



Osvát Szabolcs

A világ „alulnézetből” - Ausztrália biztonságpolitikája

Ausztrália kellemes téma. Az európaiak számára a különlegességek országa, ahol minden másképpen van, mint náluk. Északon van meleg és délen hűvös, karácsonykor kánikula, és júliusban tél. Felvillannak a csodás tájakról forgatott látványos természetfilmek, a furcsa állatok és növények, és a lelke mélyén mindegyikük szeretné felkeresni ezt a csodaországot. Jelen írás e különleges, az európaiak számára jórészt ismeretlen ország elmúlt évekbeli biztonságpolitikájába kívánja bevezetni az olvasót.

Ausztráliában a Munkáspárt jó évtizedes szünet után, 2007 végén nyert választásokat, és a legtöbb területen szükségét érezte saját, az elődöktől lehetőleg látványosan elütő politikai arculat kialakításának. Kevin Rudd miniszterelnökségének időszaka kül- és biztonságpolitikai értelemben is külön fejezetet alkot, bár ez természetesen nem jelenti azt, hogy az ausztrál biztonságpolitikai gondolkodás vele kezdődött vagy ért volna véget. Rudd a vonatkozó időszakban karizmatikus vezetője volt az országnak, és nemcsak új kezdetet, hanem egyben véget is jelent. A dinamikusan induló és az első években népszerűségi csúcspontokat döntőgető miniszterelnököt a Munkáspárt belső puccsal váltotta le 2010 derekán, hogy nagyobb eséllyel induljon harcba a második ciklusra szóló választási győzelemért.

Klasszikus megközelítésű alapvetés

Az ausztrál biztonságpolitika legfrissebb, munkáspárti fejezete azzal kezdődött, hogy Kevin Rudd miniszterelnök 2008. december

elején hosszú parlamenti felszólalásban fejtegette ki Ausztrália nemzetbiztonsági megfontolásait, és ezzel megtette az első lépést egy új, de legalábbis korszerűsített ausztrál nemzetbiztonsági stratégia kidolgozása felé. A felszólalás aktív külpolitikát folytató középhatalomként határozta meg Ausztráliát, legfontosabb üzenetként pedig egy erős, biztonságos és igazságos ország képét közvetítette a közvélemény felé. A kormányzati feladatok között hangsúlyosan említette a hosszú távú gazdasági kihívások megfelelő kezelését, illetve a 21. század új kihívásaira, köztük a nemzetközi terrorizmus és az éghajlatváltozás problémakörére adott hatékony válaszok megtalálását. Nem használta ugyan az átfogó és az oszthatatlan biztonság fogalmát, a fő kihívások meghatározása és a válaszok keresése azonban ezt a megközelítést sugallja.

Az ausztrál nemzetbiztonság alapelvei értelemszerűen összhangban állnak az ország külpolitikai céljaival, melyek közül a legfontosabbak:

- az önálló képességek kifejlesztése a nemzetbiztonság meghatározó területein;
- az Egyesült Államokkal fenntartott hagyományos szövetségi viszony glo-

bális téren, és azon belül kiemelten a csendes-óceáni térségben;

- a regionális elkötelezettség a csendes-óceáni térség iránt, mellyel kapcsolatban az ausztrálok felvetették egy átfogó, regionális biztonsági architektúra létrehozásának gondolatát a biztonságpolitikai együttműködési kultúra fejlesztésére a térség országai között (Ázsiai és Csendes-óceáni Közösség, Asia Pacific Community);
- a globális elkötelezettség a multilaterális intézmények, különösen az ENSZ iránt a nemzetközi (jog)rend fenntartása érdekében;
- egy kreatív középhatalmi diplomácia, kevésbé hangzatosan egy aktív külpolitika folytatása.

A felsorolásból kitűnik, hogy az ország szempontjából legégetőbb nemzetbiztonsági kihívások és kockázatok a csendes-óceáni térségben jelentkeznek. Ausztrália derűlátóan ítéli meg a jelenlegi helyzetet, és bizakodással tekint a jövőbe. Mind a térséget, mind az egész világot tekintve kiemelkedő jelentőségűnek tartják a kínai–amerikai viszony alakulását. A fontos relációk közé sorolják Japánt, Indiát, a délkelet-ázsiai államokat és Új-Zélandot. Az ausztrál kormány elkötelezett a kétoldalú biztonságpolitikai együttműködés fejlesztése mellett néhány térségbeli országgal. (A felszólalás Japánt, Dél-Koreát, Indonéziát, Malaysiát és Szingapúrt nevezte meg konkrétan.) A regionális architektúrajavaslat a térség hosszú távú politikai, gazdasági és biztonsági együttműködését volt hivatott szolgálni. Ezek a kezdeményezések már első lépéseit jelentették az alapelvek között megjelenő kreatív középhatalmi diplomáciának.

Az aktív ausztrál külpolitikát erős védelempolitika támasztja majd alá. A kormány 2009. május elején a nemzetbiztonsági

stratégia második fontos elemeként hozta nyilvánosságra a 2030-ig szóló véderő-fejlesztési elképzeléseit. Bőven megérett az idő az előző védelmi fehér könyv – *Defence 2000 – Our Future Defence Force* – korszerűsítésére. Az új fehér könyv – *Defending Australia in the Asia Pacific Century: Force 2030, Defence White Paper 2009* – alapvetése ugyancsak a szoros ausztrál–amerikai szövetség megőrzése. Abból indul ki, hogy még évtizedekig fennáll a világméretű és a csendes-óceáni térségbeli amerikai dominancia. A dokumentum ugyanakkor számol az ázsiai stratégiai egyensúly dinamikus változásával, a térség nagyhatalmai közötti feszültségek kialakulásával. Mindenekelőtt Kína és kisebb mértékben India regionális befolyásának növekedését vizsgálja. Újszerű és máig vitatott eleme, hogy fenyegetésnek tekinti-e és ha igen, milyen mértékben Kína (és India) erősödését. Az biztos, hogy nagyarányú tengerészeti és légierő-fejlesztést irányoz elő, és ezt egy térségbeli konfliktus lehetőségével indokolja. Az ambíciózus fejlesztési tervek között szerepelnek a következők:

- a tengeralattjárók számának megduplázása (a tizenkét új tengeralattjáró megvásárlása az ország legnagyobb védelmi projektjét jelentené);
- három új romboló megrendelése;
- száznál is több F35-ös JSF harci repülőgép beszerzése;
- a haderő létszámának 53 ezerről közel 58 ezer főre való növelése.

