

Remek Éva¹

Az EBESZ - mint az európai stratégiai tér kijelölésének kísérlete, különös tekintettel a mediterrán térségben, az „egymást fedő övezetek övezetében”²

Vezetői összefoglaló

- Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) részt vevő országai hálózata mellett a partnerségi együttműködés erősítésének stratégiai jelentősége van.
- A legitimáció és a hatalom közötti egyensúly kialakítása a tartalmi elemek összetettsége, illetve a földrajzi elhelyezkedése, területük nagysága miatt nem könnyű feladat – ez az EBESZ esetében is érvényes megállapítás.
- Az EBESZ részt vevő országok esetében is igaz, hogy a földrajzi tér, amennyiben elválaszt, annyiban össze is köt (például történelmi, gazdasági, kereskedelmi, közlekedési okok miatt).

A jelenkori, immár globális „vesztfáliai rendszer”, azaz a világ nemzeteinek közössége, arra törekszik, hogy az anarchikus nemzetközi rendszerben az államon kívül a különböző nemzetközi szereplők (kultúrák, régiók, nemzetközi szervezetek, intézmények, NGO-k stb.) számára együttműködést szolgáló keretet adjon (az adott világban, illetve világrendben). Henry Kissinger szerint a „rend” nem kikényszeríthető, ezzel szemben türelmes, alapos munkával alakítható. Továbbá a „világrend” elsősorban csak akkor képes fennmaradni, ha nemcsak a politikai vezetők fogadják el, hanem a polgárok is. Másodsorban pedig azért, mert a szereplők a „rend és szabadság” fogalmakat kölcsönösen kapcsolatban álló fogalmakként értelmezik.³ Ebből következik, hogy a legitimáció és a hatalom közötti egyensúly kialakítása a tartalmi elemek összetettsége, illetve a földrajzi elhelyezkedése, területük nagysága miatt nem könnyű feladat. Minél kisebb egy földrajzi régió, illetve minél egységesebbek az ott élők kulturális értékei, például szokásai vagy akár történelmük, gazdasági jellemzőik, annál könnyebb az együttműködés, akár a konszenzus is. A földrajzi tér, amennyiben elválaszt, annyiban össze is köt (például történelmi, gazdasági, kereskedelmi, közlekedési okok miatt).

A globális világrendben ezek az elvárások nem érvényesülnek, sőt a nemzetközi közösség szereplői valamilyen képességeik alapján határozzák meg magukat, amely értelmezés olykor

érdekellentétet szül. Az pedig „rendetlenséget” teremt. Ez azt jelenti, hogy miközben nő a szereplők egymásrautaltsága, kölcsönös függése, az érdekellentétből kialakuló konfliktusok vagy mély válságba fordulnak vagy ellenőrizhetetlenné válnak. A kérdés az, hogy a nemzetközi szereplők, akár egy regionális nemzetközi szervezet milyen mértékben akar, de főleg hogyan képes bármiféle ellenőrző mechanizmus kiépítésére?

Az EBESZ

Ezek a kérdések különösen aktuálisak a téma szempontjából az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (a továbbiakban EBESZ, Szervezet) és az európai stratégiai tér, benne a mediterrán térség kapcsolatára fókuszálva. Kérdés tehát az, hogy az EBESZ a kooperatív biztonság szervezeteként saját szervezetén belül és kívül milyen együttműködési formában, hogyan tud hozzájárulni a mediterrán térség

¹ Egyetemi docens, Nemzeti Községi Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Nemzetközi Biztonsági Tanulmányok Tanszék

² Az elemzés a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal által támogatott, OTKA K-21 K138160 azonosítószámú „Egy lehetséges európai nagystratégia határai - az illegális migráció mint indikátor” című projekt keretében készült.

³ Henry Kissinger: Világrend, harmadik kiadás, Antall József Tudásközpont, Budapest, 2016, 16.

biztonságához, stabilitásához, fejlődéséhez? A szerző válaszként a Szervezetben belül megújulást feltételez, amelynek mértéke és iránya geopolitikai megközelítéssel modellezhető.

