

A kontinentális külpolitika néhány ellentmondása

Dunay Pál

1. Bevezetés

Amennyiben arra törekszünk, korrekt elemzést végezzünk, s elkerüljük azt, hogy a legfrissebb események határozzák meg álláspontunkat, tágabb időkeretet kell választanunk e dolgozat tárgyául. Csak ez teszi ugyanis lehetővé, hogy fejlődésében lássuk az eseményeket, s esélyünk legyen arra, reálisan ítéljük meg azt, miként illeszkednek a közelmúlt eseményei a folyamatba. Erre azért is szükség van mert 2002 végén, 2003 elején ismét erőt vett Nyugat-Európán az Euro-pesszimizmus. Halljuk a panaszhangokat: Európa nem egységes. Legalábbis abban az értelemben nem, hogy nem testesít meg egységes álláspontot a világpolitika némely nagy kérdésében. Különösképpen vonatkozik ez Európának az Egyesült Államok külpolitikájával kapcsolatos véleményére.

Természetesen minden a megfogalmazott elvárásokon múlik. Ha ugyanis visszatekintünk, megállapíthatjuk, hogy Európa az elmúlt évszázadokban sem volt egységes. Elég talán emlékeztetni arra, miként jöttek létre a polgári nemzetállamok Európában. Európa mai kulcsszereplői nem egy oldalon vívták meg harcaikat az első és a második világháborúban sem. Bár az olaszokat éppen nem érheti vád. Ők már akkoriban is mindent megtettek Európa megosztottsága ellen, hiszen egyik világháborút sem azon az oldalon fejezték be, ahol elkezdték. Vagyis éppenséggel azt lehet mondani, hogy következetesen törekedtek arra, egyszer vagy másszor minden európai nagyhatalomnak szövetségesei legyenek. Ha azonban komolyra fordítjuk a szót, emlékeztetni kell arra is, hogy Franciaország és Nagy-Britannia ugyan egyazon oldalon álltak a Szuezi válságban 1956-ban, de annak – amerikai dominanciát tükröző – rendezéséből már szögesen eltérő következtetéseket szűrtek le. Nevezetesen a britek arra jutottak, hogy nemzetközi tevékenységükben a továbbiakban mindig figyelembe kell venniük az Egyesült Államok véleményét, míg a franciák arra következtettek, hogy nem bízhatnak az amerikaiakban, tőlük független politikát kell folytatniuk, s jobbra saját eszközeikre kell hagyatkozniuk.

Mindenek fényében arra következtethetünk, hogy elvárásaink fokozódtak. Ma sokan úgy gondolják, hogy olyan államok, amelyek egy – eredetileg gazdaságinak tűnő, de történeti alapjaiban és fejlődésében politikai – tömörüléshez tartoznak immáron legalább harminc esztendeje (Nagy-Britannia 1973-ban csatlakozott az Európai Közösségekhez), képesek lesznek egységes álláspontot elfoglalni a világpolitika nagy kérdéseiben. Ezzel jutunk el ahhoz a kérdéshez, amit Joschka Fischer fogalmazott meg a Humboldt egyetemen 2000 májusában tartott beszédében: „Hogyan is lehetne hosszú távon megindokolni, hogy a valutaunióval gazdaságpolitikai létükben elválaszthatatlanul összekötött államok miért nem lépnek fel közösen a külső fenyegetésekkel szemben, s garantálják közösen biztonságukat is?”¹ Erre a kérdésre természetesen nem lehet egyértelmű választ adni. Azt – jó négy évvel az Euro bevezetését követően – mindazonáltal látni lehet, hogy a remény, miszerint a közös valuta közvetlen hatást fog gyakorolni az integráció mélyülésére, s mintegy szimbolikus értelemben is új szakaszba

¹ Joschka Fischer: Az államszövetségtől a föderációig. Magyar nyelven megjelent az *Európai Szemle* 2000. évi 2. számában, 3-14. old.

fogja azt juttatni, nem következett be. Azt azonban ki lehet mondani, hogy nehezen képzelhető el az, egy globális gazdasági érdekekkel rendelkező entitás, amely a világ bruttó nemzeti termékének több, mint húsz százalékát állítja elő, tudatosan elzárkózzék attól, hogy globális politikai szereplő legyen.

