

Florian Qehaja

IDE VALAMILYEN RÖVIDEBB CÍM KELLENE

Milyen messze ér az európai biztonságpolitikai szervezetek befolyása a feltételszabás politikáján keresztül a biztonsági szektor reformjában a Nyugat-Balkánon?

Bevezetés

A XXI. század kezdetével, az úgynevezett biztonsági szektor¹ reformjának (SSR) szükségessége elkerülhetlenné vált a Nyugat-Balkánon. A kilencvenes évek konfliktusai csak növelték a nehézségeket a biztonsági kapacitások növelésében és a biztonságpolitikai reformok folyamatában. A nyugat-balkáni régió összetett biztonságpolitikai helyzetét látva, a (nemzet)biztonsági szektor reformfolyamata döntő fontosságúnak látszik, hiszen ennek lényege, hogy lehetőséget teremtsen a demokratikus elvek alkalmazására a biztonsági mechanizmusok működésében. Ebben a folyamatban az EU és a NATO kétségkívül vezető szerepet játszik.² Kezdetben, ami az EU-t illeti, a széleskörű politikai és gazdasági kritériumokon kívül az SSR része volt azoknak a standardoknak, amelyeket a régió minden egyes országának teljesítenie kellene ahhoz, hogy csatlakozni tudjon az EU-hoz. Hasonlóképpen a NATO is feltételeket szabott a védelmi és biztonsági szektor reformjával (DSSR) kapcsolatban, annak érdekében, hogy az államok csatlakozzanak a *Partnerség a békéért* programhoz (PfP), majd később teljes jogú tagokká válhassanak e régió országai.

Az úgynevezett feltételszabás (*conditionality*) politikája nem került el a biztonsági szektort sem. Egyesek úgy vélik, hogy a feltételek teljesítésének politikája ezen a területen megkésett és nem kellőképp strukturált, habár nem tagadják, hogy mégis elvezethet a biztonsági mechanizmusok reformjához. Rövid tanulmányom központi érve az a megállapítás, miszerint az EU és a NATO által követett feltételekhez kötöttség politikája befolyásolja a politikai stratégiákat és a biztonsági mechanizmusok működését a nyugat-balkáni államokban, habár több aggasztó tény is van az SSR elfogadása körül, mivel egyesek úgy gondolják, hogy a szerkezeti reformok politikáját az SSR esetében pusztán az euro-atlanti integráció kedvéért fogadták el, ezért az nem egy önmagában értékelhető, átfogó folyamat. Kétségtelenül vannak tehát olyan vélemények is, melyek szerint ez a folyamat egy igazi, az egyes országok helyzetéhez és tényleges igényihez illeszkedő reform helyett megy végbe. Ahogy egy Albániáról szóló jelen-

tésben megjegyzik: „a biztonsági szektorban a nemzeti értékek, érdekek és elvárások csak a legkritkább esetben határozzák meg a célkitűzéseket.”³

Az alábbiakban az EU és a NATO nyugat-balkáni biztonságpolitikáját értékelem, azt, ahogyan az SSR terén a politikát, saját intézményi feltételeiknek megfelelően befolyásolták.

Elsőként az EU és a NATO Nyugat-Balkánnal kapcsolatos közös szemléletmódját és politikáját mutatom be, a Biztonsági Szektor Reformjára összpontosítva. Majd a folytatásban elvlasztom az európai biztonsági szervek szerepét a térségben, és elsőként a NATO *feltételekhez kötött politikáját* mutatom be két, már NATO-tagságra meghívót kapott ország, Albánia és Horvátország esetében. Emellett dolgozatom vizsgálja ezen politika befolyásoló szerepét is a biztonsági szektor kiépítésében a legfiatalabb államban, Montenegróban. Az EU szerepe a reformfolyamatban kiemelkedő helyet foglal el. Tanulmányom e része fogja felmérni a reformpolitika szerepét kifejezetten Szerbiában, Bosznia-Hercegovinában és Macedóniában. Egyúttal kitérek az EU-nak a koszovói biztonsági szektor kiépítésében betöltendő szerepére.

A feltételszabás politikájának nehézségei az SSR terén

Az európai biztonságpolitikai szervezetek kiemelkedő prioritást szánnak a Nyugat-Balkánnak, mint legtávolabbi szomszédjuknak, mely szomszédtság alapját a térség európai és euro-atlanti kilátásai jelentik.⁴ Valójában ez a folyamat multidimenzionális, tekintve a Nyugat-Balkán geo-stratégiai pozícióját, különös befolyását az Európai Unió biztonsági és stabilitási politikájára.

