

Christian Platzer

Az EU biztonsági stratégiája és Észak-Afrika

A biztonságpolitikai elemzők között konszenzus van abban, hogy az arab tavasz tunéziai, egyiptomi és líbiai eseményei igencsak váratlanul érték Európát. Az alábbi írás osztrák szerzője azt elemzi, hogy az Európai Uniónak sikerült-e és mennyiben érvényesítenie az Európai Biztonsági Stratégiát (ESS) az arab tavasz észak-afrikai eseményei során.

2011 első felének az észak-afrikai államokban lezajlott forradalmi változásai következtében megnövekedett az európai kül- és biztonságpolitika fontossága. A kihívás kettős: egyrészt Észak-Afrika mindig is Európa közvetlen befolyási és érdekeltségi területéhez tartozott, másrészt az egyes európai államok hagyományosan intenzív kapcsolatokat ápolnak a különböző regionális szereplőkkel. A helyzetet tovább nehezíti, hogy még nem zárult le a lisszaboni szerződés végrehajtása az EU struktúrájába és eljárási rendjébe.

Az észak-afrikai események tovább alakulnak, és ehhez mérten állandó kiigazítás alatt áll és alakul az EU, valamint az európai államok reakciója is. A történetek fényében ennek ellenére lehetségesnek tartjuk, hogy az EU-ról mint biztonságpolitikai szereplőről is egy alaposabb elemzést készítsünk. Az alábbi tanulmány azt vizsgálja, hogy az EU által az észak-afrikai események idején meghozott intézkedések alapján az Európai Biztonsági Stratégia (ESS) megfelelő alapdokumentumnak tekinthető-e, illetve, hogy az EU ennek keretei között járt-e el a vizsgált időszakban? Az elemzés először áttekinti a Tunéziával, Egyiptommal és Líbiával kapcsolatos uni-

ós eseményeket, majd pedig a 2003-as és a 2008-as ESS-dokumentumokat vizsgálom aszerint, hogy az aktuális helyzetet potenciális kihívásként definiálta-e az EU, és milyen intézkedéseket helyezett kilátásba. A rendelkezésre álló terjedelemből szűkössége miatt nem tér ki az adott helyzetben szintén érintett további uniós politikákra – mint például az Európai Szomszédságpolitika (ENP) és a Mediterrán Unió (EUROMED) –, és nem vizsgálja a Bizottság olyan intézkedéseit sem, mint például a „Partnerség a demokráciáért és a közös jóléért a dél-mediterrán térséggel” kezdeményezés. Az elemzés elsősorban azt a kérdést járja körül, hogy az EU hogyan és miként valósította meg saját cselekvési terveit az észak-afrikai fejlemények tükrében, illetve meghozott intézkedései mennyiben követték az ESS-ben meghatározott kereteket. Hogy teljes képet kapjunk az eseményekről, mindenképpen meg kell említenem, hogy az EU biztonságpolitikával foglalkozó testületei az év elején – a lisszaboni szerződés életbe lépésével járó szervezeti reformok mellett – elsősorban az elefántcsontparti véres folyamatokkal és az EU–Közél-Keleti Kezdeményezés előkészítésével voltak elfoglalva.

Az események és az EU tevékenysége 2011-ben

Tunézia

2010. december 17. Egy fiatal tunéziai polgár egy rendőri megtorlás következményeként öngyilkosságot követ el. Két nappal később a tunéziai emberek erőszakos tüntetésekbe kezdenek a rendőrség és a rezsim ellen. Ben Ali elnök ugyan gazdasági javulást ígér, de a tüntetések ellen igen csak erős büntetéssel fenyeget. A több hétig tartó komoly összecsapások után a tunéziai elnök végül január 14-én hagyja el az országot. Az EU Politikai és Biztonsági Bizottság (PSC) ezen a napon vitatta meg először a helyzetet, s ennek eredményeképpen Catherine Ashton főképviseelő asszony és Stefan Füle szomszédspolitikai biztos aggodalmukat fejezték ki az események miatt és támogatásukat a tunéziai nép és demokratikus törekvéseik iránt.

Franciaország, a korábbi gyarmattartó hatalom sokáig az uralkodó rezsim mellett foglalt állást. Több francia miniszter is Ben Ali pártjára állt, Michéle Alliot-Marie külügyminiszter például a tüntetések kezelésében megszerzett tapasztalatok átadását is felajánlotta, ami végül a miniszter menesztéséhez vezetett. Nicolas Sarkozy, aki pénzügyi támogatást ajánlott fel az ideiglenes kormánynak, csak január 24-én vette kezébe az ügy megoldását.

