

AZ EURÓPAI UNIÓ KÜLPOLITIKÁJÁRA VONATKOZÓ ELMÉLETEK

Juhász Krisztina

(gyakornok, Szegedi Tudományegyetem, Politológiai Tanszék)

Összefoglaló

Jelen tanulmány célja, hogy áttekinthesse az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikájára (Common Foreign and Security Policy – CFSP) vonatkozó fontosabb – sokszor egymásnak ellentmondó, egymással versengő – elméleti irányzatokat, megvizsgálva azok kialakulásának történelmi, illetve politikai kontextusát. Az Európai Unió külső tevékenységével kapcsolatos diskurzus már csak azért is nélkülözhetetlen, mert az európai biztonság – és védelempolitika (European Security and Defence Policy – ESDP) 1999-es elindítását követően, az EU számos katonai és polgári műveletet indított. Az ezekből levonható tapasztalatok megvitatása, a CFSP és az ESDP intézményrendszerének, döntéshozatali mechanizmusának és eszközrendszerének tökéletesítése, ezáltal hatékonyságának fokozása elengedhetetlen az Európai Unió nemzetközi szerepvállalásának és tekintélyének növelése érdekében. A globális világrendre jellemző új biztonsági kockázatok – többek között a nemzetközi terrorizmus, a tömegpusztító fegyverek terjedése, a bukott államok problémája – miatt újra kell gondolni a biztonság fogalmát, át kell értékelni a CFSP és az ESDP cél- és eszközrendszerét annak érdekében, hogy az új biztonsági kihívásokat kezelni tudja az EU. Mindez pedig elképzelhetetlen a megfelelő külpolitikai modellek, elméletek kialakítása hiányában.

Kulcsszavak: civil hatalom ■ katonai hatalom ■ normatív hatalom ■ kooperatív biztonság ■ külpolitikai hiánylista

A CIVIL HATALOM KONCEPCIÓJA

Az Európai Unió nemzetközi szerepvállalására vonatkozó egyik legismertebb elméleti konstrukció, a civil hatalom koncepciója, 1973-ból Francois Duchénétől származik, aki abból a megállapításból indult ki, hogy az Európai Közösség 1973-as bővülése egészen más nemzetközi környezetben zajlott le, mint amit az alapító atyák elképzelték az ötvenes években. Az alapító államok politikai vezetése két dologra alapozta az integrációt: az egyik, hogy az államok közötti gazdasági rivalizáció helyett a nemzetközi kooperációt preferálják, illetve a másik, miszerint az egyre fokozódó hidegháborúban a szovjet fenyegetéssel szemben csak a kollektív védelemre támaszkodhatnak. Az 1970-es évekre azonban változás következett be: a nyugati kollektív védelem és a Nyugat gaz-

dasági sikere lecsökkentette a Szovjetunióval szembeni félelmet, ugyanakkor az integráció eredményezte gyors gazdasági növekedésnek ára is volt. Az egymással együttműködő nyugati országok és társadalmak között látványosan nőtt a kölcsönös függőség mértéke, azaz politikai és gazdasági viszonyaik – beleértve a negatív folyamatokat is – egyre inkább hatással voltak egymásra. Ez a kölcsönös függőség sok esetben az érintett társadalmak közötti feszültségekhez, intoleranciához vezetett, annak ellenére, hogy a nacionalizmust a nyugati országok hivatalos politikája folyamatosan ostromozta. A nemzetközi biztonsági helyzet is változó képet mutatott: azon tendencia, hogy az USA tartózkodik az eurázsiai ügyekbe való közvetlen belebonyolódástól, az enyhülés évei és a Távol-Kelet nemzetközi súlyának fokozódása olyan új kérdések voltak, amelyek gondolkodóba ejtették az európai integráción belüli államokat, hogyan is érvényesíthetnék legsikeresebben érdekeiket. Ebben a megváltozott nemzetközi gazdasági és biztonsági helyzetben került sor az EK első bővítésére, amelynek során Nagy-Britannia, Írország és Dánia csatlakozott az integrációhoz 1973. január 1-jével. Nagy-Britannia belépésével véget ért Nyugat-Európa majd két évtizedes kettéosztottsága, valamint lehetővé és egyszersmind szükségessé vált a közös piacon túllépő gazdasági és politikai unió kialakítása.

Az Európai Közösség megváltozott külső és belső feltételei miatt Duchéne szorgalmazta az európai integráció előtt álló külpolitikai alternatívák számba vételét és vizsgálatát, amelyek közül ő hármat emelt ki: az európai szuperhatalom elképzelését, a semleges közösség elméletét és végül az európai civil hatalom koncepcióját (Duchéne, 1973: 7).

Az európai szuperhatalom víziója nem volt elképzelhetetlen a hidegháborúban egymással szembenálló szuperhatalmak korában, ráadásul ez a szcenárió bizonyos tagállamok számára – amelyek korábban a világpolitika meghatározó szereplői voltak – rendkívül vonzó külpolitikai alternatíva volt. A szuperhatalmi reményeket ráadásul hatásos statisztikákkal is alá lehetett támasztani, ugyanis a kibővült Európai Közösség a világ lakosságának közel tíz százalékát, a világkereskedelem harminc százalékát és a megtakarítások negyven százalékát tudhatta magáénak. A szuperhatalmi státusz szubjektív feltételét az adta, hogy bár a nyugat-európai gazdasági struktúrák és politikai attitűdök sok tekintetben megváltoztak a II. világháborút követően, azonban az államok hagyományos hatalmi és presztízspolitikája tovább élt, különösen a nukleáris hatalommal bíró Franciaországban és Nagy-Britanniában. Duchéne azonban megjelölte azokat a követelményeket is, amelyek szerinte a szuperhatalmi státus elengedhetetlen velejárói. Az európai szuperhatalomnak saját nukleáris fegyverekkel kell rendelkeznie, de ezt Franciaország és Nagy-Britannia sem egyenként, sem összefogva nem képes biztosítani, ugyanis a másik hét – atomhatalommal nem bíró – tagállam szemszögéből nézve ezek az országok nem képesek helyettesíteni a nukleáris, gazdasági és politikai értelemben is messze nagyobb erőt, az Egyesült Államokat. A szuperhatalmi státushoz elenged-

hetetlen továbbá egy európai haderő megléte is, amely azonban egy szupranacionális jellegű európai föderációt feltételezne, amely csak igen távoli célkitűzés lehetett. Az európai szuperállam kialakulása előtt tehát leküzdhetetlennek tűnő akadályok álltak (Duchéne, 1973: 8–13.).

A második lehetőség, a semleges közösség elképzelése elsősorban a politikai baloldal számára volt vonzó alternatíva. Maga Duchéne az Európai Közöség esetében nem tartotta járható útnak, ugyanis egy olyan nemzetközi szereplő, amelyik a világ népességének tíz százalékát, a világkereskedelem harminc százalékát és a megtakarítások negyven százalékát adja, nem tartja magát távol a nagyobb nemzetközi konfliktusoktól. Ráadásul a semleges Európa azt is feltételezné, hogy az Egyesült Államok és a Szovjetunó garantálja, hogy csapatait távol tartja a demilitarizált Európától. Duchéne következtetése, hogy míg Nyugat-Európa egyes – integráción kívüli – államai esetében elképzelhető a semlegesség, az Európai Közöség számára nem jelent valós alternatívát (Duchéne, 1973: 14–15.).

