



Nagy Zsolt

Felelősség és lehetőség határán – az Európai Unió és a líbiai válság

A tanulmány azt elemzi, hogyan reagált az Európai Unió a líbiai eseményekre, és végül miért a NATO vezeti a civilek védelmében indított műveletet. Bemutatja, miként alakult a kilátásba helyezett CSDP-fellépés története, kitérve a tervezés folyamatára és holtpontra jutására is. Kiinduló állítása az, hogy az Európai Uniónak vezető szerepet kellett volna vállalnia a líbiai fellépésben, ha komolyan veszi a saját maga által megfogalmazott stratégiai célkitűzéseket. Az, hogy nem így történt, fontos és feldolgozandó tanulságokkal bír Európa jövőbeni szerepvállalását, politikai súlyát és önképét illetően. Az írás nem kíván ugyanakkor az unió egyéb, humanitárius és szankciós politikáival foglalkozni, kifejezetten a katonai eszközök alkalmazásának kérdését járja körül.

Amikor 2010. december 18-án kilátástalan helyzete elleni tiltakozásul egy tunéziai fiatalember végső elkeseredésében felgyújtotta magát, senki sem sejtette, hogy milyen energiákat szabadít el cselekedete az arab világban. „Tavaszi forradalmi hullám” söpört végig a Maghreben és a Közel-Keleten, megrengetve addig bebetonozottnak hitt politikai rendszereket, átalakítva a térség politikai földrajzát. Ma még nem tudni, hogy pontosan milyen hosszú távú következményekkel jár az 1989-es kelet-európai változásokhoz hasonlított eseménysor, de az biztos, hogy már most komoly kihívás elé állítja a nemzetközi közösséget, és azon belül is a régióhoz legközelebb fekvő Európai Uniót.

A térség hasonló problémáival küzdő országai közül Tunézia és Egyiptom – egyelőre – viszonylagosan mederben tartott, a belpolitikai szereplők megállapodásán nyugvó átmenetet él meg, ugyanakkor Líbia az idei február 15-i „harag napja” elnevezésű tüntetés óta – ahol a hatalom először lépett fel brutálisan a tüntetőkkel

szemben – fokozatosan a polgárháború állapotába süllyedt, kiváltva ezzel a nemzetközi közösség katonai erővel való beavatkozását is. Az Európa előszobájának számító régióban mégsem a leginkább érintett Európai Unió, hanem a NATO vezeti a katonai missziót, komoly kérdéseket felvetve ezzel a Közös Biztonság és Védelempolitika (*Common Security and Defence Policy – CSDP*) relevanciájáról és hatékonyságáról.

Miközben az unió 2003-as biztonsági stratégiájában globális ambíciókat fogalmaz meg, és a lisszaboni szerződéssel a védelmi együttműködés elmélyítésének irányába mozdult el, addig a líbiai eseményekre, amelyeket akár a CSDP próbakövének is tekinthetünk, nem volt képes adekvát választ adni. Pedig nehezen vitatható, hogy ha jelen esetben van szervezet, amelynek elemi érdeke, hogy a határain ne legyen polgárháborús állapot, akkor az az Európai Unió. Gazdasági érdekeltségei révén, a migrációs problémák miatt, és nem utolsósorban egy értékalapú külpolitika je-

gyében Brüsszel és a tagállamok szempontjából elfogadhatatlan volt Kaddáfi brutális fellépése a saját lakosságával szemben. Az Európai Unió katonailag mégis tétlen maradt, csak abban született egyetértés, hogy az ENSZ Humanitárius Ügyek Koordinációs Hivatala (*Office for the Coordination of Humanitarian Affairs – OCHA*) felkérése esetén támogató műveletet hajt végre. A felkérést szakértők nem tartják valószínűnek, és az a mai napig nem is történt meg.

A líbiai válság elmélyülése és a nemzetközi közösség első reakciói

A február közepén kirobbant tüntetések és az azok elfojtására tett erőszakos kísérletek már a hónap végére szabályos polgárháborús állapotokat eredményeztek. A városról városra terjedő lázadást a hatalom hiába próbálta megfékezni, a változást követelő mozgalom, elsősorban az ország keleti részében, megállíthatatlanul tört előre. Néhány napon belül közel 200 halott volt az összecsapások mérlege, és megindult a később tömegessé váló menekültáradat. Február 23-án a felkelők bejelentették, hogy a keleti országrész az ellenőrzésük alá került. A szemben álló felek azonban egymással össze nem vethető katonai erővel rendelkeztek. Míg Kaddáfi zsoldosokat is magában foglaló reguláris, szervezett és – igaz, sok tekintetben gyengén – felfegyverzett haderővel bírt, addig a felkelők szedett-vedett alakulatai legfeljebb alkalmi ellenállásra voltak képesek. A március elején a tripoli kormányerők által indított ellentámadás, amelyben harci repülőgépeket és nehézfegyverzetet vetettek be, tükrözte ezt az egyenlőtlen küzdelmet. Kaddáfi alakulatai gyors ütemben haladtak előre keleti irányban, visszafoglalva

a felkelők kezén lévő településeket. A végső cél Bengázi, a felkelés politikai központjának a visszaszerzése volt.

