



Gazdag Ferenc

## A biztonsági szektor reformja és a nemzetközi szervezetek

A hidegháború évtizedei alatt kevés alkalommal került sor olyan nemzetközi akcióra, amikor egy nemzetközi szervezet ernyője alatt (ekkor természetesen csak az ENSZ jöhetett szóba) a nemzetközi közösség tagállamai egy-egy nemzetközi válság megoldásában együttműködtek. A bipoláris nemzetközi rendszer logikája a válságba került országot vagy országokat szinte felkínálta az egyik vagy másik táborba való bevonásra, illetve átcsábításra. A konfliktus után a válságból való kilábalás ezután többé-kevésbé a térségben domináns szövetségi rendszer vezető hatalmának politikai-társadalmi modellje alapján ment végbe. Ennek megfelelően az el nem kötelezett országok mellett csakhamar létre is jött az úgynevezett szocialista orientációjú, fejlődő országok csoportja Vietnamtól Angolán át Nicaraguáig. 1991 után a helyzet radikálisan megváltozott: az ENSZ, és nyomában több más nemzetközi szervezet (EBEÉ–EBESZ, NATO, EU) mind gyakrabban vált kezdeményezőjévé és lebonyolítójává nemzetközi békeműveleteknek. A 20. század utolsó évtizedétől rohamos gyorsasággal növekedett a nemzetközi közösség akcióinak száma a válsággal sújtott övezetekben és országokban. A nemzetközi béke és biztonság érdekében kifejtett tevékenységnek azonban nem várt tanulságai is lettek.

Egyrészt kiderült, hogy a válság megoldása kapcsán végrehajtott katonai műveletek önmagukban csak arra alkalmasak, hogy a konfrontáció katonai feladatait megoldják. A válsággal sújtott ország(ok)

visszavezetése a normális működés útjára (azaz az állami működés újraindítása, illetve az állam szerepének újraértelmezése) és reintegrálásuk a nemzetközi közösségbe teljesen más természetű, jobbára civil szakértelmet igénylő feladatnak bizonyult. Másrészt az az evidensnek tűnő elem került mindinkább előtérbe, hogy az állam biztonsága mellett a társadalom biztonsága legalább ugyanolyan fontos. A társadalom biztonsága pedig magában foglalja az egyének biztonságát is. Az állampolgárok egy olyan rendszert tekintenek hatékonyknak és legitimnek, amely garantálja az ország politikai stabilitását és gazdasági fejlődését. Harmadrészt láthatóvá vált az is, hogy az állami intézményrendszer helyreállítása vagy felépítése, illetve működtetése hosszú távon elképzelhetetlen fejlődés nélkül. Az alulfejlettség és a gazdasági elmaradottság körülményei között a demokratikus építkezés gyakran áthághatatlan akadályokba ütközik. Végül, de nem utolsósorban nyilvánvalóvá vált, hogy a roszszul kormányzott és megreformálatlan biztonsági szektor meghatározó akadályát jelenti a fenntartható fejlődésnek, a demokratikus intézményeknek, tehát végül a békének és biztonságnak is.

A rohamosan gyarapodó, a nemzetközi szervezetek energiáit mind szélesebb spektrumban lekötő tapasztalatok nyomán a válságba, konfliktusokba került államok, társadalmak normalizálásának kérdése a fejlődés és biztonság együttes kezelését tűzte napirendre. A biztonsági szektor reformja (*security sector reform – SSR*) ennek a széles megközelítésnek a terméke.

