MKI-tanulmányok T-2011/13

TÖRŐ CSABA

Az olasz külpolitika és a líbiai válság: közvetlen kihívások és sürgős válaszok

Magyar Külügyi Intézet
Hungarian Institute of International Affairs

MKI-TANULMÁNYOK
A Magyar Külügyi Intézet időszaki kiadványa

Kiadó:
Magyar Külügyi Intézet

Felelős szerkesztő és tördelő:
Tevelyné Kulcsár Andrea

A kiadó elérhetősége:
H-1016 Budapest, Bérc utca 13-15.
Tel.: +36 1 279-5700
Fax: +36 1 279-5701
E-mail: titkarsag@hiia.hu
www.kulugyiintezet.hu
www.hiia.hu

© Törő Csaba, 2011
© Magyar Külügyi Intézet, 2011
ISSN 2060-5013

Az Észak-Afrikában 2011 elején kibontakozott, viharos gyorsasággal zajló – Líbiában polgárháborúba torkollott – politikai felkeléseket közelről figyelő és azok következményeit különböző formákban legközvetlenebbül érzékelő Olaszország külpolitikai feltételeit alaposan „átszabták" a déli szomszédságában folyó események. Az olasz kormány a problémák és feladatok egészen egyedi együttesével találta magát szemben az elmúlt hónapok líbiai eseményei miatt.

Egyrészt, az országba irányuló illegális, szervezett és tömeges bevándorlás megfékezése érdekében az elmúlt években a két magrebi szomszédjával, Tunéziával és Líbiával kidolgozott együttműködés politikai és állami alapjait rázta meg a térségben zajló „politikai földrengések" kiterjedése.

Másrészt, e megrázkódtatások legpusztítóbb változatára, a Líbiában zajló polgárháborús konfliktust kísérő súlyos atrocitásokra és humanitárius válsághelyzetre adott nemzetközi válaszok Olaszország emberiességi segítségnyújtási és katonai szerepvállalását is elkerülhetetlenné tették. A polgárháború menete és a központi kormány oldaláról megnyilvánuló könyörtelenség nem hagyott más választást Olaszországnak, mint hogy a fegyveres felkelés során formálódott átmeneti kormányt diplomáciai, katonai tanácsadói és gazdasági eszközökkel támogatók „élcsapatához" csatlakozzon.

Ezek együttesen rajzolják ki a líbiai válság miatt kialakult olasz külpolitikai kihívásokra adandó sürgős válaszok jellegét és irányát.

Az olasz bevándorlási „limes" megrendülése Észak-Afrikában

A válság előtti olasz–tunéziai, illetve olasz–líbiai migrációs megelőző/féken tartó együttműködés

Olaszország számára észak-afrikai szomszédjainak (Tunézia és Líbia) partvidéke a déli irányból érkező, nagyarányú illegális népességmozgásokban megtestesülő biztonsági fenyegetések közvetlen kiindulópontját jelenti. Ezek az ellenőrzés nélkül zajló migrációs áramlások Olaszország – és rajta keresztül az egész Európai Unió – számára különböző veszélyeket hordozhatnak. Nemcsak az egyik legjövedelmezőbb és legkiterjedtebb szervezett bűnözői tevékenység (az embercsempészet) működését éltetik, hanem különböző, magas kockázatot és fenyegetést jelentő személyek és csoportok bejutását is lehetővé teszik. Egyúttal aláássák az európai országok szuverén létezésének olyan alapvető és hagyományosan elengedhetetlen feladatainak ellátását, mint a határok ellenőrzése, valamint a közrend és a közegészségügy követelményeinek biztosítása.

Az Olaszországhoz tartozó földközi-tengeri kis sziget, Lampedusa jelenti az Európai Unió földrajzilag legdélebbre, Afrikához legközelebb elhelyezkedő kapuját. Azonban nemcsak oda, hanem Szicíliába és az itáliai félsziget déli végeire is egyre nagyobb számban érkeztek már korábban (az elmúlt évtizedben) is az Európába illegálisan bejutni igyekvő afrikaiak. Olaszországot területi nyitottsága (ugródeszkát és továbbjutási állomást jelentő szigetek, valamint nagyon hosszú tengerpartok) rendkívül sérülékennyé teszi a tengeri

útvonalakon keresztül érkező törvénytelen bevándorlók által jelentett fenyegetéssel, illetve annak következményeivel szemben. A területére és határellenőrzési képességeire nehezedő nyomás enyhítése érdekében „előretolt védvonalak" kialakítására törekedett – az említett észak-afrikai szomszédos államokkal kötött, kétoldalú egyezményekben rögzített együttműködéseken keresztül. Olaszország az illegális migrációs áradat megelőző feltartóztatását, vagyis az észak-afrikai partoktól történő elindulásuk megakadályozását kívánta elérni. A Líbiával 2008 augusztusában kötött „barátsági, együttműködési és partnerségi megállapodás"[1] Olaszország számára nyújtott előnyeinek legfontosabb biztonsági hozadékát az észak-afrikai ország területén keresztül megjelenő migrációs fenyegetés elhárítása jelentette, a tényleges veszélyek ottani feltartóztatásán keresztül. Ebből a szempontból kiemelten fontos Tunéziával a még 1998-ban kötött toloncegyezményük 2009-es megújítása és kiegészítése szabályozta a megerősített együttműködést.

