

A gazdasági biztonságot befolyásoló egyéb (soft) tényezők

***Környezeti terhelés, beleértve a víz elérhetőségét
(környezeti biztonság)***

Vitaanyag

2007. január

1. BEVEZETÉS

Ez az áttekintés a környezeti biztonság kérdéskörével foglalkozik, kiemelten azokkal a vonatkozásokkal, amelyek egy külpolitikai stratégiaalkotás szempontjából figyelembe veendők.

A fejezet felépítése a következő: a *Helyzetkép* keretében vizsgáljuk a környezeti biztonság fogalmának felmerülését, és értelmezésének változását nemzetközi összefüggésekben. Ugyanitt tárgyaljuk a környezeti biztonság katasztrófavédelmi összefüggéseinek néhány tanulságát. Ezek alapján levont következtetéseinket a *Várható változások* pont tartalmazza. A *hazai mozgástér* lehetőségeit tárgyalja az ezt követő munkarész, majd a fejezet a stratégiához tett *ajánlásokkal* zárul.

2. HELYZETKÉP

2.1. Környezeti biztonság

A *környezeti biztonság* fogalma nem túl hosszú, néhány évtizedes használata alatt is jelentős változáson ment keresztül. Kezdetben dominánsan az emberiségnek a környezeti eredetű fenyegetésekkel szembeni biztonságát értették alatta, majd fokozatosan, – anélkül, hogy az eredeti értelmezés gyengült volna, – nyilvánvalóvá vált, hogy a környezettől való biztonságunk akkor érhető el, ha a környezet is biztonságban van a mi beavatkozásainkkal szemben.

Bár utólag visszatekintve a világtörténelem számos katasztrófája, vagy nagy népességmozgása kiváltó okai között felfedezhetők környezeti okok, (akár természeti tényezőkre visszavezethető változások, akár a népesség életmódja következtében előidézett változások, pl. a helyi ökológiai fülke egyensúlyának megbontása, az életkörülmények ellehetetlenülése formájában) a *környezeti biztonság* fogalmának használatáról értelemszerűen azóta beszélhetünk, amióta maga a környezet, a környezetvédelem is előtérbe került, azaz az 1970-es évek óta. (Mathews 1989, Spencer–Bernstein 2004). Korai felbukkanása átmenetinek bizonyult, és csak a nyolcvanas évek második felében szaporodott meg a környezeti biztonsággal foglalkozó szakirodalom; ráadásul éppen külpolitikai összefüggésben. Nevezetesen a *Foreign Affairs*, illetve a *Foreign Policy* közölt két, ma már klasszikusnak számító cikket (Mathews, J (1989) *Redefining security*; ill. Myers, N. 1989 *Environment and security*). De megjelent a környezeti biztonság összefüggése az ENSZ 1987-es Bruntland jelentésében is. A Bruntland Bizottság a *biztonság kiterjesztett értelmezését* dolgozta ki: „Az egész biztonság fogalom hagyományos értelmezését – azaz a nemzeti szuverenitás politikai és katonai fenyegetettsége – ki kell terjeszteni, hogy az magába foglalja a környezeti feszültség növekvő (helyi, nemzeti, regionális és globális) hatásait is.” (WCED 1987: p.19).¹

¹ Politikai értelemben a biztonság fogalma eredetileg elsősorban nemzetbiztonság – állambiztonság értelemben volt használatos. Sachs (2003) rámutat, hogy ebben a felfogásban az államot, mint erőszak-szervezetet védi meg az erőszak monopóliumát veszélyeztető fenyegetésektől. A harmadik világ megjelenésével még a környezeti biztonság fogalma előtt megfogalmazódott a *humanitárius biztonság*, az emberi létfeltételek biztonságának állami felelőssége is. A tiszta víz, egészséges élelem, közbiztonság, stb. irányába történő további bővítés azonban az idézett szerző szerint azt a kérdést veti föl, hogy ma-

A nyolcvanas és a kilencvenes évek fordulóján a gondolkodást a hidegháborús szembenállás lezárulása határozta meg, és az ezzel kapcsolatos optimista várakozások közepette maguk a katonai biztonsággal foglalkozó központok kezdték keresni a feladatot a maguk számára. Nem véletlen, hogy a környezeti biztonság ekkori megközelítésében jelentős szerepet kap a nemzetvédelmi szempont, azaz a mások által okozott káros környezeti hatások kivédésének és elkerülésének a lehetősége.

