

Rác András

AZ EURÓPAI UNIÓ KELETI PERIFÉRIÁJA: DEMOKRÁCIA ÉS/VAGY STABILITÁS?

„A nép? A nép elnökké fog választani. Mi mást tehetnének?” Ezek a mondatok Aljak-szandr¹ Lukasenko fehérorosz elnök szájából hangzottak el 2005 novemberében, öt hónappal a 2006 márciusában megrendezett elnökválasztás előtt. A jóslat valóra vált – az Európai Unió pedig jobbára tétlenül nézte, amint közvetlen szomszédságában „Európa utolsó diktátora” (copyright Condoleezza Rice) újra megerősíti a hatalmát.

Annak megértéséhez, hogy az EU miért nem képes a gazdasági erejéhez hasonló hatékonysággal fellépni külpolitikai kérdésekben is, először meg kell vizsgálni az uniós külpolitika szerkezetét és ebből fakadó gyengeségeit. Ezt követően kerül sor az unió kelet-európai szerepvállalásának tanulmányozására, különválasztva a kilencvenes éveket a 2004-es bővítés kontextusában zajlott eseményektől.

Bevezetés

Az európai integrációt a kezdetektől fogva az jellemzi, hogy míg gazdasági téren az egységesülés igen komoly szintet ért el, addig egységes külpolitika kialakításában egészen a kilencvenes évek elejéig szinte semmiféle eredmény nem született. Ez két fő okra vezethető vissza. Egyrészt a hidegháborús viszonyok között, a szovjet fenyegetés árnyékában élő Nyugat-Európában a NATO adta azt a keretet, amely bizonyos mértékig összehangolta az Európai Gazdasági Közösséget alkotó államok kül- és biztonságpolitikáját – noha mindenki számára egyértelmű volt, hogy egy esetleges fegyveres konfliktus esetén a katonailag erőtlén Nyugat csak az Egyesült Államok segítségére támaszkodhat.² A hidegháború alatt tehát nem volt igazi kényszerítő körülmény, amely a nyugat-európai államokat hatékony és a NATO-tól független egységes kül- és biztonságpolitika kialakítására ösztönözte volna. A másik ok a külpolitika alaptermészetében keresendő. Az önálló kül- és biztonságpolitika – nem is szólva az utóbbi katonai dimenzióját jelentő védelem-

¹ A belarusz vezető nevét oroszul is „ja”-val írják a magyarra hagyományosan Alekszandrnak átírt névalak „je” betűje helyett.

² Az önálló nyugat-európai védelmi kezdeményezés, a Nyugat-európai Unió (WEU) a hidegháború idején semmiféle jelentős szerephez nem jutott a NATO mellett.

politikáról – a nemzetállami szuverenitás talán legfontosabb eleme, amelyről az államok csak a legvégső esetben hajlandóak lemondani. Ilyen kényszer pedig, mint az előzőekben láthattuk, nem állt fenn. Rendkívül erősek voltak viszont az EGK-n belül a tagállami külpolitikai orientációk különbségei, gondolhatunk itt a megosztott Németország sajátos helyzetére, a briteket az Egyesült Államokhoz fűző „különleges kapcsolatra”, Franciaország tradicionális nagyhatalmi célkitűzéseire, az egykori gyarmattartókat a hatvanas években függetlenedő gyarmatokhoz fűző gazdasági és politikai kötelekekre stb.

Mindezekből adódóan a nyugat-európai integráció a hidegháború alatt kizárólag a gazdasági kérdésekre fókuszált. Természetesen az EGK-nak volt külpolitikája, ez azonban nem szerződéses keretek között fogalmazódott meg, hanem részben informális egyeztetések során, részben pedig a külkereskedelem-politikába ágyazva. A biztonságpolitikai kérdések teljes egészében kimaradtak a Római Szerződésből, de még az 1986-os Európai Egységes Okmányban is csak a tagállami külpolitikák koordinálásának lehetősége fogalmazódott meg.

A helyzet a hidegháború után sok tekintetben megváltozott. Megszűnt a Nyugat-Európát az Egyesült Államokkal egy táborba kényszerítő szovjet fenyegetés, a NATO szerepe pedig radikálisan átértékelődött. Az EGK számára a változások egyszerre jelentettek lehetőséget és kényszert, hiszen az új világpolitikai helyzet kihívásaira az eddig csak gazdasági vonatkozású európai integrációnak külpolitikai választ is kellett adnia.

Külpolitika pilléres szerkezetben – strukturális gyengeségek

Az Európai Uniót létrehozó 1992-es Maastrichti Szerződés három pillérre alapozta az integrációt. Az első pillér továbbra is a gazdasági integráció volt, másodikként megjelent a közös kül- és biztonságpolitika (Common Foreign and Security Policy, CFSP), a harmadik pillért pedig a tagállamok közötti bel- és igazságügyi együttműködés alkotta. Ez a struktúra azonban a kül- és biztonságpolitika terén alapvető gyengeségeket hordozott (és hordoz ma is) magában. Egyrészt a második pillér – a külpolitikának a nemzeti szuverenitásban betöltött kulcsfontosságú szerepéből adódóan – döntéshozatala továbbra is megmaradt kormányközi szinten. Másrészt ez is csak a tagállami külpolitikák koordinációját írta elő, ráadásul hosszú ideig igen nehézkes döntéshozatali eljárásokkal. Ebből adódóan az EU-nak a mai napig nincs saját egységes külpolitikája, az unió mint egész ugyanis csak a különálló tagállami külpolitikák *legnagyobb közös osztóját* képes képviselni.