Az Olaszországgal kötött kétoldalú államközi szerződések Líbiát és Tunéziát is saját határaik hatékonyabb ellenőrzésére, valamint az illegális migráció elleni fokozott együttműködésre kötelezték. Mindkét ország vállalta a területéről induló illegális kiáramlás megakadályozását, és jóváhagyta, hogy az olasz haditengerészet a nyílt tengeren elfogott, illegális bevándorlókat szállító hajókat visszatérítse az észak-afrikai partokhoz. A megerősített határellenőrzés kialakításához és fenntartásához Olaszország komoly anyagi és technikai segítséget is nyújtott.

A Líbiával és Tunéziával kötött megállapodásokban lefektetett intézkedések végrehajtása nemzetközi aggodalmakat váltott ki ugyan (a visszatérített bevándorlókkal szembeni líbiai bánásmód miatt), de az olasz államot aggasztó, déli tengeri útvonalon érkező törvénytelen bevándorlás visszaszorításában komoly, kézzelfogható eredményeket hozott. A szerződéseknek köszönhetően 2010-re a megelőző évekhez képest rendkívül jelentősen csökkent – már az első évben egynegyedére, a következőben pedig majdnem egytizedére (!) esett vissza[2] – a Földközi-tengeren keresztül déli irányból Olaszországba érkező illegális beáramlás.

Az észak-afrikai „politikai tavasz" migrációs biztonsági következményei Itáliából nézve

Az egyébként és általában reménykeltő észak-afrikai politikai forradalmi hullám Olaszország számára azonban a kezelhető szintre visszaszorított illegális bevándorlás rendkívül gyors – és a korábbi értéket is meghaladó – növekedésének fenyegető lehetőségét hordozta kezdettől fogva. Nem kívánt rendkívüli jövőbelátó képességet vagy különleges stratégiai elemzést annak előrejelzése, hogy a politikai változásokkal – az államhatalom megrendülésével, az állami intézmények diktatórikus ellenőrzésének összeomlásával – együtt a határellenőrzés és a közrend

1 *L'Italia e la trasformazione dello scenario internazionale fra rischi di marginalizzazione e nuove responsabilità – Rapporto introduttivo dell'Edizione 2010 dell'Annuario "La politica estera dell' Italia". Documenti IAI 10/04.* Istituto Affari Internazionali, 2010. március. 23. o.

2 *Uo.*

fenntartásának eszközei is meggyengülnek Tunéziában. Olaszország sajátos és kényelmetlen helyzetben találta magát: a saját biztonsági szempontjából kiemelten fontos, fent említett együttműködésre korábban hajlandó és vállalásait végre is hajtó déli szomszédjainál bekövetkezett felkelések az olasz állam számára biztonsági kockázatokat hordozó migrációs fenyegetések kiújulásának közvetett okozójává váltak. Természetesen nem a népfelkelések, hanem az azok sikereinek eredményeként megbukott kormányok és irányításukat vesztett állami rendfenntartó intézmények elégtelen működése miatt. A jelenlegi, átmeneti tunéziai kormány nem képes arra, hogy betartsa és betartassa az Olaszországgal kötött korábbi együttműködési megállapodásban vállalt megelőzési feladatait.

Itt kell megjegyezni, hogy a nemzetközi gyakorlat szerint nagyon fontos különbséget tenni az *illegális migránsok*, a *menekültek* (vagyis menedékjogot kérők), valamint azon személyek között, akik ideiglenesen lakóhelyük elhagyására kényszerültek és (a vonatkozó magyar jogszabály[3] fogalmai szerint *menedékesnek* vagy *oltalmazottnak* minősülhetnek), mivel ezek a személyek eltérő okokból és helyzetből indulnak. Jogi státuszukat és az őket megillető jogosultságaikat is a körülményeikből és indokaikból adódó különbségek határozzák meg. Ennek kifejezéseként eltérő jogállással rendelkeznek (mind a vonatkozó magyar, mind az uniós jogszabályokban) és eltérő bánásmódban részesülhetnek: vagy a befogadás különböző formáira jogosultak, vagy visszatelepítésükre kerül sor.

A menekültek közé sorolhatók mindazok, akik tényleges üldözés vagy annak megalapozott félelme miatt keresnek biztonságos helyet saját országukon kívül. A Tunézián és Líbián keresztül olasz területekre érkező gazdasági bevándorlók, akik jogellenesen lépnek az EU területére, illegális migránsoknak minősülnek, és ennek megfelelően visszaküldhetők. A menedékes vagy oltalmazott státuszra jogosultak közé tartoznak, például, azok a Líbiában dolgozó külföldi munkások, akik a fegyveres konfliktus veszélyei elől keresnek védelmet és biztonságos kiutat annak érdekében, hogy vissza tudjanak térni hazájukba. Jelenleg a Tunéziából (és egyre többen Líbiából is) tengeri úton Olaszországba indulók között mindegyik kategóriába tartozó személyt lehet találni. Az őket megillető státusz és bánásmód alapvetően a fentiek szerint változik, amelynek megállapítása természetesen sok estben rendkívül nehéz és hosszadalmas lehet.