Az ezredfordulótól az SSR-megközelítés mind erőteljesebben érezhető a nemzetközi fejlesztési programokon, a konfliktus utáni békeépítéseken, és magukon a békeműveleteken is. E megközelítés igazi újdonsága valójában nem más, mint a fejlődés és a biztonság igényének összekapcsolása. A nemzetközi szervezeteken keresztül a fejlett országok eddig is jelentős forrásokat fordítottak a harmadik világ országainak támogatására, a segélyek nyújtása azonban nem kötődött közvetlenül az SSR-területek kérdéséhez, legfeljebb abban a mértékben, hogy a segélyeket a segélyezett országok kormányai ne pazarolják el, s főként ne fordítsák fegyverkezésre. Meg kell jegyeznünk, hogy az SSR-konceptiók első jelentősebb alkalmazási területét a hajdani szocialista országok jelentették, ahol a NATO-csatlakozás érdekében a teljes biztonsági és védelmi szektort át kellett alakítani. Mára már szinte a teljes posztsovjjet zóna átesett valamilyen SSR-programon, s a centrum országainak figyelmét napjainkban a ténylegesen *post-conflict* országok (Irak, Afganisztán, Kolumbia, Örményország, Moldova, Kongó stb.) kötik le.

## Mit értünk a biztonsági szektor fogalmán?

A biztonsági szektor (vagy szintén gyakran használatos elnevezéssel a biztonsági rendszer) reformjának fogalma felettébb széles, és egymástól különböző területekre vonatkozik, a fegyverzetek proliferációjának korlátozásától a terrorizmus elleni globális háborún, a tömegpusztító fegyverek elleni küzdelmen, az aknátlanításon, a nem állami fegyveres erők, a gyermekkatonák kérdésén át a tradicionális civil-katonai kapcsolatokig, vagy akár a rendőrségi kép-

zésig. Nincs általánosan elfogadott definíciója sem a biztonsági szektornak, sem a biztonsági szektor reformjának. Legáltalánosanabban az OECD–DAC (*OECD – Development Assistance Committee*) megközelítését használják, amelynek értelmében a „biztonsági szektoron” vagy a „biztonsági rendszeren” mindazon állami intézményeket, illetve szereplőket értik, amelyek az állam és az államhoz tartozó népesség biztonságának garantálásában szerepet játszanak. Ezek az következők.

1. Az alapvető biztonságpolitikai szereplők és a jogkikényszerítő intézmények: fegyveres erők, csendőrség, paramilitáris erők, elnöki gárdák, 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, közép-pontban 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, gerillaerők, magán védelmi egységek, biztonsági magánvállalatok, a politikai pártok milíciái stb.

Demokratikus körülmények között a biztonsági szektorra ugyanazon alapelvek (hatékonyság, jogszerűség és elszámoltathatóság) vonatkoznak, mint minden más közszolgálati szektorra, azzal az el nem hanyagolható különbséggel, hogy az egész szektor az erőszak legitím használatához kap-



csolható. Tehát amikor a biztonsági szektor (biztonsági rendszer) reformjáról beszélünk, akkor mindezen területek olyan átforgalmazásáról van szó, amely demokratikus normák szerint, a jó kormányzás alapelveinek megfelelően történik oly módon, hogy a különböző területek egy jól működő biztonsági környezetet alkotnak. Az SSR-reformcsomag holisztikus megközelítést feltételez kettős értelemben is: egyfelől integrálni kell az egyes részterületek reformjait (védelmi reform, szolgálatok reformja, rendőrségi reform, igazságügyi reform – amelyeket a múltban jobbra külön-külön kezeltek), másfelől pedig össze kell kapcsolni a fegyveres erők hatékonyságára vonatkozó intézkedéseket a demokratikus kormányzásra vonatkozó elgondolásokkal. Következésképp egy olyan reformeljárás, amely kizárólag a biztonsági erők modernizálását és professzionalizálódását célozza, vagyis kapacitását a demokratikus elszámoltathatóság érvényesítése nélkül növeli, nem illeszthető az SSR-konceptióba. Az SSR-rel kapcsolatos tevékenységeknek *per definitionem* a biztonsági szektor kormányzását kell javítaniuk. Ebben a tekintetben a civil kontroll és a fegyveres erők parlamenti felügyelete az SSR-aktivitás kulcsterületének számít.

Tekintve az SSR léptékét és komplexitását, a vele kapcsolatos tevékenységek – a politikai dialógustól kezdve a politikai és jogi tanácsadáson, kiképzési programokon át a technikai és pénzügyi támogatásig – felettébb szerteágazóak. Az eddigi tapasztalatok alapján három fő területet szoktak megkülönböztetni.

