

Béke és biztonság (Délkelet-)Európában: EU-bővítés, stabilitási egyezmény és európai biztonság- és védelempolitika

Frieden und Sicherheit in (Südost-)Europa: EU-Beitritt, Stabilitätspakt und Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. = Südosteuropa – Studie 70. Südosteuropa- Gesellschaft (Heinz-Jürgen Axt, Christoph Rohloff). 2001, München, 422 p.

A duisburgi Gerhard-Mercator-Egyetem 2000. november 27–29. között konferenciát rendezett az EU-bővítéshez kapcsolódó, biztonság-politikát érintő kérdésekről.

Ha valaki behatóbban foglalkozik Délkelet-Európával, megállapíthatja, hogy a béke és biztonság a térségben hosszú távon nincs biztosítva. Bizonyítják ezt az utóbbi években kirobbant konfliktusok Dél-Szerbiában, Koszovóban és Macedóniában. Ezek az államok vagy területek még messze állnak attól, hogy az EU-tagságra pályázzanak. Előbb bizonyítaniuk kell – úgy mint a többi jelölt országnak – felkészültségüket. Ám ez a követelmény éppen úgy vonatkozik a jelenlegi EU-tagországra is. Nekik is fel kell készülni az aspiráló államok befogadására, különös tekintettel a pénzügyekre, az agrárpolitikára, a döntési eljárásokra, és végül el kell határozni, maradhat-e az EU jelenlegi struktúrája, vagy változtatni kell-e rajta.

A Nyugat-, Kelet- és Délkelet-Európa konfliktusainak sajátos karaktere nem választható el az általános világpolitikai fejleményektől, melyek a kelet–nyugati konfliktusok megszűnése után képződtek. A „globalizáció” előretörése megváltoztatja az állam szerepét, mert

- a globalizáció jelensége, lefolyása és megnyilvánulási formái befolyásolják
- a nemzetállamok tárgyalási lehetőségeit (ti. szűkítik), amit az állam teljesítőképességének a társadalmi rend, az ellátás, az együttélés, a jogi- és szociális biztonság vonatkozásában mind belpolitikai, mind államközi tárgyalásainál figyelembe kell venni;
- változnak a hadviselés lehetőségei is, mert a katonai erő alkalmazása államok közötti problémából belpolitikai, társadalmi ütközéssé alakul.

A klasszikus háború államok között robban ki – Clausewitz táborkor megfogalmazásában: „a diplomácia folytatása más eszközökkel”. A klasszikus béke pedig háborúmentes, garantált jogi szerkezetű állapot. Mára megváltozott a hadviselés egész karakterisztikuma. A szervezett, államok közötti fegyveres konfliktusok helyébe új háborútípus lépett, melyben a klasszikus hadviselés momentumai szervezett bűnözéssé és az emberi jogok messzemenő megsértésévé fajultak. A globalizálódó világban békét és biztonságot kell teremteni, és ennek fenntartására garanciákat kell kialakítani.

Ma Délkelet-Európa biztonsági kockázata jelentős, de mindenekelőtt tisztázandó: mit is nevezünk Délkelet-Európának? A térséget soknemzetiségű, soknyelvű államok alkotják: Albánia, Bosznia-Hercegovina, Bulgária, Görögország, Jugoszláv Szövetségi Köztársaság, Moldáv Köztársaság, Horvátország, Macedónia, Románia, Szlovákia, Szlovénia, Törökország, Magyarország és Ciprus. Földrajzilag az Adriai-tenger, a Földközi-tenger, a Fekete-tenger és a Duna-vidék határolja a térséget. A kelet-nyugati ellentétek megszűnése után a biztonság fogalmát újra kellett fogalmazni. Ezt a NATO 1991. november 7–8. között tartott állami találkozó alkalmával megtette („Római nyilatkozat a békéről és az együttműködésről”).

Potenciális konfliktusok ma is lappanganak Délkelet-Európában, és ezek az egykori Jugoszlávia területére koncentrálódnak, különösen etnikai és terület-megosztási síkon érzé-

kelhetők. Kisebbségi konfliktusok léteznek Horvátországon belül Szlavóniában és Krajna vidékén. Bosznia-Hercegovina megörökölte az egykori Jugoszlávia vegyes népességét: bosnyákok, albánok, szerbek, horvátok élnek itt. A népesség vallási szempontból is megosztott (katolikusok, ortodoxok, muzulmánok). Bizonyára hosszú idő kell ahhoz – ha ez egyáltalán lehetséges –, hogy megbékélt, egységes ország váljék Bosznia-Hercegovinából.

