

Az Európai Unió szerepvállalása a Közel-Keleten és a Mediterráneumban

N. Rózsa Erzsébet

A Közel-Kelet mint a világ egyik legkonfliktusosabb régiója, évtizedek óta komoly kihívást jelent tágabb értelemben Európa, szűkebben az európai integráció számára. A kihívások egy része a földrajzi közelségből adódik, amely a történelmi és hagyományos kapcsolatok mellett a közös civilizációs térben is megjelenik.

Az Európai Unió magát felelős és felelősséget vállaló globális szereplőnek tételezi, globális szerepe azonban egyre inkább saját közvetlen környezetében érvényesül. Eközben a világ más szereplői, az Egyesült Államok, de Oroszország vagy Kína is „szívesen veszi”, vagy legalábbis elfogadja, hogy az Unió saját közvetlen térségében bizonyos feladatokat hajlandó ellátni.

Jóllehet az Európai Unió a Közel-Kelet számos kérdésében – közvetítőként vagy missziók formájában – szerepet vállal, intézményesített együttműködést a Közel-Kelet földközi-tengeri régiójával, a partmenti államokkal alakított ki. Formálisan ugyan létezik az Európai Unió–Öböl Menti Együttműködés Tanácsa (Gulf Cooperation Council – GCC) együttműködési fórum, ez azonban gyakorlatilag nem működik. A palesztin–izraeli konfliktusban közvetítő szerepet játszó úgynevezett kvartettnek – az Egyesült Államokon, Oroszországon, illetve az ENSZ által létrehozott szervezeten kívül – az EU is a tagja, azonban jelenleg ez sem működik.

A Mediterráneum, azaz a Földközi-tenger térsége a hidegháború végét követően vált – éppen az uniós politikán keresztül – egyetlen, politikai értelemben felfogott régióvá, hiszen a Földközi-tenger medencéje a Római Birodalom óta soha nem tartozott egy politikai egységbe. A Római Birodalom abból a szempontból akár az Unió előképének is tekinthető, hogy az egyetlen olyan politikai formáció volt, amely a Földközi-tenger teljes partvidékét, így délen és keleten a partmenti sávot, északon pedig a birodalom minden európai területét (így például Pannóniát vagy a Brit-szigetek meghódított részét is) magában foglalta. A Római Birodalom hanyatlását követően azonban újra érvényesültek a térség – földrajzi tagoltsága által is elősegített – sajátosságai: elsősorban az a tény, hogy a Földközi-tenger medencéje, egy összetartó politikai erő híján, túlságosan nagy, számos kisebb-nagyobb földrajzi alrégióból áll, amit a medence partját uraló három különböző nagy civilizáció (nyugati, szláv-ortodox és iszlám), majd végül az európai nacionalizmus következményeként létrejövő formációk (nemzetállamok) és a gyarmatosítás tovább árnyalt. A hidegháború bipoláris szemlélete az addigra kialakult sokszínűséget látszólag ugyan leegyszerűsítette, de nem tudta feloldani.

Mégis, ennek a bipoláris szembenállásnak az eltűnése teremtette meg azt a helyzetet, amelyben a Földközi-tenger északi partján az európai integráció kibővíthetett, és az immár komplexen felfogott biztonságnak erősítése céljából a déli és a keleti part országainak bevonásával egy olyan nagy régiót hozhatott létre, amelyet „a béke, a stabilitás és a fejlődés közös térségévé” kívánt tenni.¹ Mindez egybeesett az Európában a hidegháború végét követő „regionalizmushullámmal”, amelynek keretében a történelmi, de a politikai szembenállás miatt szétszakított régiók új életre keltek, és amelynek nyomán új régiók jöttek létre. Ennek hatása a Mediterráneumban is érződött, hiszen ekkor jött létre – részben az európai mintát követve, részben egyfajta megfelelési kényszer alatt – az Arab Maghreb Unió is.²

Az új euro–mediterrán nagyrégió kijelölése földrajzi és politikai eszközökkel együttesen lehetséges, azaz az északi parti „állam” maga az Európai Unió, a kibővülések okán folyamatosan változó tartalommal és földrajzi határokkal, míg a déli/keleti parton a partmenti fekvés földrajzi meghatározója mellett – bár a Szahara sivatagi sávja egyfajta természetes választóvonalat jelez – az adott államok politikai határai jelölik ki a régió határait. Mivel tehát elsősorban politikai kijelölésről van szó, az euro–mediterrán együttműködés határai – politikai megfontolások mentén – eseti alapon a déli/keleti parton is változtathatók, és változtak is.³

Az euro–mediterrán térség koncepciójának alapja a biztonság oszthatatlan volta, azaz annak felismerése, hogy a biztonsági fenyegetések határokon átívelően jelentkezik(het)nek. Különösen igaz ez a *biztonság* fogalmának tágabb értelmezése kapcsán: a Földközi-tenger déli/keleti partjának demográfiai, szociális, gazdasági, környezeti, kulturális stb. viszonyai ugyanúgy hatnak az Európai Unióra, mint a katonai, a biztonságpolitikai és a politikai történések, és viszont. Ennek a felismerésnek még a hidegháború enyhülő szakaszában összeülő Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet úgynevezett Helsinki Záródokumentuma is hangot adott,⁴ amelyben külön fejezet foglalkozik a Mediterráneum biztonságával és az együttműködés szükségességével.⁵

A hidegháború végét követően a nemzetközi kapcsolatok elméletében különféle törekvések jelentkeztek az átalakuló világ és világrend értelmezésére, amelyek között Barry Buzan és társai a regionális biztonsági komplexumok koncepcióját vezették be.⁶ Bár a Mediterráneum nem szerepelt a Buzan-féle regionális biztonsági komplexumok között, Astrid Boening hamarosan bizonyította, hogy a Buzan-elmélet alapján a Mediterráneum is

¹ *A barcelonai nyilatkozat és az euromediterrán partnerség.* Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM:r15001> (A letöltés dátuma: 2017. 09. 11.)

