

A politikai biztonság szektora; államkudarcok: a törékeny és bukott államok problémája

A politikai biztonság fogalma:

A politikai intézményrendszer stabilitását, működőképességét, a jó kormányzás meglétét, az állami funkciók ellátásának képességét jelenti. A politikai szektor működésében fellépő gondok a biztonság többi dimenziójában is kihívásokat generálnak rendszerint. A politikai biztonság szektorában fellépő fenyegetések eredményezik a törékeny (fragile/weak states), illetve a bukott államok (failed states) kategóriáját, amelyek a regionális és akár a globális biztonság számára is az egyik legkomolyabb veszélyforrást jelentik a 21. században.

Az államkudarc fogalma:

Az államkudarc kifejezés alatt a szakirodalomban általánosan azt a jelenséget értik, amikor az állami struktúra felbomlik, a politikai és a jogrend instabillá válik. Általánosságban ez úgy érhető tetten, hogy az állam területiális hatalmát nem tudja kifejteni, hiszen területének egy bizonyos részét nem képes felügyelni, és ezért értelemszerűen nem is rendelkezik az erőszak monopóliumával. Az erőszak monopóliumának elvesztése ezen felül abban is megnyilvánulhat, hogy az állam területén olyan fegyveres csoportok, terrorista csoportok, szervezett bűnözői csoportok vagy hadurak jelennek meg, amelyek nem állnak az állam kontrollja alatt.

A kormányzat nagyon gyakran a lakosság igényeinek kiszolgálására, közjavak előállítására és általában a termelőkapacitások fenntartására sem képes, ami miatt elveszíti a legitimitását, hogy a lakossága nevében cselekedjen. A legtöbb ilyen országban az infrastruktúra teljesen összeomlik, a társadalmon belüli feszültség pedig egyre nagyobb méreteket ölt, amely kezelhetetlenné válik a gazdagok és szegények között növekvő társadalmi szakadék miatt. Úgy is megfogalmazható mindez, hogy egy nem működő államban teljes mértékben hiányzik az állami felelősség az alapvető emberi szükségletek kielégítése iránt.

Az állami gyengeséghez, bukásához vezető okok, tényezők:

- a működésképtelenség, a „bukás” egyik fontos eredője **az adott állam létrejöttének körülményeitől** függ. Az afrikai országok kapcsán például közismert tény, hogy nem csak a politikai határokat, de magát az államot is a gyarmati múltból örökölték meg, ennek minden negatív konzekvenciájával. A dekolonizáció során a földrajzi és etnikai, törzsi viszonyok mérlegelése nélkül hagyták érintetlenül a korábbi gyarmatosítás során mesterségesen, a gyarmatosítók igényei szerint kijelölt határokat, így etnikai, törzsi konfliktusokkal terhelt mesterséges államok jöttek létre.¹
- a leggyakoribb okok között szerepel **az aktuális hatalommal szembeni belső elégedetlenség** kialakulása is. Ez persze minden államban előfordulhat – és természetesen elő is szokott fordulni –, de gyenge és bukásra hajlamos államokra jellemző demokratikus politikai intézmények és vitakultúra hiánya könnyen eszkalálódhat odáig, hogy polgárháború robban ki, sőt sajnálatos módon a faji, etnikai vagy törzsi alapon szerveződő genocídiumok lehetőségét sem lehet kizárni.²
- a nemzetközi segélyezések kudarca, a gazdasági növekedés elmaradása, az elszegényedés és az ebből eredő **súlyos társadalmi problémák felerősödése** gyakran eredményezték az állam legitimációs válságát és a „törzsi tudat” felerősödését, amely a népesség túlnyomó részét kizárta a hatalom gyakorlásából, egyfajta „etnikai korrupciót” intézményesítve.³

A törékenység mérése és a törékeny államok köre:

A Fund for Peace 2005 óta minden évben közzé teszi a törékeny állam indexét (Fragile States Index,⁴ FSI), melynek keretében 177 – majd 2013-tól 178 – országot értékelnek, illetve rangsorolnak különböző szempontok szerint. A FSI olyan társadalmi és gazdasági, valamint politikai és katonai szempontok alapján vizsgálja az országokat, amelyek hozzájárulhatnak egy esetleges konfliktushoz. **Összesen tizenkét indikátorból áll, melyekhez további almutatók is tartoznak. Minden indikátor 10 pont maximum, összesen 12 indikátor = 120 pont. Az összegyűjtött információk alapján a szervezet rangsorolja az országokat a kapott pontszámok alapján: a**

