.

Wilfrid Laurier, Kanada hetedik miniszterelnöke már a XIX. század végén megfogalmazta azt a pacifista politikai krédót, mely a kanadai haderő passzív szerepfelfogása mellett érvelt.⁶ Később, az 1940-es ún. Ogdensburg-i megállapodásban⁷ Franklin D. Roosevelt nyíltan elkötelezte az Egyesült Államokat Kanada védelme mellett, Mackenzie King, kanadai miniszterelnök (1921-1926) pedig ígéretet tett rá, hogy Kanada soha nem fogja hagyni területét egy USA elleni támadásra felhasználni. Ennek köszönhetően gyakorlatilag az önálló kanadai politikával egyidős a beidegződés, hogy a területvédelem és a hagyományos katonai biztonság kérdései hátrébb sorolódnak.

A kanadai kül- és biztonságpolitika prioritása évtizedeken keresztül az ENSZ munkájában való aktív részvétel, különösen az ENSZ békefenntartás volt Kanadát eddig összesen hat alkalommal választották a Biztonsági Tanács nem állandó tagjának kétéves periódusokra. Az ENSZ békefenntartó műveleteinek szellemi atyjaként Lester B. Pearson egykori kanadai külügyminisztert tartják számon, köszönhetően az 1956-os szuezi válságot követő rendezésben vállalt szerepének. Az ország fegyveres erői az azt követő évtizedek során több mint 50 ENSZ békefenntartó misszióban vettek részt, vagyis 1989-ig kivétel nélkül mindegyik misszióban ott voltak. A nemzetközi közösség elismeréseképpen Pearson 1957-ben, az ENSZ békefenntartói pedig 1988-ban Nobel-békedíjat kaptak.

⁶ Douglas Bland: In defence of Canada's defence Policy Options November 2010, 63.o.

⁷ Ogdensburg Agreement on Hemispheric Defence, 17 August, 1940
<http://www.canadahistory.com/old/sections/documents/war/ogdensburg.htm>

Kanada sokáig vezette az ENSZ missziók során elszenvedett emberveszteségek statisztikáját, ma pedig a negyedik helyet foglalja el.⁸ Ezen felül az ENSZ költségvetéséhez való nemzeti hozzájárulás tekintetében Kanada mindig is az első tízben szerepelt.⁹ 2011-ben 3.207%-os részesedéssel, bruttó 84 938 636 USD befizetéssel a nyolcadik legjelentősebb hozzájáruló volt.¹⁰

A társadalmi többség haderőről alkotott képe ilyen körülmények között meglehetősen egyoldalúan alakult. Az uralkodó társadalmi percepcióknak köszönhetően a kanadai társadalomban és politikai kultúrában az a téveszme gyökerezett meg, hogy a hadsereg valódi és kvázi egyedüli szerepe a békefenntartás. Jack Granatstein, az ország egyik legnevesebb hadtörténésze több írásában is figyelmeztetett ennek a megközelítésnek a veszélyeire.¹¹ A konzervatív, realista Granatstein szerint ennek hátterében mindenekelőtt a társadalom amerikaellenessége, valamint az USA-val szemben fennálló morális felsőbbrendűség hamis tudata áll.¹² Gerry Madigan, kanadai kutató (és volt katonatiszt) is emlékeztet, hogy noha a választók többségének romantikus elképzelései vannak a haderő szerepéről, valójában a fegyveres erők nem csupán a kanadai humanizmus hírnökei a világban, hanem a kanadai szuverenitás szavatolásának első vonalát is jelentik. Ezen kívül a fegyveres erők nem „l’art pour l’art” jelleggel, hanem a külpolitika szélesebb kontextusába ágyazva töltik be feladataikat, a nemzeti befolyás és hatalom egyik fontos eszközét jelentve.¹³

A Kanadától távol eső térségekben meghozott békefenntartói erőfeszítések kétségtelenül jelentős politikai hasznot és morális tekintélyt hoztak az országnak, különösen a hidegháború éveiben. Ugyanakkor az ország biztonsági, geopolitikai helyzetével a Diefenbaker,

⁸ United Nations Peacekeeping Statistics: Fatalities by Nationality and Mission up to 31 Dec 2011.

⁹ United Nations Documentation: Research Guide/ Un Regular Budget (<http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/specrb.html>)

¹⁰ Assessment of Member States' contributions to the United Nations regular budget for the year 2011. United Nations Secretariat: (ST/ADM/SER.B/824).

¹¹ Például: Jack Granatstein: *Whose War it Is? How Canada Can Survive in the Post-9/11 World*. HarperCollins, 2007, 26-27. o. Jelentős szakmai figyelmet kapott Granatstein Michael Byers nemzetközi jogással a békefenntartásról és a kanadai fegyveres erők kívánatos szerepéről folytatott vitája. A vita az Ottawa Citizen hasábjain, valamint a Macdonald Laurier Institute nyilvános vitaestjének keretében zajlott: A vita írásos változatát lásd: Michael Byers: "Should Canada focus on keeping the peace? YES: Peacekeeping is not passé, . Michael Byers: "We don't hear about it because it works". *Ottawa Citizen*. 2011. november 12; valamint "Should Canada focus on keeping the peace? NO: Our forces must prepare for war to uphold our international obligations and defend our national interests, says J. L. Granatstein". *Ottawa Citizen*, 2011. november 12.

¹² Robert Sibley: "Military historian Granatstein takes on the peacekeeping myth". *Ottawa Citizen*, 2011. november 10;

¹³ Gerry Madigan: "Canada First – Defence Strategy: A retrospective look, too much? too little? or just right?" *Canadian Military Journal*. Vol. 10. No. 3. (2010), 27. o. <http://www.journal.forces.gc.ca/vol10/no3/doc/06-madigan-eng.pdf>

a Trudeau és a Chrétien kormányok csak igen keveset foglalkoztak.¹⁴ Összességében a fegyveres erőkkel kapcsolatos társadalmi és választói attitűd évtizedeken keresztül segített elodázni még a mérsékelt ambíciójú haderő fejlesztési tervek megvalósítását is, illetve ellehetlenítette a védelmi költségvetés szignifikáns növelését.

A hidegháborút követő másfél évtized: a haderő hanyatlása, majd lassú korrekció

Mint számos más nyugati országban, 1990-et követően Kanadában is fokozatosan csökkentek a védelmi kiadások és nemzetközi fejlesztési segélyezésre szánt pénzek. Ez különösen igaz a liberális párti kormányokra. Lloyd Axworthy külügyminisztersége (1996-2000) alatt, a humánbiztonság és a humanitárius kérdések zászlóra tűzésével, a *soft power* retorikával a kanadai diplomácia láthatósága megnövekedett. Ezzel párhuzamosan a kül- és biztonságpolitika rendelkezésére álló költségvetési források viszont szűkültek. Ezen időszak alatt az államadósság féken tartásának érdekében a szövetségi kormányzat karcsúsítása következett be, mely magában foglalta a külügyi, illetve a védelmi költségvetés csökkentését. Az addig is relatíve gyenge, elsősorban a békefenntartás feladataira kialakított katonai eszköztár tovább gyengült. Noha a hivatalos doktrína szintjén a békefenntartás soha nem élvezett kizárólagosságot, az ország politikája és katonai szerepvállalása mégis ezt a látszatot erősítette. Évtizedeken át komoly problémát jelentett az előirányzott védelmi költségvetés előteremtése, és a haderő évről évre történő stabil finanszírozásának biztosítása. A védelem mindig háttérbeszorult más kormányzati szektorokkal és feladatokkal szemben, emiatt pedig komoly kritikák is érték Kanadát az USA és más NATO szövetségesek részéről.