A kezdeti hatások: az első hullámok Tunézia felől

Már néhány héttel a „jázmin forradalmat” követően (február közepén), alig pár nap alatt a tavalyi évben illegálisan olasz területre érkezettek összlétszámának egyharmada jelent meg Lampedusán. Nyilvánvalóvá vált, hogy sürgős és hathatós intézkedésekre lesz szükség. Olaszország azonnal jelezte a tuniszi kormánynak, hogy kész olasz határőrizeti egységeknek (parti őrségnek) a tunéziai partokhoz történő vezénylésével fellépni az onnét akkor megindult – és azóta is folytatódó, sőt növekvő – illegális népvándorlásnak a kiindulópontnál történő feltartóztatása érdekében.[4] A tunéziai kormány

3 „2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról”. *CompLex,* http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0700080.TV.

4 Rachel Donadio: „Italy Seeks to Use Forces to Halt Illegal Immigrants from Tunesia”. *International*

kezdetben elutasította a javaslatot,[5] később azonban, az olasz kormány ismételt sürgetésére – belátva tehetetlenségét – beleegyezett az olasz parti őrség segítségnyújtásába.[6]

A folytatás: a líbiai válság mint többrétű migrációs kockázat Olaszország számára

A líbiai felkelés kirobbanása, majd az arra adott brutális kormányzati válaszintézkedések kapcsán az EU által képviselendő, közös álláspont elfogadását különböző tagállamok – köztük Olaszország – aggályai és óvatossága hátráltatta. Az olaszok esetében e tétovázás oka a kormányfő „személyes diplomáciáján" keresztül felépített, szoros gazdasági kapcsolatok mellett a líbiai rendszer összeomlásának várható migrációs következményei miatti aggodalmakban azonosítható. Ezekre, valamint az esetleges iszlamista fordulattól való általános félelmekre építve próbálta – kezdetben bizonyos országok között sikerrel – Kaddáfi saját diktatúrája fennmaradásának és a stabilitás fenntartásának szükségességét indokolni.

Itáliából mérlegelve a líbiai állam eddig ismert formájú intézményes működésének az összeomlásából eredő, lehetséges migrációs következményei többszörösen is fenyegetőnek tűnhettek. Egyrészt, Kaddáfi rendszerének politikai bukásával az illegális migráció hatékonyan végrehajtott líbiai megelőzésének és a kivándorlók visszafogadásának mechanizmusa is összeomolhat. Másrészt, a kormány elleni felkelést követő erőszak megindíthatja a menekültek áradatát, akiket Olaszország nem küldhet vissza mindaddig, amíg az fegyveres harcok véget nem érnek, és az alapvető biztonság körülményei helyre nem állnak. Harmadrészt, a Kaddáfi-kormány tudatosan és tevőlegesen is hozzájárulhat az Európába – elsősorban Olaszországba és Máltára – irányuló migrációs és menekülthullám intenzív növeléséhez, amennyiben ezt megtorló és ellenséges politikai eszközként kívánja felhasználni az ellene forduló országokkal szemben. Negyedrészt, valódi, bár nagyságrendjét tekintve nehezen meghatározható fenyegetést jelentenek az Olaszország partjainál felbukkanó emberáradaton keresztül Itáliába bejutó bűnözői és terrorista csoportok, illetve tagjaik.

Az utolsó kockázati következménytől eltekintve (amelynek felbecsülése vagy pontos megállapítása egyelőre még nem lehetséges) lényegében valamennyi várható, illetve előre jelezhető eshetőség és hátrányos következmény mára már tényleges kihívásként megjelent. Olaszország aggodalmai beigazolódtak. A líbiai központi kormány nemcsak nem képes, de immár nem is kívánja feltartóztatni azokat, akik Európa felé akarnak továbbállni. Valószínűsíthető, hogy Kaddáfi rendszere a politikai visszavágás és a biztonsági zavarkeltés hatékonyan alkalmazható eszközeként szándékosan is erősíteni akarja a közvetlenül Olaszországba érkező migrációs tömegek nyomását.

Herald Tribune/New York Times, 2011. február 13.

5 Rachel Donadio: „Tunisia Rejects Italian Plan to Deploy Forces against Illegal Immigrants". *International Herald Tribune/New York Times*, 2011. február 14.

6 Elisabetta Povoledo: „Tunis to Allow Italy to Help Patrol Coast." *International Herald Tribune/New York Times*, 2011. április 4.