Nem tisztázottak a hatáskörök sem. A kül- és biztonságpolitikai kérdések elvileg a kormányközi alapon működő, az Európai Tanács által irányított második pillérbe vannak sorolva. Azonban a külpolitika összes gazdasági eszköze (külkereskedelmi szabályok, vámpolitika, segélyek stb.) a gazdasági integrációhoz, tehát az első pillérhez tartoznak, amely

viszont nemzetekfölötti, integrált szinten működik, vezetését pedig az Európai Bizottság látja el. A szerkezet tehát magában hordozza a hagyományos értelemben vett külpolitika mesterséges szétदारabolását külgazdaság-politikára, amely az első pillérhez tartozik, és biztonságpolitikára, amely viszont a második pillért alkotja. Ez a kettősség az EU egész külpolitikájára rányomja a bélyegét, érinti tehát a kelet-európai térséget is.

Közép- és Kelet-Európa az EU külpolitikájában: a kilencvenes évek

Az Európai Unió a kilencvenes évek elejétől kezdve jövőbeli lehetséges EU-tagként kezelte a közép-európai volt szocialista államokat, így Lengyelországot, az 1993-tól különálló Csehországot és Szlovákiát, Magyarországot, a jugoszláv polgárháborúból szerencsésen kimaradt Szlovéniát, valamint a Szovjetunió széthullásával önállóságukat visszanyerő balti államokat. Voltak ugyan országokénti eltérések, nem egyszerre és nem egységes módon zajlottak az átalakulási folyamatok, az EU szempontjából azonban ezek az államok jövőbeli lehetséges EU-tagoknak minősültek. Ennek megfelelően az bővítéssel foglalkozó Európai Bizottság Főigazgatóságának (Directorate-General – DG) hatáskörébe tartoztak a velük kapcsolatos ügyek, és a jövőbeli EU-csatlakozás elősegítését szolgálták a nekik juttatott segélyek és támogatások is, melyek közül legfontosabb a PHARE program volt.

Más volt a helyzet az egykori Szovjetunió európai területén létrejövő többi állammal. Ezek sok szempontból túlságosan „messze” voltak az EU számára. Korábban sem Belarusz, sem Ukrajna, sem Moldova nem létezett hosszabb ideig önálló, független európai országgént, és az elszakadás után is ezer szállal kötődtek Oroszországhoz (sokkal inkább, mint a Moszkvától a kezdetektől fogva távolodni igyekvő három balti állam). Továbbá részükről fel sem merült az EU-csatlakozás mint szándék. Történelmi múltjukból nem ilyen irányultság következett, ráadásul a politikai vezetés számára épp elég problémát jelentett a frissen függetlenné vált országok államiságának kialakítása, az önálló gazdaság megteremtése stb. Mindezekhez járult még az EU külpolitikai figyelmét fél évtizeden át lekötő jugoszláv polgárháború is.

Az EU és a poszt-szovjet térség európai államai közötti viszonyt tehát a kilencvenes évek során leginkább a kölcsönös érdektelenség jellemezte. Az unió a számára fontos biztonsági problémák kezelésére – gazdasági stabilizáció, humanitárius ügyek, nukleáris biztonság³ stb. kezelésére többféle segélyt (Technical Assistance for Commonwealth of

³ Ez főként az 1986-os csernobili nukleáris baleset következményeinek kezelését, illetve az erőmű körüli biztonsági berendezések karbantartását jelenti. Emellett ide tartoznak a többi, hasonló típusú atomerőmű biztonságának fejlesztésére költött összegek is.

Independent States – TACIS, European Commission's Humanitarian Aid Office – ECHO) is nyújtott az érintett országoknak, a politikai kapcsolatok azonban meglehetősen alacsony szinten maradtak.

Moldova

A Szovjetunió szétesésével létrejött európai államok közül a független Moldova története indult a legviharosabban. Az ország keleti részén fekvő, orosz dominanciájú Dnyeszteren túli terület Moszkva hallgatolagos támogatásával 1991 augusztusában Dnyeszteren Túli Moldáv Köztársaság néven elszakadt Moldovától. Az új, a nemzetközi közösség egyetlen tagja által sem elismert kvázi-állam fővárosa Tyiraszpol⁴ lett. Az 1992. április–júniusa között zajló rövid, de véres polgárháborúnak – a jugoszláv válság mellett ez volt a hidegháború utáni Európa egyetlen háborúja! – a térségben állomásozó orosz (volt szovjet) 14. hadsereg beavatkozása vetett véget. Az 1992 júliusában aláírt fegyverszüneti egyezmény értelmében a nyugalom szavatolására békefenntartó erőként a Dnyeszteren Túli Köztársaság területén maradtak az orosz csapatok. Ezzel Moszkva lényegében fegyveres erővel biztosította a Dnyeszteren túli terület – közismert nevén Transznisztria – különállását.

