

Dr. Nyusztay László*

NEMZETKÖZI SZERVEZETEK AZ ÚJ VILÁGRENDBEN: AZ EURÓPAI BIZTONSÁGI ÉS EGYÜTTMŰKÖDÉSI SZERVEZET (EBESZ)

1. AZ ÚJ VILÁGREND ÉS AZ INTÉZMÉNYEK

A bipoláris (jaltai) rendszer felbomlása az 1990-es évtized elejétől válaszut elé állította a nemzetközi szervezeteket, különösen azokat, amelyek politikai-biztonságpolitikai területen fejtették ki tevékenységüket.

Felelős politikusok, nemzetközi szervezeti tisztségviselők, megfigyelők és politikatudományi elemzők, a szaksajtó képviselői körében feléledtek a régi viták a nemzetközi intézményrendszer helyéről-szerepéről. E szerepet kérdőjelező és a nemzetállami politikák elsődlegességét hangsúlyozó „neo-realista” álláspontok mellett új érvanyaggal léptek színre a problémákra inkább szupranacionális megoldásokat kereső „neo-funkcionalisták”, „neo-strukturalisták” is. A viták egyetlen nemzetközileg elismert résztvevője sem ajánlotta magának az intézményrendszernek a leépítését, vagy kiiktatását a nemzetközi életből, egyedül a keleti blokk-szervezetek szűntek meg (VSZ, KGST). Ugyancsak nem került előtérbe a másik szélsőség, a korábban többek által propagált mindenható „világkormány” gondolata sem. Az irányzatok többsége az intézmények megőrzése, egyben a céloknak, feladatoknak, szervezeti kereteknek és a hatékonyságnak az új feltételekhez való igazítása mellett foglalt állást. Győzött tehát a „reformista strukturalizmus” iskolája, a reformok tartalmi kimunkálása és megvalósítása a szervezetekkel szembeni legfontosabb elvárássá vált.¹

Természetes dolog, hogy az egymástól eltérő összetételű, profilú és hagyományú szervezetek esetében a reformok más és más jelentenek. A legfontosabb intézmények közül például az ENSZ-ben a korábbi békéltető-békefenntartó funkció helyett a béketeremtő-kikényszerítő feladat került előtérbe és követel a tagállamoktól egyre több pénzt, katonát, fegyvert. Az ENSZ-nél és a NATO-nál egyaránt sürgetően lépett fel az alap-célkitűzések, doktrínák újrafogalmazásának igénye. Az OECD, EU, NATO, Európa Tanács, (ET), Nyugat-Európai Unió (WEU) a keleti irányú bővítés felé vett irányt. Hangsúlyeltolódások mutatkoznak a „Bretton Woods-i ikrek” hitelpolitikájában. A nemzetközi élet depolitizálódásával és demokratizálódásával összhangban növekszik a nem-kormányközi szervezetek (NGO-k) szerepköre és aktivitása. Valamennyi szervezet életében növekvő hangsúlyt kap a - korábban

* főiskolai tanár, a politikatudomány kandidátusa

¹ Az egyes nézetek reprezentatív körképét találjuk Paul F. Diehl (szerk.) *The Politics of Global Governance: International Organizations In an Independent World* c. kötetének tanulmányaiban. Lynne Rienner Publ., Bouldon, London, 1997.

KÜLKERESKEDELMI FŐISKOLAI FÜZETEK, 7.

a blokk-közi konfrontáció elkerülése, a párbeszéd és kooperáció feltétlen fenntartása céljának alárendelt - költséghatékonyság és „áramvonalasítás” követelménye. Végül vannak olyan nemzetközi csoportosulások, amelyek az új kihívásokra többek között önmaguk szervezeti megerősítésével, intézményesítésével reagáltak. Ilyen a GATT/WTO mellett az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) is.²