¹ Búr Gábor: Államkudarcok Afrikában. 80. In: Csizmadia Sándor – Tarrósy István (szerk.): *Afrika ma. Tradíció, átalakulás, fejlődés* Publikon Kiadó, Pécs.75–91; Deák Péter (szerk.)(2007): *Biztonságpolitikai kézikönyv* Osiris Kiadó, Budapest. 196.

² Deák 2007, 196.

³ Búr 2009, 85.

⁴ 2014 előtt bukott állam index (Failed States Index, FSI).

kevesebb pont jobb helyezést jelent, míg a több pont rosszabbat. Habár egyes vélemények szerint a mutató alapjául szolgáló információk átláthatósága és hitelessége megkérdőjelezhető, a FSI-t széles körben használják annak felmérésére, hogy mekkora a relatív kockázata egy állam „bukásának”.

Indikátorok:

1. kohéziós

- **biztonsági apparátus:** az államot érő fenyegetéseket (külső támadás, terrorizmus, felkelés, puccs), a súlyos bűncselekményeket (szervezett bűnözés, emberölések), a kormányzatot támogató vagy éppen ellene szerveződő paramilitáris szervezeteket, a túlbujánzó titkosszolgálatokat.
- **az elit megosztottsága:** a hatalmi-politikai versengés természetét, a politikai átmenetet, a választásokat (ha van) és azok szabályait vizsgálja, továbbá azt, hogy a politikai intézmények mennyire megosztottak, etnikai, vallási, nemzetiségi, klánbéli alapon.
- **csoportsérelem:** a társadalmon belüli – elsősorban politikai és szociális alapú megosztottságot és szembenállás fokát vizsgálja, az egyes társadalmi csoportok hozzáférést a (köz)szolgáltatásokhoz és forrásokhoz. Bizonyos csoportok akár az állam által támogatott üldöztetését, elnyomását.

2. gazdasági

- **gazdasági hanyatlás:** az egy főre jutó GNI, a GNI, infláció, munkanélküliség, adósságállomány, szegénység, kereskedelmi mérleg, külföldi befektetések, a nemzeti valuta sebezhetősége.
- **egyenlőtlen gazdasági növekedés:** a gazdasági strukturális egyenlőtlenséget vizsgálja bizonyos társadalmi csoportok (etnikai, vallási, város-vidék, iskolázottság stb.) viszonylatában, valamint az ebből való kitörés lehetőségeit (oktatás, tréningek).
- **kivándorlás és agyelszívás:** a politikai vagy gazdasági okú elvándorlás országra gyakorolt következményeit vizsgálja.

3. politikai

- **az állam legitimitása:** a kormányzat nyitottságát és transzparenciáját és reprezentativitását vizsgálja, továbbá a társadalom bizalmát a politikai intézményekben, esetleges tömegdemonstrációkat.

- **közszolgáltatások:** az alapvető állami funkciók, közbiztonság, közszolgáltatások ellátását, azok elérhetőségét vizsgálja pl. oktatás, egészségügy, vízszolgáltatás és szennyvíz, elektromos áram, utak, internet. Milyen széles társadalmi rétegek jutnak hozzá ezekhez, kik és mennyien vannak kizárva ezekből?
- **emberi jogok, jogállamiság:** az alapvető emberi és szabadságjogok biztosítását védelmét vizsgálja, illetve előfordulnak-e politikai indíttatású támadások civil lakosság ellen, a nemzetközi normáknak megfelelően kezelik-e pl a menekülteket, börtönbüntetésüket töltőket.

