



NKE STRATÉGIAI VÉDELMI KUTATÓKÖZPONT

ELEMZÉSEK – 2014/13

1581 Budapest Pf. 15 Tel: 432-90-92 Fax: 432-90-58 e-mail: svkk@uni-nke.hu
ISSN 2063-4862

A líbiai helyzet és az európai nagystratégia hiánya

Jelen írás egy két tanulmányból álló sorozat első, elméletibb megközelítésű része, amely az elhúzódó líbiai válságra adott elégtelen európai válaszok és az európai nagystratégia hiánya közti összefüggéseket elemzi. A 2011 októbere óta eltelt időszak észak-afrikai eseményeit bemutató második tanulmány a Nemzet és Biztonság 2014/3. számában jelenik meg.

Az EU stratégiai érdekei Líbiában

2011 őszén a NATO zömében európai tagállami részvételű – bár nélkülözhetetlen amerikai háttértámogatással megvalósuló – Operation Unified Protector műveletének köszönhetően a líbiai felkelők megdöntötték Muammar al-Kaddáfi 42 éves uralmát. Miközben az észak-afrikai ország vezetője máig tisztázatlan körülmények között életét vesztette, a külvilág érdeklődve figyelte, hogyan sikerül a meglehetősen heterogén lázadócsoportoknak megegyezniük az ország jövőjéről és a hatalom megosztásáról, ami nem utolsósorban a különféle, a felkelés kitörésekor befagyasztott számlákon tárolt dollár százmilliárdok feletti ellenőrzést is jelentette. (2011 márciusában a becslések szerint a líbiai állam 170 milliárd dollárnyi tartalékát zárolták a különféle országok és szervezetek, amihez hozzá kell még számolnunk a Kaddáfi-klán mesés, egyes források szerint a 200 milliárd dollárt is meghaladó magánvagyonát.¹) A 2011-es arab tavasz továbbgyűrűzése és a konszolidáció elmaradása (Szíria, Egyiptom), a líbiai polgárháború „egyenes ági” gyermekének tekinthető mali válság, majd napjainkban Dél-Szudán, a Közép-afrikai Köztársaság vagy Ukrajna ügye levette a napirendről a posztkonfliktusos észak-afrikai országot. Egy-egy fontosabb merényletet – mint a bengázi amerikai konzulátus elleni 2012-es támadás² –, vagy legutóbb az észak-koreai olajtanker körüli hírverést leszámítva³ szinte semmiféle információ sem jut el az átlagos európai hírolvasókhoz a líbiai helyzetről. Bár a nagy kutatóintézetek (International Crisis Group; Egmont Royal Institute, SIPRI, IISS, EUISS) megjelentettek egy-egy elemzést az ország helyzetéről, túlzás lenne azt állítani, hogy a válság tanulmányozása fontos részt képezne a kutatásaikban.⁴

Azonban nem csupán a média és a kutatók, hanem az európai nagypolitika is magára hagyta az országot. A NATO-művelet lezárása után az Európai Unió meg sem kísérelte egy átfogó államépítő misszió indítását Észak-Afrikában. A leglátványosabb uniós elköteleződés az országban az EUBAM Libya lett, melynek 110 fős, nem túl robusztus állománya a határőrizet megerősítésén ténykedik a líbiai biztonsági erők képzésének elősegítésével, konkrét végrehajtó mandátum nélkül, s a rossz biztonsági helyzetre való tekintettel egyelőre Málta szigetén.⁵ A 30 millió eurós keretprogram célkitűzései – a megbékélés és az emberi jogok tiszteletben tartásának, valamint a szabad választásoknak az elősegítése, a közigazgatás fejlesztése, a média, a civil társadalom támogatása, a nők helyzetének javítása, az oktatás és az egészségügy fejlesztése, valamint a migrációs helyzet kezelése⁶ – az összeget és a megmozgatott emberi erőforrásokat figyelembe véve irreálisak.

Mindez különösen annak tükrében meglepő, hogy Líbia több szempontból is stratégiai fontosságú az Európai Unió számára. Egyrészt Tripoli fontos szerepet töltött be az európai energiaellátásban, valamint az uniós tagállamok Oroszországtól való energiafüggségét eny-

¹ Gaddafi's billions. *zawya.com*, 2011. 10. 27.

² Aarhun, Sarah: 4 hours of fire and chaos: How the Benghazi attack unfolded. *cnn*, 2012. 09. 13.

³ Lásd Laessing, Ulf: U.S. forces hand over seized oil tanker to Libya. *reuters.com*, 2014. 03. 13.

⁴ Például az International Crisis Group utolsó, átfogó jellegű elemzése 2012 szeptemberében jelent meg Líbiáról (*Divided We Stand: Libya's Enduring Conflicts*. *International Crisis Group*, 2012. 09. 12.). 2013-ban csak egy, specifikusan az igazságszolgáltatási rendszerre fókuszáló elemzés látott napvilágot (*Trial by Error: Justice in Post-Qadhafi Libya*. *International Crisis Group*, 2013. 04. 13.).

⁵ EU Integrated Border Assistance Mission in Libya (EUBAM Libya). *EEAS*, 2014.02.

⁶ *EEAS – Libya*. *EEAS*; 2014.05.21.

híteni szándékozó diverzifikációs tervekben.⁷ 2010 végén, nem sokkal a polgárháború kitörése előtt, a napi líbiai kőolaj-kitermelés elérte az 1,7 millió hordót (a világtermelés 1,9%-át), és ennek döntő hányadát különféle EU-tagállamok vásárolták meg. Három ország (Írország, Olaszország, Ausztria) kőolajimportjának több mint 20%-át, további négy tagállam (Franciaország, Görögország, Spanyolország, Portugália) és Svájc behozatalának pedig több mint 10%-át fedezte Tripoli. Nagy-Britannia és Németország esetében ez az arány 8, illetve 7% volt.⁸ A földgázimportban rejlő lehetőségek pedig 2011-ig messze nem kerültek kiaknázásra: a Szicíliaába futó *Greenstream* vezeték 2004 és 2011 között sosem szállította le a maximális kapacitásának megfelelő földgázmennyiséget, az üzembe helyezett, cseppfolyósított földgázt előállító LNG-terminál pedig mindössze 3%-os teljesítménnyel működött.⁹ Ennek hátterében elsősorban az állt, hogy az óriási kőolajbőség mellett Líbia egész egyszerűen nem volt rákényszerülve a másik fosszilis energiahordozó kiaknázására, ami komoly beruházásokat és szakértelmet igényelt volna. Ezzel szemben – különösen a 2009-es orosz–ukrán gázháború után – több európai fővárosban is úgy vélték, hogy a líbiai gázimport felfuttatásával lehet enyhíteni a keleti kiszolgáltatottságot.¹⁰

Európa szempontjából Líbia legalább ilyen fontos szerepet tölt be a kontinens felé irányuló illegális migráció megfékezésében. Az 1980–1990-es évek során a különféle regionális konfliktusok (csádi és szudáni polgárháború, nyugat-szaharai krízis), illetve a Száhelre jellemző kilátástalan gazdasági helyzet miatt menekültek százzezrei húzódtak észak felé, Algéria és Líbia irányába. Ezek a csoportok – amelyek érkezését Tripoliban és Algírban nem mindig nézték jó szemmel – a megélhetésük érdekében hamarosan jól működő csempész-hálózatokat építettek ki, s különféle árucikkeik közé az illegális migránsok is bekerültek. A központoktól távol eső saharai vidékeken a zömében tuaregek és más, a sivatagot ismerő berber népcsoportok által működtetett kereskedelem felszámolására csekély erőfeszítések történtek, s egyes számítások szerint a legális kereskedelem háromszorosát bonyolították le a csempészek.¹¹ A kevés emberi erőforrással rendelkező Líbia ráadásul az 1990-es évektől kezdve egyre inkább rá volt utalva a szubszaharai térségből érkező bevándorlók munkájára. A probléma csak az volt, hogy míg az érkezők nagy része valóban le is telepedett az észak-afrikai országban, addig sokan igyekeztek továbbjutni Európa felé.

A 2000-es években – a megváltozott gazdasági körülmények hatására – Kaddáfi megszigorította a bevándorlás feltételeit (ekkorra már a gyéren lakott ország lakosságának közel hatodát-hetedét alkották a migránsok). Ezzel párhuzamosan a csaknem egy évtizedes külpolitikai elszigeteltség felszámolása céljából Tripoli igyekezett bilaterális egyezményeket kötni egyes EU-tagállamokkal az illegális bevándorlás megfékezésére – összekötve különféle gazdasági és politikai megállapodásokkal.¹² Ebben a folyamatban az egykori gyarmatosító, Olaszország járt az élen,¹³ de Kaddáfi jó viszonyt alakított ki Párizssal, sőt Londonnal is.¹⁴ A rossz nyelvek szerint a kontinensre érkező, növekvő számú illegális migránst egyfajta ütőkártyaként használta fel az európai államokkal szemben annak elérésére, hogy azok a kilencvenes évek fagyos légköre és ENSZ-szankciói után felvegyék vele a kapcsolatot, és az ország ismét bekerülhessen a nemzetközi vérkeringésbe.¹⁵ Akárhogy is állt a dolog, Líbia elér-

⁷ Ennek fő letéteményese a 2004-ben átadott, évi 11 milliárd m³ földgáz szállítására alkalmas *Greenstream* vezeték. [New gas pipeline linking Libya to Italy opened](#). *gasandoil.com*, 2004. 10. 08.