A nemzetközi közösség a válság kirobbanását követő napokban meglehetősen tétován szemlélte az eseményeket. Nem volt teljesen világos, hogy milyen forgatókönyv szerint folytatódhatnak a történések. A tunéziai elnökhöz hasonló, a válság korai fázisában történő lemondás elképzelhetően volt Kaddáfi részéről, de az sem tűnt valószínűnek, hogy az egyiptomi forradalom mintájára a tömeg kényszeríti ki az ezredes távozását. A líbiai viszonyok sajátosságai és Kaddáfi elszántsága egyre inkább azt jelezték, hogy eszkalálódó, akár humanitárius katasztrófához vezető konfliktusról van szó. A nemzetközi szervezetek diplomáciai gépezete mozgásba lendült.

Az ENSZ Biztonsági Tanácsa február 26-án fogadta el az 1970. számú határozatát, mely a nemzetközi közösség első komoly reakcióját és egységes fellépését jelentette a líbiai kormánnyal szemben. A dokumentum követelte az erőszak azonnali abbahagyását, és az emberi jogi megfigyelők beengedését Líbiába. Felszólított továbbá arra, hogy a humanitárius segítségnyújtást ne akadályozzák a hatóságok, és a fegyverembargót is bevezette Líbiával szemben. A február 15-én kezdődő eseményeket a hágai Nemzetközi Törvényszék elé utalta a BT, ami jelzi, a felkelők elleni erőszakot a nemzetközi közösség háborús bűncselekménynek ítélte.

Egyre nyilvánvalóbbá vált azonban, hogy a diplomáciai erőfeszítések nem hozzák meg a kívánt eredményt a konfliktus rendezésében. A kormányerők előretörését látva rövidesen felmerült a repüléstilalmi zóna kialakításának kérdése, amely az elkövetkező hetekben a nemzetközi közösségen belüli viták központi elemévé vált. Lényegében ez volt az egyetlen adekvát

válaszlehetőség arra, hogy Kaddáfi erőit komolyabb szárazföldi katonai beavatkozás nélkül feltartóztassák, és megakadályozzák a felkelők fizikai megsemmisítését.

A katonai erő alkalmazásáról azonban – és főleg arról, hogy azt kinek kellene megtennie – nem volt egyetértés. Március 2-án Robert Gates amerikai védelmi miniszter úgy fogalmazott, hogy az Egyesült Államok képes lenne ugyan a légtérzár megvalósítására, de az egyrészt sok eszközt igényelne, másrészt pedig nincs meg hozzá az ENSZ felhatalmazása. Más szavakkal, Washington vonakodott ekkor attól, hogy vezető szerepet vállaljon bármilyen nemzetközi fellépésben, nem utolsósorban az arab világban meglévő Amerika-ellenesség miatt, amelynek mértékét az iraki háború óta az Obama-adminisztráció folyamatosan csökkenteni próbálta. A líbiai rendezés egyik kulcsszereplője, az Arab Liga maga is fontolgatta a légtérzár szorgalmazását, a szervezet egyébként ekkor már felfüggesztette Líbia tagságát.

A NATO Észak-atlanti Tanácsa (*North Atlantic Council – NAC*) először február 25-én vitatta meg sürgősséggel a kérdést nagykövetsi szinten, majd a védelmi miniszterek március 10–11-i találkozásán került napirendre a téma. Ez utóbbin döntés született arról, hogy a szövetség növeli haditengerészeti jelenlétét a Földközi-tenger középső térségében, valamint jóváhagyták a tervezés megindítását a humanitárius segítségnyújtás katonai támogatására és a fegyverembargó betartatásának fokozására. A repüléstilalmi zóna kérdése is szóba került, s ennek kapcsán abban maradtak a tagállamok, hogy egy esetleges újabb BT-határozat függvényében kell majd a tervezést folytatni. Ahogy azonban Anders Fogh Rasmussen, a szövetség főtitkára fogalmazott, nem volt szándék arra, hogy a NATO beavatkozzon Líbiában. Azt is egy-

értelművé tette, hogy a szövetség bármilyen jövőbeni fellépését három elv fogja meghatározni: egyértelmű szükségszerűség, megfelelő jogi alap, valamint térségbeli támogatás.

Az Európai Unió tagállamai a következő napon tartották rendkívüli állam- és kormányfői szintű ülésüket, amely a líbiai válsággal és a déli szomszédságban végbe menő eseményekkel foglalkozott. A találkozóról kiadott nyilatkozat az unió régióval kapcsolatos átfogó politikai állásfoglalásának tekinthető, mindazon túl, hogy itt került fel először az uniós katonai beavatkozás lehetősége is. A tagállamok állásfoglalásukban támogatásukról biztosították a térség demokratikus átalakulását, ugyanakkor kijelentették, hogy a civil lakosság védelmében minden szükséges opció vizsgálatára készen állnak. Ennek feltételül a NATO-ban megfogalmazottakkal összhangban lévő hármasszert szabták. Az EU tagállamainak vezetői deklarálták azt is, hogy Kaddáfinak mennie kell, és az Átmeneti Nemzeti Tanácsot tekintik a továbbiakban politikai partnerüknek (jóllehet, a tagállamok közül akkor még csak Franciaország ismerte el hivatalos formában a Bengáziban megalakult politikai formációt). Fontos még megemlíteni, hogy a válság rendezésére az EU ekkor csúcstalálkozó összehívását is kezdeményezte az ENSZ, az Arab Liga és az Afrikai Unió részvételével.