Az EBESZ szervezete integráns részévé vált az euroatlanti térségnek, az intézmények rendszerének. Az európai intézmények közötti munkamegosztás szerint a „puha biztonság” területén játszik szerepet. Feladata a konfliktusok korai előrejelzése, megelőzése, a válságok kezelése és enyhítése, valamint a konfliktus-utókezelés, a válságok utáni rehabilitáció. A Szervezet irányításáért a mindenkori soros EBESZ-elnökséget ellátó részt vevő állam (2023-ban éppen Észak-Macedónia) az EBESZ-főtítkárral (2020 decembere óta Helga Maria Schmid német diplomata) karöltve felel. A soros elnökség intézménye világos célok mentén fogja össze a tagországok tevékenységét.

Az aktuális elnökség programjának általában három eleme van, amelyekkel való foglalkozás elnökségeken áthúzódó tendenciát mutat. Így a konfliktusok, válságok enyhítése (különösen tekintettel az ukrajnai válságra, majd az azt követő orosz-ukrán fegyveres küzdelemre), a radikalizálódás és a terror elleni küzdelem a tagországok társadalmában (különösen a fiatalok körében), s végül az EBESZ-be vetett bizalom és a Szervezet összekötő, párbeszédösztönző funkciójának erősítése. Ebből a rövid áttekintésből is világossá válik az EBESZ szervezetének egyedisége, nevezetesen a földrajzi térben elfoglalt különleges helye (Vancouvertól Vlagyivosztokig), az lehetősége is egyben: azaz a felek között kooperáló, tárgyalóasztalhoz ültető, figyelő és jelző szerepköre.

Az EBESZ kiindulópontja a 21. századi fenyegetéseket illetően hasonló, mint a többi nemzetközi szervezeté (például ENSZ, NATO, EU): a nagy fegyveres konfliktusok száma csökkent, viszont a megoldatlan, folyamatosan destabilizáló problémák aggasztóak. Stratégiájának⁴ megfogalmazása szerint az EBESZ-tagsága „széles körű tagság Észak-Amerikától Európán át Ázsiáig”. Ebből adódóan a megközelítése multidimenzionális, azaz az átfogó, kooperatív és oszthatatlan biztonságot tekinti mérvadónak.⁵

A kérdés mindig az, hogy az EBESZ milyen megoldásokat kínál a kihívásokra. Így például a Stratégiája az államok közötti, illetve belüli konfliktusokat a legsúlyosabb fenyegetéseknek tekinti. Megoldásként az EBESZ az államokon belüli bizalom visszaszerzését, és az államok közötti együttműködés erősítését kínálja.⁶ Eszköztára a soft eszközökre alapoz, azaz például politikai konzultáció, szakértői missziók, helyszíni műveletek, stb. Az EBESZ erre a feladatra specializálódott intézménye a Békéltető és Választott Bíróság sokat tud segíteni. A Szervezet sok tapasztalattal, nagy rutinnal bíró területe a konfliktus-megelőzés és a rehabilitáció.

A következő kérdéskör a terrorizmus. A Titkárságon belül egy külön csoport van az intézkedések végrehajtására. Tevékenysége többek között a határbiztonság és határőrizet, a csempészet, a terrorizmus finanszírozási kérdéseit érinti. Az EBESZ ebben a kérdésben szorosan együttműködik más nemzetközi szervezetekkel. Külön terület ugyan a szervezett bűnözés, de az EBESZ olvasatában nem szétválasztható tevékenységről van szó.

⁴ Az EBESZ Miniszteri Tanácsa fogadta el a Szervezet Biztonsági Stratégiáját (OSCE Strategy to address threats to security and stability in the twenty-first century, továbbiakban Stratégia). Az új kihívások miatt a Szervezet évenként áttekinti ezt. I. OSCE STRATEGY TO ADDRESS THREATS TO SECURITY AND STABILITY IN THE TWENTY-FIRST CENTURY, <http://www.osce.org/mc/17504?download=true> (letöltve: 2023.09.30.)

⁵ Gazdag Ferenc (szerk.): Biztonsági tanulmányok – biztonságpolitika, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Budapest, 2011, 268-269.

⁶ I.m. OSCE Strategy 5.

A Stratégiában fontos még a diszkrimináció és az intolerancia probléma, ez az EBESZ olvasatában a stabilitás és a biztonság ellen ható tényező. Az EBESZ a civil társadalmat⁷ „természetes szövetségesnek” tekinti, a társadalmi biztonságot, a humánbiztonságot pedig a stabilitás alapkövének. S végül az EBESZ korábbi dokumentumaihoz hasonlóan (1990-es Párizsi Charta vagy a CFE szerződés, a Nyitott Égbolt Szerződés), a katonai fenyegetésekre is van utalás, illetve itt külön meg kell említeni a kézi- és könnyű lőfegyverek (Small Arms and Light Weapons – SALW)⁸ és a hordozható légvédelmi rendszerek (Man-portable air defense systems – MANPADS) kérdéskört.

