

Az Európai Unió déli szomszédságpolitikája és a magyar uniós elnökség

Simon Zoltán, Ph.D.

1. Bevezetés

A 2011 első felében esedékes magyar uniós elnökség nem csupán történelmi jelentőségű szemeszter lesz Magyarország számára – hiszen először kerülünk a „nagy európai ügyek” intézésének centrumába –, de érdemi hatást gyakorol majd hazánk megítélésére az integrációs közösségben, és ezen keresztül a következő években rendelkezésünkre álló uniós mozgástérre. Amint ugyanis azt a Bruxinfo elemző iroda munkatársai is hangsúlyozták a 2009 januárjában közzétett elemzésükben: „minden EU-ország akkor válik ténylegesen is taggá, amikor átesett első, soros elnökségi félévéen.”¹

Mint ismeretes, az elnökségi időszak jelentős többlet terhelést jelent az elnök tagállam központi intézményei számára, melyeknek a hazai ügyek kezelésén túl az uniós szintén is helyt kell állniuk. Különösen igaz ez a Magyarországhoz hasonlóan közepes méretű, valamint a még kisebb tagállamok esetében. Ugyanakkor itt érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy az uniós elnökség nem „állami ügy”, hiszen a magyar szereplők iránti megnövekedett érdeklődés nem csupán állami-diplomáciai szinten, de egyéb keretek között, így például a különféle európai érdekszerveződésekben is várható. Az európai figyelem középpontjában eltöltött hat hónap ezért jelentős, az állami szférán túlmutató lehetőségeket hordoz magában, melyek érvényesítése azonban nem elsősorban az elnökségi periódusban, hanem – sikeres magyar elnökség esetén – sokkal inkább az azt követő időszakban remélhető.

¹ Bruxinfo Európai Elemző Iroda: Az EU-elnökség csapdája. 1.p. (www.bruxinfo.hu/files/euelnokseg0901.pdf)

Az elnökségi hónapok megnövekedett munkaterhelése és váratlan kihívásai minden bizonnyal új eljárások és módszerek meghonosítását eredményezik majd a hazai államigazgatásban, melyek egy része jó esetben tovább élhet a félév lezárását követően. Mindezeket túl Magyarország 2011 első felében kénytelen lesz olyan területeken is kezdeményező szerepet vállalni, melyekre a korábbiakban talán kevesebb figyelmet fordított. Ez utóbbi körbe tartoznak az Unió déli (mediterrán és közel-keleti) szomszédaival fenntartott kapcsolatok. A magyar külpolitika ugyanis a csatlakozást követő években, érthető okokból, mindenekelőtt a balkáni térségre, illetve más olyan viszonylatokra összpontosított, melyek hagyományosan is az érdeklődésének homlokterében álltak, és amely területeken számottevő tapasztalatokkal rendelkezett. Ezzel nem csupán Magyarország, mint az Unió Horvátországgal és Szerbiával (illetve bővebben: a nyugat-balkáni térséggel), valamint Ukrajnával szomszédos keleti határállama geopolitikai jelentőségét sikerült hangsúlyoznia, de elősegítette egy - bizonyos irányokban - aktív magyar külpolitika képének megjelenését az uniós térben.

A csatlakozás után hat évvel és az elnökségi félév küszöbén eljött az idő, hogy túllépjünk ezen az állomáson. El kell fogadnunk ugyanis, hogy amennyiben Magyarország valamennyi más tagállammal egyenrangú tagja kíván lenni az Uniónak, akkor egyetlen meghatározó politikai területen vagy kérdésben sem adhatja fel önálló álláspont képviselőt, már csak az uniós döntéshozatali és érdekérvényesítési rendszer szövetségkötésre, koalícióépítésre és a támogatások cseréjére épülő logikája miatt sem. Márpedig a déli szomszédokkal kialakított kapcsolatok a meghatározó politikai kérdések között szerepelnek az uniós napirenden. Ezért a következőkben a közelgő magyar uniós elnökség és az Európai Unió (tágan értelmezett) déli szomszédságpolitikája kapcsolódásairól esik szó, az átalakuló uniós külpolitikai intézményrendszer tükrében.²

² A tanulmány az „Európai Unió déli szomszédságpolitikája” terminust annak legbővebb értelmében, mint átfogó kategóriát használja, amely magában foglalja az Európai Unió és tagállamai által a Földközi-tenger déli és keleti partvidékén elhelyezkedő észak-afrikai és közel-keleti országokkal kialakított partnerség valamennyi elemét, mellőzve azonban a Perzsa-öböl, valamint a tágabb értelemben vett Közel-Kelet államait (Afganisztán, Irak, Pakisztán), melyek önálló elemek az uniós külpolitikában. A „déli szomszédságpolitika” kifejezés így egyszerre utal a Barcelonai Folyamatra, a szűkebb értelemben vett Európai Szomszédságpolitika „déli szárnyára”, valamint az Unió a Mediterrán Térségért kezdeményezésére.

2. Az uniós külpolitika átalakuló intézményi rendszere

Közismert megállapítás, hogy az európai integrációs folyamat egyik meghatározó motívuma a *méret*, ami nagyban meghatározza az Európai Unió mozgásterét a globális világban. Így nem meglepő, hogy az integrációs közösség formálódásának külkapcsolati vonatkozásai a kezdetektől komoly viták tárgyát képezték. A *Pleven-terv* nyomán megfogalmazott, egy Európai Védelmi Közösség felállítását célzó program bukása 1954-ben a francia Nemzetgyűlésben, majd a *Fouchet-tervek* kudarca a hatvanas évek elején nyilvánvalóvá tették, hogy a gazdasági együttműködést korántsem követi magától értetődő módon a tagállamok külpolitikai magatartásának közelítése. Így végül csupán az 1970-ben kibocsátott *Davignon-jelentés* nyomán megindult Európai Politikai Együttműködés hozott létre egy - hosszú ideig csupán informálisan működő - rendszeres külpolitikai egyeztetési mechanizmust a közösségben. Ezt a működési gyakorlatot intézményesítette az Egységes Európai Okmány (1986/87), amely alapul szolgált ahhoz, hogy a Maastrichti Szerződés (1992/93) önálló pilléreként határozza meg a közös kül- és biztonságpolitikát.

Bár ennek kapcsán közösségi célok is rögzítésre kerültek, a működési logika és gyakorlat kormányközi jellegű és a multilaterális diplomácia eszközei által meghatározott maradt. Ráadásul a bizonytalan eredményeket hamar beárnyékkolták a nyilvánvaló kudarcok: az uniós külpolitika nem csupán a világ távoli vidékein játszott másodlagos szerepet, de a közvetlen szomszédságban, így különösen a balkáni és a közel-keleti feszültségek és konfliktusok esetében is cselekvésképtelennek bizonyult. Ez utóbbi tapasztalat készítette a tagállamokat arra, hogy tovább keressék a külpolitikai együttműködés erősítésének megoldásait, ami az Amszterdami Szerződésben, majd később a Lisszaboni Szerződésben érdemi újdonságokat eredményezett. Ezek körében különösen említésre méltó az Európai Unió kül- és biztonságpolitikai főképviseelője posztjának létrehozása, valamint az Európai Külügyi Szolgálat kialakítása.

Mindezen változások két okból is figyelmet érdemelnek a közelgő magyar uniós elnökség részéről. Egyrészt, a kül- és biztonságpolitikai vonatkozásokat érintő viták sokszor érzékenyen jelzik a tagállamok általános „hangulatát” az Unió további fejlődését meghatározó kérdéseket illetően, ami más szakpolitikai területen is hasznos adalékokkal szolgálhat a

döntések előkészítése és a kompromisszumok kialakítása során. Másrészt, a Lisszaboni Szerződés által bevezetett újdonságok, így különösen az Európai Külügyi Szolgálat létrehozása, várhatóan éppen a magyar elnökség idején teremt majd olyan előzmény nélküli helyzeteket, melyek a korábbi gyakorlat alapján nem lesznek megválaszolhatók, ezért új megoldások kidolgozását és rugalmas alkalmazását kívánják.