Néhány nappal később, március 14-én a G8 párizsi külügyminiszteri találkozásának volt központi kérdése a repüléstilalmi zóna bevezetése. A japán cunami és a Kaddáfi-erők rohamos előretörésének árnyékában megtartott értekezlet feszült légkörben zajlott. Nagy-Britannia és Franciaország együttes erővel próbálták meg rávenni a világ legerősebb gazdasági hatalmait, hogy a repülési tilalom kikényszeríté-

sével, katonai erővel állítsák meg a líbiai hadsereg humanitárius katasztrófával fenyegető előrenyomulását. A kísérlet azonban sikertelen maradt, Németország ellenzett bárminemű katonai fellépést, míg Oroszország – kiváráó álláspontja szerint – több információt szeretett volna a helyzettel kapcsolatosan. A diplomáciai kiútkeresés – s ebben az egy dologban egyetértés volt – az ENSZ-re maradt.

A katonai akció megindítása

Március közepére Kaddáfi erőinek ellentámadása kiteljesedett. Adzsábija elfoglalásával a felkelők központja, Bengázi közvetlen fenyegetésbe került, a tengerparton pedig a kulcsfontosságú kikötőváros, Miszráta légi és tüzérségi támadása kezdődött meg. Úgy tűnt, napok kérdése, hogy a Kaddáfihoz hű kormányerők az egész ország területe felett visszanyerjék ellenőrzésüket. A hadszíntérről érkező képes és írásos tudósítások csak fokozták a nyomást a nemzetközi közösségre, hogy sürgős beavatkozásra van szükség a humanitárius katasztrófa elkerülése érdekében. Azonban az idő egyre fogyott az akció megindítására.

Az ENSZ BT március 17-én napvilágot látott újabb határozata – különösen a korábbi hetek és napok vitái tükrében – váratlan egységgel és keménységgel lépett fel a líbiai kormánnyal szemben. Az 1973-as számú határozatot a francia diplomácia meglepő sikereként tartják számon, amiben oroszlánrésze volt a nem sokkal korábban hivatalába lépett új külügyminiszternek, Alain Juppének. A rutinos politikus úgy kovácsolta össze a nemzetközi közösség támogatását, hogy az elvi ellenzőket is jóindulatú tartózkodásra bírta a szavazáskor. Így Németország, a katonai fellépés

egyik leghangosabb korábbi ellenzője, valamint Oroszország és Kína, a nagy kétkezdők hallgatólagos beleegyezésüket adták a széles mandátumot adó szöveghez. (A Biztonsági Tanács tíz igen szavazattal, öt tartózkodás – Oroszország, Kína, Brazília, India, Németország – mellett fogadta el a határozatot.)

A határozat legfontosabb, 4. pontja felhatalmazta az ENSZ tagállamait, hogy önállóan vagy szervezeteken, megállapodásokon keresztül, de minden szükséges intézkedést megtegyenek a civilek és a civilek által lakott területek védelme érdekében, ugyanakkor kizárta Líbia bármely területének idegen fegyveres erők általi megszállását. A határozatban döntés született a Líbia feletti repüléstilalmi zóna bevezetéséről is, amelynek végrehajtására felhívást intéz a tagállamokhoz. A fegyverembargó tekintetében az 1970-es számú határozat rendelkezéseit a szöveg tovább szigorította.

Az ENSZ BT 1973-as számú határozata tehát nagyon széles és erős felhatalmazást adott a Kaddáfi-rezsim elleni fellépéshez. A fegyveres erők általi megszállás tilalma tág értelmezési lehetőséget ad, hiszen nehéz annak meghatározása, hogy mi minősül megszálló erőnek. Mindenesetre abban egyetértés volt, hogy a mandátum elsősorban és leginkább a repüléstilalmi zóna bevezetésére és a légitámadások megindítására adott lehetőséget. A szilárd jogi alap megteremtésével és a széles körű politikai felhatalmazással megnyílt az útja a katonai beavatkozásnak, amely így is a 24. órában érkezett.

A gyors nemzetközi fellépés megszervezését és vezetését Franciaország vállalta. Az ENSZ BT határozatának elfogadása után két nappal, március 19-én Párizsban több mint 20 állam és nemzetközi szervezet képviselője gyűlt össze, többek között

az Európai Unió és az Arab Liga, valamint az Egyesült Államok, Nagy-Britannia, Kanada, Németország vezetői és magas rangú tisztségviselői. Az arab világból kormányzati szinten képviseltette magát többek között Irak, Jordánia, az Egyesült Arab Emírátságok és Katar, míg az afrikai országok közül egyedül Marokkó vett részt az eseményen. A francia elnök és az ENSZ-főtitkár együttes elnökletével zajlott csúcstalálkozó célja az volt, hogy egyetértésre jussanak, miként hajtsák végre az ENSZ BT határozatát. Nicolas Sarkozy elnök nyilatkozatában bejelentette, hogy a találkozó megismételte az előző napi francia–brit–amerikai ultimátumot, amit a líbiai vezetőhöz intéztek a felkelők elleni támadások azonnali leállítására. Tekintettel azonban arra, hogy a felszólításnak Kaddáfí nem engedelmesskedett, még aznap intervencióra került sor a civilek védelme érdekében.

