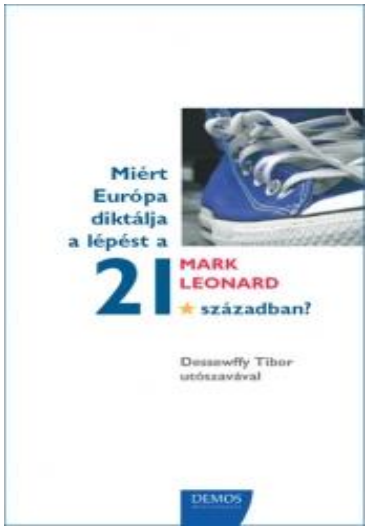
Mohácsi Zsolt

Az EU külpolitikájának értelmezéséhez

(LEONARD, MARK: Why Europe Will Run the 21st century?)



A könyv vékony és puha kötésű – nem is gondolnánk, hogy az európai integráció mellett szóló érvek egyik legérdekesebb gyűjteményét tartjuk a kezünkben. A kötet szerzője, Mark Leonard már fiatalkorában lelkes Európa-hívő volt: mindössze 24 évesen alapította meg a Külpolitikai Központ nevű agytrösztöt. Eseménydús karrierje mindvégig az európai eszme ápolása jegyében zajlott: volt az Európai Reformközpont (Centre for European Reform) vezetője, a Demos Intézet kutatója, valamint a Német Marshall Alap ösztöndíjasa is. Jelenleg az European Council on Foreign Relations (ECFR) agytröszt igazgatói tisztségét látja el.

A kötet címeként megjelenő, ambiciózus kérdés önmagában felér egy állítással is: kifejezi a szerző véleményét, mely szerint valóban Európa „diktálja a lépést" az új évszázadban. A nemzetközi szakirodalomban jártas olvasó eltűnődik: vajon mire alapozza Leonard ezt a hangzatos gondolatot? Hiszen a napi sajtó is az erodálódó európai versenyképességről szóló hírektől hangos. A 2008-ban kirobbant gazdasági válság után ráadásul az Egyesült Államok szupremáciája is megkérdőjeleződött a nemzetközi rendszerben, miközben szemtanúi lehetünk a Nyugat relatív erőcsökkenésének is. Számos elemzés születik, melyek a gazdasági és katonai értelemben is egyre erősödő Kína és India elképesztő eredményeit tárgyalják, vagy amelyek a birodalmi vágyálmait többek között az energiafegyver alkalmazásával beteljesíteni kívánó Oroszországot dicsőítik. A könyv azonban túllép a hagyományos, realista hatalomfelfogáson, és rávilágít, hogy a hatalomnak új formája jelent meg az európai integráció képében.

Az EU egy új képződmény, amely saját egyedisége miatt képes sikerrel szembenézni a nemzetközi kihívásokkal. „Bekategorizálni" lehetetlen – ennek ellenére továbbra is sokan próbálták, próbálják. A szerző azonban azt állítja: bármely olyan nemzetközi aktor, amely érintkezésbe kerül az Unióval, kénytelen megtapasztalni a „huszonöt fejű sárkány" megfoghatatlanságát. (A könyv megjelenésekor Románia és Bulgária még nem voltak az EU tagjai.) Hiába nyernek meg valamely ügy számára egyes tagállamokat, a többiek még éppúgy ellenezhetik az ötletet. Így működik a 21. század „hálózatos Európája". Az Egyesült Államok is kénytelen-kelletlen megtapasztalta ezt az európai sajátosságot, amikor az iraki háborúban való részvételhez próbált segítőtársakat toborozni. Ugyanakkor Oroszországnak szembe kell néznie azzal a ténnyel, hogy mikor az Unióval egyezkedik, számba kell vennie a hagyományosan nem éppen oroszbarát államok érdekeit is.

