

N. Rózsa Erzsébet

A regionalizmus újragondolása az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikájában, különös tekintettel a Maghreb és a Száhel térségre¹

Vezetői összefoglaló

- Az Európai Unió külkapcsolati rendszerének fontos jellemzője a regionális megközelítés, azaz a környezet régiókban történő felfogása.
- Az Unió régió-definíciói annak ellenére is változatlanok, hogy a politikai, biztonságpolitikai, gazdasági, környezeti és/vagy társadalmi folyamatok megváltoztathatják az eddig állandónak tekintett régiók határait és tartalmát.
- Az Unió euro-mediterrán politikájában intézményesített déli szomszédság földrajzilag, történelmileg, gazdaságilag, stb. legalább két nagy régióra osztható (Maghreb, Masreq), míg dél felé a szub-szaharai Afrikától, valamint délkelet felé (a térséghez szervesen kapcsolódó) Perzsa-öböltől a történelmi, hagyományos kapcsolatok ellenére a „nemzetállami” határokkal határolódik el.
- A 21. század első évtizedeiben nagyságrendileg megnőtt fenyegetések (migráció, terrorizmus, klímaváltozás) azonban a régiók újragondolását teszik szükségessé: a Maghreb és a Száhel a biztonságpolitikai fenyegetések okán egyre jobban összefonódik és új egységet alkot.

Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikáját (KKBP) a folyamatos fejlődés jellemezte: a kétoldalú kapcsolatokról a regionális/multilaterális együttműködési formákig, a (pusztán) kereskedelmi megállapodásokról a három-kosaras/három-pilléres kapcsolatrendszerig, végül a 2016-os Globális Stratégia „integrált megközelítéséig” a tapasztalatok alapján a KKBP egyfajta adaptációs folyamatként is leírható. „A külső és belső biztonság mára még jobban összefonódott: biztonságunk itthon magába foglalja a szomszédságunk és a környezet békéjében való érdekeltységünket. Ez azt is jelenti, hogy még inkább érdekelt vagyunk a konfliktusok megelőzésében, a humán biztonság támogatásában, az instabilitás okainak kezelésében és egy biztonságosabb világ megteremtésében.” (EEAS, 2016).

Elemzésünk azt vizsgálja, hogy annak érdekében, hogy az Európai Unió sikeresen tudjon szembenézni az egyre összetettebb fenyegetésekkel és fenn tudja tartani globális szereplő státuszát, további – szektoriális és regionális – rugalmasságot kell tanúsítania, beleértve stratégiai víziójának táguló földrajzi meghatározottságát is. A kérdés, hogy az Európai Unió jelenlegi fogalmi keretei és intézményesített együttműködései megfelelnek-e az új kihívásoknak, avagy itt az ideje a régi koncepciók és definíciók felülvizsgálatának.

¹ A kutatás a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal által támogatott, OTKA K-21 K138160 azonosítószámú „Egy lehetséges európai nagystratégia határai - az illegális migráció mint indikátor” című projekt keretében készült.

A regionalizmus az Európai Unió felfogásában

Az Európai Unió történetében a „régiók” fogalmának különös, és folyamatosan bővülő jelentése volt. A „régiók Európája” (Borrás-Alomar et al., 1994) a schengeni rendszer alapja volt, de a regionális koncepció az Unió bővülési folyamatában is jelentős szerepet játszott, így például a Visegrádi Csoport létrejöttében (1991) is. Az Európai Unió szomszédsága is regionális alapon fogalmazódott meg, részben földrajzi-történelmi indikátorok alapján: Európa/nem-Európa, Maghreb/Masrek, francia/brit/olasz gyarmatosító hatalmak/mandátumok; részben a hidegháborús törésvonalak figyelembe vételével: nyugati/szocialista. A hidegháború vége megteremtette az Unió déli szomszédságának egy régióként való felfogásának lehetőségét: az 1995-ben elindított Euro-Mediterrán Partnerség (EMP, Barcelonai Folyamat) a Földközi-tenger medencéjét jelölte meg a három-kosaras komplex együttműködés színteréül. Az Európai Szomszédságpolitika (ENP), majd az Unió a Mediterráneumért (UfM) ugyanerre a regionális megközelítésre épített. Tulajdonképpen ezt haladta meg a Globális Stratégia, amikor a konfliktusok és válságok által támasztott fenyegetésekre válaszul Európa biztonságának határait még kijebbe toltta, és egyrészt távolabbi régiókkal kapcsolatosan is stratégiákat hirdetett meg, másrészt ezen távolabbi régiók közötti együttműködés elősegítését tűzte ki célul. (Előbbire ugyan volt már példa, pl. a 2011-es Stratégia a Száhel biztonságaért és fejlesztéséért című dokumentum, de ezt meghaladva került sor Az Európai Unió Integrált Stratégiája a Száhelben, illetve a Száhel Regionális Akcióterv című dokumentumok kiadására.)