A katonai akció – a kezdeményező szerephez illően – túlnyomórészt francia, valamint amerikai és brit erőkkel indult meg, Omán, Katar és az Egyesült Arab Emírátságok pedig bejelentették, hogy szintén hozzá fognak járulni a művelethez. A bevetések vezetésirányítását az amerikai haderő vállalta fel, tekintettel az e téren meglévő katonai képességeire. Vagyis *ad hoc* koalíció jött létre az intervenció végrehajtására a katonai képességekkel rendelkező és a beavatkozásra hajlandó országok részvételével. Az akció azonnali eredményeképpen Bengázi felszabadult, a felkelőket fenyegető humanitárius katasztrófa közvetlen veszélye elhárult. A katonai fellépést a nemzetközi közösség nem minden szereplője üdvözölte azonban. Kína visszafogottabban, míg Oroszország határozottabban fejezte ki az események miatti nemtetszését, míg – fontos regionális szereplőként, de a tripoli kormány befolyásától nem mentesen – az Afrikai Unió min-

denfajta külföldi katonai beavatkozást el-lenzett.

Elsősorban Franciaország, de Nagy-Britannia vezető szerepvállalása sem meglepő, hiszen a beavatkozást megelőző diplomáciai erőfeszítések mögött is ez a két ország állt. Ennek oka egyrészt a válság közvetlen európai hatásaiban keresendő: mind a gazdasági szférában, mind a menekültáradat megindulásával európai érdekek kerültek veszélybe. Másrészt emlékeztünk a két ország 2010 őszi kötött védelmi megállapodására is, ami a jelek szerint nemcsak a szűken vett védelmi szférában hozta igen közel egymáshoz Londont és Párizst, hanem egy átfogóbb, a külpolitikai kérdéseket is magában foglaló együttműködést jelez. Franciaország számára ráadásul presztízskérdés volt, hogy a tunéziai forradalmi események alatt elszenvedett imázsromlását – a folyamatokat Párizs meglehetősen ellentmondásosan élte és ítélte meg – valamilyen módon kompenzálja. A lassan elnökválasztásra készülő Nicolas Sarkozynek pedig alkalma nyílt arra, hogy határozott külpolitikai fellépésével hazai népszerűségi mutatóit javítsa.

A kezdetben rendkívül óvatos Egyesült Államok némileg bonyolultabb úton jutott el a katonai akcióban való részvételig. Mint fentebb láttuk, a repüléstilalmi zóna gondolatának felmerülésekor kezdetben Washington elzárkózóan nyilatkozott. Az adminisztráción belüli komoly viták során azonban módosult a Fehér Ház álláspontja, és a humanitárius katasztrófa lehetősége a kételkedőket is meggyőzte a cselekvés szükségességéről.

A színpalak mögött azonban nem volt teljes az összhang a katonai akciót megindító partnerek között. Washingtonban meglehetősen kétkedve figyelték a francia elnök aktivitását, ami Franciaországot egyelőre a líbiai válság rendezésének élharco-

sávát tette, időnként kényszerhelyzetbe hozva a partnereket. Nagy-Britannia pedig egyre inkább azon a véleményen volt, hogy a NATO-nak kellene a katonai műveleteket átvennie. A nemzetközi fellépés összehangolása, a szerepek és felelőségek tisztázása szükségessé vált, a katonai fellépés megfelelő mederbe terelése és a politikai megoldás irányába való elmozdulás elengedhetetlen volt.

Mindezek eredményeképpen a katonai és a politikai oldalon is felgyorsultak az események. A NATO már március 23. óta részt vett ekkor a fegyverembargó betartásában és a repüléstilalmi zóna ellenőrzésében. A brit kezdeményezés a művelet teljes spektrumának átadására támogatásra talált a szövetségesek körében, és az Észak-atlanti Tanácsban március 27-én egyetértés született arról, hogy a szövetség veszi át a BT 1973-as számú határozatából fakadó összes katonai feladat végrehajtását, beleértve a civil lakosság védelmét szolgáló légi támadásokat is. Négy nap múlva megtörtént a művelet irányításának az átvétele. Az *Operation Unified Protector* (Egyesített Védelem) elnevezésű művelet legfontosabb célja a civil lakosság és a civilek által lakott területek védelme volt. A légi és tengerészeti eszközökkel végrehajtott katonai fellépés első hetén indított több mint ezer bevetésből közel négyszáz volt támadó csapás.

Ezekkel az eseményekkel párhuzamosan a március 29-i londoni konferencián több mint negyven ország, valamint nemzetközi szervezetek vezetői, képviselői gyűltek össze, hogy megvitassák a kialakult helyzetet és a további teendőket. A találkozók egyik legfontosabb eredménye, hogy a résztvevők támogatták a NATO vezető szerepét a megkezdett katonai művelet irányításában. Másrészt megalakult a líbiai rendezést elősegítő Kontaktcsoport, amely in-

entől kezdve a politikai erőfeszítések összehangolásáért és irányításáért felelt.

A március végi eseményekből úgy tűnt, hogy a nemzetközi közösség mind a katonai, mind a diplomáciai erőfeszítések tekintetében jelentős előrelépést tett, és ennek eredményeképpen a líbiai események hamarosan a várt demokratikus fordulat irányába mozdulnak el. Az Európai Unió ennek a folyamatnak elsősorban humanitárius segítségnyújtás és szankciók révén volt addig részese, de már március közepe óta napirenden volt a katonai eszközökkel való fellépés eshetősége is.