A hanyatlásra való reakcióként már Jean Chrétien miniszterelnöksége idején (1993-1996, 2000-2003) számos olyan jelentés és hatástanulmány született, melyek a biztonság és védelempolitika átfogó újragondolását irányozták elő.¹⁵ Parlamenti bizottságok, nem-kormányzati szervezetek és tudományos testületek próbálták újrafogalmazni a haderő szerepét a megváltozott biztonsági környezet közepette, számosan pedig kiálltak egy új külügyi és biztonsági stratégia szükségessége mellett. Már az első Chrétien kormány érzékelte a katonai

¹⁴ Hugh D. Segal: "A Grand Strategy For a Small Country". *Canadian Military Journal*, Vol. 4. No. 3.(2003), <http://www.journal.forces.gc.ca/vo4/no3/doc/policy-police-eng.pdf>

¹⁵ Vö.: Louis Nastro - Kim Richard Nossal, "The Commitment-Capability Gap: Implication for Canadian Foreign Policy in the Post-Cold War Era". *Canadian Defence Quarterly*, Vol. 27. No. 1 (1997); Joseph Jockel: *The Canadian Forces: Hard Choices, Soft Power*. The Canadian Institute of Strategic Studies, 1999. David L. Bashow: "Reconciling the irreconcilable? Canada's foreign and defence policy linkage". *Canadian Military Journal* Vol. 1. No. 1 (2000).

képességek hanyatlását, és 1994-es védelmi Fehér Könyve¹⁶ józan és racionális helyzetértékelést nyújtva már hitet tett egy többcélú, harci feladatok ellátására is alkalmas haderő szükségessége mellett. A dokumentum szerint ez elsősorban a külpolitikai mozgástér megőrzése és az ország érdekeinek és értékeinek hatékony képviselése miatt fontos. A Chrétien kormány elkötelezte magát a dokumentumban foglaltak mellett, és ígéretet tett, hogy biztosítani fogja a szükséges forrásokat. Ígéretét azonban nem igazán sikerült betartania. A tartós politikai elkötelezettség hiánya, illetve a fejlesztések hosszú távú finanszírozhatóságának nehézségei egészen a kétezres évek közepéig megakadályozták az érdemi előrelépést a haderőfejlesztésben.

2005 áprilisában Paul Martin miniszterelnöksége (2003-2006) alatt fogadta el a parlament az *International Policy Statement (IPS)*¹⁷ című átfogó külpolitikai stratégiai dokumentumot, melyben már jelentős szerep jutott a védelempolitikának is. A dokumentum négy pillére a diplomácia, a fejlesztéspolitika, a védelempolitika és a nemzetközi kereskedelem (3D+C). A cél egy proaktív, átfogó, össz-kormányzati megközelítésen alapuló külkapcsolati cselekvési terv kialakítása volt. Ne feledjük, hogy ekkor a világ és Észak-Amerika már túl volt 9/11 kataklizmáján, Kanada pedig 2002 eleje óta harcoló alakulatokkal vett részt az afganisztáni hadműveletekben. Egyértelművé vált tehát, hogy a korábbi külpolitikai hangsúlyokon változtatni kell, és muszáj nagyobb figyelmet szentelni a globálisan felmerülő biztonsági kihívásoknak. Az IPS-ből már többé-kevésbé kiolvasható egyfelől a NATO növekvő és ezzel párhuzamosan az ENSZ csökkenő szerepe a kanadai missziós szerepvállalásban,¹⁸ másfelől pedig a kanadai-amerikai kétoldalú védelmi együttműködés növekvő jelentősége.

Összességében Chrétien egy évtizedes miniszterelnökségéről elmondható, hogy tudatosan hátra sorolta a védelem kérdését, és eltávolodott az Egyesült Államoktól, a korábbi atlantista szövetségesi elkötelezettség lazulni látszott. Az őt követő, szintén liberális-párti Paul Martin kabinetje viszont a védelempolitikát illetően szakított elődje politikájával, és a haderő helyzetének javítása érdekében komoly erőfeszítéseket tett a hadsereg fejlesztésére, a negatív tendenciák megállítására. Mindenekelőtt jelentősen emelte a védelmi költségvetést. Bill Graham védelmi miniszter erős pozícióval bírt Martin kisebbségi kormányában, tárcája pedig a korábbiakhoz képest immár jelentős források felett diszponált.¹⁹ 2005-től 12,8 milliárd²⁰

¹⁶ 1994 White Paper on Defence. Online elérhető: <http://www.forces.gc.ca/admpol/downloads/1994%20White%20Paper%20on%20Defence.pdf>

¹⁷ Canada's International Policy Statement, A Role of Pride and Influence in the World – Overview. 2005, http://merln.ndu.edu/whitepapers/Canada_2005.pdf

¹⁸ Uo. 11. és 12. o.

¹⁹ Vö.: Bill Graham beszéde a Royal Canadian Military Institute-ban. "Setting our course: a defence policy for the 21st century"- Royal Canadian Military Institute, Vol. 3. No. 5. (2005)

²⁰ Andrew Godefroy: *Canada's International Policy Statement Five Years Late.*, Canadian Defence & Foreign Affairs Institute, 2010. november. 6. o.

kanadai dollár növekedést terveztek el a következő öt évre, ez pedig két évtized óta a legnagyobb emelkedést jelentette volna.

Ezen kívül a kormány döntést hozott a fegyveres erők hivatásos létszámának ötezer, a tartalékosok létszámának pedig háromezer fővel történő növelését. 2005 folyamán a haderő parancsnoki struktúrája jelentős átalakításon ment keresztül. Létrejött a *Canada Command* integrált főparancsnokság, mely jobb koordinációt hivatott biztosítani a határőrizeti szervek és a haderő között. Az átalakítás legfontosabb célja az volt, hogy a haderő feladatkörét a korábbinál erőteljesebben fókuszálja a belföldi feladatokra, különösen a potenciális katasztrófhelyzetek elhárítására, illetve terrorista fenyegetésekre. Emellett a kormány megerősítette az 1958 óta létező *Észak-Amerikai [Közös] Légvédelmi Parancsnokság* (NORAD) irányában tett kötelezettségvállalásait. 2005 szeptemberében a kormány létrehozta a *Stabilizációs és Újjáépítési Munkacsoportot* (Stabilization and Reconstruction Task Force – START), melynek feladata a nemzetközi humanitárius válságok és természeti katasztrófák esetén biztosítani a gyors és integrált reagálást, szakértelmet. A START fontosságára legerőteljesebben a haiti földrengés és az azt követő kanadai szerepvállalás világított rá.