⁸ [Relying on Libya](#). *economist.com*, 2011. 02. 25.

⁹ Ratner, Michael – Belkin, Paul – Nichol, Jim – Woehre, Steven: [Europe's Energy Security: Options and Challenges to Natural Gas Supply Diversification](#). *Congressional Research Service*, 2013. 08. 20.

¹⁰ Líbia bizonyított tartalékai elérik az 1547 milliárd m³-t, amivel a 22. helyen áll a World Factbook listáján. Bár az orosz készletek nagysága ennek több mint harmincszorosa, középtávon ez is komoly alternatívát jelenthetne Európa számára. [The World Factbook: Libya](#). *The CIA World Factbook*, 2014. 05. 21.

¹¹ Bredeloup, Sylvie – Pliez, Olivier: [The Libyan Migrant Corridor. EU-US Immigration Systems](#). *European University Institute*, 2011/3.

¹² Ezt az tette lehetővé, hogy az ENSZ 2003 szeptemberében feloldotta a Líbiával szemben 1992–1993-ban bevezetett szankciókat. Ennek előzménye, hogy Tripoli 2001. szeptember 11. után újragondolta Nyugat-ellenes külpolitikáját, és attól elfordulva az amerikai „war on terror” egyik legfontosabb térségbeli szövetségese lett, elnyerve ezzel Washington jóindulatát. Besenyő János – Marsai Viktor: Országismertető. Líbia. MH Összhaderőnemi Parancsnokság, Székesfehérvár, 2012. 57–58. o.

¹³ Lásd Molnár Anna: [Olaszország és Líbia kapcsolata a 2011-es polgárháború tükrében](#). *Kül-Világ*, 2011. 4. sz. 25–50. o.

¹⁴ [Libya. MPC Migration Profile](#). *Migration Policy Centre*, 2013.06.

¹⁵ Azt, hogy a vád nem légből kapott, jól jelzi, hogy bár az olasz hatóságok folyamatosan kérték Tripolitól a fokozottabb együttműködést az illegális migráció elleni harcban, Kaddáfi azt csak egy átfogó megállapodás keretében volt hajlandó támogatni. Miután különféle okok miatt a felek közti tárgyalások megfeneklettek, a 2006-os 19 000 főről 2008-ra 37 000 főre növekedett a

te célját, és a bilaterális eredmények után Tripoli közösségi szinten is tárgyalhatott az EU-val – aminek, mint láttuk, energiapolitikai okai is voltak. Mindennek legfőbb eredményét a 2010 októberi megállapodás jelentette, amikor Cecilia Malmström és Štefan Füle biztosok Tripoli-ban aláírták egy migrációügyi együttműködés ütemtervét a líbiai kormányzattal.¹⁶ Ennek következtében jelentősen csökkent a Líbia felől érkező migránsok száma, hiszen Kaddáfi jól szervezett biztonsági apparátusa gátat szabott a menekültáradatnak. Ezt a modellt borította fel a 2011-es polgárháború, a biztonsági apparátus szétesésével ugyanis többé már senki sem akadályozta meg az illegális migránsok áramlását Európa felé. Így az év augusztusáig már 48 000 menekült érkezett Lampedusára,¹⁷ az év végéig pedig ez a szám 63 000-re növekedett. A polgárháború 2011. októberi formális lezárása után a menekülthullám ugyan mérséklődött, de az elmúlt harminc hónap belpolitikai és gazdasági kilátástalanságának és az egyre romló biztonsági helyzetnek köszönhetően ismét gyors növekedésnek indult (2012: 13 267 fő; 2013: 42 925 fő; 2014. első négy hónapja: 36 000 fő).¹⁸ A számtalan egyéni tragédiával járó menekültáradat – mint az elmúlt hónapok hajótörései, amelyekben százak fulladtak bele a Földközi-tengerbe – egyre nagyobb terhet ró Rómára, és komoly vitákat vált ki a tagállamok között a közös teherviselés vonatkozásában.

Az illegális migráció növekedésével kapcsolatban, attól nem függetlenül kell szót ejtenünk a harmadik fejleményről, mégpedig a radikális iszlamisták térségbeli előretöréséről. Bár a líbiai rezsim elméletben az iszlám alapjain állt, Kaddáfi erősen korlátozta az iszlamisták mozgásterét, a radikálisabb szervezeteket pedig, amelyek megkérdőjelezték az ezredes uralmát, a rendszer kérlelhetetlenül üldözte.¹⁹ Éppen ezért a szalafita ideológiát valló csoportok, bár jelen voltak az országban, a biztonsági apparátus folyamatos nyomása miatt alacsony szervezettségűek maradtak. Még erőteljesebben léptek fel a líbiai titkosszolgálatok a maghrebi al-Káida franchise, az AQIM vonatkozásában, amely – szemben például Algériával, Nigerrel vagy Malival – nem volt képes megvetni a lábát Líbiában. A 2011-es összeomlást követően azonban mind az eddig elnyomott, a Muszlim Testvérekhez kötődő szalonképesebb szervezetek (Igazság és Építkezés Pártja), mind a közvetlenül az AQIM-hez köthető csoportok (Anszár al-Sária) megerősödtek az országban. Ez az egyre gyakorivá váló, a globális dzsihadisták módszereit felvonultató robbantásos merényletek mellett megnyilatkozott abban is, hogy a szélsőséges csoportok a keleti területeken egész városokat (Bengázi egyes kerületei, Derna) vontak az ellenőrzésük alá.²⁰ A statisztikák szintén a radikális csoportok erőteljes előretörését mutatják: Yonah Alexander tanulmánya szerint míg 2001 és 2011 között mindössze egyetlen terrortámadásra került sor Líbiában, 2012-re ez a szám 6-ra, 2013-ra pedig 145-re (!) emelkedett.²¹

Az EU tagállamai számára mindez különösen azért ad okot az aggodalomra, mert líbiai térnyerésükkel a szélsőséges csoportok karnyújtásnyira kerültek a kontinenstől, és – rákapcsolódva az óriási menekülthullámra – gyakorlatilag észrevétlenül juthatnak el Európába. A szubszaharai térségből érkező menekültek esetében szinte reménytelen az előéletük megismerése. Egy, a térségben élő, európai származású biztonsági szakember beszámolt nekem arról, hogy hazájának bevándorlási szervei rendszeresen kérik a segítségét annak érdekében, hogy kapcsolati hálóját felhasználva derítse ki az illegális migránsok hátterét. A szakértő elmondta, hogy ez szinte mindig kudarccal jár, és a bevándorlók által megadott helyszíneken végzett terepmunka azt bizonyítja, hogy a menekültek döntő többsége hazudik előéletét illetően.²² Gyakorlatilag tehát lehetetlen kiszűrni, kik is az egyes illegális migránsok:

Líbia felől érkező illegális migránsok száma. Miután 2008 augusztusában Silvio Berlusconi és Muammár Kaddáfi aláírták a két állam közötti barátsági, partnerségi és együttműködési megállapodást, a migránsok száma csaknem a negyedére csökkent. Bredeloup, Sylvie – Pliez, Olivier: *The Libyan Migrant Corridor. EU-US Immigration Systems. European University Institute*, 2011/3. 12. o.

¹⁶ *European Commission and Libya agree a Migration Cooperation agenda during high level visit to boost EU-Libya relations. Europa.eu*, 2010. 10. 05.

¹⁷ *Gaddafi planned to turn Italian island into migrant hell. asiaonline.com*, 2011.08.26.

¹⁸ *Italy lashes out at EU after migrant shipwreck. dailytimes.com*, 2014. 05. 14.

¹⁹ A líbiai iszlamisták tagolását, politikai szerepét a Kaddáfi-érában és a polgárháborúban részletesen lásd Besenyő – Marsai: i. m. 87–91. o.

²⁰ Fordham, Alice: *Derna, the sleepy town of Islamist extremism. thenational.ae*, 2012. 09. 20.; Mohamed, Essam – Elbrqawi, Aya: *Libya: Is Derna Becoming an Islamist Emirate? allafrika.com*, 2014. 04. 08.

²¹ Alexander, Yonah: *Terrorism in North Africa and the Sahel in 2013. terrorisemelectronicjournal.org*, 2014. 01. 24.

²² „A” interjúalany, interjú a szerző birtokában. Gyűjtés helye: Kenya-Szomália, 2014. január-február.

a jobb élet reményében útra kelő gazdasági menekültek, a puszta életüket mentő politikai, etnikai vagy vallási üldözöttek – netán esetleg egy terrrorszervezet alvóügyönköei.