4. társadalmi és egyéb

- **demográfiai nyomás:** a demográfiai növekedés mértékét, és az ebből fakadó problémákat, pl. munkanélküliség, megfelelő mennyiségű egészséges ivóvíz, élelmiszer-ellátottság, járványok előfordulása. Természeti katasztrófák (hurrikán, szökőár, földrengés) előfordulása és társadalmi következményeik.
- **menekültek és lakóhelyüket elhagyni kényszerültek:** az országba áramló migránsok, menekültek számát, az általuk jelentett szociális, biztonsági kockázatokat vizsgálja.
- **külső beavatkozás:** az állam működését befolyásol külső- elsősorban biztonsági és gazdasági- hatásokat vizsgálja. Pl. másik állam hadseregének beavatkozása vagy titkosszolgálatának fokozott jelenléte, spekuláció a nemzeti valuta ellen stb.⁵

A fenti indikátorok alapján 4 fő kategóriába sorolhatók az országok:

Kategória (pontszám)	Példa
Fenntartható (0-30 pont)	Svédország, Norvégia, Finnország, Németország, Kanada, Ausztrália
Stabil (31-60 pont)	Egyesült Államok, Franciaország, Spanyolország, Argentína, Lengyelország, Magyarország
Figyelmeztető (61-90 pont)	Algéria, Marokkó, Brazília, Oroszország, Ukrajna, Kína
Riasztási (91-120 pont)	Venezuela, Líbia, Nigéria, Szudán, Csád, Afganisztán

Saját szerkesztésű táblázat a Fund for Peace adatai alapján:
<http://fundforpeace.org/fsi/indicators/> (2019.01.23.)

⁵ <http://fundforpeace.org/fsi/indicators/> (2019.01.23.)

A 2022-es lista első 9 helyén lévő ország szerzett 100 pont fölött, azaz a riasztási fokozat utolsó két szakaszában: 5 afrikai (Dél-Szudán, Szomália, Közép-afrikai Köztársaság, Kongói Demokratikus Köztársaság, Szudán, Csád,) 3 ázsiai, illetve közel-keleti (Jemen, Szíria, Afganisztán).

Fragile States Index 2022

Select Year: 2022

Sort by Indicator: Hover your mouse at the top of the column you wish to sort and click the sort button:

Alternate	Rank	Total	Police	Handshake	Hand	Arrow	Pie Chart	Paper Plane	Box	Scales	Person	Group of People	Meeting	
Yemen	1st	111.7	9.1	10.0	9.1	9.9	8.0	6.7	9.9	9.9	9.9	9.9	9.4	
Somalia	2nd	110.5	9.4	10.0	8.4	9.1	9.0	8.7	9.5	9.9	8.8	10.0	8.7	9.0
Syria	3rd	108.4	9.5	9.9	9.4	9.3	6.8	8.1	10.0	9.3	9.4	7.3	9.4	10.0
South Sudan	3rd	108.4	9.8	9.2	8.5	8.9	8.7	6.6	9.6	9.8	8.6	9.6	10.0	9.1
Central African Republic	5th	108.1	8.3	9.7	8.4	8.2	9.7	6.5	9.2	10.0	9.4	9.2	9.8	9.7
Congo Democratic Republic	6th	107.3	8.7	9.6	9.3	8.3	8.4	6.7	9.3	9.5	9.3	9.7	9.7	8.8
Sudan	7th	107.1	8.2	9.6	9.6	9.2	8.4	7.8	9.3	8.9	9.1	9.1	9.5	8.4
Afghanistan	8th	105.9	10.0	8.7	8.2	9.3	8.2	8.0	9.2	9.9	8.4	9.1	8.9	8.0
Chad	9th	105.7	8.6	9.5	8.4	8.7	8.8	8.0	9.4	9.7	8.3	9.6	9.1	7.6
Myanmar	10th	100.0	9.0	9.0	9.6	7.5	7.2	6.4	9.1	9.0	9.2	7.3	9.1	7.6
Haiti	11th	99.7	6.3	9.6	5.4	8.6	9.3	8.2	9.8	9.7	7.4	8.7	7.2	9.5
Guinea	12th	99.6	9.0	10.0	9.7	7.9	7.6	6.4	10.0	9.7	7.0	9.1	6.5	6.7
Ethiopia	13th	99.3	8.5	9.2	9.2	6.0	7.0	6.3	8.5	8.6	8.7	9.7	9.2	8.4
Mali	14th	98.6	9.7	7.2	8.2	7.2	7.3	7.8	8.5	8.9	7.2	8.8	8.4	9.4
Zimbabwe	15th	97.8	8.7	9.9	5.8	9.1	7.7	7.0	8.9	8.7	8.1	9.0	7.9	7.0
Nigeria	16th	97.2	8.9	9.3	8.9	8.3	8.0	6.6	8.5	9.1	8.4	9.5	6.3	5.4
Cameroon	17th	96.0	8.4	9.3	8.4	6.5	7.7	7.2	8.7	8.3	7.6	8.8	8.4	6.7
Eritrea	18th	95.9	5.9	8.7	8.6	7.4	8.2	8.5	9.6	8.0	9.0	8.0	7.1	6.9
Burundi	19th	95.4	7.7	8.5	7.0	8.3	7.1	5.5	9.4	7.9	8.9	8.9	8.3	7.9
Niger	20th	95.2	8.6	9.6	7.6	6.5	7.9	6.9	6.8	9.6	7.0	8.8	8.2	7.7
Mozambique	21st	94.3	7.3	6.3	6.9	8.0	9.1	7.4	6.8	9.6	7.5	9.5	7.8	8.1
Libya	21st	94.3	9.3	9.1	7.2	8.6	5.9	5.1	9.4	7.7	8.8	6.2	7.4	9.6
Iraq	23rd	93.8	7.8	9.6	7.9	6.6	5.8	6.4	8.3	8.6	8.1	8.5	8.0	8.2
Congo Republic	24th	92.2	6.7	6.7	8.7	9.3	7.8	6.5	9.1	9.0	7.5	8.3	6.8	5.8
Uganda	25th	92.1	6.6	8.9	7.9	6.2	7.1	6.4	8.5	8.3	7.1	8.9	9.2	7.0
Venezuela	26th	91.6	7.0	9.4	6.7	9.9	6.8	6.6	9.6	8.6	8.8	6.8	6.0	5.4
Lebanon	27th	91.3	7.6	9.6	8.0	9.1	6.3	6.3	7.8	6.7	7.1	5.7	8.5	8.6

