



Kül-Világ

A NEMZETKÖZI KAPCSOLATOK FOLYÓIRATA

VII. évfolyam

2010/1.

www.kul-vilag.hu

TARTALOMJEGYZÉK:

TANULMÁNYOK

Lukács József:

Kelet-Ázsia aktuális biztonságpolitikai helyzete 1

Bak Zsófia:

Jó kormányzás és decentralizáció a fejlesztési segélyek hatékonyságának tükrében: Afrikai tapasztalatok 17

Molnár András:

A Német Szövetségi Köztársaság Afrika politikája a Hallstein-doktrínától az újraegyesítésig 35

KÖNYVISMERTETÉS

Vörös Zoltán:

Tarrósy István – Csizmadia Sándor (szerk.): Afrika ma 52

Impresszum

56

Lukács József:

Kelet-Ázsia aktuális biztonságpolitikai helyzete

A jelenkor legsúlyosabb válságövezetei közül számos a kelet-ázsiai térségben található. Ennek a régiónak a biztonságát is főképp az Egyesült Államok szavatolja, azonban mióta fegyveres erőinek többsége Irakban és Afganisztánban van lekötve, érezhetően kevesebb kapacitása maradt Kelet Ázsiára. A feltörekvő Kína egyelőre még nem alkalmas arra, hogy betöltse az így keletkezett biztonságpolitikai űrt, miközben a nukleáris álmokat dédelgető Észak-Korea megpróbálja a helyzetet saját hasznára fordítani, ezzel még tovább mélyítve a régió válságát.

Ugyanakkor azt is figyelembe kell venni, hogy ez a régió a világ jelenleg legdinamikusabban fejlődő térsége. A fejlődés fenntartásához elengedhetetlenül szükséges a stabilitás és biztonság garantálása. Ki és milyen módon lesz képes erre? A Délkelet-Ázsiai Szövetségnek van már ugyan egy ígéretes kezdeményezése, az ASEAN Regionális Fórum (ARF), azonban annak hatásköre még csak konzultációra korlátozódik. Az ASEAN államai még nem hajlandóak a kollektív biztonság rendszerében gondolkodni, biztonságuk szavatolását még mindig az egyéni védelemre alapozva képzelik el. Ennek tarthatatlansága egyre nyilvánvalóbb, ám a realizálást igen nehezen követik érdemi lépések. A jövőben elkerülhetetlenné válik, egy új biztonságpolitikai koncepció megalkotása a térség államai számára.

Bevezetés

A kelet-ázsiai térség biztonságpolitikai helyzete alapvetően eltér bármely más régió állapotától. Kelet-Ázsiában¹ egyetlen hatalom sem képes biztonsági stabilitást teremteni, sem garantálni. Sőt, a régió államai között még a szükséges konszenzus, hovatovább még a konszenzusra történő törekvés sincs meg. A térségben nincs hagyománya a multilaterális együttműködésnek,

¹ Lukács József a Budapest Corvinus Egyetem doktorjelöltje. Korábban a Külkereskedelmi Főiskolán szerzett közgazdász, valamint a Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Kapcsolatok posztgraduális képzésén külügyi szakértői oklevelet. Szakterülete a kelet-ázsiai országok, kiemelten a térség regionalizációs és integrációs kezdeményezései. Öt évet dolgozott diplomataként Japánban, eközben az ASEAN+3 térség tagállamainak többségében vizsgálta a regionális integráció témakörét.

és ez a történelmi hiányosság érezhető a fegyverzetkorlátozási szintéren is. Az ASEAN² illetve ASEAN+3³ régió államai jelenleg még képtelenek a kollektív biztonság formációjában gondolkodni. Ehelyett továbbra is az egyéni védelemre vannak berendezkedve.

A kelet-ázsiai térség államai az elmúlt húsz évben folyamatosan növelték katonai kiadásait.⁴ Ez a régió a jelenleg világ legnagyobb fegyverfelvevő piaca.⁵ Tovább nehezíti a szituációt, hogy a technikai fejlesztéseknek betudhatóan a régióban illetve közvetlen közelében már több, egymással ellenséges érzelmet tápláló nukleáris hatalom néz egymással farkasszemet (Kína és Észak-Korea, valamint India és Pakisztán). A jelentős fegyverarzenál ellenére érdemleges fegyverzetkorlátozási tárgyalásokra alig került sor. A legjelentősebb ilyen jellegű multilaterális formula az úgynevezett hatoldalú tárgyalások, melyek hivatalosan 2003 júliusában kezdődtek meg, és főképp az észak-koreai feszültség-góc rendezésére irányulnak.⁶ Az említett tárgyalások számos alkalommal megszakadtak és újrakezdődtek, azonban néhány átmeneti sikert leszámítva semmilyen tartós eredményt nem hoztak. A feszültség továbbra sem csökken, kérdés, hogy egy ilyen mértékű folyamatos fegyver-arzenál megléte mellett meddig képes a régió egy „hidegháború” keretei között maradni. Éles azaz „forró” katonai konfliktus(ok) kirobbanásának valószínűsége sajnos egyáltalán nem elhanyagolható ebben a régióban.

Egy ilyen tanulmány terjedelmi okokból sem képes arra, hogy teljes és mindenre kiterjedő képet adjon ennek a hatalmas régióknak összes biztonságpolitikai kihívásáról. Emiatt az általános helyzetértékelés mellett, ezúttal a térséget érintő legsúlyosabb válságövezetekkel kívánok csak foglalkozni, kiemelten azokkal, melyek esetében – sajnos – nem lehet kizárni a fegyveres eskaláció lehetőségét sem. Emiatt például nem foglalkozom sem a japán-orosz

¹ Délkelet-Ázsia meghatározás alatt jelöljük a Burma (Mianmar) nyugati határától kezdődő területeket egészen Indonézia keleti határáig. Kelet-Ázsia alatt értem még az előbbieken túl Kína, Japán és a Koreai-félsziget két államát. Amennyiben ezektől eltérő adat merül fel, azt külön jelölöm.

² Délkelet Ázsiai Államok Szövetsége. Alapítva 1967-ben. Jelenleg 10 teljes jogú tagja van. Öt alapító tagállama Indonézia, Fülöp-szigetek, Malajzia, Szingapúr és Thaiföld, később csatlakoztak Brunei, Kambodzsa, Laosz, Mianmar, Vietnam. (Tervek szerint 2012-ben Kelet-Timor is teljes jogú tagságot kap.).

³ A „+3” alatt értjük Dél-Korea, Japán és Kína részvételét. Az említett három állam kormánya igen erősen „lobbizzik” annak érdekében, hogy teljes értékű tagok legyenek a szervezetben, és így az ASEAN+3 legyen a valós regionális „integrációs” testület. Az ASEAN tíz tagállama egyre kevésbé tudja kezelni ezt a „tagfelvételi jelentkezést”. Égető szükségük van a három ország támogatására és eszközeikre, viszont éppen attól tartunk, hogy amennyiben ekképpen tizenhárom taggá bővülne a szervezet, saját szerepük drasztikusan visszaszorul.

⁴ Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) adatai alapján. Elérhető:

http://www.sipri.org/research/armaments/milex/research/armaments/milex/milex_database (letöltve: 2010-04-06).

⁵ A Center for Arms Control and Non-Proliferation 2008-as statisztikája alapján. Eszerint a kelet-ázsiai régió (Ausztrália nélkül viszont Kínát, Japánt és Koreát beleértve) 225 md. USD-t költ fegyverkezésre (világszinten 14,5%), messze felülmúlva a korábbi „rekorder” közel-keleti/észak-afrikai régióval, amely 82md. USD összegű katonai költségeivel „csak” 6%-os részesedést tudott magának. Forrás:

http://www.armscontrolcenter.org/policy/securityspending/articles/fy09_dod_request_global/ (letöltve: 2010-04-06).

⁶ A hatoldalú tárgyalások az USA, Kína, Japán, Oroszország és a két Korea részvételével nem hivatalos formában a kilencvenes évek végétől kezdődtek.

határvitával illetve az említett államok közötti békeszerződés hiányával sem, mivel a probléma létezése ellenére is ki lehet jelenteni, hogy az érintett államok nem fognak katonai erőt bevetni ellentéteik rendezése érdekében. Számos más helyszínen azonban már sokkal nagyobb biztonsági és katonai jellegű kockázatot tapasztalhatunk.

Általános biztonságpolitikai helyzet

Mai napig érvényes Henry Kissinger megállapítása: „Az ázsiai-csendes-óceáni térség stabilitása, az olyannyira nagyra tartott gazdasági virágzásának tartógerendája, nem a természet törvénye, hanem egy olyan egyensúly következménye, amelyet féltő gonddal és nagy figyelemmel kell ápolni a hidegháború utáni időszakban.”⁷

Az ázsiai államok többségének nincs igénye egy kollektív biztonsági rendszer megalkotására, arra meg végképp nem, hogy az együttműködést valamilyen közösen vallott belpolitikai értékre alapozzák (ez alól nem kivételek a térség „demokráciái” sem). A hangsúlyt elsősorban az egyensúlyra és a nemzeti érdekekre helyezik az egyes országok. Ráadásul – éles ellentétben az európai konstellációval – az Egyesült Államok korábban sem volt érdekelt Délkelet-Ázsiában egy erős regionális integráció létrejöttében, és álláspontjuk a mai napig változatlan.⁸ Annak érdekében, hogy a biztonságpolitika délkelet-ázsiai aspektusáról képet formálhassunk a következő fő kérdéseket kell megvizsgálni:

- Mi minősül biztonságpolitikai kérdésnek a térségben?
- Mely államokat, illetve milyen csoportokat és érdekeket kell megvédeni, és egész pontosan kiktől illetve milyen veszélyforrásoktól?
- Hogyan valósítható meg a védelem és biztonság?

Az első kérdésre adandó válaszkor a régiót korábban ért dekolonizációs hatásokat kell ismerni. A térségbeli államok döntő többsége az elmúlt fél évszázadban harcolta ki nemzeti önállóságát.⁹ Ennek megfelelően a mindenkori uralkodó elit számára létfontosságú, hogy

⁷ Henry Kissinger: *Diplomácia*. Panem-Grafo, 1998. 827. o.

⁸ Richard Armitage: „My Opposition To An East Asian Community.” *Aszahi Simbun*, 2005. május 1. 1-9 o. Ebben az akkori amerikai külügyminiszter-helyettes kifejti, hogy a régió államai számára mennyivel előnyösebb, ha a „Japán-Amerikai Biztonsági Szerződés” mintájára, Washingtonra építik biztonságpolitikai koncepciójukat.

⁹ 1945-ben Indonézia, Laosz, Kambodzsa és Vietnam, egy évvel később a Fülöp-szigetek, 1948-ban Burma (mára Mianmar), 1957-ben Malajzia (akkor még Maláj Államszövetség), 1965-ben Szingapúr, végül 1983 Brunei. Thaiföld történelme világviszonylatban egyedi, ugyanis a brit-francia gyarmatosítók közötti konfliktusnak „köszönhetően”

nemzetük legitimitását, valamint államuk és intézményeik önállóságát biztosítsák. Azaz az állam területi egységét bármilyen módon érintő fenyegetés biztonságpolitikai jellegű kérdést vet fel. Honnan jöhet ilyen jellegű fenyegetés? Helyi aspektusból nézve három helyről: egyrészt a korábbi gyarmatosítók vagy „megszállók” burkolt vagy kevésbé burkolt megjelenéséből; másrészt fennállhat a veszély a helyi államok közötti területi és egyéb viszállyokból; harmadrészt a régiótól távolabbról származó veszélyektől (pl. közel-keleti válsághelyzet begyűrűzése).

A veszélyforrások többsége az ASEAN+3 szervezet országain belüli problémakört foglal magában. Ilyen pl. a még mindig megoldatlan Thaiföld-Burma határvonal kérdése, amelyet az ASEAN jobb híján csak görget maga előtt, ám – tanulva a hatvanas évek hibáiból, amikor Malajzia, Indonézia és a Fülöp-szigetek fegyveres erői többször is összetűzésbe keveredtek – a konfrontációt mindenáron el akarja kerülni. Jelenleg a problémát akképpen kezelik, hogy az említett határon a két állam hadserege biztosítja a rendet, gyakorlatilag teljes határzár van, csak néhány kijelölt pontos lehetséges az átjutás. Ugyanakkor nincs tudomásunk fegyveres összetűzésekről, mindkét állam igyekszik kerülni a katonai erő alkalmazását.

Előbbinél sokkal súlyosabb kihívás az észak-koreai nukleáris és rakétafegyver gyártási program. Ez gyakorlatilag a világ utolsó, hidegháborúból megmaradt feszültséggócja. Az ASEAN+3 ebben a kérdésben önmagában cselekvésképtelen, a megoldás keresésében rászorul az USA és Oroszország részvételére is. Az észak-koreai krízissel kapcsolatban, csak abban értenek egyet, hogy okvetlenül el kell kerülni a „meleg-háborúba” történő átmenetet.

Az izolált sztálinista állam belső helyzete, valamint politikai elitjének állapota olyan súlyos, hogy az állam összeomlása sem zárható ki. Még a legszerencsésebb forgatókönyv is – egy békés újraegyesítés – több évtizedes átmenetet jelent majd. A német újraegyesítés tapasztalatai itt nagyrészt használhatatlanok. Ez annál sokkal mélyebb problémakör lesz, ráadásul a félsziget-egyesülése és stabilizációja roppant költségekkel fog majd járni, a legenyhébb becslések szerint is 250md USD-re becsülhető. Ezt természetesen senki sem akarja felvállalni, ezért gyakran a külső rendezési hajlandóság képlékenysége is érezhető.

Energetikai eredetű, ám ugyancsak biztonságpolitikai jellegű probléma a Dél-kínai-tengeren a „Spratly-szigetek” kérdése.¹⁰ A csekély felszíni területtel ám mintegy 230 szigetből és zátonyból álló terület azóta értékelődött fel, mióta kiderült, hogy feltehetően hatalmas szénhidrogénkincs található a tengerfenéken. Nem kevesebb, mint hét állam jelentette be

elkerülték a gyarmatosítást. A két expanzív nagyhatalom, már akkor jobbnak vélte, ha koronagyarmataik között hagynak egy ütközőzónát, így Sziám elkerülte a többi állam sorsát.

területi igényét rá. A „fő” követelők Kína, Tajvan és Vietnám, de rajtuk kívül még Malajzia, a Fülöp-szigetek, gazdasági zónaként Indonézia és Brunei, sőt még a tenger nélküli Laosz is bejelentette (részleges) igényét a fennhatóságra. Az utóbbi három ország kivételével a többi „érdekelt” valóságos versenyfutásban már a haditengerészetével is megjelent a térségben, és ahol üres szigetet vagy zátonyt találtak, ott azonnal „őrhelyeket” is létesítettek, de legalábbis nemzeti zászlót tűztek ki.¹¹

A számítások szerint az érdekelt országoknak több mint kétezer katonája állomásozik a szigetekcskéken. A komolyabb konfliktust talán csak azért kerülték el eddig,¹² mert a nyílt tenger közepén igencsak mostoha kitermelési körülmények uralkodnak. Ilyen terepen történő kitermeléshez egyik érintett államnak sincs meg sem az anyagi háttere, sem a technológiája. Márpedig az „off-shore” fúrótornyok csak akkor fognak ebben a térségben megjelenni, ha fegyveres konfliktus nem veszélyezteti az ilyen óráshatározásokat.

Az ASEAN+3 biztonsági szervezetének, az Asean Regional Forumnak¹³ 2001-ben tartott ülésén annyiban állapodtak meg, hogy a nemzetközi jog igénybevételével rendezik majd a területi vitát. Így ha megoldani nem is sikerült a feszültséget, de legalábbis egy időre „jegelték”.¹⁴

És mindezzel már közvetlenül eljutottunk a régió egyik legsúlyosabb biztonságpolitikai problémaköréhez, a kínai „fenyegetés” témaköréhez. Nemcsak az előbbieken részletezett Spratly-szigetek kérdéséről van itt szó. Kína már megkerülhetetlen legyen szó bármilyen biztonsági kérdésről. Peking célja a szuperhatalmi státusz mielőbbi elérése, és ehhez szükségesnek tartja az ország a fegyveres erőinek magas szintre fejlesztését. A térség államai

¹⁰ Alex J. Bellamy: *The Pursuit Of Security In Southeast Asia: Beyond Realism* in: Mark Beeson (szerk.): *Contemporary Southeast Asia*. Palgrave Macmillan, 2004, 160. o.

¹¹ Hogy aztán hetekkel később azt egy másik ASEAN+3 állam haditengerészete a tengerbe dobja, miközben a sajátját tűzi ki.

¹² Eddig egy súlyos, halálos áldozatokkal járó ütközet volt az ún. 1995-ös Mischief Reef Incident. Lásd: http://www.southchinesea.org/docs/Chinese_Territorial_Assertion_The_Case_of_the_Mischief_Reef.htm (letöltve: 2010-04-06) és néhány szórványos lövöldözés van dokumentálva, melyben különböző nemzetek hajói vettek részt. Egyáltalán nem lehet kizárni azt sem, hogy a valóságban ennél több összecsapás történt, ám a felek azt jól felfogott érdekből titokban tartják. Egyik félnek sem szándéka, hogy egy ilyen problémával tovább rontsák, az amúgy is feszültségekkel dél-kínai tenger övezetét, ahol Kína mellett még Tajvan, Vietnam, Malajzia és a Fülöp-szigetek hadihajó járőröznek, és ők megosztva tartják karban a zátonyt jelző világítótornyokat.

¹³ Biztonságpolitikai témakörökre fókuszáló regionális szervezet. Alapítva 1994-ben, jelenleg 27 tagállammal rendelkezik. Tagjai az ASEAN+3 mellett a térségben érdekelt nagyhatalmak, így pl az USA, Ausztrália, India sőt még az EU is. Bővebben lásd későbbi fejezetben.

¹⁴ 2002 Novemberében az ASEAN országok közösen írtak alá egy Közös Nyilatkozatot a Kínai Népköztársaság kormányával, melyben vállalták, hogy tartózkodnak további fegyveres akcióktól. Ez is azt jelzi, hogy Kína komolyan veszi az ASEAN-t, és kerülni akarja velük a felesleges konfrontációt. Ugyanakkor a deklaráció semmit nem mozdított előre a vitatott területek státuszának ügyében. A kutatást engedélyezték, de a kompromisszum-készség teljes hiánya következtében, esély sem volt a felosztásra. Amennyiben a jövőben egyszer valóban megindulnak a kereskedelmi méretű nyersanyag-kitermelések a zátonyokon, akkor a feszültség kiéleződésére lehet számítani.

rendkívül idegesek a folyamatosan növekvő kínai behatás, a „láthatatlan invázió” miatt.¹⁵ A kínai befolyás feltartóztathatatlan növekedése miatti bizonytalanságérzet az egyik fő ok, ami a délkelet-ázsiai régió államait további kooperációra készteti. Tisztában vannak azzal, hogy Pekinggel szemben csakis közös álláspont kialakítása esetén lehet esélyük, máskülönben a megosztottságot Kína könnyen kihasználhatja. Ezt a mai napig több ázsiai elemző vitatja, hangsúlyozva, hogy Kínának nincsenek hegemon törekvései.¹⁶

A biztonságpolitikai fenyegetések másik része belföldi eredetű. Míg a hidegháború ideje alatt főképp ideológiai eredetű „kommunista/maoista” eszmék terjedésétől tartott az ASEAN államok politikai elitje, ezt a fenyegetést a kilencvenes évektől a radikális iszlám terjedésének veszélye váltotta fel. Bár mindkét esetben elsősorban belső eredetű fenyegetésről van szó, az is kétségtelen, hogy az állam biztonságát veszélyeztető szervezetek külső forrásokból (is) kaptak támogatást. A hidegháború utáni világban azonban az előbbieken túl más jellegű veszélyek is komoly kihatással lehetnek Délkelet-Ázsia átfogó biztonságpolitikai állapotára. Igaz ugyan, hogy a nominálisan fegyverkezésekre költött összeg mértéke nőtt az elmúlt 15 évben, azonban a GDP arányához mérten számolt fegyverkezési kiadások Délkelet-Ázsia egyes országaiban még csökkentek is.¹⁷ Kézenfekvőnek tűnik ezek alapján, hogy a délkelet-ázsiai országok az őket fenyegető főbb biztonsági veszélyeket jelenleg nem a katonai jellegű fenyegetésekben azonosítják.

Viszont lényegesen megváltozik a kép, ha Délkelet-Ázsia helyett egész Kelet-Ázsiát vizsgáljuk, és Kína, Japán és Dél-Korea védelmi jellegű kiadásait is hozzászámoljuk a régióhoz. Ekkor bizony az előző megállapítás, már érvényét veszti, és a védelmi kiadások szintje is már lényegesen meg is haladja a világ többi régiójában tapasztaltakat. Hiszen Kína 122 milliárd USD összegű védelmi kiadásaival a világ második, Japán 41 milliárd USD-vel a hatodik, Dél-

¹⁵ Stephanie Kleine-Ahlbrand – Andrew Small: China's New Dictatorship Diplomacy. Is Beijing Parting With Pariahs? *Foreign Affairs*, Vol. 87. No. 5 (2008) 68. o.