Természetesen a Lisszaboni Szerződés kül- és biztonságpolitikai vonatkozásainak részletes elemzésére a jelen tanulmány nem vállalkozhat, így a továbbiakban csupán a témánk szempontjából legfontosabb változási irányok megragadására törekszik. Ehhez a reformszerződés által e területen bevezetett újdonságoknak csupán egy szeletét: az intézményi szerkezet átalakulását vizsgálja, ami nem csupán a Szerződés formálódását kísérő viták egyik fontos ütközőpontja volt, de alkalmas a valamennyi tagállam által ratifikált szövegben rögzített politikai elhatározások rövid értékelésére.

Az integrációs viták egyik hagyományos csomópontját jelenti tehát a kérdés, hogy milyen mértékben és módon kerüljön kialakításra egy valódi *uniós* külpolitika, ha egyáltalán. Eme kérdés meghatározó intézményi vonatkozásai:

- az érintett uniós szervek közti feladat- és hatáskörmegosztás: azaz a külpolitikai, biztonságpolitikai, védelempolitikai, bővítéspolitikai, nemzetközi kereskedelmi, fejlesztéspolitikai, humanitárius segélyezési, emberi jogi stb. kérdések koordinált vagy fragmentált intézményi kezelése (aminek kapcsán akár utalhatunk *Henry Kissinger* közismert megállapítására az „európai telefonszám” hiányát illetően), valamint
- a vezető döntéshozó(k) személyének kiválasztása.

Mi jellemezte a Lisszaboni Szerződés hatályba lépését megelőző viszonyokat e téren? A feladat- és hatásköröket illetően párhuzamosságok sorát tapasztalhattuk, hiszen a vezető döntéshozók körében is legalább fél tucat szereplőt említhettünk: *Javier Solana* kül- és biztonságpolitikai főképviselőt (és egyben a Tanács főtítkáráját); a 2004 és 2009 között hivatalban volt Európai Bizottság tagjaként *Benita Ferrero-Waldner* külkapcsolatokért és szomszédságpolitikáért; *Catherine Ashton* kereskedelempolitikáért; *Louis Michel* humanitárius segélyezésért és fejlesztési együttműködésért; illetve *Olli Rehn* bővítéspolitikáért felelős uniós biztosokat; valamint, nem utolsósorban, a mindenkori elnök tagállam állam- vagy kormányfőjét, külügyminiszterét és egyéb hivatalos képviselőit. Ez a

szétaprózott működés jelentősen korlátozta az uniós külpolitika határozottságát és hatékonyságát, ami a tagállamok közti kompromisszumok által meghatározott fragmentált intézményi szerkezet természetes következménye volt.

Ugyanakkor a mindennapi működésben kialakult és érvényesült egy informális hierarchia. A főszerepre *Javier Solana* tarthatott igényt, akinek személye így különösen érdekes a számunkra. Már csak azért is, mert amíg a tagállamok egy csoportja saját külpolitikai szuverenitásának és mozgásterének szavatolása végett a feladat- és hatáskörök szétaprózása és ezáltal az uniós külpolitika gyengítése mellett foglalt állást, addig Solana személyében egyhangúlag egy tapasztalt, nemzetközi politikai mércével is befolyásos politikust választottak főképviselőnek. Ennek magyarázatát persze leginkább a választás sajátos lélektani pillanatában kereshetjük. Hiszen, amint arra szakértők felhívják a figyelmet, bár Solana kinevezésével az uniós külpolitika valóban először kapott jól azonosítható „arcot”, ám „ezen innováció hatása kezdetben nem volt világos, hiszen több tagállam is úgy gondolta, hogy inkább egy halványabb profilú személy volna alkalmas az új tisztségre. Mindazonáltal, az EU újabb, koszovói bukását követően az 1999-es kölni Európai Tanács végül a befolyásos Javier Solana mellett döntött, aki főtitkárként éppen végigvezette a NATO-t a Szerbia elleni katonai fellépésen. Solana kinevezése által a tagállamok jelezték, hogy igenis komolyak a szándékaik az EU kül- és biztonságpolitikai képességeinek erősítését illetően” (Keukeleire-MacNaughthan, 2008: 54-55).

Mint ismert, a Lisszaboni Szerződés – azon túl, hogy az Európai Uniót nemzetközi jogi értelemben is jogalannyá tette, valamint megerősítette a tagállami külpolitikák összehangolásának eszközeit – több, általánosan kedvezőnek ítélt intézményi változást is bevezetett e téren. Ezek közül is kiemelkedik az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője posztjának létrehozása. A főképviselő irányítja az Unió kül-, biztonság- és védelempolitikáját; javaslatokat terjeszt elő; elnöklí a Külügyi Tanácsot, és így, nem mellékesen, felelős a tárgyalási alapot képező javaslatok kidolgozásáért, valamint a tagállamok közti kompromisszumok kialakításáért; gondoskodik az Európai Tanács és a Külügyi Tanács vonatkozó határozatainak végrehajtásáról; a Bizottság alelnökeként is biztosítja az uniós külkapcsolatok összhangját; valamint tárgyalást folytat harmadik felekkel, és képviseli az Uniót nemzetközi szervezetekben és konferenciákon. Munkáját segíti a szintén újonnan kialakított Európai Külügyi Szolgálat, melynek személyi állománya a Tanács

főtítkársága, a Bizottság érintett szervezeti egységei, valamint a tagállami diplomáciai testületek tisztviselői köréből kerül ki.

A főképviselőt illető legfontosabb újdonság, hogy a tisztség egyesíti mindazon feladatokat és hatásköröket, melyeket korábban a kül- és biztonságpolitikai főképviselő, a külkapcsolatokért felelős uniós biztos, valamint az Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsát elnöklő tagállami külügyminiszter megosztottan gyakoroltak. Ez nyilván nagyobb összhangot ígér az intézményi működésben, és elősegítheti az Unió külső fellépése terén oly sokszor hiányolt „egységes hang” megteremtését. Ezzel, bár az elnevezést az Alkotmányos Szerződés franciaországi és hollandiai népszavazási bukását követően a tagállamok elvetették, sokak szerint valóban létrejött az uniós külügyminiszter tisztsége, akinek munkáját ráadásul a tagállamoktól (részben) független uniós diplomáciai testület: az Európai Külügyi Szolgálat segíti majd.

Mindezek kapcsán azonban észre kell vennünk azt is, hogy a Lisszaboni Szerződés számos egyéb párhuzamosságot nem orvosolt – mi több, újabb párhuzamosságot is teremtett. Az Európai Tanács szintén a reformszerződés hatályba lépése nyomán megválasztott elnöke ugyanis „a saját szintjén és e minőségében – az Unió Külügyi és Biztonságpolitikai Főképviselője hatáskörének sérelme nélkül – ellátja az Unió külső képviseletét a közös kül- és biztonságpolitikához tartozó ügyekben.” Egyúttal azonban a Szerződés azt is rögzíti, hogy „A közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó ügyekben az Uniót a főképviselő képviseli.” A szerepek ezen bizonytalan elhatárolása, ami szintén a tagállamok politikai szándékainak eredője, a jövőben még számottevő intézményi feszültségek forrása lehet.³ Mivel e téren ma még korai lenne érdemi következtetést megfogalmazni, egyelőre csupán annyit állíthatunk