A 2006. januári parlamenti választások a tizenkét évig tartó liberálistábori kormányzásnak vetettek véget. A Stephen Harper vezette, nyugati parti dominanciájú konzervatív győzelem cezúrát jelentett a kül- és biztonságpolitika terén, mivel a hatalomra került konzervatívok hiteltelennek tartották elődeik politikáját, kevesellték annak eredményeit. Véleményük szerint a liberálisoknál túlságosan domináns szerepet játszott a pacifizmus, valamint a puha hatalomra épülő multilaterális diplomácia és politikai retorika, míg a fegyveres erők egyszerűen el lettek hanyagolva. A konzervatív külpolitika irányítói nyílt kritikaként fogalmazták meg a korábbi liberális kormányokkal szemben, hogy kül- és biztonságpolitikájuk részint illúziókon alapult. Legerőteljesebben máig a humanitárius és aktivista beállítottságú Axworthy külügyminiszter irányvonalát bírálják. A konzervatív kritika hibának tartotta, hogy Kanada globális szerepvállalása és elkötelezett multilateralizmusa mellett sokáig nem játszott geopolitikai szerepet, vagyis a globális és jelentős részben értékelvű ügyek napirenden tartása mellett nem hogy nem képviselte, de jószerivel még csak nem is foglalmazta meg saját vitális érdekeit. A kritikus hangok szerint a liberális-párti külpolitika erőtlen és határozatlan volt, pozitív kezdeményezéseit és humanitárius indíttatású koncepcióit pedig nem volt képes valós külpolitikai cselekvésre konvertálni. Ez részint azért is volt így, mert szövetségesei csökkenő diplomáciai és katonai súlya, valamint forrásai révén egyre kevésbé tekintették Ottawát megbízható partnernek. Annak ellenére, hogy az ország

összességében ugyan rendelkezett egy méretéhez képest jelentős globális befolyással, egyre kevésbé volt képes saját érdekeinek hatékony képviselőjére.

A 2006-ban hatalomra kerülő konzervatív kormány kevesellte a 2000-es évek közepén indult nehéz és hosszú haderő-transzformációs folyamatot, ezért megalkotta a *Canada First Defence Strategy* című nemzetbiztonsági stratégiát. A stratégiát hivatalosan 2008 májusában publikálta a kormány. Mint azt már a stratégia címe is sugallja, a békefenntartó szerepkör egykori dominanciája ellenére a fegyveres erők számára ezúttal a szuverenitás és a nemzeti érdekek védelme vált elsődleges – de korántsem kizárólagos – feladattá. Az új stratégia közvetett célja a kormányzat szándékai szerint növelni Kanada szerepét a világban. A fő haderő tervezési célkitűzés 2008 óta a hadászati képességek, különösen a védelmi és expedíciós képességek nagyarányú fejlesztése. Ennek érdekében a kormány elkötelezte magát az ország fegyveres erőinek újjáépítése mellett, és egy korszerű fegyveres erő létrehozatalának deklarált céljával.

Ezzel párhuzamosan az emblemikus ENSZ békefenntartó részvétel terén az elmúlt két évtized során egyértelmű hanyatlás következett be: míg 1990 novemberében az ország még 1002 fővel²¹ az ENSZ békefenntartó műveleteinek legjelentősebb hozzájárulója volt, addig az 1997-ben elindult radikális csökkenésnek köszönhetően 2005 januárjában már csupán 33. volt 314 fővel.²² A tendencia tovább folytatódott, így 2011 szeptemberében a 197 fős kanadai hozzájárulás már csupán az 53. helyre volt elég.²³

E csökkenő tendencia egyik fő oka, hogy a 90-es és 2000-es évek során a boszniai, koszovói és afganisztáni katonai szerepvállalásra immár NATO keretek között került sor, e szerepvállalások pedig kétségtelenül jelentős forrásokat kötöttek le. A katonai képességek szempontjából vizsgálva a békefenntartás többnyire könnyű fegyverzettel végzett, szűk jogkörű, monitoring jellegű feladatokat jelentett, és a haderő sokáig e téren rendelkezett a legtöbb tapasztalattal. Az ezen kívül eső katonai-hadászati képességek viszont jelentős anyagi beruházást és más típusú szaktudást igényeltek volna. A NATO vezette missziókban Kanada már nem kezdeményező, vagy zászlóvivő volt, mint számos korábbi ENSZ műveletben, hanem csupán a nyugati szövetség egyik tagja. Beszédes, hogy a jelenlegi nemzetbiztonsági stratégiában (*Canada First Defence Strategy*) a tradíciók ellenére egyszer sem szerepel a „békefenntartás” kifejezés, helyette inkább „stabilizációs műveletekről” esik szó.

²¹ United Nations Peacekeeping: *Summary of United Nations peace-keeping forces by countries as at 30 November 1990* (http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors_archive.shtml)

²² Uo.: *Monthly Summary of Contributions (Military Observers, Civilian Police and Troops) As of 31 January 2005*

²³ Uo.: *Monthly Summary of Contributions (Police, Military Experts on Mission and Troops) As of 30 September 2011*

A szomszédság és a globális környezet új kihívásai

A fordulat háttérében álló tényezők vizsgálatakor meg kell állapítanunk, hogy a nagyrészt multilaterális mechanizmusokban és békés konfliktuskezelésben gondolkodó kanadai diplomácia számára a 2000-es évek elejétől az egyre inkább egypólusúvá váló világpolitika, és a megváltozott amerikai doktrína új helyzetet teremtett. A hidegháború vége óta az unipolaritás irányába mutató folyamatok 2001-ben még radikálisabb irányt vettek, felgyorsítva bizonyos addig is érzékelhető tendenciákat. A 2001. szeptember 11. sokkját követő világpolitikai események, különösen az USA afganisztáni beavatkozása, a terrorizmus elleni küzdelem és az a köré szerveződő „hajlandók koalíciója” jelentősen megváltoztatták az addigi nemzetközi status quo-t és biztonsági környezetet, mind globálisan, mind regionálisan előtérbe helyezve a katonai és biztonsági kérdéseket.

A kibontakozó Bush-doktrínát és a 2002 szeptemberében megszületett amerikai Nemzetbiztonsági Stratégiát méltán nevezhetjük akár a klasszikus multilateralista, soft power megközelítésű kanadai kül- és biztonságpolitika antitézisének is: egyoldalú lépések, megelőző csapás, agresszív nyomásgyakorlás, a multilaterális mechanizmusok, a nemzetközi intézmények és általában a diplomácia háttérbeszorulása, azzal párhuzamosan pedig a katonai erő felértékelődése,²⁴ az „aki nincs velünk, az ellenünk van” logikája. Az USA számára az egyes országok megítélésében elsődleges kérdéssé vált az, hogy azok milyen mértékben hajlandók segíteni a terrorizmus elleni harcot és az amerikai külpolitikai doktrínát. A tágabb folyamatokat tekintve elmondható, hogy 2003-ban, az iraki beavatkozás melletti érvek révén erősödött fel az az USA által is propagált kritikai felfogás, mely szerint az ENSZ és a multilaterális mechanizmusok nem képesek hatékonyan és következetesen kezelni a biztonsági kihívásokat.

