

NEMZETKÖZI BEAVATKOZÁS LÍBIÁBAN:
NEMZETKÖZI KERETEK ÉS ESZKÖZÖK

TÓTH ANNA

A Magyar Külügyi Intézet 2011. március 31-én konferenciát rendezett Nemzetközi beavatkozás Líbiában: nemzetközi keretek és eszközök címmel, Írásom az ott elhangzottak alapján a Líbiában zajló eseményekkel, valamint ezzel összefüggésben a nemzetközi beavatkozással, annak módjával és eszközeivel foglalkozik.

A konferencián résztvevő négy szakértő Kiss J. László, a Magyar Külügyi Intézet tudományos igazgatója, Nagy Zoltán, a Külügyminisztérium Biztonságpolitikai Főosztályának Főosztályvezető-helyettese, Lattmann Tamás, az ELTE ÁJK, Nemzetközi Jogi Tanszékéről és Törő Csaba, a Magyar Külügyi Intézet főmunkatársa voltak. Ők három fő szempont szerint ismertették a líbiai eseményeket, melyek nem mások, mint a nemzetközi jogi aggályok, a NATO szerepe és nem utolsósorban a nemzetközi beavatkozással kapcsolatban eltérő véleményt megfogalmazó két ország, Franciaország és Németország álláspontja. Először Törő Csaba előadását hallgathattuk meg, aki nemzetközi jogi problémákra, az ilyen jogok megsértésére mutatott rá, majd őt követte Lattmann Tamás nemzetközi jogász, aki szintén ebből az aspektusból vizsgálta a történéseket. A NATO szerepéről Nagy Zoltán számolt be, és végül, de nem utolsósorban Kiss J. Lászlót hallgathattuk meg, ő ismertette Franciaország és Németország ellentétes nézeteit, álláspontját a nemzetközi beavatkozással kapcsolatban.

Először tehát a Törő Csaba által ismertett nemzetközi jogi problémákról írnék. Előadónk mindenekelőtt a Líbiában kialakult helyzetet úgy értékelte, hogy korábban lezajlott hasonló eseményekhez hasonlította. Véleménye szerint ugyanis ilyen jellegű esetek a hidegháború után a világ más területein, országaiban is, így például Irakban vagy a Balkánon is lezajlottak. Ezeket konvex válságpillanatoknak nevezte, melyekben közös, hogy mind első sorban humanitárius és emellett politikai és monetáris válságok. Mindemellett azért is illeszkedik ez a konfliktus a korábbi konfliktusok láncolatába, mert ez esetben is a legfontosabb szempontok közé tartozik a lakosság elleni erőszak elkövetése, a menekültjog, az emberi jogok és a nemzetközi jog súlyos megsértése. Ezzel összefüggésben az ENSZ Biztonsági Tanácsa itt is úgy vélte, hogy az események a nemzetközi biztonságot is súlyosan fenyegetik, ezért szükséges a beavatkozás, melyre a felhatalmazást minden ilyen jellegű esetben, így itt is az ENSZ Biztonsági Tanácsának határozata biztosítja. Törő Csaba azt is megemlítette, hogy megfigyelhető egy „avatkozzunk be”-politika kialakulása a hidegháborút követően az ilyen események rendezésével kapcsolatban. Egyedinek tekinthető azonban a Líbiában jelenleg zajló konfliktus abból a szempontból, hogy 2005 után nem volt példa ilyen hirtelen kirobbant és rendkívül gyorsan elmélyült válságra. Törő Csaba miután röviden jellemezte a válságot, ismertette a Biztonsági Tanács két határozatában foglaltakat, melyek fontosak alapvető fontosságúak, hiszen e két dokumentum ad felhatalmazást az országoknak a nemzetközi beavatkozásra, valamint határozza meg a lehetséges és a tiltott eszközöket. Tekintsük tehát át e dokumentumokat. Ahogy már említettem, azon túl, hogy Líbia számos jogot megsértett, a jelenlegi helyzet fenyegeti a nemzetközi biztonságot is. Ezt azonban nemcsak a nemzetközi közvélemény, számos állam, de még az észak-afrikai ország térsége is elítéli.