A kilátásba helyezett védelmi beszerzések döntő részben ausztrál vállalatoktól származnának, amivel komolyan hozzájárulnának a hazai gazdaság élénkítéséhez. A fejlesztések összhangban állnak a középhatalmi ambíciókkal. Homályos volt ugyanakkor a merész tervek finanszírozása, mert növekvő költségvetési hiány idején



kellett szembenézni a védelmi kiadások jelentős emelésével. A védelmi költségvetést ehhez az induló időszak 1,8%-áról fokozatosan a GDP 2,5%-ára kellene emelni, ami 2018-ig évi 3%-os, utána pedig évi 2,2%-os növekedést jelentene. A kormány egyelőre adós maradt a haderő-fejlesztés pénzügyi hátterének részleteivel.

A gazdasági válságból adódó takarékosági kényszer hamarosan konkrét formát is öltött. Röviddel a védelmi fehér könyv megjelenését követően a kormány a hadiipari lobbij nyomása ellenére a hagyományos tíz évre történő tervezés helyett jóval szerényebb, négy évre szóló beszerzési tervet hozott nyilvánosságra 60 milliárd ausztrál dollár értékben. A hivatalos értékelés szerint ezzel összhangba kívánták hozni a védelmi képességek tervezését a fehér könyv, más szóhasználatnál a katonai doktrína öt évenkénti felülvizsgálatával. A megelőző évtizedre szóló beszerzési tervből valóban sok projektet töröltek vagy halasztottak el, ezért a védelmi ipar azt nem tekinthette megbízható iránymutatásnak. Az új képességtervezést az ígéretek szerint félévente frissítik, hogy a benne szereplő adatok mindig naprakészek legyenek. A védelmi ipar egyes érzelmeivel fogadta a számára hasznos adatokat is tartalmazó anyagot, mellyel szemben egyértelműen előnyben részesítette volna a tízéves tervezést. Az ellenzék azért bírálta a dokumentumot, mert az a katonai doktrínához hasonlóan keveset árult el a költségekről és a finanszírozásról.

A 2009-es tervekben 110 projekt vagy projektrész szerepelt, közülük 48 új. A terv másfél milliárd ausztrál dollárt szánt a katonai doktrína központi elemét képező újgenerációs tengeralattjárók tervezésére, és ugyancsak másfél milliárd jutott az új harci repülőgépek kifejlesztésére, bár a projekt határidejét két évvel, 2017-ig kitolták. Az

anyag megerősítette, hogy a védelmi beszerzések évi 4,5 milliárdról 5,6 milliárdra nőnek a következő négy évben. Nem történt meg ugyanakkor azoknak a kulcsiparágaknak az anyagban történő megjelölése, amelyekre a védelmi fejlesztések során támaszkodni szeretnének, és amelyeket a védelmi projektekkel támogatni kívánnak.

A nemzetközi terrorizmus fenyegetése

A nemzetközi terrorizmus kihívásait a miniszterelnök nemzetbiztonsági felszólalása azzal vezette be, hogy az iszlám szélsőséges erők „ellenséges országnak” tekintik Ausztráliát, többször támadtak kifejezetten ausztrál állampolgárokat. (A nemzetbiztonsági felszólalás a bali, a bagdadi és a dzsakartai merényleteket említette.) Szűk másfél évvel ezután, 2010 februárjában a miniszterelnöki hivatal gondozásában jelent meg a terrorizmus elleni küzdelemről szóló fehér könyv, melyet maga a miniszterelnök ismertetett a szélesebb közönség számára. Egy újabb elem került a helyére a kormány nemzetbiztonsági stratégiájában. Az anyag a stratégiával összhangban a biztonságot és a nyugodt életet helyezi a középpontba. Fő üzenete, hogy a kormány mindent elkövet a biztonság és a nyugalom megőrzése érdekében, a biztonság megőrzésére létrehozott (kormányzati) struktúra megbízhatóan működik.

A fehér könyv valós és tartós fenyegetésnek ítéli a terrorizmust Ausztrália számára. A legfőbb kihívást ausztrál és világviszonylatban egyaránt az erőszakos dzsihadista mozgalom szélsőségei jelentik, melyek magukba foglalják az al-Káidát és a hasonló terrorszervezeteket. A 2010. február végén ismertetett anyag felfogható a 2004-ben kiadott hasonló tar-

talmú fehér könyv korszerűsített változataként, mely a biztonsági környezet változásaira reagál. A nemzetközi terrorista mozgalmak ellen elért afganisztáni, pakisztáni és délkelet-ázsiai sikereket beárnyékolja, hogy a világ más részein – konkrétan Szómáliában és Jemenben – új terroristacsoportok jöttek létre, és ezzel a meglévők mellett új válsággócok is keletkeztek.

Az utóbbi évek során tapasztalt másik jelentős változás az ausztrál születésű és Ausztráliában felnőtt személyektől eredő terrorfenyegetés, olyan ausztráloktól, akik az erőszakos dzsihádisták tanítás hatása, befolyása alá kerültek. A belső terrorfenyegetést alátámasztó számadatok egy évtizedre tekintettek vissza, és nem tűntek túl magasnak. Az illetékes szervek „számos” terrortámadást hiúsítottak meg, 38 személyt köröztek vagy köröznek terrorizmus vádjával, 20 személyt ítéltek el terrorizmussal összefüggő bűncselekmények miatt, és több mint 40 ausztrál útlevelet vontak be, illetve tagadták meg az útlevél kiállítását a terrorizmushoz kapcsolódó okok miatt.