2001 szeptembere újra más megvilágításba helyezte a nemzetbiztonság kérdéskörét, és ha nem is a hagyományos, de minden esetre a *nem-környezeti* szempontok ismét fölértékelődtek. Mellettük azonban megmaradt a környezeti biztonság fontossága is, most már nem a nemzetbiztonsággal korábban foglalkozók nyomásaként, hanem a környezeti problémák felől közelítve.

2.2. Konfrontáció helyett kooperáció

Az elmúlt három évtizedben végbement egy eltolódás abban a tekintetben, hogy a közvélemény és a politikusok *mit tekintenek releváns környezeti problémának*. A hetvenes években, (némiképp függetlenül attól, hogy pl. a Növekedés határai (1972) pontosan mire hívta fel a figyelmet), az 1973-as olajár-robbanásnak is köszönhetően *az erőforrások kimerülése, a nyersanyagok és az energiakészletek szűkössége* kapott elsősorban figyelmet. Ebben az összefüggésben (rövidebb távon) a „környezeti biztonság” úgy is elérhetőnek tűnik, ha a még meglévő készleteket (akár más nemzetek rovására is) sikerül a magunk számára biztosítani. Vagyis a megközelítés még konfrontatív maradhatott és nem igényelt azonnali szakítást azokkal a biztonsági megfontolásokkal, amelyek a korábbi időkben a Föld erőforrásainak megszerzéséért indított küzdelmek alátámasztására szolgáltak.

Az elmúlt időszakban azonban fokozatosan tudatosodott, hogy nem csak azzal bontjuk meg a környezet egyensúlyát, hogy kimerítjük az erőforrásokat, de ugyanilyen problémát jelent a kapcsolatunk másik oldala, amikor azzal terheljük meg a környezetünket, hogy *mi juttatunk bele szennyezéseket*. Ráadásul a környezet elszennyezése rövid távon is „demokratikusabb” probléma, mint az erőforrások kimerítése. A klímaváltozás olyan probléma – ahogy Myers N (2002) rámutat – amihez minden nemzet hozzájárul, ami mindegyiket érinteni fogja, amitől egyetlen ország sem tudja elszigetelni magát, és ami ellen egyetlen ország sem képes önmagában érdemleges intézkedéseket tenni.

E felismerések nyomán a környezeti biztonság elérésének az eszközrendszerét újra át kellett értékelni. Most tehát nem csak arról van szó, hogy a korábbi katonai és politikai biztonság felfogást *tartalmában* ki kell bővíteni, de arról is, hogy a korábbi *konfrontatív és nemzet-központú megközelítés alkalmatlanná válik* a kérdéskör kezelésére, és át kell térni a *nemzetközi kooperációra építő stratégiákra*.

2.3. Felkészültség és megelőzés

A nemzetközi együttműködés szükségessége hangsúlyozottan nem csökkenti az egyes államok, önkormányzatok felelősségét a területükön bekövetkező környezeti eredetű események hatásainak a kivédésében. Ezzel kapcsolatban az UNDP (2004) statisztikai elemzésére hívjuk fel a figyelmet. Ez a tanulmány az emberiséget fenyegető négy fő

rad-e értelme annak a biztonság fogalomnak, ami mindent biztosítani akar, amivel kapcsolatban igények fogalmazódtak meg.