Leonard értelmezésében tehát az, amit a szaksajtó sokszor „tehetetlenségnek" bélyegez (mégpedig a teljesen egységes külpolitika hiányát), épp az EU erősségének bizonyul. Mivel nincs megfogható, határozott külpolitikai irányvonala, a klasszikus realizmus biliárdgolyó-effektusa sem érvényesül, ezért nem keveredik „test-test" elleni nemzetközi küzdelmekbe. Ha pedig valami nem megfogható – akkor nem is lehet rajta egyértelmű támadási felületet találni. „Megosztva

állva maradunk – egységben elbukunk” – szól a sokfejű sárkány különleges erejét méltató fejezet címe, melyben Leonard a Visa hálózatos vállalati struktúrájához hasonlítja az Uniót. „Az EU inkább hálózat, mint állam, az egyezkedés nem rendkívüli esemény, hanem napi 24 órás, állandó tevékenység. A Visát birtokló és ellenőrző bankokhoz hasonlóan a nemzeti kormányok határozzák meg Európa napirendjét”. Ennek értelmében a nemzeti kormányok szerepét épphogy erősíti, nem pedig gyengíti az integráció által szabályozott együttműködés – a nemzetállamok túlélését biztosítja az egyre erősödő globalizáció korában.

Bár a szerző belátja, hogy a folyamatos egyezkedés sokszor igen nehézkessé teszi a döntéshozatalt, szerinte még mindig ez a helyes út: „Jean Monnet zsenialitása éppen abban állt, hogy a hagyományos nemzetállamétól gyökeresen különböző struktúrát alkotott meg” – írja a szerző. Eszerint az EU egy „csontvázhoz” hasonlítható hálózat, amely a valódi hatalomgyakorlást a tagállamoknál hagyja, mivel a kontinensen nem kézenfekvő egy amerikai stílusú, centralizált föderatív struktúra kialakítása. De vajon miért nem? Hiszen rengeteg érv szól amellett, hogy egy erősen központosított intézményrendszerrel rendelkező Unió jöjjön létre, amely a jelenleginél sokkal hatékonyabb döntéshozatali mechanizmussal rendelkezne. A szerző Richard Rosecrance-t idézve megállapítja: „ (…) A történelem során most először jött létre olyan nagyhatalom, amely nem késztetett más országokat az ellene való szövetkezésre.” Walter Russel Mead szavait is példaként hozza fel a könyv írója: szerinte a gazdasági hatalom vonzza az embereket, míg a politikai hatalom pusztán ellenségeskedést gerjeszt. Az EU hálózatos jellegének hatalmas előnye tehát, hogy amíg „(…) egy másik állammal könnyű összeütközni, addig nehéz egy többszólamú, kakofón hálózattal.” A klasszikus realizmus biliárdgolyó-effektusa tehát a múlté: ha valamely másik szereplő megpróbálja a hálózatot kiegyensúlyozni, „a végén azon kapja magát, hogy a többi taggal is kapcsolatba bonyolódik”.

Az EU „hatalomgyakorlása” tehát eltér a hagyományostól. Mint tudjuk, a realista megközelítés szerint a háború természetes velejárója a nemzetközi rendszernek: az államok közötti folyamatos harc az érdekérvényesítés elsődleges eszköze. Az Egyesült Államok az iraki háborúban visszatért a régi módszerekhez: úgy gondolta, hogy erőszakos eszközökkel képes lesz érdekeinek megfelelően átformálni az olajban gazdag közelkeleti államot. Leonard szerint azonban a katonai beavatkozás sosem érheti el a célját: mivel rövid távú, és csak „tüneti kezelést” nyújt, nincs lehetőség arra, hogy a társadalmi szerkezet gyökeresen átalakuljon, illetve hogy az átalakulás a valódi amerikai érdekek szerint menne végbe. Ezzel szemben az EU külpolitikájának egyik elsődleges vonása az erőszakmentes átalakítás, amit a vele szomszédos területeken ösztönöz. Amit az iraki háború előtt az amerikai neokonzervatívok Európa gyengeségének gondoltak, az Leonard meglátása értelmében épp a kontinens erősségének bizonyul, tehát az erőszakmentesség a hatalomgyakorlás hatékony formáját jelenti. Az európai közösség egy országot sem kényszerít akarata ellenére reformok végrehajtására, vagy a közösség számára kedvező lépések megtételére, míg ezzel szemben az Egyesült Államok nem átall katonai eszközöket bevetni annak érdekében, hogy egy államot rábírjon a változtatásra. A könyv szerint az ilyen „kierőszakolt” kiigazítások csakis rövidtávon lehetnek eredményesek, ám mivel nem beszélhetünk valódi társadalmi és gazdasági transzformációról, valódi sikerről sem beszélhetünk. Az Egyesült Államok a fegyverszállításokkal, a központi kormánynak juttatott segélyekkel próbálja megzabolázni a dél-amerikai gerillacsoportok tevékenységét (pl. a kolumbiai Putumayo), de látványos kudarcot vall.