¹⁶ Amitav Acharya: *Seeking Security In The Dragon's Shadow: China and Southeast Asia in The Emerging Asian Order*. Institute of Defense and Strategic Studies Singapore 2003. március. Elérhető:

<http://www.southchinasea.org/docs/Acharya,%20Seeking%20Security%20in%20the%20Dragon%27s%20.pdf>

(letöltve: 2010-04-06). A tanulmányban azt próbálja kifejtetni a szerző, hogy Kína – ellentétben más szuperhatalmakkal – sosem folytatott saját területén túl hódító háborúkat, nem gyarmatosított, és ma sem törekszik határon túli katonai támaszpontok létesítésére. Mások elemzők pl. Margot Schüller vagy Helmut Asche viszont erősen vitatják ezt a tézist, és rámutatnak arra, hogy Peking a nem katonai eszközök expanzív alkalmazásával (pl. afrikai államok „felvásárlásával”) egy modernkori terjeszkedést folytatnak, ezzel gazdasági-pénzügyi köntösbe bújtatva a neokolonizációs tevékenységet.

¹⁷ Így pl. 1994-2004 között Malajzia védelmi kiadásai a GDP 3,0%-ról 2,1%-ra, Indonéziáé 1,4%-ról 1,1%-ra csökkentek. Kirívó eset Laoszé ahol 7,8%-ról 0,7%-ra esett a védelmi kiadások aránya. Összességében véve, Délkelet-Ázsia (tehát a szigorúan vett tíz ASEAN tagállam) a GDP 2,6 százalékát költi védelmi kiadásokra, amikor ugyanez 4,3% az afrikai kontinensen, és 7,4% a Közel-Keleten. Az itt összesített adatok az International Institute for Strategic Studies 2008-as adatain alapszanak. Ld. <http://www.iiss.org/publications/military-balance/the-military-balance-2008/> (letöltve: 2010-04-06).

Korea pedig 25 milliárd USD-vel tizedik helyét foglalja el. A tíz legnagyobb védelmi kiadású államból három Kelet-Ázsiában található.

Jelentős biztonsági veszélyforrásnak számít a gazdasági összeomlásból adódó fenyegetés. Az 1997-es ázsiai regionális pénzügyi-gazdasági válság súlyos nyomokat hagyott a térség államaiban. Azóta a régió államai a gazdasági fejetlenséget ugyanolyan súlyos veszélyforrásként azonosítják, mint a katonai jellegű fenyegetéseket.¹⁸ Hiszen a gazdasági felfordulás keltette bizonytalanság olyan szinten sújtotta az állampolgárok tömegeit, ami már nemzetbiztonsági kérdéssé vált, és közvetlenül fenyegette a politikai-gazdasági elitet. Indonéziában véget vetett a 32 éve tartó Suharto-rezsimnek. Thaiföldön kormányválság kezdődött, mely némi megnyugvás után ismét felszínre tört, és a mai napig tart. A Fülöp-szigeteken két év alatt három kormány váltotta egymást.

A korábban harminc éven át töretlen fejlődést felmutató Délkelet-Ázsia meglepő módon éppen ellenkezőleg reagált a válságra. Máshol ilyen regionális krízis esetén, az érintett államok felgyorsítják kooperációjukat, míg az ASEAN térségben épp az ellenkezője ment végbe: az államok nagy része a kezdeti szakaszban éppen arra használta fel a válságot, hogy csökkentse multilaterális kooperációs képességét.¹⁹ Ugyanakkor a történetek hatására a régió kormányai belátták: az államhatalom legitimitása és fenntarthatósága ebben a korban legalább annyira kötődik a nemzetgazdasági teljesítményhez, mint bizonyos katonai képességekhez. Ez a megállapítás ugyan többé-kevésbé a világ más helyein is helyénvaló lehet, de a gazdasági csodáról elhíresült „kis-tigrisekkel” büszkélkedő Délkelet-Ázsiában vitathatatlanul helytálló.²⁰

¹⁸ Zakaria H. Ahmad – Baladas Goshal: „The Political Future of ASEAN after the Asian Crisis.” *International Affairs*, Vol. 75. No. 4. (1999) 759-778. o.

¹⁹ Francis Fukuyama: „Asian Values and The Asian Crisis.” *Commentary*, Vol. 105. No. 2. (1998). 23. o. Itt Fukuyama bemutatja, hogy a válság idején különösen négy érintett állam, Indonézia, Kína, Malajzia és Szingapúr ellenállt minden külső eredetű modernizációs behatásnak, kizárólag a saját belső forgatókönyvük alapján működtek, tovább nehezítve ezzel a regionális stabilizációt.

²⁰ A témakör egyik legátfogóbb elemzése, mely még jelenleg is helytálló: Joseph E. Stiglitz: „The Insider: What I Learned at the World Economic Crisis – And how I learned it”, *The New Republic*, 2000. április 17. <http://www.globalexchange.org/campaigns/wbimf/stiglitz041700.html> (Letöltve: 2009-11-18). Az írást Stiglitz alig egy évvel azelőtt publikálta, hogy odaítélték neki a közgazdasági Nobel-díjat. Ebben bemutatja, hogy az ázsiai válság eszkálációjáért milyen felelősség terheli a nemzetközi pénzügyi szervezeteket, kiemelten az IMF-t, mivel azok

Ki garantálhatja a régió biztonságát?

Nagyon sok elemző jutott arra a következtetésre, hogy a régió viszonylagos stabilitásának alapja az USA masszív katonai jelenléte.²¹ Kétségtelen tény, hogy a régió négy legfejlettebb állama (Japán, Dél-Korea, Szingapúr, Tajvan) nagyon szoros kapcsolatokat ápol az Egyesült Államokkal, sőt biztonsági garanciákkal is rendelkeznek Washingtontól. Amikor pl. a hatvanas években Malajzia és Indonézia Szingapúr létét fenyegette, a kis államnak nem maradt más választása, mint az USA-hoz fordulni biztonsági garanciáért. Vitatható tézis ám mégis nagyon valószínű, hogy az USA katonai jelenléte a záloga annak, hogy nem tört, és nem tör ki „meleg” háború a délkelet-ázsiai régióban.²²

Ebben a régióban sajnos nem működőképes Karl Wolfgang Deutsch²³ elmélete a közös értékekre alapozott biztonsági közösségről. Itt csakis bilaterális keretek között megkonstruált biztonsági szerződések halmazáról lehet szó, amelyeknél a „csomópont” szerepét az USA tölti be. Hosszabb távon nem lehet kizárni egy olyan ASEAN Regional Forum szerepének a felértékelődését (lásd lejjebb), amelyben a meghatározó szerepet az ASEAN+3 államok játsszák, ám addig még sok munka van hátra.

Az ASEAN Regionális Fóruma (ARF) talán a szervezet legbefolyásosabb kapcsolódó intézménye. Valójában a szervezet arra adott válasza volt, hogy 1994-ben az „első” észak-koreai nukleáris válság idején súlyos kritikák érték a szövetséget, hogy csak tétlen szemlélőként nézi az eseményeket, és részben emiatt kell a régió kívüli hatalmaknak, így Washingtonnak és Moszkvának is megjelenennie. Végül is az ASEAN javaslata egy biztonságpolitikai szervezet létrehozására sikerrel járt, és mára az ARF egy valóban hasznos konzultációs fórummá nőtte ki magát. A fórum lehetőséget ad arra, hogy az ASEAN+3 tagjai a régióban érdekelt többi féllel is megvitassák a térség biztonságát érintő aktuális témaköröket.²⁴ Mára összesen 27 tagja van, a régióban érintett „nyugati” államokon (Ausztrália, Új-Zéland) kívül az USA, Oroszország, az

hibásan, „nyugati logikával”, a nyugati szférában működő eszközökkel próbáltak gyógyírt keresni az ázsiai válságra, és az így elkerülhetetlenül kudarcba is torkollott.

²¹ Michael Leifer: *ASEAN and the Security of South-East Asia*. Routledge, 1989. A 2001-en elhunyt professzor négy évtizedet töltött Délkelet-Ázsia tanulmányozásával. Az európai rendszerváltozásokkal egyidejűleg kiadott könyvében részletesen feldolgozza, hogy az Egyesült Államok győzelme a japán militarista állam felett milyen pozitív, demokratikus és dekolonizációs impulzust adott a régiónak. Az amerikai részrehajlással aligha vádolható brit tudós, miközben érezhetően sajnálta saját birodalmuk összeomlását, egyértelműen kimutatta az USA jelenlét pozitív hatásait a régióban, az emberi jogok, a piacgazdaság felé történő elmozdulás, és számos más területen.

²² Objektív európai szemszögből lásd Fraser Cameron: *US Foreign Policy After The Cold War. Global Hegemon Or Reluctant Sheriff?* Routledge, 2005. 167-170. o. „Asia” alfejezet.

²³ Karl W. Deutsch: *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Perspective*. Princeton University Press, 1957.

Európai Unió (ezen keresztül tehát valamennyire hazánk is), de még Észak-Korea és Kelet-Timor is tag. Évente legalább egyszer miniszteri szinten üléseznek, és mára ez a régió egyik legfontosabb multilaterális csúcstalálkozójának számít. Kína is kiemelten kezeli a szervezetet, részben azért mert az ASEAN+3 centrikus, részben azért mert (nem alaptalanul) úgy véli, ezen a multilaterális csoporton keresztül egyre jobban képes ellensúlyozni az USA „hegemón” törekvéseit. Az ARF-nek valóban akad tennivalója, elsődlegesen is a régió biztonságpolitikai szituációjának tisztázása. Ez három alapvető kérdésből áll:

- A régió biztonságát érintő fenyegetések meghatározása
- A fenyegetés jellegének, eredetének (belső vagy külső) megvilágítása
- A fentiekre adandó válaszlépések diplomáciai-politikai keretek között kezelhetőek, vagy gazdasági (embargó) esetleg katonai eszközök alkalmazása indokolt.

Az ARF konferenciáin felmerült főbb témakörök a következő kihívásokat azonosították a régióra leselkedő potenciális veszélyforrásokként: illegális drogkereskedelem, illegális emberkereskedelem, fegyvercsempészet, illegális és dokumentálatlan migráció, terrorista tevékenység, tengeri kalózkodás és végül a határokon áttérjedő járványok. Mint látható bőven van megoldandó biztonságpolitikai kérdés, a „hagyományosnak” mondható észak-koreai problémán is túl.

Különösen súlyos a kalózkodás kérdése a Malakka-szorosban, ahol az ezredforduló óta évi átlagban 100-200 kalóztámadásra kerül sor. 2005-ben még több mint háromszáz támadás, vagy annak kísérlete történt. Ennek következtében hozzájárultak japán és kínai hadihajók térségbe vezényléséhez, és mára a támadások száma a felére csökkent. Itt már konkrétan is mérhető az eredmény.

Ugyanakkor az ARF-nek is megvannak a súlyos korlátai. Kötelező erejű határozatot nem tud elfogadni, „csak” konzultál és ajánlásokat tesz. Az ausztrál-kanadai javaslatot, hogy legyen ez egy „ázsiai EBESZ”-nek megfelelő szervezet az ASEAN+3 államai még korainak tartották, ezért elutasították. Kizárni azonban nem lehet, hogy a jövőben mégis megvalósul ez a tervzet,²⁴ de addig még hosszú az út. Délkelet-Ázsia államai pontosan tudják: a biztonság garantálása életbevágóan fontos feladatuk. Ha nem sikerül fenntartaniuk a régió stabilitását, annak gazdasági következményei kiszámíthatatlanok lennének. A szövetség soron következő

²⁴ A szervezet honlapja elérhető a www.asenregionalforum.org cím alatt.

²⁵ A tervről még egyáltalán nem tettek le az ARF mértékadó államai. A közelmúltban (a 2009. októberi Kelet Ázsia Csúcs alkalmával) az ausztrál miniszterelnök ismét felvetette az ötletet az új japán kormányfőnek, és ezúttal Hatojama – elődjétől eltérően – már nem volt mereven elutasító. A témában Amitav Acharya írt az East Asia Forum lapjain: <http://www.eastasiaforum.org/2009/10/29/competing-asian-communities/> (Letöltve: 2010-04-10).

kihívása már az, hogy gondoskodjon az eddig elért nem csekély eredmények megtartásáról, sőt azok továbbfejlesztéséről.

Konkrét veszélyek és veszélyzónák

Az előző fejezetben ismertetett általános regionális helyzetelemzést követően részletesebben megvizsgálom azokat a feszültségforrásokat, amelyek a kelet-ázsiai régiót, kiemelten az ASEAN+3 térséget közvetlenül érintik. A térség államainak számos rendezetlen és függőben lévő ügye van, és egyikben sem várható gyors megoldás. Alábbiakban röviden ismertetem, hogy hol jelentkeznek a legégetőbb aktuális biztonság-politikai problémák a régióban.

A Tajvani-szoros kérdésköre

Miután Tibet, Hong-Kong, Makaó visszatért az anyaországhoz, a kínai vezetés türelmetlenül várja, hogy mikor jön már el a nagy pillanat, amikor az utolsó elszakadt tartomány is visszatér.²⁶ Peking egyértelművé tette: semmilyen opciót – beleértve a katonait – sem hajlandó kizárni az ország újraegyesítése érdekében. Tajvannak – hosszú távon – feltehetően nincs esélye, valamilyen formában ki kell egyeznie a Kínai Népköztársasággal.

A világ nagy része – legfőképpen a régióban érintett nagyhatalmak, mint az Egyesült Államok vagy Japán is – egyértelművé tette, hogy nem hajlandó konfliktusba keveredni a KNK-val Tajvan miatt. Amikor az évezred elején Chen Suj-pien akkori (később korrupciós vádak miatt életfogytiglani börtönre ítélt) tajvani elnök kijelentette, hogy tervezi a Kínai Köztársaság (Republic of China) elnevezés megszüntetését, és Tajvan hivatalosan is felveszi a Tajvani Köztársaság elnevezést, majd így kéri a felvételét az ENSZ-be, Washington, Tokió és a többi nagyhatalom olyan nyomás alá helyezte őt, hogy végül kénytelen volt elállni a tervétől.²⁷

A helyzet valamelyest javulni látszik a Kuomintang (KMT) 2008. márciusi győzelme óta. Az új elnök, Ma Jing-csiou kompromisszumkészebb elődjénél, ami Pekinget is részben enyhíteni látszik.²⁸ Engedélyezték a közvetlen légi járatokat, növelték a szárazföldről

²⁶ Polonyi Péter: Birodalom-e Kína? in: N. Rózsa Erzsébet (szerk.): *Nemzeti identitás és külpolitika Kelet-Ázsiában*. Teleki László Alapítvány, 2005. 183-211. o.

²⁷ Robert S. Ross: „Taiwan's Fading Independence Movement?” *Foreign Affairs*, Vol. 85. No. 2. (2006) 141-148 o.

²⁸ Jordán Gyula: „Biztonságpolitikai Dilemmák a Tajvani-szoros két partján”. *Nemzet és Biztonság*, Vol. I. No. 7. (2008) 3-15. o.

beutaztatható személyek keretszámát és számos más kereskedelmi-adminisztratív könnyítés életbe léptetése van jelenleg is folyamatban. Sajnos a jelenlegi gazdasági válság ennek az enyhülési folyamatnak is kemény akadályokat gördít az útjába. A válságot a fejlett tajvani gazdaság is megérzi, és részben emiatt az alig másfél éve hivatalba lépett „kiegyezés-párti” elnök népszerűsége 20%-ra esett vissza.²⁹ Ilyen háttérrel igen nehéz dolga lesz, hosszú távú kompromisszumos programjainak megvalósításához.

Sokan amúgy is megkérdőjelezik a KNK katonai opciójának realitását. Hiszen ez azt jelentené, hogy épp a kínai gazdaság motorját jelentő délkeleti tengerparton kellene egy kiszámíthatatlan hosszúságú „testvérháborút” vívni, aminek a „nyeresége” (ha egyáltalán) távolról sem állna arányban a súlyos következményekkel. Kína modernizációja megtorpanna, súlyos nemzetközi szankciókkal, gazdasági és emberi áldozatokkal, a külkapcsolatok felbomlásával kellene számolni, és főképp a délkelet-ázsiai térség biztonságának teljes destabilizációja következne be, holott ennek megtartása Peking egyik legfőbb prioritása.

A gazdasági kapcsolatok mélyülése miatt amúgy is feleslegesé teheti a katonai opciót. Tajvan exportjának már több mint 40%-megy a KNK-ba, és elemzők szerint ez 2015-re már eléri, vagy meg is haladja majd az 50%-os arányt.³⁰ (Hongkongot is beleszámítva.) Ilyen mélységű kereskedelmi és gazdasági kapcsolatok már kölcsönös függést eredményeznek, amely feltehetően hozzájárul ahhoz, hogy a katonai opció lehetősége egyre távolabb kerüljön a valóságtól.

A Koreai-félsziget helyzete

Kelet-Ázsia legsúlyosabb biztonságpolitikai kihívása, melynek következményei globális jelentőségűek. Az elmúlt három évtized során már kétszer is (1977-ben a pacifistának számító Jimmy Carter elnök, majd hidegháború végén 1991 George Bush elnök ideje alatt) komolyan felmerült Washingtonban, hogy kivonják csapataikat a Koreai-félszigetről, azaz a déli országrészből. Azonban mindkétszer ez a kezdeményezés igen hamar meg is akadt. Részben Szöul heves ellenállása miatt, hiszen a déli országrész hamar belátta, hogy egyénileg sokkal nehezebben tudná szavatolni saját biztonságát. Másrészről bármilyen megállapodás is született (márpedig számos bilaterális és multilaterális egyezményt is aláírtak az elmúlt 18 esztendő alatt), szinte mindegyik rövid időn belül értelmetlenné vált, mivel kiderült, hogy Phenjan egyik

²⁹ Michael Fronte: “The DPP Calls for Round Two”. *Far Eastern Economic Review*, Vol. 172. No. 8. (2009) 28-31. o.

³⁰ US-China Business Council statisztikája. Elérhető : <http://www.uschina.org/statistics/tradetable.html> Table: 4, 5, 6, 7, 8, 9. (Letöltve: 2010-04-10).

megállapodást sem tartja tiszteletben. Figyelemre méltó, hogy a kialakult helyzetre való tekintettel, Peking – amely a nyolcvanas évek végéig még vehemensen bírálta az amerikai csapatok koreai állomásoztatását – jelenleg nem követeli az amerikai csapatok kivonását a félszigetről, sőt inkább annak fenntartása mellett foglal állást.

Már 1991-ben (amikor a szovjet segélyek akadozása miatt Észak-Korea gazdasága egyre kritikusabb helyzetbe került) Phenjan aláírt Szöullal egy megállapodást, amely a Koreai-félsziget nukleáris fegyverektől való megtisztítását írta elő. Amilyen ígéretesnek tűnt akkor ez a szerződés, olyan gyorsan bukott is meg. Hamar kiderült ugyanis, hogy Phenjan semmit nem tett annak érdekében, hogy csökkentse nukleáris arzenálját, vagy fejlesztési kapacitásait.

Az első „komoly” egyezmény, az 1994-es genfi keretmegállapodás gyengesége, hogy nem rendelkezett a nukleáris hulladéktárolók ellenőrzéséről, tehát nem tudják követni, hogy a használt fűtőelemekből mennyi plutóniumot nyertek ki. Washington akkor „mindenáron” alá akart írni egy szerződést, emiatt Dél-Korea és Japán fenntartásai ellenére belement ebbe a szerződésbe. Ennek a felületes szerződésnek a következményei az ezredforduló után már kiütköztek.

Az észak-koreai nukleáris és rakétaprogram azonban a régió túl az egész világ biztonságára is komoly veszélyt jelent. Az északi rezsim ugyanis bárkinek hajlandó értékesíteni termékeit, aki fizet ezért. Észak-Korea olyan rakétarendszereket kínál és szállít a külföldnek, melyek a Rakéta-technológiai Ellenőrzési Rendszer (MTCR) hatálya alá esnek. Ilyesképpen számos problémás állam is hozzájut nem kívánt technológiákhoz. Többek között olyan, akár háromezer kilométeres hatótávolságú rakétákhoz, melyek akár nukleáris töltet szállítására is alkalmasak.