Itt többek között olyan nemzetközi szervezetre kell gondolni, mint az Arab Liga, melynek egyébként Líbia is tagja. Így az ENSZ Biztonsági Tanácsa úgy döntött, hogy a helyzetet nem lehet tétlenül nézni, hanem tenni kell valamit. Ennek eszköze a két dokumentum.* Az első, az 1970. számú határozat, melyet 2011. február 26-án fogadtak el, és olyan kollektív intézkedéseket tartalmaz, mint a fegyverembargó bevezetése, pénzügyi rendelkezések az országgal szemben, utazási tilalom elrendelése, valamint utalást arra, hogy a helyzet rendezése, megoldása elsősorban Líbia feladata. Ez igen fontos, mert a második, 2011. március 17-én elfogadott határozat már lényegesen eltérő álláspontra helyezkedik ezzel kapcsolatban. Megállapítja ugyanis, hogy a tárgyaló ország képtelen eleget tenni kötelezettségének, és ebből kiindulva felhatalmazást ad a fegyveres beavatkozásra. Kimondja, hogy minden lehetséges eszköz alkalmazható a civil lakosság védelme érdekében, kivéve a szárazföldi csapatok bevetését. Ez egy teljes felhatalmazásnak tekinthető, azaz minden országnak szól. Törő Csaba, előadása végén még annyit emelt ki e határozatokkal, valamint a beavatkozással kapcsolatban, hogy nagyon fontos szerepe van a regionális szervezetek elítélésének abban, hogy e két dokumentum megszületett. Az ő álláspontjuk ugyanis hozzásegítette a többi országot, ahhoz, hogy döntsenek a beavatkozás szükségességéről, majd be is avatkozzanak. Vagyis ők indították meg a folyamatot.

A két határozatról a konferencia további részében is esett szó, mert míg első előadónk ismertette megszületésük történetét, indokoltságát, valamint tartalmukat, addig második előadónk, Lattmann Tamás megpróbálta élesen elkülöníteni számunkra, hogy a dokumentumok mit tiltanak, és mit engednek meg. Itt kitért arra is, hogy saját véleménye szerint a határozatok értelmezése, a korábbiakhoz hasonlóan, bizonytalan. A legvégén pedig a beavatkozásra felhatalmazó dokumentumoktól függetlenül a nemzetközi büntető bíróság jövőjéről beszélt, valamint szerepéről a líbiai ügygel kapcsolatban.

Lattmann Tamás előadását a Biztonsági Tanács határozatainak általános vizsgálatával kezdte. Kifejtette, hogy, habár politikai konszenzus eredményének tekinthetők, mégis elsülhetnek akár rosszul is, mert rendkívül bizonytalanok. A benne lévő mondatok és mondatszerkezetek lehetőséget adnak arra, hogy különféle tartalmakat olvashassunk ki belőlük. Állítását alá is támasztotta a 2003-as iraki eseményekkel. Ott ugyanis sor került többféle értelmezésre. Ezt követően előadónk igen pontosan rávilágított azokra a részekre, melyek komolyan megkérdőjelezhetőek és többféleképpen is felfoghatóak a jelenlegi biztonsági tanácsi dokumentumokban. Ilyennek tekinthető a 1973. határozat azon pontja, mely szerint az elsődleges cél a civilek védelme. Ezzel egészen addig nem is lenne probléma, mondja Lattmann Tamás, amíg egyértelmű lenne, hogy ki civil és ki nem az. A dokumentum ugyanis nem ad tisztán kivehető eligazítást arról, hogy a rezsim ellen fellépők, a tényleges harci eseményekben résztvevők civilnek tekinthetők vagy sem. Nincs különbség a kormányzat oldalán harcolók és a lázadók között. Nem ez azonban az egyetlen bizonytalan része a határozatnak. Tisztán tiltott dolgok között szerepel a szárazföldi művelet megindítása. Itt maga a határozat az occupation angol szót használja, mely megszállást jelent. Lattmann Tamást idézve, ez azért jelent problémát, mert szintén nincs meghatározva, hogy mi minősül megszállásnak és mi nem. Lehetséges tehát, hogy megszállás már az is, ha egy katona lába a földet éri? Vagy csak akkor beszélhetünk megszállásról, ha az ezt megvalósítók tényleges hatalom kifejtésére is képesek? Jól látható tehát, hogy itt szintén értelmezési mozgásteret biztosít a dokumentum a beavatkozók számára. Ez pedig azért tekinthető nagy problémának, mert nagyobb lehetőséget ad arra, hogy a beavatkozás kudarcba fulladjon, ami pedig óriási presztízavesztést okozhat a nemzetközi közösségnek. Mindezek után, előadásának végén, Lattmann Tamás a nemzetközi büntető bíróság szerepéről beszélt. E testületet '98-ban szerződés által és általános jelleggel hozták létre. Lehetővé tették, hogy az ENSZ bizonyos ügyeket a figyelmébe ajánljon. Még olyan állam esetében is eljárhat, ami nem tagja magának a szerződésnek. Lattmann Tamás szerint azonban a jelenlegi és ehhez hasonló szituációkban a büntető bírósággal való fenyegetés azt eredményezi, hogy elveszti független, ítélő jellegét, legfontosabb legitimációs tényezőjét. Előadásának ezen állításával a résztvevők közül volt, aki nem értett egyet. Erről azonban a későbbiekben írunk.