Olaszország a Tunéziából és Líbiából érkező bevándorló, illetve menekülthullámok kezelése érdekében mozgósítani igyekezett az EU intézményes határellenőrzési együttműködése keretében lehetővé vált uniós határőrizeti erősítést.[7] Az olasz kérésre válaszul az EU határőrizeti koordináló ügynöksége, a Frontex megindította az *Hermes Extension 2011* elnevezésű közös műveletet, amelynek célja, hogy segítse Olaszországot a partjaira érkező migránsok és menekültek miatt kialakult helyzetre alkalmazható, megfelelő intézkedések kialakításában. Az uniós közös intézményeken keresztül küldhető erősítés másik formájaként az Europol szakértői csoportot is küldött, hogy az segítse a helyi bűnüldöző hatóságokat az olasz területre érkező illegális migránsok között esetleg bejutott bűnözők (pl. embercsempészek) azonosításában.[8]

Olaszország részvétele a humanitárius segítségnyújtásban

A Líbiában kibontakozott felkelés első szakaszában az érintett országok elsődleges feladatát, illetve felelősségét saját állampolgáraik biztonságos összegyűjtése és kimenekítése jelentette. Miután a külföldiek legnagyobb része – hazájuk segítségével vagy anélkül – szárazföldi, légi vagy tengeri úton elhagyhatta Líbiát, a véres és elhúzódó harcok közepette líbiai állampolgárok tömegeinek életkörülményei és túlélésük feltételei romlottak meg oly drámai módon, amelyek miatt nemzetközi segítségnyújtást igénylő emberiességi szükséghelyzet alakult ki. A líbiai komplex (egyszerre politikai és humanitárius) válsághelyzet nemzetközi katonai fellépést is kiváltó és megalapozó jellemző vonása a polgári lakosság elleni fegyveres erőszak. A kialakult polgárháború során nemcsak a civil lakosságot ért atrocitások elhárítása, hanem a következmények kezelése és csökkentése is közvetlen feladatot jelent a segíteni képes és tenni akaró országok számára.

A hadszíntérré, támadások célpontjaivá vált és ostrom alá vett településeken kialakult humanitárius vészhelyzetek megfékezése, majd felszámolása érdekében került sor a nemzeti (egyes országok saját segélyei), nemzetközi kormányzati (pl. UNHCR, UNICEF, WHO) és civil szervezeti keretek közötti humanitárius műveletek megindítására. Több más állammal és különböző nemzetközi szervezettel egyetemben és egy időben Olaszország is megkezdte a közvetlenül a líbiai lakosság megsegítésére irányuló humanitárius támogatás nyújtását. A politikai lázadás véres összecsapásokba és polgárháborúba fordulását követően a sebesültekre irányuló segítsége kifejeződéseként az olasz állam légi és tengeri úton is többször szállított egészségügyi felszerelést (gyógyszerek, orvosi műszerek és eszközök) Bengáziba, Dernába és az immár több hónapja ostrom alatt álló Misrata városába. A segítségnyújtás egy másik, a helyszínen nem biztosítható formájaként több hullámban súlyos sebesülteket szállítottak légi úton olasz kórházakba.[9]

---

7 *Immigrazione: l'Italia chiede parttugliamenti congiunti UE-Tunisia*. Ministero degli Affari Esteri, 2011. április 15.

8 „IP/11/532. A Bizottság az Európai Unióba irányuló bevándorlás kezelésének javítását javasolja". *Europa,* http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/532&format=HTML&aged=0&language=HU&guiLanguage=en, 2011. május 4.

9 „Emergenza umanitaria, le iniziative dell'Italia". *Ministero degli Affari Esteri,* http://www.esteri.it/

Azonban az olyan válsághelyzetekben, mint amilyen a líbiai polgárháború is, ahol a kormányerők szándékosan és minden lehetséges eszközzel támadják a felkelők által ellenőrzött településeket, a humanitárius segítség eljuttatása a rászorultakhoz sokszor csak katonai eszközök igénybevételével vagy támogatásával lehetséges. Ennek elismeréseként, valamint az ilyen kényes és veszélyes helyzetek áthidalása érdekében határozta el az Európai Unió, hogy megkezdi a felkészülést egy – a humanitárius erőfeszítések sikeres végrehajtásának biztosítása érdekében esetleg szükségessé váló – válságkezelő műveletre.[10] Az ENSZ kérésére elindítandó EU-fellépés *(EUFOR Libya)* elvi lehetőségét megalapozó politikai döntés meghozatalakor határozták el annak olasz műveleti parancsnokság alá helyezését, valamint egy szükség szerint felállítandó római műveleti központ és tervezés előkészítését. Amennyiben az ENSZ felkéri az Európai Uniót, hogy nyújtson katonai eszközökkel támogatást a humanitárius segélyek rászorultakhoz történő eljuttatásában, akkor az EU zászlaja alatt és uniós intézményi keretek között irányított művelet végrehajtását olasz parancsnoksággal és olaszországi katonai központból fogják vezényelni. Ha erre sor kerül, az Olaszország számára egy újabb cselekvési dimenziót és felelős szerepet nyit meg a líbiai válságra adott, összehangolt nemzetközi intézkedésekhez történő hozzájárulásában.