Nagyon komoly kétségek vannak az észak-koreai katonai potenciál és annak valós hadrafoghatóságát illetően. A számszerűleg valóban hatalmas adatok mögött (több mint egymillió főt számláló állandó hadsereg) feltehetően nincs hasonlóan hatalmas tűzerő képesség. Ugyanakkor erre vonatkozóan a külföld csak elenyésző, és több esetben is ellenmondó információval rendelkezik. Az észak-koreai erők sehol nem vesznek részt nemzetközi műveletekben, 1953 óta éles ütközetben sem mutatkoztak. Senkinek sincs valós információja arra, hogy ténylegesen milyen harcképességgel rendelkezik az izolált, és titkok burkaiba rejtőzött északi országrész fegyveres ereje. Igencsak felemás eredménnyel járt a

közelmúltban végrehajtott észak-koreai rakétakísérlet is. Bár az indítás sikeres volt, a második és/vagy harmadik fokozatok hibái miatt a rakomány nem érte el a kijelölt célpontot.³¹

Szingapúri-szoros, Malakka-szoros és a környező tengeri utak védelme

A kilencvenes évek óta nagyon elszaporodtak a „modernkori” kalóztámadások a világ talán legforgalmasabb tengeri szorosaiban, amelyek két óceánt kötnek össze. A probléma kezelésére már nemzetközi flotta járőrözik az ASEAN régió vizein.³² A helyzet olyan súlyos, hogy (a második világháború óta először) még a japán hadiflotta egységeit is beengedik a vizekre. Mivel az ezredforduló évében Kína is belépett a nyersolaj-importőrök népes táborába, ezen a területen keresztül történik Ázsia három óriás gazdaságának energiaellátása. A tengeri biztonság fenntartása valamint a kalózkodás féken tartása a régió államainak egységes követelménye. Az elmúlt években a térségbe rendelt korszerű hadihajók viszonylag sikerrel vették fel a küzdelmet a modernkori kalózokkal szemben, részben ennek is tudható be, hogy a támadások zöme áttevődött Afrikai partjainak környékére.³³ Peking is meghirdette a kalózkodás elleni kíméletlen harcot, az elfogott kalózokat nyilvánosan végezték ki, és ez a gyakorlat a mai napig fennáll.

Terrorizmus a régióban

A 2002 októberi, Bali szigetén történt robbantás után nyilvánvalóvá vált, hogy a terroristák az ASEAN régiót sem kímélik. Indonézia a világ legnagyobb népességű iszlám országa, és bár ez még önmagában nem jelent veszélyt, tapasztalható, hogy a Dzsamáa Iszlámja szervezet igen aktívan jelen van az országon belül, sőt a régióban is.³⁴

³¹ Részletes és térképpel ellátott cikk a *New York Times* honlapján: „North Korean Missile Launch Was a Failure, Experts Say”. *New York Times* http://www.nytimes.com/2009/04/06/world/asia/06korea.html?_r=1 (Letöltve: 2009-11-25).

³² Samuel Bateman – Catherine Zara Raymond – Joshua Ho: *Safety and Security in the Malacca and Singapore Straits: An Agenda for Action*. Nanyang Singapore University, 2006. május. Lásd még: http://www.secure-marine.com/piracy_update (Letöltve: 2009-11-25). Bár több ASEAN állam, így pl. Malajzia is hivatalosan ellenezte az idegen hadihajók beengedését, azonban mégsem tettek ellene semmit, amikor azok egységei megjelentek a szoros vizein.

³³ James Kraska – Brian Wilson: *The Global Maritime Partnership and Somali Piracy. Defense & Security Analysis*, Vol. 25. No. 3. (2009) 223-234. o.

³⁴ John Gershman: „Is South East Asia the Second Front?” *Foreign Affairs*, Vol. 81. No. 4. (2002) 60-74. o. A szerző még a Bali szigetén történt terrorcselekmény előtt írt cikkét sokan kritizálták. Ez természetesen nem igaz, a szerző megállapítása meglepően jól kiállták az idő próbáját. Már akkor burkoltan kritizálta a Bush-kormányzat terrorizmus elleni stratégiáját, helyesen hívta fel a figyelmet annak veszélyeire, és bemutatta, hogy Délkelet-Ázsiában mi az ami működőképes, és mi az ami kontraproduktív. Helyesen fogalmazta meg, hogy csakis akkor lehet

Az iszlám délkelet-ázsiai jelenléte szintén sajátos és képlekeny témakör. Három országban valóban iszlám többségű lakosság van; Indonézia, Malajzia és Brunei egyértelműen iszlám ország, és tagjai is az Iszlám Konferencia Szervezet (Organization of the Islamic Conference OIC)³⁵ szervezetének.

Statisztikai adatokból kiviláglik, hogy az ASEAN népességének mintegy 45%-a muszlim, sőt a világ összes muszlim lakosának 18% ebben a térségben él. A délkelet-ázsiai iszlám számos ponton különbözik a közel-keleti iszlámtól, a vallás hagyományosan a vallás egyik legtoleránsabb ága. A szunniták vannak döntő többségben, ám a valóságban még ez is eltér a közel-keleti vonaltól. A régióban létező iszlám igen vegyes elemeket mutat, tradícióik nagy része keveredik a hindu és buddhista szokásokkal. Emiatt is történelmi hagyománya van a vallási pluralizmusnak, és a különböző irányzatok békében többnyire éltek egymás mellett évszázadokon keresztül. Noha történetek háborúk, azok nem vallási eredetűek voltak.

Különösen az Indonéz szigetvilágon belül olyan hatalmas a különbség az iszlám vallást gyakorlók társadalmi-szociális szokásai és ideológiái között, hogy a „világ legnépesebb iszlám állama” kifejezés csak statisztikailag állja meg helyét. A muszlim lakosság között valójában nincs szoros vallási egység, ellentétben Malajziával, ahol viszont mindössze 12 millió az iszlám közösség, és alig (55%) vannak többségben.³⁶ Brunei kivételével mindegyik ország politikai vezetése elutasította az iszlám törvénykezés engedélyezését, és csak 1998 óta (Suharto bukása) kaptak szélesebb vallási jogokat Indonéziában.

Politikai értelemben is visszafogott a helyi iszlám kapcsolata a vallás fő vonalával. Bár Izrael magatartását többször is elítélték Malajzia, Brunei és Indonézia kormányai, azonban a PFSZ 1974-es dzsakartai irodanyitási kérését is elutasították. Jasszer Arafat csak 1991-ben kapott engedélyt arra, hogy az el nem kötelezettek konferenciájára ASEAN területre (Malajzia) beléphessen. Hasonlóképpen a hetvenes években Malajzia akadályozta meg, hogy a fülöp-szigeteki iszlamista felkelések ügye a konferencia napirendjére kerüljön. Mindez jól érzékelteti, hogy még a régió iszlám háttérű államai számára is lényegesen előre valóbb a saját regionális és nemzeti érdekük, mintsem hogy az iszlám világ felé köteleznék el magukat.

Gazdasági adatokból is kitűnik, hogy a délkelet-ázsiai iszlám államok nem kerülnek szoros kapcsolatba a közel-keleti iszlám államokkal. A kétoldalú áruforgalom is alacsony:

eredménye bárminemű küzdelemnek, amennyiben Washingtonból egyenrangú partnerként kezelik a régió államait. Talán az Obama-kormányzat tisztségviselői jobban megszívlelték a cikk megállapításait.

³⁵ Alapítva 1969-ben, jelenleg a Palesztin Főhatósággal együtt 57 tagállam vesz részt a munkában, és még számos szervezet (mint pl. az Arab Liga). A szervezet inkább konzultatív jellegű, számos kulturális jellegű programmal, oktatási segítségnyújtással, segélyekkel. Komoly politikai befolyásoló szereppel egyelőre nem bír.

³⁶ Lásd OIC statisztika: *Statisticcal, Enonomic and Social Research and Training Centre for Islamic Countries*, <http://www.sesrtic.org> (Letöltve: 2010-04-10).

Indonézia esetében 9%-os, Malajzia esetében 6.3%-os az OIC tagokkal történő kereskedelmük részesedése.³⁷ Látható tehát, hogy a saját régió irányába történő elkötelezettség nagyságrendekkel múlja felül a vallási/ideológiai irányultságot.

Mint azt maga Anwar Ibrahim korábbi maláj miniszterelnök-helyettes is kifejtette, abszolút dilettantizmus Délkelet-Ázsiát a terrorizmus elleni háború második frontjának titulálni.³⁸ A térségben az Al-Kaida minimális bázissal bír. Az egyetlen jelentősebb iszlám háttérű extrém terror-szervezet a Dzsamáa Iszlámija. Nem kétséges, hogy a szervezetnek viszonylag jól kiépített hálózata van a régióban, és segíti a Fülöp-szigeteki és Thaiföldi iszlám kisebbség akcióit is. Ezekre azonban főképp a történelmi számkivetettségük miatti keserűség, és a megoldatlan szociális problémáik miatt van hatással a radikális iszlám. Vitathatatlan, hogy az ASEAN+3 jövőjében nagyon érzékeny téma lesz az iszlám kérdés.

Konklúzió

Délkelet-Ázsia a bámulatos gazdasági eredményei közepette is nagyon súlyos biztonságpolitikai kihívások előtt áll. Számos örökölt és megoldatlan konfliktus terheli a régiót, a területi viták mellett (vagy azokat felhasználva) a nagyhatalmak érdekeinek ütközőterülete is ez a térség. Ám már a nagyhatalmaktól függetlenül is komoly regionális, államok közötti, sőt államon belüli feszültségforrások kezdik ki a térség stabilitását. A korábban csak elszórtan jelentkező vallási feszültségek évről évre egyre komolyabb kihívást jelentenek, gyakorta függetlenedési-elszakadási törekvésekbe is átcsapnak. Az államok többsége nem tudta védelmi képességeit hozzáigazítani az ezredfordulót követő új biztonsági kihívásokhoz. Tovább nehezíti a helyzetet, hogy Ázsiában hatszázmillió ember él a szegénységi küszöb alatt. Nincs is esély arra, hogy ez belátható időn belül számottevően csökkenjen. Ez további táptalajt ad az erőszakos cselekmények táborának, amelyet a szélsőséges szervezetek „utánpótlás bázisként” használnak. Az egyik legfontosabb kérdés/kihívás az, hogy képesek lesznek-e a kelet-ázsiai államok, illetve főképp az általuk létrehozott intézmények kezelni a regionális kihívásokat.

Kelet-Ázsia biztonságpolitikai intézményeire eddig csak mérsékelt befolyást gyakorolt a világ többi részén működő multilaterális szervezet. Biztonságpolitikai együttműködés területén a térség államaira sokkal inkább jellemző az elutasítás semmint a kooperáció. Ez

³⁷ Uo.

részben érthető, hiszen a történelem során már számos alkalommal kiderült, hogy máshol működőképes konstrukciók nem adaptálhatóak az ázsiai környezetre. Ettől függetlenül, a közeljövőben a kelet-ázsiai államoknak még felül kell vizsgálniuk eddigi, kollektív biztonsági intézményrendszert elutasító álláspontjukat, és egy új koncepciót kell megalkotniuk. Ebben már helyet kell, hogy kapjon a kollektív biztonság garantálása csakúgy, mint a humanitáriánus intervenció lehetősége. Ezek nélkül joggal vádolhatóak a regionális szervezetek azzal, hogy inkább csak „papírtigrisek” semmint tényleges stabilitás-teremtők. Meg kell teremteniük közös biztonságpolitikájuk pilléreit, egyúttal ki kell dolgozniuk annak szervezeti kereteit. Ez egyaránt szolgálja saját nemzeti és regionális érdeküket, valamint globális érdekérvényesítési lehetőségeik erősödéséhez is hozzájárul. Kelet-Ázsia gyors és látványos felemelkedése eddig még főképp gazdasági értelemben volt tapasztalható, biztonságpolitikai témakörökben még csekély mértékben éreztették erejüket. A jövőben ez minden valószínűség szerint változni fog. A biztonságpolitikai kihívások, amelyekre a régiónak választ kell adnia, elkerülhetetlenné teszik egy új koncepció megalkotását. Nyilvánvaló, hogy a huszonegyedik század globális biztonságpolitikáját még nem Kelet-Ázsiából fogják alakítani, azonban Észak-Amerika és Európa mellett Kelet-Ázsia fog megjelenni a harmadik globális biztonságpolitikai szereplőként.

³⁸ Anwar Ibrahim: „Radical Islam in South East”. *Far Eastern Economic Review*, Vol. 150. (2006) 37-39. o.

Bak Zsófia:

Jó kormányzás és decentralizáció a fejlesztési segélyek hatékonyságának tükrében: Afrikai tapasztalatok

A nemzetközi fejlesztési együttműködés hangzatos jelszavai és a nagy összegű fejlesztési segélyek ellenére a 21. század elején még mindig azt kell tapasztalnunk, hogy Afrika komoly fejlődési problémákkal küzd. Az 1960-as évektől kezdődően különböző fejlődési elméletek láttak napvilágot, amelyek más-más módon magyarázták a kontinens problémáit és különböző stratégiákat fejlesztettek ki azok megoldására. Utólag visszatekintve azonban azt látjuk, hogy egyik sem váltotta be a hozzá fűzött reményeket.

A tanulmány célja a '90-es évek óta meghatározó jó kormányzás (good governance) koncepció, ezen belül is a decentralizált kormányzás koncepció lehetőségeinek és veszélyeinek feltárása az afrikai kontinensen. Arra a kérdésre keressük a választ, hogy a nemzetközi donorközösség által egyre inkább előtérbe helyezett decentralizációtól remélt előnyök megfelelő választ képesek-e adni az afrikai fejlődési problémákra vagy esetleg tovább súlyosbítják-e azokat.

Bevezetés

A nemzetközi fejlesztési együttműködés hangzatos jelszavai és a nagy összegű fejlesztési segélyek ellenére a 21. század elején még mindig azt kell tapasztalnunk, hogy Afrika komoly fejlődési problémákkal küzd. Az 1960-as évektől kezdődően különböző fejlődési elméletek láttak napvilágot, amelyek más-más módon magyarázták a kontinens problémáit és különböző stratégiákat fejlesztettek ki azok megoldására. Utólag visszatekintve azonban azt látjuk, hogy egyik sem váltotta be a hozzá fűzött reményeket.

A tanulmány célja a 1990-es évek óta meghatározó jó kormányzás (good governance) koncepció, ezen belül is a decentralizált kormányzás koncepció lehetőségeinek és veszélyeinek

* Bak Zsófia 2009 júliusában végzett a Budapesti Corvinus Egyetem nemzetközi tanulmányok szakán. Jelenleg PDÖF ösztöndíjas a Magyar Köztársaság Külügyminisztériumának Nemzetközi Fejlesztési Együttműködési és Humanitárius Segítségnyújtási Főosztályán. A tanulmány a szerző szakdolgozata alapján készült.

feltárása az afrikai kontinensen.¹ Arra a kérdésre keresem a választ, hogy a nemzetközi donorközösség által egyre inkább előtérbe helyezett decentralizációtól remélt előnyök megfelelő választ képesek-e adni az afrikai fejlődési problémákra vagy esetleg tovább súlyosbítják-e azokat.

A kérdés két szempontból releváns. Egyrészt, a decentralizáció koncepció lehetőségeinek és veszélyeinek feltárásával következtethetünk annak hatékonyságára és alkalmazhatóságára. Másrészt, a decentralizációs programok végrehajtása során a donorközösség az ENSZ Alapokmányban szereplő elvekkel – államok szuverén egyenlősége, belügyekbe történő be nem avatkozás – ellentétben egyre erőteljesebben beavatkozik a recipiens államok politikai fejlődésébe, arra hivatkozva, hogy a végeredmény, tehát a segélyezett állam fejlődése, illetve a lakosság életszínvonalának növekedése legitimálja a fenti elvek megszegését, és egyúttal elősegíti egy másik, az ENSZ Alapokmányban szereplő elv, az emberi jogok védelmének teljesülését. Ha azonban a fejlesztési stratégia kudarcra van ítélve, és nem történik előrelépés az emberi jogok biztosítása terén, eleve hibás és erkölcsileg kifogásolható ez az érvelés.

A kérdések megválaszolásához az első fejezetben áttekintem a decentralizáció szakirodalmát. Az áttekintés két részre osztható. Az első részben összegzem a bilaterális és multilaterális donorok decentralizációról alkotott nézeteit, illetve a bennük fellelhető decentralizáció melletti érveket és ellenérveket, a második és harmadik részben pedig összefoglalom a decentralizáció elméletével szemben megfogalmazott, részben empirikus tapasztalatokon alapuló kritikát. A két rész összevetésén keresztül megfogalmazom saját feltevéseimet és a vizsgálni kívánt konkrét kérdéseket, majd részletesebben foglalkozom a decentralizáció és a fejlődés kiválasztott relációjával.

A decentralizáció fogalma és tágabb kontextusa

A *decentralizáció* nemzetközi fejlesztési együttműködési célként a jó kormányzás kontextusába helyezve, annak egyik alkotóelemeként jelenik meg. Decentralizáció alatt a tervezéssel, döntéshozatallal és közfunkciók ellátásával kapcsolatos hatáskör nemzeti szintről valamely nemzeti szint alatti szervezetnek vagy ügynökségnek történő átadását értjük. A

¹ Jelen esetben decentralizáció alatt a fejlődő államok decentralizációs törekvéseinek támogatását értjük, nem pedig a fejlesztési segélyek decentralizált egységekhöz történő közvetlen eljuttatását.

nemzeti szint alatt különböző egységek vehetik át a felelősséget: a központi kormányzat helyi szintű minisztériumai vagy ügynökségei, a kormányzat alárendelt szintjei, kvázi-autonóm közszervek, adott területre vagy régióra kiterjedő hatóságok, illetve nem kormányzati önkéntes vagy magánszervezetek.²

A következő magyarázatra szoruló kifejezés a *jó kormányzás*. A jó kormányzás feltételeinek teljesülése esetén azok az intézmények, amelyek a közszervek működését szabályozzák az állampolgárokat részvételre ösztönzik, és a biztosítják a magán- és közszféra közötti határok sérthetetlenségét. A jó kormányzás legfontosabb feltételei az elszámoltathatóság, a közszféra transzparenciája, a lakosság széles körű részvétele a kormányzat minden szintjén, az adminisztráció és politika funkcionális elválaszthatósága, az állampolgári jogok védelme, lakosság-orientált közszolgáltatások megléte, illetve a pénzügyi elszámoltathatóság.

A decentralizáció és a jó kormányzás közötti összefüggést a *decentralizált kormányzás* koncepciója adja meg, amely egy olyan helyi kormányzati rendszerre utal, ahol alapvető funkciók, megfelelő források és egyértelműen azonosított felelősségi körök vannak jelen a nemzeti szint alatt is, illetve a nemzeti és helyi szintek közötti kapcsolat biztosított. Egy ilyen rendszer a jó kormányzás alapelveire épül, és a fenntartható emberi fejlődés elérését célozza.

A jó kormányzás és a decentralizáció közötti összefüggésre emellett további magyarázatokat is találunk a szakirodalomban. A jó kormányzás kifejezés a hidegháború óta az esetek többségében demokráciát (demokratikus berendezkedést) jelent.³ A két fogalom szinonimaként történő használatának oka, hogy a demokrácia kifejezés az elmúlt évtizedekben elvesztette politikai semlegességét, és mára a nyugati kultúra dominanciájával kapcsolatos asszociációkat vált ki. Ha tehát a jó kormányzás demokráciának felel meg, rögtön érthetőbbé válik a decentralizáció jó kormányzásra (azaz demokráciára gyakorolt hatása). A demokrácia ugyanis eredeti formájában közvetlen demokráciát jelentett, szemben a napjainkban alkalmazott képviseleti, vagyis az érdekeinket választott képviselők útján gyakorolt demokráciával.

² A szakirodalom ezen belül megkülönbözteti a dekoncentrációt, delegációt és devolúciót, attól függően, hogy a döntéshozatal alsóbb szintekre történő delegálása mennyire valós hatalomátadással jár, lásd részletesebben: Zsolt Nyíri: *Decentralization and Good Governance: Ten Years of Hungarian Experience*, 5. o. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN005561.pdf>, internetről letöltve: 2008. november 17.

³ Ulf Engel – Gorm Rye Olsen: *The African Exception: Conceptual Notes on Governance in Africa in the New Millennium*. Ashgate, 2005. 4. o.

A decentralizáció egyik legnagyobb előnyének azt tartják, hogy a döntési folyamatokat ismét közelebb viszi a lakossághoz, és ezzel megkönnyíti a választópolgárok és képviselőik közötti információáramlást, illetve a választói igények kielégítését. Így közelebb kerülünk a demokrácia eredeti formájához, azaz a közvetlen demokráciához, ez pedig szélesebb körű elégedettséghez és politikai stabilitáshoz vezet.⁴

A jó kormányzás az 1990-es évektől kezdve jelenik meg fejlesztési célként. Korábban a nemzetközi donorközösség a belügyekbe történő be nem avatkozás elvével ellentétesnek tartotta, így nem juthatott szerephez a nemzetközi fejlesztési együttműködés gyakorlatában. A non-intervencionalizmus mellett létezik egy realista magyarázat is arra, hogy a fejlett államok miért tekintettek el a jó kormányzás követelményétől, nevezetesen a hidegháborús rivalizálás, amelyben a fejlesztési segélyezés a politikai befolyás eszközeként jelent meg.

A '90-es években azonban a jó kormányzás egyszerre vált a fejlesztés céljává, és számos bilaterális donor esetében a fejlesztési együttműködés feltételévé. A szemléletváltás hátterében az előbb felsoroltakon kívül az az érv állt, hogy a demokratikus kormányforma és a jó kormányzás a gazdasági fejlődést segíti, az emberi jogok tiszteletben tartása pedig a szegénységcsökkentés elengedhetetlen feltétele.