Az első a biztonsági apparátusok helyreállítására, az alapvető feladataik elvégzéséhez szükséges képességek fejlesztésére vonatkozik (kapacitás-dimenzió). Ide tartozik a fegyveres erők, a szolgálatok, a rendőrség és egyéb, a jogkövető magatartást kikényszerítő testületek (vám, igaz-

ságügy, büntetés-végrehajtás) reformja. A kormányzás biztonsági vonatkozásainak szempontjából ehhez a kategóriához sorolható a nem állami aktoroknak az állam biztonsági apparátusába történő integrálása is a konfliktusok utáni helyzetben.

A második terület a biztonsági apparátust felügyelő és irányító civil képességek erősítése (ez az ún. kormányzati dimenzió). Az ide tartozó SSR-tevékenységek a civil irányító testületek, különösképp a releváns minisztériumok, az elnöki/miniszterelnöki hivatal, a nemzetbiztonsági tanácsadó testületek, az érintett parlamenti bizottságok, az emberi jogi bizottságok, az ombudsman tevékenysége stb. reformját foglalják magukban. Összességében itt is kapacitásfejlesztésről van szó (csak ebben az esetben a civil társadalom oldaláról), amely egyidejűleg tartalmazza a tényleges információkkal rendelkező csoportok létrehozását, valamint általánosságban a társadalom biztonsági kérdések iránti érzékenységének növelését.

A harmadik SSR-vonatkozás az ún. *post-conflict*, azaz konfliktus utáni dimenzió, ahova többek között olyan kérdések kerülnek, mint a gyerekkatonák visszaillesztése a társadalomba, a kis- és kézfegyverek begyűjtése, aknamentesítés, a társadalom sebezhető csoportjainak (gyermekek, nők) védelme.

Az eddigiekből már nyilvánvaló, hogy a biztonsági szektor reformjának konkrét tartalma országról országra és esetről esetre változik, ami a generális analitikus megközelítéseket és leírásokat szinte lehetetlenné teszi. Gyakorlati szempontból azonban hasznosnak tűnik az a megközelítés, amely szerint más és más a biztonsági szektor reformjának tartalma a hosszú távú demokratizálódásban és fejlesztésben az ún. átalakuló társadalmak esetében, a konfliktusban álló, illetve közvetlen konfliktus utáni helyzetekben,

valamint a konfliktus utáni környezetben. Az átfogó reformfolyamat sikerei legkönnyebben a hosszú távú demokratizálódási folyamatban részt vevő országok esetében valószínűsíthetők, valamint azokban a konfliktus utáni országokban, ahol megtalálhatók az SSR alkalmazásában érdekelt szereplők (*stakeholders*), valamint ott, ahol a nemzetközi békeműveletek bázist kínálnak a rekonstrukcióra és a fenntartható fejlődésre. Természetesen vannak olyan helyzetek is, ahol az SSR-alkalmazás komoly nehézségekbe ütközik. Ilyenek a még konfliktusban álló országok, az autoritárius rezsimek, valamint az ún. illiberális demokráciák, ahol hiányzik a reformokra irányuló politikai akarat.

Mindegyik esetben közös elem, hogy az SSR-t külső szereplők segítik. A nemzetközi szereplők növekvő számban és mértékben érdeklődnek az SSR-folyamatok támogatása iránt, s közöttük is első helyen állnak a regionális és globális nemzetközi szervezetek. E szereplők nemcsak kezdeményezik az SSR beindítását, hanem forrásokat és szakértelmet is nyújtanak a végrehajtáshoz. Ahol a reformokat illetően a helyi akarat hiányzik, a külső aktorok gyakran politikai kezdeményezésekkel, sőt politikai nyomással igyekeznek az SSR-t beindítani. Mindegyik esetben kimutatható feszültség van azonban a külső támogatás és az SSR helyi érintettjei között. A nemzetközi támogatás és a helyi politikai kultúra közötti egyensúly megtalálása a *conditio sine qua non*ja bármely SSR-koncepció sikeres alkalmazásának.