Az EU számára komoly kihívást jelent a fegyver- és kábítószer-csempészet is. A zavaros észak-afrikai viszonyok közepette mérhetetlen mennyiségű fegyver és robbanóanyag – köztük például föld-levegő rakéták²³ – került a különféle csoportok kezébe. A beszámolók szerint a líbiai raktárakból származó fegyverek feltűntek a szómáliai kalózkodó arzenáljában²⁴ csakúgy, mint a nigériai Boko Haramnál²⁵, a közép-afrikai²⁶ és dárfúri²⁷ milíciáknál – nem beszélve a tuaregek vezette mali felkelésről, amelynek intenzitása elképzelhetetlen lett volna az észak-afrikai nehézfegyverek nélkül.²⁸ E példák jól mutatják, hogy a régió porózus határai miatt Kaddáfi egykori arzenálja nemcsak a líbiai polgárháborúban, hanem számos más regionális konfliktusban is szerepet kap. Az EU számára ez már önmagában is problémát jelent, hisz a felsorolt válságokban a szervezet közvetlenül is érintett békeműveletek vagy közvetett módon gazdasági-geopolitikai érdekek révén. Még aggasztóbb az óhatatlanul felmerülő kérdés, hogy ezek a fegyverek mikor jutnak el magába Európába is. Bár a zömében elavult föld-levegő rakéták működőképessége erősen kérdéses, még egy, a 2002-es elvetélt mombasai rakétatámadáshoz hasonló kísérlet²⁹ is katasztrofális hatással lenne az európai légi közlekedésre. A legnagyobb veszélyt és kihívást Európa számára mégis a megszámlálhatatlan mennyiségű robbanószernek és detonátornak a Földközi-tengeren át történő átcsempészése jelenti.

Annál is inkább, mert a kábítószer már megtalálta az utat Észak-Afrikán keresztül Európa „puha alteste” felé. A latin-amerikai drokartellek számára ugyanis a felderítés erősödésével egyre nagyobb kihívást jelentett a kokainszállítmányokat az Atlanti-óceán felől Nyugat-Európába juttatni. Ezért az elmúlt években új útvonalakat kerestek. Ennek fő átrakodó helye a világ első „narkóállama”, Bissau-Guinea lett, ahol a beérkező szállítmányok az államapparátus védelmét élvezhetik, de nigériai és benini csoportok is bekapcsolódtak az illegális tevékenységbe. Az üzlet működtetésében fontos szerepet játszik a kiterjedt regionális kapcsolatrendszerrel bíró AQIM is, és a kokainszállítmányok részben a terrorcsoport szervezésében jutnak el a földközi-tengeri kikötőig, onnan pedig Európába. A szállítás jelentős részét egyébként nem az AQIM sejtjei végzik, hanem különféle más csoportoknak szervezik ki – elsősorban a tuaregeknek, a Szahara legkiválóbb ismerőinek és leggyakorlottabb, ősi kereskedőinek (innen jött a tuaregek és az iszlamisták kezdetben baráti kapcsolata a 2011 őszi kezdődő mali felkelés idején). A transzszaharai kereskedelem egyik irányba a drog áramlik, a másik irányba pedig fegyverszállítmányok indulnak útnak, hogy aztán a latin-amerikai szervezett bűnözői csoportok arzenálját erősítsék.³⁰ Az áthaladó áru értéke megdöbbentő – különösen, hogy közvetlenül az AQIM és más radikális szervezetek sejtjeihez folyik be. Bár a 2007-es csúc (47 tonna kokain) után a UN ODC becslései szerint 2010-ben csak 18 tonna kábítószer jutott Afrika felől Európába, s nagyjából 1,25 milliárd USD értékben, figyelembe kell vennünk, hogy az ENSZ szakosított intézménye csak az elfogott forgalom alapján tudja megbecsülni a beáramló narkotikum mennyiségét – márpedig az idő haladtával a csempészeti módszerek is finomodtak. Azt, hogy a hálózatok meddig érnek el Európában, jól jelzi, hogy 2011-es adatok szerint a Németországban, Svájcban, Portugáliában és Olaszországban letartóztatott külföldi kábítószer-kereskedők 30%-a nyugat-afrikai származású volt.³¹ Bár a fő tranzitútvonalak elsősorban Algérián és Marokkón keresztül vezetnek, a líbiai fegyverek piacra kerülésével a líbiai szál is megerősödött.

²³ Ross, Brian – Cole, Matthew: *Nightmare in Libya: Thousands of Surface-to-Air Missiles Unaccounted for*. *abcnews.go.com*, 2011. 09. 27.

²⁴ Roelf, Wendell: *Analyst says Somali pirates have new weapons from Libya*. *reuters.com*, 2012. 04. 12.

²⁵ *Boko Haram fighting with Libyan weapons*. *envisionnigeria.com*, 2014. 05. 14.

²⁶ Nicholes, Michelle: *Libyan war weapons may be killing central Africa elephants*: UN. *reuters.com*, 2013. 05. 20.

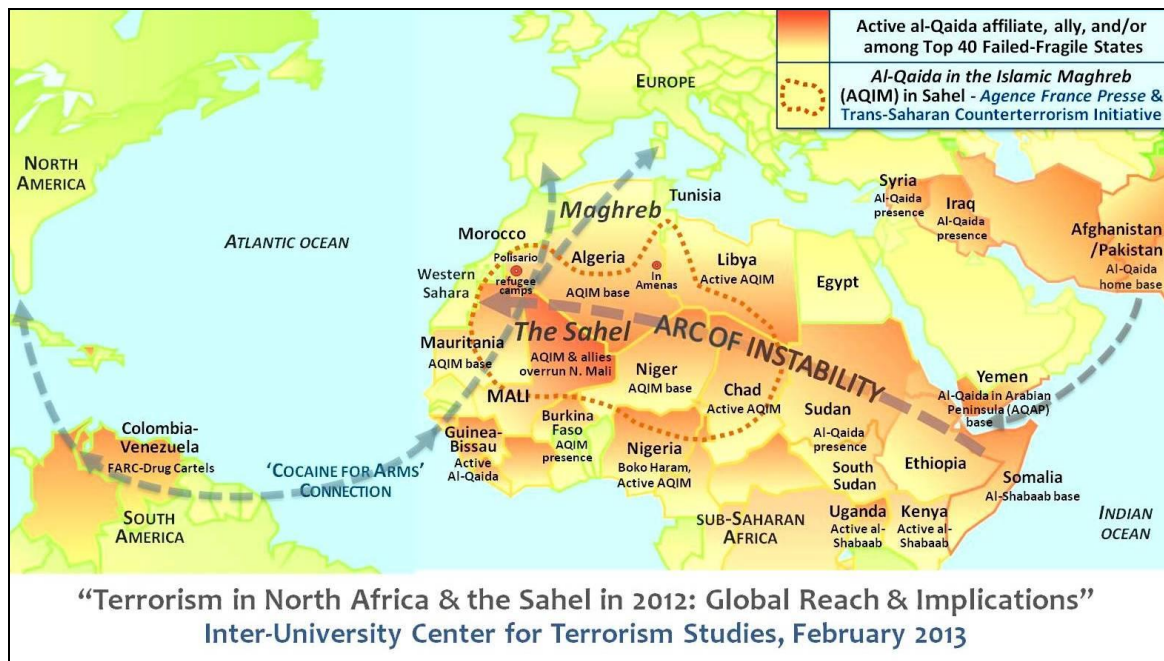
²⁷ *Business as usual – Arms flow to Darfur 2009-2012*. *smallarmssurveysudan.org*, 2012. 09.

²⁸ Nossiter, Adam: *Qaddafi's Weapons, Taken by Old Allies, Reinvent an Insurgent Army in Mali*. *nytime.com*, 2012. 02. 05.

²⁹ 2002. november 28-án az al-Káida kenyai sejtjei merényletet hajtottak végre az izraeli vendégek által előszeretettel látogatott Paradise Hotel ellen, ezzel párhuzamosan pedig a nemzetközi repülőtér kerítésétől két darab Sztrela SA–7-es rakétát lőttek ki az Arkia légitársaság felszálló gépére. Mivel a rakéták infrafejei életkoruk miatt elavultak, elvétették a célpontot. Shay, Shaul: *Somalia Between Jihad and Restoration*. New Brunswick, 2008, Transaction Publishers, 90. o.

³⁰ Alexander, Jonah: *Terrorism in North Africa and the Sahel in 2013*. *terrorismelectronicjournal.org*, 2014. 01. 24., 1. o.; *Transnational Organised Crime in West Africa: a Threat Assessment*. UN ODC, 2013. 02.

³¹ *Transnational Organised Crime in West Africa: a Threat Assessment*. UN ODC, 2013. 02., 3. o.