Január 25-én Alvaro de Vasconcelos, az Európai Unió Biztonságpolitikai Kutatóintézetének (EUISS) igazgatója már bírálta az EU vezetését. Szerinte az Európai Unió és különösen azok a tagállamok, amelyek földrajzilag legközelebb vannak Tunéziához, *túl sokáig játszottak össze* a Ben Ali-féle rendszerrel, ezért elsősorban a biztonságosabbnak tűnt status quo fenntartását preferálták bármiféle demokratikus kísérlettel szemben.

Az európai hatalmak félték egy iszlámista hatalomátvételtől, ezért az autoriter arab rezsim sokak számára még mindig a kisebbik rossznak számítottak. Arra meg végképp nem számítottak, hogy legtöbb EU-tagállamban sikermodellként elkönyvelt Tunézia megbukhat a maga autoriter uralmával és visszafogott gazdasági fejlődésével. *Január 23–24-én* az Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ) képviselőinek látogatása alkalmával az EU és a tunéziai képviselők meg egyeztek egy támogatási csomagban a reformok segítése és az új választójog bevezetése érdekében. Január végén, február elején viszont a Tanács már befagyasztotta egyes, az autoriter rendszert támogató személyek európai bankszámláit.

Februárban az EU-tagállamok – olasz nyomásra – nemzeti és uniós szinten egyaránt foglalkozni kezdtek a tunéziai menekültek ügyével. Olaszország ugyan felajánlotta rendőreinek Tunéziában történő állomásoztatását annak érdekében, hogy a menekültáradatot ott helyben meg tudják állítani, de ez a kezdeményezés azonnali elutasításra talált. Másrészről az olasz kormány a megoldást abban látta, hogy a menekülteket vízummal lássák el, így azok más tagállamba (elsősorban Franciaországba) utazhattak volna tovább. Az EU-ban ezek a felvetések olyan korlátozó reakciókat váltottak ki, mint amilyen például a személyek szabad mozgásának ideiglenes felfüggesztése volt. Ashton februári útja Tuniszba lényegében hatástalannak bizonyult. *Február 21-én* a tunéziai ipari ügyekkel foglalkozó miniszter az EU által felajánlott pénzügyi támogatás mértékét nevétségessé minősítette.

Egyiptom

2011. január 1-jén 21 kopt keresztény halt meg egy alexandriai templom elleni merénylet következtében. Hoszni Mubárak elnök ke-

mény büntetést ígér a bűnösöknek. Január 25-én, egyértelműen a tunéziai eseményeken felbátorodva, kairói központtal az egész országra kiterjedő tüntetések kezdődtek. Az EU Külügyek Tanácsa január 31-én az elégedetlen egyiptomi nép oldalára állt, és felszólította a kormányt, hogy erő alkalmazása nélkül tegyen eleget a követeléseknek és hajtson végre demokratikus reformokat. Tartózkodtak azonban attól, hogy nyíltan Mubárak távozását követeljék, hiszen ez „Egyiptom belső ügye”. A reformok végrehajtásához viszont az EU azonnali partnerségi támogatást ajánlott fel. A helyzet eszkalálódása miatt az európai polgárok evakuálása a tagállamok saját eszközeinek bevonásával valósult meg. *Február 4-én* a tanács nyilvánosságra hozott egy közös nyilatkozatot Egyiptom és térségéről, amelyben felszólít arra, hogy erőszak nélkül tegyenek eleget a nép politikai követeléseinek. Ezzel egy időben felhatalmazza a főképviselő asszonyt, hogy ezt az üzenetet az érintett országok felé közvetítse, valamint tegye meg a megfelelő intézkedéseket – a Bizottsággal, az ENP-vel és az EUROMED-del együtt – a politikai transzformációs folyamat támogatása érdekében. Az EKSZ február 8-án felkérést kap, hogy készítsen elő egy intézkedési csomagot Egyiptom számára, külön hangsúlyozva a jogállamiságot, az emberi jogokat és a szociális fejlődést. Ugyanekkor fogalmazta meg az Egyesült Államok védelmi minisztere is, hogy „legfőbb ideje esélyt adni a demokratikus erők kialakításának”. *Február 11-én* Mubárak elnök visszavonult pozíciójából, helyettese, Omár Szulejmán pedig bejelentette, hogy az állam irányítását átadták a hadsereg vezetésének. Március 21-én az egyiptomiak népszavazáson döntöttek a választójog változtatásairól. *Február 21-én* a brit miniszterelnök és a svéd külügyminiszter Kairóba látogatott, akikhez egy nappal később csatlakozott Ashton is, de az intézkedéscsomag ekkor

még nem készült el. Olaszország egy „Mars-hall-tervet” javasolt, Németország szerint pedig a pénzügyi adományok helyett meg kellene nyitni a piacokat.