Az Európai Uniónak mint globális szereplőnek külpolitikai törekvései megvalósítása során mindenképpen sikeres irányításra van szüksége. Ennek oka, hogy mindaddig nem tud egy globális szereplő igényeivel fellépni, amíg nem képes helyzetét a közvetlen szomszédtságában stabilizálni.⁵ Így az Európai Unió teljes politikai irányvonala ebben a régióban a feltételelességre, a feltételszabás politikájára épül, vagyis arra az elvárásra, hogy a biztonsági szervezetek működése megfeleljen a demokratikus ellenőrzés, a felelősség és az átláthatóság elveinek.

A konkrét kormányközi lépés az Általános Ügyek Tanácsának 2736. találkozásánál⁶ meghozott határozat, illetve az a keretstratégia, mely tartalmazza az ülés következtetéseit a biztonsági szektor reformjával kapcsolatban. Ez alapján az Európai Unió céljai igen egyértelműek, többek között a következő standardokat fogalmazták meg:

- a biztonsági szervek demokratikus felügyelete a régió országaiban;
- regionális biztonsági együttműködés;
- integrált határbiztonsági igazgatás;
- a szervezett bűnözés és az illegális kereskedelem elleni harc.

Az Európai Unió *feltételekhez kötöttség politikája* kölcsönösen kapcsolódik az EU bővítéséhez. Annak ellenére, hogy az Európai Unió befolyása igen hangsúlyos bizonyos területeken, például a jogszabályok átvétele a rendfenntartás, a határőrizet és az igazságszolgáltatás terén⁷, ugyanakkor gyakran utalnak arra is, hogy szükség volna a tagjelölt államok részéről az Európai Unió terrorellenes politikájához való hozzájárulásra, az uniós közös kül- és biztonságpolitikához (CFSP) való igazodásra és az európai védelmi és biztonságpolitikai (ESDP) missziókban való részvételre.⁸

A NATO esetében a *feltételekhez kötöttség politikája* nyilvánvalóan behatároltabb és egyesek szerint bizonyos mértékben könnyebben teljesíthető. A nemzetbiztonsági és honvédelmi reform folyamata fokozatosan halad tovább, figyelembe véve azt, hogy Albánia és Horvátország megkapták a tagsági meghívót⁹, és hogy Bosznia-Hercegovina, Montenegró és Szerbia a *Partnerség a békéért* programhoz csatlakoztak. (PfP).¹⁰ A katonai erők demokratikus felügyelet alá helyezése folyamatos támogatást élvez a NATO-államok részéről, ami így egyre inkább hatékonyabbá is válik.

Valójában, összehasonlítva a korábbi évekkel, egyes katonai területeket sokkal inkább átalakítottak, mint korábban valaha. Különböző programokon, tréningeken és gyakorlatokon keresztül a civilek és katonák közötti kapcsolat átalakulása egyre nyilvánvalóbbá válik a Nyugat-Balkánon. Ezen felül a honvédelmi minisztériumok is civil vezetés alatt állnak, és ma már a civil társadalom hangja meghatározóbb, mint régebben volt.

NATO-befolyás Albániában, Horvátországban és Montenegróban

A NATO DSSR műveletei Albániában és Horvátországban látszólag sikeresnek mondhatóak. Albánia és Horvátország el kellene, hogy érje azt, hogy a NATO-standardoknak megfelelően teljesen professzionális hadserege legyen, korszerű felszereléssel. Az egyik meghatározó kötelezettségvállalás ezen országok számára a NATO-csatlakozás tükrében, katonai hadtestek bevetése a békefenntartó missziókban Boszniában és Afganisztánban. Albánia korábbi elnöke, Alfred Moisiu ezt a közreműködést hangsúlyozva ismételtlen arra emlékeztetett, hogy ezek az országok a biztonságpolitikai stabilitás haszonélvezőiből a stabilitás exportőreivé válnak.¹¹ Azonban felmerülhet a kérdés, hogy ez a hozzájárulás a NATO békefenntartó missziójához, vajon a NATO-feltételeknek való megfelelés politikájának vagy ezen országok önkéntes hajlandóságának eredménye-e? A válasz „Nigen” (vagyis igen is meg nem is). Egyszerűsítve: amikor felmérjük az albán és horvát politikusok nyilatkozatait, láthatjuk, hogy ezen országok csapat-felajánlásai azt a szándékukat is tükrözik, hogy hozzájáruljanak a béke és a biztonság fenntartásához a világban. Mindazonáltal ez a folyamat kölcsönösen állja meg a helyét, hisz míg a NATO-tagállamok tá-

