

Elena Gnedina – Nicu Popescu

MOZGÓ CÉLPONT – AZ EURÓPAI UNIÓ KÜLPOLITIKAI IDENTITÁSA

Bevezetés

Az Európai Unió külpolitikai tehetetlenségét elemző írások tömege ellenére is kevesen tagadnák, hogy a kilencvenes évek óta az unió komoly haladást ért el az önálló és komolyan vehető külpolitika kialakításában. Ma már az EU *tout azimuth* vesz részt a külpolitikában: védi külföldi érdekeit, nemzetközi fórumokon kommunikálja véleményét, aktívan részt vesz a demokratikus és emberi jogi normák terjesztésében, fejlesztési segélyeket nyújt, civil és katonai missziókkal képviselteti magát a válságövezetekben – mindezt az európai kontinens keleti felétől egészen a Közel-Keletig és Afrikáig. Az optimista olvasat szerint az EU saját egyedi jellegét sikerrel transzponálta a külpolitikába, innovatív és hatékony eszköztárat hozva létre a maga számára. A pesszimisták a közösségi külpolitikát gyengítő ellentmondásokat és a tisztázatlan kompetenciákat emelik ki, kudarcok hosszú listájával támogatva véleményüket. Azt azonban kevesen vitatják, hogy a tagállamok diplomáciájával való sokszoros összefonódásai ellenére az unió külpolitikája mára jól elkülöníthető és sajátos jelleggel bíró intézménnyé nőtt.

Az Európai Unió külpolitikai identitását nem könnyű analitikusan vizsgálni. Először is, mivel egy kollektivitás külpolitikájáról van szó, ez utóbbi szintén különböző érdekek eredője – a tagállamok preferenciái külön kiemelendők ebből a szempontból. Az unió egyfelől bábu a globális sakkasztalon, akár királynak, akár gyalognak véljük, melyet a tagállamok mozgatnak, másfelől azonban egyike a játékosoknak, amely saját döntéseket hoz. Ez a két szerep ráadásul összefonódik, keveredik, hol az egyik, hol a másik ír le jobban egy helyzetet. Másodszor, bárhogyan is vélekedjünk az uniós külpolitikáról, annyi biztos, hogy mozgó célpontra vadászunk: az EU belső és külső dimenziói egyaránt a folyamatos alakváltozás állapotában vannak, ráadásul a fejlődését legalább részben kondicionáló nemzetközi rendszer maga is egyre képlékenyebbé válik. Az elemzés nehézségét mutatja például, hogy amennyiben a közösségi katonai képességek fejlesztése nyugvópontra jut, át kell értékelnünk az egész szektorról alkotott képünket – az EU ezáltal ugyanis szintet fog lépni a külpolitika hagyományos, úgynevezett „kemény” szektorában. Végezetül meg kell említeni, hogy az unió diplomáciája rendkívül komplex módon viszonyul a nemzetközi kérdésekhez, szokatlan eszközök állnak a rendelkezésére, sajátosan a gazdasági és politi-

kai diplomácia határán pozicionálta magát, valamint a belpolitikákat sokkal inkább összekapcsolja a diplomáciai tevékenységgel.¹

A befejezetlenség ellenére időszerű egy előzetes számadás elkészítése. Az Európai Unió súlya növekvőben van a nemzetközi arénában, és ha sikerül egységesen megszólalnia, hangja már meglehetősen erős. A boszniai, koszovói, ruandai és nepáli kudarcokból (és ez korántsem a teljes lista) számos tanulságot sikerült levonni, és ezek hatása lassanként érezhetővé válik a külpolitikai mechanizmusokban. Az ambiciózus tízes bővítés utáni telítettség, a további csatlakozni vágyóknak okozott csalódás szintén aktívabb szerepvállalásra sarkallja az EU-t, hogy legalább így kompenzálja partnereit. Mindezek következtében a közösségi külpolitika fejlődését várjuk, amelynek során intézményei láthatóbbá, hatékonyabbá és kezdeményezőbbé válnak majd.

Miért egyedi?

Az Európai Unió sem nem állam, sem pedig nemzet-, vagyis kormányközi szervezet, és egyedi jellegének megfelelően külpolitikája is egyedi vonásokkal rendelkezik: az EU sajátos helyzetének és intézményes identitásának a terméke, egyben része, megjeleníti az unió önképét és a világról alkotott vízióját. Ez az identitás rendkívül komplex, hiszen rendkívül összetett helyzetből sarjad – a tagállamok érdekeinek hálójából, az ezek által aktívan konstruált közösségi gyakorlatból, valamint az unión kívüli világ várakozásaiból és projekcióiból. Ezzel a komplexitással messzemenően összefér ugyanakkor az uniós identitás mély beágyazottsága a nyugati liberalizmus norma- és értékrendszerébe, amelynek sarkalatos pontjai a demokrácia és az emberi jogok tiszteletben tartása, a kisebbségek védelme és az erőszakmentesség, valamint néhány sajátos, a politikai kontextussal összefüggésbe hozható uniós érték.