Líbia

A líbiai események *2011. február 16-án* kezdődtek. Bengáziban a líbiai rendőrség különleges egységei erővel léptek fel a tiltakozókkal szemben, a tüntetők kormányzati épületeket gyújtottak fel. *Február 20-án* – olasz felkérésre – a Frontex (az EU határvédelmi ügynöksége) megkezdte a Hermes-műveletet, amelynek elsődleges feladata az Észak-Afrikából érkező bevándorlás ellenőrzése volt. Kezdetből fogva 14 tagállam vesz részt a műveletben, amely megpróbálta a több tízezer menekült helyzetét kezelni, elsősorban Lampedusa szigetén. Az EU humanitárius segítségnyújtásért felelős szervezete, az Echo február végén a helyzet felmérésére, kutatócsoportokat küldött a tunéziai–líbiai határvidékre. A feladat végrehajtására 125 millió eurót adtak. *Február 22-én* az EU és Líbia közötti keretegyezmény tárgyalási folyamata megszakadt. Február végétől, március elejétől az EU lépésről lépésre különböző szankciókat – többek között fegyverembargót, beutazási korlátozásokat és bankszámlák befagyasztását – rendelt el az ország, a Kaddáfi környezetéhez tartozó személyek, illetve létesítmények ellen.

Az európai polgárok kimenekítése ismét tagállami eszközök és források felhasználásával történt. Február 24-én az EU katonai törzsének szállítási tervezési egységét aktivizálták, hogy valós képet kapjanak a szabad szállítási képességekről. Ugyanezen időpontig az EU szakértői Tunézián és Egyiptomon keresztül elérték a líbiai határokat, hogy képet kapjanak a térség humanitárius helyzetéről. *Március 2-án* a bizottság is lemondásra szólította fel a líbiai diktátort (na-

pokkal az után, hogy ezt az USA és több európai kormány is megtette). Ugyanakkor Barroso elnök utalást tett arra, hogy az utód, az új elnök kijelölése a líbiaiak felelőssége. Néhány nappal később, március 8-án az Európai Parlament egyre inkább sürgette Ashton főképviseelő asszonyt, hogy mihamarabb ismerje el a líbiai Átmeneti Nemzeti Tanácsot. A líbiai válság miatt rendezett március 11-i EU-csúcson Sarkozy elnök meghatározott feltételek megléte esetén – illetve sokkal inkább egy ENSZ-határozat – esetén felvetette Kaddáfi ellen irányuló katonai intézkedések lehetőségét. Ezt akkor sok európai kormányfő elutasította, különösen Angela Merkel német kancellár volt szkeptikus a kérdésben. Fredrik Reinfeldt svéd miniszterelnök támogatta az elképzelést, mert szerinte egy fegyveres beavatkozásról szóló döntést az ENSZ keretein belül rövid idő alatt meg lehet hozni, amit aztán a NATO-nak kell végrehajtania, lehetőség szerint az Arab Ligával együttműködésben. Azon túl, hogy a csúcstalálkozót megkésve hívták össze, annak eredményeit is túl homályosnak és túl elővigyázatosnak minősítette az Európai Parlament. Összességében ezzel a magatartással az EU a líbiai ellenállási mozgalom által is sürgetett légi beavatkozást tudatosan a NATO-ra hárította. Márciusban az unió figyelmét az Echo erőfeszítéseire összpontosította: a munkát a katonai törzs szállítási tervezési egysége, a megfelelő szakértők Máltán, a líbiai határokon lévő kutatócsoportok, valamint az EU Műholdközpontja és egy bengázi misszió is támogatta. *Március 17-én* Kaddáfi bejelentette a döntő küzdelmet Miszráta városánál. Ennek nyomán az ENSZ március 18-án döntött a repüléstilalmi zónáról, és engedélyezte a szükséges védelmi intézkedéseket. Így március 19-ét követő éjjel megalakult egy ad hoc koalíció az USA, Franciaország és az Egyesült Királyság részvételével, és végrehajtották az első

fegyveres csapást. Nem egészen egy héttel később a NATO átvette a Unified Protector művelet irányítását, június 12-i jelentésében már arról számolt be, hogy a művelet kezdete óta 10 600 légi bevetést indított. A műveletet 2011. október 31-ével az Észak-atlanti Tanács befejezettnek nyilvánította.

Március 21-én a Külügyek Tanácsa bejelentette, hogy az EU kész humanitárius segítséget nyújtani, amennyiben az ENSZ Humanitárius Ügyek Koordinációs Hivatala (UNO-OCHA) erre felkéri. Másnap a PSC-ben megvitatják a kérdést, és március 24-én a tanács elfogadja a válságkezelési koncepciót. Április 1-jén végül az EU Tanácsa a humanitárius segítségnyújtás támogatására, a líbiai krízis leküzdése érdekében *felhatalmazást ad egy katonai műveletre* (EUFOR Libya), melynek időtartamát négy hónapban, összes költségét pedig 7,9 milliárd euróban határozták meg. A főképviseelő és az EKSZ képviselői a válság ideje alatt különböző nemzetközi egyeztető tárgyalásokon vettek részt (például a március 29-től működő Líbia-kontaktcsoportban).