A harmadik előadás a korábbiaktól eltérően a NATO szerepét részletezte. Nagy Zoltán azt a folyamatot mutatta be, ahogyan a NATO tervezés folyamatától eljutott a tényleges beavatkozásig, majd addig, hogy teljes mértékben átvette annak irányítását. Ez a szervezet elsősorban egy katonai és politikai szervezet, mely békeidőben is folytat óvatos katonai tervezést. Ez annyit jelent, hogy értékeli a világ változásait, a biztonságpolitikát, tehát folyamatosan naprakészek. Ezen túl lehetőség nyílik arra, hogy a katonai szervezet bármilyen olyan problémát napirendjére tűzzön, amely a tagállamok biztonságát fenyegeti. A líbiai eseményekkel kapcsolatban pontosan erre került sor február végén. Egyre jobban látszott, hogy a dolgok az észak-afrikai országban rossz felé haladnak, mígnem a NATO főtitkára napirendre tűzte a líbiai szituáció megvitatását. Akkor (február végén) a tagállamok egyöntetűen döntöttek arról, hogy nem indítanak konkrét beavatkozást, csupán az óvatos tervezés megindítása mellett határoztak. Három nagy terepen készült a NATO - említi Nagy Zoltán. Megindult egy humanitárius tervezés, egy tervezés a fegyverembargó-, valamint még egy a légtérzár kikényszerítésére.

Itt fontos megemlíteni, hogy a légtérzárat ekkor még Líbia part menti övezetére értették. Nagy Zoltán még fontosnak tartotta, hogy a britek ezt követően felállítottak egy hármas kritériumrendszert, mely szerint bármilyen beavatkozásra, csak akkor kerülhet sor, ha ez szükséges, megvan hozzá a megfelelő jogi keret és a regionális támogatottság. E három kritériumnak egyszerre kell teljesülni. Itt kiemelném, hogy újból megjelenik a regionális támogatottság. Ez ugyanis azért ekkora jelentőségű, mert az is közrejátszott a beavatkozás megindításában, hogy a regionális szervezetek elítélték a líbiai szituációt. Félő azonban, hogy az Arab Liga kihátrál, ha majd meglátja az első civil áldozatokat. Az pedig egy kudarc lenne a nemzetközi közösség számára. E kitérő után azonban térjünk vissza a NATO szerepéhez. Március 8-ára további változások következtek be, megkezdte a katonai szövetség Líbia légtérének megfigyelését. Két nap múlva pedig konkrét döntés született arról, hogy elindítják egy lehetséges műveleti opció kidolgozását. Ez, mint ahogyan Nagy Zoltán említette, jelentős előrelépésként értékelhető a tervezéshez képest. Az igazi változást azonban március 17-e hozta, amikor is, mint ahogy már szó esett róla, elfogadta a Biztonsági Tanács az 1973. számú határozatot, amely már túlmutat a NATO tervezői folyamatán, ugyanis lehetővé teszi a földi célpont elleni támadást. Ekkor tehát felmerült a kérdés, hogy mit is tegyen a NATO, ha a koalíciós művelet túlment az ő tervezetén.