Mindezen átalakulások nagyban motiválták a kanadai kül- és biztonságpolitika hangsúlyainak megváltoztatását, a védelempolitika felértékelődését a 2000-es évek közepétől. Chrétien miniszterelnök ENSZ BT felhatalmazás hiányában ugyan nem támogatta a 2003-as iraki háborút, Afganisztánban viszont 2002 januárjától az ország részt vállalt a nemzetközi stabilizációs erőfeszítésekben. Kanada előbb Kabulban, majd 2006-tól Kandahar tartományban jelentős létszámmal, komoly emberveszteség mellett látta el harci feladatait.

Az új globális kontextus mellett a közvetlen szomszédság is kihívásokkal szolgált. Az USA számára elsődlegessé vált a belbiztonság, „homeland security” kérdése. Így a kanadai-

²⁴ Balogh István: „A Bush-doktrína és a „fekete hattyúk átka”. *Nemzet és Biztonság*, 2011. szeptember

amerikai kapcsolatokban a kereskedelem helyett egy időre a biztonság került az első helyre. Elengedhetlenné vált a határ korábbinál hatékonyabb ellenőrzése, védelme, valamint a kanadai belbiztonság fokozása, a migrációs politika szigorítása, elkerülendő, hogy Kanada tranzit országgá váljon az Egyesült Államok irányában.

Az észak-amerikai kontinens biztonsága önmagában véve is kiemelkedő fontosságú Ottawa számára, így a nagy szomszéd mellett arányosan ki kellett vennie a részét a határvédelemből, a terrorizmus elleni küzdelemből, és a hírszerzési munkából. A határ átjárhatóságához és a szoros gazdasági kapcsolatok megőrzéséhez Kanadának mind gazdaságilag, mind politikailag vitális érdekei fűződtek. A biztonsági kérdések súlyát felismerve a két ország már 2001 decemberében megkötötte a *Smart Border Declaration* egyezményt,²⁵ melynek célja volt biztosítani a személyek, javak biztonságos áramlását, fokozatosan javítva a határbiztonságot, biztosítva az információcserét, hírszerző valamint a rendészeti szervek együttműködését.

2001 szeptembere óta Kanada a fent felsoroltak és számos egyéb kezdeményezés keretei között több mint 10 milliárd kanadai dollárt fordított a határbiztonság növelésére. A két ország vám- és határőrizeti szervei ugyancsak hosszabb ideje szorosan együtt dolgoznak. Szintén 2001 decemberében született meg az kanadai terrorizmus ellenes törvény,²⁶ mely a büntető törvénykönyv és a büntetőeljárás egyes szabályainak megváltoztatása által kibővítette egyes kormányzati szervek jogköreit, szélesebb körben lehetővé téve a titkos megfigyelést, a kihallgatást és az őrizetbe vételt. A rendelkezések erős társadalmi ellenállásba ütköztek, mivel számos ponton ellentétesnek bizonyultak az Alapvető jogok és szabadságok kanadai chartájában foglaltakkal, valamint a társadalom többsége által vallott értékekkel.

Összességében Kanada egyre szorosabbra fűzte az együttműködés szálait a Bush-kormányzattal, melynek globális elutasíttottsága ugyanakkor fokozatosan nőtt. A konzervatív kormány Egyesült Államokkal való politikai közelsége, különösen az afganisztáni jelenlét számos tekintetben elmosta a Kanadáról addig kialakult nemzetközi képet és hiteltelenné tette az ország sajátos külpolitikai karakterjegyeit. A multilaterális diplomácia irányába nyitottabb Obama-kormányzattal való együttműködés immár nem jelent ilyen tehertételt Ottawa számára.

²⁵ *U.S. - Canada Smart Border/30 Point Action Plan Update* (December 6, 2002), <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/12/20021206-1.html>

²⁶ *Anti-terrorism Act (S.C. 2001, c. 41)*, <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/A-11.7/page-1.html>

Kanada és az Egyesült Államok kormánya legutóbb 2011 februárjában kötött biztonsági és kereskedelmi együttműködési megállapodást²⁷ a Harper-Obama találkozón. A közös nyilatkozat „lefekteti egy olyan hosszú távú együttműködés alapjait, amely megkönnyíti a két ország közötti határátlépést és áruforgalmat, ugyanakkor élénkíti a gazdasági versenyt és növeli a bűnözéssel, terrorizmussal szembeni biztonságot. A nyilatkozat szerint az együttműködés négy fő területe a vészhelyzetek korai felismerése és kezelése, a gazdaság élénkítése, új munkahelyek teremtése és a kereskedelem megkönnyítése által, a törvények betarttatásának közös, integrált gyakorlása, és a kiber tér biztonságának megteremtése.”²⁸

Haiti humanitárius válság

A kanadai külpolitika egyik prioritása a karibi régióval fennálló különleges kapcsolat, a stabilitás, biztonság, demokratikus átmenet támogatása az amerikai kontinens kevésbé szerencsés fejlődésű országaiban. E téren a legnagyobb szükség jelenleg Haitin mutatkozik, ahol ezért hosszabb távú elkötelezettségre van szükség a donor országok részéről. Az ország Afganisztán mellett a kanadai segélyeknek is az egyik legfontosabb célpontja.²⁹

2010 januárjában Kanada vezető szerepet játszott a haiti földrengést követő humanitárius válság kezelésében (Operation Hestia). A tragikus események után 24 órán belül a helyszínre érkeztek a kanadai tűzoltók, orvosok, katonák. Napokon belül megérkeztek a hajók, mérnökök és a kórházi logisztika is, az összesen 2000 fős humanitárius misszió pedig 60 napig volt jelen. A szállítási feladatok dandárját két C-17-es³⁰ szállító repülőgép és két hadihajó végezte.³¹ 2010. január 25-én Montrealban került sor a humanitárius segélyek illetve a kezdődő újjáépítés feladatainak koordinációja céljából összehívott miniszteri előkészítő konferenciára.

A haiti szerepvállalás az afganisztánival szemben a közvélemény többségének támogatását is élvezte. A szerepvállalás motivációi közül a Kanadában található jelentős haiti diaszpóra sem elhanyagolható. A kormány számára kétségtelenül jól jött, hogy az áldozatos és népszerűtlen afganisztáni jelenlét után ezúttal egy népszerű humanitárius cél támogatásával támaszthatja alá külpolitikai és katonapolitikai céljait, fejlesztési terveit. Harper

²⁷ *Beyond the Border: A Shared Vision for Perimeter Security and Economic Competitiveness*. Declaration by President Obama and Prime Minister Harper of Canada, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/02/04/declaration-president-obama-and-prime-minister-harper-canada-beyond-bord>

²⁸ *Juhar Levél*. (a Kanadai Nagykövetség hírlevele), 2011/3. 2011. február 8.