A műveleti főparancsnokság (OHQ) 2011. április 1-jén Rómában, egy olasz tengernagy irányítása alatt kezdte meg a tevékenységét, és négy különböző eshetőségre felkészülve dolgozott ki műveleti terveket. A tervek alapján felmérték a tagállamok hajlandóságát a műveletben való részvételre, az eredmény azonban kijózanító volt: csupán két állam volt kész jelentős mértékű konkrét hozzájárulásra. Április 11-én megegyezés született a műveleti koncepcióról (CONOPS), amelynek megkezdéséről azonban csak akkor határoznak, ha arra felkérés érkezik az UNO-OCHA részéről. Az első haderő-felajánlási konferencia május 13-án csupán szerény eredményeket hozott. Ekkor az OHQ minimális létszámmal, konkrét felkérés nélkül működik. Egy bevetés igencsak valószínűtlen.

Május 22-én az EU – a líbiai ellenzék kirtartó és megsemmisítő kritikájára érkezett nyilvánvalóan megkésett reakcióként – megnyitott egy összekötő irodát a felkelők erődjének tartott Bengáziban.

EU biztonsági előírások, dokumentumok

Az 1990-es évek balkáni háborúi egyértelműen megmutatták, hogy az EU-nak a közös kül- és biztonságpolitikán (CFSP) túl törekednie kell egy közös biztonság- és védelempolitika (CSDP) kialakítására is. Ebből adódóan 1999 júniusában és decemberében is megegyezés született egy európai biztonság- és védelempolitika alapjairól, amelyet a lisszaboni szerződés jogerőre emelkedése óta közös biztonság- és védelempolitikaként említhetünk. Ezzel egy időben az EU kül-, biztonság- és védelempolitikájához kötődő eszközök struktúráját is újrafogalmazták. Ez legfőképpen a kül- és biztonságpolitikai főképviselő személyében és a hozzá kötődő Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ) felállításában nyilvánul meg. Ez utóbbi 2011. január 1-jén kezdte meg hivatalosan működését.

A CSDP területén a legfontosabb alapdokumentum 2003. december 12. óta az Európai Biztonsági Stratégia (ESS), amelyet „Biztonságos Európa egy jobb világban” címmel hoztak nyilvánosságra. A missziók és a katonai műveletek területén az ESS öt éven keresztül alapját képezte az EU kül- és biztonságpolitikai intézkedéseinek. A francia elnökség kezdeményezésére 2008-ban felülvizsgálták, és az aktuális helyzetnek megfelelően továbbfejlesztették, majd 2008. december 11-én „A biztonság megteremtése a változó világban” címmel publikálták.

Már az ESS (2003) bevezető gondolataiban is utalás történik az EU rendelkezésé-

re álló széles eszközszerkezere, illetve arra, hogy gazdasági ereje miatt az unió szükségszerűen globális szereplővé vált.

Mivel az európai érdekek egyre inkább közelednek, a kölcsönös szolidaritás megerősödött, a dokumentum szerint annak kell következnie, hogy az EU készen áll felelősséget vállalni a globális biztonságért és egy jobb világ megteremtéséért.

A biztonsági környezetet elemző fejezetben szerepel a kijelentés, miszerint a külső és belső biztonsági tényezők többé már nem választhatók el egymástól, ami többek között mind a kereskedelmi és befektetési kapcsolatokra, mind a demokrácia terjesztésére utal. Ugyanebben az összefüggésben említi, hogy Európa függősége például az energiaszektorban egyre növekszik (2003-ban a felhasználás 50%-át fedték le az importált energiahordozók, ez 2070-ben várhatóan 70%-ra növekszik). Észak-Afrikát Európa jelentős energiaszállítójaként nevezi meg.

Ha egy pillantást vetünk a „lázadó” Észak-Afrikára, a tétel, miszerint „a gazdasági sikertelenség a legtöbb esetben egyértelmű kapcsolatban áll a politikai problémákkal és az erőszakos konfliktusokkal”, szintén profetikusnak tűnik. A terrorizmus összetett okainak felsorolása – „modernizációs nyomás, kulturális, szociális, politikai válságok, illetve az idegen társadalmakban élő fiatalok elidegenedése” – is felér az aktuális folyamatok autentikus elemzésével.

A regionális konfliktusok tárgyalása is meglehetősen hiteles. Érzékletes leírást találunk arra vonatkozóan, hogy ezek a konfliktusok emberek életét teszik tönkre, lerombolják a társadalmi és fizikai infrastruktúrákat, fenyegetik a kisebbségeket, az alapvető szabadságokat és az emberi jogokat. A regionális konfliktusok szélsőségséghez, terrorizmushoz és államok kudarcához vezethetnek, és az államok ösz-

szeomlását előidézve utat nyithatnak a szervezett bűnözés előtt.