természeti katasztrófa-forrásra (földrengések, trópusi ciklonok, árvizek és szárazság) vonatkozó statisztikákat dolgozta fel az 1980 és 2000 közötti időszakra. Ebben a periódusban a katasztrófák következtében összesen 1,5 millió ember halt meg, s míg a katasztrófáknak kitett lakosság 15%-a élt a fejlett országokban, addig az áldozatok itteni aránya csaknem egy nagyságrenddel kisebb volt, az összes áldozat 1,8 %-a. A tanulmány tehát arra hívja fel a figyelmet, hogy a katasztrófával sújtott térségben is *a felkészültség, az előrejelzés, a már bekövetkezett katasztrófa után mutatott szervezethezesség jelentősége* óriási. A rendkívüli helyzetben mutatott teljesítmény nagyon is összefügg a mindennapok teljesítményével: az alapvető szolgáltatások szervezethezességével, a kormányzás minőségével, a helyi gazdaság- és szociálpolitika állapotával.

Ez a kérdéskör közvetlenül ugyan nem a környezeti biztonság nemzetközi összefüggéseit érinti, a figyelemfelhívás azonban azért indokolt itt is, mert *a változásokra reagálni tudó, adaptív és ellenállóképes, rugalmas hazai intézményrendszer* követelménye értelemszerűen nem csak a belső, hanem a nemzetközi téren jelentkező változások kapcsán is szolgál tanulságokkal.

2.4. Konkrét területek

A környezeti biztonság *a szűkülő erőforrásokra* visszavezethető nemzetközi konfliktusaira a leggyakoribb illusztrációt a vízzel kapcsolatos esetek szolgáltatják.

1950 és 2000 között közel megháromszorozódott a Föld népessége, míg az édesvíz készletek értelemszerűen nem nőttek. Ebben az időszakban több, mint 450 vízhez kapcsolódó nemzetközi konfliktust jegyeztek fel, melyek közül 37 fordult át fegyveres harcra vagy robbantásokba. (Myers 2002). A legnagyobb folyók közül 176 folyik át két országon, 48 hármon és 37 négyen vagy annál is többön. Ezeknek a folyóknak a vízgyűjtője lefedi a szárazföld 45%-át, ide esik az édesvíz készletek 60%-a. Már ma is szembe kell néznie vízhiánnyal 80 országban közel három milliárd embernek. A népesség eloszlása nem követi a vízkészletek eloszlását: míg a Föld összlakosságának 60%-a él Ázsiában, ez a kontinens az édesvíz készleteknek csak a 36%-ával rendelkezik.

Magyarországon az éves beérkező vízmennyiség kétharmada felszíni vízfolyások formájában folyik be az országba, a fennmaradó harmad része származik a csapadékból. Nagyságrendjét tekintve a befolyó vizekhez hasonló mennyiség (5%-kal több) folyik ki az országból, a csapadéknak közel megfelelő vízmennyiség pedig elpárolog. Az évszázados folyószabályozások a vizek átáramlását gyorsították meg, így az országban tartózkodó vizek mennyisége csökkent. Összességében a rendelkezésre álló vizek mennyisége egyfelől függ a felvízi országok vízhasználatától, de másrészt attól is, hogy az országon belül milyen vízkormányzást valósítunk meg. Az éghajlatváltozással összefüggésben várhatóan a nyári csapadékmennyiség a térségben tovább csökken, másfelől növekszik a rendkívüli események (hirtelen olvadás, erős viharok) bekövetkezésének a valószínűsége.² A szomszédos országokat is érintő változások

² A víz körüli feszültség növekedni fog, és a folyók vízgyűjtőin élő emberekből egyre több fog víz-problémákkal szembesülni (nagy valószínűséggel). [Európában az] országok vízellátottsága közötti különbség élesedhet (az évi átlagos vízhozam észak-északnyugaton nő, dél-délkeleten csökken). A vízhez való hozzájutás nyáron Dél-Európában akár 80%-kal is csökkenhet, és ez vízhiányhoz és a vízminőség romlásához vezethet. Dél- és Délkelet-Európában növekszik az öntözésigény. Nyugat-Európában várhatóan stabilizálódik az ipari és a háztartási célú vízkivétel, de Kelet-Európában nőni fog a gazdasági növekedés miatt. A víztározók, és a vízenergiából előállított elektromos energia megbízhatósága valószínűleg csökken Dél- és Délkelet-Európában. (Európa éghajlata a 21. században – áttekintés a

természetes módon az érkező vizek jellemzőiben is változást jelenthetnek. Bár a mennyiségi vízhiány a közvetlen térségünket nem fenyegeti, tartós kisvizek idején a szennyeződés aránya megnő, ami vízminőségi problémákban jelentkezhet.