Mi az amerikai taktika eredménytelenségének az oka? Az, hogy a felülről „oktrojált”, kierőszakolt, hatalompolitikai megközelítésből fakadó beavatkozás nem eredményez tartós változást egy társadalomban, hanem épp a szándékolttal ellentétes hatást, ellenál-

lást vált ki. Leonard szerint az Egyesült Államokkal ellentétben Európa senkire sem kényszerít semmit, egyetlen szankciós ereje a tagság lehetőségének megtagadása. Aki tehát be akar lépni a klubba, kénytelen elfogadni a klub szabályait, azaz a közösségi joganyagot (acquis communautaire). A legtöbb, amit az EU tesz a „renitens" államokkal szemben, az az, hogy hátat fordít nekik (gondoljunk csak Lukasenko Fehéroroszországára, és a belorusz elnökkel szemben érvényesített beutazási tilalomra). A változás a tagjelöltek esetében tehát önkéntes, azaz az EU úgy alakítja át a szomszédos államokat, hogy azok a kért intézkedéseket önszántukból hajtják végre, a változások pedig alulról fölfelé indulnak meg, érintve a társadalom szerkezetét.

A könyv felhívja a figyelmet arra is, hogy milyen elképesztő átalakító ereje van a tagság ígéretének: fő példaként a kelet-közép-európai államokat említi meg, ahol a tagság perspektívája a társadalmi és a gazdasági élet minden szintjét érintő átalakulási folyamatot indított meg. Az EU „észrevétlenül" formálja át a tagjelölt államokat, anélkül, hogy bármilyen büntető szankciót, erőszakos kikényszerítést helyezne kilátásba. De ha nincs kényszerítő erő, akkor mégis mi veszi rá az államokat a sokszor fájdalmas és nehéz transzformáció kivitelezésére? Leonard szerint a jutalom maga a tagság. Az országok kénytelenek belátni, hogy a klub tagjának lenni jóval több előnnyel jár, mint kívül maradni. A szerző szavait alátámasztják a közelmúlt eseményei is: Izland, ez a sokáig „különúton" járó kis sziget a válság által megtépázott gazdasága védelmében nyújtotta be EU-csatlakozási kérelmét, 2009-ben. A nyugat-balkán államai számára is elsődleges cél az EU-tagság mihamarabbi elnyerése. A kisebb európai államok belátják, hogy EU-tagság nélkül nincs számottevő szavuk a létérdekeiket érintő kérdések eldöntésében, a klub részeként azonban maguk is a politikák aktív formálói lehetnek. Pontosan ez a „pótlólagos" hatalom az, ami az EU-val szomszédos térségeket az integráció perspektívájának megfontolására bírja.

