



Bokodi Ágnes

Az ENSZ-misszió tíz éve Kongóban

A Kongói Demokratikus Köztársaságban az 1998-ban kezdődött háború óta az áldozatok száma meghaladja az ötmillió főt, és bár a harcok hivatalosan véget értek, továbbra is naponta több mint ezren halnak meg a konfliktus következtében. Így ma Kongó a világ egyik legnagyobb humanitárius katasztrófájának helyszíne. A kongói MONUC a második legköltségesebb, létszámát tekintve pedig a legnagyobb békefenntartó művelete volt az ENSZ-nek. A cikk – Paul F. Diehl csoportosítását véve alapul – a misszió műveleti és külső, vagyis kontextuális tényezőit, illetve az érintett szereplőket vizsgálja. Megerősíti azt a következtetést, hogy a békefenntartás csak egy eszköz a kongói konfliktus hosszú távú rendezésében, amely nem valósulhat meg a felek politikai elkötelezettsége nélkül.

A konfliktus rövid története

Kongó 1960-ban nyerte el függetlenségét, de a szakadár mozgalmak aktivizálódásával az ország néhány héten belül politikai instabilitásba zuhant. Az ellentéteket a nagyhatalmak hidegháborús szembenállása csak fokozta. Az ország egységének helyreállítása után 1965-ben egy puccs során Joseph Mobutu szerezte meg a hatalmat, amelyet erőszak alkalmazásával és választási csalások segítségével 32 éven át tartott fenn. Az etnikai villongások és a polgárháború, amelyet az 1994-es ruandai események utáni menekültáradat robban-

tott ki, három évvel később a rezsim bukásához vezetett. 1997-ben Laurent Kabila ruandai és ugandai támogatással döntötte meg Mobutu uralmát. Kabila felkelését segítve a ruandai hadsereg is megszállta Kongót – az ott tartózkodó ruandaiak védelmére hivatkozva és a hutu felkelők „levadászásának” indokával.

1998-ban korábbi szövetségesei, Ruanda, Uganda, valamint Burundi Kabila ellen fordultak, Angola, Csád, Namíbia, Szudán és Zimbabwe viszont a kongói elnök mellé állt, és újra kitört a háború. A konfliktus hamarosan holtpontra jutott: a keleti tartományokban heves gerillaharcok zajlottak, de sem az álló tuszi felkelők (Ruanda, Burundi és Uganda támogatásával), sem a hutuk és a helyi milíciák segítségét élvező Kabila nem tudott előretörni. Patthelyzet alakult ki, az ország de facto három részre tagolódott: keleten Ruanda, északon Uganda, míg a nyugati területeken Kinshasa fennhatóságával. Ezt követően, 1999-ben írták alá a tűzszünetet a szomszédos országok

Kongói Demokratikus Köztársaság

Terület: 2,34 millió km²

Főváros: Kinshasa

Lakosság: 70,9 millió fő

Várható élettartam: 55 év

Fő exportcikkek: gyémánt, arany, réz

GDP/fő: 300 USA dollár

A lakosság 75%-a kevesebb, mint napi 1 dollárból él.

Lusakában, ám azt a felkelők nem támogatták, így a helyi harcok tovább folytatódtak. Döntés született arról is, hogy békefenntartókat hívnak az országba, azonban a miszsió működését Kabila eleinte hátráltatta.

Kabila elnököt 2001-ben meggyilkolták, helyét fia, Joseph Kabila vette át, aki sikereket ért el a béketárgyalások során. Ennek értelmében Ruanda 2002-ben kivonta mintegy 20 000 katonáját a keleti tartományokból, majd ugyanebben az évben Ugandával is hasonló megállapodás született. A 2002. decemberi átfogó békeszerződés, amelyet a következő évben a dél-afrikai Sun Cityben ratifikáltak, hivatalosan véget vetett a háborúnak. Ennek értelmében nemzeti egységkormányt állítottak fel a választásokig tartó kétéves időszakra Kabila vezetésével, míg az alelnökök az egykori felkelők vezetői közül kerültek ki. 2006-ban elfogadták az új alkotmányt, azt követően pedig választásokat tartottak, amelyek eredményeképp Kabilát választott államfőként iktatták be a hatalomba.

Az 1996–1997-es konfliktusra mint első, az 1998 és 2003 között zajlott háborúra pedig mint második kongói háborúként hivatkoznak, és „Afrika világháborújaként” emlegetik. Az 1998-ban kirobbant háború a kontinens történetében az addigi legszélesebb államközi konfliktus volt, bár nem hagyományos értelemben vett háborút vívtak a szomszédos országok, hiszen végig proxy hadseregeik harcoltak. Az áldozatok megdöbbentő nagyságrendje mellett a harcoló felek és a részt vevő országok száma miatt is igen összetett konfliktusról van szó. Bár 2003 után az ország nagy részében helyreállt a rend, és nem zajlanak harcok, a keleti tartományokban továbbra sincs béke. Kivuban hutu és tuszi milicisták, míg az északkeleti Ituriban egyes felkelők között – ruandai és ugandai támogatással – továbbra is előfordultak összetű-

zések. 2007-ben aztán komoly harcok bontakoztak ki Észak-Kivuban a kongói hadsereg, a FARDC, és a tuszi felkelők, a CNDP között. Ruanda és Kongó később megállapodott arról, hogy közösen lépnek fel a felkelőkkel szemben. Az elmúlt évek e közös katonai akciói, bár a felkelőkkel szemben sikereket értek el, súlyos következményekkel jártak a lakosságra nézve, így megítélésük meglehetősen ambivalens. 2009-ben a CNDP és a kormány között is megállapodás született, és a CNDP-csapatokat integrálták a nemzeti hadseregbe. A MONUC 2010 júliusától működését MONUSCO néven folytatja, ami jelzi, hogy a stabilizációra és a béke konszolidálására helyezi a hangsúlyt.