³ Ennek egyik első megnyilvánulását jelentették a *Herman Van Rompuy* elnök által a 2010. szeptember 16-án Brüsszelben tartott Európai Tanács ülést megelőzően kiküldött meghívó levélben foglaltak, miszerint „Ez egy folyamat kezdete, melynek során az Európai Tanács rendszeresebben tárgyal majd a külkapcsolatokról annak érdekében, hogy kulcsüzeneteket fogalmazzon meg a stratégia célokat és azok elérésének módját illetően. Ez a folyamat csak akkor vezet majd eredményre, ha szorosabb együttműködés kíséri az Európai Tanács és a Tanács között, valamint a tagállami fővárosokkal. Világos üzenetet kell küldenünk partnereinknek, hogy csúcstalálkozóink mind a huszonhét EU-tagállam támogatását bírják államfői/kormányfői szinten, és nem csupán a brüsszeli intézmények tevékenységének eredményei” (Agence Europe, 2010. szeptember 16.). Az Európai Tanács által az említett ülésen elfogadott konklúziók mindezekkel összhangban megerősítik, hogy „Az Európai Unió az elkövetkező hetekben több fontos nemzetközi találkozót fog tartani. Az Európai Tanács a mai napon meghatározza az ezen találkozókra vonatkozó első iránymutatásait. A jövőben rendszeresen megvitatja majd a külkapcsolatokat annak érdekében, hogy a legfontosabb rendezvények előtt stratégiai iránymutatásokat nyújtson, különösen abból a célból, hogy a céljainkra és az azok elérését szolgáló eszközökre vonatkozó kulcsfontosságú üzeneteket fogalmazzon meg. Ehhez az Európai Tanácsnak világos stratégiai iránymutatást kell nyújtania, melyet a főképviselőnek és a Tanácsnak a lehető legjobban kell előkészítenie.”

nagy bizonyossággal, hogy a mindenkori elnök és főképviselő közti személyes viszony, illetve együttműködési hajlandóság és képesség várhatóan hosszú távon meghatározó marad az uniós külpolitika további formálását illetően.

Nem feledkezhetünk meg azonban arról sem, hogy érdemi párhuzamosságok a Bizottság szintjén is fennmaradtak, hiszen a kollégiumban továbbra is több uniós biztos foglalkozik kiemelt jelentőségű külkapcsolati kérdésekkel. Közéjük tartozik *Karel De Gucht* kereskedelempolitikáért; *Štefan Füle* bővítéspolitikáért és szomszédságpolitikáért; *Kristalina Georgieva* nemzetközi együttműködésért, humanitárius segítségnyújtásért és válságkezelésért; valamint *Andris Priebeļs* fejlesztéspolitikáért felelős uniós biztos. Ha pedig ehhez hozzátesszük, hogy például *Connie Hedegaard* éghajlat-politikáért vagy *Günther Öttinger* energiügyekért felelős uniós biztosok tevékenysége is alapvető nemzetközi vonatkozásokat érint, akkor nyilvánvaló, hogy az uniós külkapcsolatok intézményi rendszerét, minden változás ellenére, továbbra is számottevő szétaprózottság jellemzi.

Mindezek fényében, valamint *Javier Solana* örökségének tükrében, különös jelentőséget kapott az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője személyének kiválasztása, hiszen politikai ambíciói és vezetői képességei jelentős mértékben meghatározzák, hogy a Szerződés statikus rendelkezései milyen módon érvényesülnek a mindennapok dinamikus gyakorlatában. Mivel az első főképviselő fontos működési mintákat és precedenseket hagy majd örökül utódaira, személyének megnevezése meghatározó politikai kérdéssé vált. Márpedig a tárgyalások kimenete azt mutatta, hogy a tagállamok tartózkodtak egy a korábbi főképviselőhöz hasonlóan karakteres politikai felkérésétől, és inkább az e téren kevésbé ismert *Catherine Ashton* mellett tették le a voksukat. Bár az új főképviselő valóban döntő szerepet játszott a Lisszaboni Szerződés elfogadtatásában a brit Lordok Házában, és kereskedelempolitikáért felelős uniós biztosként töltött hónapjait is elismerés övezte, a világpolitika „nagyszínpadán” kétségtelenül halványabb tapasztalatokkal és szűkebb kapcsolatrendszerrel rendelkezett.

Mindezen változások minősége és iránya azt mutatja, hogy az előttünk álló években az uniós külpolitika terén a nemzetek feletti jelleg erősödését illetően sokkal inkább egy lassú, de folyamatos fejlődés, semmint érdemi áttörés várható. Az elmúlt hónapok eseményei – beleértve a főképviselő nyilatkozatait – azt jelezték, hogy a tagállamok e téren a legfontosabb

aktuális kérdésnek az új intézményrendszer, és mindenekelőtt az Európai Külügyi Szolgálat kialakítását és konszolidálását tartják, ami várhatóan a magyar elnökségi félévben is kiemelt témát jelent majd. Végül érdemes utalni arra, hogy érdemi előrelépést a külkapcsolati területen éppen az eddig háttérbe szorított biztonság- és védelempolitikai vonatkozások ígérnek, amit a közelmúlt és a Lisszaboni Szerződés újdonságai (a közös védelempolitika fokozatos kialakításának célként történő megfogalmazása, ami magában hordozza a közös védelem lehetőségét; az állandó strukturált együttműködés lehetősége katonai területen; a kollektív védelem elvének Szerződésbe foglalása; az Európai Védelmi Ügynökség működése stb.) is jeleznek. Mindezen innovatív elképzelések eredményességét azonban természetesen a gyakorlati együttműködés hatékonysága határozza majd meg a következő években.

3. Az Európai Unió déli szomszédságpolitikája

A magyar elnökségre nem csupán az uniós külkapcsolatok intézményi változásai, de az Unió déli szomszédságpolitikája terén is dinamikus időszakban kerül sor. E politika továbbra is az elmúlt másfél évtizedben, mindenekelőtt a Barcelonai Folyamat, az Európai Szomszédságpolitika, majd az Unió a Mediterrán Térségért kezdeményezés keretében rögzített alapvetéseket tekinti kiindulási és viszonyítási pontnak. Ezek között talán a legfontosabb, hogy az Unió és az érintett országok közti partnerség a felek közti együttműködés szorosabbá tételére összpontosít, elvetve a déli szomszédok uniós csatlakozásának perspektíváját.

A déli szomszédságpolitika további alapgondolata, hogy az együttműködés a résztvevő országok kölcsönös érdekeltségén, illetve – az Unió a Mediterrán Térségért kezdeményezés esetében hangsúlyozottan – a megosztott felelősség és a közös irányítás elvén alapul. Mindazonáltal nem tagadható, hogy a párbeszéd napirendjét továbbra is az európai fél által előtérbe helyezett témakörök, így különösen a biztonság, a migráció és az energiaellátás kérdései uralják, míg a déli partnerek által szorgalmazott célkitűzések: az európai piacokhoz való hozzáférés, az európai befektetések volumenének növelése, valamint a személyek szabad áramlásának lehetővé tétele gyakran háttérbe szorulnak. Ez egy egocentrikus Európai Unió képét erősíti: egy olyan Unióét, melynek gondolkodását továbbra is az „Európa erőd” koncepció vezérli, ami nem csupán a felek közti bizalom kibontakozását, de a közösen megfogalmazott együttműködési feltételek teljesülését is akadályozza.