²⁹ *Juhar Levél*. (a Kanadai Nagykövetség hírlevele), 2011/1 2011. január 17.

³⁰ A Kanadai Királyi Légierőnél a Boeing/McDonnell Douglas C-17 Globemaster III hivatalos elnevezése CC-177-es.

³¹ A művelet részletes adatai: Operation HESTIA and Joint Task Force Haiti (Factsheet), <http://www.cefc.com/forces.gc.ca/pa-ap/ops/fs-fr/hestia-eng.asp#stats>

miniszterelnök a kanadai haiti szerepvállalás értékelésekor hangsúlyozta a kemény hatalmi eszközök (*hard power*) fontosságát, konkrétan a 2007-ben beszerzett C-17-es szállító repülőgépek által biztosított egyedülálló stratégiai légi szállítási képességet, mely Kanada számára is lehetővé tette a mobilitást.³² Tény, hogy az ország a 2007-es beszerzéseket megelőzően hosszú ideig híján volt a stratégiai légiszállítási képességnek, és még a 2005-ös sri-lankai cunamit követő humanitárius segítségnyújtáshoz is bérelt ukrán gépeket kellett használnia. A csapatok és a hadfelszerelés Afganisztánba való szállítása úgyszintén évekig csak bérelt gépekkel volt lehetséges. A liberális kritika szerint azonban a kormányzat a haiti szerepvállalás által kívánta legitimálni intervencionista, militarista külpolitikáját.

A földrengést követő újjáépítést nehezítették az újabb természeti katasztrófák, a kolerajárvány, majd az utcai erőszakkal kísért elnökválasztás. Négyéves mandátuma lejártával 2010 októberétől Michaëlle Jean-t, Kanada korábbi főkormányzóját nevezték ki az UNESCO különleges haiti követének. Ez egyben a szigetország újjáépítése iránt elkötelezett kanadai külpolitika számára is nagy elismerést jelent.

2006 és 2012 között Kanada több mint 130 fejlesztési projekt támogatásával összesen egy milliárd dollár feletti összeget fordított Haiti fejlesztési támogatására. Ennek egy része azonnali humanitárius és újjáépítési segítségnyújtás, a másik része pedig hosszú távú fejlesztési projekt. Az egy milliárd dollárból 400 millió a földrengést követő két év során került elköltésre.³³ A nem-kormányzati szférától érkező pénzbeli adományok koordinációját a 2010 márciusában felállított *Haiti Earthquake Relief Found* végzi. Kanada képviselteti magát az *ENSZ Haiti Stabilizációs Missziójára* (MINUSTAH) mind civil, mind katonai komponensében, valamint a misszió vezetésében.

Afganisztáni szerepvállalás

Az afganisztáni szerepvállalás Kanada legszámottevőbb, immár kilenc éve folyó katonai missziója. A kezdetben harctámogató, majd harci feladatok helyét mára a kiképzési és fejlesztési komponens vette át. Méretében és jelentőségében messze megelőz minden más missziós szerepvállalást.

Az elmúlt évtized elején a legtöbb nyugati országhoz hasonlóan Kanada számára is Afganisztán vált az elsőszámú katonai missziós feladattá. Az afganisztáni jelenlét az addig

³² Gloria Galloway: "PM lauds troops in Haiti, takes swipe at Liberals". *The Globe and Mail*, 2010 február 16.

³³ A Canadian International Development Agency hivatalos adatai <http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/ACDI-CIDA.nsf/eng/FRA-4810272-JXY>

megszokott békefenntartáshoz és alacsonyabb intenzitású konfliktusokhoz képest másfajta, intenzívebb feladatokat tartogatott a haderő számára. A védelmi költségvetés növelésével és a hadsereg fejlesztésével párhuzamosan az ország fokozatosan növelte afganisztáni jelenlétét. 2004-től Ottawa átfogó, össz-kormányzati megközelítés alapján igyekezett kivenni a részét a háborús erőfeszítésből, párhuzamosan ellátva harci, stabilizációs és humanitárius feladatokat. Kandaharban 2005 óta összességében majdnem 30.000 kanadai katona teljesített szolgálatot, ami önmagában is komoly tapasztalatot jelent a haderő számára.

Noha Kanada nem vett részt az *Enduring Freedom* hadművelet kezdeti, 2001-es szakaszában, 2002. január-február folyamán már megjelentek az első kanadai egységek, melyeknek fő feladata a Paktia tartományban zajló *Anaconda* és *Harpoon* hadműveletek támogatása volt. Ez a hazai közvélemény előtt még nem kapott jelentős publicitást. 2003-tól az ország részt vesz a nemzetközi haderő (ISAF) parancsnokságának munkájában, emellett pedig katonái fejlesztési feladatokat is ellátva Kabulban és környékén segítettek javítani a biztonsági helyzetet. 2005 augusztusában az ország elvállalta a rossz biztonsági helyzetű déli Kandahar tartományban működő tartományi újjáépítési csoport (PRT) vezetését. Ekkor Paul Martin kormánya a kezdeti ötszáz mellé újabb kétezer katonát küldött, Kandaharban pedig jelentős kockázatokkal járó harci feladatok vártak a katonákra. 2006 folyamán nyolc hónapig a Déli Regionális Parancsnokság vezetését a kanadai David Fraser dandártábornok látta el, ezen kívül pedig a kanadai légierő is jelentős erővel vett részt a hadműveletekben.

A kanadai csapatok 2009 elejére tarthatatlan helyzetbe kerültek, melynek eredményeképpen Harper miniszterelnök már 2007 októberében bejelentette, hogy az ország 2009 februárját (vagyis a misszió mandátumának lejártát) követő afganisztáni szerepvállalásának lehetőségeit egy független bizottság fogja megvizsgálni. Az e célból létrejött ún. Manley-bizottság 2008 januárjában megszületett jelentése a kanadai szerepvállalás folytatását az ISAF erők egy harccsoporttal, vagyis körülbelül ezer fővel történő megerősítésétől tette függővé.³⁴ A jelentésben foglaltakat Harper miniszterelnök elfogadta, és a benne foglalt feltételeket Bush elnök felé is kommunikálta. Így Ottawa gyakorlatilag ultimátumszerűen követelt erősítést az ISAF-től, illetve közvetlenül Washingtontól. Egy hónappal később az amerikai vezetés még ezer katonát küldött a tartományba. 2008 folyamán a francia erősítések lehetővé tették amerikai erők Kandaharba történő átcsoportosítását.³⁵ Ezen

³⁴ Ld.: *Independent Panel on Canada's Future Role in Afghanistan*, January 2008 35. o. (http://publications.gc.ca/collections/collection_2008/dfait-maeci/FR5-20-1-2008E.pdf) A bizottság neve az azt elnöklő John Manley korábbi liberális párti miniszterelnök-helyettestől származik.