## Az SSR mint nemzetközi prioritás

A 21. század első évtizedében a fejlődés és a biztonság kapcsolatán alapuló SSR-folyamat a biztonság és a fejlődés kérdése-

iben érintett nemzetközi intézmények tevékenységének egyik kiemelt területévé vált. Külön-külön mind a nemzetközi biztonságra, mind pedig a fejlesztési politikákra szakosodtak intézmények, azonban a különböző területek eddig teljesen eltérő figyelmet kaptak. Ez az intézményi specializáció továbbra is megmaradt, s az intézményi sajátosságoknak megfelelően más-más dimenziók állnak előtérben, viszont mindinkább teret nyer az ún. integrált megközelítés.

## Az OECD

A biztonsági szektor reformjának konceptualizálása terén az OECD–DAC adott a nemzetközi szervezeteknek igazi lendületet és vált a nemzetközi intézmények között az egyik meghatározó szereplővé. Részint amiatt, hogy már az OECD alaptevékenysége is közvetlenül az egészséges gazdasági növekedés elérésére, a pénzügyi stabilitás megőrzésére, a magas foglalkoztatottság és a magas életszínvonal megteremtésére és fenntartására irányul. Az eredetileg szűkebb gazdasági célkitűzéseken túl a szervezet tevékenysége már az 1960-as évek óta egyre inkább kiterjedt a társadalmi élet egyéb területeire is. A globalizáció időszakában át kellett értelmezni a nemzetek közötti verseny fogalmát, megváltoztak a termelés körülményei, újabb és újabb lehetőségek nyíltak meg a kereskedelem és a befektetések előtt. Az új körülmények között másként vetődött fel a kormányok hatékonyságának kérdése is, amelynek a vizsgálata az OECD egyik fő tevékenységévé vált. A szervezet egyik bizottsága, az OECD–DAC széles körű nemzetközi részvétellel dolgozta ki a fejlesztéspolitika és a biztonság területeit közvetlenül összekapcsoló kézikönyvet, amely napjainkra az SSR-téma nemzetközi referenciakötetévé vált.

A 2004-ben megjelent *Security System Reform and Governance: Policy and Good Practice* című kötetre támaszkodva született meg ezután a *Handbook on Security Justice Reform: Supporting Security and Justice*, amelynek műveleti alapelveit a DAC miniszteri ülése 2007 áprilisában hagyta jóvá.

A szervezet által kidolgozott új koncepció azt jelenti, hogy az eddigi gyakorlattól eltérően az SSR és az „SSR-related” tevékenységeket a fejlesztési együttműködési alapokból lehet finanszírozni. Hat területről van szó:

- a biztonsági kiadások menedzselése a hatékonyabb civil ellenőrzésen és irányításon keresztül;
- a civil társadalom szerepének növelése a biztonsági rendszerben;
- a törvényhozás segítése a gyermekkatonák rekrutálásának megakadályozására;
- a demokratikus kormányzás javítása;
- civil tevékenységek a békeépítésre, konfliktus-megelőzésre és a konfliktusok megoldására;
- a SALW-prolifерáció ellenőrzése, prevenciója és csökkentése.

Az OECD mint szervezet a különféle szakbizottságokon keresztül a válságmenedzselés és megelőzés egyik legfontosabb intézményévé válik. Az OECD–DAC által kiépítés alatt álló hálózat (*Network on Conflict, Peace and Development Cooperation*) folyamatosan működő nemzetközi fórum kíván lenni az OECD-donorországoktól, az EU Bizottságtól, a Világbanktól és a Nemzetközi Valutaalaptól érkező szakértőkkel.