A harmadik – Duchéne által preferált – utat az jelentené, ha az európai község civil hatalomként funkcionálna. A két világháború ugyanis aláásta Európa hagyományos katonai és politikai hatalmát, amelynek következtében a tisztán katonai eszközök alkalmazása vesztett korábbi jelentőségéből, és egyre inkább a befolyásszerzés és a cselekvés civil formái kerültek előtérbe. Ezek közül az egyik, és talán a legfontosabb, a gazdasági eszközök alkalmazása, amelyet alátámasztott az is, hogy az Európai Község volt a világ negyedik gazdasági centruma az 1970-es években. A nyugat-európai katonai potenciál csökkenésének azonban nem csak objektív okai voltak, hanem a jelenség olyan szubjektív, pszichológiai gyökerekkel is rendelkezett, miszerint az urbanizált európai polgárság a jogokon és értékeken alapuló demokratikus és civil megoldásokat preferálta a klasszikus hatalmi politikával szemben. Ezért az EK érdeke az, hogy alapvetően a gazdasági hatalmára támaszkodva „domesztikálja” az államok közötti viszonyokat, mégpedig mind a saját tagállamai közötti, mind a harmadik államokkal fennálló kapcsolatokat. Duchéne a nemzetközi kapcsolatok domesztikálása alatt azt érti, hogy a nemzetközi problémákat tárgyalásokon és szerződéseken alapuló politikával, és az ezekből fakadó közös felelősségvállalással kell kezelni. Ennek kapcsán hívja fel a figyelmet az EK-n belüli kohézió növelésének és a tagállamok közös cselekvésének szükségességére. Kiemelten kezeli továbbá a védelmi területen történő kooperáció kérdését, ugyanis ennek hiányában az a veszély fenyeget, hogy a tagállamok kizárólag saját, egyéni érdekeiket követve, egyéni politikákat alkalmaznak ezen a területen, amely alááshatja az Európai Község jövőjét. Az EK feladata tehát az, hogy egy olyan nemzetközi erővé váljon, amelynek célja a polgári és demokratikus standardok terjesztése a nemzetközi politikában, és mindezt csak úgy tudja hatékonyan végrehajtani, ha tagállamai elkötelezettek az egymással és a harmadik országokkal való kooperáció iránt (Duchéne, 1973: 18–21.).

Richard Whitman 2002-es tanulmányában amellett érvel, hogy annak el-
lenére, hogy 1992-ben létrejött az Európai Unió közös kül- és biztonságpoli-
tikája, és ennek keretében 1999-ben elindult az európai biztonság- és védelem-
politika kialakítása, ma is van jogosultsága az EU esetében civil hatalomról
beszélni. Hans Maullra hivatkozva megállapítja: az európai katonai képességek
csak maradék eszközök az EU kezében, hogy szükség esetén a nemzetközi in-
terakció egyéb, civil eszközeit védelmezzék. (Maull, 2005: 781.)

Whitman szerint az EU-nak alapvetően négyféle eszköz van a kezében,
hogy harmadik államokkal, vagy államok csoportjával szemben érvényesítse
külpolitikai célkitűzéseit.

Az *informális eszköztár* stratégiai jelentőségű informális eszközöket, illetve
speciális informális eszközöket ölel fel. A stratégiai jelentőségű eszközök közé
tartozik a Maastrichti Szerződés által bevezetett együttes fellépés és közös ál-
láspont, valamint az Amszterdami Szerződésben szereplő közös stratégia in-
tézmenye. Ezen eszközök segítségével az Európai Unió világosan meg tudja
fogalmazni egy bizonyos nemzetközi kérdésben vagy egy bizonyos állammal,
régioval kapcsolatban kialakított álláspontját. A speciális informális eszközök
közé tartoznak a közös kül- és biztonságpolitika körében megfogalmazott nyi-
latkozatok. Sok esetben a nyilatkozattétel hiányának is üzenetértéke van az
EU részéről. Ez jele lehet például annak, hogy a tagállamok valamely nemzet-
közi kérdésben nem tudtak közös véleményre jutni, és ezért nem fogalmaznak
meg ezzel kapcsolatosan közös nyilatkozatot.¹

Az *eljárási eszközrendszer* keretében az Európai Unió a harmadik országok-
kal vagy országcsoportokkal bilaterális vagy multilaterális megállapodásokon
keresztül intézményesíti kapcsolatát. Ez az EU által tradicionálisan alkalma-
zott megoldás nyíltan demonstrálja az EU nemzetközi viszonyok szabályozá-
sára és intézményesítésére (azaz domesztikálására, civilizálására) irányuló tö-
rekvését. Az EU által megkötött két- és többoldalú nemzetközi megállapodá-
sok különböző jogi formát, megoldást ölthetnek, amelyet az alapszerződések
tartalmaznak.² Fontos megjegyezni, hogy a Lisszaboni Szerződést megelőző-
en az Európai Unió nem rendelkezett nemzetközi jogalanyisággal, így nem
köthetett önállóan nemzetközi szerződéseket sem. Nemzetközi jogalanyiság-
gal és az ebből eredő szerződéskötési képességgel csak az EU első pillére, az
Európai Közösség rendelkezett. Ezen változtatott a Lisszaboni Szerződés, ami-
kor megszüntette az unió pilléres struktúráját, és az Európai Unió egészét
nemzetközi jogalanyisággal ruházta fel. Az unió által megkötött megállapo-
dások keretében működő politikai párbeszéd szintén különböző szinteken, il-
letve fórumokon zajlik, többek között társulási vagy együttműködési tanácson,
miniszteri találkozókon, az EU soros elnökségét betöltő országgal vagy a Bi-
zottság elnökével folytatott találkozókön.

A *transzfer vagy átvitel* kifejezéssel fémjelzett eszközcsoport azokat a pénz-
ügyi, gazdasági és technikai támogatásokat jelenti, amelyeket az EU nyújt har-

madik országoknak, és ennek révén próbálja meg külpolitikai célkitűzéseit érvényesíteni. Ki kell emelni a negatív transzfer vagy más néven az EU által alkalmazott gazdasági, pénzügyi szankciók intézményét (például embargó elrendelése egy adott ország bizonyos termékeivel kapcsolatban), amely szintén hatékony eszköz az EU kezében harmadik országok külpolitikájának befolyásolására.

Az unió számára az egyik legkézenfekvőbb eszköz külpolitikájának érvényesítésére a *fizikális jelenlét, a képviselet biztosítása* harmadik országokban vagy nemzetközi szervezetekben – ezt Whitman nyílt, vagy nyilvánvaló eszköznek nevezi (Whitman, 2002: 18.). Az EU fizikai jelenléte, illetve képviselete ölthet állandó jelleget, például korábban a Bizottság delegációi vagy jelenleg az európai külügyi szolgálat révén, emellett az unió bizonyos időszakokra vonatkozóan is biztosíthatja a jelenlétét, többek között különleges megbízottak (például a közel-keleti, a koszovói, afganisztáni különleges megbízott) útján. Az EU képviseletében kiemelkedő szerepet tölt be az Amszterdami Szerződés által létrehozott új poszt, a kül- és biztonságpolitikai főképviselei tisztség³ (Whitman, 2002: 14–18.).

HEDLEY BULL ÉS A KATONAI HATALOM ELMÉLETE

A hetvenes évek elején megfogalmazott civil hatalom koncepciójának egyik legismertebb kritikus a Hedley Bull, aki 1982-ben megjelent cikkében reflektált a – többek között – Francois Duchéne, Sir Andrew Shonfield, Joseph Nye és Robert Keohane által hangsúlyozott civil hatalom, illetve gazdasági hatalom teóriájára. Kiindulásként megállapította, hogy az 1960-as évek vége és az 1970-es évek eleje, a szuperhatalmi versengés enyhülésének szakasza, valamint az Egyesült Államok délkelet-ázsiai fiaszkója alátámasztani látszottak azokat a Bull által progresszivistának és idealistának titulált értelmezéseket, amelyek a klasszikus hatalmi politika háttérbe szorulását, a gazdasági interdependencia fokozódását és ezzel összefüggésben a nemzetközi viszonyokban a gazdasági és nem katonai/civil eszközök fontosságát hangsúlyozták. Bull azonban az Európai Közösség sebezhetőségére és kiszolgáltatottságára figyelmeztet, amely szerint abból adódik, hogy Nyugat-Európa megfelelő katonai potenciál hiányában nem képes önmaga szavatolni biztonságát, hanem a II. világháború vége óta ebben az Egyesült Államokra támaszkodik. Bull három érvet sorolt fel amellett, hogy Nyugat-Európa országainak miért kellene jóval önállóbbnak lenniük a biztonságpolitika terén. Az első ok az USA és Nyugat-Európa között több területen is tapasztalható komoly érdekellentét. Amíg Nyugat-Európa a nukleáris béke és a détente fenntartásában, valamint a harmadik világ országaival való együttműködésben volt érdekelt, addig a Reagan vezette Egyesült Államok elkötelezte magát a Szovjetunióval való versengés mellett, és ez a hozzáállás aláásta az enyhülés folyamatát, valamint a fegyverkorlátozásra írá-

nyúló törekvéseket. Nyugat-Európának nem állt érdekében a hidegháborús fegyverkezési verseny fokozása, mert ez a szovjet katonai túlerő további fokozódását eredményezte volna a kontinensen. Bull szerint ahhoz, hogy Európa érvényesíteni tudja az Egyesült Államokétól eltérő érdekeit, a pusztán diplomáciai és gazdasági eszközök nem elégségesek, elengedhetetlen, hogy csökkenjen Nyugat-Európa országainak az USA-tól való függősége a védelmi kérdésekben.