Az Európai Közösségek eredetileg nem rendelkeztek külpolitikai dimenzióval: mint ismert, az integráció a gazdasági együttműködés és a politikai együttélés projektjeként indult meg, leginkább francia–német kezdeményezésre. Csak az úgynevezett Európai Politikai Együttműködés 1970-es létrehozása után merült fel a valódi politikai közösség és egy ennek megfelelő, közös külpolitika létrehozása – egyelőre csak lehetőségként. Az 1973-as dokumentum az európai identitásról szögezte le: a „kilencek szándéka az aktív külpolitikai szerepvállalás”.² Ennek megfelelően ekkor első ízben közös célokat is meg-

¹ Brian WHITE: *Foreign Policy Analysis and European Foreign Policy = Rethinking European Union Foreign Policy*, szerk. Ben Tora – Thomas Christiansen, Manchester UP, Manchester – New-York, 2004.

² *European Political Cooperation: Document on the European Identity published by the Nine Foreign Ministers*, Copenhagen, 14 December 1973, http://aei.pitt.edu/4545/01/epc_identity_doc.pdf.

fogalmaztak, ám ezeket csak rendkívül elnagyoltan határozták meg. Az EPK tisztán kormányközi intézmény volt, delegált kompetenciák nélküli fórum, azonban így is hozzájárult a nemzeti diplomáciák közötti együttműködés élénkítéséhez, és a külpolitikai gyakorlatban is beindította az informális és lassú, de érzékelhető normalás folyamatát, melynek során egyes „játékszabályok” egyre inkább elfogadottá váltak.

Ebből a szempontból az 1991-es Maastrichti Szerződés fontos lépcsőfoknak, vagyis inkább lépcsőfordulónak számít, hiszen ebben jelent meg formalizáltan a tulajdonképpeni közösségi külpolitika. A szerződés leszögezte, hogy az EU számára szükségessé vált saját identitásának megjelenítése a nemzetközi rendszerben.³ Az Európai Közösség, azaz első pillér ügyeiben illetékes bizottság a szerződésben a külkapcsolatok, a fejlesztési segélyek és kölcsönök, valamint a bővítés kérdésében nyert kompetenciákat. Ezek képezik a külpolitika szupranacionális szegmensét, amelynek jelentős részét minősített többségi szavazással szabályozzák, tehát egyes tagállamok érdekei figyelmen kívül is hagyhatók. A második pillért a közös kül- és biztonságpolitika alkotja, amely az EPK helyére került. A harmadik pillérhez (Igazság- és Belügyi Együttműködés) kötötték a nemzetközi bűnözéssel és a bevándorlással kapcsolatos ügyeket. Az utóbbi két pillér struktúráiban az Európa Tanács kezében összpontosulnak a kompetenciák, azaz ezek kormányközi jelleggel működnek, és egyhangú szavazással hoznak döntéseket. A bizottság és a parlament különböző procedurális és költségvetési kompetenciái révén ugyanakkor legalábbis hatást képes gyakorolni ezekre a pillérekre is.

A közösségi külpolitika formális létrehozását a nemzetközi kontextus és a belső fejlődés egyaránt elősegítette. A tagállamok saját nemzetközi súlyuk növekedésére törekedtek. Az Egyesült Államokkal, Oroszországgal és egyre inkább Kínával szemben egyetlen tagállam sem lehetett egyenrangú partner – így helyeződtek a remények a közös külpolitika „kumulatív”, hangosbeszélő jellegébe. Emellett Jugoszlávia ekkor zajló szétesése is fájdalommal tanulsággal szolgált: bebizonyította, hogy a tagállamok sem az unió révén, sem önmaguktól nem képesek hatékonyan fellépni saját szomszédságukban, még a legsúlyosabb válság idején sem. Végül azt sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a közösségi intézmények az egyes tagállamok számára kiváló legitimációs eljárásnak látszottak, amelynek révén saját preferenciáikat nagyobb normatív erővel, ugyanakkor a háttérben maradván képviselhetik, orvosolva a gazdasági erejük és külpolitikai érdekérvényesítő képességük között tátongó szakadékot.

Ezzel együtt helyesen állapította meg a KKBP főképviseleje, Javier Solana, hogy a közös külpolitika „a tagállamok szuverenitását a lehető legérzékenyebb ponton érinti”.⁴

³ Treaty on the European Union, http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12002M/htm/C_2002325EN.000501.html#anArt11.