A szerb nacionalizmus által gerjesztett nagyhatalmi törekvések nemcsak a szomszéd államok idegeit borzolták, – ahol hasonló nacionalista kinövészek keletkeztek – hanem Jugoszlávián belül is háború zajlott: a lakosság nagy részét elüldözték, melynek az általános elnyomorodás lett a következménye. Etnikai tisztogatás folyt olyan többnemzetiségű területeken, mint a Vajdaság, a Szandzsák és Koszovó. Jugoszlávián belül a Vajdaság modellezi legjobban a soknépű világot. Évszázadokon át telepedtek ide szerbek, magyarok, svábok, horvátok, rutének, szlovákok és románok. A 18. században a szerbek tömeges betelepülése megváltoztatta a térség etnikai arculatát. Az első világháborút követően ezt a térséget felosztották Jugoszlávia és Románia között. A Vajdaság Jugoszlávián belül autonómiát kapott 1946-ban. A lakosság megoszlása 1981-ben: szerbek 71,5%, magyarok 18,9%; 1989-ben a feloszlott Jugoszlávia után a szerb állam megszüntette a Vajdaság autonómiáját.

A magyar népcsoport elleni intézkedések közé tartozott a magyar nyelvnek mint hivatalos nyelvnek a betiltása. A magyar iskolákat bezárták, a magyarokat az ország elhagyására ösztönözték. 1992 óta a polgárháborúba behívott katonák többsége magyar volt. Ez menekülési hullámot gerjesztett, 38 ezer magyar hagyta el az országot.

A Szerb Tudományos Akadémia már 1986-ban nyilvánosságra hozta memorandumát a magyar népcsoport ellen szükségesnek tartott intézkedésekről. Már ebben kilátásba helyezték a „nem szerbek” kedvezményeinek megszüntetését. A szerb trauma egy évszázad után újra fellángolt és ez Nagy Szerbia követelésébe torkollott. Ennek a fellángolásnak állt élére Slobodan Milošević. A nagy-szerb törekvések szenvedő alanyai természetesen a kisebbségek lettek a Vajdaságban, Szandzsákban, Koszovóban, Montenegróban egyaránt.

Macedónia helyzete külön fejezetet alkot a Balkán történelmében. A 2. balkán háború után 1913-ban az országot felosztották: Görögország (51,1%), Szerbia (39,5%) és Bulgária (10,4%) között. A második világháború után Tito megalapította a Macedon Köztársaságot, amellyel ellensúlyozni akarta a szerbeket egyrésztől, másrésztől viszont a bolgárok aspirációit kívánta lehűteni. A népesség összetétele 1994-ben: 65,5% szláv-macedon, 22,9% albán, 2% szerb, 2,3% roma, 4% török, 2,3% egyéb.

Bulgária sem mentes kisebbségi problémáktól, az 1992-es népszámlálás adatai szerint 9,43% török kisebbség él az országban. A törökök nyelvi, vallási különbözősége által okozott problémák miatt korábban számosan elhagyták az országot, de 1989/90 után, a megváltozott helyzetben többen visszatértek. Bulgária és Törökország viszonya normalizálódott.

Görögország etnikai arculata sokrétű problémát hordoz, különös tekintettel a Nyugat-Trák vidéken élő muszlin-törökökre. A legnagyobb nehézséget a két nép vallási különbözősége okozza. A két ország közötti feszültséget fokozza még Ciprus kettéosztottsága. Tekintettel arra, hogy mindkét ország NATO tag, a helyzet fegyveres megoldása lehetetlen. Ugyanakkor a felek tárgyalásai eredménytelen, ezért közeli megoldás nem várható.

Törökországnak is meg van a maga „Koszovója”; ez pedig a kurdok által lakott terület. A kurdok nem csak Törökországban élnek, hanem Irakban és Szíriában is. Tekintettel arra, hogy a kurdok erről a területről nagy számban vándoroltak ki, a kurdkérdés és konfliktusai érintik már a Német Szövetségi Köztársaságot is.