Olaszország részvétele a Líbia elleni katonai akciókban

Az ENSZ BT 1973. számú határozata felhatalmazást adott a líbiai polgárháborúban veszélyeztetett polgári lakosság megvédése, a Líbia feletti repülési tilalmi zóna kikényszerítése és a fegyverembargó betartatása céljából alkalmazható fegyveres kényszerítő intézkedésekre. A BT-határozat alapján cselekedni „kész és képes” államok alkalmi koalíciójához Olaszország is csatlakozott. A megindított légi csapások során a líbiai légvédelemi rendszer radarjai és légelhárító eszközei elleni támadásokból az olasz légierő gépei is aktívan kivették a részüket. Az eredményes nemzetközi kényszerítő és védelmező intézkedések végrehatásához szükséges feltételeket megteremtő első, intenzív műveleteket jelentő időszakot követően Olaszország katonai szerepvállalása korlátozottabbá vált. Mivel a később már NATO keretek között folytatódó katonai feladatok többrétű tevékenység ellátását – a nemzetközi fegyverembargó betartásának felügyelete, légtérzár fenntartása, valamint a líbiai kormánynak a polgári lakosságot veszélyeztető tevékenységének féken tartása – kívánják meg, lehetséges az ezekhez történő hozzájárulás módozatainak és eszközeinek elválasztása. Ennek megvalósításaként a kezdeti szakaszt követően az olasz légierő „csak” a repülési tilalom kikényszerítésében és a líbiai légvédelem maradék képességeinek és működésének felderítésében vállalt szerepet. A szárazföldi célpontok elleni légitámadásokban azonban – földrajzi helyzete

MAE/IT/Sala_Stampa/ArchivioNotizie/Approfondimenti/2011/04/20110418_emuman.htm, 2011. április 18.

10 „Council Decision 2011/210/CFSP of 1 April 2011 on a European Union Military Operation in Support of Humanitarian Assistance Operations in Response to the Crisis Situation in Libya (EUFOR Libya)”. *EUR-Lex.europa.eu,* http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:089:0017:0020:en:PDF, 2011. április 1.

és az egykori „gyarmattartó múltja" miatt szükséges mértéktartásra hivatkozva – egészen április végéig nem vett részt. A hivatalos kormányzati álláspont szerint Olaszország az általa végrehajtott katonai feladatokkal és egyes dél-itáliai légitámaszpontok szövetséges repülőgépek rendelkezésére bocsátásával elegendő hozzájárulást biztosított a NATO vezette nemzetközi koalíció katonai fellépéséhez.[11]

Az olasz kormány álláspontja egyes NATO-partnerei – elsősorban az Egyesült Államok – sürgető kérésére később megváltozott, és vállalta a nemzetközi katonai akcióban történő fokozottabb részvételt.[12] Április végétől az olaszok is a líbiai szárazföldi erők elleni légitámadásokat végrehajtó műveletek aktív szereplőjévé váltak.[13] Az olasz külpolitika a katonai műveleteket a széles körű nemzetközi válságkezelő intézkedések és a líbiai központi kormányra irányuló nyomásgyakorlás szerves részének tekinti. Az ország a líbiai helyzet rendezését kereső nemzetközi koalíció (kontakt csoport) tagjaként a Kaddáfi rendszere és fegyveres erői elleni katonai, diplomáciai és gazdasági szorítás fenntartását, sőt annak fokozását segíti elő. Olaszország, összhangban az egész cselekvő nemzetközi koalíció álláspontjával, a rendelkezésre álló eszközök folytatódó együttes alkalmazásával (az ENSZ által is követelt tűzszünet révén) a fegyveres erőszak befejezését és a válságot lezáró politikai megoldás kidolgozásának megkezdését kívánja elérni.[14]

Itália és a formálódó új Líbia kapcsolatai

A líbiai lázadók kormányának elismerése

A líbiai felkelés polgárháborúvá válását és a nemzetközi beavatkozást követően az olasz kormány számára is nyilvánvalóvá vált, hogy csak Kaddáfi rendszerének bukása és a fegyveres harcok befejezését követő nemzetközi részvétellel zajló politikai stabilizáció és újjáépítés hozhat kiszámítható állapotokat és stabilizálódást Líbiában. Az események megállíthatatlan fejleményeinek hatására Olaszország a Líbia jövőbeni vezetése melletti egyértelmű állásfoglalásával – a kezdeti bizonytalanságon felülemelkedve – másfél hónap alatt eljutott a kezdeményező merészségig. Az olasz kormány Franciaország és Katar példáját követve, április elején hivatalosan bejelentette, hogy elismeri a Bengáziban létrejött és működő Átmeneti Nemzeti Tanácsot (ÁNT).[15] A lázadó erők által felállított koalíciós testület (a felkelések és forradalmak korábbi mintáit követve) a jelenleg azonosítható és jelenlétüket artikuláló, de egyelőre semmiféle képviseleti

11 „Italy will Not Join Libya Bombardments". *Agence France-Presse*, 2011. április 15.

12 „Focus-Libia: Azioni mirate, la decisione dell'Italia dopo richieste Alleati e CNT". *Ministero degli Affari Esteri,* http://www.esteri.it/MAE/IT/Sala_Stampa/ArchivioNotizie/Approfondimenti/2011/04/20110426_AzioniMirate.htm, 2011. április 26.