A második ok, amiért hatékony, saját európai katonai erőre van szükség: a továbbra is fennálló szovjet fenyegetés. Bull szerint ugyan egyesek azt állítják, hogy már nem tapasztalható a Nyugat-Európára nyomást gyakorló korábbi fenyegetés, míg mások ugyan nem vitatják ennek meglétét, de véleményük szerint a térség biztonsági érdekeit jobban szolgálja, ha beletörődnek, hozzá szoknak a fenyegetettség gondolatához, és nem próbálnak ellenállni annak. Bull írásában azonban arra figyelmeztetett, hogy ha pillanatnyilag nem is tapasztalható a Szovjetunió részéről olyan szándék, miszerint befolyási övezetét nyugat felé bővítené, ennek egyedüli oka, hogy Európa – az Egyesült Államok segítségével – megfelelő defenzív politikát folytat. Abban a pillanatban azonban, ahogy Európa védelmi képességei csökkennének, a szovjet külpolitika nagy valószínűséggel megváltozna.

Az ütőképes európai katonai potenciál mellett szóló harmadik érv úgy fogalmazható meg, hogy erre Nyugat-Európa „regenerációja” (Bull, 1982: 136.) érdekében van szükség. Minden egyes közösség legelső feladata, hogy saját biztonságáról gondoskodjon, és bár erre Európa közvetlenül a háború utáni időszakban nem volt képes, az 1980-as évekre a megfelelő katonai erő hiánya nem az objektív akadályokban rejlik, hanem az Európában uralkodó gondolkodásmódban, miszerint a védelmi kiadások növelése egyszerű pazarlás (Bull, 1982: 152–157).

Bull egy hét pontból álló stratégiát vázolt fel az európai katonai hatalom kialakítása érdekében: 1. Nyugat-Európa országainak megfelelő nukleáris elrettentő erőt kell kialakítaniuk annak érdekében, hogy átvegyék az Egyesült Államoktól a Szovjetunió semlegesítésének funkcióját. Ehhez bázisként szolgálhat a francia és a brit nukleáris potenciál, illetve Nagy-Britannia és Franciaország együttműködése a nukleáris haderő fejlesztésében. Szükséges továbbá az európai kontroll kiépítése és megerősítése azon nukleáris fegyverek használatára fölött, amelyeket az Egyesült Államok Nyugat-Európába telepített⁴. 2. Európának nem csak a nukleáris fegyverkezés területén vannak lemaradásai, hanem komoly erőfeszítéseket kellene tennie a hagyományos fegyverek számának és minőségének növelése érdekében is. Ehhez azonban elengedhetetlen volna, hogy megváltozzon az európai gondolkodás a védelmi kérdésekben. Ha Nyugat-Európa nagyobb szerepet vállalna a saját védelme biztosításában – ahogyan azt az Egyesült Államok régóta kéri számon rajta –, az azzal a következménnyel is járna, hogy Európa hangja hangosabban hallatszódná

a NATO döntéshozatali mechanizmusában. Ennek érdekében az Európai Közöség kilenc tagállamának ki kellene dolgoznia a közös európai védelmi politika alapvonalait, valamint egy európai védelmi stratégiát, hasonlóan a külpolitika területén kialakított együttműködéshez, az Európai Politikai Együttműködéshez. 3. Nyugat-Európa katonai hatalma elképzelhetetlen a Német Szövetségi Köztársaság nagyobb szerepvállalása nélkül, mind a nukleáris erők ellenőrzése, mind a konvencionális fegyvernemek mennyiségi és minőségi fokozása, mind a politikai és stratégiai döntéshozatal területén. Ehhez annullálni kellene az 1954-es párizsi szerződés NSZK-ra vonatkozó diszkriminatív, fegyverzetellenőrzésre vonatkozó rendelkezéseit. 4. Az európai katonai stratégia és ezen keresztül az európai katonai hatalom kiépítéséhez szükség volna Franciaország nagyobb mértékű lojalitására és elkötelezettségére az európai ügyekben. Bull szerint azonban kérdéses, hogy Franciaország elfogadja-e az európai ellenőrzést nukleáris fegyverei fölött, főleg, ha abban a Német Szövetségi Köztársaság is részt venne. 5. Hasonlóan a francia hozzáállás megváltozásához, a brit Európa-politikában is gyökeres fordulatokra volna szükség. Nagy-Britannia számára a legnagyobb dilemmát az jelenti, hogy folytassa-e a korábbi, az Egyesült Államok irányába mutató külpolitikai orientációt, vagy változtatva ezen, a jövőben európai szomszédait tekintse elsődleges partnereknek. Bull rámutat arra, hogy számos tényező hátráltatja Angliát abban, hogy az utóbbi scenáriót érvényesítse. Egyrészt Nagy-Britannia jelenti az Egyesült Államok számára a fő szövetségest Nyugat-Európában, amiből a szigetszágnak számos előnye származik, másrészt az idősebb brit generációban történelmi tapasztalatokból gyökerező félelem él, hogy ha az USA visszahúzódik a térségből, előáll az az 1941 előtti meglehetősen kényelmetlen szituáció, hogy Nagy-Britannia magára marad Európában. Harmadrészt még azok körében is, akik elkötelezettek a brit EK-tagság iránt, él az a feltevés, hogy Nagy-Britannia nem egyenrangú Franciaországgal és az NSZK-val az európai ügyek meghatározásában. Ugyanakkor az is világos Anglia számára, hogy a brit külpolitikai érdekeknek megfelelő európai békét és enyhülést, valamint a harmadik világgal való együttműködését a reagani külpolitika számos eleme veszélyezteti. Bull szerint Nagy-Britanniának felül kellene vizsgálnia eddigi transzatlanti külpolitikai és védelmi orientációját, és hozzá kellene járulnia a közös európai külpolitikai és védelmi identitás kialakításához. 6. A kialakítandó nyugat-európai védelmi együttműködésnek kiemelt figyelmet kell fordítania Moszkvára és annak befolyási övezetére. A Szovjetunió ugyanis örömmel fogadná a csökkenő amerikai jelenlétet Európában, de ellenérzéssel viseltetne egy valós katonai képességeken nyugvó Nyugat-Európával szemben, főleg ha az inkorporálja a Német Szövetségi Köztársaságot is. Mindez veszélybe sodorhatja az Európa érdekeit szolgáló enyhülési folyamat eredményeit. Nyugat-Európa katonai erejének fokozását úgy kell tehát realizálni, hogy az ne keltesen a Szovjetunióban aggodalmat, és ne veszélyeztesse a détente eredményeit. Ez első-

sorban úgy érhető el, ha az EK folytatja a keltei blokk országaival folytatott kereskedelmi párbeszédet és a fegyverkorlátozás területén történő együttműködést. 7. Végül Európának tisztában kell lennie azzal a potenciális következménnyel – tudniillik, hogy az USA meggondolatlanul, idő előtt megszünteti katonai jelenlétét Európában –, amely az Egyesült Államokkal való relációban következhet be, amennyiben elsősorban saját katonai erejére támaszkodva kívánja szavatolni biztonságát. Mivel Európának hosszú távon szüksége van az Egyesült Államok stratégiai szövetségére, ezért meg kell győznie az USA-t arról, hogy továbbra is érdekében áll az európai jelenlét fenntartása. (Bull, 1982: 157–162.).