Mára ugyanakkor az is egyértelművé vált – amint azt a *Nicolas Sarkozy* francia elnök és *Angela Merkel* német kancellár közti, az Unió a Mediterrán Térségért kezdeményezés körüli viták is nyilvánvalóvá tették –, hogy a déli szomszédságpolitika nem a Földközi-tenger mentén elhelyezkedő EU-tagok „belügye”, hanem a huszonegy uniós tagállam közös vállalkozása. Ezzel szemben az elmúlt másfél évtized azt is bizonyította, hogy hiba lenne a déli partner országokra, mint hasonló adottságokkal rendelkező, egymással együttműködő és koordinált véleményt képviselő csoportra tekinteni, hiszen azok nem csupán jelentősen eltérő földrajzi, geopolitikai, gazdasági, társadalmi, kulturális stb. sajátosságokkal rendelkeznek, de eltérő fontosságot tulajdonítanak az Európai Unióval fenntartott kapcsolatoknak. Így például a

kevésbé jelentős természeti erőforrásokkal rendelkező, ám a turizmusból bevételeket remélő Marokkó, valamint a természeti erőforrásokban szintén kevésbé gazdag Tunézia sokkal inkább hajlandóságot mutat a rugalmas együttműködésre, mint a jelentős gáz- és olajkészleteket birtokló Algéria, Líbia vagy Egyiptom, avagy a karakteres külpolitikai irányvonalat képviselő Szíria.⁴

Más oldalról azonban a tapasztalatok azt is bizonyították, hogy ezt a sokféleséget, ami az Európai Unió és a déli partner országok közti bilaterális kapcsolatok erősítését indokolná a multilaterális megközelítéssel szemben, átszövik az egyes déli szomszédok közti feszültségek kölcsönhatásai. Ez különösen igaz az arab-izraeli konfliktusra, mely a hatékony euro-mediterrán együttműködés egyik legfontosabb akadálya volt az elmúlt másfél évtizedben, de itt említhetjük a befagyott nyugat-szaharai konfliktust, avagy az Algéria és Marokkó között 1994 óta lezárt határokat is. Mindezen konstruktív együttműködést akadályozó ellentétek különösen előtérbe kerültek az Euro-Mediterrán Parlamenti Közgyűlés (ma már az Unió a Mediterrán Térségért Parlamenti Közgyűlése) tevékenységében, és visszatérően felhívják a figyelmet az Unió déli szomszédságpolitikájának meghatározó dilemmájára: vajon a bilaterális vagy a multilaterális/regionális együttműködési formák előtérbe helyezése és erősítése lenne inkább indokolt és kívánatos?

Közismert, hogy a Barcelonai Folyamat egyik fontos célkitűzése volt a déli partnerek közti regionális és szubregionális együttműködés erősítése. Az Európai Bizottság illetékes munkatársai ugyanakkor rendszeresen emlékeztetnek arra, hogy a folyamat alapját ez esetben is a bilaterális kapcsolatok jelentették, amelyek keretében elért eredmények alapozhatták volna meg a regionális kezdeményezések sikerét. Ez utóbbiak kibontakozását azonban gátolták a déli szomszédok közti viszályok, és különösen a már említett arab-izraeli konfliktus. Mindazonáltal, minden csalódás és kudarc ellenére, természetesen nem feledkezhetünk meg arról, hogy a Barcelonai Folyamat számos területen érdemi eredményeket mutatott fel: így többek között kialakított egy rendszeres kapcsolati hálózatot

⁴ Mindezt jól mutatja, hogy míg Marokkó elsőként kapott „kiemelt státuszt” a kormányzási támogatási eszköz keretében, Tunézia pedig a déli partner országok közül elsőként alakított ki tényleges szabadkereskedelmi övezetet az Unióval, addig Algéria mind a mai napig nem írt alá akciótervet; Egyiptom szintén késleltette a dokumentum aláírását a rezsimet ért európai kritikák miatt; Líbia tartózkodó magatartást tanúsít az Európai Szomszédságpolitikát és az Unió a Mediterrán Térségért kezdeményezést illetően; Szíriával pedig továbbra sem került sor euro-mediterrán társulási megállapodás aláírására.

az európai uniós intézmények és tagállamok, valamint a déli partner országok szakértői körében, mely mind a mai napig az együttműködés gerincét jelenti.

A Barcelonai Folyamat fokozatos térvesztése ugyanakkor az Európai Bizottságot is új megoldások keresésére ösztönözte, aminek eredményeként 2004-ben megszületett az Európai Szomszédságpolitika. Ez utóbbi a bilaterális együttműködési formákat helyezte előtérbe, ami az egyes partnerekkel közösen kialakított és elfogadott egyedi akciótervekben konkretizálódott. Ez a megközelítés ugyan általában véve nagyobb mozgásteret biztosított, ám egy sor területen továbbra sem eredményezett érdemi előrelépést. Különösen szembeötlő volt az Unió által szorgalmazott politikai, igazgatási, gazdasági és társadalmi reformok elmaradása vagy lassú megvalósítása a déli partner országokban, holott éppen eme reformok, illetve az azok nyomán megnövekedő abszorpciós kapacitás tette lehetővé egy hatékonyabb, fenntartható célok megvalósító fejlesztési együttműködést az Európai Unió és déli szomszédai között. A bilaterális megközelítés ugyanakkor kifejezetten hátrányos következményekkel is járt: a déli partnerek közti „szépségverseny” méginkább a regionális együttműködési megoldások kibontakozása ellen hatott.

Mindezek nyomán mára világossá vált, hogy az Európai Unió és déli szomszédai közti hatékony együttműködés a bilaterális és a multilaterális elemek egyensúlyát feltételezi. Ennek keretét jelenthetné akár az Unió a Mediterrán Térségért kezdeményezés, amelynek első két éve azonban, sajnálatos módon, szinte észrevétlenül és érdemi eredmények nélkül telt el. Eme két év ugyanakkor azt is bizonyította, hogy a politikailag érzékeny elemeket háttérbe szorító és konkrét kezdeményezésekre – így mindenekelőtt a 2008 júliusában Párizsban meghatározott hat kiemelt együttműködési területre – összpontosító „projektek Uniója” megközelítés ugyan nagyon pozitív, ám kétségtelenül korlátokat hordoz magában. A déli szomszédokkal fenntartott kapcsolatok megfelelő mederbe terelése, a megújult intézményi környezetben rejlő lehetőségek kiaknázása, valamint a hatékony és fenntartható együttműködés ugyanis valódi *politikai* elkötelezettséget feltételez, ami politikai elhatározásokban és cselekvésben ölt testet.

Természetesen vannak, akik ezzel ellentétes álláspontra helyezkedve sokkal inkább óvnák az új kezdeményezést a politikai kapcsolódásoktól. Amint *Roberto Aliboni* írja tanulmányában: „Az Európai Uniónak meg kellene akadályoznia, hogy az Unió a Mediterrán Térségért az

izraeli-palesztin konfliktus rabjává váljon, ahogyan az a korábbi politikája esetében történt. Ennek érdekében, miközben a tágabb transzatlanti keretek között hozzájárul a konfliktus megoldásához, háttérbe kellene szorítania az UMT politikai dimenzióját, előtérbe helyezve a technikai-gazdasági dimenziót, ami által az UMT együttműködési lehetőséggé válna a mediterrán térségen belül és a globális kapcsolatokban egyaránt. Ez lehetőséget kínálna a transzatlanti kooperációra, valamint hozzájárulna a mediterrán térség kohéziójának erősítéséhez, és - amennyiben szükséges – felkészültebbé tenné azt egy új izraeli-palesztin békefolyamat támogatására” (Aliboni, 2010: 3).

Bármennyire is szimpatikus ez a megközelítés, jogos a kérdés, hogy mennyire áll összhangban a politikai realitással, aminek egyik legutóbbi fejleménye a 2010. június elejére tervezett UMT-csúcstalálkozó elhalasztása. Itt érdemes továbbá emlékeztetni arra, hogy az elmúlt években az euro-mediterrán együttműködés és azon belül az UMT politikailag semlegesnek szánt és vélt elemei szintén rendre politikai felhangot kaptak. Ugyanakkor persze hangsúlyozni kell azt is, hogy mindezek más oldalról nem eredményezhetik az UMT politikai elemeinek kizárólagosságát sem, hiszen éppen a sikeresen megvalósított projektek biztosíthatják a számottevő politikai erőfeszítések és a növekvő intézményesülés eredményességéhez nélkülözhetetlen támogatást a nemzetközi szinten és a térség közvéleményében egyaránt.⁵ Ezért is fontos annak hangsúlyozása, hogy az UMT a résztvevő országok politikai elkötelezettségére alapozott és épülő, ám konkrét együttműködési és fejlesztési projektek megvalósítását szolgáló kezdeményezés, melynek politikai és praktikus elemei egymást kölcsönösen feltételező és kiegészítő viszonyban állnak.