A művelet mandátuma: célok és feladatok

Az ENSZ kongói békefenntartó missziója 1999 novembere óta vett részt a konfliktus kezelésében. Az ENSZ Biztonsági Tanácsának 1291. számú határozata (2000) értelmében feladatai között szerepelt az 1999-es lusakai béke végrehajtásának és a tűzszünetnek az ellenőrzése, a korábbi harcoló személyek lefegyverzése, demobilizációja és reintegrációja (*Disarmament, Demobilization, Reintegration – DDR*), a hadifoglyok elengedésének előmozdítása, humanitárius segítségnyújtás és az emberi jogok tiszteletben tartásának megfigyelése, illetve az aknaszedési programok koordinációja. A határozat továbbá azt is rögzítette, hogy a misszióknak, amennyire a lehetőségei engedik, joga van fegyveresen is fellépni az ENSZ személyzetének és létesítményeinek, illetve a közvetlen veszélyben levő polgári lakosságnak a védelmében. A béke kikényszerítésére vonatkozó mandátumot azonban csak 2003-

ban kapott a MONUC. 2008-ban a békefenntartó erők létszámának további növeléséről határozott a BT, amelynek értelmében a katonai és civil erők létszámát összességében több mint 20 000 főre emelte. A határozat külön hangsúlyt helyez a keleti tartományokra (Észak- és Dél-Kivu), és még élesebben kiemeli a polgári lakosok és a saját személyzet védelmének prioritását. Új elem az is, hogy a mandátum határozott fellépésre is feljogosítja a békefenntartókat, így erősítve meg az erő alkalmazására vonatkozó felhatalmazást.

A MONUC mandátumát áttekintve azt látjuk, hogy az egyrészt klasszikus békefenntartó művelet, olyan feladatokkal, mint a békészerződés végrehajtásának és a tűzszünet betartásának ellenőrzése, de szerepelnek közöttük békeépítési tevékenységek is, mint az intézményi reform és a törvényesség elősegítése, vagy a humanitárius feladatok és a fejlesztési segélyek koordinálása, illetve a kormány hatalmának és a közszolgáltatásoknak a kiterjesztése az ország teljes területére. Mindezek mellett felhatalmazták a béke kikényszerítéséhez tartozó feladatokra is (ide tartoznak a Rudia, valamint a Kimia I. és II. műveletek). 2004-ig tehát az ENSZ Alapokmány VI., azt követően pedig a VII. fejezete alapján működött a misszió.

MONUC: Mission of the United Nations Organization in the Democratic Republic of Congo (1999. november 30. – 2010. június 30.)

MONUSCO: United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of Congo (2010. július 1-től)

FARDC: Forces Armées de la République Démocratique du Congo – A Kongói Demokratikus Köztársaság Hadserege

CNDP: Congrès National pour la Défense du Peuple – Nemzeti Kongresszus a Nép Védelméért (tuszi felkelők)

FDLR: Forces Démocratiques de Libération du Rwanda – Demokratikus Erők Ruanda Felszabadításáért (hutu felkelők)

Feladatainak ellátását nehezítette, hogy amikor bevetésre került, még harcok zajlottak, és a békefenntartás klasszikus formájától eltérően gyakorlatilag később is háborús környezetben kellett folytatnia a tevékenységét. Kérdés, hogy ilyen körülmények között a kongói művelet pusztán biztonsági misszió maradjon, amely a nemzeti hadsereget, a FARDC-t erősíti, vagy ki tudja aknázni a műveletben rejlő, szélesebb politikai lehetőségeket is. Ezek között szerepel például az intézményépítés támogatása, az érintett országokkal és szervezetekkel való konzultációs, közvetítő szerep, a jó kormányzat elősegítése, vagy éppen a politikai nyomásgyakorlás olyan eszközei, amelyek biztosítják, hogy a kongói vezetés ne tudjon kitérni a szükséges reformok elől. Vitatható az is, hogy az ENSZ által a békefenntartás sikerfeltételeként hangoztatott világos és végrehajtható mandátum fenntartható-e a MONUC szerkezetágazó és sokrétű feladatköre esetében.

A békefenntartás három klasszikus alapelveinek (a felek konszenzusa, pártatlanság, az erő alkalmazásának korlátozása) érvényesülését is érdemes számba venni a kongói misszió vizsgálatokor. Az érintett felek konszenzusa kapcsán nem egyértelmű, hogy a tucatanyi, gyakran átszerveződő, beolvadó vagy újjáalakuló csoport esetében ez a szándék fennáll-e. Tény ugyanakkor, hogy a misszió működésének alapfeltételét a kongói kormány és a szomszédos országok támogatása továbbra is biztosítja. A semlegesség elve leginkább a FARDC-vel közös műveletekkel sérült, melyekkel a MONUC szándéka az volt, hogy leszerelje a még küzdő felkelőket, s közben megvédje a polgári lakosságot. Bár sikert ért el abban, hogy sok korábbi harcos bekapcsolódott a leszerelési folyamatba, de nagy visszhangot keltettek a műveletek nem szándékolt következményei, különö-

sen a FARDC által elkövetett visszaélések és a lakhelyüket elhagyni kényszerülők (*Internally Displaced Person – IDP*) nagy száma miatt.

Az erő alkalmazásának minimális szintje nem elsődleges szempont, mióta a polgári lakosság védelme vált a misszió fő célkitűzésévé. A MONUC-kal szemben a leggyakoribb kritika mégis leginkább az, hogy nem tesz eleget a lakosság védelme érdekében, és a FARDC-vel közös műveletek további, a lakosság elleni támadásokat generálnak. A problémát elismeri Alain Le Roy, az ENSZ békefenntartásért felelős főtitkár-helyettese is. Szerinte az egyik fő kihívás úgy biztosítani a polgári lakosság védelmét, hogy közben a misszióknak együtt kell működniük a kormányerőkkel, amelyek gyakran maguk is felelősek az atrocitásokért. Kétséges, sikerre vezet-e, hogy a MONUC a közös műveletekben a szervezetlen, az emberi jogok rendszeres áthágásával vádolt kongói hadsereggel működik együtt. A misszió hitelét és semleges-ségét kérdőjelezi meg a helyiek szemében, ha az elnézőbb a FARDC által elkövetett visszaélésekkel szemben, mint azokkal, amelyek a felkelőket terhelik. Nem is beszélve arról, hogy a békefenntartók körében is előfordultak nők elleni szexuális visszaélések.