A helyzet az elmúlt 15 évben nem sokat változott, annak ellenére sem, hogy több rendezési elképzelés is született. A fegyverszüneti megállapodásban létrehozott ötoldalú⁵ konzultációs mechanizmus eleve alkalmatlan a válság megoldására, hiszen annak ellenére konszenzusos döntést irányoz elő, hogy Tyiraszpolnak nyilvánvaló érdeke a rendezés megakadályozása. Mivel a szakadárok a konszenzusos döntéshozatal révén minden megoldási kísérletet blokkolni tudnak, ez a konzultációs mechanizmus csak a jelenlegi helyzet prolongálására alkalmas – ami tökéletesen megfelel mind Tyiraszpol, mind Moszkva céljainak.⁶ A folyamatban megfigyelőként és közvetítőként szerepet vállaló EBESZ ugyancsak tehetetlen, hiszen a szervezetben résztvevő Oroszország a szintén konszenzusos döntéshozatal miatt képes minden hatékony fellépés útjába akadályt gördíteni.

Miután nyilvánvalóvá vált, hogy a Transznisztriaival kapcsolatos válság nem fenyeget eskalációval, Moldova lényegében kikerült az Európai Unió figyelméből. Ez rész-

⁴ A transznisztriai főváros nevének írásmódja a magyar szakirodalomban helytelenül „Tiraszpol”-ként rögzült, noha az általánosan használt kiejtés szerinti írásmód alapján „Tyiraszpol” a szabályos forma.

⁵ Jelenleg Moldova, Transznisztria, Ukrajna, Oroszország és az EBESZ vesz részt benne.

⁶ Lásd Nicu Popescu elemzését, aki kimutatja, hogy mind a tyiraszpoli vezetés, mind a PMR-t kívülről támogató erők sokkal inkább érdekeltek a válság prolongálásában, mint abban, hogy bármilyen módon „megnyerjék” a konfliktust. Nicu POPESCU: *The EU in Moldova – Settling Conflicts in the Neighbourhood*, Occasional Paper 60. (2005. október), Insitute for Security Studies, Paris, 17.

ben annak is betudható, hogy az országban az orosz népesség rendkívül jelentős politikai és gazdasági pozíciókkal rendelkezik, így a moldáv vezetés alapvetően nem az EU, hanem Moszkva felé orientálódott. Az EU–Moldova Partnerségi és Együttműködési Megállapodás (Partnership and Cooperatin Agreement – PCA) csak 1998-ban lépett hatályba, ami azt is jelzi, hogy a mindössze 4,3 millió fős lakosságú, rendkívül szegény ország az unió számára kereskedelmi partnerként sem jelentős. Az EU mindvégig távol tartotta magát a transznyisztriai konfliktustól, a Moldovának juttatott segélyek alapvetően gazdasági és humanitárius jellegűek voltak, 1991–1998 között összesen mintegy 160 millió euró értékben.⁷

Ukrajna

A kilencvenes évek során az ukrán politikai vezetés – időben eltérő hangsúlyokkal – folyamatosan egyensúlyozni igyekezett Nyugat-Európa és Oroszország között. A sajátos ukrán elnevezéssel szólva „multivektoriális” külpolitika⁸ lényege a lehető legtöbb kereskedelmi és gazdasági előnyt csikarni ki az EU-tól anélkül, hogy hozzá kellene kezdeni a társadalmi és politikai rendszer mélyreható átalakításához (különös tekintettel a függetlenséget követően kialakult politikai-üzleti érdekcsoportok hálózatára), valamint hogy veszélyeztetné az Oroszországhoz fűződő viszonyt. Ennek megfelelően az EU-val fenntartott kapcsolatok sokáig nem léptek túl a kereskedelmi kereteken. Bár Ukrajna volt az első poszt-szovjet állam, amellyel az EU partnerségi és együttműködési megállapodást írt alá (1994-ben), mely a gazdasági és politikai együttműködés kereteit szándékozott kialakítani, sokatmondó, hogy ezt csak 1998-ban ratifikálta az ukrán parlament.

Ezt követte az EU 1999-es helsinki csúcsertekezletén elfogadott, négy évre szóló közös Ukrajna-stratégia, amely koherensebb fellépést sürgetett az EU-tagállamok részéről Ukrajna irányába. A fő cél az ukrán gazdasági reformok és a demokratikus társadalmi átalakulás támogatása volt, valamint az unió és Ukrajna közötti bel- és igazságügyi együttműködés elősegítése. Utóbbinak főképp a határokon átvélő szervezett bűnözés, különösen pedig az illegális migráció, az ember- és kábítószer-kereskedelem visszaszorítása volt a célja.

Az általánosságban nem túl intenzív politikai kapcsolatokban a segélypolitika volt a markáns kivétel. Az ország méretéből adódóan eleve nagyobb segélyigény mellett Ukrajnában számos olyan politikai és biztonsági kihívás is felmerült, melyek kezeléséhez az

⁷ Lásd http://ec.europa.eu/comm/external_relations/moldova/intro/index.