⁴ Javier SOLANA: *The Development of a Common European Security and Defence Policy – The Integration Project of the Next Decade*, 17 December 1999, www.consilium.europa.eu/cms3_applications/applications/solana/details.asp?cmsid=422&BID=107&DocID=59899&insite=1.

Emiatt az intézmények létrejötte óta máig aktuális a kérdés, hogy milyen módon lehetne tartós egyensúlyt kialakítani a közös eljárások és a tagok szuverenitásigénye között. Az utóbbiak 1991-ben késznek nyilvánították magukat arra, hogy szuverén jogaik egy részét delegálják, míg az Európai Közösség, amely ezeket a jogokat megszerezte, profiljában másra specializálódott szupranacionális intézmény volt. Ám mindkét oldalnak érdekében állt az együttműködés, és ezzel kezdetét vett a külpolitika kitalálásának máig tartó folyamata.

A végeredmény egy természetében és tartalmában egyaránt „komplex” külpolitika lett. A tagállamok és a szupranacionális szereplők párbeszédének, és az alkalmanként fájdalmas kölcsönös alkalmazkodásának folyamatában jött létre, és elfogadása, amely csak nem kevésbé összetett döntéshozó mechanizmusok révén volt lehetséges, további innovatív megoldásokat tett szükségessé. Ez az utóbbi tényező semmiképpen sem alábecsülendő hatást gyakorolt a formálódó struktúrákra. Egyfelől komoly veszélyt jelentett, hogy könnyen politikai patthelyzet alakulhat ki, amely kis határfokú működéshez és elnagyoltabb célkitűzéshez vezetett volna. A tapasztalat is azt mutatja, hogy különösen nehéznek bizonyulnak azok a külpolitikai kérdések, amelyekben egy tagállam politikailag vagy gazdaságilag érintett. Egyes tagállamok saját agendájuk megvalósításába fogtak, mások továbbra is igyekeztek megőrizni függetlenségüket, mivel a közösségi eljárást eleve túlságosan időigényesnek és bizonytalanoknak találták. Éppen ezért komoly eredmény, hogy a tapasztalatokat leszűrve, a külpolitikával kapcsolatos eljárásokat azóta jelentősen egyszerűsítették – gyakran informális módon csupán, amit a közös gondolkodás szocializációs, egymáshoz nevelő hatása tett lehetővé. Általában igaznak bizonyult, hogy ha egy adott kérdésben sikerült egyhangú döntést hozni, ez utóbbi kamatoztatható volt más kérdések vitájának dinamizálásában is, elősegítve újabb konszenzusok kialakítását. Mindez együttesen azt jelentette, hogy az Európai Unió külpolitikája jellegében kormányközi maradt, ám a szocializáció a szereplőket a közös testületek révén összekötő, bürokratikus kapcsolatokat létrehozó jellege miatt egy új, transzgovernmentális dimenzióra is szert tett.

Más esetben a többszörös intézményi lefedettség a közösségen belül nézeteltérésekhez is vezethetett. Az Európai Parlament különösen erős saját külpolitikai identitást alakított ki magának. Bár a KKBP-ba kevés beleszórással rendelkezik, több esetben állást foglalt – a tanács véleményével szemben – a demokratikus és emberi jogi normák érvényesítésével kapcsolatban, és számos kérdésben sarkalatos elvi véleményt fogalmazott meg, amint ezt mindenekelőtt Törökország és Tajvan esete mutatja.⁵ Az EP és az EB részvétele a külpolitikai folyamatokban ezek *kommunitarizációját* eredményezte – egyszerűbb szavakkal: a kö-

⁵ Vö. Flavia ZANON: *The European Parliament. An Autonomous Foreign Policy Identity? = The Role of Parliaments in the European Foreign Policy*, szerk. Esther Barbe – Anna Herranz, Office of the European Parliament, Barcelona, 2005 (http://selene.uab.es/_cs_iuee/catala/obs/working_ocasionals_archivos/Parlament/ParlPortada.htm).

zösség szerepe a külpolitikában lassan megnövekedett, a tagállamok szuverenitásának részben kárára.