Az illegális migráció és a menekültek helyzete az európai biztonság kockázatát fokozzák. A menekültek gyarapodása a kiinduló ország instabilitására vezethető vissza. Nehezebb a befogadó országok helyzetét a menekült áramlattal érkező szervezett bűnözés; – a német rendőrség bűnözési statisztikája szerint a menekültek érkezésével arányosan növekednek a bűncselekmények.

Délkelet-Európában kiboruló konfliktusok sokasága és az államok biztonsági kockázata sok szálon fonódnak össze. A konfliktusok nehezen tarthatók országhatárok között, feltétlen hatással vannak a szomszédos országokra, sőt azokon túl is. Délkelet-Európa számára az EU stabilitás-paktumot ajánlott azzal, hogy a Balkán nyugati térsége integrálódjék az euro-atlanti közösségbe. A megvalósítás során meghatározó tény, hogy Délkelet-Európa Európához tartozik. Nyilvánvaló, hogy a térség stabilizálódása anyagi, pénzügyi támogatást igényel. A támogatás feltételezi, hogy hatékonysága képes lesz kibontakozni, ami majd gazdasági, politikai szilárdságot biztosít.

Sajnálatos, de tény: az EU szerepvállalása a térség problémáinak megoldásában, szavakra, kinyilatkoztatásokra korlátozódik, sőt pl. Jugoszlávia szétesésének jelenségeit az 90-es évek elején alig akarta tudomásul venni.

A tárgyalások Daytonban 1995-ben és Rambouillet-ben 1999-ben megkísérelték az egymással szembenálló, Jugoszlávián belül élő népeket tárgyaló asztalhoz ültetni.

A jugoszláv konferencián az EK képviselőiben résztvevő döntőbizottság, a francia alkotmánytanácsi elnök, Robert Badinter vezetésével 1991. december 7-én megállapította, hogy az országon belül jelentkező függetlenségi törekvések nem különválást, hanem Jugoszlávia szétesését jelentik. A bizottság javasolta a köztársaságoknak – de nem az autonóm tartományoknak – hogy hivatalos határaik szerint ismerjék el egymás függetlenségét. Ezzel Jugoszlávia sorsa megpecsételődött.

Jugoszlávia tragikus sorsának külön fejezetét képezi Koszovó. A nyugat által körüludvarolt és megegyezés-készségéért dicsért Slobodán Milošević a koszovói krízis kulcsfigurája lett. Amióta 1988-ban megvonta Koszovó tartomány autonómiáját, számos albán értelmiségi kényszerült illegálisba vonulni. Rugova 1989 decemberében pártot alapított Koszovói Demokratikus Liga néven (KDL), melynek célja Koszovó függetlenségének kivívása lett. A koszovói parlament 1990. július 2-án kihirdette a tartomány különválását Szerbiától, és megszavazta „Koszovó Albán Köztársaság” alkotmányát. A nyugati kormányok azonban Rugova köztársaságát és kormányát nem ismerték el. Az EU a Badinter bizottság kényelmes állásfoglalására tért vissza, miszerint autonóm tartományok államalakítása nem ismerhető el. Ezzel az állásfoglalással kezdődött Koszovó máig rendezetlen sorsa, tragédiája, emberek sokaságának menekülése, nyomora és halála.

Milutinović szerb elnök 1999. március 5-én a Rambouilletben ülésező konferenciához írt levélben rögzítette, hogy az albán szeparatistákat terroristáknak tekinti, akik az USA-befolyás latba vetésével gátolják a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság megegyezését és Európa stratégiaileg fontos részét ellenőrzés alá kívánják venni. A koszovói albánok a NATO támogatását kérték a jugoszláv hadsereg és rendőrség kiűzéséhez.

A NATO katonai beavatkozása az ENSZ hozzájárulása nélkül kezdődött és tizenegyhetes bombázás után ért véget. Az ENSZ menekültügyi bizottságának adatai szerint még a NATO által irányított KFOR erők sem tudták megakadályozni a több mint 170 ezer szerb és más nem albán kisebbség elűződését Koszovóból.