⁸ Az ukrán multivektoriális külpolitikáról sajnálatosan kevés magyar nyelvű elemzés áll rendelkezésre. Ezek közül talán a legjobban használható PÓTI László: *Ukrajna kül- és biztonságpolitikája 1990–2000*, Stratégiai és Védelmi Kutatóhivatal, Budapest, 2001.

EU-nak elemi érdeke fűződött, annál is inkább, mivel a frissen függetlenné vált állam ezekkel önerejéből nem boldogult. Ezek közül a legfontosabb a nukleáris biztonság kérdése volt, amibe a csernobili baleset következményeinek kezelése mellett beletartozott az ukrán területen maradt szovjet atomfegyverek Oroszországba szállításának támogatása is. A TACIS segélyprogramnak Oroszország után Ukrajna volt a legnagyobb kedvezményezettje. Kijev 1996 és 1999 között közel 538 millió euró TACIS-támogatást kapott részben a fenti célokra, részben pedig a civil társadalom építésének elősegítésére. Ehhez jött még számos kisebb segély- és támogatási program, például az ECHO által nyújtott humanitárius segélyek, makrogazdasági támogatások stb. Ezek összértéke 1991 és 1999 között mintegy 1395 millió eurót tett ki.⁹

Belarusz

A biztatóan induló EU–Belarusz kapcsolatokat derékba törték az 1994-ben demokratikusan elnökké választott Aljakszandr Lukasenko autoriter intézkedései, melyekkel néhány év alatt diktatúrává alakította az országot. Emiatt az EU 1997-től lényegében „befagyasztotta” a politikai kapcsolatokat Belarusszal, és felfüggesztették a PCA aláírásáról szóló tárgyalásokat is. Ezt követően Minszk az uniós segélyprogramokból is csak igen kis mértékben részesült. Humanitárius célokra, illetve a demokratikus folyamatok támogatására 1991–2004 között összesen körülbelül 235 millió euró értékű támogatást kapott, részben mint technikai támogatást, részben a különféle TACIS-programok keretében, részben pedig az ECHO-tól. Ehhez jött még a csernobili baleset következményeinek kezelésére 2003-ig kapott kb. 27 millió euró segély. Az EU és Belarusz közti alacsony szintű kereskedelmi forgalom legnagyobb részét az orosz energiahordozók tranzitja tette ki.

Élénkülő uniós külpolitika az ezredfordulón

Mint láthattuk tehát, a kilencvenes évek során Brüsszel a kelet-európai, nem tagjelölt államokkal meglehetősen alacsony intenzitású kapcsolatokat tartott fenn. Az EU-t is érintő problémák kezelését segélyekkel támogatta, egyébként azonban nem mutatott érdeklődést az említett államokban zajló politikai folyamatok iránt. Ebben több tényezőnek is szerepe volt. Egyrészt a nyugat-európai államok vezetése számára Kelet-Európa túlságo-

⁹ Lásd http://ec.europa.eu/comm/external_relations/ukraine/intro/index.htm#tech.

san „messze volt”, nem jelentett akut fenyegetést. Még a nyíltan diktatórikus irányba tolódó, ráadásul kiterjedt fegyverkereskedelme miatt komoly veszélyforrást jelentő Belarusszal szemben is elegendőnek tűnt a passzív elhatárolódás. A keletről érkező híreket még az évtized végén is Jelcin Oroszországnak fejleményei dominálták, az 1998-as pénzügyi válság, az utódlás kérdései stb.

Másrészt az EU külpolitikájának akkori eszközrendszere nem is tett volna lehetővé hatékony uniós fellépést. Ez a cselekvésképtelenség megmutatkozott mind a jugoszláv polgárháború, mind a koszovói válság idején. A kül- és biztonságpolitikai eszközrendszer tekintetében az 1999-es helsinki EU-csúcs hozott jelentős változást, ahol megkezdődött a CFSP hatékonyabbá tétele, továbbá döntés született a katonai dimenziót jelentő védelempolitika kialakításáról is. A születőben lévő uniós védelempolitika számára a válságkezelést határozták meg mint fő célkitűzést, közvetlenül reagálva a koszovói konfliktus tanulságaira.

Ezzel párhuzamosan zajlott egy másik folyamat is, amely szintén az uniós külpolitikai szerepvállalás élénkülése irányába hatott Kelet-Európában. Ahogy a 2004-es EU-bővítés kezdett realitássá válni, a brüsszeli döntéshozók felismerték, hogy a kelet-európai térség államaiban jelen lévő számtalan kisebb-nagyobb gazdasági és politikai probléma mintegy „közelebb fog jönni” az unióhoz, mivel ezek az országok közvetlenül határosak több, 2004-ben belépő állammal is.

Az Európai Unió szomszédságpolitikája...