A szegénységcsökkentés mellett megjelenő másik érv a jó kormányzás támogatására a fenntartható fejlődés. Kofi Annan volt ENSZ főtitkár szerint a jó kormányzás és a fenntartható fejlődés egymástól elválaszthatatlanok. A jó kormányzás feltételeinek teljesülése nélkül a fejlesztési segélyek nem mozdítják elő a jólétet.⁵ Erre enged következtetni a korábbi évtizedek főleg gazdasági megközelítésű fejlesztéspolitikai stratégiáinak kudarca is.⁶

1989 óta az OECD DAC (Development Assistance Committee) országok számos nyilatkozatot fogadtak el, amelyben a demokrácia, elszámoltathatóság, az emberi jogok tiszteletben tartása és a hatékony gazdaságpolitika közötti összefüggés mellett foglaltak állást, ez pedig a hivatalos retorika szerint legitimálja a segélyezés adminisztratív, politikai feltételekhez kötését, tehát a belügyekbe való beavatkozást. Ugyanakkor a DAC tagállamok 1996-os *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation* című nyilatkozatukban kihangsúlyozták, hogy a jövőben a nemzetközi fejlesztési együttműködésben partnerként kell kezelni a fejlődő államokat, és lehetőséget kell biztosítani számukra, hogy

⁴ Joel Barkan – Expedit Ddungu: *Five Monographs on Decentralization and Democratization in Sub-Saharan Africa*. University of Iowa, 1998. 5. o.

⁵ *Partner für ein Starkes Afrika: Zusammenarbeit im Bereich Good Governance*. BMZ, 2007. 3. o. <http://www.bmz.de/de/service/infothek/fach/materialien/Materialie161.pdf>, internetről letöltve: 2009. február 12.

⁶ John Degenbol-Martinussen – Poul Engberg-Pedersen: *AID Understanding International Development Cooperation*. Zed Books, 2003, 39-55. o.

vezető szerepet tölthessenek be saját fejlődésükben. A fenti két elv (tehát a segélyek feltételhez kötése, és a fejlődők vezető szerepének hangsúlyozása) közötti ellentmondást a mai napig nem sikerült teljesen feloldani.⁷

A decentralizáció elméletben lehetőséget teremt az iménti ellentmondás feloldására, ugyanis lehetővé teszi, hogy a helyi igények figyelembevételén és a lakosság részvételén keresztül növeljük a segélyben részesülők fejlődés iránti felelősségérzetét (ownership), és ezzel párhuzamosan csökkentjük a központi kormányzat fejlesztésben betöltött szerepét.

A decentralizáció a nemzetközi fejlesztési projektekben két formában jelenhet meg. Egyfelől, a recipiens államok decentralizációs programjainak támogatásán keresztül. Ez esetben a donorok segítséget nyújtanak a hatalom decentralizációjához vezető reformfolyamatban, például a helyi önkormányzatokat érintő törvények kidolgozásával, vagy a helyi önkormányzatok megfelelő kapacitásainak kiépítésével. A decentralizáció másik megjelenési formája a nemzetközi fejlesztési együttműködésben, amikor a központi kormány helyett a segélyeket közvetlenül a helyi szintekre juttatják. A decentralizáció ilyen formában tehát már nem célként, hanem eszközként jelenik meg az együttműködésben. Ennek egyik lehetséges formája a fejlett és fejlődő országok önkormányzatainak bilaterális együttműködése.⁸ Jelen tanulmányban, ahogyan korábban utaltam rá, a decentralizáció folyamatának támogatására koncentrálok.

Decentralizáció a donorközösség szemszögéből

A decentralizáció, mint fejlesztéspolitikai cél és eszköz, mind a bilaterális, mind pedig a multilaterális nemzetközi fejlesztési együttműködésben növekvő szerephez jut. A következőkben a donorközösség érveit gyűjtöm össze a decentralizáció mellett és ellen, példaként Franciaország és Németország (bilaterális segélyezés), illetve az Európai Unió (multilaterális donorok) segélyezési elveit bemutatva.

A francia fejlesztéspolitikában kiemelkedő szerepet játszik a helyi önkormányzatok támogatása. A francia külügyminisztérium egyik dokumentuma szerint a decentralizáció a demokratikus kormányzás integráns része, amelynek célja, hogy a helyi önkormányzatokat a

⁷ Dengbol-Martinussen – Engberg-Pedersen: i. m. 30-32. o.

⁸ Andrew Nickson: *The Role of International Cooperation in the Decentralisation Process in Low- and Middle-income Countries*. Real Instituto Elcano, 2004. <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/402/ARI-11-2004-I.pdf>, internetről letöltve: 2009. április 15.

központi szinttől független felelősségi körökkel és ezek gyakorlásához szükséges forrásokkal ruházza fel. A dokumentum a decentralizáció előnyének tekinti, hogy a döntéshozatali folyamatok közelebb kerülnek a lakossághoz, ösztönözve ezzel a helyi részvételi demokrácia fejlődését. Ezzel társadalmi-gazdasági fejlődés idézhető elő azokban a szektorokban, amelyek a gyakran esnek áldozatul a túlcentralizált döntéshozatali folyamatoknak. Ez a hatás, valamint a lakosság döntéshozatalba történő bevonása javíthatnak a lakosság életkörülményein, ami nagyobb társadalmi elégedettséghez, illetve alacsonyabb konfliktus potenciálhoz vezethet.⁹

A decentralizáció támogatásában a német bilaterális fejlesztéspolitika talán legerősebb érve, hogy periférikus, korábban elhanyagolt területeket jobban be lehet kapcsolni a szolgáltatások körébe, illetve, hogy a közszolgáltatásokat jobban hozzá lehet igazítani a lakosság igényeihez.¹⁰

A GTZ¹¹, a német állam fejlesztési tevékenységét támogató szervezet, a decentralizáció egy újabb dimenziójára hívja fel a figyelmet *Decentralization and Conflicts* című tanulmányában, nevezetesen annak konfliktus-megelőzésben játszott szerepére. A szerzők szerint a helyi önkormányzatok hatékonyabbak a központi kormányzatnál, mivel rugalmasan alkalmazkodnak a lakosság igényeihez, illetve költséghatékonyak. Itt is megjelenik a korábban felvázolt logika, miszerint a közszolgáltatásokkal való lakossági elégedettség az egész politikai rendszer legitimációját erősíti, ami hozzájárul az állam stabilitásához és a konfliktusok békés megoldásához. A helyi hatóságok emellett jobban tisztában vannak a konfliktusok okaival, ami megkönnyíti azok megoldását. Helyi szinten jobban biztosítható a kisebbségi érdekek érvényesülése is, mivel a demokratikus helyi önkormányzaton keresztül lehetőség nyílik a politikai részvételre és az etnikai identitás megőrzésére, így elkerülhető a szeparatizmus. Ezen felül a gyenge vagy bukott államok esetében lentről felfelé újraépíthető az állami legitimáció.

Az idézett szerzők ugyanakkor rávilágítanak a decentralizáció lehetséges negatív hatásaira is, melyek a konfliktusok megelőzése helyett növelik azok előfordulási valószínűségét. Ide tartozik a központi kormány visszaélése a decentralizáció eszközével. Ebben az esetben a központi kormány arra használja fel a helyi szinteket, hogy saját hatalmát növelje az „oszd meg és uralkodj” elvet követve. Így ahelyett, hogy részvételre ösztönözné a lakosságot, egymás ellen játssza ki a helyi szinteket, és megosztja az ellenzéki csoportokat. Egy

⁹ *French Development Policies on Local Governance*, Ministère des Affaires Étrangères, <http://www.diplomatie.gouv.fr/en/IMG/pdf/PlaqueAng.pdf>, internetről letöltve: 2009. április 12.

¹⁰ *Dezentralisierung und Stärkung lokaler Selbstverwaltung*, Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), 2002. Elérhető: <http://www.bmz.de/de/service/infothek/fach/spezial/spezial052pdf.pdf>, internetről letöltve: 2009. február 15.

¹¹ Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit.

másik veszélyforrás a hatalom újraelosztásából adódik. A decentralizációnak vannak nyertesei és vesztesei, így újabb törésvonalak keletkezhetnek a társadalmon belül, újabb konfliktusokat generálva. A következő lehetséges negatívum a helyi szintek eltérő mértékű fejlődése, amely az egyes régiók között vezethet konfliktushoz, különösen, ha a központi szint egyes régiókat előnyben részesít a többihez képest. A kisebbségek vonatkozásában ugyancsak kétségbe vonhatók a decentralizáció előnyei, mivel erősödhet a helyi despotizmus, kiszorítva a kisebbségben lévő etnikai csoportokat a döntéshozatalból.¹²

Az előzőekhez hasonló érveket találunk a multilaterális donorszervezetek fejlesztéspolitikájában is. A multilaterális donorok közül az EU különös hangsúlyt fektet a decentralizációra, az Európai Bizottság azon meggyőződésére alapozva, mely szerint a helyi önkormányzatoknak kiemelkedő szerep jut a demokratikus fejlődés elősegítésében.¹³ A decentralizációba vetett bizalom kitűnik mind a cotonoui megállapodásból, mind pedig a közös EU-Afrika stratégiából, melyekben kihangsúlyozzák, hogy a helyi önkormányzatok szakértelme a szolgáltatások területén, a változások ösztönzésében, a konfliktus prevencióban, a decentralizációban és a fejlesztés folyamatához kötődő bizalomépítésben nélkülözhetetlen a fejlődés szempontjából.¹⁴

Az Európai Bizottság azonban rávilágít a decentralizációval szemben megfogalmazott ellenérvekre is, melyek a következők: a decentralizáció által létrejöhet az állami szakszerűtlenség egy újabb szintje, ezen felül a hatáskör-átadás költségei önmagukban túl magasak ahhoz, hogy a legszegényebb államok megengedhessék maguknak. A decentralizáció magában hordozza a különböző szinteken lévő hatáskörök ütközésének lehetőségét, bizonytalan a szegénységcsökkentésre gyakorolt hatása, nincsen elég társadalmi tőke helyi szinteken, így nem garantálható a hatékony elkötelezettség a helyi ügyek mellett. Továbbá, a decentralizációra több szakértő szerint csak akkor lehet sort keríteni, amikor a központi szint

¹² *Decentralization and Conflicts: A Guideline*. GTZ, 2006. <http://www2.gtz.de/dokumente/bib/07-0148.pdf>, internetről letöltve: 2009. február 10.

¹³ *Development and Relations with African, Caribbean and Pacific States*, az Európai Bizottság weboldala, http://ec.europa.eu/development/policies/9interventionareas/governance/localgov_en.cfm, internetről letöltve: 2009. április 14.

¹⁴ *Local Authorities: Actors for Development*. Európai Bizottság, 2008. [http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COM%20\(2008\)%20626%20FINAL_EN.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COM%20(2008)%20626%20FINAL_EN.pdf), internetről letöltve: 2009. április 18. Az EU fejlesztéspolitikájának gazdasági, illetve kereskedelempolitikai vonatkozásairól részletesebben: Udvari Bea: „A Loméi Egyezmények gazdasági hatásai Fekete-Afrikában”. *Kül-Világ*, Vol. 5. No. 3-4. (2008).

már megfelelően működik.¹⁵ A felvetődő kétségek ellenére azonban az EU továbbra is nagy hangsúlyt fektet a decentralizáció támogatására.

Decentralizáció kritikai szemszögből

Az elméleti irodalom nézeteit összegezve, a decentralizációs programok a jó kormányzás elősegítését, és ez által a szegénység csökkentését hivatottak elérni. A nemzetközi donorközösség retorikája szerint a decentralizáció által növelhető a segélyek elszámoltathatósága, a helyi vezetők lakosság igényei iránti fogékonysága, illetve a legszegényebb rétegek döntéshozatalban való részvétele, és ezáltal növelhető annak az esélye, hogy a segélyek valóban a leginkább rászorultakhoz kerülnek. Emellett a decentralizáció elejét veheti a szeparatizmusnak és egyéb, etnikai és kulturális sokszínűségből adódó konfliktusoknak. Bár kétségek is felmerülnek az áttekintett dokumentumokban, a decentralizáció még mindig fontos fejlesztési célként jelentik meg a donorok programjaiban.

A gyakorlat azonban inkább a kétségeket erősíti meg, mintsem a decentralizáció pozitív hatásait. Az eddig megvalósított decentralizációs projektek értékeléséből számos esetben az derül ki, hogy a decentralizáció jó kormányzásra, konfliktus-megelőzésre és szegénységscsökkentésre gyakorolt hatása nem bizonyítható, sőt egyes esetekben éppen az ellenkezője mutatható ki: a decentralizáció a szegénységi mutatók romlásához vezet, és növekszik a konfliktusok valószínűsége. A következőkben a decentralizációval kapcsolatos, empirikus tapasztalatokon alapuló szakirodalom főbb következtetéseit, kutatási eredményeit foglaljuk össze.

William Easterly *The elusive quest for growth*¹⁶ című könyvében rámutat, hogy a decentralizáció elszámoltathatóságra gyakorolt pozitív hatásaival kapcsolatos vélekedésekkel ellentétben a korrupció egy decentralizált rendszerben sokkal nagyobb méreteket ölthet, mint egy centralizáltban. Kijelentését a posztkommunista országok példájával támasztja alá, ahol a rendszerváltást követően, a korábbihoz képest decentralizáltabb kormányzati rendszerben romlottak a korrupció mutatói. A fejlődő országok vonatkozásában Easterly azt állítja, hogy egy decentralizált, gyenge kormányzat esetén sokkal nagyobb a valószínűsége annak, hogy a

¹⁵ *Supporting Decentralisation and Local Governance in Third Countries*. Európai Bizottság, 2007. 8. o. http://ec.europa.eu/europeaid/what/governance-democracy/documents/decentralisation_local_governance_refdoc_final_en.pdf, internetről letöltve: 2009. április 15.

külföldi segélyeket nem rendeltetésszerűen használják fel, különösen az etnikailag megosztott államok esetében.

Joachim von Braun és Ulrike Grote *Does decentralisation serve the poor?*¹⁷ című tanulmányukban szintén kifejtik, hogy a decentralizáció növelheti a korrupciót, mivel helyi szinten általában korruptabb a hivatalnoki réteg, illetve fennáll a veszély, hogy a decentralizált pénzügyi források helyi elitek kezébe kerülnek. További veszélyforrás az adott államon belüli regionális különbségek növekedése, amely komoly társadalmi feszültséghez vezethet. A közszolgáltatások esetében szintén megkérdőjelezhető a decentralizáció hatékonysága, ugyanis a méretgazdaságosság előnyeit kihasználva egyes szolgáltatások olcsóbban biztosíthatók egy centralizált rendszerben.

A szerzők Kína, India, Egyiptom, Ghána decentralizációs tapasztalatait összevetve arra jutnak, hogy a decentralizáció valóban csökkentheti a szegénységet, de csak bizonyos feltételek teljesülése mellett. Nincsen általános szabály a decentralizáció és a szegénységcsökkentés kapcsolatára vonatkozóan, ugyanis differenciálnunk kell a decentralizáció típusai (politikai, adminisztratív, fiskális), ország specifikus tényezők, célcsoportok és a decentralizált közszolgáltatások típusai szerint. A politikai decentralizáció általában javít a szegények helyzetén, az adminisztratív decentralizáció azonban önmagában kevésnek bizonyul.

A fiskális decentralizáció szegénységcsökkentésre gyakorolt hatása még bizonytalanabb, ugyanis a szegényeket leginkább érintő alapellátások esetében (egészségügy, alapfokú oktatás) a decentralizáció a méretgazdaságosság előnyeinek elvesztéséből adódóan akár hátrányosan is érintheti a rászorulókat. A decentralizáció és a szegénységcsökkentés kapcsolatára vonatkozó kérdést tehát úgy kell feltennünk, hogy pontosan mely feltételek mellett előnyös és mely feltételek mellett hátrányos a decentralizáció a szegény rétegek számára? Ki lehet egyáltalán alakítani egy megfelelő tipológiát erre vonatkozóan?

Johannes Jütting és kutatótársai 19 ország¹⁸ példáján keresztül vizsgálják, hogy milyen összefüggés mutatható ki a decentralizációs programok és a szegénységcsökkentés között. A kutatások eredménye alapján a fenti országok mindössze egyharmadában járult hozzá a decentralizáció a szegénység visszaszorításához. A legtöbb országban azonban a

¹⁶ William Easterly: *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*. MIT Press, 2002.

¹⁷ Von Braun – Grote: i. m.

¹⁸ Bolívia, Kína, Paraguay, Guinea, Fülöp-szigetek, Dél-Afrika, Brazília, Mozambik, India, Mexikó, Nepál, Malawi, Ghána, Vietnam, Egyiptom, Sri Lanka, Etiópia, Burkina Faso, Uganda. Johannes Jütting – Céline Kauffmann – Ida McDonnell – Holger Osterrieder – Nicolas Pinaud – Lucia Wegner: „Decentralization and Poverty in Developing Countries: Exploring the Impact”, *OECD Working Paper*, No. 236. (2004).

decentralizáció semmilyen hatást nem gyakorolt a szegénységcsökkentésre, sőt a legszegényebb, gyenge intézményrendszerrel rendelkező, konfliktus utáni államokban kifejezetten rontotta a szegénységi mutatókat. A vizsgált esetekből arra következtetnek, hogy nagyobb a siker valószínűsége, ha a központi kormány elkötelezett a decentralizáció mellett, a decentralizációban érintett szereplők rendelkeznek a döntéshozatalban való részvételhez szükséges anyagi és humán kapacitással, helyi szinten biztosított a korrupció kiküszöböléséhez szükséges kontroll, illetve a külső és belső politikák koherensek a decentralizáció politikájával.

Pranab Bardhan és Dilip Mookherjee¹⁹ kifejtik, hogy a decentralizáció politikai és gazdasági dimenzióban is számos előnnyel járhat. Politikai dimenzióban autonómia érzetet adhat a lakosságnak, elősegítheti a társadalmi rend fenntartását az állami legitimitás növelésén keresztül, illetve csökkenheti a szeparatista nyomásgyakorlást. Gazdasági tekintetben pedig biztosíthatja a helyi közjavak lakossági igényekhez igazított kínálatát, tehát a *helyi igények iránti fogékonyságot* (responsiveness) a döntéshozók részéről, illetve *elszámoltathatóságot* (accountability), és ezen keresztül a korrupció minimalizálását, valamint az „elit csapda” elkerülését.

A szerzők szerint ahhoz, hogy a decentralizáció valóban a szegénység csökkenését eredményezze, több feltételnek is teljesülnie kell. Ezek közé sorolható a tanult és politikai értelemben tudatos lakosság, a radikális gazdasági és társadalmi státuszbeli különbségek hiánya az adott államon belül, érvényben lévő jogrend, szabad és tisztességes, alkotmányos előírások alapján lebonyolított választások, hosszú távú érdekeket képviselő pártok, megbízható információcsatornák a lakosság irányába, valamint megfelelő formális és informális értékelő mechanizmusok. Megjegyzendő, hogy a szerzők által felsorolt legtöbb előfeltétel irreleváns a legszegényebb országok vonatkozásában. Amennyiben ezek teljesülnek, valószínűleg eleve fejlettebb állammal találjuk szemben magunkat, ami megkérdőjelezi a decentralizáció, mint fejlesztési stratégia alkalmazhatóságát a leginkább rászoruló államok esetében.

A hatékonyság előzetes megbecsüléséhez a szerzők szerint ugyancsak elengedhetetlen a mögöttes motivációk feltérképezése. A decentralizáció ugyanis nem minden esetben a helyi demokrácia és a jó kormányzás irányába tett lépés. Példaként említik Ugandát, ahol a decentralizáció a hatalmon lévő katonai rezsim pozícióinak megerősítésére, és a helyi szinten

¹⁹ Pranab Bardhan – Dilip Mookherjee: *Decentralization and Local Governance in Developing Countries: A Comparative Perspective*. Massachusetts Institute of Technology, 2006.

jelentkező konkurencia ellehetetlenítésére szolgált a már korábban említésre került „Oszd meg és uralkodj” stratégiájára alapozva.

A decentralizációnak a konfliktus-megelőzésre gyakorolt pozitív hatását szintén többen megkérdőjelezték. A GTZ említett tanulmányából kiderül, hogy a decentralizált államokban eddig gyakrabban fordultak elő erőszakos szecessziós háborúk. Példaként említhető többek között Jugoszlávia, illetve Etiópia esete. Csehszlovákiát szintén nem sikerült a decentralizáció eszközével egyben tartani. Ezekben az államokban a decentralizáció tehát nem oldotta fel az etnikai, nyelvi sokszínűségből adódó feszültségeket, és nem vezetett az állami legitimáció erősödéséhez.²⁰

A decentralizációval kapcsolatos elméleti érveket és empirikus tapasztalatokat összegezve azt tapasztaljuk, hogy a decentralizáció hatásai a harmadik világ országainak fejlődésére korántsem egyértelműek. Véleményem szerint ennek legfőbb oka, hogy a fejlődés maga is egy összetett probléma, amelyre számos tényező, jelenség kihat. Ezért nem a fejlődést önmagában, hanem annak lényeges összetevőit, illetve azok decentralizációhoz való viszonyát kell megvizsgálnunk.