Ha a drog megtalálja az utat Európa felé, ugyanez sikerülhet a fegyverek és robbanószerek vonatkozásában is. Bár egyelőre nincs biztos információnk arról, hogy a líbiai fegyverraktárakból származó eszközök tűntek volna fel az EU területén, féltő, hogy ez csupán idő kérdése.

A fentieket összegezve tehát elmondható, hogy Líbia a polgárháború előtt több területen is alapvető szerepet töltött be Európa biztonságának fenntartásában. A jelentős líbiai kőolaj- és földgázkészletek csökkentették vagy hosszú távon csökkenthetnék volna az unió Oroszországtól való függőségét. A migráció, a radikális iszlamista eszmék, a fegyver- és drogcsempészet szempontjából pedig az ország – az erőteljes biztonsági apparátusnak köszönhetően – egyfajta „cordon sanitaire”-ként működött, és gátat szabott azok terjedésének Európa fele. Bár kétségtelen, hogy Tripoli nem bánt kesztyűs kézzel ellenzékével, stratégiai szinten Dél-Európa számára kiszámíthatóságot és stabilitást biztosított. Bármilyen kényelmetlen is beismerni, az EU és vezető tagállamai számára Kaddáfi – és a többi észak-afrikai vezető – keménykezü uralma jóval több előnnyel, mint hátránnyal járt. Nem véletlen, hogy az arab tavasz kitörésekor az európai fővárosok legtöbbször gyanakvással figyelte az eseményeket, sőt egyesek még bizonyos támogatást is felajánlottak a zavargások megfékezéséhez. Ebben a hozzáállásban csak akkor állt be változás, amikor egyértelművé vált, hogy az elemi erejű tiltakozásokat nem lehet lecsillapítani, és a térségben – vagy legalábbis annak néhány államában – új struktúrák vannak kialakulóban.³²

A 2011-es líbiai polgárháború kirobbanása után aztán az egyes biztonsági szektorokban gyors és látványos hanyatlás vette kezdetét. Az állam és biztonsági apparátusai összeomlottak, és az elmúlt három évben sem találtak magukra. Ráadásul azon túl, hogy a nagyhatalmak számára állandó problémát jelent, hogyan stabilizálják az országot, Líbia „válságexportőrré” lépett elő, és a regionális konfliktusok (Mali) mellett az iszlamisták előretörésével, valamint az óriási fegyverarzenál kifizetésével eddig kielégítően működő rendszereket (algériai földgázexport – In Amenas gázmező elleni támadás) is destabilizált. Mindez több tűzoltóakcióra is rákényszerítette az európai tagállamokat, mindenekelőtt a térségben leginkább érdekelt Franciaországot. Miközben azonban eurómilliárdok folynak el a líbiai válságexport következményeinek mérséklésére, Európa érdemben alig foglalkozik magának a problémának a gyökerével. Ahhoz, hogy megértsük, miért nem futja többre ad hoc lépéseknél, és miért nem kerül sor egy koherens, átgondolt EU-fellépés kialakítására, meg kell vizsgálnunk az európai stratégiai kultúrát – jobban mondva annak hiányát és következményeit.

³² Lásd erről Mikail, Barah: [France and the Arab Spring: an opportunistic quest for influence](http://fride.org). fride.org, 2011.10.

A líbiai válság és az EU – lépéskényszerben

1999–2000 során az unió tagállamai a közös biztonság- és védelempolitika kereteinek kialakításával azt a célt tűzték ki, hogy a közösség az ún. „puha hatalmi” (diplomáciai, gazdasági, segélyezési) eszközökön túl önállóan, „kemény” (katonai) képességekkel is alkalmas legyen részt venni a nemzetközi válságkezelő műveletekben. Az iraki beavatkozás kapcsán kibontakozó 2003-as transzatlanti válság elemi erővel hívta fel egyes európai fővárosok figyelmét arra a tényre, hogy legfőbb szövetségesük, Washington vélt vagy valós stratégiai érdekei alapján hajlandó akár nélkülük is cselekedni. A hidegháború óta ekkor vált a legmarkánsabban láthatóvá, hogy a NATO keretein belül az egyes államok érdekei nem feltétlenül esnek egybe. Ez különösen Európa számára bírt jelentőséggel, hisz felhívta az EU döntéshozóinak figyelmét arra a tényre, hogy adott esetben, washingtoni érdekek híján akár saját erőből is képesnek kell lenniük egy-egy, az EU érdekszférájában kialakult konfliktus kezelésére. Ez növelte érdeklődésüket a közös biztonság- és védelempolitika alkalmazhatósága iránt, s a folyamat egyik motorja, Javier Solana kül- és biztonságpolitikai főképviselő – vezető tagállamok, mint Franciaország és Németország támogatását maga mögött tudva – rövid idő alatt elkészítette és elfogadtatta az első biztonsági stratégiát (ESS). Mindeközben az Artemis-művelet keretében, Párizs vezetésével a Kongói Demokratikus Köztársaságban sor került a közös biztonság- és védelempolitika alá tartozó első látványos fellépésre, amelyben a közösség önállóan, kemény képességek felvonultatásával és alkalmazásával vett részt, sikeres áthidaló erőként működve az ENSZ MONUC csapatainak beérkezéséig.³³

A kezdeti lelkesedés azonban hamar elült, és az impozáns kezdeményezések nem kaptak újabb lendületet. A NATO-keretek közt zajló afganisztáni háború lekötötte az európai államok figyelmét és a hidegháború óta apadó védelmi kiadásokat. Bár a KBVP nem halt el, igyekezett kiszámítható, kis létszámú (tehát olcsó) és kevés kockázattal járó missziókat vállalni (Nyugat-Balkán, Afrika). Az elsősorban a szakértői és kutatói szféra felől érkező kezdeményezések a KBVP funkciójának újragondolására, láthatóságának növelésére csak minimális eredményeket hoztak (mint például az ESS felülvizsgálata 2008-ban, az EUNAVFOR Atalanta elindítása 2009 elején). Mindezek miatt az EU-t teljesen felkészületlenül érte a 2011-es arab tavasz és a líbiai válság, amire a közösség nem tudott adekvát válaszokat adni. Az, hogy a líbiai művelet végül NATO-keretek között indult meg, Washington egyértelmű vonakodása mellett – az Obama-adminisztráció többször is jelezte, hogy a probléma az EU érdekszférájába esik, tehát Európának kellene megoldania –, jól jelezte az uniós államok önbizalom- és képességhiányát. Pedig az Operation Unified Protectorban az eddigi műveletektől eltérően jelentős európai csapásmérő képesség került felvonultatásra és bevetésre (a támadások több mint felét európai eszközökkel hajtották végre), és – Afganisztán mellett – több új európai fegyverrendszer (Rafale vadászgépek, Storm Shadow cirkálórakéták, Eurocopter Tiger helikopterek) is itt mutatkozott be először éles bevetésen. Mindez azonban nem tudta feledtetni azt a ténytet, hogy az amerikai haderő bizonyos képességei (légi utántöltés, precíziós fegyverek, hírszerző és felderítő képességek) nélkül a műveleteket nem, vagy csak jóval nagyobb saját és járulékos veszteséggel hajthatták volna végre az európai államok.³⁴ Az EU saját művelete, az EUFOR Libya pedig eleve olyan vontatottan alakult, illetve olyan feltételek között kerülhetett volna rá sor, hogy már a tervezési fázisban egyértelműen kiderült, sosem lesz telepítve Észak-Afrikába.³⁵

Mindezt összegezve a líbiai válság az EU, a közös kül- és biztonságpolitika (KKBP), illetve a KBVP történelmi kudarcaként vonult be a köztudatba, amely megmutatta az uniós kezdeményezések impotenciáját, a tagállamok politikai akaratának inkoherenciáját, kemény képességeik hiányát. A történet itt akár véget is érhetne azon következtetés levonásával (amit számos atlantista hangsúlyozott), hogy az EU koncentráljon a gazdasági integrációra, és a válságkezelést hagyja a „szakértőkre”, a NATO-ra és annak már bevett struktúráira.

³³ Lásd Gazdag Ferenc: *Az EU közös kül-, biztonság- és védelempolitikája*. Budapest, 2008, ZMNE, 138–141. és 159–164. o.

³⁴ Besenyő – Marsai: i. m. 69–71. o.

³⁵ Council Decision 2011/210 CFSP 1 April 2011. (EUFOR Libya). *europa.eu*, 2011. 04. 01.; Council Conclusions on Libya. 3101 Foreign Affairs Council Meeting. *consillium.europa.eu*, 2011. 06. 20. Lásd még Gomes, Ana: *Was EUFOR Libya an April's fool joke?* *euobserver.com*, 2011. 07. 13.