A gyakorlatban ez az összetett döntéshozatali folyamat a politikai környezet iránti fokozott érzékenységben, a külpolitika nem-konfliktuális módszerei és menedzselése iránti preferenciákban mutatkozik meg. Az ötvtizedes „béke és együttműködés” a közösségi kereteken belül egyébként is sokban „érzékeny” hatalommá alakította az Európai Uniót, amely „civil”, békés eszközökkel képviseli érdekeit – amint ez a hagyományos hatalmakkal, a harcias Egyesült Államokkal és az agresszív Orosz Föderációval összevetve az első pillantásra nyilvánvalóvá válik. Természetesen az unió is minden esetben igyekszik megvédelmezni közvetlen és nyilvánvaló érdekeit, ám ezzel egyidőben a liberális értékrend elszánt képviselője olyan államokkal szemben, ahol a demokratikus és emberi jogi normák sérülnek. Ezt kiegészíti és erősíti „misszionárius identitása”, amely a szomszédos szuperrégiókban kifejtett erkölcsi és gazdasági szerepvállalásban jut kifejezésre, illetve általában a szegénység, éhínség és a HIV vírus elleni globális küzdelemben. Ezekben a kérdésekben az EU komoly eredményeket ért el. A legnagyobb teljesítmény kétségkívül a közép- és kelet-európai demokratikus fejlődés útjának egyengetése, de az is említést érdemel, hogy az uniótól érkezik a szegény országokba a legtöbb humanitárius segély és fejlesztési támogatás.

Mivel az európai külpolitika, ha sikerül állást foglalnia, huszonöt államot képvisel, az EU különleges presztízzsel bír az államok és más külpolitikai szereplők vitáiban, amelyek gyakran elfogadják (más államokhoz képest még leginkább) pártatlannak tartott közvetítését. Az unió sokáig nem volt képes valóban aktív félként megjelenni a határain és szomszédságában folyó konfliktusokban (így Boszniában, Koszovóban, Moldáviában vagy Grúziában), ám a résztvevő felek így is gyakran kérték megfigyelő vagy közvetítő missziók kiküldetését. Az állítólagos orosz „békefenntartókkal” ellenőrzött konfliktusokban az EU az egyetlen szereplő, amelyet a felek az Orosz Föderációval és az Egyesült Államokkal szemben elfogulatlanak vagy kevésbé elfogultnak tartanak. Ezzel magyarázható az Európai Unió megjelenése olyan közvetítési folyamatokban, mint a Transznyisztria (Moldávia) sorsáról folytatott tárgyalások, valamint uniós különleges képviselők (EUSR) delegálása Moldáviába és a Dél-Kaukázusba, amelyek természetesen az unió konfliktuskezelő profilját is erősítik az érintett régiókban.

A fenti példák is jelzik, hogy az Európai Unió érdeklődésének homlokterében az európai szomszédságok állnak, amelyekkel gazdag közös múltra és részben közös hidegháborús tapasztalatra tekint vissza. Az Európán és szomszédságán kívül az EU elsősorban Afrikában aktív, amely a humanitárius és fejlesztési segélyek legfőbb célpontja. A közösségi külpolitika afrikai dimenzióját közvetlen humanitárius szükséghelyzetek és a koloniális örökség éltetik (mindenekelőtt Nagy-Britannia, Franciaország és Portugália, valamint Belgium esetében). A nemzetközi terrorizmus fenyegetése is közrejátszott abban,

hogy az unió komolyabban kezdett foglalkozni a közel- és közép-keleti helyzettel, és világosabban artikulálta álláspontját e régiók államaival kapcsolatban. Ennek során jól tetten érhető volt a kölcsönös függőség, az interdependencia hangsúlyozása, amely az EU számára saját mentális politikai földrajzában a dinamikus kompetencia- és érdekbővítés diszkurzív legitimációját nyújtja.

Ennek a látásmódnak további következménye, hogy az unió a regionális megközelítést preferálja, szemben minden állam külön-külön történő kezelésével. Ez a konfliktuskezelés szempontjából hasznos, talán szükséges is, ám kontraproduktívá is válhat, ha egy-egy kevésbé kooperatív állam a többivel folytatott együttműködésének bővülését is megakasztja. Ez történt például az európai szomszédságpolitika akcióterveivel a Grúziával és Örményországgal folytatott tárgyalások során, amikor egy tagállam (Ciprus) és Azerbajdzsán bilaterális vitája (az Észak-Ciprusi Török Köztársaság elismeréséről) 2005-ben hónapokon át késleltette a folyamatok lezárását – ezt pedig az egész Dél-Kaukázus megérezte.

Az unió fontos prioritása a regionális együttműködések ösztönzése, mint ez a regionális jellegű megállapodások preferálásában is kifejezésre jut. Ezért kapcsolatot tart fenn az Afrikai Unióval, a Délkelet-ázsiai Nemzetek Szövetségével (ASEAN), a dél-amerikai Mercosurral, részt vesz az Ázsia–Európa Találkozókon (ASEM), valamint prioritásként kezeli az Euro-Mediterrán Partnerséget (EUROMED). A regionális közelítés ezek révén mára egyértelműen a közösségi külpolitikai identitás stabil elemévé vált. Ennek keretein belül az EU saját tapasztalatait hatékonyan tudja kamatoztatni és közvetíteni, valamint tudatosan törekedhet az együttműködést generáló interdependenciák kialakulására megosztott régiókban.