## Az ENSZ

Az Egyesült Nemzetek Szervezete már sok éve folytat SSR-tevékenységet, még ha azt korábban nem is minősítették a biztonsági szektor reformjához tartozónak. Megtalál-

Az **OECD Development Assistance Committee** (OECD–DAC) a szervezet egyik legrégebbi bizottsága (1962). A bizottságban 22 állam képviselteti magát, 23. tagnak az EU-t tekintik. A bizottság a bilaterális donorok fórumául szolgál, és az OECD (mint a fejlett ipari államokat tömörítő szervezet) ezen keresztül kíséri figyelemmel a donorok tevékenységét. A szervezet tagállamai egyetértettek abban, hogy a segélyek hatékonysága érdekében rendszeresen felülvizsgálják mind a segélyek méreteit, mind hozzájárulásuk tartalmát. Magyarország 1996. május 7-től tagja az OECD-nek, a DAC-nak viszont nem, mind a hivatalos fejlesztési segélyezésünk (ODA – *Official Development Assistance*, magyarul Nemzetközi Fejlesztési Együttműködés – NEFE) összegében nem éri el a megkívánt kritériumokat, többek között az évi minimum 100 millió dolláros e célra szóló kiadást. Az OECD–DAC határozza meg, hogy milyen kritériumok felelnek meg NEFE-tevékenységnek. Ezek a következők:

- technikai együttműködés (oktatás, szakképzés, tapasztalatok átadása);
- projekt típusú fejlesztési programok;
- humanitárius segítségnyújtás;
- segélyelemet tartalmazó hitelnyújtás, szubvenció;
- egyéb támogatási jellegű tevékenység (pl. intézmények működési költsége);
- hozzájárulás nemzetközi szervezetek NEFE-tevékenységéhez.

Katonai jellegű segítségnyújtás, hitel stb. nem számolható el.

Bővebben lásd: [www.oecd.org/dac](http://www.oecd.org/dac).

juk ezek között a rendőrségi reform elősegítését, a bírósági és büntetés-végrehajtási rendszerek kiépítését, a leszerelést, demobilizációt és a korábban egymással harcoló felek reintegrálását (*DDR – disarmament, demobilization, reintegration*). Az ENSZ-tevékenységek között szerepel a polgári igazgatás, a parlamenti felügyelet elősegítése, s a civil társadalom biztonsági szektor iránti felelősségének ösztönzése is. Mindezen elemek egyébként a hatékony SSR támogatási stratégia részei. Az SSR terén ugyanakkor eddig hiányzott a közös, átfogó és koordinált ENSZ-megközelítés,



aminek tartalmaznia kell a teljes békeépítési spektrumot, magában kell foglalnia a hosszú távú fejlesztést, valamint a közösen vallott elveket, célkitűzéseket, a vezető irányelveket az ENSZ-támogatás felhasználásában, a szerepek és a felelőségek világos kiosztását.

2005. július 12-én egy elnöki állásfoglalásban a BT első ízben nyilvánította az SSR-t a stabilizációs folyamatok lényegi elemének post-conflict környezetben. Az ENSZ közgyűlésének 2006. februári, évi jelentésében a *Committee on Peacekeeping Operations* kiemelte az SSR fontosságát, és javasolta a Titkárságnak, hogy kísérje figyelemmel az ilyen tapasztalatokat.

A BT kívánságára az ENSZ főtitkára 2008. január 23-án jelentést terjesztett be az ENSZ SSR-értelmezéséről (*Securing peace and development: the role of the UN in supporting security sector reform*). Az ENSZ-műveletek tanulságait felhasználva a jelentés az SSR alapelveit hangsúlyozta (a biztonság, mint a tartós béke előfeltétele, a *national ownership* fontossága stb.), felhívott az ENSZ-műveletek konzisztenciájára, és rávilágított a regionális szervezetekkel, különösen az Európai Unióval való partnerség fontosságára. A BT a főtitkári jelentést 2008. május 12-én fogadta el.

A UN Peacebuilding Commission az SSR-t gyakorlatilag tevékenységének középpontjába állította, miként az kiderül a jelenleg műveletek alatt álló négy ország (Burundi, Sierra Leone, Guinea-Bissau és CAR) számára készített *guidelines*-ok szövegéből.