2. A DÉTENTE SZÜLÖTTE

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (EBEÉ) a jaltai világrend két pólusa közötti enyhülés egyik legfontosabb kezdeményezése, mérföldköve volt. Az 1975-ben megtartott konferencián 33 európai állam, valamint az USA és Kanada állam- és kormányfői által aláírt Helsink-i Záróokmány egyfajta „biztonságpolitikai Bibliául” szolgált a földrész országai számára. Az első fejezet híresé vált „Tízparancsolata” (Decalogue) az aláíró államok kapcsolatainak máig érvényes magatartási alapkódexe, amely többek között magába foglalja az európai határok sérthetlenségét. A második fejezet a kelet-nyugati gazdasági, műszaki-tudományos és környezetvédelmi kooperáció fejlesztésére tartalmaz kötelezettség-vállalásokat, beleértve a kereskedelem liberalizálását, az európai üzleti klíma javítását, az üzletemberek korlátozásmentes utazásait, közös kutatásokat, stb. A „harmadik kosár” néven elhíresült cikkelyek nagyfontosságú vállalásokat rögzítettek egy sor humanitárius és kulturális területen, a családegyesítéstől kezdve, az ifjúság és alkotó értelmiség szabad mobilitásán át egészen az információk és eszmék akadálymentes áramlásáig.

Az értekezlettel kezdődött „helsink-i folyamat” sokáig ún. utókonferenciák és szakértői találkozók formájában létezett, közülük jelentőségében kiemelkedett a belgrádi, madridi, bécsi, majd a második helsink-i találkozó, a londoni leszerelési, a bonni gazdasági és az 1985. évi budapesti kulturális fórum. E rendezvények egyrészt a kölcsönösen elfogadott vállalások teljesítésének ellenőrzésére adtak alkalmat, s mint ilyenek, színterei voltak nemcsak a kooperációnak, hanem a blokk-közi konfrontációnak is, másrészt egy-egy együttműködési részterületre vonatkozóan dolgoztak ki új irányelveket, kapcsolatformákat. Az EBEÉ, mint sajátosan laza csoportosulás, egészen a nyolcvanas évek végéig ezeken az összejöveteleken fejtette ki aktivitását, formális szervezeti-intézményi funkcióktól és kötöttségektől mentesen.

A közép- és kelet-európai változások és a bipolaritás megszűnésének folyamatában az EBEÉ/EBESZ szerepe felértékelődött, főként az alábbi okokból. Először, mert tagságát tekintve a földrész legátfogóbb, az Európa Tanácsnál is szélesebb csoportosulása, amely a kilencvenes évektől - közkeletű sajtókifejezéssel élve: „Vancouver-től-Vlagyivosztokig” - folyamatosan magába egyesítette Európa valamennyi államát, továbbá („az öröklés jogán”) a két észak-amerikai tagállam mellett a volt Szovjetunió Európán kívüli utódállamait is. (Tagállamainak száma 1996-tól, Andorra felvételétől 54.) Emellett állandó „együttműködő partneri” viszonyt létesített Japánnal, a Koreai Köztársasággal és öt földközi tengeri országgal. Másodszor, mert tagja az öt nukleáris nagyhatalom közül négy, köztük Oroszország, amely egyetlen más európai biztonságpolitikai szervezetnek sem résztvevője, így számára ez maradt az egyetlen intézményes fórum regionális biztonsági érdekeinek megjelenítésére és érvényesítésére. Harmadszor, mert az EBEÉ névvel fémjelzett találkozó-sorozatnak, bizalomépítő intézkedéseivel jelentős része volt a nemzetközi erőegyensúly megőrzésében, a globális katonai konfliktus veszélyének elhárításában, a párbeszéd fenntartásában és ezzel komoly tekintélyt szerzett az európai közvélemény előtt. Negyedszer, mert a közösen elfogadott vállalások betartásának ellenőrzésével, a

² A változásokról részletesebben I. Nyusztay László: Az új világrend kihívásai és a nemzetközi intézményrendszer. Társadalmi Szemle 1997. (közlés alatt).

helsinki normák megsértésének feltárásával jelentős mértékben hozzájárult az államszocialista rendszerek erkölcsi-szellemi válságához, a másként gondolkodás, a demokratikus ellenzéki erők térnyeréséhez. Végül, ötödször, mert a bomlás éveiben képes volt az új tendenciák és követelmények felismerésére, adekvát ön- és helyzetértékelésre és megújulásra.