Mindez kétségkívül csábítóan hangzott, de nem állt összhangban a realitásokkal. A KBVP-nek létjogosultságot adó 2003-as dilemma ugyanis az eltérő stratégiai érdekszférákról az eltelt évtizedben nemhogy mérséklődött volna, hanem még szembetűnőbbé vált – annak ellenére, hogy a Bush-kabinetet egy jóval kooperatívabb Obama-adminisztráció követte. Minderre maga Líbia szolgáltatta a legkézenfekvőbb példát. Mint említettük, az Egyesült Államok csak vonakodva engedett szövetségesei követelésének, és egyezett bele, hogy NATO-keretek között kerüljön sor a líbiai beavatkozásra. Ugyanakkor az szóba sem jöhetett, hogy a szövetség – és a dél-ázsiai régióban lekötött erői – hosszabb ideig szerepet vállaljanak az észak-afrikai rendezésben. Ahogy Anders Fogh Rasmussen NATO-főtitkár a légicsapások alatt többször is nyilvánvalóvá tette, a szervezet nem fog számottevő szerepet vállalni a posztkonfliktusos Líbia talpra állításában.³⁶ A szövetség elvégezte a „piszkos munkát”, és a számos kritikát kiváltó légicsapásokkal elősegítette a Kaddáfi-ellenes polgárháború lezárását és az ezredes bukását. Arról azonban szó sem lehetett, hogy a folyamatban levő afganisztáni művelet mellett a szervezet belevágjon egy újabb államépítésbe – ráadásul ismét egy muszlim országban.

Európa tehát magára maradt a problémával. Az ENSZ által indított 200 fős misszió (United Nations Support Mission in Libya – UNSMIL) teljesen alkalmatlannak bizonyult a fokozódó káosz megfékezésére: az alapvetően államépítő feladatok (a demokrácia, az átmenet, a belpolitikai párbeszéd elősegítése, a választások és az alkotmány előkészítésének támogatása, a jogrend és az emberi jogok védelme, a biztonsági helyzet javítása, lefegyverzés, aknamentesítés, közigazgatás kiépítése)³⁷ elvégzésével megbízott művelet egész egyszerűen nem rendelkezett azokkal az erőforrásokkal, amelyekkel ezt sikerre vihette volna, és a biztonsági helyzet stabilizálása után megkezdhetette volna a líbiai kormányzati és gazdasági szféra talpra állítását. A regionális szervezetek – mint az Arab Liga vagy az Afrikai Unió – sem mutattak különösebb érdeklődést arra, hogy bekapcsolódjanak a válságkezelésbe.

A kör tehát ismét bezárult, és Európa kénytelen szembenézni azzal a ténnyel, hogy az érdekeit sértő líbiai kihívásokat senki sem fogja kezelni helyette. Ezt napjainkra számos vezető európai politikus felismerte, ám ezt a felismerést még napjainkra sem követte komolyabb cselekvés. Mert bár az előző részben felsorolt fenyegetések léteznek, de azok nem egyformán érintik a tagállamokat, és koránt sincs konszenzus abban, mi is az EU-nak mint politikai közösségnek az egységes érdeke – és azt miként kellene érvényesítenie a globális térben.

Az EU és a KBVP identitásavara – a stratégiai fáradtság és a nagysztratégia hiánya

Az egyes tagállamok abban többé-kevésbé egyetértenek, hogy az EU-nak a globális láthatóság növeléséhez szüksége van egyfajta közös kül- és biztonságpolitikára. Arról azonban már meglehetősen eltérők az elképzelések, hogy mit is jelent ez a konkrét cselekvés szintjén, milyen forrásokat hajlandó mindezekre áldozni a közösség (és a tagállamok), illetve ezt milyen stratégiai érdekek és célok mentén képzelik el. Nem kell külön hangsúlyoznunk, hogy mindezt ráadásul az elhúzódó pénzügyi válság közepette kellene végiggondolni, amelynek destruktív hatásait a védelmi szférára, az ún. „kettős képességvesztési spirált” Csiki Tamás elemzi tanulmányában.³⁸

Mindezekkel kapcsolatban alapvetően két probléma különíthető el. Egyrészt van az államoknak egy olyan, az Egyesült Királyság vezette csoportja, amely a kezdetektől bizonyos gyanakvással viseltetik a KBVP iránt. Bár London nélkül sohasem lett volna közös biztonság- és védelempolitika, ez alapvetően nem változtatott az ország és más tagállamok hozzáállásán, miszerint a KBVP főlegesen duplikációkhoz vezet anélkül, hogy erősíteni az európai képességeket. Ez a megközelítés azonban kisebbséget jelent a 28 tagállam között, és a legtöbb ország támogatja a KBVP-t. Ráadásul, mivel például a műveletek költségét alapvetően az abban részt vevő államok állják (a közös költségek általában elhanyagolhatóak az össz-

³⁶ NATO: [No troops on ground in post-conflict Libya](#). *nypost.com*, 2011. 06. 08.

³⁷ UNSMIL. [unmissions.org](#), 2014. 06. 05.

³⁸ Csiki Tamás: [Az Európai Tanács közös biztonság- és védelempolitikai csúcstalálkozásának háttere és eredményének értékelése](#). *SVKK Elemzések*, 2014/1.

kiadásokhoz képest), a politikai jóváhagyás után már elegendő egy elkötelezett „hajlandók koalíciójának” részvétele a válságkezelésben, ahogy az szinte minden esetben történt az elmúlt években.

Nagyobb probléma, hogy a KBVP-t támogató államok között sincs kialakult konszenzus abban, hogy tulajdonképpen mit is akar elérni az unió és a tagállamok a közös biztonság- és védelempolitikával. Már a 2003-ban elfogadott Biztonsági Stratégia kapcsán is – amely sokkal inkább az EU értékeit és érdekeit felsoroló dokumentum, mint egy cél- és cselekvésorientált valós stratégia – felmerült, hogy ez csupán az első lépés, és további erőfeszítések szükségesek egy közös európai „stratégiai kultúra” megteremtésére.³⁹ Egyre több kutató vetette fel, hogy az EU végre tisztázza, mi is a tulajdonképpeni érdekszférája, és melyek azon belül a stratégiai érdekei. Mindez azért vált egyre inkább szükségessé, mert a közösségben minden egyes válságot illetően újjáéledtek a viták, mi is az EU mint egész tulajdonképpeni feladata. Ahogy a téma kutatója, James Rogers 2011-es, az arab tavasz előestéjén megjelent tanulmányában rámutatott, a KBVP alkalmazása szinte minden esetben ad hoc alapon, reaktív módon történt. A közösség szubszaharai műveletekben vett részt, miközben nem volt érdemi válasza a 2008-as grúzai válságra, amely közvetlenül érintette a tervezett – és azóta csúfosan bedőlt – Nabucco-projekt útvonalát. Ráadásul az egyes, félszívvel végrehajtott missziók során a politikai deklarációk és kitűzött célok messze nem voltak arányban az elértükre mozgósított anyagi és humán erőforrásokkal. Ahogy Rogers rámutatott, *„az Európai Uniónak kevesebb figyelmet kellene fordítania a válságkezelés jelenlegi, „csapongó” gyakorlatára, és jóval többet saját politikai és gazdasági erejének nyugodt és burkolt kivetítésére azon földrajzi régiókba, amelyek jelentőséggel bírnak a számára.”*⁴⁰ Rogers és az Egmont Intézet holdudvarának más munkatársai, mint Thomas Renard vagy Jo Colemont éppen ezért egy hagyományos, geopolitikai központú „nagystratégia” kialakítását szorgalmazzák, amely tisztázza azokat a keretfeltételeket, amelyek között a KBVP-nek működni kellene. Ugyanezt a problémakört feszegeti Csiki Tamás is, amikor azt írja, hogy *„az Európai Unió nem reagált a szomszédos térségekben kialakuló válságokra (Grúzia – 2008, Líbia – 2011, Szíria – 2012) sem a stratégiai és politikai gondolkodás, sem a gyakorlati válságkezelés tekintetében. (...) A közös európai stratégiai gondolkodás „leragadt” az Európai Biztonsági Stratégiánál (2003) és annak értékelő jelentésénél (2008), s bár 2010 óta szakértői körökben több kezdeményezés igyekezett kimozdítani a holtpontról, érdemi előrelépés nem történt, sőt 2013-ig a gazdasági válságkezelés kötött le minden figyelmet.”*⁴¹