Melyek azonban az Unió déli szomszédságpolitikájának jövőjét meghatározó politikai elkötelezettségek? A legfontosabb minden bizonnyal az arab-izraeli konfliktus feloldásának előmozdítása. Az euro-mediterrán partnerség elmúlt másfél évtizede rendszeresen bizonyította, hogy eme ellentét fennállása esetén nehezen elképzelhető a tartósan hatékony többoldalú együttműködés az Európai Unió és déli szomszédai között. Ezért is sajnálatos, hogy az Unió továbbra is leginkább szemlélője a politikai erőfeszítéseknek és fejleményeknek e téren, amit többek között a 2007. novemberi annapolisi konferencián, majd a közelmúltban

⁵ Az Unió a Mediterrán Térségért kezdeményezés markáns újdonságát jelentő intézményesülés legfontosabb innovatív elemei az „északi-déli” társelnökség kialakítása, valamint egy állandó titkárság felállítása Barcelonában. Ezek lehetőséget kínálnak a felek közti kiegyensúlyozottabb párbeszéd és együttműködés hatékonyságának növelésére, ám egyúttal felelősséget is jelentenek, hiszen mindezen változásokat csupán érdemi eredmények felmutatása hitelesítheti nemzetközi szinten és a térségben egyaránt.

felújított közvetlen izraeli-palesztin béketárgyalásokban játszott másodlagos szerepe is tükröz. Ennek nyomán azt mondhatjuk, hogy az Európai Unió, minden retorikai erőfeszítés ellenére, továbbra sem tudott „fizetőből” (*payer*) „játékoszá” (*player*) válni a közel-keleti térségben. E téren persze mindaddig nehéz lenne változást elérni, amíg a tagállamok alapvetően megosztottak az arab-izraeli konfliktus egyes elemeinek megítélésében, ami a legfontosabb akadályát jelenti az Unió határozott és következetes politikai cselekvésének e téren.

Ezen túl az Európai Uniónak a déli szomszédokkal fenntartott kétoldalú kapcsolataiban is szükséges az eddigieknél világosabb politikai viszonyítási pontokat kijelölnie a maga és partnerei számára, amit egyes déli partner országok esetében a közeli jövőben várható hatalmi utódlás különösen aktuálissá tesz. Az Unió déli szomszédságpolitikájának egyik fájó pontja ugyanis, hogy a szorgalmazott politikai, igazgatási, gazdasági és társadalmi reformok terén a partner országokban elért eredmények jelentősen elmaradnak a várakozásoktól. A déli szomszédok politikai vezetői ezt rendszerint a törékeny társadalmi stabilitás fenntartásának szükségességével és a radikális (iszlamista) szerveződések előretörésének veszélyével indokolják. Így az uniós külpolitika gyakran kényes helyzetbe kerül: vagy a stabilitást szavatoló politikai vezetést támogatja, és elfogadja a reformok akadozását; vagy ez utóbbiakat szorgalmazva kiteszi magát a kritikának, miszerint a fennálló rezsimet gyengítve az azzal szemben fellépő radikális csoportok malmára hajtja a vizet, veszélyeztetve az adott ország érzékeny társadalmi viszonyait. Az elmúlt másfél évtized tapasztalatai azt mutatták, hogy az Unió és tagállamai a stabilitás és a biztonság szempontjait helyezik előtérbe, ami egyes esetekben azt eredményezi, hogy elsiklanak olyan jelenségek felett, melyek nyilvánvalóan ellentétesek az általuk képviselt értékekkel és az együttműködés alapját képező elvekkel.⁶

Ez utóbbi körülmény azonban felhívja a figyelmet arra is, hogy mindmáig nem egyértelmű, hogy az Európai Unió számára milyen mértékben és szempontból jelent prioritást a déli szomszédságpolitika, és pontosan mely célokat kíván elérni annak keretében. A gazdasági

⁶ Miként *Stefania Panebianco* is megjegyzi tanulmányában: „A bővítésen túlmutató közpolitikai folyamatokat az értékeken és az elveken túl az érdekek vezérlik. Avagy pontosabban, a politikai diskurzus rendszeresen hivatkozik az EU etikai elkötelezettségére, azonban a politikai cselekvés ezt nem követi. Olyan esetekben, amikor az EU partnerei nem kívánják „magukat demokratizálni”, védelmezni az emberi jogokat, és megvalósítani a szükséges intézményi reformokat, az EU nem kíván „meghalni a demokráciáért és az emberi jogokért”, mivel az arab országokban megvalósított politikai reformok a mediterrán térség biztonságát és stabilitását fenyegető destabilizáló hatással járhatnak” (Panebianco, 2010: 193).

együttműködés tapasztalatai azt mutatják, hogy bár az Unió és tagállamai a legfontosabb gazdasági partnerek az észak-afrikai és a közel-keleti térségben, ami kétségtelenül hozzájárul az érintett országok fejlődéséhez, ám kevésbé eredményezi a termelési kapacitások és a foglalkoztatottság növelését a régióban. Az európai piacokhoz való hozzáférést ígérő retorikát alig követte érdemi cselekvés (Tovias, 2010: 172-174) – igaz, a déli szomszédok sem értek el számottevő eredményeket a gazdasági és infrastrukturális fejlesztések terén, holott azok ösztönző erőt jelenthetnének az Unióval és tagállamaival fenntartott cserekapcsolatok bővítésére. Mindezek nyomán a megkötött egyezmények tényleges hatásai gyakran alulmúlják a kölcsönös várakozásokat, míg a globális gazdaság más meghatározó szereplői, így különösen a BRIC-országok, gyakran ambiciózusabb kereskedelmi egyezmények és gazdasági együttműködési megállapodások révén, folyamatosan erősítik pozícióikat a térségben (Menon-Wimbush, 2010).

Hasonlóan kétséges, hogy a jelenlegi együttműködési keretek milyen mértékben kínálnak megoldást az európai fél figyelmének középpontjában álló biztonsági kockázatokra és migrációs jelenségekre – mi több, számos szakértő éppen azt hangsúlyozza, hogy ezek előtérbe helyezése, az „Európa erőd” logika követése az egyik legfontosabb gátja a partnerek közti bizalom és együttműködési szándék erősítésének. Ami a politikai dimenziót illeti, amint arról már szó esett, az Unió déli szomszédságpolitikája korlátozott mértékben jelent ösztönző erőt a szorgalmazott politikai, igazgatási, gazdasági és társadalmi reformok megvalósítására a déli partner országokban. Az is igaz továbbá, hogy bár a kulturális kapcsolatok és párbeszéd terén sikerült eredményeket felmutatni – így feltétlenül említést érdemel az Anna Lindh Alapítvány működése, valamint az Euro-Mediterrán Egyetem létrehozása -, ám ezek egyelőre kevésbé járultak hozzá az eltérő kulturális és vallási háttérű mediterrán nemzetek közti szellemi cserekapcsolatok bővítéséhez, valamint a kulturális és vallási tolerancia erősítéséhez. Nem feledkezhetünk meg továbbá Európa jelentős és növekvő létszámú észak-afrikai és közel-keleti kötődésű muszlim népességéről sem, melynek társadalmi helyzetét és szerepét illetően több uniós tagállamban komoly viták folynak, amire a déli szomszédságpolitika mindeddig szintén kevés pozitív hatást gyakorolt.