Az EU a koszovói háború után kezdett végre aktivizálódni. Stabilizációs programot dolgozott ki Délkelet-Európa számára. A program kidolgozására munkacsoportokat hoztak létre. Az első munkacsoport foglalkozott a demokratizálódás folyamatával és az emberi jogokkal; a második munkacsoport a gazdaság újjáépítésével, fejlesztésével és a ko-

operáció elősegítésével; a harmadik a biztonsági kérdésekkel, ami magában foglalta a belső biztonság és a jogalkalmazás ügyét is.

Az EU vezető szerepet vállalt a stabilizációs program végrehajtásában, tekintetbe véve a délkelet-európai érség országainak heterogén etnikai összetételét. A program kiter a Balkán-politikára, ezen belül stabilizációs- és egyesülési megállapodásokra. Külön program készült a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság problémáinak megoldására.

A kidolgozott programrészek koordinálása és gyakorlati alkalmazhatósága még kérdéses. A térség országainak programon belüli együttműködési készsége nem garantált, csak feltételezhető. Az egyes országok EU-hoz csatlakozása meghatározott feltételek teljesítésének függvénye. Az EU-nak belső problémái vannak a bővítéssel kapcsolatban, amik felszínre kerültek a 2000 decemberben, Nizzában tartott EU csúcstalálkozón. Ennek ellenére feltételezhető, hogy az EU Délkelet-Európa legnagyobb nemzetközi „adakozója”. 1991 óta kerekén 4,5 Mrd. EUR és 2000-2006-ig 5,5 Mrd EUR került ill. kerül szétosztásra segélyprogram keretében.

Az EU-bővítés a századforduló legnagyobb politikai és gazdasági kihívása. Ezt nem lehet csupán költséghatékonysági szempontból értékelni. A folyamat sok korlátozást tartalmaz: egyrészt EU-n belül, Brüsszel még mindig késlekedik az intézményi reformok bevezetésével; másrészt a tagjelölt országoknak nehézségeik vannak az EU normák elfogadásával, azok saját rendszerükbe illesztésével.

Horvátország EU-hoz csatlakozására speciális feltételeket szabtak, melyek magukba foglalják a háborús károk felszámolását, az emberi jogok törvényi rögzítését és alkalmazását, valamint az intézményi reformokat. Horvátország, éppúgy, mint minden más ország, melyek kapcsolatai az EU-hoz már rendszerben működnek (PHARE-program és Európa-szerződés), úgy közelít az EU-hoz, hogy mindennek előtt figyelembe veszi saját helyzetének javulását a világpiachoz való illeszkedést tekintve és emellett igyekszik csökkenteni a globalizáció társadalmat terhelő költségeit.

A 2000 elején bekövetkezett politikai fordulat után jó esélye lett Horvátországnak arra, hogy az EU-val megkezdje a stabilizációs- és egyesülési megállapodásokra vonatkozó tárgyalásokat. A költség-hozam analízis Horvátország EU-hoz csatlakozásával kapcsolatban azt jelzi, hogy a meglévő horvát forrásokat – különösen ott, ahol viszonylagos előnyök mutatkoznak – hosszú távon jobban ki kell használni. Ezek a területek: a turizmus, a környezetvédelem és a kulturális örökség. Mindezeket a szektorokat támogatni lehetne egy-egy homogén csoportban, hogy a szükséges szinergitkai effektus (együtthatás) a horvát fejlődést megalósíthassa.

Horvátországnak az EU-hoz csatlakozás első szakaszában várhatóan nagyobbak lesznek a kiadásai mint az EU-tól érkező támogatás. Gazdaság-struktúrájának az EU-hoz illesztés válságos időszakában különösen a mezőgazdaság és az elavult ipar modernizálásához az egyedi EU-alaptól vár pénzügyi segítséget.

Hosszú távra tekintve Horvátország tartós fejlődés elé néz, feltéve ha a megfelelő gazdaságfejlesztési stratégiát meg tudja határozni. A jelenlegi irányzatból kiindulva a globalizált környezetben a fejlesztési stratégiát úgy kell meghatározni, hogy a humán források a könnyűiparban és az infrastruktúra más szegmenseiben érvényesülni tudjanak. Ez a kihívások sikeres leküzdésének conditio sine qua non-ja, amit az EU és a globalizáció nyújthat Horvátországnak.