Az Európai Unió tervezni kezd

Az Európai Unió átfogóan és legfelsőbb szinten először a március 11-i rendkívüli Európai Tanács ülésén foglalkozott a líbiai helyzettel. A tagállamok által elfogadott nyilatkozat szerint az unió a civil lakosság védelme érdekében kész „minden szükséges opció vizsgálatára”. A folyamatosan romló biztonsági helyzet, a felkelők elleni megtorlások híre egyre nyilvánvalóbbá tették, hogy katonai eszközökre is szükség lehet a Kaddáfi-rezsim megfékezésére. A nyilatkozat tág megfogalmazása a szervezetten belül megkezdődő vita keretét adta, amelynek során kompromisszumra kellett jutni abban, hogy milyen konkrét együttes cselekvésre kész a huszonnégy tagállam.

A Politikai és Biztonsági Bizottság (*Political and Security Committee – PSC*) napirendjét az elkövetkező hetekben nagymértékben az EU lehetséges líbiai katonai fellépésének a politikai-stratégiai tervezése határozta meg. Kezdeti lépésként a nagykövetségi kör a szóba jöhető CSDP-opciók körét tekintette át. Ennek eredményeképpen a március 21-i brüsszeli külügyminiszteri értekezleten egyetértés szü-

letett abban, hogy a főképviselő formálisan is megkezdje a műveleti tervezést a humanitárius segítségnyújtás és a civil lakosság védelmének a támogatására. A politikai iránymutatás szerint a munkának sürgősséggel meg kell kezdődnie, és szoros együttműködésben és komplementaritásban kell végezni az ENSZ-szel, a NATO-val és az egyéb partnerekkel. Döntés született arról is, hogy a támogató CSDP-fellépésre az OCHA felkérése esetén kerül sor. A tagállamok egyidejűleg üdvözölték és tudomásul vették Olaszországnak a műveleti parancsnokságra vonatkozó felajánlását. Az ülésen elfogadott konklúziók szerint az ENSZ BT 1973-as számú határozatának végrehajtásához, bár különböző módon, de minden tagállam hozzájárul. A dokumentumnak ezen kitétele jelezte, hogy ugyan megegyezés született a művelet jellegében és a tervezés azonnali megindításában, a felszín alatt azonban komoly nézeteltérések vannak általában az EU válságbeli szerepét illetően, de a katonai erő konkrét célokra való használata körül is.

A tervezési folyamat alapidokumentumát a Válságkezelési és Tervezési Igazgatóság (*Crisis Management and Planning Directorate – CMPD*), valamint az EU Katonai Törzs (*EU Military Staff – EUMS*) által együttesen kidolgozott Válságkezelési koncepciót (*Crisis Management Concept – CMC*) március 24-én a PSC ülésén fogadták el a tagállamok. A döntés az illetékes szaktbizottságok véleményének figyelembevételével történt, így megfogalmazta javaslatait az EU Katonai Bizottsága (*EU Military Committee – EUMC*) és ajánlásait a Védelempolitikai Munkacsoport (*Politico-Military Group – PMG*) is. A minősített irat célja, hogy átfogó és koherens módon jelenítse meg az esetleges EU-fellépéshez igénybe vehető eszközöket és lehetőségeket. Leírja az unió politikai érdekeit és cél-

jait, cselekvési opciókat vázol fel, és javaslatot tesz azok megvalósításának módjára, időtávjára.

Az Európai Tanács március 24–25-i ülése megerősítette a tagállamok elkötelezettségét a déli szomszédság támogatására, és az elfogadott konklúziók egy rövid mondatában utalt rá, hogy elindult a tervezés egy esetleges művelet beindítására, amelynek során a már folyó humanitárius segítségnyújtó tevékenységet és a civilek védelmét támogatná az EU.

Az április 1-jén keltezett tanácsi döntés az ezzel az aktussal már nevet is kapott *EUFOR Líbia* művelet előkészületeinek következő fontos állomása volt. A dokumentum az illetékes Külkapcsolati Munkacsoport (*External Relations – RELEX*) dolgozta ki, és az ENSZ BT két korábbi határozatára (1970, 1973), valamint a március 21-i tanácsi következtetésekre építve rögzítette a misszió további tervezésének politikai paramétereit, kijelölte a parancsnokságot és annak vezetőjét, a műveleti parancsnokot, valamint a pénzügyi keretet. Mindennek értelmében döntés született arról, hogy amennyiben az OCHA részéről felkérés érkezik, az EU a CSDP keretében katonai műveletet indít a humanitárius segítségnyújtás támogatására. (Figyelemre méltó, hogy már nincs szó a civilek védelméről.) E cél érdekében egyrészt hozzájárul a menekültek biztonságos mozgásához és evakuálásához, másrészt speciális képességekkel támogatja a humanitárius szervezetek munkáját.

A műveleti parancsnokság az olasz felajánlást elfogadva Róma lett. A dokumentum rendelkezett arról is, hogy a művelet tervezését és esetleges lefolytatását az OCHA-val és a NATO-val való szoros koordinációban kell elvégezni, együttműködésben az ENSZ különmegbízottjával és az Arab Ligával. Az Afrikai Unióval szük-

ség szerint konzultálni kell. A tanácsi döntés lehetőséget teremt harmadik országok, különösképpen az Arab Liga tagállamainak is a műveletben való részvételére. Ennek értelmében a PSC dönt előbb arról, hogy mely országokat hívják meg a felajánlásuk megtételére, majd második lépésként arról, hogy mely hozzájárulást fogadják el (itt különösen Törökország esetleges részvételi szándéka érdekes, ami Ciprus részéről válthatna ki ellenállást).