13 „Notizia dal Teatro del: 28 aprile 2011. »Unified Protector«". *Ministero della Difesa,* http://www.difesa.it/Operazioni+Militari/Operazioni+internazionali+in+corso/Libia_Unified_protector/notizie_teatro_dett.htm?DetailID=8315, 2011. április 28.

14 Franco Frattini – Hamad bin Jassem bin Jabr Al-Thani: „Pressione militatre, diplomazia, sanzioni – La nostra strategia per una Libia libera". *Corriera della Sera*, 2011. május 5.

15 *Libia: Frattini, per L'Italia Cnt é unico interlocutore.* Ministero degli Affari Esteri, 2011. április 4,

felhatalmazással nem rendelkező politikai erők csoportosulása. Az ÁNT képviselőjének április eleji római látogatása alkalmával a vendéglátó külügyminiszter bejelentette, hogy kormánya az országaik közötti kétoldalú kapcsolatokban az Átmeneti Nemzeti Tanácsot tekinti „Líbia egyetlen legitim képviselőjének". Egyúttal a Kaddáfi-kormány tárgyalási próbálkozásait, javaslatait és kezdeményezéseit hiteltelennek minősítette. A formális kormányelismerés nem csupán a találkozóban és az azt követő nyilatkozatban nyert kifejezést. Az olasz kormány bejelentette, hogy hivatalos képviselőt küld Bengáziba, és képviselet nyit a lázadók kormánya mellett. Ez lényegében a diplomáciai kapcsolatok felvételét, azaz egyértelmű politikai támogatást és nyilvános elkötelezettséget jelentett.

Az olasz diplomáciai képviselet bengázi felállításának és közreműködésének közvetlen haszna már néhány nappal később megmutatkozott: az átmeneti kormány képviselői azon keresztül sürgették az olasz kormányt, hogy kezdeményezze a NATO-ban a Kaddáfi-kormány fenyegetően előrenyomuló katonai erői elleni légi csapások megindítását.[16] Az olasz kormány döntése eltér az EU tagállamai többségének álláspontjától, mivel azok továbbra is vonakodnak egyértelmű elismerést jelentő formális nyilatkozatok vagy lépések megtételétől. Habár a nemzetközi koalíció több meghatározó tagja (pl. Nagy-Britannia és az Egyesült Államok) is közvetlen tárgyalásokat folytat és nyilvánosan fogadja az ÁNT képviselőit, formálisan azonban még nem jelentették be a felkelők kormányának hivatalos elismerését. Időközben az EU diplomáciai szolgálatának (Európai Külügyi Szolgálat) alkalmi delegációja,[17] majd az Unió külügyi főképviselője is hivatalosan bejelentett látogatást tett és koordinációs irodát is nyitott Bengáziban,[18] ez azonban még nem jelenti az önjelölt átmeneti kormány uniós kollektív elismerését. Az ÁNT római elismerése látványosan eltérő megközelítést szemléltet, amely egyelőre messze megelőzi a (lehetséges) későbbi, hasonló nemzetközi lépéseket, vagy egyenesen ellentétes az Unió többi tagállamának óvatos, kiváró álláspontjával. A líbiai válság kezdeti szakaszát jellemző, az uniós állásponttal egybeeső – konfrontációt vagy bárminemű politikai „beavatkozást" elkerülni igyekvő – olasz „reálpolitikai" megközelítés rövid, de intenzív „evolúciós fejlődés" eredményeként az óvatoskodó uniós tagállamokétól elszakadó, merész és kezdeményező külpolitikává formálódott át.

Az olasz kormány most már következetesen kitart a nemzetközi kontakt csoport keretében kialakított álláspont mellett, amely szerint Kaddáfi és kormánya elveszítette Líbia vezetésére, illetve nemzetközi képviseletére feljogosító minden legitimitását. Ezzel a véleménnyel teljes mértékben összhangban állt a lázadók kormányának elismerése, amit alátámasztottak az olasz stratégiai érdekek jövőbeni biztosításán alapuló józan megfontolások is. Az olasz külpolitika az elvszerű és egyszerre érdekérvényesítő külpolitikai döntések összeegyeztethetőségének szemléltetésén keresztül igyekezett a válság kezdetén tanúsított tartózkodása és késlekedése által okozott külpolitikai „morális veszteségeket" ellensúlyozni.

16 Andrew England – Guy Dinmore: „NATO Accused of Killing Libyan Rebels". *Financial Times*, 2011. április 8.

17 „EU Sends Envoys to Lybia's Rebel Capital". *EurActiv.com*, 2011. április 5.

18 „Brussels, 22 May 2011. A 196/11. EU High Representative Catherine Ashton Opens European Union Office in Benghazi". *Consilium,* http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/122140.pdf, 2011. május 22.