A CIVIL HATALOM KONCEPCIÓJÁNAK TOVÁBBI KRITIKUSAI

Karen E. Smith a civil hatalom versus katonai hatalom-vitával összefüggésben azon az állásponton van, hogy az Európai Unióról ma már semmiképpen nem lehet civil hatalomként beszélni, hanem inkább – hasonlóan a legtöbb nemzetközi szereplőhöz – úgy érdemes kezelni, mint amelyik a civil hatalom és a katonai hatalom két ideáltípusa között helyezkedik el. Igazából nem is az a fontos, hogy miként tudjuk definiálni, hanem az, hogy mit tesz – vagy éppen nem tesz – az Európai Unió a nemzetközi politikában (Smith, Karen E, 2005: 63.).

Smith foglalkozik a civil hatalom meghatározásával, és álláspontja szerint a definíciónak négy fogalmi eleme van:

- civil célok követése (többek között ilyen a demokrácia, a szabadság és a jogállamiság terjesztése, a nemzetközi együttműködés elősegítése, szolidaritás a nemzetközi kapcsolatokban, a globális környezeti problémákért való felelősségvállalás);
- civil eszközök, erőforrások használata a fenti célok érdekében;
- a rábeszélés és a meggyőzés politikájának preferálása;
- civil kontroll érvényesülése a kül- és biztonságpolitika fölött.

A négy fogalmi elem kombinálásával előállítható az ideáltipikus civil hatalom fogalma, amely szerint a civil hatalom a nemzetközi kapcsolatok olyan szereplője, amely a célkitűzéseit úgy próbálja meg érvényesíteni, hogy ennek során civil eszközöket alkalmaz mások meggyőzése érdekében, és amelynek külpolitikai döntéshozatali mechanizmusa demokratikus kontroll alatt működik (Smith, Karen E, 2005: 68–69.). Az Európai Unióra napjainkban már nem vonatkoztatható a civil hatalom megjelölés, hiszen az EU az 1990-es évek végétől kezdve kiépítette saját védelmi, katonai dimenzióját az európai biztonsági és védelmi politika keretében. Bár a civil hatalom elméletének ma is sok híve van – többek között Whitman –, akik szerint azáltal, hogy az Európai Unió szert tett bizonyos katonai képességekre és eszközökre még nem jelenti azt, hogy ezzel megszűnt civil hatalomnak lenni. A petersbergi feladatok – úgy

mint a béketeremtés, békefenntartás, humanitárius feladatok – ráadásul szerintük nem tekinthetők katonai eszközöknek. A katonai megoldások használata csupán egy eszköz az EU kezében, amiket csak kivételesen alkalmaz. Ezzel a megközelítéssel kapcsolatban azonban Smith felhívja a figyelmet arra, hogy ha a civil hatalom definíciójából kihagyjuk a tisztán civil eszközök használatának fogalmi elemét, ezzel lehetetlenné válik, hogy megkülönböztessük egymástól a nemzetközi viszonyok civil és katonai szereplőit. Ilyen módon soha nem lehetne az EU-ról mint katonai hatalomról beszélni, mert bár vannak katonai képességei, de civil eszközöket is használ külpolitikájának érvényesítése során. Az európai civil hatalom mai teoretikusai azért is ragaszkodnak a civil hatalom koncepciójához, mert szerintük az Európai Unió civil célkitűzéseket követ, még akkor is, ha ezek megvalósítása során, adott esetben, katonai eszközöket használ fel. Smith szerint azonban ezzel az argumentációval is probléma van, hiszen egyrészt nem áll rendelkezésünkre a civil célkitűzéseknek egy tiszta és világos meghatározása, másrészt azt sem lehet egyértelműen állítani, hogy az EU kizárólag ilyen célokat követne. Problémás az EU külpolitikai döntéshozatalának demokratikus ellenőrzése is, hiszen az Európai Parlamentnek – az Európai Unió egyetlen demokratikus legitimitással rendelkező intézményének – az alapszerződések nem biztosítanak megfelelő hatásköröket a közös kül- és biztonságpolitika, illetve az ennek keretén belül működő biztonság- és védelempolitika hatékony kontrolljára. Ebből kifolyólag az uniós polgárok rálátása is igen korlátozott ezekre a politikaterületekre (Smith, Karen E, 2005:70–77.). Az európai civil hatalom-elképzeléshez való makacs ragaszkodás azzal indokolható, hogy a teoretikusok többsége így kíván különbséget tenni az Európai Unió és az Egyesült Államok között. Elsősorban nem azt kell az EU-val kapcsolatos külpolitikai elemzések tárgyává tenni, hogy mi is az Európai Unió: civil, katonai vagy éppen normatív hatalom, hanem azt, hogy mit tesz vagy éppen nem tesz a nemzetközi kapcsolataiban. Azt kell megvizsgálni, hogy az Európai Uniónak milyen hatása van a nemzetközi politika alakulására és a többi nemzetközi szereplőre, elsősorban az államokra. Az Európai Unió tevékenységének megítélése kapcsán elsősorban két kérdésre kell koncentrálni: az igazságosság és a rend követelményére a nemzetközi kapcsolatokban. Hogyan értelmezi az EU az igazságosság és a rend fogalmát, hogyan választ szükség esetén a két követelmény között, hogyan egyensúlyoz közöttük, vagy éppen hogyan próbálja meg kombinálni azokat? Andrew Hurrell megjegyzi, hogy a legtöbb nyugati állam számára az igazságosság egyet jelent az emberi jogok védelmével, a demokráciával és a politikai önrendelkezéssel. Azonban arra is felhívja a figyelmet, hogy sokan azok közül, akik a globális liberális rend értékeit ünneplik, igen érzékenyek az államon belül megvalósuló demokrácia kérdésével kapcsolatban, azonban a nemzetközi intézmények döntéshozatali mechanizmusainak demokratizálását, a javak globális újraelosztását, így a globális gazdasági és szociális jogokat már nem tartják olyan

fontosnak. (Hurrel, 2003: 42.). Az unió nemzetközi szerepvállalása kapcsán azonban nem elég pusztán azt vizsgálni, hogy az Európai Unió milyen eszközökkel, hatékonysággal és mennyire következetesen védi az emberi jogokat és a demokráciát, hanem górcső alá kell venni a rend koncepcióját is, amelynek központi eleme a nemzetközi viszonyok domesztikálása a joguralom elvének terjesztésével, de beleértendő a rend követelményébe a lator államok, a terrorizmus és a tömegpusztító fegyverek proliferációja elleni harc is. Miként értelmezi az Európai Unió a rend fogalmát, és mit tesz, vagy mit kellene tennie ennek megvalósítása érdekében? Használ-e vagy használnia kellene-e erőszakot a rend megteremtése kapcsán, azaz alkalmazhat-e katonai intervenciót más államokkal szemben, és ha igen, milyen körülmények között és milyen feltételekkel?

Hans W. Maull a nemzetközi viszonyok posztmodern szereplőjeként (Maull, 2005: 778.) emlegeti az Európai Uniót, amely az együttműködés és a stabilitás megtestesítője lehet a hidegháború után kialakuló új világrendben. Elismeri, hogy az Európai Unió jelentősége megnőtt a hidegháború utáni években, és ez elsősorban azon tevékenységének köszönhető, amit Duchéne az államok közötti kapcsolatok domesztikálásának nevezett. Ennek során egy olyan alternatív formáját dolgozta ki az államok közötti kormányzásnak, amelynek sikerült a háborút kiiktatnia Európában, és amely egy egyéni szabadságon, gazdasági prosperitáson, joguralmon alapuló demokratikus létformát alakított ki határain belül. Az integráció sikere az Európai Uniót egy posztmodern nemzetközi erővé tette. Distinkciót tesz a *posztmodern erő* (post-modern force) és a modern hatalom (modern power) fogalma között. Az EU mint posztmodern erő azáltal gyakorol befolyást környezetére, ami, és nem azáltal, amit tesz (Maul, 2005: 778).