3. KIHÍVÁSOK ÉS VÁLASZOK

Az EBEÉ/EBESZ ez utóbbi erénye mindenekelőtt az 1990-es években elfogadott állásfoglalásai-ból tűnik ki, amelyek közül itt csupán a legfontosabbakat, a Párizsi Kartát, majd a helsinki és budapesti felülvizsgálati csúcstalálkozók dokumentumait emeljük ki.

Az 1990 novemberi, *párizsi* csúcson tette az EBEÉ az első, átfogó kísérletet az új európai helyzet és abban saját szerepe meghatározására. A Párizsi Karta meglepéssel regisztrálja a változásokat, amelyek véget vetettek a földrész megosztottságának és új történelmi várakozásoknak nyitottak utat. Az okmány kimondja, hogy a múlt örökségétől megszabaduló Európában ma minden korábbinál nagyobbak az esélyek a közös értékek, a politikai pluralizmus, demokratikus jogállam, a gazdasági szabadság, az emberi jogok és a környezet iránti felelősség megvalósulására.

A pozitív folyamatok mellett azonban új veszélyek és kockázatok is jelentkeznek, mint például a faji és etnikai gyűlölködés.³ A dokumentum érdeme, hogy ezeknek kellő jelentőséget tulajdonít a hidegháború utáni, új Európában és a nemzeti kisebbségek jogait, a biztonság átfogó koncepciója jegyében, nem csupán humán dimenziós kérdésként, hanem közvetlenül biztonságpolitikai vonzatú” problémaként kezeli.⁴

A csúcskonferencia jelentőségét emeli hogy előkészítésének folyamatában tárgyalták meg az európai hagyományos haderő-csökkenési (CFE) szerződést, továbbá, hogy ekkor kezdődött el a csoportosulás máig tartó intézményesítésének folyamata.

Ennek keretében létrehozták a résztvevő országok állam- és kormányfőinek kétévenként ülésező Tanácsát, amelynek üléseit - és az ezentúl évente találkozó Külügyminiszterek Tanácsát - a Vezető Külügyi Tisztviselők Bizottsága segíti. Prágában felállították a Titkárságot, Bécsben Konfliktusmegelőző Központot, Varsóban pedig a Szabad Választások Irodáját hozták létre, az új feladatok ellátására. A csúcserőteljes elhatározta az EBEÉ Parlamenti Közgyűlésének összehívását is.

A Párizsi Kartával az EBEÉ „klasszikus”, látványos korszaka lezárult, azóta történetét a lassú evolúció jellemzi.

Az 1992-ben megrendezett második *helsinki* csúcstalálkozó három vonatkozásban mutatott túl a Kartán. Először, kísérletet tett az új biztonsági kihívások pontosabb meghatározására. A Záróokmány szerint bármilyen örvendetes is a hidegháború vége, a totalitárius rendszerek bukása, új, független államok születése és a demokrácia térnyerése, ezekkel egy időben negatív folyamatok is kibontakoztak, amelyek közül a gazdasági hanyatlást, a szociális feszültségeket, az agresszív nacionalizmusokat, idegengyűlöletet, etnikai türelmetlenséget és konfliktusokat hangsúlyozta. Másodszer, az eskalálódó délszláv háború hatására az aláírók állást foglaltak amellest, hogy nem elégséges a már bekövetkezett

³ Charter of Paris for a New Europe, CSCE, Paris, 1990, pp. 21-22.