A fenti folyamatok eredményeképpen az Európai Unió 2003 folyamán elkezdte kialakítani a szomszédos államokkal folytatott, a korábbinál intenzívebb politikai és gazdasági dialógus egységes kereteit. Az első ide vonatkozó dokumentum a bizottság által 2003 márciusában készített *Wider Europe* koncepció volt, amely még alig volt több egy, a célokat felvázoló szándéknyilatkozatnál. Ezt követte decemberben a már jóval kidolgozottabb *Strategy Paper on the European Neighbourhood Policy* (ENP). Az ENP egyaránt vonatkozik az unió keleti és déli szomszédaira,¹⁰ sőt 2004-től a Grúziában lezajlott forradalom hatására bekerültek a dél-kaukázusi államok is. Az ENP keretében az EU intenzívebb politikai és gazdasági együttműködést kínál, ám ezeket az előnyöket egy alaposan kidolgozott feltételrendszer teljesítéséhez köti. A legfontosabb követelmények között szerepelnek a piaccgazdasági reformok, a demokratikus értékek és az emberi jogok tiszteletben tartása, a jogál-

¹⁰ Az ENP-be beletartozott Algéria, Belarusz, Egyiptom, Izrael, Jordánia, Libanon, Líbia, Marokkó, Moldova, a Palesztin Hatóság, Szíria, Tunézia és Ukrajna.

lamiség fejlesztése és a fenntartható fejlődés elősegítése. Azon országokkal, amelyek hajlandóak voltak vállalni az unió által támasztott feltételeket, az EU bilaterális akciótervet (ENP Action Plan) írt alá.¹¹ Ezek tartalmazzák az adott ország számára specifikusan előírt követelményrendszert.

...és gyengeségei

A szervezetenként alaposan kidolgozott uniós szomszédságpolitika azonban számos gyengeséggel küzd. Ezek közül az első és legfontosabb, hogy az ENP nem képez önálló fejezetet az EU költségvetésében, a szomszédságpolitika keretében kiosztandó támogatásokat a meglévő segélyalapokból finanszírozzák. (A kelet-európai térségre a már említett TACIS program vonatkozik, a Mediterráneumra a MEDA [Mediterranean Development Assistance], az emberi jogokért felelős EIDHR [European Initiative for Democracy and Human Rights] pedig minden érintett országba juttat pénzeket.) Másképp fogalmazva tehát: az uniós szomszédságpolitika pénzügyi tekintetben nem más, mint a meglévő segély- és támogatási programoknak egy politikai kerettel történő összefogása, de semmiféle ezen túlmutató cselekvésre nem alkalmas. A helyzet a 2007–2013-as EU-költségvetéssel változni fog, ebben ugyanis már szerepel egy külön az ENP céljaira elkülönített fejezet, amely az ENPI (European Neighbourhood and Partnership Instrument) nevet viseli.

Hiányos az ENP politikai eszközrendszere is. Bár a hosszútávú reformok elősegítésére, a piacgazdasági viszonyok stabilizálására a kiosztott segélyek alapvetően megfelelnek, a civil társadalom fejlesztésére adott támogatásokkal már nem ennyire egyértelmű a helyzet. Az érintett államok NGO-i [non-governmental organization – nem-kormányzati szervezet] számára súlyos problémát jelent az uniós támogatási rendszer túlbürokratizáltsága: túlságosan bonyolult hozzáférni az erre szánt összegekhez, ráadásul a folyamat nem egyszer éveket vesz igénybe. Ezt sok forráshiányos NGO egyszerűen nem engedheti meg magának.¹² Az EU-nak nincs eszköze annak ellenőrzésére sem, hogy a támogatásért jelentkező NGO-k mennyire képviselnek valós cselekvési potenciált – az egész térségben bevett szokásnak számít civil szervezeteket alapítani azzal a kizárólagos céllal, hogy hozzáférhessenek az uniós pénzalapokhoz. Az unió azt is nehezen tudja definiálni, hogy mennyire „civil” az adott szervezet, vagy mennyiben képviseli akár a helyi központi hata-

¹¹ Jelenleg az EU-nak Izraellel, Jordániával, Marokkóval, Moldovával, a Palesztin Hatósággal, Tunéziával és Ukrajnával van aláírt akcióterve.

¹² A civil társadalom építésének támogatására valószínűleg hatékonyabbak az amerikai rendszerű közalapítványok, amelyek az uniós struktúráknál jóval gyorsabban és egyszerűbben tudnak támogatásokat folyósítani.

lom, akár más külső hatalmak érdekeit. A transznysztriai válsághoz kapcsolódóan, de akár Belaruszban is tucatjával lehet találni ilyen kvázi-NGO-kat, amelyeket működtetőik elsősorban nem érdekképviselőre, hanem politikai nyomásgyakorlásra használnak.

A kelet-európai államok szempontjából van az ENP-nek egy további politikai problémája is. Ezek az országok történelmi múltjukból és nemzettudatukból adódóan *nem Európa szomszédainak* tekintik magukat, hanem *Európa integráns részének*. Mind Ukrajna, mind Moldova (legalábbis a jelenleg hatalmon lévő politikai vezetés) hosszú távon az EU-tagságra törekszik – ezzel szemben az ENP-nek deklaráltan az a célja, hogy az érintett országok az unió stabil *szomszédai* legyenek.¹³

Keleti politika a huszonötök Európájában

Az élénkülő uniós szerepvállalás igen különböző formákat öltött a három vizsgált országban. Az elemzés szempontjából két szakaszt érdemes elkülöníteni. Az első, amikor az EU lényegében egyoldalúan próbálta intenzívebbé tenni az adott államokhoz fűződő kapcsolatait – ez főképp a segélyek összegének növekedésében, illetve a formális diplomácia fokozott aktivitásában volt tettenérhető. Ez a szakasz Ukrajna esetében 2004 késő őszeig, Moldovában 2005. február–márciusig tartott. Belarusz helyzete ebből a szempontból bonyolultabb, mert ott az unió a humanitárius segítséggel a fennálló rezsimet támogatja, a civil társadalom építésére és demokratizációra szánt összegekkel viszont az ellenzékét.