A művelet végrehajtására megállapított közös költség 7,9 millió euró lett, időtartama a kezdeti műveleti képesség elérésétől számítva négy hónap. A tanácsi döntés többi rendelkezése megegyezik az EU által vezetett katonai műveletek esetén alkalmazott eljárásokkal. Így a művelet elindításához újabb tanácsi döntés kell majd a műveleti terv (*Operational Plan – OPLAN*) jóváhagyását követően. A többi EU vezetett katonai művelethez hasonlóan a PSC gyakorolja majd a művelet feletti politikai kontrollt és stratégiai irányítást. A Katonai Bizottság elnöke rendszeresen jelentést tesz majd a PSC-nek, míg a Katonai Bizottság gyakorolja a művelet megfelelő végrehajtása feletti felügyeletet. A tanácsi döntéssel egyidejűleg a tagállamok nagykövetei elfogadták az EUMS által kidolgozott Kezdő katonai utasítást (*Initial Military Directive – IMD*) is, ami a kijelölt műveleti parancsnok számára adta meg a további tervezéshez szükséges iránymutatást.

A tervezési folyamat sajátossága volt, hogy elképzelt scenárióra, feltételezett felkérésre építve kellett kidolgozni a különböző dokumentumokat, ami a tervezést folytató szervek számára nyilvánvaló nehézséget jelentett. A helyzeten nem könnyített, sőt a bizonytalanságot növelte, hogy az OCHA részéről a felkérés nem akart megérkezni, viszont egyre nyilvánvalóbbá tettek, hogy katonai segítséget csak a legvég-

ső esetben fognak igénybe venni. Ezen megközelítés mögött az a – jogos – félelem húzódik meg mind a mai napig, hogy a harcoló felek által elfogadott, vagy legalábbis megtört és semleges humanitárius szervezetek a fegyveres konfliktus részeseivé válnak, mihelyt bármilyen jellegű külső katonai támogatást kapnak. Mindez azt jelentette, hogy az EU egy már eleve hipotetikus, de egyre valószínűtlenebbé váló OCHA-felkérésről tette függővé a katonai fellépését. A líbiai válság katonai kezelésében még az elmélet szintjén is egyre szűkülő mozgástere maradt csak az EU-nak.

Az április 12-i ülésükön a külügyminiszterek ennek ellenére határozottan megismételték a korábbi tanácsi döntést, és elkötelezték magukat a tervezés folytatása mellett. Hangsúlyozták, hogy amennyiben a humanitárius segítségnyújtást támogató művelet beindul, az a pártatlanság és a semlegesség elvét messzemenően tiszteletben fogja tartani. Felhívást intéztek továbbá harmadik országok felé, hogy vegyenek részt az esetleges műveletben.

A műveleti parancsnok a politikai feladatszabásnak megfelelően – az IMD-re alapozva – elkészítette a műveleti koncepciót (*Concept of Operations – CONOPS*), melyet április 14-én hagyott jóvá a Külügyminiszterek Tanácsa. A dokumentum, mint ahogy az elnevezése is mutatja, a művelet átfogó katonai koncepcióját írja le, és a tervezési folyamat utolsó lépését, a konkrét feladatokat megfelelő részletességgel leíró műveleti terv (*OPLAN*) kidolgozását készítette elő. Az egyre bizonytalanabbá váló művelet tervezése a hónap során már lelassult, a kezdeti sürgősség már nem volt mivel indokolható az OCHA felkérésének elmaradása miatt. Az ugyancsak a műveleti parancsnok által készített *OPLAN*-ok megvitatásához az EUMC mindennek következtében csak május elején látott hoz-



zá, és a mai napig a bizottság asztalán fekszenek a tervek. A Tanács döntése a dokumentumok jóváhagyásáról és a művelet elindításáról június hónapra gyakorlatilag valószínűtlenné vált.

Az Európai Unió katonai fellépését tervezők számára azonban nem csak a fenti bizonytalansági tényező, azaz az OCHA felkérésének az elmaradása okozhatott gondot. Mint láttuk, a politikai nyilatkozatok szerint semleges és pártatlan műveletre készült az unió, ami ugyancsak a katonai tervezés számára jelenthetett nehezen értelmezhető paramétert. Az EU ugyanis Kaddáfi azonnali távozását követelve a válságban határozott álláspontra helyezkedett. A világos politikai állásfoglalást azonban nehéz összeegyeztetni egy katonai fellépés semlegességével. Vagyis igen nehezen kivitelezhető feltételt szabtak a döntéshozók a művelet végrehajtására.

Az EUFOR Líbia esetleges beindításával kulcskérdéssé vált volna az is, hogy az ENSZ által koordinált humanitárius segítségnyújtás katonai támogatását milyen vezetésirányítási rendben valósítsák meg. Egyrészt nyilvánvaló követelmény a nemzetközi szervezetek harmonizált fellépésének a fenntartása, ugyanakkor az EU döntéshozatali autonómiáját és katonai parancsnoklási láncát a szervezet – a többi általa vezetett művelethez hasonlóan – ebben az esetben is vélhetően meg kívánta őrizni. Mindez egy kifinomult, a hatékony koordináció és a szervezeti autonómia elveinek megfelelő vezetésirányítási rendet tett volna szükségessé.