⁴ E koncepció szellemében Huysmans megkülönbözteti az EBESZ által biztonsági vonatkozásúként kezelt egyéb témaköröket a társadalmilag biztonságivá fejlődött (securitized) problémáktól. Jef Huysmans, The Construction of Security Fields in Post-Cold War Europe. In: Judit Balázs and Hákan Wiberg (eds), Changes, Chances and Challenges: Europe 2000, Akadémiai Kiadó, Bp. 1995. pp. 53-78.

KÜLKERESKEDELMI FŐISKOLAI FÜZETEK, 7.

agressziót kezelni, hanem a problémák gyökerét kell megtalálni és békés eszközökkel meg kell előzni a válságokat. A válságkezelésre a találkozó átfogó akcióprogramot fogadott el, amelyben fontos szerepet kapott az EBEÉ regionális békefenntartó szerepe, amely nem foglal magába kényszerítést és legitimációját az ENSZ Alapokmány VIII. fejezete biztosítja, amely lehetővé teszi „...a helyi viszályoknak... regionális szervezetek útján történő, békés rendezését.”⁵ Ilyen elvi alapon küldött a szervezet megfigyelő-tényfeltáró, illetve helyszíni segítő missziókat a délszláv térségbe, egyes balti és közép-ázsiai köztársaságokba, Csecsenföldre, Moldovába, Ukrajnába és legutóbb Albániába.

Harmadszor, a csúcstalálkozón folytatódott az EBEÉ szervezeti megerősítése. Állandó funkciót kapott a soros elnök, aki a Tanács nevében koordinálja a folyó ügyeket és ebben elődje, valamint a következő évre megválasztott elnök is támogatja („Trojka”). Létrehozták a Nemzeti Kisebbségek Főbiztosának hágai intézményét A megválasztott és máig hivatalban lévő Max van der Stoel főbiztos feladata, hogy a lehető leghamarabb jelezze a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos biztonsági problémákat és ajánlásokkal ösztönözze a konfliktus résztvevőit a békés megoldásra. Helsinkiben jött létre az EBEÉ Biztonsági Együtműködési Fóruma, a fegyverzetellenőrzési, leszerelési, bizalomépítő és konfliktus-megelőzési együtműködés koordinálására. Végül közvetlenül a Helsinki csúcsot követően rendszeresítették az Állandó Bizottságot, a soros elnöknek alárendelt Főtitkár státusát (a főtitkár jelenleg az olasz Giancarlo Aragona) és a bécsi székhelyű Titkárságot (egy kis létszámú, prágai iroda meghagyásával).

Az intézményesülésben az 1994. decemberi *budapesti* csúcstalálkozó hozta meg a végső áttörést. A találkozó saját feladatát kétirányú előrelépésben, a normatív szabályozás továbbfejlesztésében és a szervezeti modernizációban jelölte meg. A találkozó - amelynek az elemzők mindmáig fogyatékosaként róják fel, hogy nem volt képes konszenzusos állásfoglalást elfogadni a délszláv válságról - lényegében mindkét feladatot teljesítette. Elfogadott egy katonai-biztonságpolitikai magatartási kódexet, amely alapjául szolgálhat a XXI. századi Európa biztonsági modelljének és egy politikai nyilatkozatot „Valódi partnerség felé egy új korszakban” címmel. Mindkét okmány az EBEÉ azon szándékát tükrözi, hogy a földrészen elsődleges eszközzé váljon a konfliktusok korai előrejelzésének, megakadályozásának és a válságkezelésnek.

E célkitűzéssel áll összhangban a találkozó legfontosabb szervezeti döntése: az EBEÉ EBESZ-szé, tehát konferenciasorozatból intézménnyé alakult. A budapesti határozatok megerősítették a szervezet tevékenységén belül a humán dimenzió jelentőségét, különös tekintettel az emberi jogokra. Ezzel függ össze egy további szervezeti döntés, amely megnövelte a varsói Szabad Választások Irodájából alakult Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala (ODIHR) hatókörét, amely a választások felügyeletén kívül ezután kiterjed a demokratikus intézményrendszer fejlesztésére, a jogállami, civil-társadalmi mechanizmusok előmozdítására, az ezekkel kapcsolatos technikai-logisztikai és képzési feladatokra.