Mindezek után felvetődik a kérdés: felkészült-e az EU a bővítésre, az új tagországok befogadására? A stabilitás programmal az EU a társulásra adott lehetőséget Délkelet-Európa országainak. Az is természetes, hogy ezektől az országoktól elvárják a változásokat és a beilleszkedést. De az EU-nak is fel kell készülnie a bővítésre. Az Unió 27 tagországgal telje-

sen más képet mutat majd, mint a jelenlegi. A nizzai megállapodásban megtalálható az első illeszkedés országokénti megoszlása. Például Lengyelország az Európa Parlament (EP) 372 helyéből 50-nel rendelkezik a felvételt követően. (Magyarország 20 helyet kapott). A minősített többségi szavazatok aránya a Tanácsban: Lengyelország 27 a 345 szavazatból (Magyarország 12-t kapott). Az EU-nak azonban a közelgő bővítés miatt le kell állítania két költsége programját, a mezőgazdaságát és a szerkezeti kiadásokkal járóit. Érvényes ez a Közép- és Kelet-Európából elsőként belépő országokra, és még sürgetőbb a feladat, ha Délkelet-Európa országai kerülnek felvételre. Meg kell vizsgálni, mennyire felkészült az EU ennek a kihívásnak leküzdésére, és mit kell tennie ennek érdekében?

Az „Agenda 2000”-ben az EU már 1999 márciusában foglalkozott az agrár- és szerkezetpolitika reformjával azért, hogy a tagjelölt országok már abban részt vehessenek. Az agrárpolitika jelenleg kerekén 47%-kal részesül az EU költségvetésből, míg a szerkezetpolitika mintegy 34%-kal. A szerkezetpolitika fő kérdései:

- Milyen mértékben érintett és tartalmazza-e a csatlakozó országok igényeit?
- Elégséges-e a rendelkezésre álló financiaális forrás a kibővített EU költségeinek fedezésére?
- Milyen reformokat hajtott végre az EU 1999-ben?
- Mi a jelentősége annak a specifikus kitételnek, ahogy az EU-politika határozatokat hoz majd?
- Milyen következtetések vonhatók le a reform és a bővítés-képesség vonatkozásában?

Ezeket a kérdéseket témánként munkacsoportok dolgozták fel és tézisekbe foglalták. A nizzai megállapodás azonban konzerválta a jelenlegi helyzetet, de már előre jelezhető, hogy jelentős feszültségek várhatók, ha 2006-ig a reformra és a szerkezetpolitikára vonatkozóan központi határozatokat nem hoznak, amivel az EU, adott időben az összes Délkelet-Európai országnak nyugodtan mondhatja: „ready for take off”.

Mi tehát a helyzet Nizza után? Az integrációs folyamat eddigi koncepciója a nizzai csúcstól megkérdőjelezhető. Nizzában ugyanis a tagországok vezetői félreérthetetlenül meghatározták, hogy ki az úr az Európa-házban: a nemzetállamok! A csúcstalálkozón csak kis lépésekkel haladtak a szupranacionális unió felé. Egy nagy ugrás az integráció felé (amint az a korábbi három reformjavaslatban, a Római szerződésben, Egységes Európa Aktában, valamint a maastrichti- és amszterdami szerződésben szerepelt) nem következett be. Még csak napirendre sem került a kérdés. Az állam- és kormányfők már 1999. júniusban – német elnökség alatt – elhatározták a korlátozott, de annál inkább konfliktusokkal terhelt napirend elfogadását az EU bővítésének előkészítését érintően. A bővítés tekintetében a jelenlegi tagállamok között új egyensúly kialakítására törekedtek, ami egyúttal lehetővé teszi további államok csatlakozását. Az érintettek az intézmény-reformok kompromisszumos megoldását, a különböző bizottságok reformjait, a szavazati jogokat, ezek elosztását, a többségi döntések csökkentett hatáskörét, az EP új ülésrendjét és más, fontos, a bővítés előkészítésére vonatkozó kérdésre kerestek választ. A nizzai csúcstól felrázta Európát. A jelenlegi és jövőbeni EU-tagországok állam- és kormányfői elégedettséget mutattak, de a tárgyalás eredménye az EU jövőjére vonatkozóan háromszorosan terhelt: először: hogyan fogják a tagországok védeni saját érdekeiket; azután, milyen érveket hoznak fel, és milyen mély „árkok” keletkeznek az egyes tagállamok között, és hogyan fogják elfogadni az integrációra vonatkozó nizzai határozatokat? A kérdés azért vetődik fel, mert a német-francia tengely ezúttal nem működött jól. Mindkét állam túlságosan arra hagyatkozott, hogy a közös alap eléggé erős lehet időszerű kompromis-

szumok generálására, melyek nem csak nemzeti, hanem összeurópai érdekeket is ki tudnának elégíteni.