A művelet létszáma, költségvetése és időtartama

A kongói misszió a legnagyobb létszámú és a második legköltségesebb az ENSZ békefenntartó műveletei közül. Új mandátuma 2010-ben a katonák maximális létszámát változatlanul hagyta, de 2000 fő visszavonását engedélyezte olyan területekről, ahol ezt a biztonsági helyzet megengedi, ezzel készítve elő a békefenntar-

A kongói ENSZ-misszió – MONUSCO

Létszáma az ENSZ BT 1925 (2010) határozata alapján: 22 016 fő egyenruhás személyzet, tényleges létszáma (2010. augusztus): 19 544 fő egyenruhás személyzet.

Költségvetése (2010. július – 2011. június): 1,37 milliárd USD

tók fokozatos kivonását. Azt mondhatjuk, hogy mandátuma és mérete alapján a MONUC megtettesítette azt, amit a robusztus békefenntartás kritériumai lefektettek, hiszen a békefenntartók nagy létszámban és az erő alkalmazására történő felhatalmazással tevékenykedtek.

A misszió azonban csak abszolút mértékben a legnagyobb, az ország méretéhez és lakosságszámához képest a sor végén állna. Nem érkezik elegendő felajánlás a létszám betöltésére, a gazdasági válság következtében pedig az ENSZ-missziók finanszírozása is egyre nehezebbé válik. Kongóban a békefolyamat hatékonyságát veszélybe sodorta a katonai kapacitás hiánya, együtt azzal, hogy a nemzeti hadsereg, a FARDC is gyenge. Az ország nagy mérete, rossz infrastruktúrája nem teszi lehetővé, hogy minden szükséges helyszínre békefenntartó csapatokat helyezzenek. A MONUC elsősorban a városokban nyújtott biztonságot, a vidéki térségekben tehetetlen. 2009-re a békefenntartók 95 százalékát a keleti tartományokba csoportosították át, a nyugati oldal egyes feladatait pedig az ENSZ Country Team vehette át, és mindössze 500 ENSZ katona maradt ott.

Bár 1998-ban megszületett a békeszerződés, a békefenntartók csak 2000-ben érkeztek a helyszínre. (Az ENSZ-missziók esetében mindig nehézséget okoz a gyors bevetés, de Kongó kapcsán ehhez hozzátehetjük, hogy nem is volt béke, amit fenn lehetett volna tartani.)

A MONUC tíz évig volt jelen Kongóban, a MONUSCO mandátuma pedig 2011. jú-



nus 30-ig szól. Ilek Atoki, Kongó ENSZ-nagykövete rámutatott, hogy az ENSZ-csapatokat nem vonhatják ki idő előtt, de nem szabad úgy sem tűnnie, mintha a misszió örökké ott maradna. A cél az átmenet és a feltételek megteremtése egy békeépítő misszióhoz.

Mindenesetre, ha reálisan tekintünk a konfliktusra, belátható, hogy a biztonsági helyzet jelentős javulása szükséges még ahhoz, hogy a békefenntartás helyét a békeépítés vehesse át. A békefenntartóknak jelenleg is vannak a béke kikényszerítésére irányuló feladataik. Nem tagadható azonban, hogy pozitív tendenciának vagyunk tanúi: bár a béke továbbra is nagyon törékeny, jelenleg csak a keleti tartományokban fordul elő fegyveres konfliktus. Amíg az ország saját fegyveres ereje képtelen egyedül fenntartani a békét az országban, amíg nem tudja garantálni a biztonságot, szükségesnek látszik a csapatok létszámának fenntartása.

A konfliktus jellege, súlyossága

Ha a konfliktus háttérben húzódó okokat szeretnénk csoportosítani, három fő kategóriát alkothatunk:

- politikai okok, vagyis a hatékony kormányzat hiánya, ami a gyarmati elnyomásig vezethető vissza;
- gazdasági okok, amelyek elsősorban a természeti erőforrások kifosztását és a földvitákat jelentik;
- etnikai ellentétek, amelyek önmagukban nem jelentik a konfliktus okát, de hatékony mobilizációs politikai stratégiának bizonyultak Kongó esetében is.

E hármas tagolás mellett még a történelmi okokat emelhetjük ki, vagyis Belgium elhibázott gyarmati politikáját, és a hideghá-

ború alatt Mobutunak a korrupcióra, a félelemre és az emberi jogok elnyomására épülő egyszemélyes uralmát.

A kiváltó okok közé azon eseményeket soroljuk, amelyek a harcokat elindították. A kongói konfliktus esetében ilyen a szomszédos országok konfliktusainak áttérjedése, így például a ruandai menekültek beáramlása, a ruandai felkelők megjelenése és együttműködése a kongói csoportokkal. E külső tényezők mellett a Mobutu-rezsim dezintegrációját, a demokratikus mozgalmak leverését említhetjük meg belső kiváltó okként. A katalizátorok pedig a harcokat meghosszabbító tényezők, tehát az állami ellenőrzés hiánya, a regionális instabilitás, valamint a természeti erőforrások illegális kifosztása, aminek a bevételeiből a felkelők finanszírozzák a tevékenységüket. E tényezők természetesen nem függetlenek egymástól. Az állami ellenőrzés hiányának következménye például, hogy Kongó már a ruandai konfliktus előtt is menedéket jelentett a szomszédos országok (Uganda, Angola, Burundi) fegyveres csoportjainak, így azok onnan indíthatták támadásaikat. De emellett az országot objektív adottságai, így az országhatár hosszúsága is kiszolgáltatottá teszi a külső behatásoknak.

A kongói háborúk több szinten zajlottak 1998 és 2002 között. A nagy háborút a polgárháborús hadseregek vívták a központi hatalom megszerzéséért, miközben kis háborúk folytak a helyi, többnyire etnikai alapon szerveződött milíciák között, amelyek pedig egyes területek és nyersanyag-lelőhelyek ellenőrzéséért harcoltak.