mogatják a reformot ezekben az országokban, azok hozzájárulnak a békefenntartó akciókhoz.¹² Valójában, a kötelezettség jellege ellenére, ez a két állam, a logisztikai területre specializálódva, hasznot húz a bevetésekből. Mindezt demonstrálja, hogy albán és horvát egységek szakosodtak Afganisztánban „a katonaság egészségügyi ellátására” a Nemzetközi Biztonsági Közreműködő Erőn (ISAF) belül.¹³ Témánk szempontjából érdemes megemlíteni, hogy ezen államokban, eddig elért eredmények ellenére, a hiányosságok viszonylag egyértelműek. A közelmúlt egyik példája erre Albániában egy, a fővároshoz, Tiranához közeli lőszerraktár felrobbanása volt. A hadsereg tehetetlen volt és képtelen arra, hogy megakadályozzon egy ilyen tragédiát, ami hanyagság miatt következett be. Mindazonáltal a média erős kritikája rámutatott arra, hogy van némi fejlődés a civil társadalmon belül a biztonsági szektor felügyeletében.¹⁴

Montenegró kinőtte magát a *Partnerség a békéért* tagságából, köszönhetően a kezdeti lépéseknek, ami egy új, NAT-előírásoknak megfelelő katonai doktrína volt. Montenegró katonai ereje nagyjából 6 ezer katonát számol (teljesen megbízható adatok nincsenek erről), azonban a cél ennek 2,5 ezerre való csökkentése a közeljövőben.¹⁵ A kezdetekben a kapacitásnövelés tekintetében igen nagy kihívással állt szemben a NATO, hiszen az együttműködési készség ugyan növekedett a hadseregben belül, azonban – egyes információk szerint – 2007-ig csupán 13 katona beszélt angolul a montenegrói hadseregben.¹⁶

A NATO stratégiai tervezési igazgatója, Jamie Shea hangsúlyozta, hogy a NATO segít a kis országoknak nemzeti stratégiájuk kialakításában,¹⁷ habár nem támogatja azt a montenegrói szándékot, hogy egy nagy és erőteljes hadsereget hozzanak létre, mert az szerintük szükségtelen. Ezt jelezve, Jamie Shea megjegyezte: „a montenegróiak kérték, hogy beszerezhessenek légvédelmi és nehézfegyverzeti felszereléseket... mi úgy véljük, ez szükségtelen.”¹⁸ Jamie Shea továbbá azzal érvelt, hogy a NATO abban érdekelt, hogy segítséget nyújtson új típusú haderők felépítésében, a csempészes és a szervezett bűnözés elleni harc céljából, nagyjából a francia *Gendarmerie* mintájára.¹⁹ Az Európai Unió államai, különösen Olaszország, rendkívül módon aggódik a Montenegróból érkező csempészet és az ezzel kapcsolatos fenyegettség miatt. Ennélfogva a NATO megközelítése a biztonsági szektor kiépítéséhez Montenegróban eredményesnek tekinthető.

Az EU szempontjai a régió biztonságpolitikai reformjában

Az EU szemléletmódja a biztonsági szektor reformjával kapcsolatosan országonként eltérő. A legújabb mintáját mindennek a szerbiai választások jelentik, ahol úgy tűnt, hogy az EU nyilvánvalóan a biztonságpolitikai szektorra gyakorolt befolyását kívánja növelni, amikor egy mérsékeltebb polgári vezetést támogat. Az EU tenni

akarása Szerbiával kapcsolatban igen széleskörű, figyelembe véve azt a folytonos próbálkozását az idén május 11-én tartott választás ideje alatt, hogy támogatását fejezze ki egy pro-európai koalíció létrejöttéért. Az EU külpolitikája annyira aktív volt, hogy egyesek azt már a szerbiai választási kampányba való beavatkozásnak tekintették.²⁰

Valójában, behatóan értékelve az EU befolyását Szerbiában: a pozitív törekvések pozitív eredményekhez vezetnek. Az EU nyomásgyakorlása a biztonsági reformmal kapcsolatosan Szerbiában arra irányul, hogy a biztonsági szervezeteket az „Európa-barát” koalícióhoz kötődő személyekkel kell „feltölteni”. Ez magában foglalja a honvédelmi minisztériumot, a hírszerző szolgálatot, a belügyminisztériumot és más fontos nemzetbiztonsági intézményeket. Mindez azonban nemcsak az uniós elvárások miatt fog megtörténni, hanem azért is, mert a biztonsági szektorban a polgári ellenőrzés megteremtése is ezt követeli meg.