A budapesti csúcsot követő 1995. évben a szervezet soros elnöki tisztét a magyar külügyminiszter látta el. Ez jó aktivitási lehetőséget kínált diplomáciánk számára, egyben számos tapasztalattal is szolgált főként a csecsen válság és a karabahi konfliktus kezelésében, másrészt a soros elnök funkciójából adódó lehetőségek kihasználásában. Amint azt pártatlan külföldi elemzők megállapították, a magyar elnöki év az EBESZ szempontjából is sikeres volt, másrészt jelentős mértékben hozzájárult az

⁵ Az ENSZ Alapokmánya. In: Halmosy Dénes: Nemzetközi szerződések 1945-1982. KJK, Gondolat, Bp. 1985. 32-33.old.

DR. NYUSZTAY LÁSZLÓ: NEMZETKÖZI SZERVEZETEK...

elnöki funkciót ellátó ország európai arculatának elismertetéséhez, előmozdítva Magyarország euroatlanti csatlakozását.⁶

4. A JÖVŐ ÚTJAI

A budapesti csúcs óta eltelt évek vitái és gyakorlati tapasztalatai kitapinthatóvá tesznek néhány változást, illetve hangsúly-eltolódást tartalmi és szervezeti síkon egyaránt.

- Az utóbbi években komoly tisztázó folyamat megy végbe az EBESZ *szerepét-feladatkörét* illetően. Visszaszorulni látszanak azok a korábbi álláspontok, amelyek szerint a szervezetnek valamiféle európai biztonságpolitikai csúciszervvé, az architektúra egyéb szegmenseit maga alá rendelő „európai ENSZ-szé” kellene fejlődnie. (Lényegében ezt képviselte az európai befolyását növelni kívánó Oroszország a budapesti csúcs előkészítő vitáiban.) Ehelyett teret hódít az a meggyőződés, hogy az EBESZ-nek a többi európai intézményhez illeszkedve, azokkal munkamegosztásban célszerű tevékenységét végeznie, alapozva saját „komparatív előnyeire”, amelyeket Gyarmati István az alábbi, exkluzív képességekben jelöl meg:
 - ⇒ európai normák megfogalmazása kötelezettségvállalások formájában,
 - ⇒ válságok korai előrejelzése, megelőzése, megoldása, a válság következményeinek felszámolása,
 - ⇒ azon európai országok integrálása, amelyek belátható időn belül, vagy hosszabb távon sem nem tűnnek esélyesnek a NATO és/vagy az EU tagságra.⁷

E döntően politikai feladatok többé-kevésbé éles határvonalat húznak az EBESZ és a NATO, vagy WEU funkciói közé, de világos feladatmegosztást biztosítanak például a szervezettel korábban rivalizáló Európa Tanáccsal is, hiszen ez utóbbi az emberjogi problémakört döntően jogi eszközökkel (konvenciók), míg az EBESZ a politikai viselkedési normák oldaláról közelíti meg.