A stratégia a jól csengő *elemzés – védelem – válaszadás – ellenálló képesség* négyes jelszavára épül, és természetesen kitér a struktúrának a munkáspárti kormány által létrehozott új vagy megerősített elemeire. Maga az intézményi szerkezet nyilvánvalóan nem tér el a legtöbb demokratikus országban alkalmazott struktúrától: titkosszolgálati adatgyűjtésre épül, és a megelőzésre összpontosít. Az utóbbi időszakban jelentősen erősödtek a biztonsági, a hírszerző és a rendvédelmi szervek. A kormány nagy hangsúlyt fektet az egyes szervek közötti hatékony információáramlásra és együttműködésre. A struktúra védelmi elemei közül ki kell emelni a határok megerősített ellenőrzését, ahol új elem egy biometrikus alapú vízumrendszer bevezetése bizonyos külföldi állampolgárok szá-

mára. Jelentősen növelték a repülőterek biztonságát is. Fontos tényező továbbá, hogy az ausztrál jogrend hatékony eszközökkel ruházta fel az illetékes szerveket a gyanús személyekkel szembeni fellépésre és eljárásra. A rendszer egy nyílt és demokratikus társadalomra épül, melynek döntő többsége elutasítja a terrorista eszméket, és kiszűri magából a szélsőséges nézeteket valló személyeket.

Nemzetközi békeműveletek a terrorizmus elleni küzdelem jegyében

Ausztrália a kezdetektől elkötelezett támogatója az afganisztáni békeműveleteknek, és két legyet ütött egy csapásra a 2009 áprilisának végén bejelentett és azóta megvalósult afganisztáni szerepvállalásbővítésével. A hivatalos indoklás a nemzetközi terrorizmus terjedésének megakadályozása, ennél azonban vélhetően még fontosabb annak bizonyítása a szövetségeseknek és partnereknek, hogy az ország képes aktív és érdemi szerepet játszani a nemzetközi biztonság erősítésében. Az ausztrál Afganisztán-politika szorosan illeszkedik az amerikaihoz, és teljes mértékben támogatja azt. Ennek megfelelően az utóbbi időszakban teret nyert az integrált civil-katonai megközelítés, a hangsúly pedig egyre határozottabban áttevődik a katonai műveletekről az afgán nemzeti hadsereg létrehozására. (Jelenleg körülbelül hétszáz ausztrál katona dolgozik a negyedik afgán dandár képzésén.)

Polgári oldalon meg kell említeni a segélyprogramokat, a gazdasági újjáépítési támogatást, valamint a rendőri erők képzését, melyek során elsősorban Uruzgan tartományra és kisebb mértékben Kabulra összpontosítanak. A fejlesztési támogatá-



sok és a hadsereg kiképzése terén komoly segítséget nyújtanak Pakisztánnak is.

Az elmúlt évben végrehajtott 40%-os létszámnöveléssel Ausztrália az afganisztáni erők tíz legjelentősebb hozzájárulója közé került. Az 1550 katona és civil szakember a biztonsági szempontból instabil Dél-Afganisztánban teljesít szolgálatot, illetve dolgozik. Eddig tizenhét ausztrál katona vesztette életét Afganisztánban, a sebesültek száma meghaladja a százat, és a misszió egyre kevésbé népszerű a közvéleményben. A munkáspárti kormány nem mutatott hajlandóságot arra, hogy az Uruzganból távozó hollandok szerepét átvegye, az afganisztáni jelenlét fenntartása iránti elkötelezettsége viszont szilárd.

A nemzetközi stabilizációs erők ellentmondásai tükröződnének az ausztrál Afganisztán-politikában? Sok ország számára ismerős a dilemma: milyen mértékben vállaljon elkötelezettséget egy megnyerhetetlen háborúban. Az ausztrál biztonságpolitika ugyanakkor az ország középhatalmi ambícióiból és az erős amerikai szövetségből indul ki, és ez a két tényező feltétlenül ösztönzőleg hathatott volna a tartományi újjáépítési csoport vezetésének átvételére.

Ide kapcsolódik, hogy Afganisztán olyan terület, ahol sajátságosan keveredik egymással a nemzetközi érdek- és értékközösségben vállalt szerep a Tasmán-testvériséggel, azaz Ausztrália és Új-Zéland szükségszerűen összefonódó kapcsolataival. Új-Zéland teljes egészében osztja a fentiekben ismertetett ausztrál és végső soron amerikai nézeteket. Afganisztán Bamian tartományában új-zélandi kontingens vezeti a helyi tartományi újjáépítési csoportot. Érdekes felvetés, hogy a huszadik századi történelmi hagyományokat fellelevenítve közös ausztrál-új-zélandi, úgynevezett ANZAC-kontingenst lehetne létrehozni Afganisztánban. Az új-zélandi mi-

niszterelnök által felvetett ötletéről további – számszerű, az alakulat méretére vonatkozó – részletek nem kerültek napvilágra. A formális katonai együttműködés akkor nyerhetett volna értelmet, ha a két ország meg tud állapodni arról, hogy a jelenleginél nagyobb szerepet vállaljanak az afganisztáni stabilizációban. Az ausztrálok hivatalosan nem reagáltak a felvetésre. Közvetett módon azonban elutasításnak tekinthető, hogy Canberra nyilatkozatai egyöntetűen azt hangsúlyozták: az ausztrál katonai hozzájárulás mértékét nem kívánják tovább növelni, és a jelenleginél nagyobb politikai felelősséget sem kívánnak vállalni az afganisztáni rendezésben.

Ausztrália iraki szerepvállalása markánsan megváltozott a munkáspárti kormány idején: 2008 folyamán kivonták a harcoló alakulatokat, és az ausztrál katonák 2009. július végéig elhagyták a koalíciós erőket. Mindössze száz katona maradt Bagdadban az ausztrál nagykövetség védelmére. Ezzel egyidejűleg kibővítették a gazdasági, humanitárius és képzési jellegű segélyprogramjukat.