Az élénkülő uniós szerepvállalás második szakasza onnan kezdve számítható, hogy az adott ország politikai vezetése nemcsak elfogadja az uniós támogatásokat, hanem az EU-val való aktív együttműködésre is törekszik. Ukrajna esetében ez a 2004 decemberében lezajlott „narancsos forradalom” során hatalomra került nyugatbarát politikai vezetéshez köthető. Moldovában igazi elitcserére nem került sor, legalábbis nem forradalmi formában. A 2005. márciusi parlamenti (és az áprilisi elnök-) választások igazi tétje az volt, hogy a 2001 óta hatalmon lévő Vlagyimir Voronyin elnök képes lesz-e továbbvinni 2003 óta egyre inkább nyugatbarát politikáját. Belarusz tekintetében az EU-val való aktív együttműködés inkább csak az ellenzékre igaz, noha az utóbbi időben megfigyelhető, hogy Lukasenko egyfajta óvatos gazdasági nyitást készít elő a Nyugat felé, így próbálva elensúlyozni Moszkva dominanciáját.

¹³ Ennek megfelelően a kelet-európai államok a külkapcsolatokkal foglalkozó DG hatáskörébe tartoznak, nem pedig a bővítési folyamatokat felügyelő DG-hez.

Az EU keleti politikájának korlátai

Fontos azonban látni, hogy az élénkülő uniós szerepvállalás csak a térség hosszú távú gazdasági stabilizációját célzó intézkedések terén volt hatékony – az EU-nak ugyanis ehhez fűződnek igazán komoly érdekei, és ehhez vannak meg a képességei. Az elmúlt tizenöt évben nagyjából változatlan orosz energiaáraknak, és az ezzel összefüggően növekvő európai befektetési kedvnek köszönhetően mind az ukrán, mind a moldáv gazdaság mára stabilnak tekinthető, Moldova 2001 óta WTO-tag, és elérhető közelségbe került Ukrajna csatlakozása is. Ebben fontos (bár nem döntő) szerepet játszottak a különféle uniós segélyek és pénzügyi támogatások.¹⁴

A politikai stabilizációt illetően sokkal kevesebb eredmény született. Az EU egésze nem volt képes hatékonyan fellépni az ukrainai „narancsos forradalom” idején. Javier Solana rövid kijevi látogatása inkább csak szimbolikus értékű volt, Juscsenko győzelmében sokkal nagyobb szerepe volt az Egyesült Államok részéről érkező nyomásnak. Hasonló a helyzet a jelenlegi, a 2006. tavaszi parlamenti választásokat követően kialakult politikai krízis esetében is. De megemlíthető a 2006. januári ukrán–orosz gázárvita is, melynek során az EU annak ellenére is csak igen kevés aktivitást mutatott, hogy több tagállamot közvetlenül érintett az orosz gázszállítások ingadozása.

Moldovával az EU 2005 tavasza óta intenzíven fejleszti a politikai kapcsolatokat, ám ezek szintén alapvetően stabilizációs, nem pedig demokratizációs célúak. A Moldóvának juttatott segélyek annak ellenére is folyamatosan növekszenek, hogy a jelenlegi rendszert számos kritika éri elsősorban a pártrendszer működése, illetve a sajtószabadság vonatkozásában. Az unió – a válság tizennegyedik évében! – szerepet vállalt a transznyisztriai probléma rendezésében is. A moldáv–ukrán határ transznyisztriai szakaszán 2005 decembere óta működik egy uniós határőrizeti misszió, melynek fő feladata a szakadár rezsim kiterjedt csempésztevékenységének visszaszorítása. A misszió mandátuma azonban meglehetősen szűk, az egész ellenőrzés hatékonysága alapvetően attól függ, Ukrajna mennyire hajlandó együttműködni. Ez pedig a „narancsos forradalom” óta tartó ukrán–orosz politikai birkózás mellékszereplőjévé degradálja az EU-missziót.