Az előzőekben a fejlődésnek több olyan dimenziója is említésre került, melyek – vitatott irányban ugyan – de összefüggésben állnak a decentralizációval. Ezek közé sorolható többek között a korrupció; a konfliktus-megelőzés, illetve a konfliktusok kiújulásának megelőzése; a politikai részvétel; illetve az állam legitimációja. A decentralizáció lehetséges hatásait tekintve az előző fejezetek alapján a korrupció tűnik a legellentmondásosabbnak. Mivel a területi korlátok nem adnak lehetőséget a fejlődés minden felsorolt dimenziójának vizsgálatára, a következő fejezetet a korrupció és a decentralizáció összefüggéseinek szentelem. Ez alapján ugyan nem vonhatunk le általános következtetéseket a decentralizáció szegénységcsökkentésre, illetve fejlődésre gyakorolt hatásairól, azonban nagyobb rálátást szerezhetünk a decentralizáció körüli ellentmondásokra, illetve a decentralizációs programok elindítása előtt mérlegelendő kérdésekre.

Korrupció a fejlesztési segélyezésben

Korrupció alatt az átruházott közhatalommal, privát nyereség szerzés céljából történő visszaélést értem.²¹ A korrupció különböző területeken és különböző formákban jelenhet meg. Megjelenhet a politikai rendszer felsőbb szféráiban, az államigazgatásban, illetve a választások terén. A lehetséges megjelenési formái között szerepel a megvesztegetés, csalás, hűtlen kezelés, hivatali zsarolás, részrehajlás, illetve a nepotizmus.²² A korrupció relevanciája a segélyezés szempontjából magától értetődő: a segélyekkel való visszaélés csökkenti a fejlesztési programok hatékonyságát, és akadályozza a segélyek célba érését. A decentralizáció révén elvben növelhető a vezető politikusok elszámoltathatósága, amely a korrupció csökkenéséhez vezet.

A korrupció szegénységre gyakorolt hatása magától értetődő. Amellett, hogy közvetlenül csökkenti a társadalom legszegényebb rétegeibe tartozók bevételeit, például korrump hivatalnoknak fizetendő kenőpénzeken keresztül, vagy elnyomó, diktatórikus rezsimek hatalmon tartásával, a szegények alapvető szükségleteit érintő segélyprogramokat is megghiúsíthatja. Különösen nagy a korrupció veszélye a konfliktus vagy katasztrófa utáni államokban, ahol eleve nehezebb ellenőrizni a segélyek útját. A probléma súlyát mutatja, hogy a Transparency International szerint a Millenniumi Fejlesztési Célok kudarcra vannak ítélve, amennyiben a korrupció-ellenes küzdelem nem képezi a szegénységcsökkentő stratégiák integráns részét. A szervezet szerint a korrupció elleni küzdelemben a legnagyobb siker a fogadó államok lakosságának bevonásával érhető el, ugyanis ők a fejlesztési segélyek kedvezményezettjeiként közvetlenül érdekeltek abban, hogy a segélyek célba érjenek, és ne vesszenek el a korrupció útvesztőiben. Ezért arra kell helyezni a hangsúlyt, hogy a recipiens államok elszámoltathatóak legyenek saját lakosságukkal szemben.

Az elszámoltathatóság mindig is fontos követelmény volt a nemzetközi fejlesztési együttműködésben, bár eleinte főként a recipiens államok részéről a donor államok, illetve segélyszervezetek felé. A 2005-ös párizsi nyilatkozat a segélyezés hatékonyságáról fordulópontot jelentett e tekintetben, mivel először hangsúlyozta ki a donorok felelősségét a korrupció kiküszöbölésében, bevezetve a kölcsönös elszámoltathatóság követelményét. A

²⁰ GTZ: i. m. 7. o.

²¹ Transparency International honlapja, Frequently asked questions about corruption, elérhető a http://www.transparency.org/news_room/faq/corruption_faq#faqcorr1 címen, Internetről letöltve: 2009. április 25.

szemléletváltás háttérében az a felismerés áll, hogy korrupció nem csak a fogadó, hanem a segélyező államok, szervezetek oldalán is felmerülhet.²³

Afrikában a korrupciónak három formája ismert: a *haszonleső* (venal) korrupció, amely szolgáltatásokért vagy szerződésekért követelt kenőpénzt jelent, *patronázs* korrupció, amely családtagok vagy politikai támogatók kulcspozíciókba juttatását jelenti, illetve a *politikai* korrupció, amely egyenlő a választások és az alkotmányban lefektetett jogrend manipulációjával egy adott párt vagy személy hatalmának megtartása érdekében.

A haszonleső korrupció szorosan kötődik a nyugati befektetőkhez, akik egy-egy üzlet megkötése érdekében hajlandók kenőpénzt fizetni a fogadó államoknak, arra hivatkozva, hogy ellenkező esetben lehetetlen az üzlet létrejötte.²⁴

A korrupció első, donor oldalhoz kapcsolódó megjelenési formája tehát a megvesztegetés útján nyert közbeszerzési pályázat. Ilyenkor a fejlesztésben részt vevő magáncégek megvesztegetéssel jutnak állami megbízásokhoz. De ugyanez közvetett módon is megnyilvánulhat, amennyiben a segélyezők nem a recipiens államok hosszú távú fejlődését, illetve a szegények tényleges igényeit tartják szem előtt, hanem saját gazdasági-kereskedelmi érdekeiket. A korrupció egy újabb forrását jelenthetik a donorközösség oldalán a multilaterális donorszervezetek. Ha ugyanis a segélyezés multilaterális keretek között történik, a segélyek adófizetőktől kedvezményezettekig bejárt útja nehezebben ellenőrizhető, mivel több szint keletkezik, ahol a segélyek célt téveszthetnek.²⁵

A donorok oldalán jelentkező korrupció hosszú múltra tekint vissza. A hidegháború idején az Egyesült Államok és szövetségesei gyakran folyamodtak korrump eszközökhöz befolyásuk növelése céljából. A probléma azonban a poszt-bipoláris világrendben sem szűnt meg. Hiába jelenik meg a jó kormányzás egyre hangsúlyosabban a segélyezés feltételeként, nem egyértelműen bizonyítható, hogy a „rossz” kormányzatú államok kevesebb segélyhez jutnának. Sőt, a donoroknak a mai napig érdekükben áll valamilyen szinten fenntartani a korrupciót, annak érdekében, hogy megőrizték befolyásukat a fogadó országokban. Már nem a hidegháborús szembenállás miatt, hanem elsősorban gazdasági érdekek következtében.

Ugyanezen okból kifolyólag a donor szervezetek valamilyen szinten érdekeltek a segélyfüggőség kialakulásában, illetve fenntartásában is. Sok esetben kimutathatóan

²² Victor E. Dike: *Corruption in Nigeria: A New Paradigm for Effective Control*, *Africa Economic Analysis*, 2008. <http://www.africaeconomicanalysis.org/articles/gen/corruptiondikehtm.html>, Internetről letöltve: 2009. április 21.

²³ *Poverty, Aid and Corruption*. Transparency International Policy Paper, 2007, 12-13. o. http://www.transparency.org/publications/publications/aid_corruption, Internetről letöltve: 2009. április 11.

²⁴ Guy Arnold: *Africa: A Modern History*, Atlantic Books, 2005. 921. o.

²⁵ *Poverty, Aid and Corruption*: 11-12. o.

tartózkodnak attól, hogy a segélyezettek anyagilag függetlenné váljanak. A tanulmány szerzői Ruanda példáját említik, ahol a helyi piacra történő ipari és mezőgazdasági termelés ösztönzése helyett kizárólag az exportpiacon történő értékesítés támogatását engedélyezik.²⁶

Mozambik egy újabb tipikus példája annak, hogy egyes nyugati befektetők, a korrupció-ellenes intézkedések támogatása helyett rontanak a korábbi korrupciós helyzeten. A 2002-es Renton botrány során fény derült rá ugyanis, hogy az USA a segélyek felfüggesztését helyezte kilátásba, amennyiben nem fogadják el az amerikai cég ajánlatát a mozambiki partmenti gázmezők modernizálására. Később kiderült, hogy az ügyről német, kanadai és brit bankoknak is tudomása volt.

A fenti, és ezekhez hasonló, donor oldalon megjelenő korrupciós botrányok pedig nem csak azzal a következménnyel járnak, hogy a segélyek kisebb hányada jut el a rászorulókhhoz, hanem azzal is, hogy a segélyszervezetek elvesztik szavahihetőségüket a recipiens államokban, és hivatkozási alapul szolgálnak azok segélyekkel való visszaéléseire.²⁷

A decentralizáció lehetőségei és gyengeségei a korrupció visszaszorításában

Az előző részből kiderült, hogy a korrupció visszaszorítása nem kizárólag a segélyezetteken múlik, hiszen találkozunk a korrupció olyan formáival, amelyben nagy szerepet játszanak a donor államok vagy szervezetek is. A következőkben eltekintünk ettől az exogén faktortól, és megvizsgáljuk, hogy miként járulhat hozzá a decentralizáció a korrupció visszaszorításához.

A decentralizáció mellett az egyik leggyakrabban hangoztatott érv, hogy hozzájárul a demokrácia lentről felfelé történő felépítéséhez. A korrupció legjobb ellenszerének pedig sokan a demokráciát tartják. Ha azonban közelebbről szemügyre vesszük a nyugati demokráciákat, azt tapasztaljuk, hogy ez a feltételezés korántsem megcáfolhatatlan. Guy Arnold szerint valójában nem magasabb a korrupció Afrikában, mint a világ más tájain, csak szembetűnőbb, és kevésbé jól álcázott.²⁸ Ennek egyik oka, hogy a korrupció Afrikában a gazdasági-politikai élet természetes velejárója, és nem minden esetben tartják negatív, a fejlődést visszavetítő jelenségnek. Jó példa erre a patronázs korrupció, vagyis a vezető elit családtagjainak vagy politikai támogatóinak kulcspozíciókba juttatása. A jelenség nyugati normák szerint elítélendő,

²⁶ Arnold: i. m.

²⁷ Uo.

ugyanakkor sok esetben ez az egyetlen mód a közrend fenntartására, például ha nem áll rendelkezésre elegendő forrás hivatalos állami adminisztráció finanszírozására.

A fejlesztési stratégiák egyik legnagyobb gyengesége tehát, hogy sok esetben hazai, nyugati kultúrkörben kialakult kategóriákból indulnak ki, és nem veszik figyelembe az ettől eltérő, afrikai sajátosságokat. Guy Arnold ilyen sajátosságnak tekinti, hogy több afrikai államban a korrupciónak „hagyománya” van, amelynek megőrzéséhez pedig néhány esetben az egykori gyarmati hatalmak is hozzájárultak.²⁹

A korrupció különböző szinteken jelenhet meg a segélyezett államban, mind az állami, mind a privát szférában. A következőkben az állami szférára helyezük a hangsúlyt, mivel a decentralizáció elsősorban ezen a területen kínál megoldásokat a korrupcióval szemben. Emellett, az államigazgatásban megjelenő korrupció különösen negatívan hat a szegénységcsökkentésre, ezért kiemelt figyelmet érdemel.

A Transparency International tanulmánya szerint empirikus tapasztalatokkal alátámasztható, hogy erős kapcsolat van a recipiens kormányzatok minősége és a fejlesztési segélyezés hatékonysága között.³⁰ Itt tehát ismét megjelenik az az elméleti érvelés, mely szerint a jó kormányzás követelményének előírása a belügyekben történő beavatkozás egy legitim formáját jelenti, ugyanis a lakosságot megkárosító korrupciót hivatott csökkenteni. A donoroknak fontos szerep jut a korrupció-ellenes küzdelemben, többek között abban az esetben, ha belpolitikai folyamatokat, mint például az elszámoltathatóság nemzeti vagy nemzeti szint alatti erősítését támogatják. Az elszámoltathatósági lánc középpontjában a Transparency International tanulmánya szerint a központi és helyi hatóságok választott képviselőinek, és az őket ellenőrző lakosságnak, illetve civil szervezeteknek kell állnia.

Az elszámoltathatóság azonban önmagában is egy komplex kérdés, amelyhez több feltétel teljesülése szükséges. Ezek közül az egyik legfontosabb az átláthatóság. Egy átláthatatlan struktúrát sokkal nehezebb ellenőrizni, mint egy átláthatót, különösen, ha a lakossággal szembeni elszámoltathatóságot tűzzük ki célul.

A decentralizáció egyik előnyének azt tartják, hogy könnyebben biztosítható az átláthatóság és ezáltal a lakosság irányába történő elszámoltathatóság, mivel a döntési folyamatok, köztük a költségvetési források felhasználásával kapcsolatos döntések, közelebb kerülnek a lakossághoz. Ez az érvelés a Transparency International tanulmányában is

²⁸ Arnold: i. m. 922. o.

²⁹ Ez történt például Franciaország és Algéria esetében is: Franciaország számára presztízs kérdés volt, hogy jó viszonyt tartson fenn Algériával. Ezt azonban főként a patronázs és a korrupció egyéb eszközeinek segítségével sikerült elérnie, ami csökkentette a politikusok helyi legitimációját, és ezáltal tartósította a politikai krízist.

megjelenik. A szervezet a választott képviselőknek, közülük a helyi önkormányzatok választott képviselőinek, kiemelt szerepet szán a korrupció elleni küzdelemben, különösen a költségvetés-támogatás formájában megvalósuló programok esetén, ahol a hatékonyság jelentős mértékben függ a belpolitikai folyamatok átláthatóságától.

A következő feltétel az elszámoltathatóság teljesüléséhez, hogy a lakosság megfelelő információs csatornákkal rendelkezzen a közpénzek felhasználásával kapcsolatban. A decentralizáció hatása az információforrásokra azonban meglehetősen ellentmondásos. Elméletben minél közelebb vannak az információforrások a lakossághoz, annál könnyebb azok elérése. Ugyanakkor nem biztos, hogy a rendelkezésre álló információforrások hitelesek is egyben.³¹

Bardhan és Mookherjee egy Ugandában végzett kutatás eredményeit szemlélítve világít rá erre a problémára. A kutatást 2000-ben végezték annak felderítése céljából, hogy mennyire hatékony a választott önkormányzati képviselők és a lakosság közötti információáramlás. Az eredmények azt mutatták, hogy a képviselőknek egyrészt nincsenek megfelelő információik a lakosság igényeiről, másrészt a lakosság a független média helyett az információk nagy részét a közösségi vezetőktől szerzi, így alacsonyabb a valószínűsége annak, hogy ezek az információk valósak, illetve, hogy fény derülhet korrupciós botrányokra.³² A siker előfeltétele tehát nem pusztán az információs csatornák megléte, hanem azok hitelessége.³³

A lakosságot azonban nem csak a költségvetéssel kapcsolatos döntések ellenőrzésébe, hanem magába a döntéshozatali folyamatba is célszerű bevonni a korrupció elkerülése érdekében, tehát részvételre kell őket ösztönözni. A részvétel biztosításának szintén több feltétele van, köztük a döntésekben való *érdekeltség* (ownership), a lehetséges alternatívák pontos ismerete, illetve tényleges befolyás a döntéshozatali folyamatokra.³⁴ A részvétel kérdésének vizsgálatakor tehát ismét egy komplex problémába ütközünk.

A fenti megállapításokat összegezve, a decentralizáció ideális körülmények között az elszámoltathatóság növekedéséhez és a korrupció csökkenéséhez vezethet. Azonban nem szabad elfelejtenünk, hogy a helyi önkormányzatoknál ugyanazokkal a veszélyforrásokkal találkozunk, mint a központi kormánynál: ha nincs meg a korrupció elleni elkötelezettség, kapacitás és megfelelő erőforrások, akkor a legjobb kezdeményezések is kudarcra vannak ítélve. A decentralizáció során szembe kell nézni egyrészt a központi kormány ellenállásával,

³⁰ *Poverty, Aid and Corruption.*

³¹ Barkan – Ddungu: i. m.

³² Bardhan – Mookherjee: i. m. 24-25. o.

³³ Uo.

másrészt a helyi lakossággal, akiket érzékenyen érinthet, hogy hivatalos intézmények veszik át a korábbi informális patrónus-kliens kapcsolati háló szerepét. A Transparency International szerint a helyi patrónus-kliens viszonyok jelentik a legnagyobb kihívást a korrupciótól mentes decentralizáció szempontjából.³⁵ Ezen a ponton tehát megkérdőjelezhető az elszámoltathatóság lakosság-központú megközelítése is, hiszen egyáltalán nem biztos, hogy a lakosság érdekelt a korrupció felszámolásában.

Konklúzió

A tanulmány célja az 1990-es évek óta uralkodó fejlesztési paradigma, nevezetesen a decentralizáció lehetőségeinek és gyengeségeinek feltárása volt.

Áttekintettem a donorpolitikában megjelenő decentralizáció melletti érveket, majd ezeket összevetettem a témában született kritikai irodalommal, illetve az eddig végrehajtott decentralizációs programokból leszűrhető empirikus tapasztalatokkal. Az összehasonlítás alapján arra a következtetésre jutottam, hogy a decentralizáció elméleti és gyakorlati hatásai rendkívül ellentmondásosak. Míg a donorközösség érvelése szerint a decentralizáció elősegíti a jó kormányzás követelményeinek teljesülését, és ezáltal a segélyezettek fejlődését, addig az empirikus tapasztalatok ezt nem látszanak igazolni, sőt, azt mutatják, hogy egyes esetekben a decentralizáció kifejezetten hátráltatja a fejlődést.

A kutatási probléma alapját ez az ellentmondás képezte. Ugyanakkor megállapítottam, hogy a fejlődés egy komplex fogalom, melynek számos dimenziója van, és a decentralizáció hatásai dimenzióként eltérőek lehetnek. Ezért a kutatási kérdést nem úgy kell megfogalmaznom, hogy a decentralizáció milyen hatással van a fejlődésre, hanem el kell különítenem a fejlődésen belüli jelenségeket/dimenziókat. A tanulmány a decentralizáció és a korrupció közötti viszonyt vizsgálta részletesebben, mivel véleményem szerint ezen a területen mutatkoznak a legnagyobb ellentmondások a decentralizáció elméleti hatásai és a megvalósult programokból leszűrhető empirikus tapasztalatok között.

A korrupció és a decentralizáció összefüggéseit kutatva, az elméleti irodalmat és az eddig végrehajtott decentralizációs programok értékelését áttekintve azt tapasztaltam, hogy a decentralizáció ugyan elméletben növeli a vezetők lakosság irányába történő

³⁴ *Poverty, Aid and Corruption* 9. o.

³⁵ *Poverty, Aid and Corruption*. 10. o.

elszámoltathatóságát, és ez által csökkenti a korrupciót, a gyakorlatban nem feltétlenül kimutatható ez az összefüggés. Ennek egyik oka, hogy a korrupció elleni harcban a politikai élet vezetői nem érdekeltek, illetve sok esetben maga a lakosság sem törekszik a korrupció csökkentésére, ugyanis azt a gazdasági-politikai élet természetes velejárójának tekintik. Ebből adódóan az intézményi-jogi megoldásokat kínáló decentralizáció hatástalan az alapvetően kulturális-történeti okokra visszavezethető korrupcióval szemben. Ez pedig arra enged következtetni, hogy az afrikai realitás nem minden esetben felel meg a decentralizáció sikerét igazoló elméleti modelleknek.

Következésképp, a korrupció dimenziójának elemzése alapján a decentralizáció, mint fejlesztési stratégia sikere nem bizonyított. Ennek véleményem szerint az az egyik oka, hogy a fejlesztési stratégiák kidolgozásakor nem vesznek figyelembe olyan helyi társadalmi-politikai sajátosságokat, mint például a neopatrimonializmus vagy a személyi uralom hagyományai.

Azt sem jelenthetem ki azonban, hogy a decentralizáció, mint fejlesztési stratégia kudarcra van ítélve.

Számos decentralizációval foglalkozó szakértő felhívja rá a figyelmünket, hogy még nem telt el elég idő ahhoz, hogy végleges ítéletet mondhassunk az új fejlesztési paradigma alkalmazhatóságáról. A végrehajtott programok hosszú távú hatásai ugyanis eltérhetnek az eddig észlelt rövid távú hatásoktól. Bardhan és Mookherjee szerint a legtöbb decentralizációval foglalkozó kutató optimistább a reformokban rejlő lehetőségekkel, tehát a jó kormányzásra, a korrupció visszaszorítására és a szegénységcsökkentésre gyakorolt potenciális hosszú távú hatásokkal, mint az eddig elért eredményekkel kapcsolatban. A decentralizáció, ha nem is biztosít azonnal olyan széles körű társadalmi részvételt és demokráciát, illetve olyan alacsony korrupciós mutatókat, mint ahogyan azt tőle elvárják, utat nyithat olyan politikai erők előtt, amelyek később változásokat idézhetnek elő a politikai kultúra egészében.³⁶

³⁶ Bardhan – Mookherjee: i. m. 49. o.