- Az utóbbi években előtérbe kerülni látszik a válság utáni következmény-elhárító, *rehabilitációs funkció*, melynek szerepét a legutóbbi, 1996. decemberi, lisszaboni csúcstalálkozó záródokumentuma is rögzíti.⁸ A koncepció kiindulópontja az, hogy nem elég a kialakult válságot ad hoc módszerekkel kezelni, hanem elejét kell venni a konfliktusok újjáéledésének. Ennek fő módszerei: a választások monitoringja, a civil társadalmak autonómiájának erősítése, az emberi jogi garanciák szilárdítása, a fegyveres erők feletti civil kontroll. Ez a feladatkör elsősorban az OHDIR illetékességebe tartozik, amely az elmúlt években, a daytoni megállapodást követően számos biztonságépítő lépéshez nyújtott támogatást Bosznia-Hercegovinában és Horvátországban, változatos módszerekkel, kezdve a választópolgárok tájékoztatásától, a helyi ombudsmanok felkészítésén át egészen a boszniai roma menekültek ügyében kiküldött tényfeltáró misszióig. (A válság utáni rehabilitáció, mint EBESZ-tevékenység legújabb színhelye Albánia.)
- Hangsúlyeltolódások tapasztalhatók a klasszikus értelemben vett helsinki folyamat „kosarai” között. A *katonai-biztonságpolitikai* kötelezettségvállalások nem veszítenek jelentőségükből, az EBESZ-nek ugyanakkor a blokk-szembenállás megszűnéséhez kellett igazítania biztonságpolitikai prioritásait és megvalósításuk eszközeit.

⁶ Lásd részletesebben Walter A, Kemp cikkében, Hungary's Chairmanship: an Assessment, In Európai Szemle - European Review, Special Issue OSCE 1995, pp.108-120.

⁷ Gyarmati István: A soros elnöki év tapasztalatai. Európai Szemle, Ősz, '95/3. 117-118. old.

⁸ Lisbon Document 1996, OSCE 1996, p.1.

KÜLKERESKEDELMI FŐISKOLAI FÜZETEK, 7.

A lisszaboni záróokmány kísérletet tett egy új, átfogó, XXI. századi európai biztonsági modell kialakítására, amely alapját képezi egy majdani Európai Biztonsági Kartának. A modell a növekvő biztonsági kockázatok közé sorolja a nemzeti kisebbségek jogainak megsértését, a gazdasági átmenet nehézségeit, a terrorizmust, a szervezett bűnözést, a fegyver- és drokkereskedelmet, az ellenőrizetlen migrációt és a környezet károsodását. Az okmány aláírói kötelezettséget vállalnak arra, hogy e veszélyekkel szemben közösen cselekszenek, közösen lépnek fel alapértékeik védelmében és azonnal konzultálnak ha bármelyik tagállamot veszély fenyegeti, tartózkodnak attól, hogy más államok rovására erősítsék biztonságukat, garantálják intézkedéseik átláthatóságát. A koncepció jegyében az EBESZ támogatja a párizsi Európai Stabilitási Egyezményt és az ahhoz csatolt szomszédsági szerződéseket, elkötelezi magát a nemzeti kisebbségi jogok maradéktalan tiszteletben tartása mellett, beleértve készségét a tagállamok ilyen jellegű felvetéseinek kezelésére. A dokumentum jelentőséget tulajdonít a fegyverzetellenőrzési folyamat továbbvitelének és a CFE-szerződés korszerűsítésének (az új CFE-alapelveket nemrég fogadták el, lényeges vonásuk, hogy többé nem „blokkonként”, hanem országonként értelmezik a fegyverzetcsökkentést) Végül a modell fontos eleme, hogy az EBESZ kész együttműködni más biztonsági szervezetekkel és szükséghelyzetben kapcsolatba lépni az ENSZ Biztonsági Tanácsával egy adott konfliktus rendezése érdekében.⁹