## A NATO

A NATO történetében a védelmi reform gyakorlata még a hidegháború idejére nyúlik vissza, s ennek keretében a tagállamok katonai képességeinek homogeni-

zálásáról, illetve standardizálásáról volt szó. Mivel ekkoriban a fenyegetést a Szovjetunió részéről azonosították, a védelmi célkitűzések legelső helyén a közvetlen katonai képességek növelése állt. Alapvetően változott a helyzet a Varsói Szerződés és a Szovjetunió eltűnése után. A tagállami katonai képességek javítása továbbra is célkitűzés maradt, de az új stratégiai helyzetnek, valamint a hajdani szocialista országok atlanti irányváltásának megfelelően megkezdődött a korábbi ellenfelekkel való együttműködés. A kommunista rendszerek lebontásában, a demokratikus struktúrák kiépítésében, illetve ezen belül a biztonsági szektor átforgalmazásában a NATO központi szerepet játszott úgy a volt szocialista országokban, mint Latin-Amerikában, a Balkánon, Irakban és Afganisztánban. Az esetek jelentős részében nemcsak a külső támogatás volt jelentős, hanem a közvetlen biztonsági garanciák nyújtása is.

A biztonsági szektor átalakítását célzó folyamatban a NATO intézményi jellegzetességeinek megfelelően a hadsereg, az egyéb fegyveres testületek, a titkosszolgálatok és a rendőrség átalakítása kapta az elsődleges figyelmet. Ebben szerepet játszott egyfelől a „testvéri”, de valójában mégiscsak alárendelt viszony megszüntetése a VSZ-országokban állomásozó szovjet hadsereggel szemben, másfelől pedig a függetlenségüket visszanyert társadalmak igényeinek kielégítése. Miután pedig biztonságpolitikájukban e társadalmak szinte kivétel nélkül az euroatlanti irányba fordultak, további lépéseket kellett tenniük a nagy létszámú, sorozott, elavult fegyverzettel rendelkező, s javarészt szárazföldi erők átalakításában, hogy megfelelhessenek a NATO alapokmánya kitételének: „legyenek képesek hozzájárulni a szövetség céljainak megvalósításához”. Anélkül,

hogyan SSR-folyamatnak nevezték volna, az 1994-ben újjá indított Partnerség a békéért (PfP) program, az 1995-ös *NATO Enlargement Study*, majd az 1999 tavaszán megformált *Membership Action Plan* egyaránt tartalmazta a részt vevő országok biztonsági szektorainak átalakítását (is). A hatályban lévő dokumentumok közül ide kell még sorolnunk a NATO–Ukraina együttműködési dokumentumot, a mediterrán együttműködést, illetve a NATO által végrehajtott békeműveleteket (IFOR, SFOR).

Az SSR-folyamatban radikális változásokra volt szükség a társadalmak és a fegyveres erők viszonyrendszerében is. Az egyes országokban eltérő a hadsereg társadalmi megítélése. Van, ahol a hadsereg a nemzeti identitás egyik szimbóluma, van, ahol a szovjet dominancia elleni rezisztencia végső eszközének, s van, ahol egyszerűen a kommunista elnyomó rezsim egyik elemének tekintették. Különösen a nemzetbiztonsági szolgálatok és a biztonsági erők esetében ez utóbbi volt a jellemző. A hajdani kommunista országok biztonsági szektorának közös jellemzői, hogy:

- a tisztikar, a rendőrség, a szolgálatok esetében a szakmai előremenetel a kommunista politikához való lojalitástól függött;

- alapvető hiányosságok voltak a demokratikus civil kontroll elveinek ismeretében;

- jelentős volt az állományon belül az ún. dupla lojalitású, s gyakran közvetlenül a szovjet szervekhez bekötött személyek száma;

- szinte mindegyik szocialista országban jellemző volt a mereven hierarchikus biztonsági kultúra, amely büntette a kezdeményezést és innovációt, viszont jutalmazta a konformitást és a fegyelmet;

- a titkolózás és a titkosítás mélyen beivódott szokása, amely a nyilvános elszámoltathatóság elvének mondott ellen.