A tartós béke megteremtése nem lehetséges a konfliktus gazdasági oldalának rendezése nélkül, valamint olyan politikai megegyezésekkel, amelyek nem terjednek ki a természeti erőforrások kizsákmányolásának kérdésére. Bár a természeti erőfor-

rások kérdése a konfliktus gazdasági dimenziójának kulcsa, mégsem kapott hangsúlyt a békefolyamat során. Az *International Crisis Group* értékelése a fegyveresek leszerelése és az államhatalom helyreállításának elsődleges feladata mellett három fontos kihívást is felsorol. Ezek a földhöz való hozzáférés, a természeti kincsek kifosztása és a büntetlenség (*impunity*), vagyis a közösségi megbékeelés és a helyi igazságszolgáltató mechanizmusok hiánya. Rámutat, hogy a választásokkal a politikai átmenet befejeződött, de a konfliktus gyökereit nem kezelték.

Kérdéses az is, hogy az 1990-es években kezdődött konfliktus mennyiben tekinthető újnak, és mennyiben a régi ellentétek ismételt felszínre kerülésének. Szintén nem egyértelmű, hogy a 2003-as békeszerződés óta újra és újra fellángoló erőszakot új villongásokként vagy a régi harcok utózóngéiként értékeljük-e.

A kongói intézmények

A 2003 óta zajló békefolyamatot és benne a MONUC szerepét nehéz sikeresként értékelni annak fényében, hogy kétmillióra tehető azok száma, akik a békeszerződés megkötése óta a konfliktus következtében haltak meg. Ennek hátterében a legsúlyosabb gondot nem is a még jelenlevő milíciák jelentik, hanem egy ennél sokkal komplexebb probléma, amely a konfliktus hátterében húzódó politikai és gazdasági okokhoz kapcsolódik. A kongói állam a lakosság alapvető biztonságát sem képes garantálni, és nem látja el szociális feladatait, valamint nem alkalmas arra, hogy a politikai feszültségek békés úton történő rendezését biztosítsa. A harcok egy, már a bukás szélén álló országot sújtottak, a háború során pedig Kongó gyenge gazdasá-

gi, illetve szociális struktúrája teljesen összeomlott.

Ugyanakkor nem feledkezhetünk meg pozitív fejleményről sem. Ilyen például, hogy 2006 óta helyreállt az ország egysége, valamelyest javult a biztonsági helyzet, létrejött a nemzeti hadsereg, visszavonultak a külföldi csapatok, új alkotmány lépett életbe és választásokat tartottak. Sok területen azonban továbbra is aggasztó a helyzet. Az államot elképesztő mértékű korrupció hatja át, és továbbra sincsenek szociális szolgáltatások. Az erőtlen gazdasági fejlődés miatt sokak számára még mindig nincs olyan tevékenység, amely alternatívája lenne a fegyveres csoportokban való részvételüknek, és az országon belüli menekültek (IDP) kérdése is megoldatlan.

Az *igazságszolgáltatás* rendkívül gyenge: a hadsereg által elkövetett visszaélések kapcsán mutattak rá arra, hogy az elkövetőket csak a legritkább esetben vonják felelősségre, nem biztosítják a tanúk védelmét, a bíróságok nem függetlenek, és időszakosan szabadon engednek feltételezett tetteseket. A bűnösök pedig nemegyszer megszöknek a börtönbüntetés elől. A hadsereg parancsnokai között olyan személyeket is találunk, akiket a kongói katonai bíróság vagy a Nemzetközi Büntetőbíróság vádol. Ez utóbbi néhány esetben ítéletet is hozott, de több olyan vezető is van, akit nem adtak ki a bíróságnak.

A *rossz infrastruktúra* nemcsak a gazdaság fellendülését hátráltatja, hanem a misszió működése számára is logisztikai akadályokat jelent. Az évtizedes konfliktus romokba döntötte a fizikai infrastruktúrát: alapvető utak, hidak hiányoznak, és közúton még a tartományi fővárosok is sokszor elérhetetlenek. A szegényes közlekedési és kommunikációs hálózat gazdasági, társadalmi és etnikai téren tovább növeli a megosztottságot az országban.



A mezőgazdaság, bár a GDP felét adja, nagyon elhanyagolt, pedig – a szintén kihasználatlan vízi energiához hasonlóan – nagy potenciál rejlik benne. Kongó Afrika éléskamrája lehetne, a vidéki lakosság nagy arányát tekintve pedig a mezőgazdaság hatalmas szerepet játszhatna a szegénység csökkentésében. De hiába a kiváló adottságok, jelenleg az alapvető élelmiszerek, mint a liszt is, importként érkeznek.

Ami a *biztonsági szektor* működését illeti, sem a nemzeti hadsereg, a FARDC, sem a rendőrség nem tudja ellátni alapvető feladatait. Amellett, hogy nem alkalmasak a rend fenntartására Kelet-Kongóban, és nem tudják garantálni az ország területi integritását, maguk is súlyos jogsértéseket követnek el a polgári lakosok ellen. Bár az átfogó békeszerződés értelmében a megállapodást aláíró felkelőket a FARDC-be integrálták, ez a folyamat még nem fejeződött be, és sajnos nagyban hozzájárult ahhoz, hogy a hadsereg fegyelmezetlen és visszaélésekkel vádolható. A FARDC létszáma megközelítőleg 140 ezer fő, de az adatokkal kapcsolatban meglehetősen bizonytalanság tapasztalható, ugyanis sokáig az is teljesen ellenőrizhetetlen volt, hogy ki vesz fel fizetést katonaként. A katonák elhelyezési körülményei, élelmezése vagy a hadművelleti központok sem felelnek meg egy modern hadsereggel szemben támasztott elvárásnak. Az ENSZ-misszió mandátuma szerint ugyan együttműködik a FARDC-vel, de nem ért el átütő eredményeket a haderő minőségi fejlesztésében. Ezen a helyzeten nem sokat változtat az sem, hogy nem az ENSZ az egyetlen szervezet, amely részt vállal a hadsereg képzésében. Az EU például az EUSEC-misszió keretében teszi ezt, míg kétoldalú alapon más érdekelt országok is folytatnak képzést.

