

Az Európai Unió nemzetközi szerepvállalása a válságkezelés területén Képességek, Gyakorlat, Tapasztalat

Az Európai Unió (EU) 1992-ben a Maastrichti Szerződés keretében,



szerkezetének második pilléréként létrehozta a Közös Kül- és Biztonságpolitikát (CFSP). A politika célja kettős volt: egyrészt elősegíti, hogy a tagállamok közös álláspontot legyenek képesek kialakítani az EU-t érintő külpolitikai kihívásokkal, az európai értékek képviseletével kapcsolatosan, másrészt törekedtek a

politikai párbeszéd folytatására más nemzetközi szervezetekkel és államokkal.

A CFSP együttműködési területei nemcsak a külpolitikára, hanem a biztonságot és védelmet érintő kérdésekre is koncentráltak. A politika folyamatos változása és a nemzetközi politikai események is hozzájárultak a védelmi dimenzió jelentőségének felismeréséhez. Így 1999-ben létrehozták az Európai Biztonság- és Védelempolitikát (ESDP). Az ESDP-ben lefektetett politikai irányvonal jelenleg az EU egyik legaktívabban működő külpolitikai kezdeményezése, melynek révén az EU igyekszik növelni a nemzetközi szerepvállalását a válságkezelés területén.

Az ESDP fejlődése során 2003 jelentős mérföldkőnek számított két tényező miatt: egyrészt az EU ebben az évben nyilvánította önmagát, a tagállamok válságkezelésre fordítható forrás-felajánlásai alapján, műveletképessé, ami elvben azt jelentette, hogy teljesítették az 1999-es Helsink-i Célkitűzések által előírtakat, másrészt a NATO-val is sikerült megegyezni, az eszközök közös használatáról a Berlin Plusz megállapodás keretében. Ugyanakkor viszont a megosztottság jelei is megmutakoztak a tagállamok között, melyek elsősorban az iraki válság eltérő megítélésre voltak visszavezethetők, melyben az együttműködési hajlandóság hiánya és a politikai bénultság volt jellemző a tagállamokra. Ennek oka az volt, hogy ekkor sem voltak képesek közös álláspontot kialakítani, ugyanúgy, mint a 90-es évek elején bekövetkezett balkáni események idején. Továbbá ez a megosztottság bebizonyította, hogy mennyire fontos a közös célkitűzések kidolgozása, illetve a válságokra reagáló képességek fejlesztése, mivel a világ sokkal veszélyesebbé vált, és az új típusú biztonsági kihívásokra egyetlen állam sem képes önállóan választ adni. Az EU továbbá célul tűzte ki, hogy a válságok kezelésében érvényesüljön a multilateralizmus elve

(hiszen önmaga is ezen az elven működik), illetve aktívan terjessze a világpolitika színterén az általa vallott biztonság-felfogást.

A konfliktusok megelőzése az EU számára kiemelt feladat, ezért ezen a területen több programot is kidolgoztak. Ide tartoznak: (1) a nemzetközi békeépítő rezsimek, mint például az EU bővítése, az európai szomszédságpolitika kidolgozása, a Cotonoui-Megállapodás; (2) preventív akciók, melyek alatt az EU leginkább a preventív diplomáciát érti, bár a megelőző csapattelepítés is szerepel a dokumentumokban. (3) Az országon belüli békeépítés, amelynek keretében az EU saját segélyprogramokat dolgozott ki, és amelyekkel igyekszik a válságok kialakulásának megakadályozására, illetve megelőzésére. Ezen túlmenően (4) válságokra adott válaszok is egy átfogó képet képviselnek az EU-ban. A diplomáciai békéltetéstől a hagyományos békefenntartáson keresztül egészen a szankciókig bezárólag igyekszik az EU aktívan fellépni a válság sújtotta övezetekben. A fegyveres konfliktus utáni rendezést az EU nem feltétlenül katonai beavatkozás keretein belül képzelel el, hanem különböző stabilizáló hatású tevékenységeket lát el, mint például a biztonsági szektor reformja, a rendőri missziók telepítése, az igazságügyi reform elősegítése és a határvédelem.