- *A gazdasági dimenzió* a szervezet korábbi tevékenységében a többihez hasonló fontossággal bírt. A közép- és kelet-európai gazdasági-társadalmi változások, a KGST és a régi értelemben vett „keletnyugati kereskedelem” megszűnése, a volt KGST-államok külgazdasági kapcsolatainak reorientációja, integrációs közeledésük, stb. új környezetet teremtett az EBESZ „gazdasági kosarában” megfogalmazott elvek és követelmények számára. A tapasztalatok azt mutatják, hogy a gazdasági dimenzió fokozatosan veszít jelentőségéből. A kialakított mechanizmusok, például az évenként megrendezett Prágai Gazdasági Fórum, tovább élnek, az elfogadott dokumentumok azonban általában nem jutnak túl az általánosságokon és nem ígér minőségi előrelépést a tervbe vett gazdasági főbiztosi poszt sem. Az EBESZ-nek nincsenek sem pénzügyi forrásai, sem projectjei, ilyen irányú tevékenysége tehát elsősorban a gazdasági gyökerű biztonsági kockázatok feltárására és tudatosítására, a válság utáni rehabilitáció gazdasági feladataira, továbbá a nemzetközi gazdasági-pénzügyi szervezetekhez intézett figyelemfelhívásra korlátozódhat.
- Ezzel ellentétben, a *humán dimenzió* dinamikus térnyerése tapasztalható. Amint több EBESZ-dokumentum megállapítja, az emberi jogok megsértése a változásokkal nem tűnt el automatikusan, sőt, számos országban tapasztalhatók olyan akkut problémák, mint a folyamatos jogsértések, kényszerű migráció, a demokratizálás fogyatékosai, fenyegetések a független médiával szemben, választási csalások, etnikai tisztogatások, sovíniszta, antiszemita megnyilvánulások, stb. Ezek leküzdésére a lisszaboni záróokmány számos elvi állásfoglalást és konkrét intézkedést tartalmaz, utóbbira példa az ODHIR Menekültügyi Tanácsadói poszt felállítása és ajánlás egy média-szabadsággal foglalkozó főbiztosi feladatkör kialakítására.
- A vázolt szervezeti fejleményekből következő jelenség a „konferenciákban-létezés” fokozatos visszaszorulása az „*intézményi lét*” javára. A csúcskonferenciák gyakorisága megmaradt, a szakértői értekezletek, fórumok száma azonban csökken. A tagállamok képviselőinek Állandó Tanácsa hetenként ülésező konzultációs fórummá vált, a vezető tisztségviselők bizottsága ma már Vezető Tanács, évi három üléssel. Rendszeresen találkozik a Parlamenti Közgyűlés, működik a genfi Békéltető Bíróság, a CFE szerződés közös konzultációs csoportja és a „Nytott Égbolt” szerződés végrehajtását ellenőrző konzultatív testület (utóbbi kettő Bécsben). Az intézményesülés értékét növeli az a

⁹ uo. pp.6-9.

DR. NYUSZTAY LÁSZLÓ: NEMZETKÖZI SZERVEZETEK...

körülmény, hogy az EBESZ e tekintetben nem támaszkodhatott más szervezetek tapasztalatára, nem követhetett kész mintákat, magának kellett új struktúráit kikísérleteznie.

5. KELL-E AZ EBESZ?

Az elmúlt években több elemzés, cikk látott napvilágot az európai intézmények, köztük az EBESZ hatékonyságáról. A szervezetet számos kritika érte, elsősorban a Csecsenföldön, a délszláv konfliktusban elszenvedett, állítólagos kudarcai miatt. Az álláspontok általában két érv köré csoportosulnak: az egyik, hogy az EBESZ-nek egyik konfliktus helyszínén sem sikerült „rendet teremtenie”, sőt, például Csecsenföldön tevékenysége a résztvevő felek ellenállásába ütközött, a másik pedig a kudarckok okát a konszenzusos döntéshozatal nehézkességében véli megtalálni.

Véleményem szerint mindkét érv a nemzetközi szervezetek feladatainak leegyszerűsített felfogásában gyökerezik. A ma már több ezer szervezetet magába foglaló nemzetközi intézmény-világ igen differenciált, ami a feladatok különbözőségében is megnyilvánul. Ez áll azokra az intézményekre is, amelyek elnevezésében a „védelmi”, vagy „biztonsági” jelzők szerepelnek. Nyilvánvaló, hogy egy nemzetközi konfliktus rendezésében nem mérhető azonos mércével a félelmetes katonai ütőerővel rendelkező NATO, a határozatait végső soron kikényszeríteni képes, nemzetközi fegyveres erő felett is rendelkező Biztonsági Tanács és a „csupán” normaalkotásra és -ellenőrzésre berendezkedett EBESZ. (Itt érdemes emlékeztetni arra, hogy a délszláv válságban szigorúan véve az ENSZ és az EU is „kudarcot vallott”.)