Mindezek nyomán jogos a kérdés, hogy valójában mi célt szolgál és miért jelent prioritást a déli szomszédságpolitika az Unió számára? Erre többféle válasz is adható. A leginkább magától értetődő annak említése, hogy a Földközi-tenger déli és keleti partvidéke az Európai

Unió közvetlen szomszédságát jelenti, melynek népeivel ápolt történelmi kapcsolatok hosszú múltra tekintenek vissza. E vonatkozásban nem hagyhatjuk figyelmen kívül azt sem, hogy a világpolitika súlypontjának keletre tolódása minden bizonnyal jelentős hatással lesz az észak-afrikai és a közel-keleti térség viszonyaira, aminek jelei már ma is érzékelhetők. Ez különösen igaz a gazdasági kapcsolatokat, illetve az energiahordozókhöz való hozzáférést illetően. Az Európai Uniónak ugyanakkor szintén érdekében áll, hogy az előttünk álló évtizedek meghatározó biztonsági és migrációs kihívásait lehetőleg már a határain kívül kezelje, és ezért a külső határai mentén olyan országok gyűrűje jöjjön létre, amit a felelősségteljes kormányzás jellemez, és amellyel kölcsönös érdekeltségen és előnyökön alapuló kapcsolatokat ápolhat.

Mindezek – és számos további legitim érv – nyomán jogos a megállapítás, hogy a déli szomszédokkal ápolt kapcsolatok valóban stratégiai jelentőségűek az Unió számára, ám az azokban rejlő lehetőségek kiaknázására a jelenlegi politikai elkötelezettségek és együttműködési keretek nem kínálnak kielégítő feltételeket. E téren tehát az Európai Unió és tagállamai előtt továbbra is jelentős feladatok állnak, melyek főbb elemei a következők:

1. Az Uniónak mindenekelőtt el kell döntenie, hogy milyen szempontból és mértékben tekinti valódi prioritásnak a déli szomszédságpolitikát – és nem csupán a keleti szomszédokkal, de a globális politika főszereplőivel fenntartott kapcsolatok tükrében, illetve azokkal összefüggésben –, és ennek megfelelő helyet kell biztosítania eme partnerségnek a politikai napirenden és a költségvetési tervezésben. E vonatkozásban ismét érdemes felhívni a figyelmet a „méret” politikai és gazdasági motívumának növekvő jelentőségére a globális világban, ami a későbbiekben akár a déli szomszédokkal fenntartott kapcsolatok új alapokra helyezését is indokolhatja.

2. Az Uniónak be kell látnia, hogy a déli szomszédságpolitika jelenlegi eszközei a felek politikai elkötelezettségének hiányában csupán korlátozott lehetőséget biztosítanak az érintett partner országokban szorgalmazott politikai, igazgatási, gazdasági és társadalmi reformok előmozdítására. Ezért érdemes e politika céljait és az együttműködés követelményeit oly módon meghatározni, hogy azok – a strukturális külpolitikai célok feladása nélkül – összhangban álljanak a reális mozgástérrel. Eme követelményeket azonban következetesen érvényesíteni szükséges, még hozzá minden partner ország esetében azonos módon, a kettős mérce alkalmazását elkerülve.

3. Az Uniónak szükséges az eddigieknél pontosabban meghatározni az európai fél céljait és prioritásait a déli partnerekkel fenntartott kapcsolatokban, és ezeket a korábbiaknál nyíltabban és jobban értelmezhetően megjeleníteni a déli szomszédok számára.

4. Ezzel párhuzamosan azonban az Uniónak nagyobb figyelmet szükséges fordítania és nagyobb teret kell engednie a déli partnerek által előtérbe helyezett szempontoknak, az eddigieknél jelentősebb erőfeszítéseket téve a felek közti egyenrangú párbeszédre és együttműködésre, háttérbe szorítva az „Európa erőd” koncepciót, és mellőzve a déli szomszédok által gyakran sérelmezett és kioktatónak minősített retorikai elemeket.

5. Az Unió déli szomszédságpolitikájának egyszerre kell reflektálnia a partner országok közti különbözőségekre és eltérő érzékenységekre, valamint ezzel párhuzamosan a regionális és szubregionális együttműködés közös elhatározásából következő erősítéséhez szükséges követelményekre a térségben, ami minden esetben a multilaterális és a bilaterális szempontok együttes és párhuzamos mérlegelését kívánja.

6. Az Uniónak egyúttal erősítenie kell az intézményei, valamint az uniós intézmények és a tagállamok közti információáramlás, egyeztetés és együttműködés hatékonyságát a külkapcsolatok terén, ami koordináltabb állásfoglalásokat és külpolitikai magatartást eredményezhet a déli szomszédságpolitika keretében is, növelve ezzel e politika hatékonyságát – még akkor is, ha az egyes tagállami álláspontok közti eltérések teljes mértékben nyilván soha nem lesznek kiküszöbölhetőek.⁷

7. Az uniós intézmények és a tagállamok közti hatékonyabb külpolitikai együttműködés és koordináció egyben elősegítheti, hogy az Unió érdemi *politikai* szerepet játsszon az arab-

⁷ Itt érdemes továbbá megjegyezni, hogy a déli partner országok számára sokszor nehezen értelmezhetőek a különböző uniós intézményekből érkező eltérő tartalmú politikai üzenetek. A Tanács ugyanis, a tagállamok képviselőinek óvatos politikai magatartása nyomán, gyakran tartózkodik a határozott állásfoglalástól a legkényesebb területeken, így különösen az emberi jogok és a demokratikus értékek védelme terén. Ez, az uniós intézmények közti sajátos viszonyok nyomán is, arra kényszeríti az Európai Parlamentet, hogy az említett jogok és értékek elsődleges védelmezőjeként lépjen fel, ami sokszor a déli szomszédok kritikáját váltja ki, akik arra hivatkoznak, hogy a parlamenti testület állásfoglalásai aláássák a kapcsolatok fejlesztését szolgáló közös erőfeszítéseket. A Bizottság tevékenységében ezzel szemben mindkét elem megjelenik, hiszen ez az intézmény felelős a déli partnerekkel kialakított együttműködés gyakorlati megvalósításáért, aminek nyomán nyilvánvaló érdeke az érintett országok politikai és igazgatási elitjével való kiegyensúlyozott kapcsolattartás, ugyanakkor a mindennapi munkája során szembesül a kényes területeken tapasztalható hiányosságokkal, ami gyakran az együttműködést is nehezíti, vagy akár ellehetetleníti.

izraeli békefolyamatban, amely téren elért eredmények jelentős mértékben meghatározzák majd a déli szomszédságpolitika további fejlődésének lehetséges irányait és távlatait. Az Uniónak egyúttal a jelenleginél hatékonyabban kellene használnia a szűkebb értelemben vett békefolyamat „feletti” (euro-mediterrán partnerség) és „alatti” (az érintett országok belpolitikai viszonyai) szinteken rendelkezésére álló mozgásteret a fenntartható béke és stabilitás megteremtését szolgáló erőfeszítések támogatása érdekében.

8. Végül, de nem utolsó sorban, az Uniónak következetesen képviselnie kell az európai értékeket déli szomszédai körében, ám anélkül, hogy ezzel ellehetetlenítene a felek közti egyenrangúságra és bizalomra épülő partneri viszonyt. Amint *Ulla Holm* és *Fabrizio Tassinari* megállapítják tanulmányukban: „Az EU kezdeményezései, melyek a demokrácia promócióját szolgálták ezen országokban, mindeddig elsősorban a technikai jellegű támogatásra összpontosítottak, pl. a választások megfigyeléséhez szükséges berendezések beszerzésére, ahelyett, hogy azon intézményekre és sztenderdekre irányultak volna, melyek erősíthetnék egy valódi liberális demokrácia működését” (Holm és Tassinari, 2010: 208). Ezért e téren, a politikai párbeszédén túl, többek között az érintett déli szomszédok civil szférájával való fokozottabb együttműködés, *people-to-people* projektek megvalósítása, valamint az UMT Parlamenti Közgyűlésének megerősítése kínálhat érdemi előrelépést.