2. *A globális méretű stabilitás elvárása és Európa szerepe*

Amióta csak véget ért a kelet-nyugati konfliktus, ismét megtanulhattuk, hogy sok esetben az átmenet, az átalakulás hordozza a stabilitási veszélyeket, s nem a hatékony elnyomást alkalmazó diktatúrák léte.² Ennek alátámasztására elegendő tanulsággal szolgáltak az 1990-es évek kelet-közép európai fejleményei. Erre utalnak a Nyugatnak az átmenetet destabilizálónak tartó aggodalmai éppúgy, mint a volt Jugoszlávia és a Kaukázus térségének valamint részben Közép-Ázsiának a fejleményei a kilencvenes években, s részben ma is.

Arról kevesebbszer esik szó, hogy a nemzetközi rendszerben elfoglalt hely (státus-hierarchikus pozíció) változásának is van alkalmazkodás igényt keletkeztető hatása. Ez jól tetten érhető Oroszországnak, mint a Szovjetunió legnagyobb utódállamának az esetében, amelyik regionális hatalommá „csúszott le” jó egy évtizedes vajúdat követően. Ebben az egy évtizedben láthatóan zavarodottan fontolgatta, mi is „ő”. Ellenkező előjelű mozgás közben valami nagyon hasonlót figyelhattunk meg az Egyesült Államok esetében is. Utóbbi ahhoz szokott hozzá nehezen, hogy szuperhatalomként egyedül maradt, s többé már nem néz szembe egy – legalábbis katonai értelemben – hasonló súlyú ellenfél létének cselekvését korlátozó hatásával. A hatalom korlátlanágának érzetével Washington ugyan egyre inkább tud mit kezdeni, ám ez egyre kevésbé talál elfogadásra más, egyébként még vele azonos értékeket is valló államok részéről.

Az Európai Unióval azonosított Európának ilyen mértékű változáson nem kellett keresztülmennie. A régió államai nagyjából megőrizték státusukat, s még a két német állam egyesüléséből eredő befolyás növekedést is nagyobb gondok nélkül „úsztatta meg” Európa. A regionális nagyhatalmak (Franciaország, Nagy-Britannia és Németország) fenntartották korábbi helyzetüket, s ugyanez vonatkozik a kisebb tagországokra is. A regionális hatalmi státusra törekvő államok – Olaszország és Spanyolország – ugyan időről időre kifejezték elégedetlenségüket azzal kapcsolatban, hogy nem tartoznak a „triumvirátushoz”, de tartósan nem tudták felülvizsgáltatni helyzetüket.³ Következésképpen, ha Európának volt „alkalmazkodni valója”, az nem státus-hierarchikus pozíciójának megváltozásából fakadt. Európát egy ma már világosan érzékelhető változás érte. Míg a hidegháború középpontja Európa volt, addig a kelet-nyugati konfliktust követően privilegizált helyzete megszűnt. Ez váltotta ki az alkalmazkodás szükségletét. Azt is lehet mondani, hogy korábban mintegy „véletlenszerűen” volt Európa kiváltságos helyzetben, annak következtében, hogy a két

² Mindezt természetesen nem szabad úgy értelmezni, mint a diktatórikus rezsimek akárcsak közvetett helyben hagyását.

³ EU csatlakozását követően várhatólag valami nagyon hasonló fog történni Lengyelországgal. A magát legalábbis európai középhatalomként tételező ország, amelynek erre a státusra csak területe és lakossága adott, bizonyára fájdalmasan fog ráeszmélni arra, szerepe kisebb, mint azt maga gondolja. Arról már nem is beszélve, hogy erőteljesen atlantista politikája néhány európai nagyhatalom körében nem kelt sem bizalmat, sem szimpátiát.

szuperhatalom az öreg kontinensen folytatta összetűzését. Európa tehát többé már nem szükségképpen a világpolitika központi terepe. Világpolitikai szerepe annyi, amennyi gazdasági és műszaki-tudományos teljesítményéből valamint pozitív befolyásának kivetítéséből, s arra irányuló szándékából/készségéből fakad.