² Az Arab Maghreb Uniót 1981-ben az öt észak-afrikai arab ország – Marokkó, Algéria, Tunézia, Líbia és Mauritánia – hozta létre, politikai, védelmi, gazdasági és kulturális együttműködés céljából. Az alapító szerződés szövegét lásd például: www.umaghrebarabe.org/?q=en/The_Treaty_of_Marrakech (A letöltés dátuma: 2017. 09. 11.)

³ Például Jordánia vagy Mauritánia részvétele az egyes euro–mediterrán együttműködési formákban.

⁴ *Conference on Security and Co-operation in Europe Final Act* (1975). Helsinki. Chapter III. 13. Forrás: www.osce.org/helsinki-final-act?download=true (A letöltés dátuma: 2017. 09. 11.)

⁵ Questions relating to Security and Co-operation in the Mediterranean (1975). In *Conference on Security and Co-Operation in Europe Final Act*. Helsinki. 36–37.

⁶ BUZAN, Barry – WAEVER, Ole – WILDE, Jaap de (1998): *Security. A new Framework for Analysis*. Boulder, Lynne Rienner Publishers. Érdekességként megjegyezzük, hogy a Samuel P. Huntington által kezdeményezett civilizációk összecsapásának elmélete a világot nagyon hasonló regionális osztásban látta, jóllehet teljesen más megközelítésben tárgyalja.

felfogható biztonsági (szub)komplexumként.⁷ Sőt, a biztonság egyes szektorainak konkrét vizsgálata még nyilvánvalóbbá teszi a Földközi-tenger északi és déli partjának egymásra utaltságát.

Ezek a szoros összefüggések az Európai Unió által kezdeményezett euro–mediterrán együttműködésben, azok intézményesített – egymásra épülő és bizonyos szempontból egymást meghaladó – programjaiban öltöttek testet, amelyek az Unió euro–mediterrán térségben megvalósított szerepvállalásának kereteit adják. 1995-től, az Euro–Mediterrán Partnerség elindításától 2016-ig, az EU globális stratégiájának meghirdetéséig nemcsak a ke-
retek változtak – a külső környezet, illetve az Európai Unió belső változásai miatt –, hanem a hozzájuk rendelt eszközkészlet is. A következőkben ezeket tekinti át írásunk.

Az euro–mediterrán együttműködés intézményes keretei

Az euro–mediterrán partnerség (Euro-Mediterranean Partnership – EMP)

Az euro–mediterrán partnerséget 1995. november 27–28-án Barcelonában indította az Unió akkor 15 tagállama, valamint a Földközi-tenger déli-keleti partjának 12 állama (Marokkó, Algéria, Tunézia, Egyiptom, a Palesztin Hatóság, Izrael, Jordánia, Szíria, Libanon, Törökország, Málta és Ciprus). A barcelonai nyilatkozat hangsúlyozza a Földközi-tengeri térség stratégiai fontosságát, a szomszédságon és közös történelmen alapuló együttműködés és szolidaritás jelentőségét. Az együttműködés megvalósítására olyan multilaterális keretet hozott létre, amelyben a partnerországok három nagy témakörben (politikai-biztonságpolitikai, gazdasági-pénzügyi, kulturális-humanitárius) és formálisan két szinten kezelik kapcsolataikat: bilaterálisan az Európai Unió a déli/keleti parti államokkal egyenként, úgynevezett euro–mediterrán (euro–med) társulási megállapodások formájában, illetve regionálisan tematikus multilaterális keretekben.⁸

A barcelonai nyilatkozat a politikai és biztonságpolitikai partnerség keretében rendszeres időközönként megerősített politikai párbeszédet irányoz elő, amelynek célja egy közös stabil és békés térség megteremtése, a nemzetközi jog és az emberi jogok tiszteletben tartásával. A részt vevők szándékuk szerint elősegítik a demokrácia megerősödését és elterjedését a térségben, de tekintettel vannak minden állam jogára, hogy saját rendszerét maga határozza meg. Tartózkodnak a beavatkozástól bármely más partnerállam belügyeibe, és tiszteletben tartják bármely másik állam területi integritását, a vitákat pedig békésen rendezik. Együttműködnek a terrorizmus megelőzésében és az ellene való harcban csakúgy, mint a szervezett bűnözés és a kábítószer-kereskedelem elleni fellépésben. A politikai partnerség keretében a partnerországok külügyi intézetei egy hálózatot hoznak létre (Euro-Mediterranean Study Commission – EuroMeSCo) az intenzívebb eszmecsere biztosítása céljából.

⁷ BOENING, Astrid (2008): Regional Security through Synergistic Integration: A Euro-Mediterranean Regional Security Complex? *European Union Miami Analysis (EUMA)*, Vol. 5, No. 13. Forrás: <http://aei.pitt.edu/8991/1/BoeningRegSecSynergyEUMALong08edi.pdf> (A letöltés dátuma: 2017. 09. 11.)

⁸ N. RÓZSA Erzsébet – PÓTI László szerk. (1999): *Európa régi-új régiója: a Mediterráneum*. Budapest, Stratégiai és Védelmi Kutatóintézet.