A második ballaszt a 74%-os minősített szavazat-többség meghatározásából ered. A jövőbeni 27 tagország szavazati aránya a napi munkát befolyásolhatja.

A harmadik hátráltató tényező a várható integrációs folyamatra vonatkozó szerződésnek kifejezetten polgár-idegen arculata, ami már a nizzai találkozó előtt Maastrichtban és Amszterdamban látszott.

A tagországoknak le kell vonnia a megfelelő következtetéseket, ha az ambicionált tendőket a nizzai megállapodás szellemében kialakuló vitákat polgár-barát módon, eredményesen akarják lezárni.

Kádár József

Demokrácia mint az Európai Unió feltételrendszere és Szlovákia belpolitikája: a Mečiar- és Dzurinda-kormányzat összehasonlítása

*Pridham, Geoffrey: The European Union's Democratic Conditionality
and Domestic Politics in Slovakia: the Mečiar and Dzurinda Governments Compared.
= Europe-Asia Studies, 54. vol. 2002. 2. no. 203–227 p.*

Az EU-tagságra jelentkező államok átvilágítása az utóbbi tíz évben megszigorodott. Ez érthető, mert a korábbi bővítési szakasz olyan fejlett demokratikus országokat érintett, mint Svédország, Finnország, Ausztria. Az EU-hoz csatlakozni szándékozók következő csoportját főleg posztkommunista államok alkotják.

Az EU a formális demokrácián túlmenően a demokrácia kvalitatív feltételeinek működését is vizsgálja: milyen a politikai pártok szerepe és részvétele a politika alakításában, megvalósul-e a sajtó szabadsága, aktív-e a polgári társadalom, biztosítottak-e a kisebbségi jogok. Az EU kibővítette az eredeti 1993-as koppenhágai feltételeket, melyek különösen érinti a kelet-európai országokat.

Szlovákia esete két szempontból is fontos. Egyrésztől azért, mert az EU-hoz csatlakozásra jelentkezett 10 ország közül Szlovákiát kizárták a Mečiar-kormány politikája miatt. Másrésztől viszont a Dzurinda-kormány 1998-as választások után hozott intézkedései megváltoztatták az EU állásfoglalását a szlovák csatlakozás tekintetében. Mindenesetre Szlovákia belpolitikai helyzetének normalizálása mellett törekszik nemzetközi, de elsősorban európai szervezetekhez csatlakozni. Az EU-hoz csatlakozás feltételeinek teljesítése kényszerűen jelent fordulópontot Szlovákia és az EU kapcsolatában. Az utóbbi két és fél évben bekövetkezett változások, a demokratikus konszolidálódás érzékelhetően javította Szlovákia helyzetét Brüsszelben. A Dzurinda-kormány intézkedései – ellentétben a Mečiar-kormányéval – minőségi változást hoztak az ország EU-hoz csatlakozásának megítélésében. Szlovákia földrajzilag és kultúráját tekintve nem tartozik a Balkánhoz, szorosan integrálódva a kelet-közép-európai térségbe.

Időközben felvetődött egy úgynevezett „szlovák út” lehetősége, ami autoritárius határokat súrolt, de ez visszavetette volna Szlovákiát a Balkán vagy a Szovjetunió utódállamaik szintjére, és ez kizárta volna Szlovákiát a kelet-európai demokráciák sorából.

A problémának ilyen értelmezése feltételezhető a jelenlegi folyamat alapján. A kockázatot az jelenti, hogy a közel azonos erőt képező két szlovák irányzat rezsimváltásának lehetősége bizonytalanabbá teszi az ország politikai jövőképét. Az lehetséges, hogy egy or-