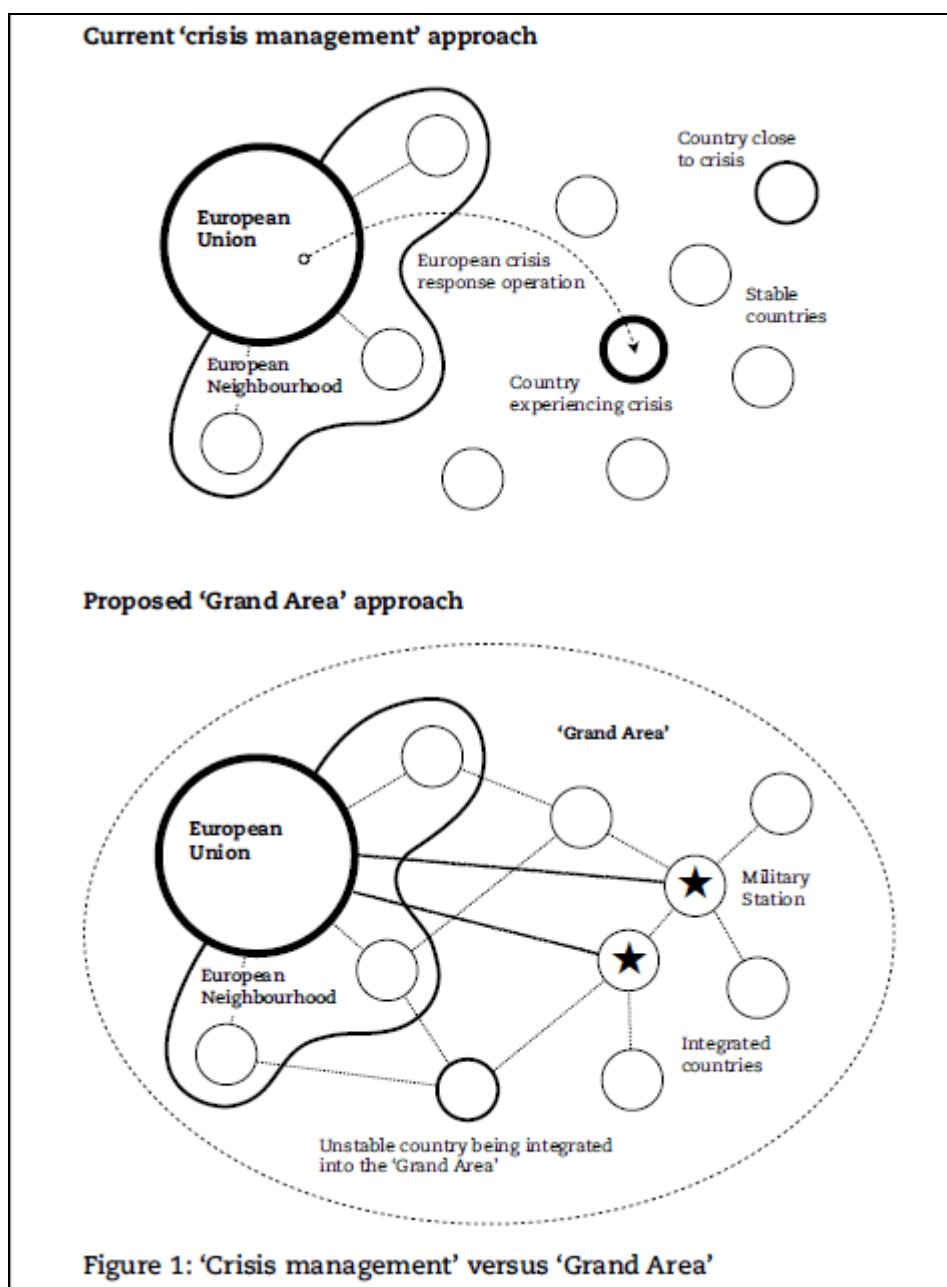
Rogersnek a szükséges „nagystratégiát” illető elképzelései részleteiben számos ponton támadhatók. Ugyanakkor az EU geopolitikai érdekszférájára vonatkozó koncepciója keserű igazolást nyert az elmúlt három évben, ezért ezt érdemes röviden bemutatnunk. Rogers szerint – ahogy ezt részben már láthattuk – a közösség alig lát túl saját, szűk értelemben vett földrajzi határain. Bár újra és újra deklarálja, hogy globális játékos szeretne lenni, egyáltalán nem úgy cselekszik. A fenti ábra első elemén látszik, hogy az unió válságkezelési modellje ad hoc módon működik. A közösség saját területén kívül csak a szomszédságpolitikák által behatárolt területekre fordít viszonylag konstans figyelmet. Ebből kilépve maradnak a tűzoltó, reaktív jellegű fellépések, amelyekre általában már csak akkor kerül sor, ha valóban nagy a baj. Ráadásul ezek is csak látszatcselekvések, mert kellő érdekek és politikai akarat híján a tagállamok nem biztosítják a missziókhöz azokat a forrásokat, amelyekkel valóban meg lehet oldani a kialakult válságot. Ezzel a megközelítéssel szemben Rogers azt hangsúlyozza (lásd az ábrán a Grand Area Approach-ot), hogy az EU-nak meg kell határoznia stratégiai érdekszféráját, amely magában foglalja azokat a térségeket, amelyek az unió mint egész prosperitásához szükségesek: a fő piacokat, a nyersanyagforrásokat, illetve az ezeket Európával összekötő tengeri útvonalakat, különös tekintettel a kritikus tengersizorokra. Ennek érdekében ki kell terjeszteni az európai szomszédságpolitikát, hogy az elsődleges fontosságú energiahordozókkal bíró államok az ernyője alá kerüljenek. Ez magába foglalna egy afrikai (észak-afrikai államok Nigerrrel és Nigériával kiegészítve), illetve egy kaukázusi–

³⁹ Rogers, James: *A New Geography of European Power? Egmont Paper 42*, 2011. 01.

⁴⁰ Rogers, James: *A New Geography of European Power? Egmont Paper 42*, 2011.01., 4. o.

⁴¹ Csiki Tamás: *Az Európai Tanács közös biztonság- és védelempolitikai csúcstalálkozójának háttere és eredményének értékelése. SVKK Elemzések*, 2014/1, 1. o.

közép-ázsiai tengelyt (egészen Törökmenisztánig, sőt délen Irakig). Annak érdekében, hogy a „magterület” („grand area”) folyamatait az EU megfelelően ellenőrizhesse, és elejét vegye a közösség érdekeit fenyegető válságoknak vagy például a kalózkodásnak, meg kell erősíteni az itt található katonai bázisok hálózatát.⁴²



Forrás: Rogers 2011, 5. o.

Mint említettük, Rogers elképzelése több ponton is erősen vitatható. Először is szemérmesen megkerüli azt a kérdést, hogy az elhúzódó európai pénzügyi válság közepette a tagállamok miből teremtenek majd elő forrásokat a nagystratégia megvalósításához elengedhetlenül szükséges erőketvitítéshez, valamint a fokozódó műveleti részvételhez. Nem ír arról, hogy milyen diplomáciai bonyodalmakat okozna, ha a tagállamok katonai bázisokat létesítenének például a posztsovjét térségben – amit ő egyébként javasol. Azt is szem előtt kell tartanunk, hogy a koncepció az arab tavasz előtt készült, így nem veszi figyelembe annak

⁴² Rogers, James: *A New Geography of European Power?* *Egmont Paper 42*, 2011.01., 13–17. o.

geopolitikai hatásait (pl. a Rogers által stabilnak feltételezett Líbia szétesését, illetve számos térségbeli állam meggyengülését).

Egy dolgot mégis kiválóan megmutat a koncepció: azt, hogy az EU még a szűkebb érdekszférájába eső területeken, nevezetesen a szomszédságpolitikában részt vevő államokban sem képes érdemben hozzájárulni a stabilitáshoz. A 2011 januárja óta eltelt időszakban nemhogy javult volna a közösség globális érdekérvényesítő képessége, hanem még nyilvánvalóbbá váltak annak hiányosságai és elégtelensége, az, hogy az unió a közvetlen szomszédságában sem képes hatékonyan fellépni. Ezt mutatta az arab tavasz, amelyre az EU nem tudott érdemi válaszokat adni, és ezt bizonyítja most az ukrajnai válság is. Ad hoc félmegoldásokat látunk, a 28-ak közötti konszenzus, a politikai vízió hiánya és az egységes stratégiai kultúra hiánya. Bár sokszor hallható, hogy az integráció története a válságok története, és a krízisek voltak azok, amelyek rákényszerítették a tagállamokat a szorosabb együttműködésre például a KBVP területén, túlságosan optimista az az elképzelés, hogy e mechanizmusok révén a közösség egyszer csak a világ vezető geopolitikai hatalmává válik. Világos víziók és koherens cselekvés nélkül nehezen képzelhető el, hogy erre sor kerül – márpedig ehhez valóban szüksége lenne a Rogers és Csiki által egyaránt hiányolt közös stratégiai kultúra és egy EU-s „nagystratégia” kialakítására.

E nagystratégia főbb elemeinek számbavétele meghaladja e tanulmány kereteit, így inkább arra keressük a választ, hogy a szűkebben vizsgált esettanulmány, Líbia kapcsán a nyilvánvaló uniós érdekek ellenére miért nem került sor elégséges és koherens cselekvésre. Könnyű lenne persze mindent ráfogni a pénzügyi válságra, de a fő probléma Líbia kapcsán sem ez, hanem elsősorban a stratégiai kultúra hiánya. Az európai államok az elmúlt több mint húsz évben – nem is beszélve a hidegháborús időszakról – hozzászoktak ahhoz, hogy nem fenyegeti őket komoly biztonsági kihívás, vagy ha igen, azt más megoldja helyettük, mint például a délszláv válságot. Ráadásul ez utóbbi sem okozott zsigeri aggodalmat az európai polgárok többségében: a háború hatásai – leszámítva a szerencsétlenebb szomszédokat – alig érintették őket. Ma Ukrajna kapcsán is az figyelhető meg, hogy az európai közvélemény – leszámítva néhány ebből élő katasztrófa-újságíró – valójában nem tudja elképzelni, hogy a 21. században nagyhatalmak közti fegyveres konfliktus törjön ki a kontinensen, vagy bármely olyan esemény következzen be, amely radikálisan átalakítja mindennapjait.