A gazdasági és pénzügyi együttműködés keretében megjelölt közös célok a fenntartható társadalmi-gazdasági fejlődés ütemének felgyorsítása, a térségen belüli fejlődési szakadék csökkentése, a regionális együttműködés és integráció támogatása. A nyilatkozat 2010-re a Mediterrán Szabadkereskedelmi Térség létrehozását irányozta elő, ami az új típusú euro–mediterrán egyezményeken és szabadkereskedelmi megállapodásokon alapult (volna). Az ennek támogatására létrehozott pénzügyi alapba (Mediterranean Economic Development Area – MEDA) az Európai Tanács 4685 millió ECU-t biztosított az 1995–1999 közötti időszakra. (A MEDA-II keretben 2000–2006 között 5,35 milliárd euró állt ugyanerre rendelkezésre.)⁹ Ezt egészítették ki az Európai Beruházási Bank (European Investment Bank – EIB) által nyújtandó megnövelt összegű, mintegy 5 milliárd ECU értékű kölcsönök és a tagállamok által nyújtandó kétoldalú pénzügyi hozzájárulások.

A szociális, kulturális és emberjogi partnerség keretében a kultúrák és vallások közötti párbeszéd, a társadalmi átalakulás és a civil szervezetek közötti együttműködés, a civil társadalmak fejlődésének elősegítése volt a cél. Ennek érdekében 2005-ben létrehozták az Anna Lindh Alapítványt, amelynek célja a civilizációk közötti párbeszéd elősegítése az euro–mediterrán térségben, illetve az euro–mediterrán identitás megjelenítése és megerősítése. Az alapítvány székhelye Alexandria (Egyiptom). Az alapítvány tulajdonképpen egy olyan euro–mediterrán hálózat, amely a partnerországok nemzeti hálózataiból épül fel (vagyis hálózatok hálózata). A hálózatok tagjai kizárólag civil szervezetek lehetnek. Az alapítvány olyan kulturális programokat támogat, amelyeket északi parti és a déli/keleti parti civil szervezetek együtt valósítanak meg.¹⁰

1995 után fokozatosan kiépültek a partnerség intézményeinek alrendszerei is. A politikai-biztonságpolitikai kosárban a külügyminiszteri konferenciákra kezdetben rendszertelenebbül, később éves rendszerességgel került sor. A külügyminiszteri értekezletek mellett szakminiszteri találkozókra is sor került. A partnerországok külügyminisztériumaiban létrehozták az ügynevezett főtisztviselő (*senior official*) és a nemzeti koordinátor (*national coordinator*) posztokat, és az ezt betöltő hivatalnokok havi rendszerességgel találkoznak az euro–mediterrán térségben felmerülő kérdések megvitatására. 2004-ben megalakult az Euro–Mediterrán Parlament, amelynek 240 tagjának felét az Unió tagállamai (a nemzeti parlamentek 3-3 tagja, valamint az Európai Parlament 45 tagja), másik felét a partnerségben részt vevő déli/keleti parti államok parlamentjei delegálták. Megkezdődött az Euro–Mediterrán Demokratikus Államok Közössége Alkotmányának kidolgozása is, amely azonban – nem utolsósorban az uniós alkotmányos szerződés elfogadtatásának sikertelensége miatt – végül nem valósult meg. A partnerországok külügyi intézeteinek együttműködésével megalakult az EuroMeSCo, amelynek célja a politikai-biztonságpolitikai együttműködés tudományos kutatásokkal való elősegítése. Mára a hálózat több mint 110 taggal rendelkezik.

Az euro–mediterrán együttműködés korlátai és lehetőségei azonban már a barcelonai folyamat kezdetén is nyilvánvalóak voltak. A térség túl nagy, földrajzilag, történelmileg és politikailag több kisebb régióra osztható, amelyek amellet, hogy tagadhatatlanul

⁹ *EU-MEDA cooperation context and implementation. Evaluation of the Council Regulation N° 2698/2000 (MEDA II) and its implementation. Final Report* (2009). Vol. 1. 11–16. Forrás: http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports/2009/1264_voll_en.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 09. 11.)

¹⁰ Bővebben lásd az Anna Lindh Alapítvány honlapját: www.euromedalex.org/En/AboutUs.htm (A letöltés dátuma: 2017. 09. 11.)

rendelkeznek közös jellemzőkkel (éghajlat, nyelv, vallás, kultúra), számos olyan egyedi tulajdonság, sajátosság és/vagy konfliktus is van, amely a régió többi részét nem érinti.

Az arab–izraeli konfliktus, illetve békefolyamat szereplői részt vevői a barcelonai folyamatnak. Bár a barcelonai nyilatkozat preambulumban említette a közel-keleti békefolyamatot, amelyet támogatni kívánt, de kifejezetten hangsúlyozta, hogy „ennek az euromediterrán kezdeményezésnek nem célja, hogy helyettesítsen más tevékenységeket és kezdeményezéseket, melyeket a térség békéje, stabilitása és fejlődése érdekében tettek”.¹¹ A barcelonai folyamat ahhoz adott keretet Európa számára, hogy az arab–izraeli konfliktuson kívül tudjon párbeszédet folytatni déli szomszédaival.

Az Európai Unió a Mediterráneumban elsősorban gazdasági vonzerővel rendelkezett, és a 2008-as gazdasági válságig potenciális befolyása gazdasági erejében rejtett. A déli országok legtöbbször Európába exportálja termékeinek több mint 50%-át, ezért ezek számára a kétoldalú kapcsolatok, az új piacok megnyitásának lehetősége vonzó volt. Európa számára viszont ezek a piacok elhanyagolható jelentőségűek, részben minőségük, részben termékszerkezetük miatt. A gazdasági érdekeltség és befolyás aránytalanságától azt is várták, hogy az európai gazdasági potenciál politikaivá váltható lesz, azaz érvényesül majd – a békefolyamat jelszavának módosításával – a gazdaságot biztonságért elve. Ennek az elképzelésnek azonban a 2008-tól jelentkező gazdasági válság gyakorlatilag véget vetett.