Ugyancsak vízzel kapcsolatos a tágabb térségben egy *multilaterális és bonyolult* problémának, a Földközi tenger elszennyeződésének a kezelése. Az 1970-es években megkezdett, majd 80-ban konferenciával folytatódó folyamat első sikere éppen az volt, hogy (Albánia kivételével) egy asztalhoz tudta ültetni valamennyi érintett országot, így az arab országokat és Izraelt, a törököket és a görögöket, volt gyarmatosítókat és volt gyarmatokat. A folyamat nyomán sikerült csökkenteni a szennyezést és a romlási folyamatot lefékezni. (Myers 2002). Az eset arra mutat példát, hogy *a közös probléma tudatosításával igen különböző fejlettségű, felfogású és érdekű államok között is elindíthatók közös rendezési folyamatok.*

3. VÁRHATÓ VÁLTOZÁSOK

Az elmúlt három évtizedben a környezeti biztonság fogalmának változásából a fentiek alapján a következőket emelhetjük ki: Az első időszakot főként a biztonság fogalom tartalmi kibővülése jellemezte, ahol is a politikai és katonai biztonság mellett *megjelent a környezeti biztonság* szempontja is. A következő időszakot a nemzeti szuverenitási keret túllépése szükségességének a tudatosulása, a bilaterális konfliktusmegoldások mellett a *multilaterális megoldások keresése*, az államok konfrontációja helyett az *államok együttműködése* igényének a felismerése jellemzi. Ugyanakkor ez utóbbi jegyek még nem váltak a nemzetközi politika általános jellemzőivé, és a jövőbeli forgatókönyveket éppen aszerint különböztethetjük meg, hogy mennyire válnak a közös, összehangolt és szolidáris fellépés elemei az államközi kapcsolatrendszer normáivá.

Az elmúlt évtizedben az is tapasztalható volt, hogy az előrehaladás a jelzett irányba nem csupán lassú, de igen érzékeny folyamat is: a 2001 szeptemberrel jellemezhető terrorfenyegetés és főként annak egy konfrontációs megoldás irányába nyitó fogadtatása jelentős megtorpanást tudott okozni.

Ennek ellenére úgy látjuk, hogy hosszabb távon a környezeti problémák rendszerben történő kezelése, a környezeti korlátok létének tudatosulása és a korlátok tekintetbevétel a döntéshozatal során – elkerülhetetlen valamennyi gazdasági és társadalmi szereplő és közigazgatási / kormányzási egység számára. A pozitív forgatókönyv szerint ennek rövid időn belül megkezdődik a komplex módon történő *nemzetközi intézményesülése*, és létrejön a közös környezeti biztonság érdekében teendő önkéntes nemzeti lépések ösztönzését szolgáló szabályozás. – A kevésbé pozitív (bár reális) forgatókönyv szerint ilyen átfogó környezeti szabályozó intézmény egyelőre nem jön létre, és továbbra is *eseti erőviszonyokon múlik, hogy melyik globális környezeti kérdésben és mekkora körben sikerül egyáltalán tárgyalásokat kezdeményezni*, majd megállapodni. Nyilván e forgatókönyv negatív formája, ha rendre meghíúsulnak a multilaterális egyezményekre irányuló kezdeményezések, és marad a *szabályozatlan konfrontáció, az eseti bilaterális konfliktusokkal.*

legújabb kutatási eredmények alapján. Belső anyag, Tervezet, Kézirat 8p.) Az éghajlatváltozás két fő vízgazdálkodási kihívást jelent Európára nézve: a növekvő vízigényből fakadó stressz Délkelet-Európában, és az az árvizek növekvő kockázata a kontinensen.