E hozzáállás hosszas boncolgatása helyett minket ismét elsősorban ennek *következményei* érdekelnek. Az, hogy a biztonság- és védelempolitikai döntéshozók hozzászoktak ahhoz, hogy a szakértők szerint fontosnak ítélt, de a közvélemény számára másodlagos jelentőségű válságkezelő műveleteket indítsanak,⁴³ különösebb kényszer nélkül arra, hogy valóban sikeresek és eredményesek-e ezek a missziók. Hogy valóban sikerül-e Szomáliában megerősíteni a központi kormányzatot, vagy a Kongói Demokratikus Köztársaságban véget vetni a fegyveres milíciák tevékenységének, még az ezen munkálkodók közül is keveseknek okoz álmatlan éjszakákat – ezt a szerző Kenyában és Szomáliában járva személyesen is tapasztalhatta. Nem azért, mintha ezek a civil szakemberek, rendőrök és katonák ne végezték volna el kiválóan a munkájukat, hanem azért, mert pontosan tudták, hogy sem a kellő létszámmal, sem a kellő forrásokkal nem rendelkeznek a sikerhez. Európában kialakult a „tét nélküli” missziók kultúrája: ha nem sikerül elérni a misszió céljait, legfőleg minden marad a régiben. Előbb-utóbb úgyis véget ér a polgárháború, vagy legalábbis csökken az intenzitása, *valami* javulást meg csak sikerül elérni az ottléttel. Arról, hogy a sokat hangoztatott *átfogó megközelítésnek* (*comprehensive approach*) megfelelő, a válságot felszámoló valódi megoldást találjanak a problémákra, a résztvevők a kellő politikai akarat és források híján lemondtak. Ha megnézzük a KBVP keretében az elmúlt tíz évben indított műveleteket, azt látjuk, hogy Európán kívül alig találunk olyan országokat, ahol azok tartós stabilitást eredményeztek.

Ez azért különösen veszélyes, mert az EU közelszomszédságában történt események kapcsán már nem működik a tét nélküli missziók mechanizmusa. Az ukrajnai krízis alakulása

⁴³ Mindez erősen kapcsolódik Csiki Tamás kettős képességvesztési spiráljához. Csiki Tamás: [Az Európai Tanács közös biztonság- és védelempolitikai csúcstalálkozásának háttere és eredményének értékelése](#). SVKK Elemzések, 2014/1, 2. o.

alapvető fontosságú az EU szempontjából, és az első fejezetben sorra vett fenyegetések alapján ugyanez mondható el Líbia kapcsán is. A közösség és a tagállamok válaszai mégis az eddigi gyakorlatot mutatják, és egy átfogó, átgondolt fellépés helyett a helyzet rendezésére alkalmatlan ad hoc cselekvéseket látunk. A stratégiai kultúra hiánya⁴⁴ és annak következményei tehát a kutatók elefántcsonttoronyából a közelszomszédság válságain keresztül a napi valóság részévé és a közösség egyik legégetőbb problémájává váltak.

Mindezek tükrében – nem meglepő módon a pénzügyi válságról – érthető, hogy az EU miért maradt tétlen a líbiai válság kapcsán. Az európai államok – bár érzékelték, sőt felhívták rá a figyelmüket, hogy közvetlen érdekszférájukról van szó, és az ő feladatuk lenne a cselekvés⁴⁵ – nem rendelkeztek elegendő önbizalommal és megfelelő képességekkel egy KBVP-keretű fellépésre. De ami fontosabb, közös elképzelésük sem volt arról, mi is lenne ezzel kapcsolatban a feladatuk. Az európai döntéshozók azt látták, hogy a NATO a kezébe vette a dolgok irányítását, és nem hallották meg a nyilatkozatokat, hogy a szövetség nem szándékozik részt venni a posztkonfliktusos stabilizációban.

Természetesen nem szabad igazságtalannak lennünk. Az észak-afrikai válsággal kapcsolatban az EU az ősbűnt nem azzal követte el, hogy nem vállalta el egy masszív katonai beavatkozás végrehajtását. Sőt a mellett, hogy az európai fővárosok elegánsan áttolták a katonai beavatkozás feladatát a NATO-nak, és rábírták Washingtonot a részvételre, számos reálpolitikai indok felhozható. Egyrészt megőrizték az EU-ról kialakult képet a tekintetben, hogy a közösség tartózkodik az erőteljesebb katonai akcióktól, ami figyelembe véve az esetleges hosszabb távú posztkonfliktusos elkötelezettséget, nem tűnt ostobaságnak. Másrészt a tagállamok több százmillió eurónyi költséget spóroltak meg az amerikai részvétellel – például azzal, hogy a darabonként egymillió euró körüli összegbe kerülő cirkálórakéták százait zömében nem ők, hanem az Egyesült Államok hadereje lőtte ki a Kaddáfi-párti erőkre.⁴⁶ A harmadik elem a képességhiányok kiküszöbölésére vonatkozik, amely az amerikai részvétellel és a NATO-keretekkel megoldódott. E sorok szerzője egyébként az európai katonai képességhiányok tekintetében is mérsékeltebb álláspontot képvisel.⁴⁷ Véleményem szerint nem az volt a kérdés, hogy az európai államok washingtoni támogatás hiányában képesek lettek-e volna végrehajtani a műveleteket, hanem az, hogy az a már említett költségtényező mellett mekkora saját, illetve járulékos veszteséggel járt volna. Míg az Operation Unified Protector során a szövetség egyetlen repülőgépet sem veszített – a műszaki hiba miatt lezuhant amerikai F-15-ös még a NATO-átvételt megelőző, önálló nemzeti akcióban zuhant le⁴⁸ –, és a megfelelő hírszerzési támogatásnak, valamint a precíziós fegyverek nagy számának köszönhetően viszonylag pontos és kevés civil áldozattal járó támadásokat hajthatott végre, addig ez pusztán európai képességek bevetése esetén biztosan nem lett volna kivitelezhető.

Végül a líbiai beavatkozással kapcsolatban felmerül az a jogos kérdés is, hogy egyáltalán érdemes volt-e a nyugati államoknak közreműködniük benne, hisz a NATO-műveletek döntő módon hozzájárultak az ezredes bukásához. Ha ő évtizedeken keresztül képes volt biztosítani a stabilitást a harminc nagyobb líbiai törzs között, nem lett volna-e egyszerűbb megvárni, hogy a kormányerők véget vessenek a felkelésnek, amire nagy esély volt 2011 márciusában?

Bár egyértelmű választ nehezen adhatnánk erre a kérdésre, néhány szempontot érdemes figyelembe vennünk. Egyrészt kétséges, hogy Bengázi elfoglalása mennyire jelentette volna a harcok végét. A keleti területeken tapasztalható nyugtalanság és elégedetlenség korántsem volt új keletű, az arab tavasz csupán a végső lökést adta meg a polgárháború kirob-

⁴⁴ Uo. 6. o.

⁴⁵ Lásd például Hillary Clinton nyilatkozatát: Sheridan, Mary Beth: [Clinton says US supports, but will not lead, military operation against Libya](#). *washingtonpost.com*, 2011. 03. 19., továbbá: [EU must be ready to act on Libya, says PM](#). *independent.co.uk*, 2011. 03. 11.; [NGOs call on EU urgent action to stop violence in Libya](#). *oxfam.org*, 2011. 02. 25.

⁴⁶ A brit, francia és olasz haderők kötelékében rendszeresített Storm Shadow cirkálórakéták ára – amelyekből például az olasz légierő összesen kb. 20-30 darabot vetett be az Operation Unified Protector során – különféle adatok szerint 900 000 – 1,5 millió euró körül mozog. Éppen ezért nem mellékes, hogy az amerikai haderő a némileg (de nem sokkal) olcsóbb Tomahawk cirkálórakétából az első négy nap alatt 162 darabot lőtt ki líbiai célpontokra. Kington, Tom: [Italy Gives Bombing Stats for Libya Campaign](#). *defensnews.com*, 2011. 12. 14.; Cenciotti, David: [RAF Tornados Firing 900k EUR Missiles in 8-hour Round-trip](#). *theaviationist.com*, 2011. 08. 15.; Pike, John: [Operation Odyssey Dawn](#). *globalsecurity.org*, 2012. 02. 24.

⁴⁷ Lásd például [Európa foga fehérje](#). *index.hu*, 2011. 03.19.; Besenyő – Marsai: i. m. 70. o.