Hasonlóan fajsúlyos probléma, hogy az ismeretlenre való tervezés nagyon nehezíti teszi az azonnali, vagy legalábbis gyors katonai reagálást. Az EU a katonai tervezés megkezdésekor alapkövetelménynek tekintette, hogy a válság eszkalálódása kis időt hagyhat a reagálásra, ezért magas készült-

séggel kell számolni az EUFOR Líbia esetében. A tervezési nehézségek tükrében azonban nem biztos, hogy az EU az OCHA felkérésére gyors választ tudott volna adni.

Végezetül azt is megállapíthatjuk, hogy az EU a művelet jellegéről való döntésekor, a válság igen korai szakaszában elkötelezte magát egy bizonyos típusú fellépés – a humanitárius segítségnyújtás katonai támogatása – mellett, ami viszont kizárta azt, hogy a későbbi fejleményekhez a szervezet rugalmasan alkalmazkodhasson, és esetleg a CSDP eszközeivel mégis valamilyen módon hozzájáruljon a válság rendezéséhez.

Mindeközben patthelyzet alakult ki Líbiában, a harcok következtében közel 900 ezer menekült hagyta el az országot. Az a kezdeti elképzelés, hogy a NATO légitámaszpályái elegendő támogatást nyújtanak a felkelők szárazföldi katonai győzelméhez, idáig kudarcot vallott, Kaddáfi alakulatai a városokat és a civil lakosságot élő pajzsként használva egyelőre képesek a rezsim túlélését biztosítani. A patthelyzet feloldásához elsősorban politikai megoldást kellene találni, mert a katonai győzelemhez – ebben a szakértők egyetértének – szárazföldi beavatkozásra lenne szükség, ezt viszont az 1973-as számú BT-határozat nem teszi lehetővé, és nem is lenne vállalkozó egy ilyen akció végrehajtására. A szövetség június 1-jén három hónappal meghosszabbította a műveletet tartamát, és a kritikák hatására is növelte a légitámaszpályák intenzitását. Az Egyesült Államok időközben a légi utántöltés támogatására és a felderítésre korlátozta saját szerepvállalását. Hogy Washingtonban komoly vita övezi a líbiai részvételt, az mutatja, hogy június 3-án a Képviselőház egy olyan javaslatot vetett el, amely a műveletekből való azonnali kivonulást indítványozta volna. A katonai akciók mellett a nemzetközi közösség diplomáciai és gazdasági erőfe-

szítése is folytatódott, a koordinált fellépés érdekében a Kontaktcsoport három találkozót tartott április óta (április 13-án Dohában, május 5-én Rómában és június 9-én Abu Dhabiban). Az egyeztetések fókuszja egyre inkább a Kaddáfi utáni időszakra való felkészülés lett. Az Európai Unió jölehet mind ezen folyamatoknak részese, a határozott, vezető szerepvállalás azonban elmaradt.

Tanulságok

Az első és legfontosabb levonható következtetés a líbiai eseményekre adott európai uniós válaszból az, hogy nem elsősorban az európai katonai képességek hiányoznak egy, az unió határain kitörő válság kezeléséhez, hanem a politikai egyetértés. Az természetesen igaz, hogy például csak az Egyesült Államok és Nagy-Britannia haderejében vannak olyan Tomahawk rakéták, amelyek nagy pontosságú csapásokat tettek lehetővé, de a katonai fellépés nem ezekre az eszközökre épült. Az Európai Unió tagállamai – igaz, nem korlátlan, és nem az Egyesült Államokkal összevethető mértékben, de – rendelkeznek azokkal a katonai képességekkel, amelyek akár a repüléstilalmi zóna betartatásához, akár a civilek védelméhez szükségesek.

Így a fő kérdés a politikai akarat megléte, vagy hiánya volt a líbiai beavatkozás esetében is. Ezért félrevezetőnek tartjuk azokat az érveket, amelyek Európa gyengeségét kizárólag a katonai képességek és az erőforrások hiányában látják. Ez igaz, de nem elégséges állítás a visszafogott európai reagálás igazolására. Míg az 1990-es évek végén a balkáni válság idején hiteles volt az a magyarázat, hogy Európa nincs felkészülve a határain keletkező krízisek kezelésére, addig a CSDP több mint tízéves története és a lisszaboni szer-

ződés tükrében az EU-nak már – elvben – képesnek kellene lennie arra, hogy alapvető érdekeit a régió határain akár önállóan is megvédje. Természetesen lesznek, akik felhozzák majd, hogy a líbiai eset is azt igazolja, hogy szükség van például önálló európai műveleti parancsnokságra. Ennek szükségességével magunk is egyetértünk, de sokkal inkább azért, mert egy valódi védelmi együttműködéshez és kiterjedt válságkezelési tevékenységhez nélkülözhetetlenek azok az intézmények – így például az állandó műveleti parancsnokság is –, amelyek garantálják a feladatok hatékony végrehajtását. Líbia nem bír közvetlen relevanciával e tekintetben, a fent említett intézményi fejlemény az EU mint szervezet biztonságpolitikai súlyát és hatékonyságát növelné általában.

A második tanulság az, hogy a lisszaboni szerződés által is tovább erősített biztonság- és védelempolitikai együttműködés nem hozott rövid távon érzékelhető változást a CSDP terén. Az EU egy olyan műveletre kezdett el tervezni, amelyre a felkérés vélhetően soha nem érkezik meg, és a tagállamok is – kezdetben Franciaországot leszámítva – azt támogatták, hogy a NATO vegye át a koalíciótól az akció irányítását. Ez felveti annak kérdését, vajon az EU elérkezt-e a CSDP-ben rejlő lehetőségek határához, és a tagállamok jelenlegi együttműködési szintje és hajlandósága hosszú távon konzerválódni fog-e. Természetesen erre a kérdésre nem lehet jelenleg adekvát választ adni, de a líbiai válság is megmutatta, hogy közel sem elméleti, hanem nagyon is gyakorlati problémáról van szó.