Forrás: <https://fragilestatesindex.org/global-data/> (2022.10.26.)

A törékeny/bukott államok mint biztonságot veszélyeztető tényezők:

Miért kell a nem működő államokkal foglalkozni?

- Először, a nem működő államok olyan fejlődési csapdába kerültek, amelyből nem képesek önerőből kitörni, és az **anarchikus belső viszonyaik miatt biztonsági fenyegetést jelentenek a nemzetközi rendszerre, illetve annak szereplőire nézve.**

- Másodsor, ma már viszonylag egységes álláspont alakult ki azzal kapcsolatban is, hogy az említett államokat újjá kell építeni, hogy a fejlődésnek akár csak az ígérete is látszódjon. **Ezen államok nem képesek önerőből fejlődni, de ez még nem jelenti automatikusan, hogy külső segítség hatására sem képesek erre.**⁶

A biztonság szempontjából a törékeny országok a migráció, a szervezett bűnözés, a fertőző betegségek, a környezeti pusztítás, az erőszakos konfliktusok, valamint esetenként a terrorizmus területén jelentenek problémát. Egy állam törékenységének biztonsági hatásai három csoportba sorolhatóak. Egyfelől a törékeny országban megjelenő, másodsor a regionális, végül pedig a globális hatásokat lehet megkülönböztetni.

Hazai hatások	Regionális hatások	Globális hatások
lassú gazdasági növekedés	polgárháborúk áttérjedése	terrorizmus
tőke kivonás	gazdasági növekedés lassulása	nemzetközi bűnözés
polgárháborúk	fegyverkezési verseny	drogcsempészet
növekvő halálozási arány	tömeges migráció	humanitárius katasztrófák
	járványok	

Forrás: Pontet Julianna: *Törékeny államok a nemzetközi fejlesztési együttműködésben* 65. Szakkollégiumi Füzetek 3. A Móra Ferenc Szakkollégium évkönyve 2016 http://acta.bibl.u-szeged.hu/47751/1/moraakademia_003_058-077.pdf (2019.01.25.)