A tömegpusztító fegyverek terjedésének megakadályozása

Canberra a tömegpusztító fegyverek terjedésének problémáját is a terrorizmus kérdésével kapcsolja össze. Fontosnak tartja a nemzetközi non-proliferációs rezsimek, azon belül különösen a nukleáris non-proliferációval és leszereléssel foglalkozó szervezetek erősítését. Ezért hívta életre a nemzetközi nukleáris non-proliferációs és leszerelési bizottságot (*International Commission on Nuclear Non-proliferation and Disarmament*). A bizottság felállítását a hivatalos indoklás szerint az utóbbi egymásfél évtized fejleményei indokolták. Új

nukleáris szereplők jelentek meg a nemzetközi szinten, a tömegpusztító fegyverek problémája összekapcsolódik a terrorfenyegetéssel, és az atomrobbantásoknak kihatása lehet olyan globális problémákra, mint például az éghajlatváltozás. Az atomsorompó-szerződés (*Nuclear Non-Proliferation Treaty – NPT*) közelmúltja a kudarcok sorozata, a tagállamok között állandósult a megosztottság. Az ausztrál kormány lehetőséget látott az NPT keretében holtpontra jutott tárgyalások más, NPT-t meghaladó, annál átfogóbb, globális formában történő előmozdítására. Elsősorban olyan tekintélyes politikusokat és diplomátákat kértek fel a bizottságba, akik nem képviselnek hatalmon lévő kormányzati rendszereket. A problémák valóságosak voltak, az érvrendszer megalapozottnak tűnt, ennek alapján valóban értelme lehetett mozgósítani egykor befolyásos politikusokat a két évig tartó konferenciasorozatra. A projekt keretében elkészült bizottsági jelentés (*Eliminating Nuclear Threats – A Practical Agenda for Global Policymakers*) azonban ettől még nem oldotta meg a nukleáris fegyverekkel összefüggő problémákat, és a nemzetközi tárgyalások jelenlegi dinamikájából következően közelebb sem vitt azok megoldásához.

A gyenge államokban rejlő veszélyek

Tágabb összefüggésben ugyan kapcsolódik a nemzetközi terrorizmus problémaköréhez, Ausztrália közvetlen földrajzi környezetét tekintve azonban inkább regionális kihívást jelent a belső gondokkal küzdő államok gyengesége. Ausztrália hosszú idő óta jelentős erőfeszítéseket tesz a Salamon-szigeteken és Kelet-Timoron kialakult konfliktusok rendezésére. Az ausztrál kor-

mány elkötelezett a csendes-óceáni térség szigetországaival a fejlesztési partnerségek (*Pacific Partnerships for Development*) keretében folytatott együttműködés mellett, különös tekintettel a bennük szereplő ENSZ fejlesztési célok (*Millennium Development Goals, United Nations Development Programme*) megvalósításához nyújtott gazdasági támogatásokra. A nemzetközi segítyezésre költött összeg az elmúlt költségvetési évben 3,82 milliárd dollárt tett ki, ami a nemzeti bevételek (GNI) 0,34%-a. Az ausztrál segélyek fő haszonélvezői Indonézia és a szegényebb kelet-ázsiai országok, illetve Pápua Új-Guinea és a kisebb csendes-óceáni szigetállamok. A kormány szándékai szerint néhány éven belül a nemzeti bevételek 0,5%-ára növelik a segélyek összegét, és már a jelenlegi, a 2010–2011-es költségvetési évben is mintegy 530 millió ausztrál dollárral többet kívánnak fordítani erre a célra.

A nemzetbiztonsági felszólalás a gyenge államok kapcsán vetette fel a nemzetközi bűnözés és a szervezett embercsempészet problémáját, és regionális együttműködést sürgetett a témában. A tengeren érkező illegális bevándorlás visszaszorítására megerősítették és új jogosítványokkal látták el az Ausztrál Vám- és Határőrizeti Szolgálatot. A bevándorlási politika szigorítása és a határok megerősített védelme olyan elem, mely sokszor felbukkan a nemzetbiztonsági érvrendszerben. Előkerült a védelmi fejlesztéseknél és beszerzéseknél, megjelent a nemzetközi terrorizmus elleni küzdelemnél, és harmadszor is találkozunk vele a gazdasági menekültek kapcsán. Jó példája ez annak az összefüggésrendszernek, melyben az egyes elemek szorosabb vagy lazább szálakkal kapcsolódnak egymáshoz. A jelenlegi Ausztráliát ismerve ugyanakkor látni kell azt is, hogy a csónakos menekültek kérdé-



se elsősorban a belpolitikai küzdelmekben értékelődik fel. Nemzetközi összehasonlításban túlzónak tűnhet a közvélemény aggodalma az országot elárasztó ázsiai menekültek miatt, de tudomásul kell venni, hogy az ausztrálok ezt fenyegetésként élik meg. Kormány és ellenzék viszonyában évek óta kulcskérdés a bevándorlás-politika, mely a 2010-es választási évnek is egyik kulcselemét jelenti.

Éghajlat-változási kockázatok

A formálódó nemzetbiztonsági stratégia egyetlen valódi újdonsága az éghajlatváltozás nemzetbiztonsági tényezővé emelése. A téma bővebb kifejtése azért maradt el a nemzetbiztonsági felszólalásban és azt követően is, mert egyelőre csak a helyesnek tűnő felismerésig jutottak el, részletezni ugyanakkor még nem tudják ennek a tényezőnek a nemzetbiztonságra gyakorolt hatását. A kormány ezzel együtt komoly figyelmet fordít az éghajlatváltozás problémájára. Ezt tükrözi a leginkább nagyra törő külpolitikai vállalkozásnak tűnő széndioxid-leválasztással és -tárolással foglalkozó nemzetközi intézet, a Global Carbon Capture and Storage Institute 2009. áprilisi létrehozása Canberrában. Az évi 100 millió ausztrál dollár állami támogatást élvező intézet fő feladata, hogy minél szélesebb nemzetközi összefogással biztonságos és gazdaságos környezeti projekteket valósítson meg a széndioxid-leválasztási és -tárolási technológiák alkalmazásával. A kezdeményezés meghirdetett célja továbbá a nemzetközi kibocsátás-csökkentési erőfeszítések, azon belül a G8-csoportot vonatkozó céljainak támogatása. Az alapítók szándéka szerint az intézet idővel a vonatkozó adatok, ismeretek és szakértelem elismert nemzetközi központ-

jává fejlődik, és fiókinézeteket hoz létre Európában, Ázsiában és Észak-Amerikában. Tagság tekintetében igyekeznek felölelni a leginkább környezetszennyező iparágak meghatározó képviselőit, a környezeti téren befolyásos nem kormányzati érdekcsoportokat, valamint az érdeklődő kormányokat és közigazgatási szerveket. Az intézetnek már több mint húsz állami és több mint nyolcvan nem állami tagja van.