A közös térség további komoly problémája volt és maradt, hogy a két part közötti kapcsolatrendszer sugaras szerkezetű volt, azaz javarészt az Európai Unió és az egyes déli államok közötti bilaterális kapcsolatokból állt. A dél–dél együttműködés elősegítésére ugyan 1994-től megpróbálták a térség valamennyi országát átfogó gazdasági konferenciákat szervezni, azonban a közel-keleti politikai események következtében a konferenciák sorozata megszakadt.¹²

A szociális, kulturális és emberjogi partnerség keretében a civil társadalom szerepének fontossága is hangsúlyozottabbá vált. Előtérbe kerültek a nem kormányzati (civil) szervezetek (non-governmental organization – NGO), ami ugyanakkor felvetette azt a kérdést, hogy vajon az ügynevezett iszlám fundamentalista szervezetek NGO-k-e, vagy sem. A déli part többé-kevésbé autoriter rendszereiben kérdéses (volt) az is, hogy mennyire engedi az állam működni az NGO-kat általában, most nem is beszélve a terrorcselekmények végrehajtásával is vádolható, de karitatív tevékenységet is végző szervezetekről.

A 2005. november 27–28-án Barcelonában megrendezett tízéves évforduló világosan megmutatta az együttműködés korlátait. Miközben tíz év alatt az Európai Unió kibővült (tíz új taggal, amelyek közül kettő – Málta és Ciprus – déli/keleti „parti” államként már korábban is részese volt a folyamatnak), a rendezvényen a déli/keleti parti államok közül mindössze Törökország (Recep Tayyip Erdoğan miniszterelnök) és a Palesztin Nemzeti Hatóság (Mahmúd Abbász elnök) vettek részt. A déli/keleti parti államok nehezményezték az Európai Unió „diktátumait”, amit az Unió saját „normatív hatalmaként” értelmezett, különösen az európai normák (például demokrácia stb.) terjesztése terén. Emellett többen azért sem vettek részt a találkozón, mert az uniós államok egy terrorizmusellenes megállapodást

¹¹ Europe’s Role in the Middle East and North Africa Reconsidered. Working Paper Developed in the Project of the Bertelsmann Foundation „Europe and the Middle East” (1997). University of Munich. 10. Idézi: N. Rózsa Erzsébet – PÓTI László szerk. (1999): *Európa régi-új régiója: a Mediterráneum*. 73.

¹² Az első MENA-konferenciát 1994-ben Casablancában rendezték, majd 1995-ben Ammánban, 1996-ban Kairóban, végül 1997-ben Dohában került sor újabb konferenciákra.

kívántak elfogad(tat)ni, amelynek nyelvezetével és tartalmával az arab országok – a palesztin–izraeli konfliktus diktálta helyzetben – nem tudtak egyetérteni. Ennek ellenére, illetve a számtalan jogos kritika mellett is, az euro–mediterrán partnerség intézményesült, és fontos eredményeket tudott felmutatni. A legfontosabb talán az volt, hogy a partnerséget minden részes állam immár kész tényként és kötelező feladatként fogta fel, belátva, hogy a barcelonai folyamatnak nincs alternatívája.

Az európai szomszédságpolitika (European Neighbourhood Policy – ENP)

Az Európai Unió keleti kibővítése azonban új helyzetet teremtett, amelyben az Unió új eszközökhöz fordult, amelyeknek a kerete az európai szomszédságpolitika lett. 2003 márciusában a Bizottság kidolgozta és a Tanács, illetve az Európai Parlament elé terjesztette a *Tágabb Európa – Szomszédság: Új keret keleti és déli szomszédainkhoz fűződő kapcsolatainknak*¹³ című dokumentumot, amelyben egyrészt kijelölték Európa új „szomszédságait”, másrészt meghatározták az Unió és a szomszédok közötti viszony/kapcsolattartás alapjait. Ennek értelmében az Európai Unió felelősséggel rendelkezik szomszédai irányában; meg akarja osztani a szomszédokkal a bővítés eredményeit, és el akarja kerülni új választóvonalak kialakulását. Az Uniónak érdeke és kötelessége a stabilitás és a gazdasági fejlődés elősegítése új határain túl. Ezért hosszú távú reformokat szorgalmaz és segít elő, a fenntartható fejlődés és a kereskedelmi kapcsolatok eszközeivel. Az Unió célja a gazdasági jólét övezetének létrehozása és a baráti szomszédi viszonyok megteremtése lett. Belátva azonban, hogy a szomszédos országok nagyon különbözőek lehetnek, illetve hogy az Unió velük ápolt kapcsolatai nem azonos ütemben fejlődnek, az új szomszédságpolitika a kapcsolatok fejlesztését ezért bilaterális alapon képzelte el, azaz minden országgal olyan ütemben kívánt előrehaladni, ahogyan az adott ország „teljesít”.

Az Európai Bizottság 2004 májusában terjesztette elő az új szomszédságpolitikát végleges formába öntő úgynevezett *Az európai szomszédságpolitika – stratégiai dokumentumot (Strategy Paper)* és a leendő új szomszédokról készített országjelentéseket. A dokumentum lefektette az alapelveket (közös értékek, a jog uralma, jó kormányzás, emberi jogok, beleértve a kisebbségek jogait is, jószomszédi kapcsolatok, piacgazdaság, fenntartható fejlődés stb.), továbbá kijelölte az új szomszédságpolitika földrajzi területét és a végrehajtás módszereit. A Mediterráneum (Marokkó, Algéria, Tunézia, Líbia, Egyiptom, Izrael, a Palesztin Hatóság, Jordánia, Szíria és Libanon) és Kelet-Európa (Ukrajna, Moldova és Belarusz) mellett megjelent a Dél-Kaukázus is (Grúzia, Örményország és Azerbajdzsán).