E biztonsági tényezők miatt a donorok is egyre nagyobb figyelmet szentelnek a törékeny államok segélyezésére. Nem sokkal a 2001. szeptember 11-i terrortámadás után például az Amerikai Egyesült Államok segélyezési ügynöksége (USAID) külön stratégiát határozott meg a törékeny országokra vonatkozóan.⁷ A segélyezés mellett fontos a törékeny országok támogatása során a politikai stabilitással, a biztonsággal, valamint a reformok végrehajtásával és az intézményi kapacitással kapcsolatos kérdésekre történő koncentráció. Ezt szolgálja többek között az **államépítés és a biztonsági szektor reformja**.

Az államépítés szükségszerűen egy többdimenziós folyamat, hiszen az államkudarchoz vezető okokat sem lehet egyetlen tényezőre korlátozni. A folyamathoz egyszerre tartozik hozzá az állami intézmények, a gazdaság felépítése és a társadalom olyan reformja, amely megfelelő befogadó környezetet biztosít az előbbieknél. Az államépítés még ideáltipikus esetben is ellentmondásos és bonyolult folyamat, tekintettel arra, hogy

⁶ Rada Péter: Az államépítés folyamatának modellezése: fokozatos vagy szakaszos folyamat? 44. *Külügyi Szemle* 2009 8. évf. 1. sz. 41-72.

⁷ USAID 2005, idézi Pontet, 65.

összekapcsolódik a demokratizálás, demokrácia-export fogalmával, illetve követelményével.⁸

Az államépítés összetettségét, a demokratizálás és államépítés közti összefüggést igyekszik feltárni a tanulmányban kifejtett **BIEN-modell**,⁹ amely igyekszik az államépítés lépései között logikai és időbeli sorrendet felállítani. **Szükséges előfeltétele minden sikeres államépítésnek az alapvető emberi szükségletek kielégítése**, ez a háborús helyzet megszüntetésére, a biztonságos életkörülmények megteremtésére vonatkozik minden dimenzióban, azaz az embereknek legyen hol biztonságban lakniuk, és legyen mit enniük. Mindez tényleges előfeltételt jelent, vagyis amíg ez nem teljesül, értelmetlen a folyamatot tovább erőltetni. **A második szakasz lépcsői** között már csak logikai elsőbbségi sorrend áll fenn, ami nem feltétlenül jelent egyben időbeli sorrendet is. Minden államépítési kísérlet kontextusfüggő, tehát menete és sikere is függ a helyi környezettől. Az **intézményi feltételek, a gazdasági fejlődés és a társadalmi kohézió növekedése** között szoros kapcsolat áll fenn, de mindegyik dimenzióban a fokozatos és folyamatos fejlődés a kívánatos.¹⁰

A biztonsági szektor reformja: az OECD–DAC (OECD – Development Assistance Committee) megközelítés szerint biztonsági szektoron vagy a biztonsági rendszeren mindazon állami intézményeket, illetve szereplőket értjük, amelyek az állam és az államhoz tartozó népesség biztonságának garantálásában szerepet játszanak. **1. Az alapvető biztonságpolitikai szereplők és a jogkikényszerítő intézmények:** fegyveres erők, csendőrség, paramilitáris erők, hírszerző és elhárító szervezetek, parti őrség, határőrség, tartalékos és területi erők. **2. A biztonságpolitikát menedzselő és felügyelő testületek:** a parlament, parlamenti bizottságok, a végrehajtó hatalom, középpontban a kormánnyal, a biztonsági szektorban szerepet játszó minisztériumokkal (védelmi minisztérium, belügyminisztérium, külügyminisztérium), nemzetbiztonsági szervezetek, vámhatóságok, pénzügyi hatóságok, a civil társadalom szereplői, elsősorban a média, a tudományos testületek és a nem kormányzati szervezetek. **3. Igazságügyi intézmények:** igazságügyi minisztérium, börtönök, bűnüldöző hatóságok, ügyészség, bíróságok, emberi jogi bizottságok, ombudsmanok stb. **4. Az állami hatalomhoz nem tartozó erők:** felszabadító hadsereg, gerilla erők, magán védelmi egységek, biztonsági magánvállalatok, a politikai pártok milíciái.