Három lehetőség közül tudott választani. Vagy a háttérben marad, vagy ő csak légi célpontokra támad, szárazföldiekre nem, vagy pedig átveszi az egész irányítást. Ez utóbbi ellen szólt, hogy előidézheti a régió kihátrálását, félelmet kelthet, valamint jelentős lefoglaltságot nyújt a szervezetnek. Mellette szólt azonban, hogy ez az egyedüli olyan katonai szervezet, amelynek megvannak a képességei (többek között 13 000 katoná) egy ilyen kollektív fellépés lebonyolítására. Ez pedig olyan erős érvek tekinthető, hogy végül emellett döntöttek, tehát a NATO átvette a beavatkozás teljes irányítását, melyet a szervezet Belgiumból végez több lépcsőn keresztül. Nagy Zoltán előadásának végén említést tett arról, hogy a Líbiában zajló eseményekkel a biztonsági tanácsi határozatokon és a NATO-n túl a március 29-én Londonban megtartott Líbia-konferencia is foglalkozott, ahol 35 ország külügyminiszterei vettek részt, köztük Magyarország képviseletében Martonyi János. Jelen volt az ENSZ és a NATO főtitkára, az EU kül- és biztonságpolitikai főképviselője, emellett az Arab Liga és az Iszlám Országok Szervezetének delegációja. A félnapos értekezletről kedd este kiadott zárónyilatkozat szerint a résztvevők egyetértésre jutottak abban, hogy Kadhafi és rezsimje "teljesen elveszítette törvényességét", és tetteiért felelősségre vonással kell számolnia. A konferencián ugyanakkor egyetértés született arról is, hogy a rendezvény egyetlen résztvevőjének sem feladata a líbiai kormány megválasztása; erre csak a líbiai nép jogosult. A résztvevők a záróközleményben megerősítették erőteljes elkötelezettségüket Líbia szuverenitása, függetlensége, területi integritása és nemzeti egysége mellett, valamint a rezsimmal szemben foganatosított korlátozások és szankciók mellett.

Ezt követően, hogy áttekintettünk három előadást, nézzük most át Kiss J. László összehasonlítását. Eddig megtudhattuk, hogy hogyan reagáltak a nemzetközi szervezetek a líbiai konfliktusra, Kiss J. László azonban elénk tárta két ország, Franciaország és Németország ellentétes véleményét a beavatkozásról, valamint annak okait. Kettőjük közül Franciaország inkább kezdeményező, itt ugyanis Sarkozy elismerte a felkelőket, amit Németország erőteljesen elutasított. A franciák azonban nem véletlenül foglaltak állást a beavatkozás mellett. Ennek vannak bel- és geopolitikai okai is, hiszen ezzel sikerült helyreállítaniuk a nemzet egységét, valamint számukra igen is fontos a háború, hiszen ezzel felértékelődik a földközi-tengeri kérdés is. Németország azonban inkább tartózkodó, ami az ő esetében precedens jellegű. Irak esetében is kívül marad, Koszovó esetében már igyekszik kilépni ebből a tartózkodásból. Jelenleg azonban ismét úgy tűnik, hogy ezt az utat választja. Ennek természetesen számos oka van. Kiss J. László először is azt említette, hogy a németek szerint a beavatkozás célja és eszköze között nagy ellentét van, ugyanis szerintük a célok megvalósításához szárazföldi erőre is szükség lenne, nem elegendő a légi erő. Ezen túl szerintük nincsen pontosan azonosítva, hogy Líbiában polgárháború, szabadságháború vagy törzsi háború zajlik, illetve problémaként fogalmazták meg, hogy nehéz a civilek és lázadók megkülönböztetése. Ez pedig igen fontos lenne, hiszen elsősorban a nemzetközi közösség humanitárius válságként fogja fel a líbiai konfliktust, sőt mi több, a fő cél a civilek védelme a beavatkozás során. Ehhez pedig elengedhetetlen a civilek és lázadók pontos megkülönböztetése. Kiss J. László előadását követően a rendezvény első szakasza lezárult.