A stratégiai dokumentum és az országjelentések alapján a Bizottság 2004 decemberében beterjesztette a partnerországokkal közösen elkészített első akciótterveket, amelyek közös megegyezéssel meghatározták azokat a prioritásokat, feladatokat, amelyek végrehajtása közelebb viszi a partnerországokat az Európai Unióhoz. Ezek között olyan prioritások szerepeltek, mint a politikai párbeszéd és a reform, a kereskedelmi és gazdasági lépések, a társadalmpolitika, a civil társadalom stb., azaz az Unió tulajdonképpen az euro–

¹³ *Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament.* [COM (2003) 104 final]. Brussels, Commission of the European Communities, 2003. 03. 11. Forrás: http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/pdf/com03_104_en.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 09. 11.)

mediterrán partnerségből ismert komplex megközelítést alkalmazta, ugyanakkor egyfajta feltételeességet is előírt a három pillér között. Az akciótervek végrehajtását rendszeresen ellenőrzik, és az előrelépés függvényében alakítják tovább. A további országjelentések tartalmazzák a kétoldalú megállapodások és a reformok végrehajtásának előrehaladását, és az akciótervek továbbfejlesztésének alapjául szolgálnak.

A szomszédságpolitika külön figyelmet szentelt már meglévő regionális és szub-regionális együttműködések megerősítésének. Az Unió szándéka szerint megerősítette az euro–mediterrán partnerséget is, amennyiben az euro–mediterrán társulási megállapodások rendszerét felváltották az akciótervek, amelyekben nemcsak a partnerség komplex megközelítése jelent meg, de a kapcsolatok további fejlesztésének feltételéül szabta az akciótervek teljesítését.

Mindehhez az Európai Unió 2007. évi kezdettel egy új, közös pénzügyi eszközt (Európai Szomszédsági és Partnerségi Eszköz; European Neighbourhood and Partnership Instrument – ENPI) rendelt, egyidejűleg megszüntette a TACIS- (a keleti partnerországoknak nyújtott támogatás; Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States) és a MEDA-programokat. A 2007–2013 közötti költségvetési szakaszra az Unió összesen mintegy 12 milliárd eurót irányzott elő a szomszédságpolitika finanszírozására.

Az Unió a Mediterráneumért (Union for the Mediterranean – UfM)

2008-ban a francia elnök, Nicolas Sarkozy egy új együttműködést javasolt, amelynek célja az volt, hogy megakadályozza az esetleges török uniós csatlakozást,¹⁴ és ehelyett egy úgynevezett Mediterrán Unióban egyesítette volna a Földközi-tenger parti államait. Angela Merkel kancellár azonban nagyon határozottan állást foglalt amellett, hogy a már meglévő struktúrák (EMP, ENP) mellett szó sem lehet olyan újabb hasonló intézményről, amelyben az Európai Unió tagjainak csak egy része venne részt. Az újonnan megszülető struktúra tehát egy kompromisszum eredménye lett, ennek megfelelően koncepciója fokozatosan alakult. Az Unió a Mediterráneumért így magában foglalta egyrészt az Unió (akkor) 27 tagállamát és további 16 déli/keleti parti államot, és újra bevezette a mediterrán együttműködés multilaterális/regionális aspektusát. Az Unió a Mediterráneumért – a barcelonai folyamat három pillérében folytatott együttműködés mellé – hat további nagy projektet jelölt ki: a Földközi-tenger szennyezésének felszámolását, a tengeri és szárazföldi közlekedési vonalak fejlesztését, a civil védelmi kezdeményezést a természeti és ember okozta katasztrófák elleni küzdelemben, a mediterrán napenergia programot, az Euro–mediterrán Egyetem megalapítását Szlovéniában, valamint a Mediterrán Üzleti Fejlesztési Kezdeményezést, amelyet mikro-, kis- és középvállalkozások támogatására hoztak létre.¹⁵ A projekteket kifejezetten úgy választották ki, hogy kiegészítsék,¹⁶ de ne ismételjék meg (ne duplikálják) az euro–mediterrán partnerségben már futó programokat. Másrészt ezek a projektek az északi és déli part országai számára kölcsönösen előnyös és hasznos programok voltak, amelyekben nem az európai „normatív hatalom” (diktátum) érvényesült, hanem beleillett az UfM „közös tulajdonlás”

¹⁴ A török csatlakozási tárgyalások 2005-ben kezdődtek meg, és ugyan a kimenetelük „nyitott” volt, azaz még sikeres tárgyalások esetén sem garantálta Törökország uniós tagságát.

¹⁵ Bővebben lásd: REMEK Éva (2017): Az Európai Unió és a Közel-Kelet I. *Nemzet és biztonság*, 5. sz., 4–30.

¹⁶ Ezért az együttműködés nevét is összevonták: Unió a Mediterráneumért – a barcelonai folyamat.

és közös irányítás elképzelésébe. Ezt a Barcelonában felállított titkárság és társelnökség (egy északi és egy déli társelnökkel) intézménye is jelzi. Mivel az uniós költségvetésből nem kívántak újabb összegeket fordítani erre a célra, az UfM kifejezett célkitűzése volt a privátszféra bevonása. Megjelöltek három kiemelt témát is: a nők társadalmi-gazdasági támogatását, a fiatalok lehetőségeinek bővítését és a fenntartható fejlődést.¹⁷

Az európai szomszédságpolitikát a déli szomszédságban igyekeztek összekapcsolni az euro–mediterrán partnerséggel, a strukturális különbség ellenére, amely a bilaterális és multilaterális megközelítések és fórumok között adódott. A hiányosságokat azonban hamar elfedték a déli part eseményei, az arab tavasz történései. Így 2015-ben a szomszédságpolitika felülvizsgálatára került sor, amelyben tovább erősítették az egyes országok különbségének megfelelő rugalmasság, valamint a közös tulajdonlás elvét.¹⁸ Az új megközelítés alapja a térség stabilizálása, a „resilience”¹⁹ és a biztonság. Mindez rámutatott arra is, hogy a biztonság és a stabilitás a különböző euro–mediterrán együttműködésekén átívelő prioritás, miközben az Unió eszközei eddig e területen elégtelennek bizonyultak.