A *korruptió* évtizedek óta súlyos probléma Kongóban, a kormányzati hatalom az

egyéni meggazdagodás eszközévé vált, az ásványi kincsekből származó jövedelmek és a vámbevételek eltulajdonítása állandósult. A költségvetési kiadások negyedét nem könyvelték el megfelelően, milliók tűnnek el a hadsereg és az egyes állami vállalatok kezén. Különösen a bányák és bevételeik ellenőrzéséért folyik a harc a hadseregben és a kormányban. A *Transparency International* listáján Kongó a korrupció tekintetében a 164. helyen szerepel 178 ország közül. Közvetve a korrupció áll annak háttérében, hogy az állam az alapvető szolgáltatásokat sem tudja ellátni, az infrastrukturális beruházások pedig pusztán külföldi támogatásból történnek.

A virágzó korrupció tehát a tehetetlen igazságszolgáltatás és a gyenge biztonsági erők mellett szintén akadályozza a jogállamiság kialakulását, és míg ez utóbbiak technikai problémák, a korrupció alapvetően politikai kérdés. Az elit vezetési stratégiája az, hogy az állam gyengeségét kihasználva, az ellenőrzést kikerülve minél többet sikkaszthasson el. Ennek ellenére a nemzetközi szereplők mindeddig nem vették tudomásul, hogy a korrupció nem orvosolható technikai eszközökkel, például újabb törvényekkel. A békefolyamat tovább vitele érdekében többnyire szemet hunytak felette.

Az *állami intézmények és a jó kormányzat* tekintetében a fejlődő világ gyenge államainak indexében (*Index of State Weakness in the Developing World*) 2008-ban csak Afganisztán és Szomália kapott rosszabb értékelést, és hozzájuk hasonlóan Kongót is bukott államként rangsorolták. Az ország sorsa azonban nem egyedi jelenség a térségben: a szubszaharai Afrika országai egy-két kivételtől eltekintve mind az államkudarc határán állnak. Mivel Kongó az Afrikai Nagy Tavak vidékének legnépesebb állama, bukása az egész régió destabilizációjához vezetett.

A békefenntartók hagyományosan általában olyan helyszínekre érkeztek, ahol létezett egy képzett katonákból álló nemzeti hadsereg, és a kormány legalább valamegyest egységes és elszámoltatható volt. A MONUC-ot hatalmas kihívás elé állította, hogy ezek a tényezők Kongóban nem álltak fenn. A FARDC gyengesége miatt a MONUC-ra olyan feladatok is hárultak, amelyek egyébként a nemzeti hadsereg hatáskörébe tartoznának. Ha azonban átveszi e tevékenységeket a kormánytól, amely nem képes feladatai ellátására, a függőség kultúráját alakítja ki, szemben a helyi felelősségvállalás (*local ownership*) sokat hangoztatott kívánalmával.

A szemben álló felek

A konfliktusban három nagyobb kongói és tizennégy külföldi fegyveres csapat mellett számtalan milícia vett részt. A sokféle harcoló csoport nem volt egységes, általában irányításuk sem összpontosult egy kézben, és a közöttük létrejött koalíciók is gyakran változtak.

Kelet-Kongóban még mindig aktív és jól felfegyverzett felkelők harcolnak, velük szemben a kormány és a nemzeti hadsereg gyengesége miatt nem jelent elrettentő erőt, ezért a békeszerződések megszegése mellett továbbra is ellenőrzésük alatt tarthatnak egyes területeket, ahol a természeti erőforrásokat is szabadon kifoszthatják. Az elmúlt három év konfliktusát alapvetően két fegyveres csoport elleni küzdelem határozta meg. Az egyik ilyen csoport az *FDLR*, amelyet 1994-ben ruandai hutuk hoztak létre, és tagjai közül sokan a ruandai népirtásban is érintettek voltak. Létszámuk az elmúlt években becslések szerint hat-hétezer főre tehető. A felkelők a bányászatból származó bevételeknek köszönhetően hatékony keres-

kedelmi hálózatot tartanak fenn, és nehézségek nélkül tudnak szert tenni többek között fegyverekre is. Az *FDLR* a gazdasági mellett politikai struktúrákat épített ki egyes térségekben, sőt van, ahol saját igazságszolgáltatási rendszert is működtet.

Bár az *FDLR* a legfőbb célpontja a nemzeti hadsereg támadásainak, helyi szinten mégis sokszor nem hivatalos együttműködés alakul ki közöttük. Például az ásványi kincsek illegális kifosztása kapcsán tapasztalható, hogy felosztják egymás között a területet és a bányákat, sőt, használhatják azokat az utakat vagy helyi reptereket, amelyeket a másik fél tart ellenőrzése alatt. Az ENSZ szakértői csoportja, amely rámutatott, hogy a felkelők milyen aktív szerepet játszanak az ásványi kincsek illegális kizsákmányolásában, azt is megállapította beszámolójában, hogy a FARDC magas rangú vezetői jelentős mennyiségű fegyvert és lőszert juttattak az *FDLR*-nek a felkelők ellen folyó *Kimia II.* hadművelet előtt és után is.

A *CNDP* a tuszi ellenállókat tömöríti. 2009-ben a nemzetközi közösség nagy eredményként értékelte a *CNDP* integrációját a hadseregbe, hangsúlyozva, hogy így a még harcoló *FDLR* elszigetelt marad. Nem szabad azonban figyelmen kívül hagyni, hogy a *CNDP* Észak-Kivu egy részében sokáig *de facto* államként működött, így az International Crisis Group szerint az integráció csak az egyenruhák kicserélésével járt, s ezek a csapatok továbbra is ellenőrzésük alatt tartják a területet.

Egyes elemzők a békefolyamat sikertelensége kapcsán arra mutatnak rá, hogy Kelet-Kongóban a politikai hatalomért folyó küzdelem továbbra is erőszakos formában zajlik. Ennek hátterében az áll, hogy bizonyos csoportok számára a harc továbbra is jobban megéri, mint a béke, sőt, a békefolyamat veszélybe sodorta korábbi pozíciói-



kat, kiváltságaikat, így ők nem elkötelezettek a viták békés rendezése mellett.