Szerbiával összevetve, az EU Bosznia-Hercegovinában és Macedóniában, eltérő viszonyaik miatt, más hozzáállást tanúsít a biztonságpolitikai szektorral kapcsolatban. Eléggé biztosnak tűnik, hogy ezekben az országokban az EU katonai és rendőri missziója kiemelkedő szerepet játszik a biztonsági szektor reformjában. Mindez már ma is így van Bosznia-Hercegovinában. Amikor értékeljük a reformot Bosznia-Hercegovinában, sok nehézség és gyengeség ellenére, mely az EU-t²¹ jellemezte az országos szintű rendőrségi szerv létrehozásában, a SIPA megalapítása mindenképp sikerként könyvelhető el.²² Ennek a hírszerző ügynökségnek a felállítása nemcsak a terrorizmus ellenes kérdésekben meghatározó, hanem a szervezett bűnözés elleni küzdelemben is. Továbbá, a biztonsági reform hatása nyilvánvaló volt a szektor egyéb területein is, különösen a bosznia-hercegovinai politikusok attitűdjének megváltoztatásában, illetőleg a háborús bűnösök letartóztatásában. Nyilvánvalóan Bosznia-Hercegovina vezetői, tekintetbe véve országuk európai perspektíváit, fokozatosan alávetették magukat ennek az új reformfolyamatnak.

Hasonlóan Bosznia-Hercegovinához, az EU reformstratégiái Macedóniában is kiszámíthatónak tekinthetők. A rendőri missziók tanácsadó szerepe és a biztonsági reform kapcsolata az *Ohridi Megállapodás* teljesítésével kapcsolatosan már előrevetítették a szükséges változásokat, habár az instabil politikai légkörben csak tolgatják a már meghozott reformok végrehajtását Macedóniában. A legújabb jele ennek, hogy a két fő macedón politikai párt között, valamint a két meghatározó albán politikai párt közötti feszült viszony.²³

Ehhez képest Koszovóban az EU-tisztviselők még várják az alkalmat, amikor a különböző területeken még inkább kiterjeszthetik tevékenységüket. A jogállamiság megteremtését segítő misszió, az EULEX hamarosan bevethető lesz az eddigi legnagyobb EU-feladatvállalásban. Vagy jobb, ha azt mondjuk, az EU-nak voltak úgynevezett „kisléptékű” missziói, és most Koszovó lesz a „nagy léptékű” missziók terén az EU kapacitásának próbaköve. Koszovó esetében az EU saját misszióján

keresztül fogja megvalósítani a *feltételszabás politikáját*. Koszovóban szükség van kapacitásnövelésre az igazságszolgáltatás területén, amit minden bizonnyal elkerülhetetlennek tartanak. Hiszen a gyenge igazságszolgáltatási rendszer hatással van a koszovói belbiztonsági helyzetre. Mindemellett a rendőrségi szervezeti reform is kiemelkedő fontosságú. Gyakorlatilag a kapacitásépítés kezdeti szakasza nem más, mint büntető és javító intézetek létesítése, aminek keretében az EU fogja finanszírozni egy magas biztonsági fokozatú börtön építését Pristina közelében.²⁴ Figyelembe véve Koszovó európai perspektíváját, a kapacitásnövelés a biztonsági szektor területén elengedhetetlennek tűnik. Ha az EU tanulni fog operatív hiányosságaiból, amelyek a kisebb missziókban tevékenységét kísérték, az EULEX-misszióval képes lehet növelni aktív globális szereplői hírnevét is.

Következtetés

Az EU és a NATO *feltételeket szabó politikája* elengedhetetlen a Nyugat-Balkánon. Habár számos gyengeség ki fog derülni hosszú távon, végső soron a Biztonsági Szektor Reformja pozitív eredményt fog hozni. Ahogy azt egyesek tartják, megtanultuk a leckét a Balkánon, ami megerősíti azt a tényt, hogy több kell a biztonság-hoz, mint csupán tankok, és a biztonságot és fejlődést csak kéz a kézben lehet megvalósítani.²⁵ Habár ez a reformfolyamat szükségszerűen figyelembe kell, hogy vegye a helyi sajátosságokat azért, hogy elérje a megfelelő kompatibilitási szintet.