Végezetül érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy az Unió déli szomszédságpolitikája természetesen nem izoláltan, hanem a világpolitika dinamikus folyamataiba ágyazottan jelenik meg és fejt ki hatását. Ez utóbbi téren az elmúlt időszakban érdemi fordulatot jelentett a *Barack Obama* amerikai elnök által képviselt új külpolitikai megközelítés. Az Egyesült Államok és az arab világ kapcsolatainak újragondolása egyszerre járt kedvező és kedvezőtlen hatásokkal az Európai Unió határozottabb mediterrán és mindenekelőtt közel-keleti szerepvállalását illetően. Az új világpolitikai kontextus egy részről ugyan valamelyest enyhítette az arab/muszlim és a nyugati világ közti feszültségeket, vagy legalábbis gátat szabott azok további eskalálásának – amely téren a konkrét kezdeményezések elmaradása az utóbbi időszakban ismét növekvő bizalmatlanságot eredményezett –, amiből az uniós külpolitika is profitált, másrészt azonban csökkentette az önálló európai külpolitikai kezdeményezések iránti érdeklődést a térségben, csökkentve ezzel az Unió mozgásterét.

A legfontosabb újdonságot e téren mindenképpen az izraeli-palesztin közvetlen béketárgyalások felújítása jelentette 2010 szeptemberében. Ezek kimenete egyelőre igen bizonytalan, és az előjelek korántsem kedvezők. Ami azonban bizonyos: a feleknek korlátozott idő áll rendelkezésükre, hogy történelmi jelentőségű megállapodásra jussanak. Amint ugyanis külpolitikai szakértők rendszeresen emlékeztetnek: Obama elnök nem csupán politikai kockázatot vállalt azzal, hogy már az első elnöki mandátuma kezdetén napirendre vette az izraeli-palesztin konfliktust, de ezzel a rendelkezésre álló időkeretet is szűkítette, hiszen a 2010 novemberében esedékes kongresszusi választásokat követően várhatóan beszűkül majd a belpolitikai mozgástere, a 2012. évi elnökválasztás felé közeledve pedig egyre kevésbé engedheti meg magának, hogy a látványos kudarc lehetőségét is magában hordozó szerepet vállaljon. Mindehhez csatlakoznak az izraeli miniszterelnök és a palesztin elnök tárgyalási helyzetét nehezítő időbeli akadályok, melyek összességében azt jelzik, hogy a tárgyalások eredményessége szempontjából az előttünk álló hónapok – melyek egybeesnek a magyar uniós elnökség időszakával – döntőnek bizonyulhatnak.

4. Az EU déli szomszédságpolitikája és a magyar uniós elnökség

A magyar elnökségnek, magától értetődő módon, a külkapcsolatok terén is az Unió közös céljait kell majd követnie 2011 első felében. Azon közös célokat, melyek kapcsán *José Manuel Barroso* bizottsági elnök a 2010. szeptember 7-én az Európai Parlamentben elhangzott „Az Unió helyzete, 2010” beszédében úgy fogalmazott: „A 21. század stratégiai partnerségeinek létrejöttével egyidejűleg Európának meg kell ragadnia a jövője meghatározására kínálkozó lehetőségeket. Alig várom, hogy láthassam, amint az Unió a gazdasági súlyának megfelelő szerephez jut a világban. Partnereink figyelnek minket, és azt várják tőlünk, hogy ne csupán 27 különálló országgént, hanem Európaként lépünk fel. Ha külön cselekszünk, a világ nem tekinti Európát meghatározó erőnek, és nélkülünk – az Európai Unió és tagállamai nélkül – lép tovább. Politikai iránymutatásomban arra szólítottam fel Európát, hogy játsszon vezető szerepet a világban – ez a generációnk előtt álló egyik fő feladat és próbatétel.”

A közös célok előmozdítása természetesen a korábban említett átalakuló intézményi környezetbe illeszkedik. Ez a spanyol elnöki félév esetében – részben a hivatalba lépését követően sokak számára meglepő határozottságot tanúsító *Catherine Ashton* előtérbe kerülése nyomán – egy az uniós külpolitika terén kifejezetten visszafogott elnökségi magatartást eredményezett, míg a belga elnökség e területen mindeddig szintén egy a főképviselő és stábjá által meghatározott irányokat követő „*non-presidency*” képét mutatta. Ami azonban a magyar elnökségi időszakban mindenképpen újdonságot jelent majd, hogy a hazai diplomácia megalapozottan számolhat azzal, hogy az új uniós külpolitikai apparátus, az Európai Külügyi Szolgálat 2011 januárjáig ténylegesen is megkezdte működését. Igaz – azon túl, hogy a Szolgálat erőforrásait kezdetben minden bizonnyal jelentősen igénybe veszi majd saját működési gyakorlatának kialakítása és konszolidálása –, az is előfordulhat, hogy az európai diplomáciai testület működésének finanszírozási és személyzeti kérdéseit illetően a Tanács és az Európai Parlament között továbbra is fennálló nézetkülönbségeket csak jelentős késedelemmel sikerül feloldani. Ez utóbbi esetben – a hazai várakozásokkal szemben – a külpolitikai területen is nagyobb feladat hárulna a magyar diplomáciára az elnökségi félév hat hónapjában.

A magyar elnökségi magatartás ugyanakkor – az EKSZ működése esetén – számos vonatkozásban mintát és precedenseket kínál majd a későbbi elnök tagállamok számára a megújult uniós külpolitika működése terén. A főképviselő és az elnök tagállam külügyminisztere, illetve az EKSZ és ezen tagállam érintett minisztériumai közti együttműködés módját ugyanis nagyrészt a gyakorlat alakítja majd. Bár az előzetes egyeztetések nyilván számos kérdéskört érintettek, egyelőre korántsem tisztázott, hogy a mindenkori elnök tagállam rendelkezik-e valamiféle *primus inter pares* státusszal az uniós külpolitika formálásában, akár csak az információkhoz való hozzáférés elsőbbségét illetően. Így tehát a szóban forgó együttműködés minőségét meghatározó magatartási és működési minták és precedensek jelentős részben éppen a magyar elnökség alatt kerülhetnek kialakításra. Ezek pedig azt is meghatározhatják, hogy a mindenkori elnök tagállam számára a továbbiakban milyen jelentőséggel és „értékkel” bírnak majd az uniós külpolitika kérdései, ami e politika további fejlődésére nézve meghatározó befolyással lehet.

Az Európai Unió szomszédságát illetően a magyar elnökség érdeklődésének homlokterében, érthető okokból, a nyugat-balkáni bővítés kérdései, valamint az Európai Szomszédságpolitika „keleti szárnya” áll. Amint *Ágh Attila* írja tanulmányában: a szomszédságpolitika keleti irányú bővítése, ami mindenekelőtt Ukrajnára irányul, a közép- és keleti-európai tagállamok számára különösen fontos, mind pozitív (kereskedelem, kultúra, kisebbségek), mind negatív (migráció, bűnözés, feketemunka) értelemben. Ezért Magyarország azt tervezi, hogy a spanyol-belga-magyar elnökségi periódusban továbbviszi a cseh elnökség által a keleti partnerség keretében meghirdetett kezdeményezéseket, annak érdekében, hogy megőrizze azok lendületét, és sikeresen továbbadja az őt követő lengyel elnökségnek (*Ágh, 2010: 154*). E szándékot erősítheti, hogy a magyar elnökség hónapjaiban tovább folynak majd az Európai Szomszédságpolitika *Catherine Ashton* főképviselő-alelnök és *Štefan Füle* uniós biztos által kezdeményezett felülvizsgálatának munkálatai. Ezek irányát jelzik a Füle uniós biztos által az Európai Parlament 2010. szeptember 23-án tartott plenáris ülésén mondottak, miszerint a Bizottságnak határozott szándéka, hogy a jelenleg csupán párhuzamosan működő fejlesztési és együttműködési eszközök virtuális összességként értelmezhető Európai Szomszédságpolitikát határozott politikai célkitűzésekkel ruházza fel.⁸