Molnár András:

**A Német Szövetségi Köztársaság Afrika politikája
a Hallstein-doktrínától az újraegyesítésig**

Az Afrika országaiban mind jobban terjedő kommunista gazdasági és politikai befolyástól való félelem az 1950-es évek közepétől kezdett mind nagyobb hatást gyakorolni az Német Szövetségi Köztársaság Afrika-politikájára. A kontinensen 1960-as évek elejétől fokozatos eltolódás ment végbe a centralizált egypártrendszer irányába. Az „afrikai szocializmus” jelszavának mind gyakoribb emlegetése a gyarmati felszabadítási mozgalmak körében csak tovább fokozta az NSZK „kommunista veszélytől” való félelmét. Bonn mind nagyobb aggodalommal figyelte, hogy az NDK a Szovjetunió hathatós támogatásával mind jobban kiterjeszti befolyási övezetét a kontinensen. Ezt megakadályozandó, az NSZK az 1950-es évek közepétől külpolitikájában mind inkább alkalmazta az utókorban csak Hallstein-doktrína néven híressé vált koncepciót, melynek legfőbb célja Kelet-Berlin minél nagyobb mértékű nemzetközi elszigetelése volt. Nem meglepő tehát, hogy az NSZK Afrika-politikáját az 1950-es évek közepétől egészen a rendszerváltásig markáns anti-kommunista politikai irányvonal jellemezte.

Bonn Afrika-politikájára a kezdetektől fogva rányomta bélyegét a „barát-ellenség” felfogás. Csak azok az országok élvezhették Bonn nagyvonalú kereskedelmi és segélyezési politikájának előnyeit, amelyek elfogadták az 1955-ben deklarált Hallstein-doktrínát. Az NSZK és Afrika közti kapcsolatokban az értékek és normák inkább alárendelt szerepet játszottak. A két hatalmi tömb között az 1970-es évek végétől bekövetkező lassú enyhülés következtében azonban Afrika fokozatosan veszített stratégiai jelentőségéből. Csak a 21. század elején végbemenő bízató változások javítottak ezen. Napjainkban Németország igyekszik mind nemzeti, mind pedig multilaterális szinten (EU/G8) ismét partneri kapcsolatokat építeni Afrika országaival.

Bevezetés

„Afrika vörösre vált?” - tette fel a kérdést a tekintélyes Der Spiegel c. magazin 1976-ban az angolai polgárháborúba történő sikeres szovjet-kubai beavatkozást követően.¹ Az Afrika

országokban mind jobban terjedő kommunista gazdasági és politikai befolyástól való félelem az 1950-es évek közepétől kezdett mind nagyobb hatást gyakorolt az NSZK Afrika-politikájára, olyannyira, hogy az évtized végére már annak feltartóztatása vált Bonn legfőbb prioritásává.

Nem voltak alaptalan kommunista expanziótól való félelmek. A Szovjetunió, a Kínai Népköztársaság és nem utolsósorban a Német Demokratikus Köztársaság gazdasági befolyásának erősödése Afrikában jelentős politikai változásokhoz vezetett a fekete kontinens instabil államainak körében. Az 1960-as évek elejétől fokozatos eltolódás ment végbe a centralizált egypártrendszer irányába. Az „afrikai szocializmus” jelszavának mind gyakoribb emlegetése a gyarmati felszabadítási mozgalmak körében csak tovább fokozta az NSZK „kommunista veszélytől” való félelmét.²

Míg az 1950-es és 1960-as években az ilyen jellegű félelmeket elsősorban az NDK Afrikán belüli befolyása megerősödésének lehetősége váltotta ki, addig az 1970-es évek elejétől kezdve a Szovjetunió egyre aktívabb katonai jelenléte Afrika déli (Angola) és keleti (Szomália és Etiópia) részén. A nyugat, és azon belül is az NSZK mind nagyobb aggodalommal figyelte, hogy az NDK a Szovjetunió hathatós támogatásával mind jobban kiterjeszti befolyási övezetét a kontinensen. Ezt megakadályozandó, az NSZK az 1950-es évek közepétől külpolitikájában mind inkább alkalmazta az utókorban csak Hallstein-doktrína néven híressé vált koncepciót, mi szerint Bonn minden olyan országgal megszakított mindennemű politikai, diplomáciai és gazdasági kapcsolatot, amely elismerte az NDK-t. Ennek legfőbb célja a Kelet-Berlin minél nagyobb mértékű nemzetközi izolálása volt.

Nem meglepő tehát, hogy az NSZK Afrika-politikáját az 1950-es évek közepétől egészen a rendszerváltásig markáns anti-kommunista politikai irányvonal jellemezte. Bonn Afrika-politikájára a tárgyalt időszakban mindvégig erősen rányomta a bélyegét, hogy sokkal inkább tisztában volt a hidegháború és a kelet-nyugati szembenállás jellegével az európai kontinensen, mint Afrikában, ahol etnikai és szociális konfliktusok is nehezítették az amúgy is instabil politikai viszonyokat.³

E tanulmány bepillantást kíván adni egy olyan, a hazai szakirodalom által meglehetősen elhanyagolt kontinens történetének abba a szegmensébe, amely a hidegháború évtizedeiben a nagyhatalmak helyettesítő háborúinak egyik, mára már szinte elfeledett színtere

* Molnár András a Budapesti Corvinus Egyetem negyedéves nemzetközi tanulmányok szakos hallgatója. Érdeklődési köre elsősorban az Európai Unió energia és biztonságpolitikájára terjed ki, azon belül is az EU-Oroszország kapcsolatokra.

¹ „Wird Afrika Rot? - Afrika 1976: Menetekel für die Weltpolitik?” *Der Spiegel*, 1976. március 15. <http://wissen.spiegel.de/wissen/archiv/inhalt/inhalt.html?q=SP&j=1976&a=12> (Letöltve: 2010-04-10).

² M. Rüdiger Booz: Hallsteinzeit. Deutsche Außenpolitik 1955 – 1972. Bouvier, 1995, 138-142. o.

³ Ulf Engel: Die Afrikapolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949-1999: Rollen und Identitäten, Münster, 2000.

volt. Az NSZK és az NDK versengésének bemutatása Afrikában a politikai elismerésért és a gazdasági előnyökért hozzá kíván járulni a téma hazai szakirodalmi feldolgozásához.

Út a Hallstein-doktrínához

Miután a Szövetséges Ellenőrző Bizottság (SZEB)⁴ átvette az irányítást Németország megszállt nyugati övezete felett (1949. szeptember 21.), lehetővé tette az 1949 májusában megalakult Német Szövetségi Köztársaságnak (NSZK), hogy fokozatosan reintegrálódjon a nemzetközi életbe. Ennek első jeleként 1951 decemberében a német parlament költségvetési bizottsága zöld utat adott 107 külképviselet megnyitásához, amelyek közül 32 azonnal meg is kezdte működését.⁵ Az afrikai kontinensen elsőként 1951 februárjában Dél-Afrika közigazgatási központjában, Pretóriában⁶ kezdte meg működését az NSZK külképviselete, amelyet a következő évben a kairói és a fokvárosi konzulátus megnyitása, majd azok nagykövetségi szintre való emelése követett. Az NSZK nemzetközi mozgásterének további növelése érdekében 1955. május 5-én egyoldalúan proklamálta politikai függetlenségét és szuverenitását, ami később a külpolitikai mozgástér további jelentős mértékű növekedését eredményezte.⁷ Az ezt követő gyors ütemű külképviselet-nyitást⁸ elsősorban a nemzetközi gazdasági érdekek felismerése motiválta. Különösen érvényes volt ez Afrika olyan országaira, amelyek nem álltak európai gyarmati uralom alatt, mint Etiópia és Libéria, vagy jelentős természeti erőforrásokkal rendelkeztek, mint Nigéria.

Afrika nagy részének belátható időn belüli dekolonizációja, valamint a Római Szerződés megkötése (1957) és az Európai Gazdasági Közösség létrehozása következtében –

⁴ A második világháborút követően a győztes hatalmak által a fegyverszünet betartására és a legyőzött országokban a kormányok működésének ellenőrzésére megalakított testület.

⁵ Viszonyításképpen érdemes megemlíteni, hogy a Német Birodalom 1932-ben 163 külképviselettel rendelkezett. Az NSZK által tervezett 107 képviselet közül 21 nagykövetség, 19 követség, 34 konzulátus, 33 pedig érdekképviselet volt.

⁶ Az NSZK gazdasági okok mellett elsősorban etnikai tényezők miatt tulajdonított különös jelentőséget a Dél-afrikai Unióval fenntartott kapcsolatoknak. Ennek oka, hogy 1652 és 1810 között jelentős részben német nyelvterületről vándoroltak ki telepesek az országba, akik leszármazottai még mindig szoros kötődtek a német nemzethez és kultúrához és igényelték az anyaországgal fenntartott szoros kapcsolatot.

⁷ Ennek előzménye, hogy az 1954. október 19-23. között Párizsban tartott háromhatalmi külügyminiszteri konferencia elfogadta a „Protocol on the Termination of the Occupation Regime in the FRG” c. dokumentumot, mely lehetővé tette azt a lépést. Az okmány szövegét lásd:

http://www.ena.lu/protokoll_beendigung_besatzungsregimes_brd_paris_23_oktober_1954-030302300.htm (Letöltve: 2010-04-10).

⁸ Az 1950-es években a következő országokban nyílt meg NSZK konzulátus: 1953: Namíbia/ Windhoek, Libéria/Monrovia, Dél-afrikai Unió/Johannesburg, 1954: Nigéria/Lagos, Kongó/Leopoldville, Angola/Luanda, Etiópia/Addisz-Abeba, 1955: Szudán/Kartúm, Szenegál/Dakar.

amelynek az NSZK alapító tagja volt – a kontinens francia és belga gyarmatait mind szorosabb gazdasági szálak kezdték fűzni a Német Szövetségi Köztársasághoz is.⁹

Mindez arra ösztönözte Bonnt, hogy ártértékelje az Afrika államaival fenntartott kapcsolatainak jelenét és jövőbeli perspektíváit. Ekképpen Hilger von Scherpenberg külügyi államtitkár vezetésével 1959. október 12-19. között az etiópiai Addisz Abebában került sor az Afrikába akkreditált nyugat-német diplomáciai képviselővezetők első tanácskozására. Ennek középpontjában nem Afrika egyre égetőbb problémái álltak – az egyre súlyosbodó dél-afrikai faji kérdés, a kontinens-szerte éledező nacionalizmus vagy a humanitárius válsághelyzetek –, hanem sokkal inkább az NSZK lehetséges politikai szerepvállalása a kontinensen. A konferencián résztvevő diplomaták egybehangzó véleménye szerint a Német Szövetségi Köztársaság a kontinens független államaival minden megkötés nélkül alakíthatja kapcsolatait, a gyarmati országok esetében azonban óvatosan és megfontoltan kell eljárnia, hogy elkerülje a konfliktusok kialakulását az olyan, nagy gyarmattartó országokkal, mint Franciaország vagy Nagy-Britannia.¹⁰ A külpolitikai mozgástér ilyen okból történő önkéntes korlátozása felettébb nagy kihívást volt az NSZK számára. Ezekben az években zajlott ugyanis az algériai függetlenségi háború¹¹ a francia gyarmati utalom ellen, s az NSZK kénytelen volt „semleges” álláspontra helyezkedni, mivel a szabadságharcosok támogatása Párizs rosszállását, míg a francia gyarmati fennhatóság támogatása Afrika többi országának bizalomvesztését eredményezte volna.

Eközben azonban egy másik, az NSZK számára jelentős folyamat is megindult Afrikában: a kontinensen kezdetét vette a kommunista expanzió, ami azonban kevésbé a kommunista eszme terjesztésére, mind inkább a kontinensnek a keleti bloktól való gazdasági-politikai függő helyzetének növelésére irányult.¹² A Szovjetunió elsősorban Csehszlovákia és a Német Demokratikus Köztársaság Afrika-politikai lépéseit a háttérből irányítva igyekezett növelni befolyását, hogy ez által is elkerülje a kontinens belső konfliktusaiba való közvetlen beavatkozást és szerepvállalást.¹³

Eközben az NDK is saját pozícióinak megerősítésére törekedett, kihasználva az afrikai országok gazdasági kapcsolatfejlesztés iránti igényét. Kelet-Berlin jelenlétének megszilárdítása

⁹ 1957-ben az alábbi országok voltak francia, illetve belga gyarmatok: Marokkó, Algéria, Tunézia, Mauritánia, Niger, Mali, Csád, Szenegál, Burkina Faso, Guinea, Elefántcsontpart, Benin, Közép-afrikai Köztársaság, Gabon, Kongó, Madagaszkár.

¹⁰ Hilger von Scherpenbergnek a tanácskozásról készült összefoglalója alapján: PA/AA, BSts, Bd. 96: 424-438, 1959. október 18.

¹¹ Az 1954. november 10-én a francia gyarmati utalom ellen kirobbant felkelés 1962. március 18-án az eviani szerződéssel ért véget.

¹² Helmut Bley: *Afrika und Bonn- Versäumnisse und Zwänge deutscher Afrika-Politik*. Rowohlt, 1978.

¹³ Bettina Hausemann - Anette Neumann: *Die Afrikapolitik der DDR 1949-1989*. Hamburg, 1994.

érdekében számos kereskedelmi képviselőt létesített a kontinensen, amelyek segítségével fokozatosan hozzájárult politikai befolyásának kiépítéséhez is. Ekképpen Bonn lépéskényszerbe került, amely meggondolatlanságba csapott át. Az NSZK azon célja ugyanis, hogy a lehető leghamarabb az egész kontinenst behálózó diplomáciai jelenlétet építsen ki – meggátolva ezáltal az NDK további térnyerését –, végül több, politikailag erősen kifogásolható nézeteket valló országgal való kapcsolatfelvételhez vezetett.

Ezzel párhuzamosan Bonn világossá tette minden afrikai állam számára, hogy azzal az országgal, amely elismeri az NDK-t, azonnal megszakít mindennemű kapcsolatot. Ez a gyakorlatban a nyugat-német kereskedelmi kapcsolatok és fejlesztéspolitikai támogatások azonnali befagyasztását jelentette volna, ami súlyos gazdasági nehézségekhez vezetett volna Afrika számos országában. Ez volt az NSZK Afrika-politikájának irányvonalát több mint húsz évig meghatározó Hallstein-doktrína, amelynek legfőbb célja az NDK nemzetközi és Afrikán belüli politikai és gazdasági elszigetelése volt.

Afrika a nyugat-német külgazdasági- és fejlesztéspolitikában

Az NSZK az afrikai országokkal fenntartott bilaterális kapcsolatainak alakítása során a lehető legnagyobb mértékben el kívánta kerülni az európai gyarmattartó országokkal való konfrontációt. Éppen ezért Bonn az aktív politikai szerepvállalás helyett inkább a kereskedelmi kapcsolatok elmélyítésére és a kontinens országainak nyújtott fejlesztési támogatásokra igyekezett Afrika politikájának hangsúlyát helyezni. Kezdetben úgy tűnt, hogy Afrika nem csak nyersanyag szállítóként lesz jelentős partner, hanem egyúttal a feltörekvő nyugatnémet ipar termékeinek fontos felvevőpiacává is válik.

Az Afrikába irányuló ipari export 1,33 milliárd márkás, a teljes nyugat-német kivitel közel 6%-át kitevő volumen mellett 1954-ben érte el maximumát. Az import esetében a csúcspontot már 1950-ben elérték 1,03 milliárd márkás, azaz az összes behozatal 9,1%-át kitevő volumen mellett.¹⁴ Ezután Afrika relatív jelentősége mint árufelvevő piac és nyersanyagforrás fokozatosan csökkent: az 1960-as évek második felében a nyugat-német exportnak már csupán 4%-a irányult a kontinensre. A behozatal – bár lassabb ütemben – de szintén csökkent, ami elsősorban az Algériából, Líbiából és Nigériából származó kőolaj import enyhe növekedésének volt betudható. Az 1960-as években a kőolajszállító országok mellett a nyers kakaó, a fa és a

¹⁴ Engel: *i. m.* 76. o.

gyapot iránti kereslet növekedése miatt Dél-Afrika, Zambia, Libéria és Elefántcsontpart tett szert nagyobb jelentőségre az NSZK külkereskedelmében.¹⁵ A gazdasági kapcsolatok elmélyítése érdekében Bonn számos bilaterális kereskedelmi egyezményt kötött Afrika államaival, amelyeknek legfőbb célja a befektetési tevékenység kölcsönös támogatása és védelme, valamint az NSZK számára fontos nyersanyagpiacok biztosítása volt.¹⁶ Emellett az 1960-as évek elejétől megfigyelhető, hogy Német Szövetségi Köztársaság számára fokozatosan mind fontosabbá kezdett válni a fejlesztéspolitikai támogatások rendszere is.¹⁷ Ennek legfőbb oka, hogy Bonn ennek segítségével kívánta – a Hallstein-doktrína mellett – meggátolni a kommunista ideológia további terjedését a kontinensen, s egyúttal biztosítani, hogy Afrika államai az NSZK-t ismerjék el, mint a német nép szuverén képviselőjét Kelet-Berlinnel szemben.

Az Afrikával fenntartott fejlesztéspolitikai együttműködés az Erhard Eppler (SPD) által irányított Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Minisztérium (BMZ) irányítása alatt vette kezdetét az 1960-as évek közepétől.¹⁸ Javarészt az ő közreműködésének köszönhetően vállalta a Német Szövetségi Köztársaság kormánya, hogy az ország GDP-jének 0,7%-át fejlesztési programok finanszírozására fordítja, amelyekben az afrikai kontinens kiemelt helyen szerepel. Szintén az ő érdeme, hogy az NSZK fokozatosan felhagyott azon gyakorlatával, hogy azok az országok részesülnek nagyobb fejlesztési támogatásban, amelyek vállalták, hogy a kapott támogatás bizonyos hányadából nyugat-német ipari termékeket vásárolnak.¹⁹ A mind több területre kiterjedő afrikai szerepvállalás idővel túlnőtt a BMZ keretein, s elengedhetetlenné tette az együttműködés további intézményeinek kiépítését. Ennek eredményeként felállításra került a *Bundesstelle für Entwicklungshilfe* (BfE) majd annak utódszervezete a *Deutsche Förderungsgesellschaft für Entwicklungsländer*. E két szervezet fokozatosan átvette az NSZK Afrikával kapcsolatos kereskedelmi és segélyezési programjának koordinálását, míg a politikai kapcsolatok tervezése és koordinálása továbbra is megmaradt a Külügyminisztérium

¹⁵ Paul Gach – Robert Mercier: *L'Allemagne et l'Afrique; analyse d'une penetration economique contemporaine*, Párizs, 1960.

¹⁶ A Bonn által 1991-ig megkötött 60 bilaterális kereskedelmi szerződésből 29 afrikai országgal történt. Az Afrikába irányuló befektetések koordinálása, valamint egyes vállalatok létrehozásának ösztönzése érdekében 1962-ben megalapították a kölni székhelyű „Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft GmbH-t”. Engel: i.m. 104. o.

¹⁷ Az NSZK Külügyminisztériuma számára e politika fenntartása az 1960-es évek kezdetétől min nagyobb kihívást jelentett. Ennek oka, hogy a Szövetségi Pénzügyminisztérium mindinkább a fejlesztéspolitikai kiadások lefaragását szorgalmazta. A csökkenő pénzeszközök az évtized közepére szinte ellehetetlenítették a program további fenntartását. *Verhältnis von Außen- und Entwicklungspolitik*, PA/AA, 1964. december 16.

¹⁸ Eppler 1968 és 1974-között állta a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Minisztérium élén. <http://www.erhard-eppler.de>

¹⁹ *Entwicklungspolitische Konzeption der Bundesrepublik Deutschland, und die internationale Strategie für die zweite Entwicklungsdekade*. Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit, Bonn, 971

hatáskörében.²⁰ A fejlesztési szerepvállalásnak és a gazdasági segítségnyújtásnak köszönhetően az NSZK-nak az 1970-es évek közepére sikerült stabil partneri kapcsolatokat kialakítani Afrika számos országával, és lépésről-lépésre tágítani külpolitikai mozgásterét a kontinensen.

A Hallstein-doktrína határai

Az NSZK Afrika-politikájában az 1960-as évek közepétől kezdve lassú paradigmaváltás vette kezdetét, ami elsősorban a Hallstein-doktrína mind bel- mind pedig külpolitikai fenntarthatóságának nehézségeire vezethető vissza. Jóllehet, segítségével hosszú időn át meg lehetett akadályozni az NDK széles körű nemzetközi elismerését – Afrikában kivételt képez Zanzibár, amely 1964-ben kapcsolatot létesített vele –, azonban a Közel-Kelet országaival fenntartott kapcsolatok egyre feszültebbé válása rávilágított ennek, az alapján reaktív politikai irányvonalnak a további tarthatatlanságára. Az NSZK 1965. május 12-én elismerte Izrael államot, aminek következtében másnap hat afrikai arab állam szakította meg diplomáciai kapcsolatait Bonnal.²¹ Ez óriási lehetőség volt az NDK számára, hiszen megnyílt előtte az út saját befolyásának növelésére Afrikában.