Az ESDP keretében az első missziók Bosznia-Hercegovina, Macedónia és a Kongói Demokratikus Köztársaság területein folytak. Ezek révén az EU be tudta bizonyítani, hogy a beszédek és a nyilatkozatok mögött valós tartalom is van, ami hitelesebbé tette az EU politikai szándékait. Ezek a műveletek nagyrészt kisebb missziók voltak, nem értek el áttörő sikereket, sőt az akciók korlátozottságára is felhívták a figyelmet.

Mielőtt az egyes műveletek bemutatása és értékelése megtörténne, két megjegyzés:

1. A Nyugat-Balkánon az EU az ENSZ-től és a NATO-tól vette át az egyes missziók vezetését. Ezek az akciók nem rövidtávú válságkezelésre rendezkedtek be, hanem valódi válságkezelési tevékenységet kellett kifejteniük, azaz az EU komplex hozzáállását irányozták elő. Az itt megszerzett tapasztalatok alapján és a válságkezelési képességek fejlesztésével az EU képes volt különösebb akadály nélkül átvenni Boszniában a NATO misszióját.

2. A kongói művelet rendkívül veszélyes környezetben működött, ezért mandátuma csak viszonylag kis területre terjedt ki. A művelet gyakorlatilag francia akcióként indult, de végül a francia kezdeményezésben a többi tagállam is részt kívánt venni.

A konkrét műveletek tanulmányozása során láthatóvá válnak a különbségek az akciókhoz kapcsolódó dokumentumok és a megvalósult helyzet között, továbbá az, hogy az EU-nak nem sikerült minden esetben megvalósítania a kitűzött célokat.

Boszniában nem alakult ki egy politikai befolyástól mentes rendőri erő, és a háborús bűnösöket sem sikerült a Hágai Nemzetközi Bíróság elé juttatni. Ez egyrészt annak köszönhető, hogy nem

sikerült a reformokat véghezvinnie az uniós erőknek, mivel nem tudták leküzdeni a politikai és etnikai ellenállások révén kialakult akadályokat. Másrészt hiányzott a helyzet átfogó kezelésére kialakított stratégia, és a térségben lévő uniós erők közötti hatékony együttműködés. Elhibázott lépés volt továbbá, hogy a helyi lakosságot nem vonták be a stabilizációs folyamatba, ami mára már elengedhetetlen, hiszen elfogadott álláspont, hogy enélkül nem lehet a reformokat hatékonyan kivitelezni, mivel a helyiek úgy érzik, hogy kívülről kényszerítik rájuk a helyi hagyományokhoz nem illeszkedő, új rendszert. A jövőben Boszniában az EU-nak több kihívással is szembe kell majd néznie. Ilyenek a szervezett bűnözés terjedése, az állam végrehajtó hatalmának gyengesége, az igazságszolgáltatás és a rendőri erők működésének elégtelenségei.

A macedóniai válságkezelést sikernek is elkönnyvelheti az EU, mivel sikerült megakadályozni az etnikai összetűzéseket és az ország mára már megkapta a csatlakozásra jelölt státuszt az EU-tól. Nem szabad azonban elfeledkezni itt sem a fejlődés esetlegesen felmerülő akadályairól. Az ország gazdasága alig mutat növekedést, felmerülhetnek újra etnikai összetűzések az albán kisebbség és a macedón többség között, főleg, ha nem sikerül kielégítően rendezni a koszovói helyzetet. Mindemellett kiemelt figyelmet kell szentelni az igazságszolgáltatás reformjának, és a korrupció csökkentésének az országban.

A fenti két ország az EU számára kiemelt fontossággal bír, mivel a belső stabilitásuk felborulása a közvetlen környezetét veszélyezteti, ha nem sikerül fenntartani a békét, és biztosítani az országoknak a megfelelő feltételeket a fejlődéshez. Ennek elérése egy hosszú folyamat eredménye lehet, amiben az EU nagy szerepet játszhat, tanácsadó missziók kiküldésével, gazdasági segítségnyújtással és a befektetések ösztönzésével, azaz a civil válságkezelési módszerinek alkalmazásával. Mindezt viszont úgy kell végrehajtania, hogy közben folyamatos egyeztetéseket folytat a helyi vezetéssel és szervezetekkel.