⁸ Itt érdemes továbbá megemlíteni, hogy az Európai Parlament idézett plenáris vitájában szintén felmerült az *Ágh Attila* által is említett gondolat, miszerint az Európai Szomszédságpolitikát, annak rendkívüli sokféleségére tekintettel, szükséges lenne két önálló egységre bontani, melyek egy közös ernyő alatt helyezkednének el (*Ágh, 2010: 153*). *Füle* uniós biztos ezt a felvetést határozottan elvetette, és hangsúlyozta, hogy a Bizottság továbbra is

A magyar elnökség azonban természetesen nem hagyhatja figyelmen kívül a déli szomszédságpolitika feladatait és kihívásait sem. E téren néhány csomópont már ma is jól látható. Az egyiket a már többször említett arab-izraeli konfliktus és békefolyamat, valamint az azzal szorosan összefüggő gázai politikai és humanitárius helyzet jelenti, amely téren a magyar elnökség teendőit leginkább az „élet”, így mindenekelőtt a 2010 szeptemberében felújított közvetlen izraeli-palesztin béketárgyalások eredményei és kudarcai alakítják majd. Egy másik fontos csomópont az Unió a Mediterrán Térségért kezdeményezés, melynek munkálatai szintén nehezen tervezhetők. E vonatkozásban nem csupán a 2010 júniusára tervezett csúcstalálkozó elmaradása és a kijelölt novemberi időpont esetleges újbóli halasztása, de az időközben lejárt egyiptomi-francia társelnökség utódlásának kérdése is bonyolult problémákat vethet fel. Bár az ezek rendezéséhez nélkülözhetetlen csúcstalálkozóra Barcelonában kerül majd sor, a viták feloldására lehetőséget biztosító kompromisszumok kialakítása az EU-elnök Magyarország kezdeményező fellépését is igényelheti.

Mindezen területeket egyúttal átszövik a világpolitika meghatározó kérdései, így többek között az iráni atomprogram körüli feszültségek, az energiabiztonság dilemmái, avagy a demokrácia, a jogállamiság és a kultúrák közti párbeszéd erősítésének kihívásai, hogy csupán néhány olyan elemet említsünk, melyek az Unió déli szomszédságpolitikájára is közvetlen hatást gyakorolnak. A figyelemmel követendő eseményekhez tartoznak továbbá az intézményes kapcsolattartás hivatalos eseményei, így például a magyar elnökségi félévben esedékes társulási tanács ülések Algériával, Egyiptommal, Izraellel és Libanonnal. Végül, de nem utolsó sorban, nem hagyhatók figyelmen kívül a korábbi magyar kormányok által megfogalmazott elkötelezettségek és a jelenlegi kormány szándékai nyomán kibontakozó esetleges hazai kezdeményezések sem, és ezek körében az első EU-Izrael csúcstalálkozó megrendezésének lehetősége a *Bajnai Gordon* miniszterelnök 2009. júniusi izraeli látogatása során elhangzottakkal összhangban.

Mindezen feladatok teljesítésének kiindulópontját a magyar külpolitika által a déli szomszédokkal fenntartott kapcsolatok főbb kérdéseit illetően az elmúlt években képviselt álláspontok jelentik, melyek többnyire az uniós megközelítés fősodrában helyezkedtek el.

egységes keretben kívánja kezelni e politika két „szárnyát”, ami megítélése szerint ezek sikeres megvalósításának egyetlen útja.

Bonyolultabb a kép az Unió a Mediterrán Térségért kezdeményezés esetében, ahol Magyarország, más „mérésékelt” (nem-mediterrán) tagállamokkal együtt, rendszeresen felhívta a figyelmet a részletek kimunkálásának, a megfelelő jogi háttér megteremtésének, valamint az indokolatlan többlet kiadások elkerülésének fontosságára. Érdekes továbbá megemlíteni, hogy voltak olyan kapcsolódó témakörök is, ahol a magyar álláspont esetenként az uniós fősodron kívül foglalt helyet. Bár a közel-keleti békefolyamatot illetően Magyarország is a felek közti tárgyalás és megállapodás követelményeit helyezte előtérbe, az arab-izraeli konfliktus tágabb összefüggéseiben mindvégig egy kiegyensúlyozott, az események megítélésére egyenlő mércét alkalmazó megközelítésre törekedett, ami azonban a 2008. decemberi – 2009. januári gázai konfliktus és egyéb események nyomán megváltozott európai közhangulatban, a viszonyítási pont eltolódása nyomán, helyenként éppen hogy elfogult és egyoldalú politika benyomását keltette. Kérdés, hogy ez utóbbi körülmény milyen módon és mértékben befolyásolja majd az e téren elnöki szerepben tett állásfoglalások és kezdeményezések megítélését az Unión belül és annak határain túl.

Mindezek összegzéséeként megállapíthatjuk, hogy az Európai Unió déli szomszédságpolitikája azon területek egyike, ahol a magyar elnökség okkal számíthat előre nem tervezhető, rugalmas és hatékony reagálást kívánó váratlan fejleményekre. Ezek természetesen kihívásokat hordoznak magukban, ám egyúttal lehetőséget is kínálnak a bizonyításra. Az elnökségi félév pedig egyúttal egyedülálló esélyt jelent a szakértői kapacitások bővítésére e téren is. Ez segíthet abban, hogy Magyarország a következő években az eddigieknél kezdeményezőbb szerepet játsszon az Unió déli szomszédságpolitikájának alakításában. Ne feledjük ugyanis, hogy a déli partner országok számára a közép- és kelet-európai térségben az 1990-es években végbement politikai és gazdasági átalakulás egyes elemei – többek között a többpártrendszer kibontakozása, a gazdasági privatizáció, vagy akár a médiaszabályozás terén – értékes tapasztalatokat hordozhatnak. Ennek részletes kifejtése azonban már meghaladja a jelen tanulmány kereteit, és önálló elemzést igényel.

Irodalom

Ágh, Attila: Global Governance as Multilateral Regionalised World Order: Planning for the Global Role of the EU in the SBH Trio Presidency. In: Fabry, Elvire – Ricard-Nihoul, Gaëtane (eds.): Think Global – Act European. The Contribution of 14 European Think Tanks to the Spanish, Belgian and Hungarian Trio Presidency of the European Union. Milan – Paris: Notre Europe, 2010. pp. 152-157

Aliboni, Roberto: The Mediterranean and the Middle East. Narrowing Gaps in Transatlantic Perspective. (Mediterranean Paper Series). Washington, D.C.: The German Marshall Fund of the United States, 2010.

Holm, Ulla – Tassinari, Fabrizio: The European Neighbourhood Policy and North Africa: Acknowledging Tensions and Putting Reforms First. In: Fabry, Elvire – Ricard-Nihoul, Gaëtane (eds.): Think Global – Act European. The Contribution of 14 European Think Tanks to the Spanish, Belgian and Hungarian Trio Presidency of the European Union. Milano – Paris: Notre Europe, 2010. pp. 206-211

Keukeleire, Stephan – MacNaughtan, Jennifer: The Foreign Policy of the European Union. Basingstoke – New York: Palgrave Macmillan, 2008.

Menon, Rajan – Wimbush, S. Enders: New Players in the Mediterranean. (Mediterranean Paper Series) Washington, D.C.: The German Marshall Fund of the United States, 2010.

Panebianco, Stefania: The EU and the Middle East. In: Bindi, Federiga (ed.): The Foreign Policy of the European Union. Assessing Europe's Role in the World. Washington, D.C.: Brookings, 2010. pp. 183-196

Tovias, Alfred: The EU and the Mediterranean Nonmember States. In: Bindi, Federiga (ed.): The Foreign Policy of the European Union. Assessing Europe's Role in the World. Washington, D.C.: Brookings, 2010. pp. 169-182

A szerzőről:

Dr. Simon Zoltán uniós külkapcsolatokkal foglalkozik az Európai Parlament munkatársaként, valamint európai uniós és politikatudományi tárgyakat oktat az egri Eszterházy Károly Főiskola Politológia Tanszéke által gondozott nemzetközi tanulmányi szakos BA és MA képzések keretében.