A szerző legfontosabb példaként Törökországot említi a sorban, amely – bár még mindig sok tennivalója van – tagsági kérelme benyújtása óta rengeteget haladt a reformok útján, és társadalmában alapvető változási folyamatok indultak meg. Az EU vonzóbb választásnak bizonyul a hagyományosan az orosz érdekszférába tartozó országok, így Ukrajna vagy Grúzia számára is, mint az Oroszországgal való szoros kapcsolat. Az EU ereje önmaga demokratikus berendezkedésében, hálózatos szerkezetében rejlik, amely minden tagot annyi többlethatalommal ruház fel, ami már érdekeltté teszi őket a csatlakozásban. A szerző szerint ezért sem véletlen, hogy több afrikai állam (pl. Marokkó) is jelezte már szándékát, hogy a gazdasági integráció tagja kíván lenni. Leonard úgy gondolja, hogy fontos lesz ezen államoknak is valamiféle perspektívát, sőt, hosszabb távon teljes jogú tagságot is felkínálni. Erre azért lenne szükség, mert Európa csak így lehet képes létrehozni egy, az afrikai kontinensen és a Közel-Keleten keresztül húzódó befolyási övezetet. Ellenkező esetben azonban fennáll a veszélye, hogy más hatalmak vetik meg a lábukat a térségben, illetve hogy a Közösségre veszélyes politikai irányzatok nyernek teret ezekben az országokban, ami súlyos fenyegetést jelenthet az EU biztonságára.

Leonard szerint az Unió így is fantasztikus eredményekkel büszkélkedhet: a prosperáló békezóna már több mint fél évszázada nem látott háborút, történetét pedig összességében egyértelműen pozitív gazdasági eredmények fémjelzik. S bár az EU „erőszakmentességét" a szerző egyértelműen erényként méltatja, elismeri, olykor valóban csúfosan kudarcba fulladt a Chamberlain brit miniszterelnök megbékélési politikájára emlékeztető „európai külpolitika". Az EU képtelen volt kezelni a kilencvenes évek jugoszláv konfliktusát, amiből azt a keserű tanulságot kellett levonni, hogy nem lehet megbékéltetni egy olyan csoportot, aminek eredendően nincsenek békés szándékai, és ha az minden egyes engedményt egyoldalú előnyszerzésre használ fel (ahogy a szerbek tették). A véres balkáni háború lezárásához az USA katonai erejére

volt szükség, ami bizonyítja, hogy ütőképes katonai háttér nélkül napjainkban sem lehet hatékony nemzetközi érdekérvényesítésről beszélni. Kizárólag a katonai erő azonban nem adhat hosszú távú választ a legfontosabb kérdésekre. A beavatkozás után a térséget stabilizálni kell, azaz végre kell hajtani az „európai stílusú" transzformációt – ezt pedig csakis a tagság hosszú távú lehetőségének kecsegtetésével lehet elérni. Európa felismerte, hogy szükség van hatékony katonai fellépésre, és a létrehozandó európai hadseregnek meg kell birkóznia az „új típusú kihívásokkal" is, mint amilyen a terrorizmus, békefenntartás, stb. Az átalakítás, béketeremtés egyik remek példája Koszovó, ahol az aktív európai uniós jelenlét biztosítja a békét és a stabilitást.

Európa hatalma tehát nem látványos – nem fémjelzik dübörgő harci helikopterek, vonuló tankhadosztályok. Épp ez a „láthatatlansága" – a jog ereje – biztosítja önnön túlélését, hosszú távú fönnmaradását is. A hatalom demonstratív felvonultatása ellenérzést kelt, ami mindenképpen visszaüt: a másik fél nemhogy megváltoztatná gondolkodásmódját, hanem még erősebben képviselni fogja az addigit. Lao-ce írta két és félezer évvel ezelőtt: „A folyók és a tengerek azért nyelik el száz és száz hegyi patak hódolatát, mert mélyebben fekszenek, mint emezek, tehát uralkodni tudnak a hegyi patakok fölött. Így a bölcs is, aki az emberek fölött akar állni, alájuk helyezi magát – ha előttük akar járni, mögéjük áll. Ilyen módon, bár felettük van a helye, nem érzik a súlyát, és bár előbbre való náluk, létét nem érzik sérelemnek." (Varga István fordítása) A régi mondás, bár emberek közötti viszonyra vonatkozik, talán segítségünkre lehet annak megértésében, hogy mi adja az európai integrációs folyamat igazi erejét.

Mark Leonard: *Miért Európa diktálja a lépést a 21. században?* Demos Magyarország. Budapest, 2006. 191 oldal. ISBN: 963-9350-95-8. Fordította: Árokszállásy Zoltán.

Eredeti mű: *Why Europe Will Run the 21st century?* London, HarperCollins Publishers, 2006