Bár már két évtized telt el a kelet-európai rendszerváltás óta, s egy teljesen új generáció lépett szolgálatba a fegyveres erőknél, a fenti elemekkel mégis mindmáig találkozhatunk. Ennek kimondásakor természetesen nem az elmúlt két évtized belső fejlődésének tagadásáról van szó, hanem azon összefüggésre való ismételt rámutatásról, hogy a változások teljes spektrumának megvalósítása nélkül nem garantálható e társadalmak valós, nemzeti és szövetségi célok elérésére is képes biztonsági erőinek megteremtése. Az átalakulás, azaz a reformfolyamat tehát ma is tart. A német kivételtől eltekintve a hajdani szocialista országok egyike sem állíthatja, hogy sikerült teljes biztonsági szektorát tökéletesen megújítania.

A múltból örökölt struktúrák (személyi, felszerelési és intézményi vonatkozásban) nagy erővel állnak ellen a változásnak. A biztonsági struktúrák, különösképp a katonai erők, természetüknél fogva konzervatívak, s átalakításuk hosszú távú, a társadalom által támogatott politikai akaratot feltételez. A NATO-tagság kilátásai mindenestre gyorsították e folyamatokat, de még az európai esetekben is rengeteg nehézség merült fel. Még inkább ez mondható el a nem európai típusú társadalmak esetében, s a Balkán például több vonatkozásban is Európától eltérő tradíciókat hordoz. Mindenesetre Közép-Európa államai – miután nem kellett nyílt konfliktusokat megoldaniuk – a biztonsági szektor reformja tekintetében egyfajta „védőerő” alatt voltak, vagyis békeidőben, normalizált állapotok között kezdhettek neki a folyamatnak.

Nem így volt sem a Balkán, sem Afganisztán, Irak, Libanon vagy a palesztin te-

rületek vonatkozásában. Itt a politikai és intézményi átalakításokat gyakran háborús, de mindenképpen konfliktusos körülmények között, a biztonsági szektor reformjával egy időben kellett végrehajtani. Érthető okoknál fogva ez utóbbi különösen nagy nehézségekbe ütközik, ha az erőszak napi gyakorlat, ha a belső biztonság standard pillérei hiányoznak, illetve működésképtelenek, és ha külső fenyegetéssel is szembe kell nézni. Ilyenkor a biztonsági erők hatékonyságát kell elsőként növelni, elsősorban operatív értelemben, miközben pedig folyamatosan szembe kell nézni a jól szervezett és könnyörtelen fegyveres ellenállással. Ilyen körülmények között az intézményi átalakítások irányát és ütemét nehéz a szabad és demokratikus társadalom normáival kompatibilis módon követni, s fontossági sorrendeket kell felállítani.

Evidens, hogy a műveleti hatékonyságnak kell az elsődleges szempontnak lennie. Bizonyára igaz, hogy a konfliktusoknak mindig mély gyökerei vannak, s ezekkel foglalkozni kell, s igaz az is, hogy a szigorúan katonai (jogkikényszerítő) stratégia esetleg nem hatékony. Az viszont az 1990-es évektől a szomorú leckék közé tartozik, hogy a fejlődés széles értelmében vett nemzetépítés, demokratazálódás és megbékélés folyamata egyszerűen lehetetlen biztonság nélkül. Vagyis a biztonsági erők műveleti hatékonyságának elérése a siker abszolút feltétele ott, ahol a reformfolyamat erőszakos ellenállásba ütközik. Mindaddig, amíg az állam az intézményein keresztül nem tud elérni egy ésszerű biztonsági szintet, addig a fegyveres erők monopóliumához kell ragaszkodnia. A NATO az eddigi tapasztalatok alapján az egyik legfontosabb szereplő a biztonsági szektor reformjával kapcsolatos erőfeszítésekben.