A szomszédos államok

A kongói háborúban hét szomszédos állam is részt vett, így a polgárháború regionális konfliktussá eszkalálódott, és a szomszédos országok harcai is begyűrűztek Kongóba, ugyanis az 1990-es években a régió szinte minden országában polgárháború dúlt. De az afrikai országok nemcsak a harcokban, hanem a békefolyamat előmozdításában is részt vettek. Béketárgyalásokat indítványoztak, a felek közötti rendezést olyan államok kívánták elősegíteni, mint a Dél-afrikai Köztársaság és Líbia. Regionális szervezetek szintén tárgyalási fordulókat és megállapodásokat kezdeményeztek, esetenként egymással rivalizálva is. A 2002-ben alakult Afrikai Unió azt a politikát tette magáévá, hogy nem nézi tétlenül a kontinens problémáit, aktív szerepet játszik az afrikai konfliktusok megoldásában, és célul tűzte ki, hogy felelősséget vállaljon az Afrikát érintő kérdésekben (*African ownership*). E politika éles váltást jelentett az előd Afrikai Egységsszervezet be nem avatkozást hirdető elvével szemben, amely a határok sérthetlenségének elfogadásából következett.

A békefolyamat sikerének elemzésekor nem hagyható figyelmen kívül Ruanda részvétele a konfliktusban, ugyanis a két kongói háború sok szempontból a ruandai polgárháború folytatásának tekinthető. A kongói „őslakosok” és a betelepült ruandaiak között már korábban is voltak helyi ellentétek, amelyek az 1990-es években regionális konfliktussá fokozódtak. Az 1994-es ruandai népiertást követően, a tuzsik hatalomra kerülésével egymillió hutu menekült érkezett, közöttük a szélsőséges irányzatok képviselői, fegyveres csoportok és

politikai vezetők is, akik a menekülttáborokba vették be magukat. Így a ruandai konfliktus áterjedt Kelet-Kongóra. Ruanda tuzsi kormánya nemcsak a Mobutut megdönteni kívánó kongói felkelőket támogatta, és így a helyi ellenségeskedést szította, hanem ennél tovább ment: a ruandai hadsereg segítségével belépett Kelet-Kongóba. Ezt azal indokolta, hogy a keleti tartományokban élő ruandaiakat megvédje, és levadássza a Kivuban tartózkodó hutu felkelőket, miközben szabadon foszthatta ki és csempészhette át az ásványi kincseket is.

A harcok nem csak a ruandai kormány támogatását élvező tuzsik és a velük szemben álló hutu felkelők között zajlottak. 1998 után Uganda és Ruanda között is feszültség támadt, így a következő két évben Kongó területén a két ország által támogatott milíciák között is voltak összecsapások, mintegy 500 km-re a saját határaitól. Az ENSZ 2001-ben elvégzett vizsgálata után, amely bebizonyította, hogy a két ország szisztematikusan kifosztja Kongó ásványi kincseit, többé nem tarthatták fenn azt az érvet, hogy önvédelemből vesznek részt a kongói konfliktusban. Az ENSZ szakértői testülete szankciókat javasolt ezen államokkal szemben, a szankcióknak azonban nem lett semmi foganatja.

Ruanda mégis hamarosan változtatott Kongóval kapcsolatos politikáján. Mivel azt tűzte ki célul, hogy a régió szolgáltatási központjává váljon, a külföldi beruházók felé javítania kellett az országról alkotott képet, amit akadályozott volna a kongói konfliktusban való részvétel. Enyhült a Kongóval való viszony is, bár hozzá kell tenni, hogy a kapcsolat rendezését nagyrészt a nyugati donorok fenyegetése kényszerítette ki, ugyanis ettől tették függővé azokat a támogatókat, amelyek a költségvetés jó részét (a korábbi években nem kevesebb, mint 70%-át) adják Ruandában. Mindenesetre az ellentét

rendezése olyan kedvező politikai környezetet teremtett a két ország közötti konfliktus megoldására, amire előtte két évtizeden át nem volt példa. A Kongó és Ruanda közötti kapcsolat azóta rendkívül sokat javult, hetente kommunikál egymással a két ország vezetője, a közös műveletek segítik elő a helyzet rendezését.

Az ENSZ, az EU és a nemzetközi szereplők

A kongói konfliktus rendezésében az ENSZ csak egy a számos nemzetközi szereplő közül. Ez a sok oldalról érkező hozzájárulás pozitív abban az értelemben, hogy megosztja a terheket, de kockázatot is hordoz magában, hiszen a különböző országoknak és szervezeteknek egymással összhangban kell működniük a hatalmas országban. Márpedig a válságkezelés sikerének egyik alapkérdése, hogy a nemzetközi közösség szereplői között a koordináció mennyire sikeres, tudnak-e közös érdekeket képviselni. Nemcsak a segélyezésben, hanem a leszerelési folyamatban (DDR) és a biztonsági szektor reformjában (SSR) is több nemzetközi szereplő vesz részt, így a kongói kormányzat és az ENSZ programja mellett az EU, az IMF, nagyszámú nem kormányzati szervezet (NGO), valamint a finanszírozás terén az USA mellett például a Dél-afrikai Köztársaság és Angola is bekapcsolódott.

A nagyhatalmak érdeklődése Kongó iránt változó volt a konfliktust megelőző évtizedekben. A hidegháború alatt az ország mint baráti diktatúra élvezte a Nyugat támogatását. Az USA támogatta Mobutu rendszerét, cserébe azért, hogy a kongói vezetés megnyitotta kapuit az amerikai vállalatok előtt. Reagan Mobutut mint „barátságos zsarnokot” jellemezte, utalva ezzel

arra, hogy megbízható szövetségesnek bizonyult. A hidegháború végével a nagyhatalmak figyelme elterelődött az országról, és nem avatkoztak közbe akkor sem, amikor Mobutu uralmát a Kabila vezette felkelés fenyegette. A Nyugat nem látta többé indokoltnak, hogy további terheket vállaljon az ország stabilitása érdekében. Alapvetően elismerték a Kabila-rezsimet, de nem sok gyakorlati segítséget nyújtottak neki: aggodalmukat újra csak az 1998-ban kibontakozó konfliktus váltotta ki.