A líbiai lázadók és az olasz gazdasági kapcsolatok

Az olasz kormány kezdeményező és támogató elismerésével egy időben a nemzeti energetikai „zászlóshajó", az ENI vezetője is nyilvánosan vállalt kapcsolatba lépett a felkelő kormánnyal. Az olasz nemzetközi politikai gazdaságtan (a külpolitikai és külgazdasági kapcsolatok egymásra épülése) klasszikus példájaként és a stratégiai érdekek kifejeződéseként az ENI megkezdte a líbiai energiaszállítások felújításáról, valamint jövőbeni folyamatosságának biztosításáról szóló tárgyalásokat a jelenleg még csak átmeneti líbiai politikai hatalmi központtal.[19] Olaszország februárban az elsők között érezte meg a líbiai politikai válság közvetlen energetikai következményeit.[20] Az olasz energetikai és külpolitikai kezdeményezések az összehangolásuk révén egymást segítik.

A líbiai lázadó kormány létfontosságú pénzügyi bevételi forrásait biztosíthatja az energiaszállítások elindítása, amely jelentős részben a legközelebbi külföldi és korábban is meghatározó itáliai energiapiacra irányulhat.[21] (Az olasz kőolajimport 25%-a Líbiából érkezett.) A kőolajszállítások felújításával az átmeneti kormány közvetlen segítséget kaphat külkereskedelmi tevékenységén keresztül, amely döntő lehet majd működésének pénzügyi fenntarthatóságában és konszolidálásában, ha a polgárháborúban katonailag sikerül talpon maradnia.

Az energetikai óriáscég, az ENI példáját követte az olasz ipar másik zászlóshajója, a Finmeccanica is, amelynek képviselője szintén közvetlen kapcsolatba lépett az olasz szempontból jelenleg egyedül létező kormánnyal. A Bengáziban folytatott tárgyalásokon az ÁNT képviselői biztosították az olasz vállalatot a korábbi hatalmas infrastrukturális megrendelések (pl. vasútépítések, határátkelők, helikopterek) fenntartásáról és valamenynyi szerződési kötelezettség tiszteletben tartásáról.[22]21 Az olasz vállalatok Líbiával kötött korábbi beruházási és megrendelői megállapodásainak védelme Olaszország természetes törekvése. Az ÁNT és a legnagyobb olasz cégek eddigi (nyilvánosságra is hozott) tárgyalásainak eredményei az olasz diplomáciának a lázadók elismerését és támogatását eredményező döntéseit igazolták.

A felkelők katonai és pénzügyi támogatásához nyújtott olasz hozzájárulás

A lázadók további támogatását illetően az olasz kormány a „konstruktív kétértelműség" lehetőségeire támaszkodik. A rugalmas nyomásgyakorlás és továbblépés eszközeként alkalmazza a különböző lehetőségek nyitva tartását. Ezek közé tartozhat a lázadók fegyverekkel vagy katonai felszereléssel történő ellátása is, amelynek végső esetben, rendkívüli intézkedésként való alkalmazását nem zárt ki Olaszország.[23]

19 Stacy Meichtry: „Italy Recognizes Libyan Rebels". *The Wall Street Journal*, 2011. április 4.
20 Andrew Rettman: „EU Registers First Energy Shock from Libya Unrest". *EUobserver.com*, 2011. február 23.
21 Uo.
22 Tom Kington: „Finmeccanica: Libyan Rebels will Honor Contracts". *Defense News*, 2011. április 29.
23 Uo.

Az olasz kormánynak a líbiai felkelők támogatása melletti politikai elkötelezettségét a diplomáciai elismerésen túl egyéb, gyakorlati lépések is szemléltetik. A brit és a francia vezetéshez hasonlóan, már a katonai tanácsadók első csoportját is az átmeneti kormányhoz vezényelte.[24] Habár ez hivatalosan csak egy tízfős, „technikai szakértői" feladatokat (szervezési, szállítási és irányítási tanácsok) ellátó egységet jelent, azonban mégis a közvetlen és helyi összeköttetést, illetve egy lehetséges későbbi szélesebb katonai együttműködés előkészítését teszi lehetővé.

A líbiai felkelők számára nyújtott hathatósabb anyagi segítség egyik lehetséges eszközeként az olasz kormány támogatja Líbia külföldön tartott és zár alá vett – nemzetközi pénzügyi szankciók részeként befagyasztott – vagyonának, illetve követeléseinek az Átmeneti Nemzeti Tanács rendelkezésére bocsátását. Az ENSZ Biztonsági Tanácsának a polgári lakosság elleni tömeges állami atrocitásokra adott válaszaként elfogadott, Líbia elleni intézkedéseket tartalmazó első határozata rendelkezik arról, hogy az akkor zárolt összegeket és eszközöket később a líbiai nép rendelkezésére kell bocsátani, illetve azokat a javukra kell fordítani.[25] Mivel Olaszország az ideiglenes felkelő kormányt tekinti a líbiai nép egyetlen legitim képviselőjének, úgy véli, hogy az ÁNT jogosult e külföldi vagyon feletti rendelkezésre. A vonatkozó BT-határozattal összhangban, Olaszország ismételten és egyértelműen támogatta megnyitásukat a felkelő kormány számára. Mind kétoldalú, mind többoldalú keretek között kezdeményezőként lépett fel az ÁNT működésének tényleges gazdasági alátámasztása érdekében. Egy ilyen megoldás szerint nem kellene segélyeket vagy kölcsönöket folyósítani a felkelő kormány részére, hanem Líbia saját állami vagyonának eszközeire tudna támaszkodni. A líbiai felkelők ellenőrzése alá tartozó olajkitermelésből származó bevételeknek a Katar által felajánlott értékesítésen keresztül történő előteremtése bizonytalan, mivel a termeléshez és szállításhoz szükséges hálózatot Kaddáfi erői korábban megtámadták és megrongálták. Éppen ezért lehet döntő fontosságú a felkelő kormány pénzügyi fenntarthatóságának biztosításához a külföldről rendelkezésre bocsátott líbiai pénzeszközök megnyitása.