A globális stratégia

A 2016-ban elfogadott globális stratégiával az uniós szerepvállalás új szakaszba lépett. Egyrészt jelezte azt, hogy az Unió kilábal a gazdasági-pénzügyi válságból, és ismét kész, továbbá képes globális szereplőként megjelenni a nemzetközi rendszerben. Másrészt a globális stratégiával az Unió a Mediterráneumnál jóval messzebbre toltta annak a régióknak a határait, ahonnan fenyegetéseket, kihívásokat észlel, és amelyek kezelésében felelősséget és részt kíván vállalni. Federica Mogherini szavaival élve az Unió szomszédsága immár nem a Földközi-tenger medencéje, hanem mélyen belenyúlik a Száhel-övezetbe.²⁰

A globális stratégia – részben ennek a kiterjesztésnek nyomán, részben az új „kooperatív regionális rendek” koncepció alapján²¹ – együtt, egy külön alfejezetben kezeli

¹⁷ *Union for the Mediterranean. Mission.* Forrás: <http://ufmsecretariat.org/who-we-are/> (A letöltés dátuma: 2017. 09. 11.)

¹⁸ *Revised European Neighbourhood Policy: Supporting Stabilisation, Resilience, Security.* Brussels, European Commission, 2017. 05. 18. Forrás: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1334_en.htm (A letöltés dátuma: 2017. 09. 11.)

¹⁹ A *resilience* fogalom az uniós terminológia új kulcsszava, alapvetően „ellenálló képességet” jelent, használatát azonban még nem pontosították. A 2011-es arab tavasz folyamán az arab monarchiák forradalommal szembeni ellenálló képességét jelentette, de a 2016-os globális stratégiában ennél sokkal bonyolultabb jelentéssel bír, körülbelül „ellenáll a visszahúzó, haladással ellentétes erőknél, miközben képes alkalmazkodni az új kihívásokhoz”. Ez volt az egyik témája az EU Institute of Security Studies éves konferenciája *Resilience in the south* című paneljének is, Brüsszelben, 2017. június 20–21-én.

²⁰ Federica Mogherini előadása az EU-ISS 2016-os éves konferenciáján, Párizsban, 2016. április 22-én. *Participation of Federica Mogherini, Vice-President of the EC, to the annual conference on European Union Global Strategy.* Brussels, European Commission. Forrás: <http://ec.europa.eu/avservices/video/player.cfm?ref=1120304&videolang=INT&devurl=http://ec.europa.eu/avservices/video/player/config.cfm> (A letöltés dátuma: 2017. 09. 11.)

²¹ *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy* (2016). Brussels, European External Action Service. 32–38. Forrás: http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/regions/files/eugs_review_web_0.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 09. 11.)

a Közel-Keletet és a Mediterráneumot.²² Az Unió komplex megközelítése tehát – az immár hagyományosnak tekinthető háromkosaras/-pilléres struktúra mellett – a regionális trendek dinamikáját is igyekszik figyelembe venni, amit az egyre táguló tér és egyre bővülő esetek – amelyekre vonatkozóan az Unió politikát vagy irányelveket fogalmaz meg – jól szemléltetnek. Mindehhez egyre bővülő intézményi és/vagy intézményesített rendszer és folyamatosan bővített eszközkészlet áll rendelkezésre: a fentebb már tárgyalt euro–mediterrán együttműködési intézmények (EMP, ENP, UfM) mellett az EU–GCC-párbeszéd, a palesztin–izraeli – évek óta stagnáló – békefolyamat kvartettje, valamint a – szintén évekkel ezelőtt megtorpant – török uniós csatlakozási folyamat biztosítják a keretet.

A globális stratégia ugyanakkor egyfajta uniós számvetésként is értelmezhető, amelyben összefoglalja azokat a múltbeli és jelenleg is folyamatban lévő tevékenységeket, amelyeket az Unió a mediterrán térségben/Közel-Keleten folytat.²³ Tematikusan az uniós szerepvállalás a hagyományos osztásnak megfelelően (politikai/biztonságpolitikai, gazdasági/pénzügyi, kulturális) az alábbiakban foglalható össze. Az uniós politika jelenléte az arab/palesztin–izraeli békefolyamatban (lásd korábbi megjegyzést a kvartett szerepéről) csak korlátozott eredményeket hozott, ugyanakkor igen fontos és gyakran nem egyforma az uniós tagállamok hozzáállása a konfliktus egyes kérdéseire.²⁴ Igen vitatott az Európai Unió sikere/sikertelensége az arab tavasznak nevezett eseménysorban. Miközben tagadhatatlan, hogy az európai demokráciamodellel és a rendszerváltásokat követő demokratizáció egyfajta mintát közvetített a déli szomszédság felé, mára a hat arab tavaszos országból mindössze egyben, Tunéziában zajlik egy óvatos és törekeny politikai átalakulás, amely ebbe illeszthető.

Sokkal sikeresebbnek mondható az Unió részvétele az olyan, a közös kül- és biztonságpolitika körébe tartozó missziókban, mint az EUPOL COPPS (EU Co-ordinating Office for Palestinian Police Support) és EUBAM Rafah (European Union Border Assistance Mission at the Rafah Crossing Point) (a megszállt palesztin területeken),²⁵ az EUNAVFOR MED Operation Sophia,²⁶ EUBAM Libya (EU Border Assistance Mission in Libya).²⁷ Ezek a missziók egyben rámutatnak arra, hogy az Unió határainak biztonsága a csempészet és a terrorizmus megakadályozása érdekében egyre aktívabban lép fel, működőképes multilaterális együttműködési kereteket és gyakorlatot kialakítva. Különösen a 2015-ös migrációs hullám és az azóta is napirenden lévő Földközi-tengeren keresztüli migráció – jelenleg a keleti part–Balkán, illetve a középső, tengeri útvonalon át – úgy tűnik, kikényszeríti a közös uniós

²² Egy békés és virágzó Mediterráneum, Közel-Kelet és Észak-Afrika (A peaceful and prosperous Mediterranean, Middle East and North Africa). *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy* (2016). Brussels, European External Action Service. 34–36. Forrás: http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/regions/files/eugs_review_web_0.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 09. 11.)