4. MAGYAR MOZGÁSTÉR

Barkdull–Harris (2002) és mások nyomán célszerű megkülönböztetni a *nemzetközi környezeti biztonság* eltérő szintjeit. Léteznek valóban globális kérdések (ózonréteg elvékonyodása, globális felmelegedés) amelyek kezelését a globális rendszer szintjén kell megszervezni. Itt a tényleges megállapodások felé történő előrelépésben nyilvánvalóan a legnagyobb gazdasági potenciállal rendelkező államoknak, és a legnagyobb kibocsátóknak lesz döntő szerepük, hazai részről a nemzetközi szerepvállalás főként a tárgyalásokon való aktív szereplésre, a hosszú távú trendek jól felkészült képviselőjére terjedhet ki.

A következő szintet olyan környezeti problémák alkotják, amelyek eredetükben helyhez kötöttek, lokálisak, de *tovaterjedő hatásaik, határon átnyúló hatásterük* nemzetközi kérdéssé avatja őket. (Ide tartoznak a folyószennyezések, a határ közelébe telepített, levegőt szennyező berendezések, de még a savas eső problémája is.). Ezeknek a problémáknak a kezelése során általában nehézséget okoz, hogy bilaterális keretek között egy adott szennyezés mindig egyirányú, van egy vétkes, vagy gyanúba kevert ország, és van az ártalmat elszenvedő ország. A konfliktusok kompromisszumos megoldását kétirányú integrációval lehet elősegíteni. Az egyik a bilaterálisan elérhető integráció, ahol *az érintett két ország több problémáját együtt kezelve* nyílik mód kompenzációkra és kiegyenlítésekre. A másik irány az adott szakterületi probléma *multilaterális arénába emelése*, ahol az országcsoporton belül pl. az egyik viszonylatban felvízi ország egy másik viszonylatban alvízi ország is egyben, így a méltányos nemzetközi szabályozásban akkor is érdekeltté válhat, ha egy konkrét viszonylatban az számára hátrányos. Ezekben a kérdésekben Magyarországnak nagy mozgástere van, és lépéseivel egyben elősegítheti az egész környezeti biztonsági kérdéskörnek a nemzetközi szabályozás irányába való terelését is.

A nemzetközi környezetbiztonsági kérdések harmadik csoportja nem önmagában, mint *környezeti* probléma nyúlik túl a határokon, hanem a humanitárius következményei avatják nemzetközi jelentőségűvé. Ide tartoznak a humanitárius katasztrófák, például az éhínség. Itt a hazai mozgástér nyilván kettős: közvetlen segélynyújtás, illetve – és ez utóbbi érintheti a környezeti biztonság területét – a katasztrófát előidéző folyamatok elhárításában való segítségnyújtás.

A fenti kategóriák közül a hazai külstratégia mozgástere szempontjából a második csoportot kell kiemelni. *A kétoldalú környezeti konfliktusok többoldalú, vagy többszemponútú nemzetközi kontextusba helyezése* kifejezetten diplomáciai támogatást is igénylő folyamat.

5. ELVI ÉS GYAKORLATI AJÁNLÁSOK

A környezeti problémák egy része a határoktól függetlenül érint régiókat, és ez kedvező kiindulópontot jelent abba az irányba, hogy az érintett felek ne konfrontáció, hanem együttműködés segítségével, közös érdekeltség alapján keressenek nemzetközi szinten megoldásokat. A közös érdeken nyugvó sikeres akciók elősegíthetik más, több kompromisszumot igénylő nemzetközi konfliktusok napirendre tűzését és megoldását is. Ebben az értelemben a környezeti biztonsági problémák nemzetközi együttműkö-

désre alapozott megoldása önmagán túlmutató segítséget adhat az *együttműködési kultúra* elmélyítésében is. (Conca et al 2005)