A békefolyamat kezdete óta azonban az tapasztalható, hogy a nemzetközi donorok nagyon elnézőek a kongói vezetéssel szemben, és nem erőtlenek az emberi jogok megsértőinek felelősségre vonását sem. Különösen a 2006-os választások óta jellemző, hogy a beiktatott kormányt nem kritizálják élesen, vagy ha szóvá is teszik a jogsértéseket, az nem befolyásolja sem a segélyezési politikát, sem a gazdasági megállapodásokat. Ez különösen azért figyelemre méltó, mert az ország költségvetésének mintegy felét a nemzetközi közösség biztosítja, így ennek visszafogása a nyomásgyakorlás eszköze lehetne. A segélyek megvonása azonban mindig dilemma elé állítja a nemzetközi szereplőket, hiszen az a békefolyamatot is veszélybe sodorja.

A nemzetközi szereplők elköteleződése azonban egyáltalán nem töretlen, ami abból is érzékelhető, hogy nem bocsátják az ENSZ rendelkezésére a mandátumban meghatározott számú békefenntartót. Mivel a művelet erőforrás- és kapacitáshiánnyal küzd, szükségessé vált más regionális szervezetek bevonása a békefenntartásba. Ez azért is volt indokolt, mert az Európai Unió missziói áthidaló szerepet töltenek be, gyorsan bevetethők, míg az ENSZ esetében sokkal lassabb a döntéshozatal. Az EU-missziók kis létszámúak, csak igen korlátozott területen működnek, s elsősor-



ban azokat a feladatokat igyekeznek végrehajtani, ahol az ENSZ-vezette művelet hiányosságokkal küzd.

Bár az EU általában a politikai megoldásokat szorgalmazza, az elmúlt években felmerült egy újabb önálló kongói katonai misszió elindításának terve is. Ez gyorsregálású erők bevetését jelentette volna arra az időszakra, míg a MONUC megnövelt létszámát sikerül betölteni. Az ENSZ szorgalmazta ezt a megoldást, de az európai országok részéről hiányzott a politikai akarat, és a szükséges katonai képességek sem álltak rendelkezésre. Így Alain Le Roy, a békefenntartásért felelős főtitkár-helyettes nem véletlenül beszélt az EU és a nemzetközi szereplők részéről megfigyelhető „Kongó-fáradtságról”.

Nemcsak az jelent nehézséget tehát a konfliktus megoldásában, hogy a kongói és a regionális szereplők egymással versengő érdekei között kellene kompromisszumot találni, és elősegíteni a békés rendezést, hanem a nemzetközi közösség bizonyos mértékű érdektelensége is. Kongó példája is azt mutatja, hogy a nemzetközi közösség által biztosított erőforrások szűkösek, ráadásul mindig több versengő helyszín között oszlanak meg, a közösség aktivitása rövid életű, ugyanis többnyire a választások megtartása után csökken jelentősen.

Összefoglalás és következtetések

A MONUC kongói szerepvállalásának értékelésében igazat kell adnunk azoknak, akik arra hívják fel a figyelmet, hogy a helyzet a békefenntartók bevetése nélkül sokkal rosszabb lenne. Az ENSZ-misszió meg tudta előzni, hogy a keleti tartományokban a konfliktus tovább eszkalálódjon, és az állami ellenőrzés teljes mértékben megszűn-

jön. Azt sem szabad elfelejteni, hogy a misszió sok helyütt – különösen vidéken – a veszélyben levő polgári lakosság számára az utolsó mentsvárat jelenti.

Más szerzők sokkal negatívabb értékelést adnak a kongói békefolyamatról, rámutatva, hogy az az elmúlt tíz év során szereplők széles körét és jelentős anyagi eszközöket vont be, mégsem sikerült megállítania az erőszakot. A sikertelen békefenntartás és a kongói kormány eredménytelensége együttesen további felkelő csoportok megjelenéséhez vezetett. Az, hogy a konfliktus a keleti tartományokra húzódott vissza, rámutat a békefolyamatnak arra a súlyos hiányosságára, hogy az ország legtávolabbi részein fekvő helyszíneken még mindig szinte teljesen hiányzik az állami ellenőrzés. Ilyen szempontból a MONUC tíz éve semmiképpen sem sikertörténet.

A hosszú távú, „pozitív” béke megteremtésére is tettek erőfeszítést a békefenntartók, hiszen egy komplex, a problémák széles körének kezelését megcélzó, civil feladatokkal megbízott műveletről van szó. A hidegháború végét követően a többdimenziós műveletek jelentették a békefenntartás új generációját, nagyobb létszámú, jobban felszerelt, szélesebb feladatkörű műveletek kezdődtek, de Kongó helyzete jól mutatja, hogy amíg a béke olyan alapvető feltételei, mint az erőszak megszüntetése és az állami fennhatóság helyreállítása sem valósult meg, nehéz volna a fenntartható béke felé tett lépéseket sikerként értékelni. A missziót kritika érte amiatt is, hogy a konfliktus kiváltó okait, amelyek a hosszú távú békét akadályozzák, nem tudja kezelni.

Ha az ENSZ támasztotta elvárások szerint értékeljük a missziót, a békefenntartás három alapelveinek megvalósulását és a misszió fő feladatát, a polgári lakosság védelmét kell megvizsgáljunk. Mind a pártatlanság, mind az erőhasználat kapcsán

érte kritika a MONUC-ot. A polgári lakosság védelmét nemcsak a békefenntartók alacsony létszáma és az ország hatalmas területe nehezíti meg, hanem a felkelők elleni katonai műveletek is növelték a lakosság elleni erőszakot. Különösen visszás az, hogy egyes esetekben nemcsak a kongói hadsereg, hanem maguk a békefenntartók is részt vettek a visszaélésekben.