Az elmúlt évtizedben a figyelem többször fordult abba az irányba, miként határozza meg a szerepét Európa. A jugoszláv háború a kilencvenes évek első felében azt bizonyította, hogy Európa nagyobb válságban nem képes pozitív szerepét kikényszeríteni. Koszovó 1999-ben azt mutatta meg, hogy Európa képes együttműködni az Egyesült Államokkal kényszerítő akcióban. Ugyanakkor a konfliktus kezelése – a hadicselekmények folyása - azt is mutatta, hogy az Egyesült Államoknak nincs szüksége Európára ahhoz, hogy háborút vívjon. A 2003 márciusában kitört második Irak elleni háború pedig ezt megerősítette: Az amerikai tervekben Európa nem több, mint együttműködő partner, amennyiben arra hajlandó. Ha nem, marginalizációja folytatódik. Ugyanakkor a konfliktus forró szakaszának lezárultát követően kiviláglott, míg az Egyesült Államok minden különösebb nehézség nélkül képes háborút vívni és megnyerni a világ bármelyik pontján, helyzetét nem tudja egymaga béke időben, a legyőzött állammal szemben stabilizálni. Ha nem is a háborúban, de a béketeremtésben mégiscsak rászorul más államok, mindenekelőtt európai szövetségeseinek támogatására.

3. Az iraki háború és a transzatlanti kapcsolatok válsága – némi európai megosztottsággal

Az Egyesült Államok politikai vezetése minden jel szerint 2002 nyarán eldöntötte, hogy katonai eszközökkel vet véget Szaddam Husszein rendszerének, s szünteti meg az onnan eredő deklarált fenyegetést.⁴ Európának el kellett döntenie, miként határozza meg helyzetét a közelgő konfliktusban. Az Egyesült Államok álláspontjához képest négy kérdésben kellett meghatározni Európa véleményét: 1. A konfliktus kezelés/konfliktus rendezés eszközei, ezen belül a katonai erő szerepe, s viszonya más eszközökhöz. Ezen belül két kérdés merült fel: A katonai erő szerepe általában és a konfliktus egyes szakaszaiban. Az előbbi arra utal, szükség van-e katonai erő bevetésére egyáltalán vagy a befolyásolás más – katonai fenyegetéssel támogatott – eszközei elegendőek az iraki vezetés meggyőzésére. Ehhez kapcsolódó, ám mégiscsak különálló kérdés az, hogy amennyiben mégiscsak nélkülözhetetlennek mutatkozik a katonai erő alkalmazása, akkor milyen folyamat eredményeként, milyen megelőző bizonyítékok alapján kerüljön arra sor. 2. Milyen szerepet játszanak a nemzetközi intézmények, szükség van-e az ENSZ Biztonsági Tanácsának állásfoglalására ahhoz, hogy katonai erőt lehessen bevetni. Itt lényegében a háborúhoz vezető folyamatról, s annak nemzetközi legitimitációjáról van szó. 3. Az Európai Unió tagjainak el kellett döntenükhöz, meddig terjed nemzetközi szerepük földrajzi értelemben, különösen a keletkezében lévő közös európai biztonság- és védelempolitika tekintetében. 4. Miként értékelik a helyzetet nemzetközi jogilag. A nemzetközi jog milyen megsértése alapozza meg a magatartás szankcionálását. Itt az anyagi jogsértésről (pl. tömegpusztító fegyverek birtoklása, terrorista csoportok

⁴ Azért említek deklarált fenyegetést, mert úgy vélem, tényleges fenyegetést Irak a 21. század elején már nem jelentett. Elég talán megemlíteni azt, hogy Izrael – az az ország, amelyet igazán ellenséges nemzetközi környezet vesz körül – nem aggódott különösképpen Irak miatt. Ellentétben Iránnal, ami mindmáig az izraeli kül- és biztonságpolitikai főbia központi eleme.

támogatása, emberi jogok tömeges és szisztematikus megsértése) nem pedig a korábban említett eljárási kérdésekről van szó.