A fejezet a külstratégia hatókörébe eső környezeti biztonsági kérdéseket három kategóriába osztotta. A globális környezeti kérdések tárgyalásakor hazai következményekre vonatkozó hatástanulmányokkal jól megalapozott jövőkép segítheti elő a helyes orientációt, esetenként a rövid távon ellenérdekeltségnek tűnő irányokban is. Egy másik csoportot azok a környezeti kérdések jelentenek, amelyeket a humanitárius következményeik avatnak globális kérdéssé. A külstratégia számára a legnagyobb feladatot a nemzetközi környezetbiztonsági kérdések harmadik csoportja jelenti: olyan lokális tevékenységek, amelyek környezeti hatása átlépi a határokat. Azokban az esetekben, ahol Magyarországnak a környezeti hatások jutnak, ezért védekező szerepbe szorunk, az egyedi kérdések csomagba integrálása javasolható, amely csomag lehet országspecifikus (az adott határszakasz több különböző konfliktusának együtt kezelése) vagy szakterület-specifikus (az adott kérdés multilaterális, regionális, vagy uniós szintre emelése). A kérdések összevonásából eredően mindkét típusú csomagba bele kell kerüljenek természetesen azoknak a környezeti problémáknak is, ahol Magyarország a kibocsátó fél, és másik ország kíván a hatások ellen tenni.

A környezeti biztonság fogalma három évtizeddel ezelőtti bevezetése során először tartalmilag bővítette ki a nemzetbiztonság korábban elsősorban politikai és katonai értelemben használt értelmét. Az idő multával fény derült arra, hogy míg a kimerülő környezeti erőforrásokhoz való hozzájutás biztosítása (legalább is rövid távon) még belül maradhat a nemzetbiztonság korábbi konfrontatív megoldási játéktérén, a környezeti kapcsolatok másik oldala, a környezet elszennyezése, túlterhelése olyan globális hatásokkal jár, amelyek ellen nem lehet elszigetelten védekezni. Ezek a konfliktusok szükségszerűen előtérbe állítják a közös érdekeltségen, kölcsönös előnyökön alapuló, együttműködésre építő megoldásokat.

HIVATKOZÁSOK

Barkdull, John – Harris, Paul G. (2002) Environmental Change and Foreign Policy: A Survey of Theory. Global Environmental Politics, May, Vol. 2, No. 2, pp. 63-91.

Conca, K – Carius, A – Dabelko, G D (2005) Promoting Environmental Cooperation as a Peace-Building Tool. State of the World 2005 Global Security Brief #6. WorldWatch Institute <http://www.worldwatch.org/node/80/print>

Európa éghajlata a 21. században – áttekintés a legújabb kutatási eredmények alapján. Belső anyag. Tervezet. Kézirat 8p.

Mathews, Jessica Tuchman (1989) Redefining security. *Foreign Affairs*, Vol. 68. No. 2. (Spring), pp.163-177.

Myers, Norman. 1989 Environment and Security. *Foreign Policy* 74: 23-41.

Myers, Norman. 2002 Environmental Security: What's New and Different? Lecture on the University of Peace 2002
<http://www.envirosecurity.org/conference/working/newanddifferent.pdf>

Sachs, Stephen E (2003) The Changing Definition of Security. Merton College, Oxford
http://www.stevesachs.com/papers/paper_security.html

Spencer, Tom – Bernstein, Johannah (rapporteur) (2004) “Pathways to Environmental Security” Chairman’s Summary of the Proceedings of The Hague Conference on Environment, Security and Sustainable Development 9-12 May, 2004
<http://www.envirosecurity.org/conference/ChairmansSummary.pdf>

UNDP (2004) Reducing Disaster Risk: A Challenge for Development. A Global Report
http://www.undp.org/bcpr/disred/documents/publications/english/rdr_english.pdf

WCED (1987) Our Common Future. Brundtland Report, the UN World Commission for Environment and Development.