További bonyodalmakat okozott, hogy még ugyanebben az évben az NDK államtanácsának elnöke, Walter Ulbricht hivatalos látogatást tett az Egyesült Arab Köztársaságban (EAK)²², ahol a gazdasági és politikai kapcsolatok élénkítésének lehetőségeiről folytatott tárgyalásokat. Ez a Hallstein-doktrína értelmében Bonn számára elég ok lett volna arra, hogy megszakítsa kapcsolatait az EAK-val. Erre a lépésre azonban mégsem került sor, mivel az csupán az NDK további térnyerését eredményezte volna. Ez volt az első jele annak, hogy megingott a Hallstein-doktrína mindaddig szilárdnak hitt koncepciója.

Négy évvel később a Kurt-Georg Kiesinger által vezetett nagykoalíció (CDU/CSU és SPD) mandátumának vége felé gyorsult fel a Hallstein-doktrínával való végleges szakítás folyamata, amelynek hátterében a doktrína további tarthatatlanságának felismerése állt: Kambodzsa és Irán után ugyanis 1969. május 27-én a szub-szaharai afrikai államok közül elsőként Szudán is diplomáciai kapcsolatot létesített az NDK-val. Az NSZK vezetése

²⁰ Engel: i.m. 113. o.

²¹ Azon országok közül, amelyekkel az NSZK diplomáciai kapcsolatban állt az arab világban egyedül Líbia, Marokkó és Tunézia nem szakította meg vele a kapcsolatokat.

²² 1958 és 1961 között Egyiptom és Szíria uniót alkotott, Egyesült Arab Köztársaság néven.

„barátságtalan lépésként” értékelte ezt a döntést, amely azonban semmiféle gazdasági vagy politikai következménnyel nem járt a kartúmi vezetés számára.²³

Ezek után Bonn fokozatosan felhagyott a Hallstein-doktrína gazdasági szankcióinak alkalmazásával anélkül azonban, hogy feladta volna az NDK széleskörű nemzetközi elismerésének megakadályozására irányuló törekvéseit. Szudán esetében Kelet-Berlin elismerése jelentősen megterhelte a bilaterális kapcsolatokat, Bonn azonban nem akarta a még megmaradt befolyását is elveszíteni, s ezért nem vezetett be büntető szankciókat. Bonn egyetlen, a szudáni kormány számára valódi következményekkel nem járó reakciója abban állt, hogy visszahívta nagykövetét, és halogatta utódjának kinevezését.

Az NSZK Afrika-politikája véglegesen új irányt vett, az 1969. októberi választások eredményeként, amikor az SPD-FPD koalíció élén álló Willy Brandtot választották kancellárrá. Brandt 1970 januárjában az NDK államelnökének Willi Stophnak küldött levelében a két ország közti párbeszéd felvételét kezdeményezte. A hosszas és gyakran kiélezett hangnemű tárgyalások eredményeként végül mindkét állam elismerte az Orera-Neisse vonalat, mint Lengyelország nyugati határát, ám ami még ennél is fontosabb, kölcsönösen elismerték egymást, mint szuverén entitást, és a nemzetközi kapcsolatok terén egyenlő jogokat biztosítottak egymásnak. Ekképpen gyengült Afrikában a két német állam politikai és gazdasági rivalizálása, sőt, kezdetét vette egyfajta alacsony szintű együttműködés is, elsősorban a fejlesztéspolitika terén.

A dél-afrikai békepolitika és a fejlesztéspolitika mindennapjai

Bonn Afrika-politikai koncepciójának újraértékelése az 1970-es évek közepén a belpolitikai fordulaton kívül elsősorban három külső tényezőnek volt köszönhető:

- A Német Szövetségi Köztársaság felvételének az ENSZ-be 1972 szeptemberén;²⁴
- A portugál gyarmati uralom összeomlásának a szegfűs forradalom következtében 1974-ben;
- A nyugat-keleti blokk közti konfliktus kiéleződésének az angolai függetlenségi háború kapcsán.²⁵

²³ Két nappal az NDK elismerését megelőzően az Ismail al-Azhari által vezetett nyugatbarát kormányt puccsal megdöntötték, s egy Moszkva barát kormány került hatalomra. Ez, valamint az Izrael elismerését követő heves szudáni tiltakozások miatt Bonn 1965. május 16-án bezárta, és csak 1971. december 23-án nyitotta meg újra a nagykövetséget.

²⁴ A parlament bár nem egységesen, de mégis többséggel támogatta a csatlakozási kérelem benyújtását, amelyre 1973. június 15-én került sor.

²⁵ Limgruber Valter: *Kalter Krieg um Afrika*. Franz Steiner Verlag, Wiesbaden, 1990.

Az ENSZ-be való felvétele után az NSZK sokkal összetettebb transznacionális struktúra részesévé vált, mint ahogy azt addig az EK-ban vagy a NATO-ban megtapasztalta. Mindeközben az 1970-es évek elején különösen Afrika déli részének geostratégiai jelentősége rövid időn belül átalakult: a portugál gyarmati uralom összeomlása Angolában az egymással rivalizáló felszabadító mozgalmak közti heves hatalmi harcokhoz vezetett, amelyekből végül a Szovjetunió és Kuba által támogatott Angolai Népi Felszabadítási Mozgalom (MPLA) került ki győztesen. Ezután elkerülhetetlenné vált további felkelések kirobbanása. Afrika déli részének politikai stabilitása 1975-ben végül teljesen összeomlott, miután Mozambik szintén kikiáltotta függetlenségét, (1975.június.25-én) s Namíbiában is felkelés tört ki a dél-afrikai gyarmati uralom ellen. Közben jelentősen éleződött a dél-afrikai apartheid rezsimmel szembeni nemzetközi politikai retorika is, aminek következtében egyre több kritika érte Bonnt Pretoriával fenntartott szoros kapcsolatai miatt. A nemzetközi nyomás ellenére az NSZK-n belül hallgatólagos pártközi konszenzus alakult ki Dél-Afrika kapcsán. A politikusok döntő többsége Dél-Afrikát nyugati orientációjú, iparosodó országnak tekintette, amely egyben jelentős nyersanyagszállítója is az NSZK-nak.²⁶ Még ennél többet nyomott azonban a latban, hogy az országban jelentős német gyökerekkel és identitástudattal rendelkező kisebbség élt, amely miatt Bonn igyekezett fenntartani jó kapcsolatait Pretoriával, s emiatt egyszerűen nem vett tudomást az országban uralkodó faji megkülönböztetésről.

Az 1970-es évek közepétől a nemzetközi politika figyelme mind inkább az afrikai kontinens felé fordult, s nem csupán a dél-afrikai faji kérdés miatt. A Szovjetunió ugyan aláírta a Helsinki záróokmányt²⁷ (1975.augusztus 1-én), amelyben garantálta az európai status quo fenntartását, ezzel egy időben azonban a nyugat rovására erőszakos expanzióba kezdett Afrikában. Moszkva és a keleti blokk országai jelentős – elsősorban politikai és hadianyag – támogatást biztosítottak a kontinens legnagyobb felszabadítási mozgalmainak, mint az African National Congress (ANC) Dél-Afrikában, a South West Africa People's Organisation (SWAPO) Namíbiában, vagy a zimbabwei Zimbabwe African National Union (ZANU), amelyek ennek hatására mind inkább Moszkva barát politikát kezdtek folytatni.²⁸

²⁶ Neville Alexander: *Wahrheitspolitik in Deutschland und Südafrika. Drei Pfade zur Aufarbeitung der Vergangenheit*. Offizin, 2001.

²⁷ Az EBEÉ (Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlete) első, Helsinkiben megtartott konferenciáján 35 ország által aláírt okmány nem szerződés, hanem politikai kötelezettségvállalásokat tartalmazó egyezmény. A dokumentum három fő kérdéskörre (kosárra) oszlik: Az európai biztonsággal kapcsolatos kérdések együttműködés a gazdaság, a tudomány, a technika és a környezetvédelem területén és együttműködés humanitárius és egyéb területeken (emberi jogok néven vált ismertté ez a kosár).

²⁸ Rainer Tetzlaff: *Das nachkoloniale Afrika: Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*. Vs Verlag, 2005.

Válságok és átalakulás Bonn Afrika-politikájában

Bonn számára az Afrika déli részén dúló konfliktusokban való szerepvállalás és a dél-afrikai apartheid rezsimmel szembeni magatartás idővel a kontinens országaival fenntartott kapcsolatok szakítópróbájává vált. Az NSZK afrikai szerepvállalása fokozatosan a nemzetközi politika kereszttüzebe került. A szövetségi kormányzatot mind gyakrabban vádolták meg azzal, hogy kollaborál a dél-afrikai apartheid rezsimmel és titokban fegyverszállítmányokkal támogatja Portugáliát gyarmati uralmának fenntartásában. 1975 szeptemberében az African National Congress nyilvánosságra hozott egy dokumentumot az NSZK és Dél-Afrika közti állítólagos nukleáris együttműködésről,²⁹ ami – figyelembe véve a Pretoriával szembeni nemzetközi fegyverembargót – heves nemzetközi bírálatokhoz vezetett Bonn Afrika-politikájával kapcsolatban. Eközben a Német Szövetségi Köztársaságnak szembe kellett néznie az NDK propagandatevékenysége által feltüzelt afrikai nacionalizmus megerősödésével is.

Bonn Afrikával kapcsolatos külpolitikai paradigmaváltása elkerülhetetlenné vált, s fokozatosan asszociatív irányába fordult. Legfőbb prioritásává az egész kontinensre kiterjedő „békepolitika” folytatása, valamint a kialakult konfliktusokban a közvetítő szerep vállalása vált, hogy ezáltal is gyengítse az NDK politikai befolyását. Bonn saját Afrika-politikáját kezdte mind inkább a nemzetközi irányvonalakhoz igazítani. Ennek megfelelően támogatta az EK külügyminiszterek 1976. február 23-án kiadott nyilatkozatának elveit, amelyek szerint:

- Minden afrikai államnak joga van a függetlenséghez és állami szuverenitáshoz,
- Ösztönözni és támogatni kell a kontinens országainak az Afrikai Unió keretében történő együttműködést,
- Elítélték a dél-afrikai apartheid rezsim politikáját.³⁰

Az NSZK, hogy bizonyítsa jóindulatát a kontinens irányába, illetve képes legyen megfelelni a „békepolitika” elvárásainak, majdnem minden afrikai országgal diplomáciai kapcsolatot létesített.³¹

²⁹ A dokumentum szerint az essen STEAG vállalat titokban uránium dúsításához szükséges technológiai ismereteket adott át Dél-Afrikának megszegve ezzel a vele szemben érvényben lévő ENSZ fegyverzet embargót.

³⁰ Tetzlaff: i.m. 48. o.

³¹ Botswana/1975. szeptember 24., Mozambik/1976.július 13., Lesotho/1977. október. 10. (a már 1969 februárjában megnyitott követséget anyagi okokból 1971 júniusában ideiglenesen bezárták), Angola/1979. december. 6., Zimbabwe/1980. április 18.

A politikai fordulat Bonnban

Az afrikai kontinens gazdasági jelentőségének csökkenése, valamint a fejlesztéspolitikai szerepvállalás növekedése az 1980-as évek elejétől ismételten súlyponteltolódást eredményezett az NSZK Afrika-politikájában.

Jóllehet, továbbra is a Külügyminisztérium töltötte be a legfőbb politikai tervező testület szerepét, azonban a mind nagyobb nemzetközi – elsősorban Afrikába irányuló – humanitárius és gazdasági segélyprogramoknak köszönhetően a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Minisztérium (BMZ) is mind fontosabb (kül)politikaformáló tényezővé vált. Nem csupán az afrikai szerepvállalás megváltozott jellege, hanem pártpolitikai csatározások is közrejátszottak ebben az eltolódásban. A Hans-Dietrich Genscher külügyminiszter (FDP) és Franz-Josef Strauß bajor miniszterelnök és CSU elnök közti, politikai nézeteltérés miatt kialakult viták során Genscher keményen bírálta Straußt annak a dél-afrikai és a togói autokrata rezsimek vezetőivel fenntartott személyes kapcsolatai miatt. E viták nem egyszer túlléptek a két politikus személyes nézeteltérésén, s jelentős pártközi konfliktusokká nőttek ki magukat. Miután az 1982 októberében megtartott parlamenti választásokat követő koalíciós tárgyalások eredményeként a CSU a hön áhított külügyi tárca helyett csupán a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Minisztériumot kapta, hozzákezdett saját „árnyék külpolitikájának” kialakításához. Ez a minisztérium külkapcsolatainak jellegéből adódóan elsősorban Afrikára koncentrált, ahol mind nagyobb szerepet kezdett vállalni a kontinens országainak gazdasági és humanitárius segélyezésében.

Ezen belpolitikai csatározások egyetlen pozitív hozadékanak az tekinthető, hogy a kialakult viták felkeltették a médiumok érdeklődését is, aminek következtében a közvélemény szintén nagyobb figyelmet kezdett szentelni az addig szinte elfeledett kontinens nehéz sorsának.

Bonn ambivalens Dél-Afrika-politikája

A 1980-as évek elejétől mind a nemzetközi, mind pedig a nyugat-német Afrika-politika figyelme a kontinens déli része, azon belül is elsősorban Dél-Afrika felé fordult. A bonni kormányzat számára egyre nagyobb nehézségeket okozott eddigi, az apartheid rezsimmel szembeni „jóindulatúan semleges” politikai irányvonalának fenntartása. Nemzetközi szinten

egyre inkább a dél-afrikai apartheid rezsimhez való viszonyulása alapján kezdték megítélni egész Afrika-politikáját. Tovább rontotta Bonn nemzetközi renoméját az is, hogy igyekezett az ENSZ Közgyűlés többségének akarata ellenére megakadályozni a Pretoriával szembeni, a faji megkülönböztetés miatti büntető intézkedések bevezetését. Eközben a Kohl-kormánynak odahaza szintén nagyobb belpolitikai hullámokkal kellett szembenéznie. Kezdetben csupán az SPD és a Zöldek által képviselt ellenzék, később azonban már a nyilvánosság is mind hangosabban követelt keményebb, gazdasági szankciókat sem nélkülöző apartheid-ellenes politika folytatását. A kormányzat azonban mereven elzárkózott a Pretoriával szembeni kényszerintézkedések bevezetésétől. A bonni vezetés határozottan kitartott azon nézete mellett, hogy a Dél-Afrikában végbemenő változásoknak a fokozatosság és a tárgyalásos megoldás alapjain kell nyugodniuk, s nem szabad azokat gazdasági szankciókkal siettetni vagy kikényszeríteni.³²

Szintén nagy vihart kavart a „kieli tengeralattjáró ügy” néven ismerté vált eset:³³ médiaértesülések szerint 1986 novemberében a Kieler Howaldtswerke-Deutsche Werft AG (HDW) megszegve az ENSZ Dél-Afrika elleni fegyverembargóját, tengeralattjárók gyártásához szükséges tervrajzokat és technológiai leírásokat adott át Pretoriának. Sok jel utalt arra, hogy többek között Genscher külügyminiszter és más, magas rangú kormányzati tisztségviselők is tudtak az ügyletről. Az ellenzék nyomására parlamenti vizsgálóbizottság került felállításra az ügy kivizsgálás érdekében. A később napvilágra kerülő, a szövetségi kormány érintettségét bizonyító dokumentumok, majd az azt követő heves parlamenti viták ellenére a vizsgálóbizottság mindennemű eredmény nélkül fejezte be munkáját.³⁴ Az NDK propagandagépezete természetesen igyekezett a lehető legjobban kihasználni a kínálkozó alkalmat, s azzal vádolta meg az NSZK-t, hogy az ENSZ határozatát semmibe véve egy olyan rezsimet támogat, amely nyíltan faji diszkriminációt alkalmaz.

Utazó diplomácia koncepció nélkül

Enyhítendő a hazai ellenzék és az afrikai országok ellenérzéseit valamint az NDK nemzetközi „lejárato” hadjáratát a Pretoriával fenntartott szoros kapcsolatok miatt, a bonni kormányzat erőteljes diplomáciai offenzívába kezdett, amelynek során Genscher külügyminiszter mellett Kohl kancellár és Strauß bajor miniszterelnök is ellátogatott Afrikába.

³² Andreas Jungbauer: Deutsche Afrika-Politik in den 90er Jahren. LIT Verlag, 1998.

³³ Engel: i. m. 133. o.

E látogatások elsődleges célja az volt, hogy tisztázzák az NSZK-t a Pretoriával való kollaboráció vádjá alól, és a nemzetközi figyelmet inkább a fejlesztéspolitikai szerepvállalása irányába tereljék. Genscher külügyminiszter miután részt vett az Afrikába akkreditált NSZK diplomaták ötödik szenegáli konferencián (1987. október 28. – november 1.), ellátogatott Angolába is, s ezt még ugyanebben az évben Kohl kancellár kameruni, kenyai, és mozambiki körútja követte. Különösen az utóbbi bírt kiemelt jelentőséggel, mivel Bonn ezzel kívánta honorálni Joaquim Chissanos mozambiki elnöknek a kommunista bloktól való fokozatos távolodását és egyben nyugat felé orientálódását.³⁵ Kohl kancellár látogatása során ugyan méltatta Chissanos eddigi eredményeit, egyúttal hangot adott abbéli aggodalmának is, hogy addig nem alakulhat ki stabil partneri kapcsolat a nyugat és Mozambik között, amíg a Resistencia Nacional Mocambicana (RENAMO) által folytatott kormányellenes harcnak véget nem vet a központi hatalom.³⁶ A két fél közti megbékélést előmozdítandó Strauß szintén ellátogatott Mozambikba. Bár útjának hivatalos célja az volt, hogy ellenőrizze, Maputó hogyan használja fel az NSZK által nyújtott 70 millió márka értékű fejlesztési támogatást, a valóságban közvetíteni kívánt a kormányzat és a RENAMO között a békekötés érdekében.

Strauß körútjának következő állomása Dél-Afrika volt, ahol számos, az apartheid rezsimet támogató kijelentést tett, s ezzel ismét rossz színben tüntette fel az NSZK Afrika-politikáját. Bonn renoméjának helyreállítása érdekében röviddel ez után Richard von Weizsäcker államfő is Afrikába utazott. Weizsäcker ellátogatott Maliba, Nigériába, Zimbabwebe, és Szomáliába, ahol nem egyszer hangoztatta: az NSZK tudatában van annak, hogy Afrika déli államainak stabilitását a gazdasági nehézségek mellett katonai puccsok is veszélyeztetik, s hogy az NSZK hajlandó vállalni a közvetítő szerepet a fegyveres csoportok és a központi kormányzatok között a megbékélés érdekében.³⁷

Az újraegyesült Németország Afrika politikája

A kelet-nyugati szembenállás, azaz a hidegháború lezárása és a német újraegyesítés után gyökeresen megváltozott a német külpolitika, ami nagymértékben kihatott az Afrika-politikára is. Az 1990-es évek elején úgy tűnt, hogy az út nyitva áll egy „globális struktúrapolitika előtt, amelynek keretében a gazdag észak felelősséget vállal a szegény dél

³⁴ Az Szociáldemokrata Párt (SPD) 1989. július 4-én fellebbezést nyújtott be a Legfelsőbb Bírósághoz, amelyben a vizsgálat folytatásának elrendelését kérte, a bíróság azonban elutasította a kérelmet.

³⁵ A látogatás alatt megkötött kereskedelmi egyezmények segítségével kívánta Bonn biztosítani, hogy Mozambik politikai és gazdasági ellenálló képessége növekedjen a dél-afrikai destabilizációs törekvésekkel szemben.

³⁶ Bley: i.m. 87. o.

íránt, kész felszámolni a világgazdaság visszasságait és határozottabban segíteni az elmaradott afrikai országokat.”³⁸ Új perspektívák nyíltak meg az egyesített Németország előtt különösen az afrikai kontinens tekintetében: Afrika, amelyet az USA és a Szovjetunió évtizedekig helyettesítő háborúik megvívásának helyszínéül használt új lehetőséget nyújtott a német kül- és fejlesztéspolitika számára. Lehetőséget adott az újraegyesített országnak, hogy elfeledtesse és begyógyítsa a két Németország vetélkedése által a múltban okozott sebeket a kontinensen.