## ***Az Európai Unió***

Az Európai Unió – az ENSZ-hez hasonlóan – fejlesztési és támogatási egyezményeivel, CFSP-akcióival már az SSR-fogalom felbukkanása előtt jelentős aktivitást fejtett ki a biztonsági szektor reformja területén, bár hiányzott a koherens megközelítés. A helyzet az Európai Biztonsági Stratégia (*European Security Strategy*) 2003 decemberében történt elfogadásával változott meg. Ez a dokumentum új kereteket szabott az EU-nak, mint globális szereplőnek a külső tevékenységéhez. Az SSR-t az EU-külpolitika egyik kulcsfontosságú eszközeként tette meg, s ezt fejlesztette tovább 2005 novemberében a *Concept for ESDP Support to SSR*. 2006 májusában a Bizottság kiegészítette a Tanács SSR-konceptióját egy új dimenzióval (*Concept for European Community Support for SSR*), amelynek újdonsága, hogy megadta az EU első pilléréhez (vagyis a közösségi politikák területére tartozó) eszközöket az EU SSR-értelmezéséhez. Eszerint a következő területek esnek az első pilléres SSR-tevékenységek körébe: fejlesztési együttműködés, kibővülés, stabilizációs és csatlakozási folyamat, európai szomszédsági politika, konfliktuskezelés és -megelőzés, a demokrácia és az emberi jogok, valamint a szabadság, biztonság és igazságosság térségének külső dimenziója. Ezek után az EU 2006 júniusában fogadta el a saját átfogó SSR-konceptióját, meghatározva az EU-intézmények kompetenciáit és a közös akciók kereteit is.

A közös kül- és biztonságpolitika megszületése óta, azaz 1992-től 2007-ig az EU 17 különböző ESDP-műveletet hajtott végre, amelyek túlnyomó többsége érintette az SSR-területeket a katonai és rendőri missziótól kezdve a választási megfigyelésig. Földrajzi értelemben a





műveletek a posztjugoszláv térségtől (Macedónia, Bosznia-Hercegovina) Afrikáig (Kongó, Bissau-Guinea), Ázsiáig (Indonézia) és a Kaukázus térségéig (Örményország) terjednek. Közülük a legjelentősebbek a Boszniában mintegy 7000 fővel folyó Althea-művelet, amely a daytoni egyezmény végrehajtását felügyeli,

a 2006. augusztus és november között 2000 katonával végrehajtott Congo-művelet és a Macedóniában 2003 és 2005 között lezajlott Proxima-művelet. De voltak EU-zászló alatti műveletek Irakban, Moldovában, Koszovóban, a palesztin területeken és a szudáni Darfúrban is. ■

## Irodalom

- NATO Kézikönyv. Budapest, 2001, SVKH – NATO Információs és Sajtóiroda, Brüsszel.
- OECD–DAC Handbook on Security System Reform. Supporting Security and Justice. Paris, 2007, OECD.
- Security System Reform: France's Approach. Paris, 2008, MoD.
- Chanaa, J.: Security Sector Reform: Issues, Challenges and Prospects. *Adelphie Paper*, No. 344. The International Institute for Strategic Studies, London. [www.iiss.org](http://www.iiss.org).
- Spence, D. – Fluri, P. (eds.): *The European Union and Security Sector Reform*. London, 2008, Harper.
- Towards a Better Practice Framework in Security Sector Reform: Broadening the Debate. Netherlands Institute of International Relations, *Occasional SSR Paper*, No. 1. International Alert, Clingendael and Saferworld, August 2002.
- Williams, R.: Africa and the Challenges of Security Sector Reform. SSR Resource Guide, 2005. <http://www.iss.co.za/Pubs/Monographs/No46/Africa.html>.
- Laipson, E.: Security Sector Reform: the Final Frontier? The Henry L. Stimson Center, 2007. <http://www.stimson.org/pub.cfm?id=224>.
- Child Soldiers: Implications for U.S. Forces. Center for Emerging Threats and Opportunities, Marine Corps, Warfighting Laboratory. November 2002. Report on the Cultural Intelligence Seminar held. June 11, 2002. <http://www.ceto.quantico.usmc.mil/studies/ChildSoldiersFinal.pdf>.
- O'Neill, William G.: Police Reform in Post-Conflict Societies: What We Know and What We Still Need to Know? International Peace Academy, 2005. <http://www.ipacademy.org>.