³⁵ Elinor Sloan: *Canada and NATO: A Military Assessment*. CDAFI Strategic Studies Working Paper, 2012. május, 9. o. <http://www.cdfai.org/PDF/Canada%20and%20NATO%20-%20A%20Military%20Assessment.pdf>

felül a jelentés komoly hiányosságokról számolt be a felderítés (különösen a pilóta nélküli felderítő repülőgépek), illetve a mobilitás (különösen a helikopterek) terén.³⁶

2004 óta újjáépítési célokra és fejlesztésre évi 200 millió CDN nagyságrendű összeget fordít az ország. 2008 júniusában a kormány bejelentette afganisztáni segítségnyújtásának össz-kormányzati megközelítésen alapuló stratégiáját, melynek célja volt módosítani a kanadai szerepvállalás fókuszát, megerősítve a diplomáciai, újjáépítési és kiképzési pilléreket. Az afgán fegyveres erőknek nyújtandó képzés mellett ide került a politikai megbékélés támogatása és a demokratikus fejlődés elősegítése, a humanitárius segítségnyújtás, és az afgán-pakisztáni határőrizet megerősítésének kérdése is. A kormány törekedett a PRT munkájába a katonák mellett bevonni a külügyminisztérium, a rendőrség és a fejlesztési ügynökség munkatársait is.³⁷

Összességében a kanadai fegyveres erők komolyan kivették részüket az afganisztáni hadműveletekből, ami sajnálatosan a veszteségekben is megmutatkozik. Kanada az USA és Nagy-Britannia után 158 halottal harmadik helyen szerepel halálos áldozatok listáján. Ez mind az Afganisztánban szolgáló katonáik létszámához, mind az ország lakosságához mérten jelentős veszteség. (Összehasonlításképpen a 80 milliós Németország 4800-4900 fős kontingenssel az ISAF harmadik legnagyobb hozzájárulója, de 53 fős veszteségével „csupán” ötödik a veszteséglistán.³⁸ Ennek oka az eltérő feladatkörben és kisebb kockázatvállalásban keresendő.)

Magas költségek, nagy veszteségek, lassú előrehaladás és alacsony társadalmi támogatottság jellemezték a kanadai katonai szerepvállalást, melynek pártolói a közvélemény kutatások szerint 2006-ra kisebbségbe kerültek. A PRT tevékenység leginkább eladható része a hazai közvélemény számára az iskolák és egyéb civil létesítmények építése-fejlesztése volt. A kormány próbálta csökkenteni az afganisztáni szerepvállalás hazai láthatóságát, partnerei felé ugyanakkor megbízható szövetséges képét igyekezett mutatni. 2008 végén – 2009 elején társadalmi és parlamenti vita zajlott a háborús részvétel kérdéséről.³⁹ Végül sem a Manley-bizottság jelentése sem a kormány nem támogatta a csapatok azonnali kivonását. A kormány végül 2011-ben jelentette be a harci tevékenységek befejezését. A biztonsági feladatok átadásának NATO menetrendjével összhangban 2011 júliusában az ország kivonta harcoló

³⁶ Uo. 38. o.

³⁷ *Canada's Engagement in Afghanistan*, www.afghanistan.gc.ca (hivatalos kormányzati portál)

³⁸ Adatok forrása: www.icasualties.org

³⁹ "Canada's military mission in Afghanistan – Training role to replace combat mission in 2011". *CBC News*, 2009. február 10.

alakulatait. 950 főnyi katonai és 45 fő rendőri kiképző és tanácsadó maradt az országban, akiknek feladata elősegíteni az újjáépítést, az afgán hadsereg újjászervezését és a fejlesztését.

Kanada 2011 utáni afganisztáni szerepvállalásának prioritásai a következők: a hatékony regionális diplomácia elősegítése; a biztonság, a jogállamiság és az emberi jogok érvényesülésének előmozdítása; beruházás a gyerekek és a fiatalok jövőjébe az oktatás és az egészségügy támogatásán keresztül; humanitárius segítségnyújtás.⁴⁰

2012 elején a legfontosabb kérdés a fegyveres erők és a politikai vezetés számára az, hogy mi legyen a hadsereg fő feladata Afganisztánt követően. Másképpen fogalmazva, hol lehetne hasznosítani az Afganisztánban megszerzett tapasztalatokat, és az ország megnövekedett katonai képességeit?

Líbiai intervenció

Az ENSZ BT 1973-as számú, líbiai polgárháborúval kapcsolatos határozata⁴¹ sokak véleménye szerint a *responsibility to protect* (R2P) szellemében született, de legalábbis implicite hivatkozik az R2P elveire. Az ENSZ BT által elfogadott repüléstilalmi zóna kikényszerítése végett 2011. március 19-én elindított líbiai intervencióban a kanadai fegyveres erők 655 fővel vettek részt. A légierő F/A-18 harci gépei számára több mint egy évtized után ez jelentette az első éles harci bevetést. A hét kanadai F/A-18-as gép összesen 358 harci bevetést teljesített, ezzel pedig Kanada lett a műveletek ötödik legjelentősebb hozzájárulója. Emellett két CP-140 Aurora haditengerészeti felderítő és tengeralattjáró-vadász repülőgép is részt vett a beavatkozásban. A haditengerészetet az HMCS Vancouver fregatt képviselte, mely a műveletek lezárultát követően is a Földközi-tenger térségében maradt. A Líbia ellen indított hadművelet NATO erőinek parancsnoki tisztét a kanadai Charles Bouchard altábornagy, a NATO nápolyi összhaderőnemi parancsnokságának helyettes parancsnoka töltötte be.⁴²

⁴⁰ "Canada announces new role in Afghanistan", www.forces.gc.ca 2010. december 9.

⁴¹ Resolution 1973 (2011) Adopted by the Security Council at its 6498th meeting, on 17 March 2011: "Reiterating the responsibility of the Libyan authorities to protect the Libyan population and reaffirming that parties to armed conflicts bear the primary responsibility to take all feasible steps to ensure the protection of civilians," "Demands that the Libyan authorities comply with their obligations under international law, including international humanitarian law, human rights and refugee law and take all measures to protect civilians and meet their basic needs, and to ensure the rapid and unimpeded passage of humanitarian assistance;" "Authorizes Member States that have notified the Secretary-General, acting nationally or through regional organizations or arrangements, and acting in cooperation with the Secretary-General, to take all necessary measures, notwithstanding paragraph 9 of resolution 1970 (2011), to protect civilians and civilian populated areas under threat of attack in the Libyan Arab Jamahiriya, including Benghazi..."