Ha közelebbről megnézzük ezeket az elemeket, máris látható, hogy Európa belső megosztottsága – ellentétben az Európa és az Egyesült Államok között húzódó választóvonallal – jóval korlátozottabb volt, mint arra a sajtóból következtetni lehetett. Nevezetesen az EU tagjai egyhangúan egyet értettek abban, hogy a katonai erő alkalmazásának alapjául lehetőleg az ENSZ Biztonsági Tanácsának határozata szolgáljon. Ennek volt emlékeztető bizonyítéka Nagy-Britannia törekvése egy második BT-határozat elfogadására az Irak elleni katonai csapások megkezdését megelőzően. Ugyancsak egyetértés volt Nyugat-Európában azt illetően, hogy az EU érdeke fennáll az Öböl térségében. Egyetlen tagállam sem állította azt, hogy a közös biztonság- és védelempolitikának nem kellene kiterjednie erre a térségre. Az EU tagjainak az a törekvése pedig, hogy bizonyítékot szerezzenek az iraki rezsim némely jogsértéséről – legelszántabban a tömegpusztító fegyverek birtoklásáról – ugyancsak egységet demonstrált.

Amiben nem volt egyet értés a nyugat-európai államok között, az lényegében egyetlen kérdésre korlátozódott: Arra, hogy milyen eszközökkel lehet eredményesen befolyásolni az iraki vezetést. Elegendők-e a nem katonai eszközök, s a mögöttük meghúzódó, alkalmazott, de be nem vetett katonai erő, vagy a kényszerítés csak akkor lehet sikeres, amennyiben az erőt be is vetik. Összességében azt lehet mondani, hogy Európát belsőleg jóval kevesebb osztotta meg, ahhoz képest, ami elválasztotta Amerikától.

Természetesen lehet azt állítani, hogy azért mégiscsak megszületett a nyolcak levele, amit öt EU tag és három a NATO-hoz 1999-ben csatlakozott, s az EU-ba előreláthatólag 2004-ben belépő állam jegyzett, s ami felhívta a figyelmet a transzatlanti szolidaritás és egység fontosságára. A levél aláírása mögött azonban nemegyszer belső megosztottság húzódott meg. Elég csupán a következőkre emlékeztetni: 1. Olaszország, nem sokkal azt követően, hogy Berlusconi miniszterelnök aláírta a tartalmát tekintve ártalmatlan inkriminált levelet, már hangoztatta, az olasz EU elnökség (2003 július-december) az Európai Gazdasági Közösség alapító tagjai egységének megteremtésében érdekelt. Ez nyilvánvaló gesztus volt a „másik oldalon” felzárkózott franciáknak és németeknek. 2. Aznar, spanyol miniszterelnök az iraki háború idején hívta fel a figyelmet arra, hogy az Unió következő pénzügyi csomagjának a strukturális és regionális alapok tekintetében jóval nagyvonalúbbnak kellene lennie. Erre az „ajánlatra” a költségvetés legnagyobb befizetője Németország olyan sietősen mondott nemet, amit – Berlin egyre nyomasztóbb gazdasági nehézségein túl - csak úgy lehetett érteni, mint jelzést a spanyoloknak, a politikai különállásnak lehetnek fájó gazdasági következményei. A levelet Csehország részéről azzal a köztársasági elnökkel írták alá, aki két nappal később már nem volt hivatalban. Így aztán a háborút meglehetősen egyértelműen ellenző cseh közvélemény nem haragudhatott kormányára, amely magyarázkodva tárhatta szét kezét. Magyarországon az aláírást követően látható feszültség keletkezett a külügyminiszter és a miniszterelnök között. Úgyhogy alig lehetett olyan államot találni, amelyik fenntartások és hátsó gondolatok nélkül csatlakozott a nyolcak leveléhez. Ugyancsak meg lehet említeni azt, hogy a NATO tagságra törekvő államok gyorsan felzárkóztak a levélben foglaltak mellett. Az ő esetükben, hasonlóan az előbbi csoportba tartozó Lengyelországhoz, az Egyesült Államok NATO bővítést keresztül vivő akarata