A 2006. márciusi belarusz választások során az EU korábbi önmagához mérve meglepően aktív, összességében azonban mégis nagyjából hatástalan fellépést tanúsított. A választások antidemokratikus jellegét elítélő nyilatkozatok mellett Brüsszel 2006 februárjától beindította a Radio Free Belarus rádióállomást, amely a Lukasenko-rezsim tájékoztatási monopóliumát hivatott lazítani – ez azonban túl későn indult el ahhoz, hogy

¹⁴ A segélyeknél és támogatásoknál nagyságrendekkel fontosabb volt az élénkülő kereskedelmi forgalom ezekkel az államokkal, illetve az ebből származó bevételek.

az események menetére érdemi hatást gyakoroljon. A választást követően az elnök és közvetlen bizalmasai ellen elrendelt uniós beutazási tilalom (pontosabban a Lukasenko és 6 másik belarusz vezető ellen már 2004. novembere óta érvénybe lévő beutazási tilalom kiterjesztése további 24 főtisztviselőre) inkább csak szimbolikus értékű – ezek a vezetők ugyanis sokkal inkább utaznak Moszkvába, mint Brüsszelbe, helyetteik pedig továbbra is szabadon mozoghatnak. Az EU területén tartott belarusz bankbetétek befagyasztása már hatékonyabb nyomásgyakorlási eszköz lehetett volna, ha nemcsak 36 vezetőre terjed ki, ha nem jelentik be hónapokkal korábban, és ha kiterjeszthető lett volna Svájcra is.

Az unió egészének hatékony kelet-európai politikai szerepvállalását a tanulmány elején ismertetett általános tényezők mellett további két fontos elem gátolja. Egyrészt a kelet-európai térséget az EU egyszerűen nem tekinti politikai prioritásnak. Solana egy 2005. október 19-én tartott beszédében ezt többé-kevésbé nyíltan ki is mondta: „jelen vagyunk és fontos politikai szereplőnek ismernek el bennünket [...] a Balkánon, a Közel-Keleten, Afrikában és Dél-kelet Ázsiában”.¹⁵ Figyelmet érdemel, hogy sem Kelet-Európa, sem a Kaukázus nem szerepel a felsorolásban.

A másik kulcselem az Oroszországhoz való viszony. Ennek legfontosabb része az energiafüggőség kérdése – az Európai Unió éves földgázfelhasználásának mintegy 25%-át Oroszország szállítja, egyes tagállamokat tekintve azonban ez az érték jóval magasabb. Ezenkívül a régi EU-tagállamok között eleve sokkal kisebb a hajlandóság az Oroszországgal való konfrontálódásra, mint a 2004-ben csatlakozott országok némelyikében.

Tagállami külpolitikák uniós keretben

Az EU egészének relatív külpolitikai tehetetlensége ellenére egyes tagállamok saját nemzeti külpolitikájuk keretében igen komoly aktivitást tudnak kifejteni, amely többnyire jelentősen meghaladja az uniós fellépés szintjét. A kelet-európai térség vonatkozásában ez elsősorban Lengyelországot jelenti, amely történelmi okokból elkötelezett a régió sorsának alakítása iránt, és ehhez megvannak a szükséges erőforrásai is. Igen aktív Litvánia, Lettország, és kisebb mértékben Szlovákia is. Az új EU-tagok kelet-európai politikai szerepvállalására általánosan jellemző, hogy önálló akcióikat szeretik „uniós köntösbe bújtatni”, azaz megnyerni a brüsszeli döntéshozókat az adott kezdeményezés anyagi és politikai támogatására. Így nemcsak kiegészítő források bevonására nyílik lehetőség, de nő az

¹⁵ „[...] we are present and recognized as major political actors [...] in the Balkans, the Middle East, Africa and South-East Asia” (www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/discours/86672.pdf.htm#tech).

egész fellépés – és vele a kezdeményező ország – presztízse is. Ez kisebb mértékben egyébként fordítva is igaz, az egyéni tagállami külpolitikai akciókat a „fogadó fél” oldalán hajlamosak európai uniós fellépésként érzékelni.

Az EU-n belül Varsó az uniós keleti külpolitika meghatározó tényezőjének tekinti magát. Lengyelország támogatta a legaktívabban az ukrán „narancsos forradalom” győzelmét, a kritikus időszakban, 2004 november–decemberében közel 6000 lengyel tartózkodott Ukrajnában választási megfigyelőként, különféle civil szervezetek munkatársaként, ifjúsági aktivistaként stb. Emellett Kwaśniewski lengyel elnök kulcsszerepet vállalt a helyzetet rendező híres nyolccoldalú kerekasztal-tárgyalás megszervezésében is.¹⁶

A 2006. márciusi belarusz elnökválasztások előtt és alatt Lengyelország nyíltan a demokratikus ellenzék pártját fogta. Ez egyaránt jelentett infrastrukturális és politikai támogatást. Alexandr Millinkievics ellenzéki elnökjelölt beszédet mondhatott a lengyel szejmben, sőt Brüsszelben is; a nem túl hatékony Radio Free Belarus mellett pedig Varsó beindította saját alternatív rádióállomását, a Bialystokból működő Radio Racját. Emellett a lengyel lakosság országszerte hatalmas tüntetéseken nyilvánította ki szolidaritását a belarusz demokratikus ellenzékkel. Lukasenko győzelme után a lengyel egyetemek rektorai közös határozatot hoztak arról, hogy azok a belarusz egyetemi hallgatók, akiket ellenzéki szerepvállalásuk miatt az otthoni egyetemeikről kizártak, Lengyelországban folytathatják tanulmányaikat.