⁴² <http://www.comfec-cefcom.forces.gc.ca/pa-ap/ops/mobile/index-eng.asp> (National Defence and the Canadian Forces)

A kanadai részvétel mögött álló három fő okot a legtöbb elemző az alábbiakban látja: [1] az ország középhatalmi státuszának megjelenítése; [2] hozzájárulás a NATO közös erőfeszítéséhez; [3] a Harper kormány haderő fejlesztési politikájának legitimálása.⁴³

A líbiai intervenció világosan megmutatta, hogy a humánbiztonság, vagy a védelem felelősségének elvét, vagy bármiféle humanitárius intervenciót csakis fegyveres erő közös alkalmazása által, leginkább koalíció keretében lehet megvalósítani. Noha a Harper kormány explicite soha nem hivatkozik a védelem felelősségének elvére, mert tudatosan tartózkodik a liberálisokhoz kötődő politikai retorikától, a gyakorlatban a líbiai beavatkozásban játszott aktív kanadai szerep sokak értelmezésében mégis közel állt az R2P eredeti, liberális elképzeléséhez. (A líbiai beavatkozás mellett a korábbi koszovói humanitárius válságot is értelmezhetjük ilyen módon.) A *The Globe and Mail* napilap megfogalmazása szerint noha az R2P kidolgozása a liberálisokhoz köthető, de utóbb – ideológiai fenntartásai ellenére – gyakorlatilag mégis a konzervatív kormány tett mögé valós erőt és eszközöket.⁴⁴ A líbiai hadműveletek lezárultával, 2011. október végén – pontosan egy évtizeddel az elv megszületését követően a koncepció atyja, Lloyd Axworthy is az R2P líbiai győzelméről írt.⁴⁵ A korábbi liberálistáji vezető és külpolitikai teoretikus Michael Ignatieff több megszólalásában hasonló véleményének adott hangot.

Nem feledkezhetünk meg róla ugyanakkor, hogy a líbiai intervenció messze túllépett a fegyvertelen civilek védelmén, mivel a konfliktusban az egyik fél mellett involválódva, a fegyveres lázadók katonai támogatása által igyekezett elősegíteni a korábbi rendszer megdöntését. Számosan vannak azon a véleményen, hogy a beavatkozás éppenséggel diszkreditálta az R2P koncepcióját, és a jövőben még indokolt esetekben is nehezebb lesz arra hivatkozva fellépni.⁴⁶

Joseph Nye, a soft power koncepció megalkotója fogalmazta meg azt a triviálisnak tűnő következtetést a kanadai – és a sok hasonlóságot mutató norvég – külpolitika dilemmái kapcsán, hogy a soft és hard power egyik oldala sem hagyható ki az egyenletből, egyik sem szoríthatja háttérbe végletesen a másikat, mivel a kemény és puha hatalmi attribútumok

⁴³ Sarah Saublet: *L'intervention militaire en Libye: le Canada, l'Union européenne et l'OTAN, entre révolution populaire et guerre «humanitaire»*. Dialogue transatlantique Canada-Europe, 2011. október, 4. o.

⁴⁴ „The Liberals called the idea Responsibility to Protect. The Conservatives gave it teeth.” John Ibbitson - Daniel Leblanc: “Canada turns commitment into clout in Libya”. *The Globe and Mail* 2011. október 21. <http://www.theglobeandmail.com/news/politics/canada-turns-commitment-into-clout-in-libya/article558644/>

⁴⁵ Lloyd Axworthy - Allan Rock: “A victory for the Responsibility to Protect”. *Ottawa Citizen*, 2011. október 25.

⁴⁶ Vö.: Martha Hall Findlay: Can R2P survive Libya and Syria? Canadian Defence & Foreign Affairs Institute Strategic Studies Working Group Papers, 2011. november.

kombinációja, a teljes külkapcsolati eszköztár képes elvezetni a leghitelesebb külpolitikához.⁴⁷ Ne feledjük, hogy Nye a soft power fogalmát először az USA puha hatalmán, vonzerején keresztül mutatta be, az USA esetében pedig a soft power megléte soha nem jelentette a hard power hiányát. Axworthy külügyminiszter többek szerint Nye felfogásával ellentétesen szembeállította a soft és hard hatalmi összetevőket, és gyakorlatilag a külpolitika domináns, szinte kizárólagos eszközévé tette a soft power humanitárius kezdeményezései és idealisztikus internacionalizmusa által, elhanyagolva a haderőt.⁴⁸

Következtetések

A mai, konzervatív párti kül- és biztonságpolitika az Axworthy féle humánbiztonság-központú, békés, multilaterális irányultságú külpolitika egyfajta ellenpólusának is tekinthető, mivel ma éppen a soft power és a multilaterális diplomácia kerül háttérbe a katonai képességfejlesztés és az amerikai reláció rovására. A kanadai külpolitikát övező politikai és kulturális narratívák jelentős részben a pártpolitikához köthetőek, és jelenleg nem látszik kialakulni bármiféle szintézis, vagy kompromisszum a politikai táborok között a korábbi hibák és tapasztalatok alapján. A megosztottság, a külpolitikai tendenciák kétféle értelmezése többé-kevésbé még a tudományos kánon különféle áramlataiban is tetten érhető. A jelenlegi konzervatív kormány kifejezetten hiteltelennek tartja elődei felfogását, és nem csupán a régi, „klasszikus” külpolitika korrekciójára, megjavítására, a hatalmi tényezők kiegyensúlyozására (vagyis a szerintük korábban elhanyagolt hard power fejlesztésére) törekszik, hanem a korábbi politika meghaladására. A társadalom és a politikaformáló értelmiség,⁴⁹ valamint a külügyi apparátus jelentős része viszont a klasszikusabb külpolitikai narratíva híve, és fontos tradíciónak tartja a multilaterális diplomáciát, a humanitárius aktivizmust és a békefenntartást.

A kanadai külpolitika irány és stílusváltásai arról is tanúskodnak, hogy milyen kihívást jelent tekintélyesnek és hitelesnek lenni párhuzamosan a külkapcsolatok különböző szféráiban (szimbolikus-normatív, soft power, multilateralizmus, hard power). Az Axworthy féle humánbiztonság koncepció és a humanitárius aktivizmus például széles körben rokonszenvet

⁴⁷ *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, könyvbemutató műhelybeszélgetés Joseph Nye részvételével a Carnegie Council Public Affairs Program keretében 2004. április 13. <http://www.carnegiecouncil.org/resources/transcripts/4466.html>; Joseph S. Nye: "The Challenge of Soft Power". *Time*, 1999. március 8.

⁴⁸ A soft és hard power szembeállításáról és az Axworthy éra alatt a kérdést övező intellektuális ellentmondásokról bővebben ld.: Mollie Royds i. m.; valamint Dr. Brooke A. Smith-Windsor: „Hard power, soft power reconsidered”. *Canadian Military Journal*, Vol. 1. No.3. (2000).

keltett ugyan, különösen a nyugati világ progresszívan gondolkodó köreiből. A NATO-n belül, illetve amerikai relációban viszont az ország csak a hosszú, áldozatos és költséges afganisztáni szerepvállalás árán volt képes megerősíteni pozícióit, érvényesíteni saját szempontjait.