Az Európai Unió regionális felfogása a közvetlen és a távolabbi szomszédságban is visszaköszönt, amennyiben sorra alakultak a regionális együttműködések: az Arab Maghreb Unió (AMU), az Agadiri Megállapodás, az Öböl-menti Együttműködés Tanácsa (GCC), de akár az Afrikai Unió, vagy más afrikai szub-regionális együttműködések (a Nyugat-Afrikai Államok Gazdasági Együttműködése, ECOWAS, Fejlesztési Kormányközi Hatóság) megalakulása is legalább bizonyos mértékben az uniós felfogás érvényesülését mutatja. Az uniós kül- és biztonságpolitikai napirendjén pedig sorra megjelentek az Unió és egy-egy régió közötti intézményesített párbeszéd: az EU-Afrikai Unió, EU-Afrikai, Karibi és Csendes-óceáni államok Szövetsége, az EU-Arab Maghreb Unió, az EU-GCC dialógusok. A Globális Stratégia a más régiókhoz fűződő kapcsolatrendszeren túllépve immár az „együttműködő regionális rendekről” szól, melyek három területként a válságkezelést, a partnerek biztonsági és védelmi képességeinek kiépítését és magának az Uniónak a védelmét jelölte meg.

Bár az EU külpolitikai eszközkészlete sokat fejlődött és követte ezeket a változásokat, új régiókat teremtett (EU-Mediterráneum, a déli és a keleti szomszédság, stb), az egyszer már meghatározott régiók koncepcióját, definícióit megtartotta, még akkor is, amikor új regionális stratégiákat adott ki, vagy amikor olyan tematikus dokumentumok jelentek meg, melyek témái megfelelő szervező elvként szolgálhattak volna az egyes régiók újra-definiálásához. Így az Unió amikor az egyes régiók közötti párbeszédet és együttműködést szorgalmazza, még mindig ragaszkodik az eddigi terminológiához, függetlenül a térségekben és a világban alakuló folyamatoktól. Sem az Európai Szomszédságpolitika felülvizsgálatai (2011-ben és 2015-ben), sem a későbbi uniós dokumentumok nem tükrözik azt a tényt, hogy az elmúlt évtized legnagyobb kihívásai és fenyegetései jelentős mértékben átalakították a korábban kijelölt földrajzi-politikai régiókat. Új régiók keletkeznek és régiók olvadnak össze, vagy szakadnak szét anélkül, hogy szerkezetük intézményesülne. Az okok nagyon különbözők lehetnek: az

irregularis migráció, csempészet, terrorizmus, stb. a Maghrebet és a Száhelt kapcsolja össze; a Kék-Nílus völgyében (különösen Egyiptom, Szudán és Etiópia vonatkozásában) a vízmegosztási vita alakít új regionális biztonsági al-komplexumot és régiót. Ráadásul az egyes régiók az Európai Unió felé irányuló kihívásoknak és fenyegetéseknek egyszerre lehetnek kibocsátói és áteresztői, azaz maguk is céltáblái, ami időszerűvé tenné a régiók újra-definiálását.

Az Európai Unió déli szomszédsága által támasztott kihívások és egy új, Maghreb-Száheli nagyrégió?

A hidegháború végének és az Európai Unió regionális gondolkodásának egyik intézményesített kerete az euro-mediterrán nagy-régió, melynek gondolata először az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet Helsinkai Záródokumentumában jelent meg (1975), majd a Barcelonai Nyilatkozatban intézményesült (1995). Európa közvetlen szomszédságának – uniós szempontból való – intézményesülése az Európai Szomszédságpolitikában jelent meg, melynek déli iránya nagyjából lefedte a Barcelonai Nyilatkozattal megállapított térséget. Az Unió euro-mediterrán politikájában intézményesített déli szomszédság legalább két nagy – földrajzilag, történelmileg, gazdaságilag, stb. meghatározott - régióra osztható (Maghreb, Masreq), míg dél felé a szub-szaharai Afrikától (elsősorban a Száheli-övezettől), valamint délkelet felé (a térséghez szervesen kapcsolódó) Perzsa-öböltől a történelmi, hagyományos kapcsolatok ellenére a „nemzetállami” határokkal határolódik el. Ugyanakkor az Európai Uniót az utóbbi évtizedben a korábbiaknál nagyobb mértékben elérő migrációs és terrorista fenyegetések felvetik és szükségessé teszik a biztonsági megfontolások alapján új, a korábban meghatározott régiókat, régiós határokat felülíró definíciókat. Az Európai Unió történetének és intézményeinek a vizsgálata ugyanakkor azt mutatja, hogy az Unió déli szomszédsága felé többszörösen intézményesített kapcsolatrendszer ugyan táguló földrajzi térben, de azonos régiós meghatározásokkal fejlődött.

A regionális biztonsági komplexumok elmélete a II. világháború utáni rend régióinak kialakításában a biztonságot fenyegető tényezőket veszi alapul, amikor megállapítja, hogy az azonos fenyegetéseknek kitett államok biztonsága nem választható el egymástól. Azok elhárításában, illetve kezelésében az érintett országok vagy korábban definiált régiók szorosabb együttműködése megkerülhetetlen.