Az elmúlt években a szomszédságpolitikában érintett régiók biztonsági kockázatai, a terrorizmus terjedése, valamint a tömegpusztító fegyverek proliferációjával kapcsolatos félelmek az Európai Uniót újabb diplomáciai eljárás módok és stratégiai eszközök kialakítására ösztönözték. A cél változatlan maradt: a „nemzetközi rendszerben kialakított profil minél markánsabb” képviselete.⁶ Ennek útja a fragmentált külpolitikai intézményrendszer konszolidálása, valamint új biztonságpolitikai intézmények és kompetenciák megalkotása lehet.

Az unió külpolitikai eszközrendszere

Az EU „szerszámosládája” különlegesen nagy és változatos – akárcsak külpolitikai céljai. Javier Solana ebből a perspektívából úgy határozta meg az uniót, mint „az egyetlen regi-

⁶ Javier SOLANA: *Reflections on a Year in Office*, 27 October 2000, www.consilium.europa.eu/cms3_applications/applications/solana/details.asp?cmsid=422&BID=107&DocID=63735&insite=1.

onális szervezet, amely kiterjedt politikai, diplomáciai, humanitárius, gazdasági és pénzügyi, katonai, valamint igazságügyi és rendőri eszköztárral rendelkezik, melyeket felhasználhat az uniós periféria stabilizálása során”.⁷ Az Európai Unió valóban számos különböző módon lép fel, részt vesz békefenntartó és államépítő missziókban, a klasszikus diplomáciában, a segélyezésben, de a bátorítás, a pozitív ösztönzők mellett szankciókat is alkalmaz. Ugyanakkor minél „keményebb” egy politikai javaslat, annál valószínűtlenebb, hogy sikerülhet az unión belül konszenzust kialakítani. Ezért a közösségi külpolitika preferálja a „puha”, konszenzuskereső és közvetítő, vagy éppen nem tisztán „politikai”, inkább fejlesztő-támogató jellegű megoldásokat. Ez a célokat nem befolyásolja, ám a működésnek sajátos „puha” karaktert kölcsönöz.

Bővítés és szomszédság

Az Európai Unió rendelkezésére álló leghatalmasabb külpolitikai eszköz nem más, mint saját bővítési politikája. Azt a meggyőződést fejezi ki, hogy a béke, a stabilitás és a biztonság előmozdításának legjobb módja a közép- és kelet-európai államoknak az unióhoz minél hasonlóbbá való alakítása, európaizálása. Ennek érdekében az EU-nak exportálnia kellett magát. A térség demokráciáinak megszilárdítása és fejlődése ennek az exportnak a révén történhetett meg, döntő szerepet játszva a poszt-szocialista átmenet kihívásainak sikeres kezelésében. Ez a szó hagyományos értelmében nem nevezhető külpolitikának, sokkal inkább volt kormányzati export és expanzió, ez a folyamat mégis nagyban befolyásolta – mintegy gyakorlóterepként – a külpolitikai működés gyakorlatát.

A bővítés sok szempontból inspirálta és meghatározta az európai szomszédságpolitika formáját. Ennek politikai célja nem a bővítés, ám elvi céljai azonosak: a demokratikus és békés normák, valamint az uniós kormányzati-politikai rendszer (úgy gyakorlat, mint normák, standardok és értékek) minél nagyobb arányú meghonosítása a politikai határon túl. Ennek útja a demokrácia és az emberi jogok a gazdasági növekedéssel való összekapcsolása, valamint a várhatóan hatékony kormányzati formák sikerének elősegítése többféle támogatás révén a szomszédos térségekben.

A szomszédságpolitika azért kiváló példa az uniós külpolitikai identitás hatására, mert jól láthatóvá teszi, hogyan keveredik benne a hagyományos diplomácia a saját modell exportálásával. Az egészségügyi standardoktól az emberi jogokig terjedő normakincs népszerűsítése és terjesztése az EU egyik fő aktivitásává vált. A módszer legalábbis sajátosra sikeredett...

⁷ Javier SOLANA: *Europe must assume its responsibility for security*, The Irish Times 2003. szeptember 23.