iránti hála éppúgy meghúzódott a döntés mögött, mint az a megfontolás, hogy bizonyos mértékig máig is fennmaradt fenyegetettség érzetüket csak az a szervezet tudja csökkenteni, amelyik a kollektív védelmet is magában foglalja. Ne feledjük, ezek az országok nem az Egyesült Államok és Európa között választottak, hanem az Egyesült Államok és Európa egy része, illetve Európa egy másik része között. Európa ugyanis nem volt egységes. Ugyanakkor az EU-t hosszú évekig egyértelműen vezető francia-német „tandem” a választóvonal túloldalára került, s le is cövekelt ott. Álláspontjuk azonban ugyancsak számos okkal magyarázható. Abban éppúgy jelen volt az amerikai magatartás elutasítása – Franciaország esetében -, mint a választásokat megelőzően hangoztatott és a választási győzelemhez sajnos ugyancsak szükséges az erőszak alkalmazását ellenző nyilatkozat fenntartása - Németországban. Ha azonban megnézzük azt, mit tettek az államok az iraki háború idején, világossá válik a szavak és a tettek közötti szakadék. A német honvédelmi vezetés és a Bundeswehr rendkívül gyakorlatiasan működött együtt az amerikaiakkal. A franciák kevésbé egyértelműen ugyancsak megpróbálták ellensúlyozni a nyilatkozat-politikájuk által az Egyesült Államokhoz fűződő kapcsolatukban okozott károkat. Ugyanakkor az olaszok és a spanyolok együttműködése ki is merült a nyilatkozatokban. Megállapítható tehát, hogy a választóvonal nem ott húzódott a „rég” és az „új” Európa között, ahol azt Donald Rumsfeld amerikai védelmi miniszter látta.

A háború befejezését követően – egyebek mellett arra is tekintettel, hogy az Egyesült Államok ráébredt arra, a háborúhoz nem volt szüksége koalíciós partnerekre, de a béke megteremtéséhez igenis van – lendületbe jöttek azok az erők, amelyek a transzatlanti szakadék betemetésében érdekeltek. Ugyancsak megjelent a törekvés Európa egységének helyreállítására vagy legalábbis annak demonstrálására. Nagy-Britannia, amely jóval kevesebb fenntartással csatlakozott az Egyesült Államokhoz az iraki akcióban, mint bármely más európai állam, s amely saját övezetében végigküzdötte a háborút, nem lehet érdekelt abban, hogy újra elszigetelődjön a többi európai nagyhatalomtól. Itt elég talán emlékeztetni arra, hogy az utat a közös európai biztonság- és védelempolitikához az nyitotta meg, hogy a Blair kormányzat 1998-ban a brit-francia saint malo-i nyilatkozatban feladta ózdkodását a közös kül- és biztonságpolitikával kapcsolatban. Ennek stratégiai és taktikai okai egyaránt voltak. A stratégiai ok az volt, hogy Nagy-Britannia rákényszerült annak felismerésére, különállásával csak magának okoz károkat. Európa nélküle is képes integrálódni, s így befolyása elmarad attól, amit egykori világpolitikai súlya alapján magának tulajdonít. A taktikai okok között egyaránt szerepelt az, hogy másik két olyan területen, ahol Nagy-Britannia kevésbé integrálódott, a bekapcsolódás csak London számára egyelőre elfogadhatatlan feltételekkel lett volna lehetséges. Ez egyaránt vonatkozott a csatlakozásra az euro övezethez és a schengeni szerződéshez illetve rezsimhez. Ugyancsak szerepelt a taktikai okok között az, hogy Tony Blair miniszterelnökként bizonyítani akarta, mekkora károkat okozott a konzervatív kormányok euro szkepszise Nagy-Britanniának. Mivel megítélésem szerint a brit álláspont változásában a taktikai okok voltak túlsúlyban, és elfogadva azt, hogy Nagy-Britannia nélkül jóformán lehetetlen lett volna előrelépni, féltő, hogy az európai biztonság- és védelmi politika homokra épült.

Legalább ennyire fontos az, hogy Franciaország és Németország a két országban 2002-ben tartott választásokat követően képes volt néhány fontos kérdésben demonstrálni egységét. Azt is lehet mondani, hogy Berlin és Párizs visszavette vezető szerepét

Európában. Ezt mutatta a keleti bővítést követően a mezőgazdasági politika költségeire, a Törökországgal megkezdhető csatlakozási tárgyalások kezdődátumának újbóli megfontolására és az Európai Konvent keretében a közös külpolitikára vonatkozó közös álláspontjuk. Mindez az Európán belüli újbóli egységesülést mutatja.