²³ Tekintettel a jelen tanulmány témájára, itt csak az ide tartozó tételekkel foglalkozunk.

²⁴ Lásd például: a megszállt területeken termelt áruk megjelölése az uniós országokban stb.

²⁵ Bővebben lásd: www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/sede/dv/sede200415missionoverview/_sede200415missionoverview_en.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 09. 12.)

²⁶ https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eunavfor-med_en (A letöltés dátuma: 2017. 09. 12.)

²⁷ https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eubam-libya_en (A letöltés dátuma: 2017. 09. 12.)

migrációpolitika kialakítását, miközben súlyos dilemmát vet fel az uniós értéként tartott humanitárius segítségnyújtás tartalmával és módszereivel kapcsolatban.²⁸

Emellett a globális stratégia olyan kérdéseket utal még a multilaterális együttműködések keretébe, mint a víz- és élelmiszerbiztonság, az energia- és klímapolitika, az infrastruktúra fejlesztése és katasztrófaelhárítás. (Ez utóbbiak közül több is szerepelt már az Unió a Mediterráneumért együttműködés projektjeinek témájaként is.) Szintén multilaterális keretben látja kezelhetőnek és talán megoldhatónak a globális stratégia a líbiai és a szíriai polgárháborús helyzetet, valamint a palesztin–izraeli konfliktusban az úgynevezett két-államos megoldás megvalósítását.²⁹

Az egyes közel-keleti/mediterrán országokkal kialakított kapcsolat keretében a Perzsa-öböl arab országaival folytatott intézményesített párbeszéd (EU–GCC) témái Irán, a környezet, az energia, a csempészet megállítása, illetve a mindkét félnél jelentkező migráció és kezelésének tapasztalatai lennének. Ebben a vonatkozásban sok kritika éri az Európai Uniót, hogy az emberi jogok kérdésében nem emel szót az Öböl-menti monarchiák gyakorlatával szemben. Az EU–GCC fórum azonban igen korlátozottan működik.³⁰

Törökországgal az Unió – a felfüggesztett csatlakozási tárgyalások ellenére – sokrétű és kiterjedt párbeszédet folytat a terrorizmusellenes együttműködésről, a regionális biztonságról és a menekültekről. Ez utóbbi témában, bár számos vitára adott okot, az EU–török megállapodás 2016-ben igen jelentős, pozitív eredménnyel járt. Ugyanakkor a török követelés a vízummentességről máig nem teljesült, ahogy a csatlakozási folyamat sem halad előre.³¹

Az Európai Unió legnagyobb diplomáciai sikere tagadhatatlanul az iráni nukleáris megállapodás és az abban játszott uniós szerep. Évtizedes vita és rendszeresen megszakadó tárgyalások után az Európai Unió külügyi vezetése – Lady Cathrine Ahston, Federica Mogherini és Helga Schmid – áttörést ért el, és vezetésükkel a világ vezető hatalmai (E3/EU+3) megállapodtak az iráni atomprogram korlátozásáról és ellenőrzéséről.³² A megállapodás óriási diplomáciai siker, amelyet nem véletlenül a *történelmi* jelzővel illettek, hiszen sikerült a diplomácia eszközeivel egy háborús fenyegetést elhárítani. Az Unió számára ezen túlmenően az is egyedülálló siker volt, hogy nemcsak az uniós tagállamok (E3 – Nagy-Britannia, Franciaország és Németország), hanem az ENSZ Biztonsági Tanácsának három állandó tagja (az Egyesült Államok, Oroszország és Kína) is az unió képviselőire bízta a tárgyalások vezetését.³³

²⁸ Bővebben lásd: N. RÓZSA Erzsébet szerk. (2017): *Mapping Migration Challenges in the EU Transit and Destination Countries*. EuroMeSCo Joint Policy Study 6. Barcelona, European Institute of the Mediterranean. Forrás: www.euromesco.net/images/joint_policy_studies/joint%20policy%20study%206.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 09. 12.)

²⁹ Az uniós szerepvállalás elemzése a líbiai, szíriai és a palesztin konfliktusokban meghaladja a jelen tanulmány kereteit, így itt csak említjük azokat.

³⁰ BARNES-DACEY, Julien (2015): Responding to an Assertive Gulf. *ECFR Policy Brief*, Vol. 16. Forrás: www.ecfr.eu/page/-/Responding_to_an_assertive_gulf.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 09. 11.)

³¹ Bővebben lásd: EGERESI Zoltán (2017): Ki mit nyert? Több mint egy évvel a menekültügyi „megállapodás” után. *SVKK Elemzések*, No. 13, 2017. 06. 29. Forrás: http://netk.uni-nke.hu/uploads/media_items/svkk-elemzesek-2017-13-ki-mit-nyert-egy-evvel-a-menekultugyi-megallapodas-utan-egeresi-z.original.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 09. 12.)

³² N. RÓZSA Erzsébet (2015): Az iráni nukleáris keretmegállapodás. *KKI Tanulmányok*, No. 3. Forrás: <http://kki.hu/hu/szakmai-anyagok/kki-tanulmanyok/az-irani-nuklearis-keretmegallapodas/189> (A letöltés dátuma: 2017. 09. 12.)

³³ Az unió szerepéről és tevékenységéről az iráni nukleáris tárgyalásokon lásd: WINDT, András (2017): *The Participation of the EU in the Negotiation and Implementation of the Iran Nuclear Agreement*. (Kézirat) Készült az EU Non-Proliferation Consortium ösztöndíjával.