A MONUC objektív értékelésében fontos szem előtt tartani, hogy a békefenntartás csak eszköz a békefolyamatban, amely segíti, de nem helyettesíti azt. Természetesen sokat segítene az erőszak megállításában, ha a békefenntartók nagyobb létszámmal és nagyobb erőforrásokkal lehetnének jelen Kongóban. A mandátumban szereplő sokrétű feladatok elvégzéséhez, a polgári lakosság védelmének biztosításához elenyésző a jelenlegi létszám egy Nyugat-Európa méretű, hetvenmilliós lakosságú országban.

De pusztán katonai eszközökkel nem lehet politikai természetű ellentéteket megoldani. A jó kormányzat, a szükséges állami intézmények, a jól működő biztonsági szektor, a gazdaság újraindulása és a korrupció letörése mind szükséges elemei a békefolyamatnak. A fejlesztési célok megvalósítása, a gazdasági és politikai reformok, valamint a demokratizációs folyamat a kulcsa annak, hogy tartós legyen a béke. A misszióknak ezt is elő kell segítenie.

A békefenntartóknak tehát a katonai mellett figyelmet kell fordítaniuk a politikai célok megvalósítására, ez pedig nem jöhet létre az érintett kongói szereplők szándéka és támogatása nélkül. Az újra és újra megerősödő erőszak, a sikertelen tűzszüneti megállapodások, a felkelők nehezen megvalósuló integrációja, a hadsereg által elkövetett jogsértések és a politikai elit korrupciója az érintettek politikai elköteleződésének hiányát mutatja. Hasonlóképpen fontos az is, hogy a nemzetközi közösség támogatása és figyelme se lankadjon a sok éve tartó és kevés látványos eredménnyel kecsegtető békefolyamat iránt. Ugyanígy elengedhetetlen a szomszédos országok megfelelő hozzáállása. Jól illusztrálja ezt Ruanda példája, ahol a Kongóval szembeni politika megváltozása következtében a felkelők elleni közös katonai műveletek is sikerre vezettek.

Kérdés persze az is, hogy a fenti követelményekből mi lehet a misszió teljesíthető célja Kongóban. Az egészen bizonyos, hogy a távozó békefenntartók egy rendkívül szegény és törekeny államot hagynak maguk után, s éppen ezért az alapvető biztonság és stabilitás elérése nélkül nem fejeződhet be a művelet, még, ha ennek kapcsán figyelembe kell venni azt is, hogy a békefenntartók már tíz éve jelen vannak az országban, s így a „Kongó-fáradtság” jelei mutatkoznak a misszión. ■

Irodalom

Autesserre, Severine: The Trouble With Congo. How Local Disputes Fuel Regional Conflict. *Foreign Affairs*, No. 3, 2008.

Brookings Institution: Index of State Weakness in the Developing World, 2008. http://www.brookings.edu/reports/2008/02_weak_states_index.aspx.

Búr Gábor: Gyenge államok és államkudarok Afrikában. In Marton Péter (szerk.): *Államok és államkudarok a globalizálódó világban*. Budapest, 2006, Teleki László Intézet, Külpolitikai Tanulmányok Központja, 195–212. o.



- CIA World Factbook. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/cg.html>.
- De Coning, Cedric: *Peace Operations in Africa: The Next Decade*. Norwegian Institute of *International Affairs*, Working Paper 721, 2007.
- Diehl, Paul F.: *Peace Operations*. Cambridge, 2008, Polity Press.
- ENSZ BT 1493. (2003), 1856. (2008), 1925. (2010) számú határozatai. <http://documents.un.org/>.
- Az ENSZ BT és az EU PSC nyilvános üléseiről szóló összefoglalók, 2009. (A Külügyminisztérium által rendelkezésre bocsátott források.)
- ENSZ: Final report of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth of the Democratic Republic of the Congo. 2002. <http://www.globalsecurity.org/military/library/report/2002/n0262179.pdf>.
- ENSZ Peacekeeping Operations. Year in Review 2008. 2009. február. <http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/yir/yir2008.pdf>.
- Faced With a Gun, What Would You Do? War and Militarisation of Mining in Eastern Congo. A Global Witness beszámolója, 2009. július.
- Funai, Go és Morris, Catherine: Disaster in the DRC: Responding to the Humanitarian Crisis in North Kivu. USIP: USPEACE Briefing, 2008. december.
- International Crisis Group: Four Priorities for Sustainable Peace in Ituri. 2008. május. <http://www.crisisgroup.org/>
- Justenhoven, Heinz-Gerhard és Ehrhart, Hans Georg (eds.): *Intervention im Kongo. Eine kritische Analyse der Befriedigungspolitik von UN und EU*. Stuttgart, 2008, Verlag W. Kohlhammer.
- Nzongola-Ntalaja, Georges: Civil War, Peacekeeping, and the Great Lakes Region. In Laremont, R. R. (ed.): *The Causes of War and the Consequences of Peacekeeping in Africa*. Portsmouth, 2002, Heinemann, 91–116. o.
- Pradhan, Ram Chandra: *The United Nations and the Congo Crisis*. New Delhi, 1975, Manas.
- Rotberg, Robert I.: The Challenge of Weak, Failing and Collapsed States. In Crocker, C. A. – Hampson, F. O. – Aall, P. (eds.): *Leashing the Dogs of War. Conflict Management in a Divided World*. Washington D.C., 2007, United States Institute of Peace, 83–94. o.
- Stearns, Jason K.: Congo Peace: Miracle or Mirage. *Current History*, May 2007, 202–207. o.
- Swarbrick, Peter: Alphabet Soup in the Great Lakes Region: DDR, DDRRR, DCR... In *Pursuing Security in the Post-Conflict Phase: Implications for Current and Future Peace Operations*. Report on a Workshop held at the Geneva Centre for Security Policy, 2005.
- Szabó Lóránd: Kongói Kaleidoszkóp 1998–2008. A hatalmi erőtér változásai. *Külügyi Szemle*, 2008. tél, 119–139. o.
- Transparency International korrupciós listája: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results.