A miniszterelnök szerette volna a széndioxid-kibocsátás csökkentésére vonatkozó ausztrál stratégiát még a koppenhágai klímakonferencia előtt elfogadtatni a törvényhozásban, ez azonban nem sikerült. Ez megint olyan terület, amely fontos és jelentős szakpolitikai háttérével együtt leginkább belpolitikai vonatkozásai miatt szerepel folyamatosan a politikai napirenden. Ezzel egyben áttértünk azokra a biztonságpolitika határán lévő témákra, amelyek – nem elsősorban biztonságpolitikai vonatkozásaik miatt – Rudd bukásához, és a nevével összefüggő korszak lezárásához vezettek.

Az ausztrál kibocsátás-politika alapmegfontolásai

Az ausztrál kibocsátási politika abból indul ki, hogy a globális környezeti kihívások terén hatékony nemzetközi együttműködésre és cselekvésre van szükség. Fogolydilemmaként értelmezik a kérdést: minden országnak leginkább az áll érdekében, hogy minél kevesebb részt vállaljon a károsanyag-kibocsátás csökkentésében, a többi ország pedig lehetőleg minél többet vállaljon. Ilyen hozzáállással feloldhatatlan a dilemma, ezért van szükség érdemi nemzetközi egyeztetésekre. Komoly veszélyt látnak abban a forgatókönyvben is, hogy olyan kisebb jelentőségű nemzetközi

A téma néhány évre visszamenő folyamatos napirenden tartásáról leginkább az úgynevezett **Garnaut-jelentések** és az összegző jelentést követően nyilvánosságra hozott kormányzati kibocsátás-csökkentési stratégia gondoskodott. A Garnaut professzor nevével szakaszosan megjelentetett tanulmány mindeképpen alkalmas volt arra, hogy folyamatos és fokozott figyelmet irányítson az éghajlat-változási kihívásra, és átfogó módon mutassa be a kérdéskör hátterét. A teljes képhez tartozik, hogy a jelentés politikai tartalmát is hordozott. A tudományos munka és az érdekcsoportokkal való egyeztetés megkezdésekor rendkívül ambiciózus és az akkori koalíciós kormányzatot élesen bíráló jelentés körvonalai bontakoztak ki. A Munkáspárt 2007. decemberi hatalomba kerülését követően azonban a merész célok megszélidültek és visszafogottabbá váltak, a kormányzatot érintő kritikai elemek pedig gyakorlatilag eltűntek az anyagból. A végső változat egy olyan tudományos igényességgel készült összefoglalás, amelyben az ország előtt álló és politikai döntést igénylő lehetőségek óvatosan nyitva maradtak. A Munkáspárt ügyesen aknáztta ki belpolitikai téren a Garnaut-tanulmányt, de választási győzelme után nem elégedett meg a témakör tudományos vizsgálatával, hanem a szakmai felmérést követően áttért a vonatkozó törvények előkészítésére.

megállapodások születnek, amelyek a cselekvés látszatát keltik ugyan, az alapvető problémák kezelésére viszont nem elegendők. Olyan nemzetközi megállapodások kidolgozását sürgetik, amelyek világos kibocsátási értékeket, mozgásteret határoznának meg a leginkább érintett ausztrál iparágak számára. Látják azonban, hogy ilyen nemzetközi megállapodások tető alá hozására belátható időn belül nincs valós esély, ezért alternatív lehetőségként számba vették egyes (kulcs)iparágakra vonatkozó külön-megállapodások kidolgozását a Kiotó utáni időszakra.

Fontos felismerésük továbbá, hogy az ország földrajzi fekvése és adottságai, a csendes-óceáni térség államainak gazda-

sági jellemzői, és nem utolsósorban az ausztrál gazdaság szerkezete miatt Ausztráliának más fejlett országokhoz képest komolyabb érdekei fűződnek a károsanyag-kibocsátás jelentős csökkentéséhez. Az elmúlt egy-másfél évtized gazdasági fellendülése rendkívül kedvező helyzetbe hozta az országot, hogy arányos, sőt, az arányosnál nagyobb részt vállaljon a nemzetközi erőfeszítésekből. A 2008 vége felé kibontakozó pénzügyi és gazdasági világválság abban az értelemben nem módosított a fenti érvelésen, hogy Ausztrália nemzetközi összehasonlításban továbbra is igen kedvező helyzetben maradt szilárd pénzügyi helyzetével és lassuló növekedési ütemével, illetve átmenetileg stagnáló gazdaságával.

Canberra nem tartja célszerűnek és egyben megvalósíthatónak azt, hogy az éghajlat-változási kockázatok csökkentése bárhol a világon az életszínvonal növekedésének jelentős lassulásával járjon, különösen nem a fejlődő országokban. A károsanyag-kibocsátás csökkentése ausztrál szemmel nézve úgy fogható fel, mint a felgyorsult ázsiai gazdasági növekedésből származó óriási gazdasági haszon egy részének visszaforgatása, újbóli befektetése. Ide kapcsolódó szempont az is, hogy olyan Kiotó utáni rezsím létrehozását tartanák kívánatosnak, amelyhez az összes fontosabb fejlett és fejlődő gazdaság csatlakozna. Ezért kiemelt figyelmet fordítanak az Egyesült Államok és Kína vállalásaira. Minden alkalommal kiemelik, hogy a legjelentősebb fejlődő gazdaságok, mindenképp előtt a kínai gazdaság szennyezőanyag-kibocsátása olyan mértékben növekszik, hogy Kína részvételére mindenképpen szükség van a nemzetközi erőfeszítések sikere érdekében. Hozzáteszik azt is, hogy Kína (és a többi feltörekvő gazdaság) esetében különösen fontosnak tartják a tudo-



mányos és technológiai együttműködés ösztönzését az új, környezetbarát technológiák kifejlesztése és elterjesztése terén.