Kondicionalitás és szocializáció

Úgy a bővítési, mint a szomszédságpolitikában az EU két politikai mechanizmust preferál a kívánt változások előmozdítására: a kondicionalitást és a szocializációt. A kondicionalitás a szereplők viselkedését az együttműködés révén elérhető kifizetések (ösztönzők) révén igyekszik befolyásolni, míg ennek hiánya a kifizetésektől való elesést, sőt akár szankciókat vonhat maga után. A partnernek feltételeket kell teljesítenie, hogy az általa kívánt előnyöket megszerezze, és/vagy ne hozza magát kedvezőtlen helyzetbe.⁸

A bővítési és a szomszédságpolitika egyaránt az első típust, azaz pozitív ösztönzőket alkalmaz: az együttműködés elmaradása, a kívánt változások elsikkasztása a jutalmak felfüggesztését eredményezheti. Románia és Bulgária csatlakozása például könnyen késhet, amennyiben ezek az államok nem mutatkoznak elég elszántnak a korrupció és a szervezett bűnözés visszaszorítását célzó kormányzati és igazságügyi reformok kérdésében. Szankciókról szó sem esik, a büntetés a jutalomról, a csatlakozásról való lemaradás.

A kondicionalitás a nemzetközi szervezetek eszköztárához tartozik, ám egyetlen szervezet sem alakított ki az európaihoz hasonló átfogó megközelítést. A Világbank vagy a Nemzetközi Valutaalap rutinszerűen alkalmazza a kondicionalitást hitelek megajánlása-kor, ám feltételrendszerük meg sem közelíti az uniós elvárások összetettségét és mélységét. Ezek a szervezetek politikákat (*policy*) kívánnak megváltoztatni, míg az EU célja a politikai struktúrák (*polity*) visszafordíthatatlan megváltoztatása.

Más területeken az unió ugyanakkor használ negatív ösztönzőket is. Ezek elsősorban szankciókat jelentenek, így például politikai és kereskedelmi egyezmények felfüggesztését, beutazási korlátozásokat, bankszámlák befagyasztását stb. Ilyen szankciókkal találta magát szembe például Belorusszia, Zimbabwe, Mianmar, Üzbegisztán és Moldáviából kivált *de facto* állam, Transznisztria. Líbiával szemben néhány éve törölték el a szankciókat, és a milosevicsi Kis-Jugoszlávia is a vezető bukása után normalizálhatta csak a kapcsolatokat. Az Európai Unió minden esetben nemzetközi emberi jogi normák és demokratikus elvek (mindenekelőtt a szabad választások elvének) megsértése miatt folyamodott szankciókhoz. Ezek bevezetésére mindig azután került sor, hogy az EU panasza az érintett államokkal szemben nem vezetett a helyzet javulásához.

Érdekes jelenség, hogy az Európai Unió jogszabályi keretek kialakítására törekszik, hogy szankciós politikáját szabályozza. A jog- és normavezérelt nemzetközi kapcsolatok érdekében történnek ezek a kiszámíthatóságot és elfogulatlanságot fokozni igyekvő kísér-

⁸ Ezekhez a típusokhoz lásd Frank SCHIMMELFENNIG – Stefan ENGERT – Heiko KNOBEL: *The Conditions of Conditionality. The Impact of the EU on Democracy and Human Rights in European Non-Member States*, Paper prepared for Workshop 4., Enlargement and European Governance, ECPR Joint Session of Workshops, Torino, 2002.

letek, amelyek meghatároznák, hogy milyen esetben milyen szankciók alkalmazhatók, mennyi időre, illetve milyen kivételek tehetők a szankciós rezsimen belül. Ez egyben az úgynevezett célzott vagy intelligens szankciók preferálását is tükrözi, amelyek vétkekben implikálódott egyéneket céloznának meg államok, különösen pedig társadalmak helyett.

A külpolitikai változások nem kényszer útján történő elősegítésének eszköze a szocializáció, pontosabban a szociális tanulás folyamata. Az ösztönzőkkel operáló kondicionalitással ellentétben a szocializáció az uniós normákkal való értékvezérelt azonosulást kívánja előmozdítani, meggyőzés és dialógus révén.⁹ Ez az elképzelés a közösségi külpolitikai identitás legalapvetőbb értékeiből is levezethető, amelyek alapján az EU „civil” vagy „puha” nagyhatalomként definiálja magát. Joseph Nye híres definíciója szerint a puha hatalom „annak a képessége, hogy mások magukévá tegyék az általunk kívánt célokat”. Ennek útja az értékekkel való azonosulás, amely a szocializáció folyamatában megy végbe. Ennek jegyében a szociális tanulás mint a külpolitika eszköze úgy kíván közös nézőpontot találni, és érdekközösséget teremteni az EU és partnerei között, hogy nem kínál hagyományos ösztönzőket. Ennek módszerei közé tartoznak a diákcseré- és konferenciaprogramok, ahogy az ikresítés (*twinning*) is, melynek során tartósan delegált uniós szakértők (egykori tagállami közhivatalnokok) segítik tapasztalataikkal a partnerállam egy-egy hivatalának munkáját.