Az „államok kudarca” kapcsán a dokumentum kifejti, hogy „a rossz kormányzás – a korrupció, a hatalommal való visszaélés, a gyenge intézményrendszer, az elszámoltathatóság hiánya – és a polgári konfliktusok belülről bomlasztják az államokat”. Ezek a szavak egészen úgy csengenek, mintha a tunéziai, egyiptomi és líbiai felkelők által hangoztatott vádakat foglalnák össze.

Stratégiai célokként az ESS felsorolja, hogy a fenyegetésekre válaszolni kell, azok ellen fel kell lépni, a szomszédságban biztonságot kell teremteni, és támogatni kell a hatékony multilateralizmuson alapuló nemzetközi rendet.

Ebben az összefüggésben a jelmondat a következő: „A konfliktus-megelőzést és a fenyegetések megelőzését nem lehet elég korán elkezdni.” Az ESS ezzel azt sugallja, hogy készen kell állnunk a válság kialakulása előtti fellépésre. Jelentős a stratégiának az a kitétele is, miszerint az új fenyegetések egyike sem pusztán katonai jellegű, és nem is lehet csupán katonai eszközökkel fellépni ellenük. Mindegyikük több eszköz alkalmazását igényli.

Az észak-afrikai események tükrében különösen érdekes minden olyan passzus, amely az EU kereskedelmi lehetőségeit írja le a kudarcot vallott államokban, ahol „a rend helyreállítása katonai eszközöket, a fennálló válság kezelése pedig humanitárius eszközöket igényelhet”.

„A regionális konfliktusok politikai megoldást kívánnak meg, ugyanakkor katonai eszközök és hatékony rendfenntartás a konfliktust követő szakaszban is szükségesnek bizonyulhat. A gazdasági eszközök lehetővé teszik az újjáépítést, a polgári válságkezelés pedig elősegíti a polgári kormány helyreállítását.”

A dokumentum leszögezi: Európának érdekében áll, hogy „a határai mentén fekvő országokban jó kormányzás valósuljon meg” ugyanúgy, ahogy az „Európai Unió érdekei megkívánják a mediterrán partnerekkel [...] hatékonyabb gazdasági, biztonsági és kulturális együttműködés révén fenntartott folyamatos kapcsolatot”.

A nemzetközi béke és biztonság megőrzésének legfőbb letéteményese az ENSZ, a nemzetközi kapcsolatok alapvető keretét az ENSZ Alapokmánya jelenti. Az ENSZ megerősítése, valamint a feladatainak elvégzéséhez és a hatékony fellépéshez szükséges eszközökkel való ellátása kiemelt kérdés Európa számára.

Szintén követelmény, hogy az EU képes legyen fellépni a nemzetközi jogsértések ellen. A bizalomépítésen és fegyverzet-ellenőrzési rendszereken keresztül javítani lehet a nemzetközi biztonságon; ezek hozzájárulnak Európa szomszédságának biztonságához és stabilitásához.

Ugyancsak érdekes megállapítás, hogy „a nemzetközi közösség minősége az annak alapját képező kormányok minőségén múlik”. Ebből következően az EU feladata a felelősségteljes kormányzás terjesztése, a társadalmi és politikai reform támogatása, a korrupció és a hatalommal való visszaélés elleni küzdelem, a jogállamiság megteremtése, valamint az emberi jogok védelme.

A kereskedelmi és fejlesztési politika, különösen a segítségnyújtási programok, amelyekhez meghatározott feltételrendszerben lehet hozzájutni, hatékony eszköz lehet az EU kezében. Az ESS kívánatosnak tartja, hogy azok az országok, amelyek elhatárolódtak a nemzetközi közösségtől, akár az EU segítségével visszatérjenek, vagy megfizessék távolmaradásuk „árát”.

A „Politikai következmények Európa számára” című fejezetben megfogalmazódik, hogy az EU-nak aktívabbnak, koheren-

sebbnek és cselekvőképesebbnek kell lennie, illetve olyan stratégiai kultúrát kell kialakítania, mely elősegíti a korai, gyors és – szükség esetén – határozott beavatkozást. Az aktivitáson azt kell elérni, hogy az EU erősítse meg az együttműködést az ENSZ-szel, különösen a rövid távú válságkezelési helyzetekben. Képesnek kell lennie preventív megelőzésre, illetve cselekvésre, mielőtt a helyzet a szomszédos országokban romlana, illetve humanitárius vészhelyzetek adódnának. Ennek „jutalmaként” az ESS szerint a szélesebb körű felelősséget és aktívabb részvételt vállaló Európai Unió nagyobb politikai súlyal fog bírni.

A „fokozott képesség” egy rugalmasabb, mobil haderő, szisztematikusan, közösen és megosztva használt eszközök, erősebb diplomáciai képesség és közös fenyegetéselemzés igényét jelenti.