Ennek keretében 1991 őszén az akkori fejlesztéspolitikáért felelős miniszter, Carl Dieter Spranger nyilvánosságra hozott egy öt politikai kritériumból álló csomagot, amely az Afrikába irányuló segélyezés és fejlesztés alapjait képezte a jövőben. Ezek a következők voltak:

- Az emberi jogok tisztelete;
- A lakosság minél nagyobb mértékű bevonása a politikai folyamatokba;
- A jogbiztonság garantálása;
- A piacgazdasági berendezkedés megszilárdulásának elősegítése;
- A kormányzat demokratikus jellege és partnersége a fejlesztések kivitelezése terén.³⁹

A cél Afrika azon országainak pénzügyi támogatása volt, amelyek készek voltak a demokratizálódás érdekében mélyre ható politikai és gazdasági változtatásokat végrehajtani, és tiszteletben tartják az emberi jogokat. Azon államokkal pedig, amelyek kormányzatai nem fogadták el a fenti irányelveket, Németország elkezdte fokozatosan lazítani a kapcsolatait. A támogatások folyósítása az 1990-es években erősen szelektív és rendszertelen volt, s a kontrollintézmények szintén hiányoztak a pénzek elosztása során. Olyan országok, amelyekben konfliktusok, krízisek vagy polgárháborúk dúltak, mint például Libéria, Sierra Leone, Szomália, Szudán, vagy Zaire, továbbra sem számíthattak Németország segítségére gazdasági problémáik megoldásában.

Az újraegyesített Németország is igyekezett Afrika politikájában kerülni a konfliktusokat európai partnereivel, különös tekintettel Franciaországra. Ez alól kivételt csak Németország Togóval és Ruandával szembeni politikája képezett.

1991 decemberében, miután a demokratikus átalakulást félbeszakította a togói hadsereg beavatkozása, Németország befagyasztotta a fejlesztéspolitikai együttműködést az

³⁷ Jungbauer: i. m. 54. o.

³⁸ Stefan Mair: *Afrikas Entwicklungshemmnisse und die Rolle deutscher Afrikapolitik*, előadásvázlat a Society for International Development (SID) berlini konferenciájához, 2002. október 31.

³⁹ Tetzlaff: i. m. 65. o.

országgal, amelyet csak a francia kormány kifejezett kérése miatt indított újra. Egy évvel később, miután a togói biztonsági erők békés tüntetők ellen számos halálos áldozattal járó akció keretében léptek fel, a német kormány végérvényesen beszüntette a bilaterális együttműködést az országgal. Franciaország azonban az egyre nagyobb számú, az emberi jogok ellen elkövetett atrocitások hatására sem határolódott el az Eyadéma rezsimtől, és 1994-ben újult erővel folytatta mind gazdasági, mind pedig katonai segítségnyújtási programját.

A két ország eltérő irányelveket követett Ruanda kapcsán is. Amíg Párizs mérsékelten támogatta a tuszi többség által dominált kigalii kormányt, addig Németország az ellenzéki Faustin Twagiramungu tábora mellett állt morális és kompenzációs okokból. Ennek oka, hogy Bonn az előző évtizedekben pénzügyileg támogatta a Juvénal Habyarimana által vezetett és a későbbi népirtásért felelőssé tett rezsimet.

Ettől a két esettől eltekintve azonban a német kormány igyekezett konfrontációktól mentes politikai irányvonalat követni Afrika-politikájában legnagyobb európai szövetségesével és szomszédjával. Németország inkább arra koncentrált, hogy minél jobb kapcsolatokat építsen ki a Dél-afrikai Köztársasággal, a kontinens egyetlen országával, amellyel az apartheid ideje alatt is szoros gazdasági kapcsolatokat tartott fent. Az 1994 évi demokratikus átalakulás után élénk diplomáciai párbeszéd kezdődött meg a két ország között. 1994 májusában Klaus Kinkel külügyminiszter részt vett Nelson Mandela elnöki beiktatásán, és 1995-ben Kohl kancellár is ellátogatott az országba. Viszonzásképpen Mandela 1996-ban Németországba utazott. Az 1990-es évek közepén Berlin abban reménykedett, hogy a Dél-afrikai Köztársaság vállalni fogja a vezető szerepet a Southern African Development Community-ben (SADC). Ez a szub-szaharai integrációs szervezet tűnt ugyanis akkoriban az egyetlen reménysugárnak mindazok számára, akik bíztak abban, hogy keretei között lehetségessé válik az afrikai kontinens déli részében a békés politikai párbeszéd.

A német Afrika-politika másik hivatalos súlypontja az 1990-es években a nagy tavak vidéke volt. A burundi, valamint ruandai konfliktusok – mindét ország német gyarmat volt 1918-ig – arra ösztönözték a német kormányt, hogy nagyobb szerepet vállaljon az afrikai kontinensen történő konfliktus megelőzés és -kezelés terén.

A német parlamentben hosszú idő után 1997 januárjában ismét az ország Afrika-politikája vált az ellenzéki és a kormánypártok közti összecsapás színterévé. Az ellenzék legfőbb követelése az volt, hogy a kormány folytasson mind bilaterális mind pedig multilaterális szinten koherensebb Afrika-politikát és civil konfliktuskezelést. Az ellenzék javasolta, hogy Ázsiához és Latin-Amerikához hasonlóan a szövetségi kormány Afrika kapcsán

is dolgozza ki és alkalmazza a regionális együttműködés koncepcióját. A kormány azonban elvetette a javaslatot, amit azzal indokolt, hogy Afrika túlságosan heterogén térség ahhoz, hogy itt is hatékonyan lehessen alkalmazni ezt az elvet.

Összességében elmondható, hogy a német-afrikai kapcsolatok 1990-es években minden jóakarató törekvés és igyekezet ellenére – eltekintve a Dél-afrikai Köztársaságtól – marginális szerepet játszottak Németország külpolitikájában és gazdasági kapcsolataiban. A német Afrika-politika az újraegyesítés után is fragmentált maradt. Hiányzott egy koherens Afrika-politikai koncepció a kormány, a külügyminisztérium és a gazdaság szereplőinek részéről.

Összefoglalás

Franciaországhoz és Nagy-Britanniához képest az afrikai kontinens Németország számára a hidegháború időszakában nem bírt kiemelt jelentőséggel. Az ország nem rendelkezett sem „*pré carré*-val” sem pedig *Commonwelth*-tel, ami kiemelt helyet biztosított volna Afrika számára a nyugatnémet külpolitikában. Bonn Afrika-politikájára a kezdetektől fogva rányomta bélyegét a „barát-ellenség” felfogás. Csak azok az országok élvezhették a nagyvonalú kereskedelmi és segélyezési politika előnyeit, amelyek elfogadták az 1955-ben deklarált Hallstein-doktrínát. Mindez érvényes volt az 1950-es és a 1960-as évekre, és tompított formában bár, de az utána következő évtizedekre is. Az NSZK és Afrika közti kapcsolatokban az értékek és normák inkább alárendelt szerepet játszottak. Így a bonni kormány az ENSZ heves kritikája ellenére támogatta a dél-afrikai apartheid rezsimet, valamint Portugália gyarmati uralmának fenntartását Mozambikban és Angolában. Afrikában az 1980-as években végbement társadalmi és gazdasági változásokra az NSZK is az érdektelenség és a segíteni, beavatkozni nem tudás, nem akarás kettősségével „reagált”. Egyfelől ugyanis a két hatalmi tömb közötti enyhülés miatt Afrika veszített stratégiai jelentőségéből, másfelől pedig akkoriban még nem voltak tisztában azzal, hogy milyen hatással van a demokrácia deficitje az államiság belső struktúrájára Afrika országaiban.

A kelet-nyugati konfliktus végeztével megváltozott Németország Afrika politikája is. A Spranger kritériumok meghirdetésével (1991) az egyesült Németország csatlakozott ahhoz a nemzetközi trendhez, amely szerint a fejlesztési segélyek folyósítását politikai kritériumokhoz kell kötni. Ezzel egy időben fokozatosan csökkent az ország diplomáciai jelenléte a

kontinensen, mégpedig olyan mértékben, hogy az 1990-es évek Afrika politikája inkább nevezhető „barátságos elhanyagolásnak”, mintsem aktív szerepvállalásnak.

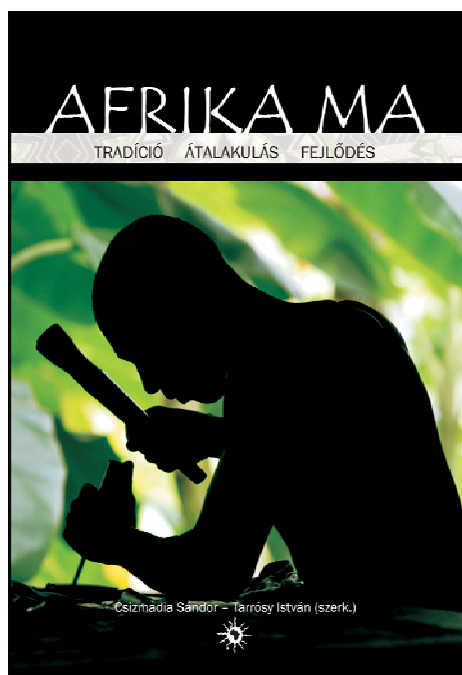
Csak a 21. század elején végbemenő biztató változások – az Afrikai Unió (AU) megalakulása, valamint a NEPAD program (Neue Partnerschaft für die Entwicklung Afrikas) elfogadása - ösztönözték a német kormányzatot arra, hogy mind nemzeti, mind pedig multilaterális szinten (EU/G8) ismét partneri kapcsolatokat építsen Afrika országaival.

Vörös Zoltán:

Tarrósy István – Csizmadia Sándor (szerk.): Afrika ma

IDResearch Kft./Publikon Kiadó
Pécs. 2010.
422 oldal

Egy kötetről könnyű beszélni, ha mindvégig szem- és fültanúi vagyunk elkészülésének, de nehéz kritikusan megszólalni, ha recenziót kell róla írunk. Márpedig egy könyvkritika írásának, ha úgy tetszik árnyoldala is van, a szükségszerű bírálat. Azzal a céllal vettem kézbe a könyvet, hogy segítsen kötet és olvasó, célközönség egymásra találását és bemutassam a magyarországi Afrika-kutatás jelenlegi helyzetét.



Tarrósy István 2007 óta álmodott egy összefoglaló kötetéről. Az Afrika Tanulmányok folyóirat oldalvizein és a 2007-es pécsi *Afrika konferencia* jóvoltából egyre csak gyűltek az anyagok, jöttek az ötletek, melyek egy önálló könyvért kiáltottak. Szerkesztőtársával, Csizmadia Sándorral végül nekiláttak a megvalósításnak, és formálódott a kiadvány, mely nem kisebb vállalkozást, mint napjaink Afrikájának bemutatását tűzte ki célul.

Nem tehetem meg, hogy a recenziót ne a szerkesztők preambulumaival kezdjem, mert fontos dolgokat szögeznek le bevezetőjükben. A szerkesztők sem az afro-pesszimista, sem az afro-optimista álláspontot nem tekintik, és a kötet szerkesztése, az anyagok olvasása és lektorálása során nem tekintették sajátjuknak. A tucatjával megjelenő, akár egyik, akár másik oldal mellett érdekből vagy pusztán tudatlanságból voksukat letevő „írók” tucat-„művei” mellett

pedig ez igazán nagy szó. Egy olyan vállalkozás ez, állítják, mely ismeretterjesztő jelleggel akarja bemutatni Afrikát a remélhetőleg gyarapodó számú, kontinens iránt érdeklődő olvasónak. A szerkesztők egyik tételmondata, hogy Afrika felértékelődőben van. Talán vitára okot adó állítás ez, de talán ez is a céljuk vele. Alakuljon ki diskurzus hazánkban is a kontinensről (ne csak szakmai berkekben, hanem akár politikai-döntéshozói szinteken, mint ahogy az a környező országokban mind történik), az ott zajló folyamatokról, ne menjünk el szóltanul a kontinens mellett. Mert akár optimisták, akár pesszimisták vagyunk, akár hiszünk a felértékelődésben, akár nem – Afrika szerepe globalizált világunkban igenis jelentős. A tanulmányok pedig alátámasztják ezt a tényezőt.

A kötet napjaink Afrikájának bemutatását nem egy részterületre fókuszálva kívánja megtenni, hanem nézőpontok sokaságát felhasználva politikai, társadalmi, kulturális és gazdasági szempontból akar ízelítőt adni a kontinensből – és talán helytelen az ízelítő szót használnom –, abból a szempontból, hogy a kötet igen is mély és alapos, szakmailag is releváns kutatásokat tartalmaz. Az igen vaskos könyv elolvasása után pedig elismerően bólinthatnak az Afrikát valamelyest ismerők, és biztosan elégedettek lesznek az Afrikával ismerkedők: a kötet ugyanis nem köntörfalaz, nem egy idealizált kontinenst kíván bemutatni, hanem egy bő merítést ad abból, ami ezen a sokszínű földrészen történik. Ez napjaink Afrikája. Nem akar se többet, se kevesebbet mondani, mint amit el lehet, és amit nyíltan el kell. Polgárháborúk és államkudarcok, mintaállamok, vízproblémák, a kontinens egyik legmegdöbbentőbb intézménye, a gyerekkatonaság, a segélyezési politikák és kultúra minden mennyiségben. Aki az idealizált Afrikát kívánja megtalálni, rossz helyen jár, aki Afrikára, a sokszínű kontinensre kíváncsi, az viszont lépjen beljebb, merüljön el a földrész sikereiben és kudarcokban gazdag történelmében, valamint a földrész utánozhatatlanul vegyes kultúrájában.

A kötet 22 tanulmányát jegyző 22 kutató legtöbbje elismert és ismert szaktekintélye témájának, többen testközelből is látták, érezték, átélték azt, amit kutatnak, és amit megismertettek. A tartalomjegyzék böngészésekor már biztosak lehetünk benne, a ma Afrikával foglalkozó kutatók nagy része jelen van írásával. Talán a tanulmányok címének elolvasását követően éri az olvasót az első kétely: vajon mennyire sikerült a kitűzött célokat elérni, napjaink Afrikáját bemutatni ennyire szerteágazó tematikával, ennyire széles spektrummal, ennyiféle tanulmánnyal. Vélhetően a szerkesztőkben is felötlött a szétaprózódás veszélye, ezért igyekeztek négy, jól-kevésbé jól lehatárolható fejezetet kialakítani.

Az első fejezet hat tanulmánya az állam és államiság afrikai megjelenésének kérdéskörét járja körül. Tarrósy István a politikai elméletekről és módszertanokról írt, Benkes

Mihály az afrikai államiság természetét és a nemzetközi rendszert járta körül, Csizmadia Sándor *Az afrikai államhatároktól a határtalan Afrikáig* címmel írt tanulmányt, míg Búr Gábor a sajnos oly általános afrikai államkudarokról publikált. Az első négy tanulmány talán a kötet legnagyobb vívmánya, az Afrika-kutatás krémje sorakozik itt fel, és tanulmányaikban legfőképp eligazodni segítenek az afrikai politika világában. Tehát nem csupán leíró, bemutató jellegű, hanem irányadó munkák ezek, melyek segíthetnek értelmezni az afrikai folyamatokat, felfedik a valóság gyökereit. Szabó Loránd izgalmas írása a feldarabolódással fenyegetett Kongói Demokratikus Köztársaságba kalauzol bennünket, hogy végül Patty Petra sorain keresztül megismerjük a tunéziai fejlődési modell sajátosságait, mely valóban modernizációt jelentett a több mint fél évszázada független állam számára.

A második fejezet az *Afrikai identitások, afrikai konfliktusok* címet kapta. A kontinensen zajló fő konfliktusok ebben a fejezetben olvashatók, melynek különlegessége, hogy négy, nem magyar származású kutató tanulmánya is helyet kapott benne. Tadesse Eyassu roppant aktuális témát, Afrika Szarvának, a modernkori kalózkodás gócpontjaként számon tartott térségnek politikai-hatalmi és nemzeti identitási problematikáját mutatja be. Stephen Langole a Nílus-problematikáról ír, tanulmánya a konfliktus lehetséges megoldási lehetőségeit mutatja be, egy olyan térségben, mely egyre inkább ki van téve a vízhiánynak, miközben az itt elterülő államok népessége folyamatosan növekszik. Lehet, hogy eddig keveset hallottunk a gyerekkatonaságról, mely Afrika-szerte elterjedt probléma, számunkra – szerencsére – idegen intézmény, Besenyő János írása azonban bemutatja a sanyarú sorsokat. Szliman Ahmed egy megoldatlan geopolitikai konfliktust tár elénk, írásában vázolja Nyugat-Szahara helyzetét, hisz a terület egy erőteljes nemzetközi fellépés hiányában végképp beolvadhat az elnyomó Marokkói Királyságba. Aboubacar Abdullah Senghore gambiai kutató a gambiai demokratikus kormányzásról és a sajtószabadságról ír tanulmányában emberjogi nézőpontból. A fejezetet Suha György, a nemzetközi segélyezési rendszert ostromozó sorai zárják.

A kötet második fele a *Tradíció és átalakulás* valamint a *Nyelv, nyelvpolitikák és irodalmi reprezentációk* címet kapta, és olyan tanulmányokat vonultat fel, melyek az afrikai kultúra sokszínűségét hivatottak bemutatni. Ezen tanulmányok jelentősége, hogy olyan kulturális értékeket, tradíciókat mutatnak be, melyekről máshonnan nehezen hallanánk, a kötet közel hozza hozzánk ezen értékeket – melyek talán nem is állnak tőlünk olyan messze.

A harmadik fejezetet Fekete Mária *Gondolatok a Bölcső körül* című gondolatmenete nyitja, emlékeztetve mindenkit arra, hogy mindannyian egy közös őstől származunk – Afrikából. Biernaczky Szilárd egy nyugat-afrikai hőseposzt tár elénk *Szungyata, avagy a Mali*

Birodalom alapításának története címmel, Vityi Dorottya az Edo világrégről ír, Tesfay Sába pedig *Hagyomány és modernizáció az eritreai földhasználatban* címmel közöl tanulmányt. Jasper Kata *Núbiai "valóság" a színpadon* című tanulmánya igazi kuriózum, a turizmusnak egy kis falu lakói életére gyakorolt hatásait mutatja be. Szénászkya Mária a lerombolt alexandriai könyvtár helyére felépített új könyvtárról ír, Varga Róbert az 1990-es évek nyelvi egységesítő törekvéseit mutatja be Algériában, míg Gúti Erika a Dél-afrikai Köztársaság nyelvpolitikájának tanulságait elemzi. Kármán Marianna az afrikai irodalomtörténet-írói szemlélet megújításának szükségszerűségéről ír, végül Illés Zoltán tanulmányát olvashatjuk Tunézia nemzeti költőjéről, aš-Šabbíróról.

Érezhető, hogy hosszú hónapok munkájának eredménye ez a kötet, a szerkesztői feladatok közé ugyanis nem csupán az tartozhatott, hogy átnézzék és szerkesszék a beküldött tanulmányokat, hanem, hogy olyan ívet adjanak a kötetnek, mely elbír egy ilyen óriási vállalkozást. Összegezve, a kötet rendkívül sokat nyújt és csupán kevés csalódást tartalmaz: a 22 tanulmány közé ugyanis került pár kevésbé élvezetes anyag – ám témájukat tekintve ezek így is kuriózum írások.

És végül, de nem utolsósorban meg kell említenünk az Afrika ma erényeit is, rendkívül igényes, fűzött formátumú könyvről beszélünk, melyet remélem egyféle nyitásnak tekinthetünk, valami új és izgalmas megszületésének: alakuljon ki ismét virágzó kutatói élet az afrikai kontinens kapcsán, jelenjenek meg ismét jelentős alkotások itthon – hazai kutatóktól, ahogyan azt a szerkesztők, Tarrósy István és Csizmadia Sándor is szeretnék elérni. A kötet akkor okozná a legnagyobb csalódást, ha önálló alkotás maradna, mert végig érezteti velünk a könyv: Afrika óriási kontinens és nagyon sok mindent el kell még róla mondani.

**Kül-Világ,
a nemzetközi kapcsolatok folyóirata**

megjelenik negyedévente

HU ISSN 1785-5284

Kiadja:

Kül-Világ Alapítvány
2040 Budaörs, Nyár u. 14.
<http://alapitvany.kul-vilag.hu>
mail@kul-vilag.hu

Főszerkesztő:

Wagner Péter

Olvasószerkesztő:

Lattmann Tamás

Szerkesztőbizottság elnöke:

Valki László

Szerkesztőbizottság tagjai:

Jany János
Kardos Gábor
Lattmann Tamás
Losoncz Miklós
Manyasz Róbert
Paragi Bea
Szente-Varga Mónika

Szerkesztőség:

1053 Budapest, Egyetem tér 1-3.
ELTE Állam- és Jogtudományi Kar
I. emelet, 112.
Tel: + 36 1 411 6532
Fax: + 36 1 266 3103
mail@kul-vilag.hu

A honlapon szereplő szövegek, illetve a folyóiratban közzétett tanulmányok és minden egyéb szöveg szerzői jogi védelem alatt áll. Azok – ellentétes kikötés hiányában – szabadon idézhetők és hivatkozhatók a forrás szabályos megjelölésével, további felhasználásukhoz viszont a kiadó előzetes írásbeli engedélye szükséges.