A földrajzi tér: Mediterráneum

A nemzetközi kapcsolatokkal foglalkozó szakirodalomban többféle meghatározás létezik a Mediterráneum térségére, illetve a Közel-Kelet régióra,⁹ mint földrajzi, politikai, illetve történeti fogalomra. A Mediterráneum elnevezés – „a földek közötti tenger” – éppen úgy, mint a Közel-Kelet földrajzi térséget jelöl, amelynek a pontos körülhatárolását illetően az álláspontok eltérőek. Abban viszont egyetértés van, hogy „a térség neve egy geopolitikai egységet takar, amelynek földrajzi határai a hatalmi, gazdasági, érdekek, etnikai-kulturális tényezők alapján a modern korban gyakran változnak.”¹⁰ Fernand Braudel, a mediterrán világ klasszikus történetírója, három kulturális közösség, három óriási és életerős civilizáció, a római keresztény, a Nyugat, az iszlám (ellen-Mediterráneum) és az ortodox világ egymással küzdő, összefonódó, de egymást ki is egészítő entitásokként is jellemezte a térséget.¹¹ Az EBESZ térszemlélet értelmezése megkívánja a térség történelmi, etimológiai, politikai és kulturális jegyeinek a megismerését, ha még csak felvillantva is.

A fogalom közismertségét jól mutatja továbbá, hogy a „földrajzkönyvekben” a térség definiálása során azokat az országokat sorolják ide, amelyek a Földközi-tengerrel határosak. Még azon országoknak is, amelyeket egyértelműen a mediterrán térség részének tekintünk, vannak más régiókba átnyúló területei (Spanyolország atlanti-óceáni vidéke, Galícia, Olaszország északi, alpi régiója Alto Adige). Portugáliát, a kulturális és környezeti jellegzetességei miatt, annak ellenére, hogy nem rendelkezik mediterrán tengerparttal, mégis mediterrán országgént definiálják. „A régió, Portugália területét is beleértve, 3 millió km² kiterjedésű. A Szicília és Tunézia közötti Tuniszi-csatorna a Földközi-tengert két medencére osztja, nyugaton a Gibraltári-szoros, északkeleten a Boszporusz és a Dardanellák, délkeleten a Szuezi-csatorna határolja,¹² továbbá a Földközi-tenger medencéjében természetesen számos sziget és szigetcsoport is található.¹³ S végül a Közel-Kelet fogalommal egyenértékű a MENA térség elnevezés is (Middle East and North Africa), a szakirodalomban szintén gyakorta használt elnevezés.¹⁴

⁷ Részleteket lásd Remek Éva: Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet, Párbeszéd Vancouvertől Vlagyivosztokig, Zrínyi Kiadó, Budapest, 2020.

⁸ OSCE DOCUMENT ON SMALL ARMS AND LIGHT WEAPONS, <http://www.osce.org/fsc/20783?download=true> (letöltve: 2023.09.30.)

⁹ A brit diplomácia hagyományaiból eredő fogalom történetét lásd Jónás János alezredes: A közel-keleti hatások a magyar biztonságra és a Magyar Honvédség szerepvállalása ezek kezelésében c. doktori értekezés 13-14. http://uni-nke.hu/downloads/konyvtar/digitgy/phd/2008/jonas_janos.pdf (letöltve: 2023. december 01.)

¹⁰ Gazdik Gyula: A Közel-Kelet. In: Háda Béla-Tálas Péter (szerk.): Regionális biztonsági tanulmányok, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Nemzetközi Intézet, 2014. 89.

¹¹ A részletekért lásd J. Nagy László: Az euromediterrán partnerség munkáját. http://www.grotius.hu/doc/pub/VZUXLF/j_nagy_laszlo-mediterraneum.pdf (letöltve: 2023. november 23.)

¹² Siposné dr. Kecskeméthy Klára: A mediterrán térség az Isztambuli Csúcstalálkozó után. <http://www.zmne.hu/Forum/05masodik/mediterr.htm> (letöltve: 2016. december 23.)