Maull tehát tagadja az Európai Unió civil hatalmi jellegét, de nem abból a szempontból, ahogyan többek között Karen E. Smith is, tudniillik, hogy nem civil, hanem azért, mert az EU nem tekinthető hatalomnak, hanem erőnek.⁵ Egy civil hatalom attól tekinthető hatalomnak, ha három dologgal rendelkezik: 1) rendelkezik megfelelő mértékű hatalmi eszközök felett, 2) szándéka és kialakított stratégiája van a nemzetközi kapcsolatok átalakítására, 3) meghatározza azokat a speciális civil hatalmi eszközöket, amelyeket használni fog. Maull nem tartja kizártnak, hogy egy civil hatalom katonai eszközökkel rendelkezzen, és alkalmazza is azokat az egyéni vagy éppen a kollektív védelem biztosítása érdekében, illetve az emberi jogok védelme kapcsán alkalmazott humanitárius intervenciók során.⁶ A civil hatalmi lét tehát nem jelenti azt, hogy egy civil hatalom nem lenne képes vagy éppen nem lenne hajlandó katonai eszközöket alkalmazni, hanem sokkal inkább abban ragadható meg a lényege, hogy katonai erőket soha nem egyedül és önkényesen, hanem mindig kollektív módon, nemzetközi legitimitással, és kizárólag annak a központi célnak az érdekében alkalmaz, hogy civilizálja a nemzetközi politikát.

Maull számba veszi azokat a tényezőket, amelyeken az Európai Unió nemzetközi befolyása nyugszik. Ezek közül a legfontosabb az uniós tagság perspektívája, amely az államok béke, biztonság, prosperitás és stabilitás utáni vágyán alapszik. Arra is rámutat, hogy amilyen erős befolyást tud gyakorolni az EU a tagság ígéretén keresztül, annyira korlátozott is ez az eszköz, hiszen csak meghatározott földrajzi és kulturális határokon belül tudja érvényesíteni. Ráadásul az EU-tagság jövőbeni vonzereje igencsak kétséges, két okból is. Az egyik, hogy a további bővítések hatására a már EU tagállamok számára az uniós tagsággal járó előnyök csökkennek, míg az azzal járó költségek egyre csak nőnek, az újonnan csatlakozók pedig csak egyre szigorúbb feltételekkel nyerhetik el a tagságot. A másik ok, ami devalválja az EU-tagság értékét, hogy a bővítések eredményeképpen egyre nehezebbé válik az EU kormányzása, ami a politikáinak hatékonyságát is kedvezőtlenül befolyásolja. Az uniós tagság, mint az EU befolyásolási eszköze, elsősorban azon nyugszik, hogy mi az Európai Unió, és nem azon, hogy miként cselekszik. Mivel földrajzilag behatárolt az alkalmazásának köre, ezért elsősorban regionális és nem globális erővé teszi az Európai Uniót, bár egy olyan régióban válhat vezető erővé, amelybe olyan problémás területek is beletartoznak, mint a Balkán, a Mediterráneum és a Közel-Kelet (Maull, 2005: 782–783).

Az uniónak további eszközök is a rendelkezésére állnak, hogy befolyásolhassa a nemzetközi viszonyok szereplőit. Ide tartozik a társulás intézménye,⁷ a diplomácia, elsősorban a multilaterális diplomácia, a gazdasági és pénzügyi ösztönzők, vagy éppen az ilyen jellegű szankciók alkalmazása, valamint azok az emberi és intézményi források, amelyeket a konfliktusmegelőzés és a válóságokat követő helyreállítás, illetve államépítés során alkalmaz.

Az 1970-es évektől kezdve az Európai Unió a fent említett eszközök alkalmazásával igyekszik a nemzetközi kapcsolatokat civilizálni, mégpedig két módon: egyrészt az államokon belüli, másrészt az államok közötti interakciók átalakításával. Az államokon belüli viszonyok civilizálása egyet jelent a demokratikus berendezkedés kialakításával, amely magában foglalja a jogállamiság, a joguralom elvét, az emberi és polgári jogok tiszteletben tartását és a jó kormányzás követelményét. Az Európai Unió első lépése a demokratikus berendezkedés kialakítása érdekében az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet volt, ahol három kosárban tárgyalták meg a kommunista blokkba tartozó országokkal a konferencia témáit: az első kosárban a biztonsági kérdéseket, a másodikban a gazdasági együttműködés lehetőségeit, a harmadikban pedig az emberi és szabadságjogok, valamint a demokrácia követelményeit. Majd ezt követően számos uniós program részét képezte a demokrácia kiépítésének segítése a partnerországokban, többek között a PHARE, a TACIS programokét, illetve a Barcelonai Folyamatét. A legutóbbi években pedig a demokrácia és a jó kormányzás támogatása összekapcsolódott a törekeny, illetve a bukott államokban történő államépítéssel, amelyben az EU az összes többi

nemzetközi szereplőnél jobb teljesítményt mutat, annak ellenére, hogy számos esetben az unió tevékenysége is hagy kívánni valót maga után ezen a téren.

Az államok közötti kapcsolatok civilizálása során az EU egyrészt megpróbálja elősegíteni a regionális együttműködések, integrációk kialakítását a világ más részein, illetve ösztönözni az egyes régiók közötti kooperációt, másrészt az emberi jogok és a joguralom elvének univerzális érvényesülése és kikényszerítése érdekében vezető szerepet vállalt a Nemzetközi Büntetőbíróság (International Criminal Court, ICC) felállításában. Harmadrész támogatja a hatékony multilaterális kapcsolatok kialakítását elsősorban olyan témákban, mint az észak–déli szakadék, az arab–izraeli konfliktus, a fejlesztési és nemzetközi környezeti kérdések, valamint a leszerelések és a tömegpusztító fegyverek terjedésének problémája (Mauil, 2005: 784–786.).

AZ EURÓPAI UNIÓ MINT NORMATÍV HATALOM

Ian Manners 2002-es tanulmányában amellet érvel, hogy annak ellenére, hogy 1999-ben az Európai Unió tagállamai a közös kül- és biztonságpolitika részeként létrehozták az európai biztonsági és védelmi politikát – amely a katonai hatalom koncepcióját támasztja alá első ránézésre –, az Európai Uniót leginkább a nemzetközi viszonyok normatív szereplőjeként, azaz normatív hatalomként érdemes értelmezni és kezelni (Manners, 2002: 235.). Habár a korábbi birodalmak és a mai nagyhatalmak is saját szabályaikat és értékeiket kívánták érvényre juttatni a nemzetközi politikában, mégsem tekinthetjük ezeket normatív hatalmakknak. Az Európai Unió normatív jellege ettől eltér, és alapvetően két dologra vezethető vissza: a kialakulását övező történelmi kontextusra, valamint a sajátos politikai és jogi felépítésre. Egyrészt az Európai Közösség a II. világháború utáni hangulatban született meg, amelyben elítélték a világégéshez és a genocídiumhoz vezető nacionalizmust, és amelyben az alapító államok egy olyan együttműködési formát kerestek, amely Európában hosszú távon biztosítja a békét és a szabadságot. Másrészt az Európai Unió egy olyan sajátos keveréke a kormányzás nemzetközi és szupranacionális módjának, amely egyedülálló jelleget kölcsönöz számára a nemzetközi politikában. Ez a teljesen új, és a többi nemzetközi szereplőtől különböző hibrid entitás a tagállamai által elfogadott és követett olyan közös értékeken és elveken alapszik, mint a demokrácia, a jogállamiság, a szociális igazságosság és az emberi jogok tiszteletben tartása. Ezek az alapelvek képezik az EU külpolitikájának és fejlesztési politikájának fő célkitűzéseit is.