A „nagyobb koherencia” kitétel lényege, hogy közösen erősebbek vagyunk. Ez nemcsak az uniós eszközök közötti nagyobb koherenciára utal, hanem az egyes tagállamok külpolitikai tevékenységeinek összehangolására is.

A 2008-as jelentés alapvetően megerősíti a 2003-as EBS által tett megállapításokat és megfogalmazott követelményeket, egyes területeken azonban a szöveget továbbfejlesztették, és még hangsúlyosabban fogalmazták meg. 2008-as dokumentum megállapítja, hogy „társadalmunk üttöerei, mint például [...] az energiaellátás, sebezhetőbbé váltak”. A dokumentum explicit módon arra is utal, hogy „a tartós stabilitáshoz hosszú távú kötelezettségvállalás szükséges”.

Az eddigi elismerést hozó, széles körű tevékenységek ellenére az EU-nak meg kell tanulnia stratégia mentén gondolkodni, hatékonyabban cselekedni, és a tevékenységeket és akciókat világszerte jobban láthatóvá tenni. Mindebben konfliktust jelenthet,

hogy szuverén kormányokat akarunk felelősségre vonni népiért, háborús bűntettekért, etnikai tisztogatásokért és emberiség ellen elkövetett bűncselekményekért olyan módon, hogy figyelmen kívül hagyjuk az államok szuverenitását, területi sérthetlenségét, valamint a békés vitarendezés kívánalmát. A jelentés végén a dokumentum utalást tesz a 2005-ös ENSZ-csúcstalálkozón létrejött megállapodásra, melynek értelmében közös felelősségünk, hogy a lakosságot megvédjük a népiért, a háborús bűnöktől, az etnikai tisztogatástól és az emberiség elleni bűncselekményektől.

Kiegészítő feladatokként említi a jelentés a számítógépes biztonság, az energiaellátás biztonsága és a klímaváltozás kérdését. Feltűnhet, hogy az energiabiztonsággal foglalkozó fejezetben a Mediterrán Unió már mint az együttműködés fóruma szerepel, csakúgy, mint a „Stabilitás megteremtése Európában és azon túl” című fejezetben már a 2004-ben újonnan létrehozott Európai Szomszédáspolitikai is szerepel. A mediterrán térségre vonatkozóan a komplex kihívások lényeges aspektusaként az elégtelen politikai reformok jelennek meg.

A jelentés egyik említésre méltó új eleme „A biztonság és a fejlesztés közötti kapcsolat” című fejezet, amely leírja, hogy béke és biztonság nélkül nem létezhet fenntartható fejlődés, fejlesztés és a szegénység felszámolása nélkül pedig nincs fenntartható béke. A jelentés hangsúlyozza, hogy konfliktus jelensége gyakran összekapcsolható az államok törekény helyzetével, melyen egyrészt a fejlesztési segítségnyújtáson keresztül, másrészt a jobb biztonság szavatolására irányuló intézkedések révén segíthetünk. A jobb intézményi koordináción, a stratégiaibb jellegű döntéshozatalon és a korai megelőzésen keresztül meg kell erősítenünk saját eszközeink koherenciáját.



Ebben a formában újdonságnak számít a megfelelő és hatékony parancsnoki struktúrák és parancsnokságok meglétének kifejezett követelménye.

A „Fokozott együttműködés a szomszédos országokkal” című részben az a javaslat fogalmazódik meg, hogy a Mediterrán Unió országaival széles körű, a tengerbiztonságra, az energiaügyre, a vízgazdálkodásra és a migrációra is kiterjedő programot kövessenek. Cél továbbá, hogy egyfelől ezekben az államokban biztosítsák a jólétet és a stabilitást, másfelől pedig az EU és az energiaellátás biztonságát. A jelentés a következő szavakkal zárul:

„Annak érdekében, hogy a biztonságos Európát egy jobb világban építhessük fel, nagyobb befolyást kell gyakorolnunk az események alakulására. És ennek most van itt az ideje.”

A valóság elemzése

Ez a vizsgálat egyértelműen megmutatja, hogy az Európai Biztonsági Stratégia (ESS) – főleg, ha a két dokumentumot együtt olvassuk – nyilvánvalóan a megfelelő témákkal és kihívásokkal foglalkozik. Minden észak-afrikai fejlemény a rájuk reakcióként adható intézkedésekkel együtt *megtalálható* a dokumentumban. Az ESS-ben megfogalmazott intézkedések következetesen és világosan vannak megfogalmazva, mint például: „A konfliktus-megelőzést és a fenyegetések megelőzését nem lehet elég korán elkezdni.”; „egy olyan stratégiai kultúrát kell kialakítania, mely elősegíti a korai, gyors és – szükség esetén – határozott beavatkozást.”; „katonai eszközök és hatékony rendfenntartás bizonyulhatnak szükségesnek.”