Összegzés

Az Európai Unió – földrajzi, történelmi, politikai, gazdasági, kulturális és egyéb kapcsolatai okán – közvetlenül érdekelt és érintett szomszédsága, így a Közel-Kelet és a Mediterráneum biztonságában, stabilitásában és fejlődésében. Bár az EU a tágabban értelmezett Közel-Kelet kérdéseiben is vállalt szerepet, a hidegháború végét követően az euro–mediterrán térségben hozott létre intézményesített együttműködési kereteket, amelyek a külvilág és a szomszédság, valamint magának az Uniónak a fejlődésével és (át)alakulásával folyamatosan változtak.

Az együttműködés határai kitágultak, a Földközi-tenger közvetlen partmenti sávján túlnyúltak, mígnem a térséggel kapcsolatos komplex politika beépült az Unió globális stratégiájába. Tematikusan az eredeti háromkosaras/-pilléres szerkezet is bővült, előbb a feltételesség elve lépett be, majd a pillérek kiegészültek hat nagy projekttel, illetve a civil szervezetek és a privátszféra bevonásával.

Jóllehet az Uniót számos kritika éri az egyes tematikus kérdésekben játszott szerepe, pontosabban annak sikertelensége miatt, az uniós jelenlét megkérdőjelezhetetlen, és úgy az Unió, mint a partnerországok szempontjából szükségszerű. A 2015-ben kezdődött migrációs válság pedig megmutatta, hogy az együttműködési és alkalmazkodási kényszer korántsem megoldható.

Felhasznált irodalom

- A barcelonai nyilatkozat és az euro–mediterrán partnerség.* Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM:rl5001> (A letöltés dátuma: 2017. 09. 11.)
- BARNES-DACEY, Julien (2015): *Responding to an Assertive Gulf. ECFR Policy Brief*, Vol. 136. Forrás: www.ecfr.eu/page/-/Responding_to_an_assertive_Gulf.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 09. 11.)
- BOENING, Astrid (2008): Regional Security through Synergistic Integration: A Euro-Mediterranean Regional Security Complex? *European Union Miami Analysis (EUMA)*, Vol. 5, No. 13. Forrás: <http://aei.pitt.edu/8991/1/BoeningRegSecSynergyEUMALong08edi.pdf> (A letöltés dátuma: 2017. 09. 11.)
- BUZAN, Barry – WAEVER, Ole – WILDE, Jaap de (1998): *Security. A new Framework for Analysis*. Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- Conference on Security and Co-operation in Europe Final Act* (1975). Helsinki. Forrás: www.osce.org/helsinki-final-act?download=true (A letöltés dátuma: 2017. 09. 11.)
- EGERESI Zoltán (2017): Ki mit nyert? Több mint egy évvel a menekültügyi „megállapodás” után. *SVKK Elemzések*, No. 13, 2017. 06. 29. Forrás: http://netk.uni-nke.hu/uploads/media_items/svkk-elemzesek-2017-13-ki-mit-nyert-egy-evvel-a-menekultugyi-megallapodas-utan-egeresi-z-original.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 09. 12.)
- EU-MEDA cooperation context and implementation. Evaluation of the Council Regulation N° 2698/2000 (MEDA II) and its implementation. Final Report* (2009). Vol. 1. Forrás: http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports/2009/1264_voll_en.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 09. 11.)
- N. RÓZSA Erzsébet – PÓTI László szerk. (1999): *Európa régi-új régiója: a Mediterráneum*. Budapest, Stratégiai és Védelmi Kutatóintézet.

- N. RÓZSA Erzsébet (2015): Az iráni nukleáris keretmegállapodás. *KKI Tanulmányok*, No. 3. Forrás: <http://kki.hu/hu/szakmai-anyagok/kki-tanulmanyok/az-irani-nuklearis-keretmegallapodas/189> (A letöltés dátuma: 2017. 09. 12.)
- N. RÓZSA Erzsébet ed. (2017): *Mapping Migration Challenges in the EU Transit and Destination Countries*. EuroMeSCo Joint Policy Study 6. Barcelona, European Institute of the Mediterranean. Forrás: www.euromesco.net/images/joint_policy_studies/joint%20policy%20study%206.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 09. 12.)
- Participation of Federica Mogherini, Vice-President of the EC, to the annual conference on European Union Global Strategy*. Brussels, European Commission. Forrás: <http://ec.europa.eu/avservices/video/player.cfm?ref=I120304&videolang=INT&devurl=http://ec.europa.eu/avservices/video/player/config.cfm> (A letöltés dátuma: 2017. 09. 11.)
- REMEK Éva (2017): Az Európai Unió és a Közel-Kelet I. *Nemzet és biztonság*, 5. sz., 4–30.
- Revised European Neighbourhood Policy: Supporting Stabilisation, Resilience, Security*. Brussels, European Commission, 2017. 05. 18. Forrás: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1334_en.htm (A letöltés dátuma: 2017. 09. 11.)
- Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy* (2016). Brussels, European External Action Service. Forrás: http://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 09. 11.)
- Traite instituant l'Union du Maghreb arabe*. Forrás: www.umaghrebarabe.org/?q=en/The_Treaty_of_Marrakech (A letöltés dátuma: 2019. 01. 11.)
- Union for the Mediterranean. Mission*. Forrás: <http://ufmsecretariat.org/who-we-are/> (A letöltés dátuma: 2017. 09. 11.)
- Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament*. [COM (2003) 104 final]. Brussels, Commission of the European Communities, 2003. 03. 11. Forrás: http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/pdf/com03_104_en.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 09. 11.)
- WINDT András (2017): *The Participation of the EU in the Negotiation and Implementation of the Iran Nuclear Agreement*. (Kézirat)