Manners egyfajta normatív alapot tulajdonít az Európai Uniónak, amely több mint ötven év nyilatkozatait, szerződéseit, politikai alapelveit és feltételeit, valamint gyakorlatát foglalja magában. Az integráció fennállása alatt létrejött hatalmas mennyiségű jogi és politikai dokumentum, valamint uniós gya-

korlat öt fő alapelvre épül, amelyek együttesen képezik az EU közösségi és politikai vívmányainak alapját. Ez az öt princípium a béke, a szabadság, a demokrácia, a jogállamiság, valamint az alapvető emberi és szabadságjogok tiszteletben tartása. A fenti öt fő norma mellett megkülönböztethetünk négy kisebb jelentőségű elvet is, ezek a szociális szolidaritás, a diszkrimináció tilalma, a fenntartható fejlődés és a jó kormányzás követelménye (Manners, 2002: 242–244.). Azonban pusztán az, hogy az EU rendelkezik bizonyos normatív bázissal, még önmagában nem indokolja, hogy normatív hatalomként tekintsünk rá. Ezeknek a normáknak az érvényesítése és terjesztése legitimálja azt, hogy az Európai Unió több, mint a tagállamainak az összessége. Manners az EU normáinak hat különböző terjesztési formáját gyűjti össze, illetve különbözteti meg.

Az első az uniós normák *járványszerű* vagy *fertőzőesszerű terjedése*, ami alatt azt kell értenünk, hogy számos európai norma terjedése nem az EU tudatos magatartására vezethető vissza, hanem arra, hogy más országok bizonyos gyakorlatokat, szabályokat, politikákat átvesznek az Európai Uniótól. A normák – immár tudatos és szándékolt – *informális terjesztésének* eszközei azok a stratégiai jellegű nyilatkozatok (például a soros elnökség vagy a Bizottság elnöke részéről), amelyek valamely új politikát hirdetnek meg. A *procedurális vagy eljárások útján való normaterjesztés* az EU harmadik országokkal, illetve más nemzetközi szereplőkkel való kapcsolatainak intézményesítése során valósul meg, amely számos formát ölthet: például partnerségi megállapodások, régiók közötti együttműködési megállapodások, illetve az EU más nemzetközi szervezetekhez való csatlakozása útján, és ide sorolható a bővítési procedura is. A *transzfer* révén megvalósuló normaterjesztés esetében az EU árukereskedelmet folytat, segélyt vagy technikai támogatást nyújt harmadik országok részére, és ezen tevékenysége során az uniós normák és standardok is átadásra kerülhetnek. A *nyílt normaterjesztés* az Európai Unió harmadik országokban és nemzetközi szervezetekben való fizikai jelenlétéből adódik, amelyet több szereplő is biztosít: a Bizottság delegációi, a tagállamok nagykövetségei, illetve a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő munkáját segítő európai külügyi szolgálat. Végül az utolsó terjesztési módja az Európai Unió normáinak, értékeinek, gyakorlatainak, politikáinak az ún. *kulturális filter*, amely a harmadik országok és nemzetközi szervezetek politikai tanulási folyamatát, illetve a nemzetközi normák elfogadására való készségét próbálja befolyásolni, illetve elősegíteni (Manners, 2002:244–245).

A KOOPERATÍV BIZTONSÁG MODELLJE

Hans Georg Ehrhart szerint az 1970-es évektől kezdődően kialakult elméleti modellek nagy problémája, hogy egyrészt eljárt felettük az idő, másrészt túlzottan leegyszerűsítő, és ebből eredendően nem képesek a globális világrend

kihívásaival szemben felvértezni az Európai Uniót (Ehrhart, 2002: 13.). Az egy-egy cél- és eszközrendszerre összpontosító civil, katonai és normatív hatalom koncepciójával szemben egy komplex elméleti modellt vázol fel, a kooperatív biztonság modelljét. A poszt-nemzetközi politikában⁸ ugyanis a korábbi hagyományos biztonsági dilemma⁹ helyett egy új biztonsági dilemmával kell szembesülnünk, amelynek a lényege, hogy az államoknak már egyre kevésbé kell számolniuk a többi állam fenyegetésével, azonban olyan nem állami szereplők jelentik a veszélyforrást, amelyek sokféle és egymással is versengő célokat követnek, és a kényszerítés számos eszközével képesek sakkban tartani az országokat. A hidegháború után kialakuló új nemzetközi rendben az erőszak nem elsősorban államok közötti háborúban nyilvánul meg, hanem úgynevezett alacsony intenzitású, államon belüli konfliktusok formájában. Az államon belüli konfliktusok elszaporodása pedig a törékeny, illetve a bukott államok jelenségével mutat korrelációt. Szintén a posztbipoláris világrend új veszélyforrásaként definiálható a nemzetközi terrorizmus, amelyet az ENSZ Biztonsági Tanácsa 2001. szeptember 11-e után a nemzetközi békét és biztonságot érintő legkomolyabb fenyegetéseként határozott meg.¹⁰ Az új típusú biztonsági kihívásokkal szemben már nem lehet pusztán nemzeti szintű és hagyományos (alapvetően katonai) eszközökkel fellépni.

Az új biztonsági dilemma feloldására kínál megoldást a komplex eszközrendszerrel operáló kooperatív biztonság modellje, amely az alábbi öt elven alapul:

- *Normativizmus*: a katonai erő – amely a posztmodern korban az átfogó értelemben vett biztonság megőrzésének végső eszköze – használata a nemzetközi jognak megfelelően történik.
- *Alkalmasság*: a külpolitikának tekintettel kell lennie mind a biztonságpolitikai kihívásokra, mind az emberek elvárásaira, szükségleteire. Ezért a biztonságpolitikának egyaránt meg kell birkóznia a globalizációból, az interdependenciából, a bukott államok problémájából, a szuverenitás erőzójából, valamint a transznacionális fenyegetésekből származó kihívásokkal.
- *Komplexitás, átfogó szemlélet*: a globális világrend sokrétű kihívásai komplex eszközrendszer használatát igénylik, amely mind a civil, mind a katonai megoldásokat magába foglalja.
- *Többszintű megközelítés*: a poszt-nemzetközi politika eseményeit állami és nem állami szereplők alakítják. A komplex biztonsági kihívások pedig elengedhetetlenné, megkerülhetetlenné teszik mind a szub-, mind a szupranacionális nem állami szereplők tevékenységét.
- *Multilateralizmus*: az új biztonsági kihívásokkal szemben csak az állami és nem állami szereplők folyamatos, intenzív és hatékony multilaterális együttműködésével lehet eredményesen fellépni (Ehrhart, 2002: 19–20.).

Ehrhart szerint két érv sorakoztatható fel amellet, hogy az Európai Uniónak a kooperatív biztonság stratégiáját kell követnie a jövőben. Az első, mi-

szerint ez a komplex modell a politikák és eszközök széles skáláját alkalmazza, amely az új biztonsági kihívások átfogó megközelítését teszi lehetővé. A másik, hogy ez a modell megfelel az EU természetének, hiszen az Európai Unió az elsődleges példája a multilateralizmusnak, valamint az integráción, a jogon és az együttműködésen alapuló kollektív entitásnak, amellet, hogy a tagállamok megőrzik a katonai erő alkalmazásának jogát (Ehrhart, 2002: 20.).

A TÖBBSZINTŰ (MULTI-LEVEL) ELEMZÉS ELMÉLETE

A közös kül- és biztonságpolitika többszintű elemzésének gondolata párhuzamosan fejlődött a többszintű kormányzás elméletének (multi-level governance theory) terjedésével. Maciej Wilga a Common Foreign and Security Policy (CFSP) komplex analitikus modelljében három elemzési szint – a nemzetközi rendszer, az európai rendszer és a nemzetállami külpolitikák rendszerének – együttes alkalmazását preferálja. Erre azért van szükség, mert a korábbi közös kül- és biztonságpolitikára reflektáló integrációs elméletek, a neorealizmus, a neofunkcionalizmus és a liberális kormányközi teória csak egy-egy okot vesz figyelembe a CFSP-elemzéseknél; a neorealista a nemzetközi rendszer struktúráját és az abból fakadó biztonsági kihívásokat, a neofunkcionalizmus az európai integrációs folyamatot, azon belül is a spillover jelenséget, a liberális kormányközi elmélet pedig a nemzetállamok külpolitikai érdekeit, céljait, prioritásait és érdekérvényesítő képességét veszi górcső alá, ezért monokauzális elméleteknek tekinthetők (Wilga, 2008: 5–6). A CFSP intézményi és funkcionális elemzése azonban csak komplex megközelítéssel végezhető hatékonyan, ezért egy olyan többszintű analitikus modell kialakítása szükséges, amely inkorporálja mindhárom fent említett elemzési szintet, és figyelembe veszi azokat a nemzetközi, európai és nemzeti okokat, tényezőket és folyamatokat, amelyek alakítólag hatnak az európai kül- és biztonságpolitikára.