Az Európai Biztonság- és Védelmi Politika

Az uniós külpolitikai eszközök könnyen azt a benyomást kelthetik, hogy az EU-diplomata egy idegen bolygóról érkezett, csetlő-botló aktor. Kétségtelen, hogy évtizedeken át az unió működési elve a nemzetközi térben a bővítés–szomszédság, kondicionalitás–szocializálás párjain, valamint a sárgarépa és bot eszközein alapult. Ez azzal is összefüggött, hogy története során az Európai Unió sohasem rendelkezett biztonságpolitikai és katonai kapacitással. Emiatt működése egészen aránytalanul a puha külpolitika arénáiban bontakozott ki, és a gazdasági, valamint humanitárius célok kerültek előtérbe. Ez az egyoldalúság ma már lassan csökkenőben van, az Európai Biztonság- és Védelmi Politikának (European Security and Defence Policy – ESDP) köszönhetően. Az ESDP révén az EU egyre inkább a hagyományos fogalmak alapján is számításba veendő nemzetközi szereplővé válik, amelynek profilja immár kiterjedhet a békebiztosító küldetésekre és az államépítés-jellegű vállalkozásokra is.

Az ESDP gyökerei a kilencvenes évek végéig nyúlnak vissza. Eredeti célja a külpolitikai hang mellé a biztonságpolitikai izmok kialakítása volt, amelyet az egykori Jugoszlávia

⁹ Lásd *Introduction = The Europeanization of Central and Eastern Europe*, szerk. Frank Schimmelfennig – Ulrich Sedelmeier, Cornell UP, Ithaca, 2005.

területén zajló elhúzódó válságok és a vérontás megakadályozására tett sikertelen kísérletek tettek megkerülhetetlenné. Ezek a tapasztalatok valóban a reform mozgatórugóivá váltak, és a kilencvenes évek végétől kezdve egyre inkább megfigyelhető az uniós béketámogató kapacitás bővülése.

Az ESDP lényegét kettős stratégiája adja, amely a katonai és polgári válságkezelési eljárásokat párosítja egymással. Előbbiek révén az EU képes volt önálló szereplőként megjelenni a Macedóniában, Bosznia–Hercegovinában, a Palesztin Hatóság területein és a Kongói Demokratikus Köztársaságban folyó nemzetközi béketámogató missziókban, a törvényes rend működését biztosító missziókban Irakban és Grúziában, valamint a fegyveres erők reformját is felügyelte a KDK-ban. Határfigyelő misszió működik a moldáv–ukrán határon és Palesztinában, valamint békemegállapodás végrehajtását felügyelik EU-csapatok Indonéziában.

A uniós műveletek pusztá felsorolása a külpolitikai identitás sajátos jegyeiről árulkodik. Látható, hogy komoly szerep jut a civil válságkezelő misszióknak, különösen összevetve a tisztán katonai aspektusokkal. Ennek oka, hogy a civil missziók általában kevésbé vitatottak, kevésbé veszélyesek, és forrásigényük is kisebb. A Bosznia–Hercegovinában állomásozó békefenntartó kontingens 6000 katonából áll, míg a két határellenőrző misszióban a moldáviai–ukrán határon és Palesztinában egyenként 70 fő szolgált. A grúziai *rule of law*-küldetés létszáma mindössze 12 fő. Ez azonban nem jelenti, hogy a civil missziók eleve kevésbé lennének fontosabbak. A fegyveres erők általában véve nem képesek stabil békét létrehozni a háború által szétszakított régiókban. A konfliktusok erő útján történő megoldása helyett az EU az állami szereplők és a társadalmi-politikai környezet átalakítására törekszik, amelyekben a konfliktusok egyébként is gyökereznek.

Ez a súlypont, a transzformatív hatás keresése elsődleges prioritás az unió számára. Ennek következménye az intézmény- és a demokráciaépítésre fordított figyelem. A hatósági szerveket támogató missziók, a biztonsági szektor reformjához nyújtott segítség, valamint a határvédelemmel kapcsolatos tanácsadás elsősorban korszerű és demokratikus intézmények megszületését hivatott elősegíteni, és a konfliktusokkal látszólag nem is foglalkozik közvetlen módon. A feleket így nem kényszerítik békére, inkább olyan feltételeket igyekeznek teremteni, amelyek között a béke létrejöhet és tartósnak bizonyulhat.

Természetesen ennek a megközelítésnek is megvannak a problémái. Az EU-műveletek, különösen ha a Balkánon túlra tekintünk, ritkán egy valóban holisztikus átalakító kísérlet részei. Gyakran egész egyszerűen kísérletek, hogy „legalább valami történjen”, és nem fedezhető fel mögöttük kiérlelt stratégia. Ez is magyarázza elsősorban reaktív jellegüket, és hogy többnyire miért csak a nagy események margóján találkozunk velük. A megcélzott térségekben zajló vagy váratlanul kibontakozó folyamatok könnyedén megsemmisíthetik a missziók által elért eredményeket. Mindaddig ennek ellenére az EU igyekezett a hagyományos nagypolitikán kívül maradni, leszámítva a közvetlen

szomszédságnak tartott Balkánt, a Közel-Keletet, valamint egyre több jel szerint Moldáviát.