A fenti megfontolások figyelembevételével a Rudd-kormány 2008 decemberében hozta nyilvánosságra a széndioxid-kibocsátás csökkentésére irányuló stratégiáját. A meghirdetett középtávú elképzelések értelmében Ausztrália 2020-ig a 2000-es szinthez képest legalább öt, de kedvező nemzetközi körülmények, mindenekelőtt egy megfelelő nemzetközi szerződés megkötése esetén akár 15%-kal is kész csökkenteni széndioxid-kibocsátását, 2050-ig 60%-os csökkentést tűzve ki célul. A stratégia alapján készült kibocsátás-kereskedelmi törvény tervezete azonban nem ment át a törvényhozáson, és az ausztrál küldöttség e nélkül volt kénytelen Koppenhágába utazni. A nemzetközi klímakonferencia realitásokat tükröző, kiábrándító eredménye pedig végképp kifogta a szelet a kormányzat klímavitorlájából. Néhány hónap hiábavaló próbálkozás után maga a miniszterelnök is belátta, hogy ez a téma, amellyel 2007-ben választásokat lehetett nyerni, 2010-ben inkább buktatókat rejt, de szavazatokat már nem fog hozni a Munkáspártnak, és április végén szögre akasztotta a tervezetet.

Energiabiztonság

Az energiabiztonság izgalmas fejezet a nemzetbiztonsági megfontolások taglalásakor. A téma Ausztráliában is kormányzati prioritás. Az energiabiztonság tág meghatározásának megfelelően figyelemmel kísérik annak nemzetközi, regionális és hazai összetevőit. A kormány 2009-ben készített értékelése szerint az ország kifejezetten jó energiabiztonsági helyzetben van, mert a legtöbb energiahordozó tekintetében hatal-

mas belső tartalékokkal rendelkezik, ezért a gazdasági és a lakossági energiaigények gond nélkül kielégíthetők. A 2030-ig tekintő előrejelzés azzal számol, hogy az ausztrál energiafelhasználásban fokozatosan csökkenni fog a fekete- és a barnaszén szerepe, és ezzel párhuzamosan nő a földgázé, tehát a széndioxid-kibocsátás szempontjából nézve tisztább energiaszerkezet felé mozdulnak el. A kőolaj továbbra is fontos szerepet tölt majd be az energiaellátásban, jelenlegi részaránya valamelyest nő, de nem változik érdemben húszéves időtávon. A megújuló energiaforrások részaránya a jelenlegi öt százalékról legfeljebb nyolcra növekedhet, tehát belátható időn belül nem váltja ki a hagyományos ásványi energiahordozókat. Az ausztráloknak a mérhetetlen ásványvagyon miatt nincs is igazán szükségük a megújuló energia intenzívebb kiaknázására. Nagy részben erre az óriási ásványvagyonra, illetve az abból származó bevételekre támaszkodva biztosítják a gazdaság növekedését, és tartják fenn a magas élet-színvonalat. Az előttünk álló két évtizedben az ázsiai és csendes-óceáni térségbe való export növelését tervezik, míg a belső energiafelhasználás nagyjából a jelenlegi szinten marad.

A klímapolitika a kormány és az ellenzék vitáinak egyik gyújtópontja volt a Rudd-időszakban. Az ellentétek a kibocsátás-kereskedelmi törvény tervezete kapcsán csúcsosodtak ki, és ez vezetett a 2009-es év legfontosabb belpolitikai eseményéhez, az ellenzéki vezetőváltáshoz. Tony Abbott személyében ezek után egy klímászkeptikus állt szemben a kormánnyal. A koppenhágai klímakudarc belpolitikai téren (is) sokat segített az ellenzéknek, mert rávilágított arra, hogy nem csupán egy ausztrál belső vitáról van szó, hanem arról, hogy a Rudd-kormány dinamikus és korszerűnek tetsző klímaretorikája messze nincs összhangban a nemzetközi realitásokkal.

A térség meghatározó államainak, mindekenélőtt Kínának, Indiának és Japánnak, gazdasági növekedésük fenntartásához szükségük van az ausztrál nyersanyagokra és energiahordozókra. Ez kivételesen kedvező helyzetet teremtett (és még néhány évtizeden át minden bizonytalanságot elvetve) a hatalmas mennyiségben rendelkezésre álló ásványkincs-vagyon rendkívül kedvező árakon történő nemzetközi értékesítésére. Olyan vissza nem térő, szerencsés történelmi helyzetről van szó, melynek megfelelő kihasználásával akár évszázadokra meg lehet alapozni az ország jólétét és fejlődését. Ausztrália évtizedek óta minden tekintetben megbízható energiaszállítója a térség országainak, és ezt a helyzetet hosszabb távon fenn kívánja tartani. Canberra véleménye szerint ehhez elsősorban a nyitott és jól működő energia-világpiac fenntartására van szükség. Ezt pedig elsősorban a világ vezető hatalmának tekintett Egyesült Államok tudja biztosítani hatékony és sikeres külpolitikájával. Ezen a ponton kapcsolódik az energiapolitika a kül- és biztonságpolitikához, itt érhető tetten, hogy az ausztrál kormányzati gondolkodás miként fordítja le konkrét érdekekre az általánosnak tűnő külpolitikai célrendszert.

Az energiahordozók általános bősége látványosan sikeres gazdaságpolitikát alapozott meg, a kőolaj azonban kivételt és egy külön fejezetet jelent az energiapolitikában. Az ausztrál kőolajtermelés jelenleg sem fedezi a hazai szükségleteket, a jövőben pedig a termelés csökkenésére és az igények csekély mértékű növekedésére lehet számítani. Ausztrália kőolajimportőr, és az előttünk álló évtizedekben egyre nagyobb mértékű kőolaj-behozatalra szorul majd. Az ausztrálok ezért fokozott figyelemmel követik a kőolaj világpiacának alakulását, és ezen a területen is érvényesnek

tekintik az amerikai külpolitika „rendszerfenntartó” szerepét. Közelíthetünk azonban az olajtörténeten keresztül egy másik ausztrál biztonságpolitikai aggodalomhoz is: Kína erősödéséhez, azon belül katonai erősödéséhez, és ennek az olaj világpiacát potenciálisan befolyásoló hatásaihoz. A védelmi fehér könyv általános elvi tételként utal arra, hogy Kína minden tekintetben látványos erősödése hosszabb távon borítja a status quót az ázsiai és csendes-óceáni térségben, és ez a bizonytalansági tényező akár veszélyként is értékelhető. Canberrában világosan látják, hogy a kínai haderő- és flottafejlesztés az ország hatalmi ambícióit támasztja alá, és képessé teszi Kínát arra, hogy adott esetben saját érdekeinek megfelelően és akár Washington ellenében rendezze át a hatalmi viszonyokat a Kínához közel eső térségben. A szabad olajkereskedelem azonban jelentős importőrként Kínának is alapvető érdeke, tehát értelmetlen lépés lenne Peking részéről, ha katonai erejét valamilyen – a nemzetközi olajkereskedelmet gátló formában – olajbefolyás szerzésére akarná használni.