HAZEL SMITH ÉS A KÜLPOLITIKAI HIÁNYLISTA¹¹ CÁFOLATA

Hazel Smith sorra veszi azokat az érveket, amelyeket a szkeptikusok annak az állításnak az alátámasztása érdekében szoktak hangoztatni, miszerint az Európai Unió – strukturális, intézményi és képességbeli hiányosságai miatt – nem rendelkezik önálló, a tagállamaitól elkülönülő külpolitikával.

- *Az Európai Unió nem szuverén szereplője a nemzetközi politikának:* ezen kritika szerint az EU huszonhét szuverén tagállam szervezete, amely maga sem szuverenitással, sem nemzetközi jogalanyisággal nem rendelkezik. Ami a szuverenitás kérdését illeti, az alapító szerződések keretében a tagállamok számos területen ruházták át az unióra a hatáskörüket, s

ennek eredményeképpen az EU szuverenitást gyakorol, még ha ez a tagállamoktól származó szuverenitás is. A nemzetközi jogalanyiség kérdése már nem zárható le ilyen röviden, ugyanis a Lisszaboni Szerződés hatályba lépéséig, azaz 2009. december 1-jéig, az Európai Unió valóban nem rendelkezett nemzetközi jogalanyisággal, csak annak az első pillére, az Európai Közösség. Ennek birtokában az Európai Közösség nemzetközi szerződéseket köthetett, és önállóan léphetett fel a harmadik országokkal és nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokban azokon a területeken, ahol hatáskörrel rendelkezett. A közös kül- és biztonságpolitika, illetve a bel- és igazságügyi együttműködés¹² területén tehát az unió nem rendelkezett nemzetközi szerződéskötési joggal. A Lisszaboni Szerződés egyrészt felszámolja a korábbi pilléres struktúrát, másrészt nemzetközi jogalanyisággal ruházza fel a továbbiakban egységes szerkezetű Európai Uniót. Ezzel megszűnik a megosztottság az unió korábbi első pilléres külkereskedelmi tevékenysége és a korábbi második pilléres kül- és biztonságpolitikai tevékenysége között. A jogi személyiség birtokában többek között az EU nemzetközi szerződéseket köthet, tagságot szerezhet más nemzetközi szervezetekben, illetve nemzetközi bírói fórumokon peres félként léphet fel.

- *Az EU a tagállamainak alárendelt entitás:* ez az EU külpolitikáját tagadó érv szoros kapcsolatban áll az előző argumentummal, és lényegében azt állítja, hogy az Európai Unió pusztán eszköz a tagállamok számára. Természetesen az EU nem a tagállamaitól független szereplője a nemzetközi viszonyoknak, de ebből még nem következik, hogy csupán azok eszközeként funkcionálna. Cselekvőképességét a külpolitika területén mi sem bizonyítja jobban, hogy immár huszonhét tagállam eltérő érdekeit kell közös nevezőre hoznia a közös fellépés érdekében, és ez a törekvése a nehézkes döntéshozatal ellenére általában sikeresnek tekinthető.
- *A centralizált döntéshozatali képesség és az egységes végrehajtás hiánya:* mivel az EU nem rendelkezik centralizált döntéshozatallal és egységes végrehajtó hatalommal – mint például az államok esetében a kormány és/vagy a köztársasági elnök –, ezért nem képes önálló külpolitika alakítására. Hazel Smith szerint azonban a kritikusok összekeverik a gyors és hatékony külpolitikai döntéshozatalt az önálló külpolitika alakításának képességével. Ha ugyanis a külpolitikai döntéshozatal gyorsaságát és hatékonyságát nézzük, ott valóban egy, az államokénál lassabb és nehezebb döntéshozatali mechanizmusról beszélhetünk, de ez még nem ok arra, hogy elvittassuk az uniós külpolitika létjogosultságát.
- *A katonai képességek hiánya:* mivel az EU nem rendelkezik saját katonai erővel, és lényegében a tagállamaira van utalva katonai képességek tekintetében, ezért nem alakíthat saját külpolitikát. Azonban számos állam

sem rendelkezik hatékony katonai erővel (például Costa Rica, Izland), de a legtöbb elemző elfogadja, hogy ezeknek az országoknak is van saját külpolitikája. A megfelelő katonai potenciál tehát nem feltétele az önálló külpolitikának.

- *Az elvárások és a képességek közötti szakadék*¹³: lényegében ez azt jelenti, hogy az Európai Unió politikai állásfoglalások sokaságát adja ki a nemzetközi eseményekkel összefüggésben, azonban csak igen kevés esetben képes hatékony cselekvésre, illetve fellépésre a nemzetközi viszonyok alakítása érdekében. Az elvárások és képességek közötti szakadék több okból is gyökerezhet, akár a tagállamok közötti érdekellentétből és az ebből fakadó nézeteltérésből, akár a megfelelő, rendelkezésre álló eszközök –különösképpen a katonai erő – hiányából. Azonban a külpolitikai célkitűzések, elvárások és azok elérése között nem csak az unió esetében beszélhetünk anomáliáról; nagyon sok esetben az államok is követnek olyan célokat, amelyek később nem hoznak eredményt vagy nem az eredeti elképzeléseknek megfelelőt hozzák. Példaként említhető az Egyesült Államoknak a koreai és a vietnami háború kapcsán megfogalmazott céljai és a majdani eredmények között tátongó űr.
- *A hatékonyság hiánya a nemzetközi válságokban*: ez lényegében az előző érv egy variációját jelenti, azzal az eltéréssel, hogy az ezt hangoztatók elismerik az EU-t fontos nemzetközi aktorként – főleg a nemzetközi kereskedelem és a fejlesztési politika területén –, de rámutatnak annak gyengeségeire, ami a nemzetközi válságok gyors és hatékony kezelését illeti, és ami korlátok közé szorítja az unió külpolitikai ambícióit. (Hazel, Smith, 2002: 1–7.).

Ahogy a fenti elméletek illusztrálják, az európai integráción belüli külpolitikai kooperációs mechanizmus, az európai politikai együttműködés kialakulása óta (1970) egyre több olyan teória született, amely az Európai Unió nemzetközi szerepéről, szerepvállalásáról, feladatairól és külpolitikai eszközrendszeréről értekezik. Ahogy arra Gazdag Ferenc is rámutat, sok kutató úgy tartja, hogy nincs szükség külön az EU külpolitikájára vonatkozó elméleti konstrukciókra, mert a nemzetközi viszonyok elméletei révén megoldható az Európai Unió nemzetközi szerepének, tevékenységének vizsgálata. Az EU külpolitikájával foglalkozó szakemberek és koncepciók száma azonban az európai politikai együttműködés kialakítása, valamint a közös kül- és biztonságpolitika létrehozatala óta folyamatosan nő (Gazdag, 2005: 38.). Mivel az Európai Unió esetében a nemzetközi viszonyoknak egy teljesen egyedi, sajátos, sui generis szereplőjéről van szó – amely már nem nemzetközi szervezet és még nem állam –, ezért véleményem szerint van létjogosultsága az EU-ra vonatkozó külpolitikai elméleteknek. A globalizációra jellemző új biztonsági kihívások hatékony kezelése érdekében indokolt egy komplex, átfogó külpolitikai modell kidolgozása, amely hatékony multilaterális együttműködésre, a konfliktusok

megelőzésére, valamint a katonai és civil válságkezelésre helyezi a hangsúlyt. Az Európai Tanács által elfogadott európai biztonsági stratégia végrehajtásáról szóló 2008-as jelentés a posztbipoláris világrend összetett biztonsági kockázataira és fenyegetéseire tekintettel egy multipoláris világrend kialakítását tűzi ki célul, amelyben az Európai Uniónak központi szerep jutna elsősorban a konfliktusok megelőzése, a béketeremtés és a szegénység hosszú távú csökkentése terén. Az uniónak számos eszköz áll a fenti feladatok ellátására: politikai, diplomáciai, fejlesztési, humanitárius, gazdasági együttműködések, valamint a polgári és a katonai válságkezelési képességek. Ezek következetes, összehangolt és egymást kiegészítő alkalmazása, valamint az EU-nak a párbeszéd folytatására és a közvetítésre vonatkozó képességeinek bővítése elengedhetetlen az európai külpolitika sikere és ezáltal az unió nemzetközi szerepének növelése érdekében. A közös kül- és biztonságpolitika, valamint a keretei között működő biztonság- és védelempolitika területén történő együttműködés szorosabbá tételét, továbbá az unió nemzetközi súlyának növelését is próbálja előmozdítani a Lisszaboni Szerződés. Ezt a célt szolgálja többek között az EU nemzetközi jogalanyiságának megerősítése, a közös külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő státuszának megerősítése, az európai külügyi szolgálat felállítása, valamint a védelempolitika területén alkalmazható strukturált együttműködés intézménye.