Az EU Közös Kül- és Biztonságpolitikájában ugyanakkor a két régiót, a Maghrebet és a Száhelt máig külön egységként kezelik, ami az Unió felé ebből az irányból érkező fenyegetettség okán nehezen értelmezhető. A két régió a migráció és a terrorizmus fenyegetése kapcsán olyan szintű összefonódást mutat, ami indokoltá, sőt, megkerülhetetlenné teszi, hogy a két régiót egyként, egy regionális biztonsági komplexumként fogjuk fel és kezeljük. Ugyanakkor a két régió összekapcsolódó dinamikái szintén ezt támasztják alá. A történelmileg jelenlévő és máig ható etnikai feszültségek és az erőforrásokért folytatott küzdelem folyamatosan erősödik. A tény, hogy a két régió országainak lakosságát összekapcsolja iszlám vallása és civilizációs környezete, valamint hogy mindegyiknek van gyarmati múltja és emlékei, egy olyan kulturálisan hasonló politikai teret vázolnak fel, melyben együtt tudnak fellépni az olyan közös fenyegetésekkel szemben mint a terrorizmus, szervezett bűnözés, dzsihádisták csoportok

megjelenése, embercsempészet és irreguláris migráció, valamint a térségen belüli konfliktusok (Mali-Burkina Faso-Niger határvidékén és Líbiában).

Ez az új Maghreb-Száhel régió ugyanakkor minden (szárazföldi) irányba kapcsolódik más régiókhoz: északon az Európai Unióhoz, délen a szub-szaharai Afrikához, keleten Egyiptomhoz és Szudánhoz. Ezáltal nemcsak a célpontja, hanem az áteresztője is az említett fenyegetéseknek. Történelmileg ráadásul a kapcsolódásoknak megvannak az előzményei: a Római Birodalom szervezett államiságának politikai és gazdasági terét kereskedelmi útvonalak kapcsolták össze a szub-szaharai Afrikával, a Száhellel és a középkori afrikai királyságokkal. Így a Maghreb és a Száhel évszázadokon keresztül szolgált tranzit-útvonalként a legális és illegális kereskedelem számára. A gyarmatosítás ezen nem sokat változtatott. A migráció és az embercsempészet a gyarmatok felszabadulása után új dimenzióba lépett.

Az új régió szerveződésének másik fontos eleme a regionális konfliktusok, melyek nemcsak horizontálisan/földrajzilag jelölik ki a régiót, hanem vertikálisan is, amennyiben arra kényszerítik az államokat és kormányokat, a helyi és hagyományos döntéshozókat, más nem-állami szereplőket, nemzetközi szervezeteket, beleértve az Európai Uniót is, hogy együttesen próbáljanak fellépni a helyi válságok kezelésében. A fegyveres konfliktusok befejezése és rendezése minden szereplő közös érdeke, mert a háború nem kedvez sem a csempészetnek, sem a gazdaságnak vagy a helyi politikának. Az EU missziói a Száhel-övezetben – az EU missziói Maliban, Nigerben és Líbiában (EUTM Mali, EUCAP Mali és Niger, EUBAM Lybia) a békefenntartást és válságkezelést, a helyi fegyveres erők kiképzését, a politikai stabilizációt és fejlődést kívánják elősegíteni.

A radikális szélsőséges szervezetek jelenléte a Maghrebben és a Száhel-övezetben nem újkeletű: a szovjet megszállás ellen Afganisztánban harcoló „afgánok” az orosz kivonulás után hazatértek és az 1990-es évek eleje óta helyi szervezeteket hoztak létre. Ezek kezdetben a helyi kormányzatok számára jelentettek kihívást, azonban az elmúlt évtizedben gyökeres változáson mentek keresztül, határokon átnyúló hálózatokat építettek ki, és egyre fejlettebb fegyverekkel szerelkeztek fel, pl. drónokkal, de aktív felhasználói lettek a közösségi médiának is. A velük szemben egyre jelentősebb katonai fellépés időszakos sikerei ellenére, a dzsihádisták növelni tudták területeiket és befolyásukat.

Összegzés

A 21. század első évtizedeiben nagyságrendileg megnőtt az Európai Unió felé megnyilvánuló fenyegetések (migráció, terrorizmus) mértéke. Az Unió többszörösen intézményesített kapcsolatrendszere a térség irányában ugyan próbálja követni az eseményeket és újabb és újabb regionális stratégiákat dolgoz ki, ezek azonban – ahogy tematikusan is, úgy földrajzilag is – szükségessé teszik az eddigi regionális megközelítés újragondolását és új régiók felvázolását. Példaként szolgálhat az Unió közvetlen déli szomszédságában a Maghreb és a Száhel, melyek a biztonságpolitikai fenyegetések okán egyre jobban összefonódnak.