¹³ A térség részletes földrajzi jellemzőit, geopolitikai szerepét lásd Siposné dr. Kecskeméthy Klára: A Földközi-tenger geopolitikai jelentősége és szerepe a múltban és napjainkban, 1-9., http://www.mbforum.hu/wp-content/uploads/2016/12/53_Mediterrán-és-Balkán-Fórum_9.-évf_3-4-szá.pdf (letöltve: 2023. november 5.)

¹⁴ EU External Action: MENA https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/336/middle-east-and-north-africa-mena_en (letöltve: 2023. október 30.)

Az EBESZ: Mediterrán Partnerség az Együttműködésért



Az EBESZ a Mediterrán Partnerség az Együttműködésért keretében hat partnerországgal épített ki kapcsolatot. Ezek Algéria, Egyiptom, Izrael, Jordánia, Marokkó és Tunézia. Az elmúlt évek során az EBESZ sokféle témában osztotta meg tapasztalatait a mediterrán partnerekkel. Ennek a kapcsolatnak a szálai a Helsinki

Folyamathoz, konkrétan a Helsinki Záróokmányhoz (EBEÉ időszak) vezetnek vissza, amely egy földközi-tengeri fejezetet is tartalmazott. E szerint Európa biztonsága szorosan kapcsolódik a Földközi-tenger egészének biztonságához.¹⁵ Ezt az összekapcsolódást a későbbi EBESZ dokumentumok is hangsúlyozták, mint például az „Isztambuli Karta az Európai Biztonságért”, vagy az EBESZ Maastrichti „Biztonsági fenyegetések és a stabilitás a 21. században” Stratégia. Az Állandó Tanács 571 sz. határozata¹⁶ új utakat tár fel az együttműködés és a kölcsönhatás terén, és feltárja az EBESZ normáinak, elveinek és kötelezettségvállalásainak szélesebb körű megosztását. Sokféle terület bekerült e témába, csupán kutatásunk miatt kiemelném a migrációt.

A migráció napjaink egyik biztonsági kihívása, amely átfogó és összehangolt kezelést igényel. Az tény, hogy egyszerre több dimenziót érintő kihívásról van szó, amelynek hatékony kezeléséhez az EBESZ kulcsfontosságú eszköz lehet. Miért? Mert a szervezet kulcsfontosságú eszközei közé tartozik széles földrajzi hatóköre, sokszínű tagsága, normaalkotó funkciója, továbbá elkötelezettsége és jó kapcsolata a mediterrán és az ázsiai partnerekkel való együttműködésben. A szervezet e kérdéskört tekintve segítséget nyújt a politikai tanácsadásban, a tudatosság növelésében, valamint a párbeszéd támogatásában. A migráció kezelésének három legfontosabb területe: a szabályzás, a legális migráció segítése, koordinálása, az emberek és közösségek mozgásszabadságának, megkülönböztetésmentességének a támogatása. A kérdés folyamatosan központi helyet foglal el a politikai párbeszédben, sőt az elmúlt időszak soros elnökségeinek a fő feladatai között is helyet kapott.

Összegzés helyett

Hans-Dietrich Genscher a helsinki záróokmány 30. évfordulóján fogalmazott, ma is helytálló eszenciájául szolgálhat az EBESZ helyén kezelt hatékonyságának értékelése, az európai biztonsági architektúrában, ha a biztonsági közösségépítés működő modelljéről beszélünk: „Mint minden más szervezetre, az EBESZ-re is igaz, hogy nem lehet jobb, mint amennyire a tagjai akarják. Ez azt jelenti továbbá, hogy minden résztvevőnek teljes mértékben teljesíteni kell azokat a kötelezettségeket, amiket vállalt. Ennek okán az erősebb EBESZ-ért felhívás elsősorban a részt vevő államoknak szól.”¹⁷

¹⁵ „It was illogical to speak of European security without reference to the situation in the Mediterranean.”

¹⁶ DECISION No. 571/Corrected re-issue*Further dialogue and co-operation with the partners for co-operation and exploring the scope for wider sharing of OSCE norms, principles and commitments with others, OSCE 2 December 2003, <http://www.osce.org/pc/18297?download=true> (letöltve: 2023. május 31.)

¹⁷ OSCE Magazine, Special anniversary 2005. 15.