Ha mindezt az EU-nak a valóságban tanúsított magatartása mellé állítjuk, igen-

csak nagy különbséget vehetünk észre. Habár ez a magatartás alapvetően megfelel az EBS által előírt elveknek, a mindenkori intézkedéseket nagy általánosságban csak hosszasan elhúzódó nyilvános viták által létrejött, az ESS-ben előirányzott lehetőségekhez képest kései és gyenge kompromisszumként tudták meghozni.

Minden visszafogottabb elemzés rámutat arra, hogy a tiszta és világos definíció és az európai érdekek közös követése mindenképpen jobb eredményeket hozhatna. Ugyanakkor minden földrajzi térséget illetően, minden témakörben halmozottan megtalálhatók az egymástól egyre jobban távolodó nemzeti érdekek, amelyek a nemzeti belpolitikák nyomása alatt prioritást élveznek az európai megoldások előtt, tekintet nélkül a nagyobb (európai) egészre. Ez a nemzeti döntésekkel intézett „vég nélküli lesből támadás” (Olivier Jehin) az európai érdekek ellen masszívan gyengítik az EU cselekvési képességét és biztonságpolitikai befolyását.

Ezt még tovább nehezíti az időtényező, amivel a 27 tagállam jóváhagyása jár. Végére is sokkal egyszerűbb egy nemzeti kormányzatban döntést hozni (főleg, ha az elnöki irányítás alatt áll), mint az EU grémiuit egy irányba terelni. Ezen kívül további nehézségeket jelent, hogy az EU-ban nem születik döntés politikai ellentételezések nélkül, ami szükségszerűen kompromisszumok megkötéséhez vezet.

A jelenlegi folyamatok során is számos példa akadt erre. A legszembetűnőbb eset a francia, illetve a német külügyminiszter január 24-i felvetése, miszerint az EU-nak a jövőben sokkal jobban kellene érvényesítenie az érdekeit és értékeit. Néhány héttel ezután viszont épp maga a német külügyminiszter, Guido Westerwelle volt az, aki tartózkodásával az ENSZ Biztonsági Tanácsában nemcsak Németországnak, de az EU-nak is komoly károkat okozott.

A különböző kormányfők látogató-diplomáciájukkal részint azt a benyomást keltették, hogy nemzetük üzenetét feltétlenül el akarják juttatni a válságövezetbe, még mielőtt Catherine Ashton megkezdene munkáját. E magatartás világos megnyilvánulása a február 3-i Egyiptom-megállapodás volt az öt nagy tagállam, Németország, Franciaország, az Egyesült Királyság, Olaszország és Spanyolország részvételével, éppen egy nappal az ugyanezen téma miatt összehívott EU-csúcstalálkozó előtt.

Egy indokolt diplomáciai demarche érkezett ugyan a belga miniszterelnöktől, Yves Leterme-től („Az EU-nak egy hangon kell megszólalnia, és ez Ashton asszony hangja”), azonban mindez az érdeklődő nyilvánosság-hoz csak halvány hangfoszlányként jutott el.

A CSDP megteremtésénél kulcskérdés volt, hogy az EU és a NATO egymást kiegészítve működjön, vagy az EU-nak átfogó képességekkel kell-e rendelkeznie. Az első opció azt jelentené, hogy az EU az úgynevezett soft képességeket fejlesztené, a puha biztonságra, és nem a hiteles katonai képességek megszerzésére koncentrálna. Ez a vita 1999 (ESDP bevezetése) és 2003 (döntés az ESS-ről) között egyértelműen azt az eredményt hozta, hogy az EU ugyan nem kívánja a képességek megkettőzését, de fel akar készülni minden katonai feladatra, és saját területének védelme érdekében kifejleszti képességeit.

Ezzel a magatartással a felelősök az EU-ban és a tagállami fővárosokban is az észak-afrikai krízisre tekintettel drámaian és szükségtelenül visszavonultak az addig elért megállapodások mögé. Ez azzal a feladatfelosztással fenyeget, hogy minden katonai feladatot a NATO-ra hárítanak, a civil-katonai feladatok, a segítségnyújtás a katasztrófa sújtotta térségekben, valamint a biztonsági szektor kiépítése és reformja pedig az EU hatáskörébe tartozik majd.

Ez ugyan egyes politikusok számára békeken és segítőkészen hangzik, de egyet jelentene azzal, hogy Európa biztonságpolitikai önállósága végérvényesen a NATO kezébe kerülne, és ezzel az USA domináns részvétele Európában továbbra is biztosítva lenne. Az azonban erősen kétségbe vonható, hogy ez az összefüggés minden európai vezető számára világos lenne.