Harmadik következtetésünk – ami a fentiekből logikusan következik –, hogy az EU a CSDP terén továbbra is erősen megosztott. A legszembetűnőbb választóvonal, a *hard security* és a *soft security* megközelítések

közötti ellentét egyáltalán nem új keletű, viszont jelenléte és tartóssága egyértelmű. Továbbra is vita tárgya, hogy az EU elsősorban a civil képességeivel, vagy katonai potenciáljával járuljon hozzá a nemzetközi közösség erőfeszítéseéhez. Az intézményi változások sem fedhetik el azt, hogy nincs közös vízió az EU biztonság- és védelempolitikai szerepéről, az egyes eseményekre adott válaszok továbbra is *ad hoc* jellegűek, és többnyire csak az elért legkisebb közös többszörösésként értelmezhetők. Az európai együttműködésben meghatározó francia–brit–német trió belső dinamikájának aktuális állása tükröződik a döntésekben, és nem egy következetes, akár az Európai Biztonsági Stratégiában tetten érhető logika érvényesítése. Ez egy olyan stratégiai deficit, ami hosszú távon kiszámíthatatlanná teszi az EU CSDP terén való cselekvését, ezzel gyengítve az EU külkapcsolati mozgásterét és érdekérvényesítési képességét.

Az Európai Unió nagy lépést tett előre 2003, az első katonai művelet megindítása óta. Több mint húsz civil és katonai missziót, illetve műveletet indított, ezzel kétségkí-

vül a válságkezelés egyik fontos szereplőjévé vált elsősorban Európában és Afrikában. Vagyis van alap, amire építkezni lehet. Ugyanakkor az unió közvetlen határain végbemenő eseményekre való reagálás az a fokmérő, ami hosszú távon meghatározza politikájának hitelességét és hatékonyságát. E tekintetben még bizonyítani kell azt, hogy Európa a nyugati világ stabil pillére, amely kész felelősséget vállalni – nevezük nevén – érdekszféráján belül és annak határán. Az Egyesült Államok vonakodó részvétele és vitái jelzik: nem várható el, hogy az Atlanti-óceán túloldaláról mindig kisegítik Európát. Ha Európa nem képes, vagy nem hajlandó komolyan venni saját biztonság- és védelempolitikai szerepét, akkor előbb-utóbb az európai partnereket külön-külön és együtt sem fogják komolyan venni. Az észak-atlanti szövetség is addig marad az európai biztonság fő garántálója, amíg Washingtonban él az a hit, hogy Európa nemcsak az előnyök élvezéséből kész kivenni a maga részét, hanem a közös erőfeszítésekhez való hozzájárulásból is. ■

Irodalom

N. Rózsa Erzsébet: Új világrend a Közel-Keleten? *Nemzet és Biztonság*, 2011. 2. szám.

Tálas Péter – Gazdik Gyula: Az észak-afrikai események közös és eltérő vonásairól. *Nemzet és Biztonság*, 2011. 2. szám.

Biscop, Sven: A Long-Term Strategy for Libya and the Mediterranean: Over to the European Union. *Security Policy Brief*, No.17, March 2011.

Wagner Péter: Magyar evakuáció Líbiában az EU polgári védelmi mechanizmusának részeként. *MKI-elemzések*, E-2011/12.

UN Security Council Resolution 1970 (2011) on Libya.

No-fly zone for Libya would require attack: Gates. *www.reuters.com*, 2 March, 2011.

NATO ready to support international effort on Libya. *www.nato.int*, 10 March, 2011.

Extraordinary European Council Declaration. 11 March, 2011.

UN Security Council Resolution 1973 (2011) on Libya.

Sommet de Paris pour le soutien au peuple libyen. Communiqué, 19 mars, 2011.

Tálas Péter – Gazdik Gyula – Túrke András István – Varga Gergely – Molnár Ferenc: A líbiai beavatkozás motivációi és nemzetközi megítélése. *Nemzet és Biztonság*, 2011. 3. szám.

Remarks by the President in address to the Nation on Libya. National Defence University, 26 March, 2011, www.whitehouse.gov.

Sarkozy: A leader losing friends at home and abroad. 23 March 2011, www.independent.co.uk.

Libya: Joint Statement by UK Prime Minister and French President, 28 March, 2011.

Council Conclusions on Libya, 21 March, 2011.

Suggestions for Procedures for coherent, comprehensive EU crises management. 11127/03, Brussels, 3 July, 2003.

European Council Conclusions. 24/25 March, 2011.

Council Decision 2011/210/CFSP of 1 April, 2011 on a European Union military operation in support of humanitarian assistance operations in response to the crisis situation in Libya (EUFOR Libya).

Council Conclusions on Libya. 12 April, 2011.

Vogel, Toby: A Lack of Military Might. *European Voice*, 15 May, 2011.

Witney, Nick: Re-energising Europe's Security and Defence Policy. *European Council on Foreign Relations Policy Paper*, 2008.

Witney, Nick: Even Homer nods. www.ecfr.eu, 13 June, 2011.