Az EBESZ feladata nem lehet más, mint hogy tartalommal töltsen meg és folyamatosan gondozza az európai biztonsági modellt, időről-időre meghatározza az optimális biztonság elérését szolgáló viselkedési normákat, kijelölje a követendő és kerülendő magatartásokat és keretet adjon a közösen elfogadott szabályok teljesítése segítségének és ellenőrzésének. Az EBESZ tevékenysége sohasem irányult és úgy tűnik, a jövőben sem irányul majd direkt katonai kényszerítő akciók indítására, „csupán” politikai kötelezettség-vállalásokra és azok „behajtására”.

Mindez természetesen nem jelenti azt, hogy az elmúlt évek európai konfliktusai az EBESZ számára tanulság nélküliek. Az egyik ilyen tanulság - amint arra Shifter, Gyarmati és mások rámutatnak - az, hogy a bipolaritás idején született helsinki elvek és válságkezelő mechanizmusok alapos korszerűsítésre szorulnak (ez a munka az évtized elejétől folyamatos). A másik pedig az - a főként EBESZ-tisztviselők által hangsúlyozott (de ettől még objektíve is fennálló) körülmény, hogy egy nemzetközi szervezet nem érhet el többet a válságkezelésben, mint amire megvan a politikai szándék tagállamainak kormányai részéről és bekapcsolódása akkor lehet hatékony, ha az érintett kormányok támogatják törekvéseit.¹⁰

Fentiek fényében nem tűnnek meggyőzőeknek az egyhangúságra épülő döntéshozattal kapcsolatos aggályok sem. Ez a szabály valóban lassíthatja az eljárást és ezen érdemben nem változtat a „konszenzus mínusz egy szavazat” elvének 1992-es bevezetése sem, hiszen azt gyakorlatilag csak kivételesen, különleges helyzetben alkalmazzák. A konszenzus kötelezettsége valójában akkor állítana komoly akadályt a döntéshozatal útjába, ha a szervezet napirendjén rendszeresen azonnali, sorsdöntő katonai, vagy pénzügyi lépések szerepelnének. Mivel azonban az EBESZ fő feladata a normaalkotás és a monitoring, inkább a szabály pozitív hatásai domborodhatnak ki: az elhatározások közös vállalása megnehezíti az eltérő értelmezést, vagy a végrehajtástól való távolmaradást. Ezért úgy tűnik, azoknak van

¹⁰ Richard Shifter, CSCE: Ancient History or New Opportunities? In: Security and Integration in Europe, USIA, Brussels, 1995, pp. 46-51. Gyarmati: im. 119.old.

KÜLKERESKEDELMI FŐISKOLAI FÜZETEK, 7.

igazuk, akik a konszenzusos döntéshozatalban politikai értéket látnak és demokratizmusát, legitimációs hatását hangsúlyozzák.¹¹

Arra a kérdésre tehát, hogy szükség van-e az EBESZ-re a jövő európai biztonsági építményében, lényegében „reformista” választ adhatunk. A szervezet fenntartása és folyamatos korszerűsítése egyaránt indokolt és szükséges. Ehhez, úgy tűnik, adott a tagállamok politikai akarata, beleértve a magyar diplomácia aktív, konstruktív hozzájárulását.

¹¹ Például Wilhelm Höynck, *From CSCE to OSCE: Statements and Speeches 1993-96*, OSCE Secretariat, Vienna, 1997, pp. 113-114.