A kérdések közül elsőként a Lattmann Tamáshoz irányuló felszólalást említeném. A kérdező a szakértővel ellentétben a nemzetközi büntető bíróság bevonását pozitívan értékelte, és úgy gondolta, hogy ez által nem veszti el a szervezet legfőbb legitimitációs tényezőjét. Továbbá véleménye szerint, a Biztonsági Tanács 1973. határozata pontos eligazítást ad arról, hogy ki tekinthető civilnek és ki nem. Lattmann Tamás természetesen frappáns választ adott a hozzászólásra. Tisztázta, hogy valóban nem a legfőbb legitimitációs tényezője kerül veszélybe a büntető bíróságnak, ha ilyen ügyekbe vonják be, hanem az elfogadottsága. Ugyanis Líbia nem tagja a státútumnak, így nem is biztos, hogy együtt fog működni. Ha nem működik együtt, akkor nem tekinthető úgy, hogy a szervezet sikeresen működik, ez pedig csökkenti az elfogadottságát. Lattmann Tamás az 1973. határozattal kapcsolatban továbbra is fenntartotta véleményét, és azt bizonytalannak véli, sőt hozzátette, hogy ő azon nemzetközi jogászok közé tartozik, akik nem is tekintik jogforrásnak a Biztonsági Tanács határozatait, hiszen véleménye szerint nem tartalmaznak új normát, jogilag nem újdonságok, csak politikailag.

Felmerült az a kérdés, hogy hogyan áll hozzá a konfliktushoz Olaszország. Erre Nagy Zoltán azt a választ adta, hogy speciális történelmi kapcsolatai valamint a menekültáradat miatt nem vesz részt közvetlenül a katonai beavatkozásban Olaszország. Azonban a döntések meghozatalában aktívan közreműködik, illetve olasz támaszpontokat is használnak a beavatkozás során, például Nápolyban.

Törő Csabának nyílt lehetősége, hogy választ adjon arra a kérdésre, hogy mennyiben adnak felhatalmazást a határozatok a felkelők számára, mennyiben ismeri el őket. Szakértőnk szerint a dokumentumok erre nem adnak választ. A jövővel nem foglalkoznak. Szankciókat állapítanak meg csupán. Végezetül azt a kérdést emelném ki, amelyet több hallgató is megfogalmazott, és amely arra irányul, hogy mennyiben kell tartanunk az eseményekkel összefüggésben terrorista cselekményektől, a nemzetközi terrorizmus felerősödésétől, illetve egyáltalán fennáll-e ennek a veszélye, és ha igen, akkor mit tehet ez ellen a NATO. Erre a kérdésre Lattmann Tamás és Nagy Zoltán egyaránt azt válaszolta, hogy igenis tartani kell ettől, és ez egy reális veszély, amitől elsősorban Európának kell félnie, és ellene fellépnie.

Az Egyesült Államok nem is siet annyira ezen ügy elrendezésével. Nagy Zoltán véleménye szerint az ilyen szituációkban nem a NATO feladata elsődlegesen a megelőzés, hanem a nemzetközi hatóságoké, de valamilyen mértékben ez a szervezet is felkészül erre. Mégpedig négy dologra van lehetősége: konzultációt folytathat, részt vehet a hírszerzésben, valamint hírek megosztásában, továbbá a légtérzárnak is lehet olyan komponense, ami a terrorizmus ellen irányul, végül pedig a terrorizmus elleni harcban felhasználható katonai képességekkel rendelkezik.

Ez utóbbi kérdés tükrözi legjobban a líbiai válság és a hozzá hasonló konfliktusok sokrétűségét és jelentőségét. Fontos tehát, hogy nagy hangsúlyt fektessünk e téma tárgyalására – a Magyar Külügyi Intézet konferenciája pedig éppen jó példa volt erre.

*

** Az írásban említett határozatok elérhetőek:*

1970. határozat:

http://www.sipri.org/databases/embargoes/un_arms_embargoes/libya/UNSC_res_1970

1973. határozat:

<http://www.un.org/News/Press/docs/2011/sc10200.doc.htm#Resolution>

*

www.southeast-europe.org

see@southeast-europe.org

© DKE 2011.