Szintén Kína erősödésének nemzetbiztonsági kockázatai közé szokták sorolni a kínai állami óriásvállalatok ausztráliai befolyásszerzési kísérleteit, melyek markánsan az energiaszektorban jelentkeznek. 2009-ben hosszú ideig vezető gazdasági hír volt, hogy a Chinalco alumíniumkonzern szeretett volna jelentős tulajdonrészt vásárolni a Rio Tinto bányászati óriásvállalatban. Az ausztrálok végül a már megkötött üzletből táncoltak vissza, és jelentős kártérítést fizettek a kínai félnek. Az ügy során nyilvánvalóan előtérbe kerültek a nemzetbiztonsági megfontolások, bár a hivatalos nyilatkozatok ezt soha nem említették, és az ezt firtató kérdésekre is csak azt az általánosságot szokták válaszolni, hogy az



energiaszektorra érintő külföldi befektetői szándékokat eseti alapon kell mérlegelni.

Ennek a néhány aggodalomnak a felvilágosítása természetesen nem jelenti az alapvető átértékelését: az ausztrál energiaszektor rendkívül kedvező helyzetben van, és nagy tervekkel tekinthet az elkövetkező évtizedek elé. Kedvező helyzetben egyébként nem csupán a gyakorlatilag határtalan energiahordozó-bővséget kell érteni, hanem például az ország előnyös földrajzi fekvését és adottságait is, ami egy nemzetközi válság esetén a lehető legnagyobb rugalmasságot kínálja alternatív szállítási útvonalak létrehozására. Az ausztrálok odafigyelnek arra is, hogy beruházásokkal folyamatosan fenntartsák, és lehetőleg erősítsék természetadta előnyös energiahelyzetüket. A védelmi fehér könyvben prognosztizált flottafejlesztés és a tágabb térség országaival kialakított biztonsági együttműködés szélesebb értelemben szintén felfogható a hatalmas jövedelmeket termelő ausztrál energiaágazat hátterének. Energiapolitikai szempontból azonban mindenképpen fontos lenne egy energiáról szóló fehér könyv kidolgozása, mely egyelőre hiányzik a kormányzat nemzetbiztonsági elképzelései közül.

A szén túlsúlyú energiaszektor esetében fontos tényező az éghajlat-változási, pontosabban a kibocsátás-csökkentési megfontolás. Kevin Rudd jó érzékeléssel az éghajlat-változást állította a 2007-es választási kampánya középpontjába. Űgyesen használta ki a témában rejlő lehetőséget, és juttatta általa hosszú idő után ismét kormányzati hatalomhoz a Munkáspártot. A kibocsátás-kereskedelmi törvénnyel már nem volt ekkora szerencséje, tervezetét nem sikerült elfogadtatnia a törvényhozással. Az eredeti elképzelés szerint az ausztrál küldöttség a törvénnyel a zsebében utazott volna a koppenhágai klímakonferenciára, Rudd

azonban egy szűk fél évvel Koppenhága után kénytelen volt szögbe akasztani a tervezetet, és ezzel nagymértékben aláásta a szavahihetőségét. Döntését alapvetően az határozta meg, hogy a 2010-es választásokon a klímakártya már biztosan nem lesz nyerő lap a Labour kezében, és még idejében szabadulni akart tőle. Sorsszerűnek tűnik ezek után, hogy az energiaszektor okozta a miniszterelnök bukását. A közvetlen kiváltó ok a bányavállalatok szuperprofitjának megadóztatási ötlete volt, mellyel sok ausztrál egyetértett. Az energialobbi erre olyan kampányt indított az amúgy is meggyengült miniszterelnök ellen, hogy a Munkáspárt kénytelen volt őt 2010. június 24-én belső puccsal eltávolítani, ha meg akarta őrizni az esélyét a 2010-es választások megnyerésére. (Utóda Julia Gillard, aki a kormányban és a Munkáspártban egyaránt Rudd helyettese volt. Gillard három heti kormányzás után általános választásokat hirdetett meg.) Az energiaszektor pedig több év huzavonát követően továbbra sem tudja, hogy a kormány kibocsátás-csökkentési törvénnyel vagy kibocsátási adóval kívánja sújtani az ágazatot.

Ausztrália esetében az éghajlat-változási témakörből is levezethető, egyúttal alapvető energiabiztonsági megfontolás a diverzifikáció kérdése. A téma érdekes vetületét az adja, hogy az ország hagyományosan elutasítja a nukleáris technológiát, és ezt a politikát a Rudd-kormány is magáévá tette. Az atomenergia mellett azonban észérvek is szólnak. Ausztrália energiahordozó-exportjának jelentős és legdinamikusabban növekvő része az uránérc, melyből az ország óriási tartalékokkal rendelkezik. Ezt az érvelést követve luxusnak tűnik, hogy lemondjanak a nukleáris energiáról. Az atomenergiáról szólva további érdekes összefüggés, hogy a Rudd-kormány dinamikus éveinek egyik nagyszabású nem-

zetközi kezdeményezése a nemzetközi nukleáris non-proliferációs és leszerelési szakértői bizottság létrehozása volt. A projekt az ausztrál középhatalmi álmokat igyekezett külpolitikai oldalról alátámasztani, mérsékelt sikerrel. A bizottság életre hívásakor az érvrendszer részét képezte, hogy azért Ausztrália a fő kezdeményező, mert jelentős uránérc-exportőr, és e téren óriási készletekkel rendelkezik. Az érvek tehát tetszés szerint alakíthatók, és Canberra nagyon pragmatikusan használja is azokat a szerint, hogy éppen mit kíván elérni.