Amikor a biztonsági szektor (biztonsági rendszer) reformjáról beszélünk, akkor mindezen területek olyan átformálásáról van szó, amely demokratikus normák

⁸ Lásd Noam Chomsky kritikai megközelítését *Failed States: The Abuse of Power and the Assault on Democracy* c. könyvében.

⁹ A BIEN mozaikszó, ami az angol nyelvű lépések első betűiből áll össze, és a „jó” szóra igyekszik asszociálni. Ezek a különböző dimenziók: basic human needs (alapvető emberi szükségletek kielégítése), institution-building (demokratikus intézményrendszer kiépítése), economic development (gazdasági fejlődés), nation-building (társadalmi kohézió).

¹⁰ Rada 2009, 53.

szerint, a jó kormányzás alapelveinek megfelelően történik oly módon, hogy a különböző területek egy jól működő biztonsági környezetet alkotnak.¹¹

Ellenőrző kérdések:

1. Mit értünk a politikai biztonság és az államkudarc fogalma alatt?
2. Milyen főbb okok húzódnak a gyenge államiság kialakulása mögött?
3. Hogyan mérhető az államok gyengeségének foka?
4. Milyen indikátorokat alkalmaz a törékeny állam index?
5. Milyen kategóriákba sorolhatók az államok a törékeny állam index alapján?
6. Milyen veszélyt, fenyegetést jelentenek a gyenge vagy bukott államok?
7. Mit értünk államépítés alatt?
8. Mi az a BIEN-modell?
9. Milyen elemei vannak a biztonsági szektornak vagy rendszernek?
10. Mit értünk a biztonsági szektor reformja alatt?

Ajánlott irodalom, források:

Noam Chomsky a bukott államokról:

<https://www.youtube.com/watch?v=LEs9kYZ5OSY>

Rory Stewart a bukott államokról: <https://www.youtube.com/watch?v=zMXXJqvMdk4>

Fukuyama, Francis (2004/2005): *Államépítés. Kormányzás és világtrend a 21. században* Századvég Kiadó, Budapest.

Marsai Viktor: A 2014-es jubileumi Fragile (Failed) States Index és tanulságai *Nemzet és Biztonság* 2014/4. szám 30-36.

Marton Péter: *Államok és államkudarcok a globalizálódó világban* Teleki László Intézet, Külpolitikai Tanulmányok Központja 2006. június
<http://www.diplomacia.hu/fileDb/JOILPR/%C3%A1llamok%20%C3%A9s%20%C3%A1llamkudarcok%20teleki%20int%C3%A9zet%202006.pdf>

Noam Chomsky: *Failed States: The Abuse of Power and the Assault on Democracy* Macmillan USA, 2007

¹¹ Gazdag Ferenc: A biztonsági szektor reformja és a nemzetközi szervezetek 36-37. *Nemzet és Biztonság* 2008. december 35-43. http://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/gazdag_ferenc-a_biztonsagi_szektor_reformja_es_a_nemzetkozi_szervezetek.pdf (2019.01.25.)

Pongrácz Alex: A bukott államok problémájának aktuális kérdései
[https://www.academia.edu/24957075/A bukott %C3%A1llamok probl%C3%A9m%C3%A1j%C3%A1nak aktu%C3%A1lis k%C3%A9rd%C3%A9sei](https://www.academia.edu/24957075/A_bukott_%C3%A1llamok_probl%C3%A9m%C3%A1j%C3%A1nak_aktu%C3%A1lis_k%C3%A9rd%C3%A9sei)

Rada Péter: Az államépítés folyamatának modellezése: fokozatos vagy szakaszos folyamat? *Külügyi Szemle* 2009 8. évf. 1. sz. 41–72.

Rotberg, Robert I.: The New Nature of Nation-State Failure *The Washington Quarterly* vol. 25. no. 3. 2002 85–96.

Rotberg, Robert I.: Failed states, collapsed states, Weak states: causes and indicators. In: Rotberg, Robert I. (ed.): *State Failure and State Weakness in a Time of Terror* Brookings Institution Press, Washington D.C. 2003 1–28.

Jelen tananyag a Szegedi Tudományegyetemen készült az Európai Unió támogatásával. Projekt azonosító: EFOP-3.4.3-16-2016-00014 azonosító: EFOP-3.4.3-16-2016-00014