A jóval kisebb Litvánia szintén igen aktív a térségben. Belarusz egyetlen nem állami egyetemét, az European Humanities University (EHU) a belarusz vezetés 2004-ben bezárta, működését ellehetetlenítette. Erre válaszul Litvánia „befogadta” az EHU-t, sőt 2006 márciusában sor került az itteni képzés uniós akkreditálására is. Litvánia emellett részt vesz a Radio Racja működtetésében, és számos kisebb programmal támogatja a belarusz és ukrán civil társadalom építését.

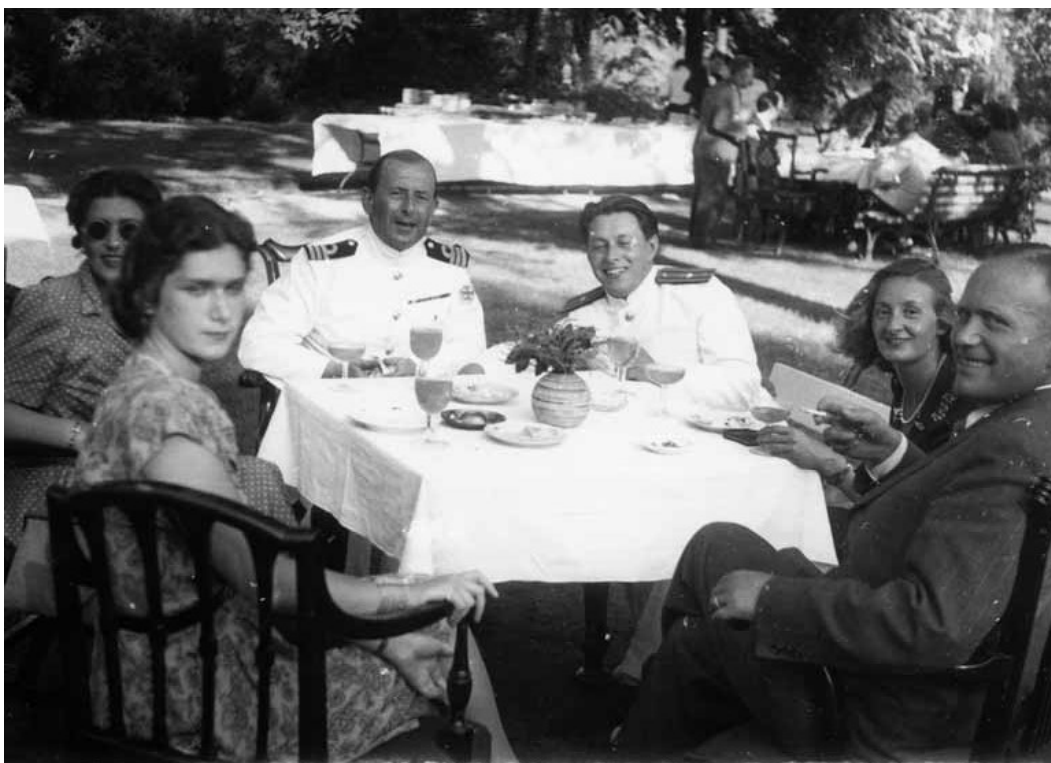
A közvetlen, direkt politika szerepvállalás mellett a közép-európai tagállamoknak több, hosszabb távú kezdeményezése is van a kelet-európai térség támogatására. Ennek egyik fontos, de kevésbé reflektorfényben lévő területe az oktatáspolitikai. Lengyelországban, Litvániában, Csehországban és Szlovákiában számos középiskolai és egyetemi ösztöndíj van ukrán, belarusz, orosz és moldáv diákok, hallgatók számára, de megemlíthetők a Nemzetközi Visegrádi Alap külön ukrán ösztöndíjai is.

¹⁶ Ezen (Kwaśniewski mellett) részt vett Leonid Kucsma ukrán elnök, Viktor Janukovics és Viktor Juscenko elnökjelöltek, Volodimir Litvin, az ukrán parlament szóvivője, Borisz Grizlov az orosz дума képviselőjében, Valdas Adamkus litván elnök és Javier Solana, az EU kül- és biztonságpolitikai főképviseelője.

Konklúzió

A jelenlegi uniós külpolitika szerkezetét alapul véve Kelet-Európában az EU a hosszú távú, alapvetően gazdasági stabilizáció elősegítésére kétségtelenül alkalmas. Erre megvannak az eszközei, valamint a keleti szomszédság felől érkező fenyegetések (gazdasági problémák, szervezett bűnözés, illegális migráció stb.) kérdéseiben azonosak a tagállami érdekek is.

Az érzékenyebb területeken viszont, mint a keleti szomszédság demokratizációja – ide értve az Oroszországhoz való viszonyt is –, az unió egésze hasonlóképp megosztott, mint nyugati irányban, a transzatlanti viszony tekintetében. A tagállami akaratok legnagyobb közös osztója túlságosan alacsony a hatékony fellépéshez. Ebből adódóan az uniós álláspontokon túllépő tagállami külpolitikáknak továbbra is tág tere nyílik az EU és a kelet-európai államok viszonyának alakításában.



Amerika garden party a Park Klubban 1946 nyarán