JEGYZETEK

- ¹ A Lisszaboni Szerződés szűkítette a közös kül- és biztonságpolitika területén elfogadható jogi aktusok körét, valamint a korábban alkalmazott általános iránymutatás, közös stratégia, együttes fellépés és közös álláspont helyett bevezette az általános iránymutatás és határozat intézményét.
- ² A Lisszaboni Szerződés részét képező, az Európai Unió működéséről szóló szerződés értelmében többek között társulási megállapodást (217. cikk), fejlesztési együttműködési megállapodást (209. cikk), gazdasági, pénzügyi és műszaki megállapodást (212. cikk) köthet.
- ³ A Lisszaboni Szerződés külügyi és biztonságpolitikai főképviseelőre módosította az elnevezést.
- ⁴ Bull példaként hozza fel az USA által a Német Szövetségi Köztársaság területére telepített Pershing II-es rakéták feletti ellenőrzés kérdését.
- ⁵ Maull foglalkozik a civil hatalom kérdésével is egy korábbi munkájára hivatkozva, amelyben Németország, Japán és az Egyesült Államok külpolitikáját hasonlította össze, és amelyben megalkotta a civil hatalom ideáltípusát. A civil hatalom igyekszik az államok közötti kapcsolatokat civilizálni (Duchéne szavaival élve domesztikálni) saját demokratikus belpolitikai elvei segítségével, ennek során kívánja átalakítani az anarchikus jellegű nemzetközi rendszert. Egy civil hatalom különleges karakterjegyekkel rendelkezik a külpolitikai kultúrája, hatalmi eszközei, értékei és érdekei, valamint stratégiái tekintetében. Át kívánja alakítani a nemzetközi kapcsot.

latokat, jobbbá, civilizáltabbá és ezzel párhuzamosan egyre kevésbé erőszakossá. Ennek során támogatja a nemzetközi jog, a nemzetközi rezsimek és szervezetek megerősödését, valamint az állami szuverenitás bizonyos elemeinek szupranacionális szervezetek részére történő átruházását.

- ⁶ Példaként hozza fel az általa civil hatalomként emlegetett Német Szövetségi Köztársaságot és Japánt. Nyugat-Európában az NSZK rendelkezett a hidegháború legnagyobb részében a legnagyobb hagyományos (tehát nem nukleáris) haderővel, és az 1980-as évektől kezdve Japán is félelmetes katonai erőre tett szert.
- ⁷ Az Európai Unió bővítésének fent említett nehézségei miatt a jövőben a társulás nagyobb szerephez juthat az EU eszköztárában.
- ⁸ A kifejezést James S. Rosenau használja 1990-ben megjelent, *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity* című munkájában.
- ⁹ A klasszikus értelemben vett biztonsági dilemma az államok közötti interakciókra épül, amely szerint egy állam tipikusan fegyverkezés útján próbálja meg saját biztonságát szavatolni, amely a többi államban félelmet szül, és kezdetét veszi a fegyverkezési körforgás, amelynek eredményeképpen a nemzetközi biztonság nemhogy fokozódna, de egyre nő az egymással szembeni bizalmatlanság és feszültség.
- ¹⁰ 1377. (2001) ENSZ BT határozat.
- ¹¹ A kifejezés Gazdag Ferencről származik.
- ¹² Az Amszterdami Szerződés értelmében a harmadik pillér, a bel- és igazságügyi együttműködés leszűkül, és elnevezése megváltozott büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésre.
- ¹³ Christopher Hill fogalmazta meg és fejtette ki az EU céljai és a valós tevékenysége közötti szakadék elméletét.

IRODALOM

- Bull, Hedley: Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms? *Journal of Common Market Studies*, 1982. Vol. 21, No. 2., 149–170.
- Duchéne, Françoise: The European Community and the Uncertainties of Interdependence. In: Max Kohnstamm–Wolfgang Hager (ed.): *A Nation Writ Large? Foreign-Policy Problems before the European Community*. Macmillan, London, 1973.
- Ehrhart, Hans-Georg: What model for CFSP? *Chaillot Papers*, No. 55., October 2002 Institute for Security Studies. <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/chai55e.pdf> (2011.06.24.)
- Gazdag, Ferenc: *Európai integráció és külpolitika*. Osiris Kiadó, Budapest, 2005.
- Hill, Christopher: The Capability-Expectation Gap, or Conceptualizing Europe's International Role. In: Simon Bulmer–Andrew Scott (eds.): *Economic and Political Integration in Europe: Internal Dynamics and Global Context*. Blackwell Publishers Oxford, 1995.
- Hurrell, Andrew: Order and Justice in International Relations: What is at Stake? In: Rosemary–Gaddis–Hurrell (eds.): *Order and Justice in International Relations*. Oxford, Oxford University Press, 2003.

- Johansson-Nogués, Elisabeth: The (Non-) Normative Power EU and the European Neighbourhood Policy: An Exceptional Policy for an Exceptional Actor? *European Political Economy Review*, No. 7 2007, 181–194. <http://aei.pitt.edu/8366/1/johansson.pdf> (2011.06.15.)
- Krohn, Fabian: *The EU as an International Actor*. [www.atlantic-community.org/app/webroot/files/articlepdf/Fabian Krohn.pdf](http://www.atlantic-community.org/app/webroot/files/articlepdf/Fabian%20Krohn.pdf) (2011. 06. 01.)
- Manners, Ian: Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? *Journal of Common Market Studies*. 2002, Volume 40., Number 2. 235–258.
- Maull, Hans W.: Europe and the new balance of global order. *International Affairs*, 81., 2005. 775–799. <http://www.uni-trier.de/fileadmin/fb3/POL/Maull/pubs/EUIntAffairs.pdf> (2011.06.23.)
- Smith, Hazel: *European Union Foreign Policy. What it is and what it does?* Pluto Press, London, 2002.
- Smith, Karen E.: Beyond the civilian power debate. *LSE Research Online*, 2005. <http://eprints.lse.ac.uk/812/1/BeyondPDF.pdf> (2011.06.23.)
- Whitman, Richard: The Fall, and Rise, of Civilian Power Europe? *National Europe Centre Paper*, No. 16. <https://digitalcollections.anu.edu.au/bitstream/1885/41589/3/whitman.pdf> (2011.06.20.)
- Wilga, Maciej: The CFSP in synergetic theorising: Explaining the CFSP via a multi-causal and multi-level analytical model. *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*, Vol. 8, No.7, May 2008. 1–22. <http://aei.pitt.edu/9063/1/WilgaCFSP08longEdi.pdf> (2011.06.30)
- Európai biztonsági stratégia. Biztonságos Európa egy jobb világban. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC7809568HUC.pdf (2011. 06. 30.)
- Jelentés az európai biztonsági stratégia végrehajtásáról. A biztonság megteremtése a változó világban. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/HU/reports/104644.pdf (2011. 06. 30.)

PÁRTOK ÉS NETWORKÖK

Jeskó József–Bakó Judit–Tóth Zoltán
A radikális jobboldal webes hálózatai
(*Jobbik: Egy network-párt természetrajza*)