További gyengeség, hogy az uniós műveletek rendkívüli módon rá vannak utalva a felmutatható sikerekre, és különös óvatossággal kerülnek kivitelezésre. Emiatt az EU eleve kimarad azokból a regionális konfliktusokból, ahol kevés az esély a sikerre. Ez persze racionális magatartás, hiszen miért használná az Európai Unió amúgy is nagyon korlátozott forrásait olyan célok elérésére, amelyek a távolba vesznek. A másik ok az, hogy a közösségi külpolitika kialakulásának ebben a fázisában még nem engedhet meg magának kudarcokat, nehogy a megbízók, a tagállamok eltántorodjanak a kezdeményezéstől. Ezeknek a következménye az a sajátos szelekciós stratégia, amellyel az EU megválasztja magának az intervenciós terepeket. Ezzel is magyarázható, hogy a kevesebb nagypolitikai agyalt felvető kongói és indonéziai hadműveletek lényegesen nagyobb ráfordításokkal indulhattak meg, és sokkal nagyobb nyilvánosságot kaptak, mint a szomszédságpolitika célországai közé sorolt Grúziába delegált misszió.

Konklúziók

Az európai külpolitikai identitás kérdéséről nehéz írni, hiszen konszolidált európai identitás sem alakult még ki. Ez azonban nem teszi a feladatot lehetetlenné. Az EU külföldi szerepvállalásai egyértelműen felvonultatnak egy sor olyan jellemzőt, amelyek jól tükrözik, hogy milyen elvek és milyen *modus operandi* alapján kerül sor egy-egy fellépésre. A közös nevező ebben a liberális normákhoz és értékrendhez való ragaszkodás. Ezek mély és figyelemreméltó hatást gyakoroltak a külpolitikai cselekvésre, még akkor is, ha néhány esetben az uniós vagy tagállami érdekekkel éppen ütköztek is.

Az EU külpolitikai identitása ugyanakkor – az elvi állandóságok ellenére is – mozgó célpont. Állandó, az intézményes erőviszonyok és érdekek által előidézett mozgásban van. Az uniós külpolitikai identitására ugyanis az elveknél nem kisebb hatás gyakorol intézményes összetettsége. Kollektív és többszintű szereplő, amelynek belső – és ebből következően külső – eljárási normái is rendkívül komplexek. Egyaránt ezzel magyarázható a konszenzuskeresés kivételes mértékben kifejtett képessége és a néha megmutatózó döntésképtelenség.

Az integráció intézménytörténete a külpolitikai eszközökből is kiolvasható. Egyfelől az EU meg van győződve arról, hogy saját modelljei jelentik a béke legjobb garanciáit, és így ezek exportjára törekszik. Ez magyarázza a bővítéseket, a szomszédságpolitika jellegét és a globálisan is megmutatózó regionalizmusát. Másfelől kiütközik, hogy a közösség első-sorban és leghosszabb ideig gazdasági társulás volt, és eszközei között is kitüntetett helyen szerepelnek a gazdasági instrumentumok. Ezek közé tartoznak a fejlesztési támogatások

és kereskedelmi egyezmények, általában véve a gazdasági ösztönzők és szankciók, a kondicionalitás elve és a szocializáció módszere. Ezek önmagukban innovatív és hasznos megoldásokat tesznek lehetővé. Problémát inkább az eszköztár egyoldalúsága okoz, ami miatt egy valóban hatásos és meggyőző külpolitika csak nehezen alakulhat ki.

Ezen a téren az Európai Biztonság- és Védelmi Politika hoz lassanként változást. Bár így lassan bővül az eszköztár és az aktív szerepvállalás lehetősége, az ESDP alkalmazásait mindmáig egy létrejöttét megelőző időszakban kialakult külpolitikai filozófia és forráskeret határozza meg, ami megmagyarázza a civil jellegű intézmény- és demokráciaépítés túlsúlyát. Mindmáig – a Balkán kivételével – az Európai Unió kezdeményezései csak kivételes esetben illeszkedtek egy megoldási, válságkezelési stratégia keretei közé – leggyakrabban reakcióként születtek egy-egy a helyszínekről érkező kérés, megkeresés nyomán.



A Szövetséges Ellenőrző Bizottság angolszász tagjai a Magyar Szabadság Érdemrend átadásán, 1946 szeptemberében