A legutóbbi francia–olasz csúcstalálkozón kiadott közös állásfoglalás támogatta a zárolt líbiai pénzügyi eszközök feloldását és a lakosság humanitárius és egyéb szükségleteinek ellátása érdekében az ÁNT rendelkezésére bocsátását.[26] Az átmeneti kormány megsegítése mellett a francia állam- és az olasz kormányfői „duett" sürgette olyan célzott intézkedések kidolgozását és elfogadását, amelyek megakadályoznák Kaddáfi kormányának kőolaj-, illetve gázbevételekhez jutását, amikből saját lakossága elleni hadjáratát finanszírozza.

A líbiai polgári lakosság elleni brutális erőszakra adott nemzetközi válaszlépések – országok és érintett nemzetközi szervezetek közötti – összehangolására létrehozott kontakt csoport római találkozójának házigazdájaként és előkészítőjeként Olaszország

24 Nadege Puljak: „France, Italy Send Officers to Advise Libya Rebels". *Agence France-Press*, 2011. április 20.

25 ENSZ Biztonsági Tanács 1970 (2011) számú határozata, 18. szakasz: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:058:0053:0062:HU:PDF, 2011. február 28.

26 „Dichiarazione su Libia e Mediterraneo. Vertice italo-francese del 26 aprile". *Ministero degli Affari Esteri,* http://www.esteri.it/MAE/approfondimenti/2011/Dichiarazione_Libia_Mediterraneo_ITA.pdf, 2011. április 26.

bejelentette egy nemzetközi „ideiglenes pénzügyi mechanizmus" felállítását, amely lehetővé tenné a pénzügyi források hatékony és átlátható eljuttatását az Átmeneti Nemzeti Tanácshoz.[27] A fegyveres konfliktus lezárulásáig – vagyis a rendszeres állami jövedelmekhez és a külföldön „befagyasztott" óriási líbiai pénzügyi forrásokhoz való hozzájutásig – ezen a támogatási rendszeren keresztül válna megvalósíthatóvá az ÁNT által ellenőrzött területek és közintézményeik működésének fenntartásához szükséges források biztosítása.[28] A pénzügyi támogatási alap részben segélyekből, részben kölcsönökből tevődne össze, felállításához a kontaktcsoport országai járulnának hozzá. A kezdeményezésben és előkészítésben vállalt aktív részvételével összhangban, Olaszország (félévenkénti váltásokban Franciaországgal), a líbiai felkelő kormány és Katar képviselői alkotják az alap működtetését felügyelő hárompárti testületet.[29]

Összegzés

Olaszország külpolitikai dilemmái és feladatai természetesen nem értek még semmilyen nyugvópontra, hiszen a líbiai politikai és humanitárius válság még sajnos nem ért véget. A fenti áttekintésben azonosított, olasz szempontból a legsúlyosabb közvetlen kihívás – az illegális bevándorlók, menekültek és menedéket, illetve oltalmat keresők tömeges beáramlása – még tovább fog tartani, sőt, minden valószínűség szerint tovább fokozódik. A polgárháború sikeres és mielőbbi lezárásához, a központi kormány által vezényelt megkülönböztetés nélküli erőszak megfékezéséhez és Kaddáfi diktatúrájának felszámolásához szükséges nemzetközi koncertben továbbra is nagy szükség lesz az olasz katonai és diplomáciai támogatásra. A fegyveres harcok lezárulása után következik a politikai, valamint gazdasági újjáépítés költséges, bonyolult és hosszan tartó feladata, amelynek során további nehéz kérdések megválaszolása vár még Olaszországra és a nemzetközi közösség ehhez hozzájárulni kész más tagjaira is.

27 „Intervento del Ministro Frattini: Second Meeting of the Contact Group on Libya – Rome, 5 May 2011". *Ministero degli Affari Esteri,* http://www.esteri.it/MAE/IT/Sala_Stampa/ArchivioNotizie/Interventi/2011/05/20110505_intervento_GruppoContattoLibia.htm?LANG=IT, 2011. május 5.

28 „Second Meeting of the Contact Group on Libya, Rome 5 May 2011. Chairs' Conclusions". http://www.au.int/en/sites/default/files/2nd%20Meeting%20of%20the%20Contact%20Group%20on%20Libya%20-%20Chairs'%20Conclusions%20-%20Rome,%205May2011.pdf, 2011. május 5.

29 Guy Dinmore: „Millions Pledged to Help Libyan Rebels". *Financial Times*, 2011. május 5.