A globális kontextus változásaiból is nyilvánvaló, hogy a különböző hatalmi összetevők, soft és hard eszközök hasznossága és fontossága koronként változik, az államok pedig külkapcsolataikban hosszabb távon kénytelenek alkalmazkodni e változásokhoz. 1945-öt követően például a nemzetközi szervezetek kialakulása és a multilaterális diplomácia súlyának növekedése világtendencia volt. Kanada ugyan kiemelkedő szerepet játszott e folyamatban, de ezt nem az USA és más nagyhatalmak ellenében kellett megtennie, hanem azok hathatós támogatásával. A hidegháborút követően fokozatosan átalakult a katonai erő szerepe és a leküzdendő kihívások jellege, ez pedig számos országban, köztük Kanadában is a védelmi kiadások csökkentését eredményezte (ld.: békeosztalék), számos ország kormánya pedig joggal érezhette úgy, hogy a katonai eszközökkel történő érdekérvényesítés kora lejárt. A Chrétien és Axworthy nevével fémjelzett külpolitika számára például a hard power kifejezetten diszkreditálódott. Később, a status quo 9/11-et követő megváltozása és az amerikai beavatkozás, vagyis tágabb értelemben az új amerikai doktrína ismételt felértékelte a katonai erőt, ezzel párhuzamosan pedig relativizálta a multilaterális diplomácia és a nemzetközi intézmények szerepét. Az iraki és afganisztáni stabilizáció középtávú nehézségei viszont megmutatták a katonai hatalom korlátait, az átfogó megközelítés és a partneri együttműködés szükségességét. A világgazdaság globalizációja és a globális pénzügyi és gazdasági válság az állam gazdasági hatalmát és annak lehetőségeit tették viszonylagossá. Még Kína, a gyakorta hegemoniára törő, eddig túlnyomóan tradicionális eszközökkel élő nagyhatalom is egyre jobban próbál élni a soft power eszközeivel.⁵⁰ A smart power az USA-ban is mint a konzervatív, harcias külpolitikai gondolkodással szembeni „progresszív, liberális, internacionalista” program fogalmazódott meg immár kormányzati tényezők részéről is.⁵¹ Ezek alapján egyetértünk azokkal, akik úgy vélik, hogy a soft power és smart power globális felértékelődésének lehetünk tanúi a nemzetközi kapcsolatokban.

Ehhez képest, mint láttuk, Kanadában a 2000-es évek közepétől a soft power éppen leértékelődőben van. A kétezres évek közepén elkezdődött külpolitikai korrekció, a hagyományosabb hatalmi összetevőkhöz való visszatérés arra mutat, hogy a jelenlegi

⁴⁹ A kormányzati politikával szemben kritikus liberális elemzőkhöz sorolható többek között: Michael Ignatieff, Paul Heinbecker, Daryl Copeland, Roméo Dallaire.

⁵⁰ Joseph S. Nye Jr.: „China’s Soft Power Deficit, To catch up, its politics must unleash the many talents of its civil society”. *The Wall Street Journal*. 2012 május 8., Jordán Gyula: „A kínai soft power kérdéséhez”. *Nemzet és biztonság*. 2010 június

nemzetközi környezetben még egy igen szerencsés elhelyezkedésű, stabil, nyitott társadalommal rendelkező ország külpolitikája sem teheti zárójelbe az állami hatalom hagyományos forrásait. A vesztfáliai típusú szuverenitás fokozatos dekonstrukciója ellenére az Arktiszért folytatott versenyfutás mégis a szuverenitások versengését hozza, e versenyben pedig nagy szerep jut a hagyományos hatalmi eszközöknek, a katonai, gazdasági és kormányzati hatalomnak, nyomásgyakorlásnak. Mindezek alapján fontos, hogy Kanada az elmúlt években komoly lépéseket tett a hard power, különösen a katonai eszközök megerősítésének irányában, mindazonáltal fontos tisztában lenni ennek korlátaival. Katonai téren Ottawa még a jelentős költségvetés, komoly politikai elkötelezettség és következetesség ellenére sem lesz soha igazán fajsúlyos szereplő a nemzetközi közösségen belül, a katonai képességfejlesztés viszont képes jelentős forrásokat elszívni más, nagyobb komparatív előnyöket tartogató területektől.

A jelentősen megnövekedett védelmi ráfordítás növekményének igen jelentős részét emésztette fel az afganisztáni szerepvállalás. Az afganisztáni rendezés minden kritika és kudarc ellenére szövetségi prioritásként az összes NATO, illetve szövetséges ország számára elsődleges katonai feladattá vált. Ugyanakkor Ottawa esetében is igaz, hogy egyrészt a szerepvállalást nyilvánvalóan csak más típusú feladatok rovására lehetett kivitelezni, másrészt pedig e szerepvállalás eredményei meglehetősen kétségesek. Ezzel párhuzamosan forráshiányos állapotba került a nemzetközi fejlesztés, a humanitárius segítségnyújtás, az ENSZ békefenntartás és a stabilitáshoz való nem katonai jellegű hozzájárulás területei. Többben figyelmeztetnek, hogy e területeken Ottawa gazdasági és intézményi lehetőségeihez, tapasztalataihoz és szakértelméhez képest alulteljesít, noha a hivatalos fejlesztéstámogatás (ODA) növelése által az ország jelentős hozzáadott értéket lehetne képes létrehozni hátrányos helyzetű térségekben.⁵² Ignatieff szerint a fókuszba helyezendő kanadai niche manapság a jó kormányzás tapasztalatainak átadása lehetne, ami különösen az instabil államok esetében lehet hasznos. A *Canadian International Council Global Positioning Strategy* (GPS) munkacsoportja kiemeli a Stabilizációs és Újjáépítési Munkacsoportban (START) rejlő

⁵¹ Szörényi András: „Smart power, avagy az év felfedezése”, *Külügyi Szemle*, (2009 ősz) 1-2. o.

⁵² Hivatalos fejlesztési támogatás (ODA) tekintetében az ország 2010-11-ben 5,2 mrd. CAD-vel a kilencedik volt a nemzetközi rangsorban. Az összeg az elmúlt tíz évben ugyan a duplájára emelkedett, de a végeredmény az ország tapasztalataihoz és lehetőségeihez képest még így is csekélynek mondató. A Világbank 2010-ben végzett felmérése alapján a kanadai fejlesztési segélyezés minősége, hatékonysága sem megfelelő, mivel 2007-es adatok szerint 38 donor ország közül csupán a 29. helyen végzett. (ld.: Stephen Knack, F. Halsey Rogers, Nicholas Eubank: *Aid Quality and Donor Rankings, The World Bank Development Research Group Human Development and Public Services. Team Policy Research Working Paper 5290*, 2010. május, http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/04/16/000158349_20120416105004/Rendered/PDF/WPS5290.pdf)

lehetőségeket, a gyorsan telepíthető civil szakértők fontosságát, mely Haiti esetében már bizonyosságot nyert.⁵³ A saját niche kialakítása érdekében elengedhetetlen a megfelelő források, szakértelem és tapasztalat biztosítása.

⁵³ Canadian International Council: *Open Canada: A Global Positioning Strategy for a Networked Age* 30-31. o., 84. o. <http://www.opencanada.org/wp-content/uploads/2011/06/Open-Canada-A-Global-Positioning-Strategy-for-a-Networked-Age-GPS-Panel.pdf>