Annak ellenére, hogy a Nyugat-Balkán államai úgy tapasztalták, hogy a reform benne van az EU- és a NATO-integráció „közvetítő közegében”, a kézzelfogható siker mégis a biztonsági szervek demokratikus ellenőrzésében mutatható ki. Különösen a védelmi reform a legszükségsebb. Ezt mutatta Albánia és Horvátország esete, illetve a teljesítőképesség növelése Montenegróban, a demokratikus ellenőrzés megteremtésével együtt. Ugyanakkor az EU-stratégiák befolyása az integrált határfelügyelet tekintetében is központi fontosságú, különösen Szerbiában, Bosznia-Hercegovinában és Macedóniában. Koszovóban az, hogy az EU jelen van a terpen (EULEX), kétségkívül növeli a reményeket a gyümölcsöző kapacitás-építés tekintetében.

Fordította: Dombi Judit

Jegyzetek

- ¹ Ez átfogóan a nemzetbiztonsági, hírszerzési terület mellett a hadsereget és a rendőrséget is jelenti (a ford.)
- ² Az EBESZ szintén folyamatos támogatásáról biztosítja az SSR-t, kifejezetten a biztonsági szervezetek parlamenti ellenőrzése körében. Hozzátevé, hogy az ENSZ és az Európa Tanács is kiemelkedő szerepet játszik az SSR-on belül.
- ³ Ebnother Anja, Philipp Fluri, Jurekovic Predrag: Security Sector Governance in the Western Balkans: Self Assessment Studies on Defence, Intelligence, Police and Border Management Reform. Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces DCAF, Vienna and Geneva, 2007. 8.
- ⁴ A Human Security Doctrine for Europe, p.11, See also Balkans Conference “The future of the Balkans is where the Czech Republic, Poland and all Central and Eastern European countries are heading for the European Union” <http://www.b-info.com/tools/miva/newsview.mv?url=places/Bulgaria/news/99-05/may12a.bta>
- ⁵ Yannis Alexandros: *EU Foreign Policy in the Balkans: A credibility test*. CFSP Forum, Volume 3, Issue 2 March 2005.
- ⁶ 2006. július 12., Brüsszel
- ⁷ Valójában a legtöbb előfeltételt az EU 3. pillére általánosan magában foglalja, mint a rendfenntartás, az igazságszolgáltatás és a határrendészet.
- ⁸ Ebnother Anja, Philipp Fluri, Jurekovic Predrag, *op. cit.*
- ⁹ Elhangzott, NATO csúcstalálkozón, Bukarestben, 2008 áprilisában.
- ¹⁰ Elhangzott, NATO csúcstalálkozón Rigában, 2006 novemberében.
- ¹¹ Alfred Moisiu, Albánia elnökének nyilatkozata: <http://www.gazetatema.net/arkiva/07korik2006.html>.
- ¹² A horvát közvélemény kifejezetten megosztott a tekintetben, hogy vajon Horvátországnak be kell-e vetnie csapatokat a konfliktusos helyzetekben. Ismételten azt az érvet hozzák fel, hogy ez a közreműködés a NATO-feltételek egy része. Lásd: néhány NATO-ellenes reakció Zadar városából: <http://www.zamirzine.net/spip.php?article4706>.
- ¹³ Személyes interjú (a MA disszertációhoz) Jamie Shea-vel, NATO stratégiai tervezési igazgatójával, 2007. május 30., Brüsszel.
- ¹⁴ A média igen aktív ezen a területen, oly mértékig, hogy bizonyos kulcspozícióban lévő katonai hivatalnokok emiatt lettek felmentve.
- ¹⁵ Lásd at http://en.wikipedia.org/wiki/Military_of_Montenegro.
- ¹⁶ Simon Jeffrey: Preventing Balkan Conflict; The Role of Euro Atlantic Institutions. Strategic Forum no. 226, 2007, UK, 2.
- ¹⁷ Interjú Jamie Shea-vel.
- ¹⁸ Ibid.
- ¹⁹ Ibid, továbbá Watkins Amadeo: New Montenegro and Regional Stability, Conflict Studies Research Centre, Balkan Series, 04/04, 2005, UK, 6.
- ²⁰ EU’s Interference in the election campaign in Serbia, The International Institute for Middle East and Balkan Studies, IFIMES, Ljubljana, May 2008.
- ²¹ IGC Jelentés az EU-missziók megjelenése Bosznia-Hercegovinában.
- ²² International Crisis Group, Bosnia’s Stalled Police Reform: No Progress, No EU, 17.
- ²³ Olyan magas a feszültség, hogy az erőszak alkalmazása sem zárható ki.
- ²⁴ További információ: http://www.delprn.ec.europa.eu/repository/docs/IPA_fact_sheet_FOR_WEBSITE%202_.pdf
- ²⁵ Fluri Philipp, Lunn Simon, NATO, EU and the Challenge of Defence and Security Sector Reform, 35, DCAF, 2007.