Az európai dimenzió hiánya, tanulságok

Ez tehát tömören az ausztrál biztonságpolitika a 21. század első évtizedének végén, és a világ sok országa elismeréssel tekinthet erre a különleges nézőpontból kialakított rendszerre. Arról ugyan nem szokás írni, ami nincs, de európai és az európai intézményekben gyökerező gondolkodásunk miatt mégis kötelezőnek érezzük a kérdést: hol marad Európa? Relatív fontosságunkat tekintve elgondolkodtató, hogy a terjedelmesnek tekinthető nemzetbiztonsági felszólalás meg sem említette Európát és Oroszországot. A nemzetközi szervezetekkel foglalkozó multilaterális rész is csupán az ENSZ-ről beszélt, az Európai Unió és a NATO ezen a szinten nem fért bele az ausztrál nemzetbiztonsági elképzelésekbe. Ennek fényében érdemes valódi értékén kezelni Rudd egykori miniszterelnök „nyitását”, újszerű megközelítését az európai ügyek, az Európai Unió és a NATO irányába, mert valójában csak gesztusértékű magas szintű látogatások történtek ezen a területen, melyek nagy médianyilvánosságot kaptak a munkáspárti kormány első évében, és mi, európaiak ezt nagyon sze-

rettük. Előszeretettel engedünk teret a megszépítő látásmódnak, és a szalonképesség határait súrolja, ha azt halljuk, hogy nem vagyunk fontosak. Horribile dictu, ha – adott összefüggésben – azt állítjuk, hogy az Európai Unió nem fontos. Egy jellemző és tényszerűen igaz állítás az, hogy az EU Ausztrália legfontosabb gazdasági partnere. Ezt a mutatót lehet a befektetések, a kereskedelmi forgalom vagy a szolgáltatások forgalma felől vizsgálni, és az unió mindig az első helyek valamelyikét fogja elfoglalni, gyakran az első helyre fut be. Tudnunk kell azonban, hogy ez uniós kimutatás, az ausztrálok ilyen nem készítenek, ők konkrét országok vonatkozásában vizsgálják ezeket a mutatókat.

Visszakanyarodva a biztonságpolitikához, azért különösnek tűnik, hogy az ausztrálok az afganisztáni szerepvállaláson túlmenően a NATO-val sincs érdemi kapcsolódási pontjuk. Itt nincs szó az EU esetében felvethető érdekelletétekről, itt a közömbösség a racionalitás. A távolság növekedésével gyengülnek a közös érdekek, és elegendő az általános politikai párbeszéd fenntartása, a demokratikus alapértékekben való egyetértés.

A világ ausztrál perspektívából is kerek, csak éppen Európa a horizont alá szorul. Ez az, amit az európai utazók mély megdöbbenéssel szoktak tudomásul venni, ha egyáltalán ráébrednek. Ettől azonban nem szabad átesni a ló túloldalára, mert ami igaz az egyik irányba, az nyilvánvalóan igaz visszafelé is. Rudd a középhatalmi ambíció bővületében három külpolitikai kezdeményezést indított útjára miniszterelnökségének dinamikus első felében. Elsőként az átfogó, regionális biztonsági architektúra létrehozására tett javaslatot Ázsiai és Csendes-óceáni Közösség néven. A térség országai zömében ellenségesen fogadták az elképzelést, mely visszaszorult



valamelyik meglévő regionális szervezet (tovább)fejlesztése felé, majd lényegében elhalt. A második kezdeményezést a nemzetközi nukleáris non-prolifерációs és le szerelési bizottság jelentette, melyet ausztrál pénzen végigvittek, és egy átfogó jelentéssel zártak le. A harmadik kezdeményezés szintén ausztrál pénzből valósult meg, a nemzetközi széndioxid-leválasztási és -tárolási intézet formájában. Európa a legcsekélyebb érdemi érdeklődést sem mutatja egyik elképzelés iránt sem. Az ázsiai-csendes-óceáni architektúrajavaslat nem érintette az európaiakat, a másik két

esetben pedig tudomásul vették az ausztrál próbálkozásokat, de általános politikai érdeklődésnél többet még jóindulattal sem mutattak. És persze Ausztrália sem tudott kibújni a bőréből, mert – a nemzetközi porondon való aktív fellépésén túl – őszintén megvallva, egyik kezdeményezés se vitte érdemben előre az adott szakterületen folyó nemzetközi munkát. Csüggedni azért nincs ok, egyszerűen tudomásul kell venni, hogy egymás mellett létező rendszerekről van szó, mindkettőt érdemes a maga valójában megismerni, és semmi szükség mesterséges érvekkel összekapcsolni őket. ■

Források

- The First National Security Statement to the Parliament, Address by the Prime Minister of Australia The Honourable Kevin Rudd. http://www.dpmc.gov.au/media/statement_2008_12_04.cfm.
<http://pmrudd.archive.dpcm.gov.au/node/5424>.
- Richard Woolcott: *An Asia Pacific Community: an Idea Whose Time Is Comming*. 2009.
<http://www.eastasiaforum.org/2009/10/18/an-asia-pacific-community-an-idea-whose-time-is-is-to-come>.
- Defence 2000. Our Future Defence Force.
<http://www.defence.gov.au/publications/wpaper2000.PDF>
- Defending Australia in the Asia-Pacific Century: Force 2030.
http://www.defence.gov.au/whitepaper/docs/defence_white_paper_2009.pdf
- Defence Capability Plan 2009 – Public Version. <http://www.defence.gov.au>;
<http://www.defence.gov.au/dmo/id/dcp/html/index.html>.
- Counter-Terrorism White Paper, Securing Australia – Protecting our Community, 2010.
http://www.dpmc.gov.au/publications/counter_terrorism/docs/counter-terrorism_white_paper.pdf.
- Transnational Terrorism: The Threat to Australia, 2004.
http://www.dfat.gov.au/publications/terrorism/transnational_terrorism.pdf.
- Eliminating Nuclear Threats – A Practical Agenda for Global Policymakers, Report of the International Commission on Nuclear Non-Proliferation and Disarmament. <http://www.icnnd.org/>.
- Pacific Partnerships for Development. <http://www.usaid.gov.au/country/partnership.cfm>.
- Millennium Development Goals, United Nations Development Programme.
<http://www.undp.org/mdg/index.shtml>.
- Carbon Pollution Reduction Scheme: Australia's Low Pollution Future, White Paper (15) December 2008. <http://www.climatechange.gov.au/publications/cprs/white-paper/cprs-whitepaper.aspx>.