Jelentős erők állnak az Európán belüli megosztottság felszámolása mögött. Mindez azonban még nem garantálja, hogy a közös kül- és biztonságpolitika területén az egység helyreállítására lehetne számítani. Az ez ellen ható okok között ugyancsak fontos tényezők szerepelnek. Ezek közé tartoznak a következők: 1. A hidegháború elmúltával nincs olyan azonosítható, az Egyesült Államokat és Nyugat-Európát egyaránt érintő egzisztenciális fenyegetés, ami külső hatóerőként kohézióra kényszerítené a két partnert. 2. Az Egyesült Államok – tekintettel arra, mennyire fontos számára az, hogy partnerei lojalitását biztosítani és demonstrálni tudja – aligha lehet érdekelt abban, hogy fontos világpolitikai kérdésekben tőle távolságot tartó európai koalíció jöjjön létre. Ennek következtében – tekintet nélkül arra, Washingtonnak nincs szüksége partnerekre ahhoz, hogy győztes háborút vívjon – nyomást fog gyakorolni az alapvető értékeit osztó demokráciákra, elérendő azt, hogy szövetségesekkel rendelkező államnak tűnjék. Mivel ez a nyomás egyes partnerei tekintetében látványosan sikeres lesz, míg mások esetében nem, ez az európai egység akadályát fogja képezni. 3. Egyetlen európai államnak sem állhat továbbá érdekében az, hogy tartósan és szisztematikusan rontsa meg viszonyát az Egyesült Államokkal. Ennek következtében csökkenni fog világpolitikai kapcsolatuk megjósolhatósága az észak-atlanti térségen kívül. Esetről esetre lesz Nyugat-Európa és az Egyesült Államok között a viszony szövetséges, partneri illetve fenntartásokkal terhes. Hasonlóképpen bizonyos esetekben fenn fognak maradni az eseti törésvonalak Európán belül is.

4. Következtetések

Sem egyértelműen derülátó, sem egyértelműen pesszimista következtetésre nem indokolt jutni. Nevezetesen azért nem, mert ugyan a transzatlanti kapcsolatok Európát belsőleg is megosztó válságon estek át, de mindeközben az EU közösen tud tevékenykedni Boszniában, ahol a nemzetközi rendőri erő vezetését vette át, Macedóniában, ahol békeműveletet vezet és a Kongói Demokratikus(nak nevezett) Köztársaság nyugati részén.⁵ Következésképpen megállapítható, hogy olyan esetekben, amikor az EU tagjai képesek meghatározni közös érdekeiket, képesek a cselekvésre.

A Maastrichti Szerződés elfogadása óta folynak a viták arról, várható-e az, hogy Európa közös gazdasági érdekei, az egyre mélyülő integráció pozitívan hat az integrálódásra más területeken. Így elképzelhető-e az, hogy az egységes belső piac és a közös pénz bevezetése avval jár, hogy Európa egyre nélkülözhetlenebbnek fogja tartani a közös kül-, biztonság- és védelempolitika megteremtését. Lehet, hogy az igény megfogalmazódik, de jelenleg inkább annak veszélye fenyeget, hogy a külpolitikai széthúzás gyengítheti a gazdasági integráció mélyülését.

Kétségtelen, hogy az Európai Unió alakulóban lévő külpolitikájában fontos szerepet játszik az Egyesült Államok, amely a jelenlegi nemzetközi rendszer

⁵ Az EU hajlandó volt megjelenni Kongóban és az ország keleti csücskében békeműveletet szervezni. Úgy vélem, hogy szükségtelen volt rendkívül korlátozott erővel megkezdeni az erő kivetítését ilyen nagy távolságra.

meghatározó eleme. Ahhoz azonban, hogy Európának erőteljes és egyértelmű közös kül-, biztonság- és védelempolitikája legyen, nem elegendő önmagát az Egyesült Államok érdekeihez képest definiálnia. Szükség van arra, hogy pozitívan határozza meg nemzetközi politikai szerepét. Ez a tevékenység a közös európai stratégia kidolgozásával 2003-ban még a kezdeteknél tart. Az érdekek meghatározásán túl szükség lesz arra is, hogy meghatározza, melyek azok az eszközök – ideértve a katonaiakat is -, amelyekkel Európának közösen kell rendelkeznie. Ma még ugyanis, annak ellenére, hogy Európa a világ második katonai hatalma az Európai Unió polgárai védelemre fordított filléreikért kevés biztonságot és katonai képességet kapnak.