Az eddigi megállapodások világos célja, hogy az EU válságkezelő műveletei – amennyiben szükséges – ENSZ BT felhatalmazása nélkül is végrehajthatók legyenek. Az EU egyoldalú kötődésével az UNO-OCHA-hoz Líbia esetében – megint csak szükségtelenül – komolyan veszélyeztetni az európai biztonságpolitika egyik alapvető irányvonalát.

Az ESS egyik aspektusa, amely az EU-t oly szívesen különbözteti meg például az USA releváns dokumentumaitól (attól a szándéktól eltekintve, hogy globális szereplő legyen), nem más, mint a kooperatív megoldásokra való koncentráció a konfliktusos felekkel és érintettekkel egyetértésben, világos értékek alapján.

Líbia esetében a tartózkodás olyan messzire jutott, hogy az értékek a háttérbe szorulnak, és még az általánosan elismert demokráciatörekvések sem lelnek nagy támogatásra. A mindeközben tanúsított habozás miatt az EU-n belüli minimális kompromisszumok a legjobb szándék mellett is teljesen hatástalanná válnak. Még ha ezek után elfogadható támogatási csomagokat is hagynak jóvá, ezek közel sem lesznek olyan hatásosak, mint amilyenek szánták őket. Így tehát az EU azzal a törekvésével, hogy tevékenységével „hatékonyabbá és láthatóbbá váljon a világban”, határozottan kudarcot vallott.

Az említett radikális észak-afrikai változások idején az EKSZ még nem volt egészen cselekvőképes, a munkafolyamatok nagyobb része még nem működött gördü-



lékenyen. Ezek a belső problémák viszont eltörpülnek azon tény mellett, hogy a tagállamok nem fogadják el az EU szerveinek irányítását, nem akarnak egy közös politika alá rendeződni. A helyzetet tovább rontja, hogy a főképvisező az ellentmondásos tagállami támogatások miatt világosan megfogalmazott feladatai között egyszerűen elveszni látszik. Még egy sokat tapasztalt profi is, mint amilyen Javier Solana, az EKSZ élén (és olyan mellékes pozíciókkal, mint a bizottság és az Európai Védelmi Ügynökség alelnöksége) a jelenlegi válságszituációban ugyancsak koordinációs nehézségekbe ütközött volna.

Az EKSZ körüli új munkafolyamatok összességében vizsgálva is, de főleg a döntéshozatal tekintetében igencsak nehézségek, és így azoknak szolgáltatnak előnyöket, akik – finoman szólva – a közös európai fellépésben nem egy bölcs és követendő célkitűzés megvalósulását látják.

Tehát hogyan valósította meg az EU saját cselekvési tervét az észak-afrikai események tükrében, illetve a valóságban végrehajtott intézkedések beleillenek-e az EBS által definiált keretekbe?

A teljes mértékben váratlanul és gyorsan végbemenő tunéziai történések miatt az EU újonnan létrehozott szervei nyilvánvalóan túlterhelte váltak. Az első magasabb szintű állásfoglalás például Tunézia eseté-

ben csupán Ben Ali lemondásának napján született meg. Az első jelentős intézkedések pedig csak az azt követő egy hétben valósultak meg. Egyiptom esetében igyekeztek ebből tanulni, de ez csak részben sikerült. Meg kell jegyeznünk azonban, hogy egy nagyobb jelentőségű muszlim országban egy nyugatbarát kormány stratégiai fontosságú lehet, így Egyiptomban természetesen sokkal több forgott kockán, mint Tunézia esetében. Az erő alkalmazásával járó krízisszituáció relatíve gyors lezárása mindkét esetben lehetővé tette az EU-nak a válságkezelésből a hosszú távú stabilizációra való átmenetet. Mindezeknek elő kellene mozdítania az EU szerveinek lassú és egyelőre zökkenőmentesnek semmiképpen sem minősíthető eljárásait.

Még akkor is, ha az EU látszólag megtalálta a megfelelő hangot és megfelelő intézkedéseket hozott, a fentiek alapján megállapítható, hogy Európa politikai integrációja hanyatlani látszik. Az ESS kijelenti, „hogy a szélesebb körű felelősséget és aktívabb részvételt vállaló Európai Unió nagyobb politikai súllyal fog bírni”. Azonban az észak-afrikai tapasztalatok rávilágítanak, hogy az az EU, amely fél a felelősségtől, s óvakodik a döntések és intézkedések meghozatalától, nagyon gyorsan elveszítheti a maradék politikai súlyát is.

(Kiss Petra fordítása)

Irodalom

Alvaro de Vasconcelos: In dieser Phase hängt viel von Europa ab. *Der Spiegel Online*, 25.1.2011. <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,741417,00.html>.

Council conclusions on Egypt.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/119039.pdf.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/119145.pdf.

http://www.eeas.europa.eu/euromed/index_en.htm.

Europe Diplomacy & Defence No. 387, S.3, Brüssel, 10. Februar 2011.

http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art96.html.

http://ec.europa.eu/echo/index_en.htm.