A kongói művelet teljesítette a kitűzött célokat, mégis sok kritika érte amiatt, hogy szándékosan szűk mandátummal volt felruházva, mivel nem volt elég kiterjedt, és mindössze egy város biztosítására törekedett. Azóta az EU két missziót küldött Kongóba, ezáltal is bizonyítva hosszú távú elköteleződését a térség problémái iránt. Másrészt nagyarányú segélyekkel is támogatja az országot. Kijelenthetjük azonban, hogy ezen törekvések egyelőre még nem vezettek eredményre, mivel az ország stabilitását megteremteni kívánó országok tevékenysége nincs kellően összehangolva, és a segélyek sem feltétlenül a valóban rászorulóknak kerülnek.

Az EU által a térségbe vezényelt integrált rendőri egység főleg a fővárosban és annak környékén tevékenykedik, a vidéki térségekre már nem terjed ki a felhatalmazása, pedig azokon a területeken is

szükség lenne tevékenységének kifejtésére. A biztonsági szektor reformja sem valósult még meg, problémák adódtak a koordinációval és a helyi milíciák leszerelésével. Továbbá az újonnan kialakított haderő nem elég erős ahhoz, hogy helyt tudjon állni a harcok kiterjedése esetében. A helyzet javítása nemcsak a nemzetközi elhatározáson múlik, hanem a helyiek gondolkodásában is változásra lenne szükség, mely változásra nem utolsósorban a vezetők körében lenne szükség.

A konfliktus-megelőzés és a válságkezelés területei mindig is részei voltak az Európai Unió külpolitikájának, de napjainkra új tartalmat kaptak azzal, hogy az új biztonságpolitikai kihívások miatt az EU egyre ambiciózusabb célokat tűzött ki maga elé. Így az EU védelempolitikája vált napjainkra az egyik legdinamikusabb területévé, aminek révén az EU átlendülhet a jelenlegi kritikus állapotán, és előrelépést érhet el a politikai integráció irányába.

Ezek a műveletek jó tanulópéldaként szolgáltak az EU válságkezelési tevékenysége számára. Fény derült a képességbeli hiányosságokra, és a tevékenységek, célkitűzések összehangolásának jelentőségére. Remélhetőleg ezek alapján a jövőben az EU már hatékonyabban tudja kezelni a válságok által érintett régiókat, és könnyebben megbirkózik majd a felmerülő akadályokkal. Fontos az is, hogy kiemelt figyelmet szenteljen a későbbiekben a helyi lakosságnak a válságkezelési folyamatokba való bevonására. Ezáltal megvalósulhat az a törekvése, hogy valóban aktív nemzetközi szereplővé váljon a válságkezelés területén.

Ezek a gyengeségek egyrészt abból származnak, hogy az EU műveleti, tervezési és parancsnoklási képességei nem megfelelően kialakítottak. Másrészt az önálló hadiipari-technológiai alapok terén is szükség lenne nagyarányú fejlesztésekre. Harmadrészt pedig a politikai akarat hiánya is okozhatja ezeket. A későbbi siker gyakorlatilag attól függ, hogy a tagállamok és az EU politikai vezetői mennyiben lesznek hajlandóak követni az EU törekvéseit mindhárom területen.

A tanulságokat le kell szűrni, és a politikai akaratot is szélesebb alapra kell helyezni, ha az EU vezetői azt kívánják elérni, hogy az EU válságkezelési tevékenysége a jövőben valós eredményeket érjen el. Ennek érdekében az EU igyekszik még több tapasztalatot szerezni a válságkezelés területén. Erre szolgálnak bizonyítékul a más területeken elindított missziók – mint például az Irakban elindított jogállamiság megerősítését célzó misszió, vagy a Grúziában sikerrel véghezvitt (EUJUST THEMIS) igazságügyi reform kidolgozását és támogatásátszolgáló művelet – amikkel az EU a válságkezelés több dimenzióját is lefedi.

Az EU által kialakított válságkezelési módszerek átfogó hozzáállást biztosítanak a válságkezelés különböző aspektusaira vonatkozóan. Éppen ezért ezek a tevékenységek adhatják a legjobb válaszokat

napjaink biztonsági kihívásaira. Ugyanakkor ehhez az EU-nak egy saját stratégiát kell kidolgoznia, amiben minden tagállam egyetért és részt vesz.

Az EU védelmi dimenziójának kialakítására történő törekvések az ESDP keretében elindultak, és ezzel egy hosszú folyamat kezdődött meg. A fokozatos előrelépések elvét követi az EU, ugyanúgy ahogy az integráció során is tette. Mindeközben felmerül a kérdés, hogy a világ meg tudja-e várni a folyamat végleges kialakulását.