⁴⁸ [U.S. F-15 fighter jet down in Libya, crew 'safe'](#). *cbsnews.com*, 2011. 03. 22.

banásához. A Nemzeti Átmeneti Tanács rengeteg fegyvert, köztük harckocsikat és tüzérségi eszközöket szerzett a harcok során. A Kaddáfihoz hű erők győzelme esetén a felkelők alighanem hosszan tartó gerillaháborúra rendezkedtek volna be, élvezve a kireneikai lakosság támogatását, s tovább destabilizálva a régiót. Az ellenzéki csoportok kezében fontos fegyvernek számított, hogy az olajipari létesítmények, kikötők, valamint a készletek és a vezetékek döntő hányada a keleti területeken helyezkedett el. A lázadók többször is kilátásba helyezték, hogy külső támogatás elmaradása esetén elvágják az olaj útját, és jelentős károkat okoznak az infrastruktúrában. A külső beavatkozást lehetővé tevő március 17-i BT- határozat előtt a NÁT elnöke, Abdul-Dzsálíl többször is megfenyegette a határozat elfogadását késleltető országokat – Kínát és Oroszországot –, hogy minden eszközzel meg fogják gátolni hozzájárulásukat a hatalmas líbiai készletekhez.⁴⁹ A különféle tényezőket szem előtt tartva a külső hatalmaknak nem sok választása volt a polgárháború kapcsán: Kaddáfi személye, úgy tűnt, véglegesen elfogadhatatlanná vált a líbiai lakosság jelentős részének, és hatalmon maradása egy elhúzódó polgárháborúval fenyegetett. Így az tűnt a legkézenfekvőbb megoldásnak, ha a lehető leggyorsabban sikerül megbuktatni az ezredest.

Mindezekon túlmenően a nyugati hatalmaknak még egy szintén nem elhanyagolható szempontot kellett figyelembe venniük: az iszlám világot és közvéleményt. Az iszlám és a Nyugat viszonyát rendkívüli módon megterhelő iraki intervenció, illetve az arab tavasz addigi eseményeiben mutatott magatartás után a muszlimok elsősorban arra voltak kíváncsiak, hogy az Egyesült Államok és az EU nyilvánvaló gazdasági, illetve politikai érdekeik ellenében hogyan fognak viszonyulni a demokratikus követeléseket és liberalizációt zászlajukra tűző demonstrálókhoz. Ráadásul Kaddáfi megtette azt a „szívességet”, hogy nem hagyott alternatívát: a civil lakossággal szembeni atrocitások híre bejárta az egész világot, és egyértelművé tette, hogy a líbiaiak jelentős része diktátorként tekint rá – aki ennek megfelelően is viselkedett. Bár Kaddáfi messze volt attól, hogy a posztbipoláris korszak legvéresebb kezű zsarnokai közt kapjon helyet, a polgári lakosság elleni túlkapásokat nem lehetett letagadni. A magukat a demokrácia, valamint az emberi és polgári jogok élharcosainak mutató európai államok további súlyos hitelvesztéssel számolhattak volna, ha a tiltakozások leverése után úgy folytatják kapcsolataikat Tripolival, mintha mi sem történt volna. Ezt pedig az EU valószínűleg nem akarta megkockáztatni.⁵⁰

Az azonban, hogy az európai államok 2011. október végén, az Operation Unified Protector lezárása után is magára hagyták az országot, végzetes hibának bizonyult. Az EU ahelyett, hogy intenzíven bekapcsolódott volna az új Líbia megteremtésébe, lényegében sorsára hagyta a Nemzeti Átmeneti Tanácsot. Pedig egy, a biztonsági szektor újjáépítését célzó, a lefegyverzést és az új biztonsági erők kiképzését, megszervezését elősegítő művelet ekkor még nagy valószínűséggel sikeres lehetett volna. Bár ennek költségei is megterheltek volna a tagállamokat, hosszú távon ezzel megtakaríthatták volna több, a líbiai káosz következtében szükségessé vált regionális beavatkozás (Operation Serval, EUTM Mali és talán a közép-afrikai missziók) anyagi vonzatait, illetve a közvetett kiadásokat (Líbia felől érkező illegális migráció, fegyverkereskedelem és terrorizmus elleni harc).

Mindezt az EU elmulasztotta. Ennek kapcsán a Rand 2012 októberében megjelent tanulmánya új modellről ír, arról a gyakorlatról, hogy az Egyesült Államok és az európai nagyhatalmak az agresszív iraki, afganisztáni fellépéssel szemben most csak támogató jelleggel, a lehető legkisebb láthatóság mellett igyekeznek beleavatkozni egy konfliktusos ország belügyeibe.⁵¹ Ez a modell azonban leginkább a stratégiai fáradtság és a költségvetési kényszerek terméke: Washingtonban és az európai fővárosokban is úgy vélték, hogy elkerülhetnek egy újabb költséges műveletet, és a líbiai vezetés képes lesz úrrá lenni az országban kialakult helyzeten – pedig ezt már akkor is többen kétségbe vonták.⁵² Nem lévén az európai lakosság biztonságpercepciójára közvetlenül ható válság, a fővárosok – a számos intő jel ellenére – lemondtak a kiterjedtebb líbiai szerepvállalásról. Az elmúlt két és fél évben az EU és tagállamai ugyan kénytelenek voltak az észak-afrikai válság közvetlen hatásaival küzdeni

⁴⁹ Rowell, Andy: *Libyan Rebels Threaten to Deny Oil Dithering Nations*. *priceofoil.org*, 2011. 03. 14.

⁵⁰ Besenyő – Marsai: i. m. 66–67. o.

⁵¹ Chivvis, Christopher S.– Crane, Keith – Mandaville, Peter –Martin, Jeffrey: *Libya's Post-Qaddafi Transition*. 1. *rand.org*, 2012.

⁵² Besenyő – Marsai: i. m. 95–98. o.

mind külföldön (mali műveletek), mind belföldön (migránsok), ez azonban nem sarkallta őket arra, hogy a probléma gyökeréhez nyúljanak, és aktívabb szerepet játszanak Tripoli gondjainak orvoslásában.

Az EU előtt álló opciók

Mindezek után természetesen felmerül a kérdés, hogy az eddigi mulasztások után mit is tehet az Európai Unió saját biztonsága érdekében. Az előzőekből láthattuk, hogy Líbia intenzív válságexportőrré vált, nem csupán Afrika, de az európai kontinens felé is. Ha a közösség komolyan veszi önmagát és érdekeit, ha valóban globális aktorként szeretne működni, akkor valamiképpen reagálnia kell a kialakult krízisre. Ez azonban nem lesz könnyű, többek között az alábbi okok miatt.

1. Hiányzik a szükséges politikai akarat; a nagypolitika szintjén még mindig más problémák mozgatják a tagállamok vezetőit, és nincs egységes álláspont az esetleges beavatkozás mértékéről és mikéntjéről.
2. Ugyanez vonatkozik a közvéleményre, amely jelenleg alig érzel valamit az észak-afrikai válságból.
3. Az Európai Unió 2011 őszén elmulasztotta a lehetőséget, hogy – legalábbis a jelenlegi viszonyokkal összevetve – mérsékelt költségekkel és vállalható kockázattal vezessen posztkonfliktusos stabilizációs KBVP-missziót Líbiába. Azóta a helyzet jelentősen romlott: a milíciák hatalma megszilárdult, strukturalizálódott és intézményesült, gyakran összefonódik a hagyományos líbiai társadalommal. Ilyen körülmények között a részvétel egy erőteljesebb DDR-tevékenységben óhatatlanul fegyveres konfrontációhoz vezetne, és békekikényszerítő mandátumot követelne.
4. Ráadásul, míg 2011 őszén nem vagy alig találunk az országban dzsihadista szélsőségeket, addig mára ez is megváltozott. Így a KBVP-misszió személyi állománya minden bizonnyal a radikálisok fő célpontjává válna, és alapul szolgálna Nyugat-ellenes retorikájukhoz.
5. Stratégiaileg problematikus, hogy a jelen helyzetben nem látszik, valójában melyik oldalon is kellene fellépnie az EU-nak? A tagállamoknak az az érdeke, hogy belpolitikai stabilitás alakuljon ki, ehhez pedig elengedhetetlennek tűnik egy erőskezű vezető. Ilyen személy kívülről történő felépítése azonban veszélyes kísérlet, ezért mindenképp szükséges kivárni, mi lesz a 2014 májusában Halifa Haftar tábornok vezetésével kibontakozott felkelés eredménye.⁵³ Ha a tábornok megszilárdítja hatalmát, és több nagy milícia is mögéje áll – mint például Dzsatran fegyveresei –, akkor a külső támogatás előmozdíthatja stabilizációs törekvéseit, amire az EU-nak érdemes forrásokat áldoznia. Ellenkező esetben azonban marad az eddigi reménytelen belpolitikai megosztottság, a harc az egyes csoportok között, amelybe Európának nincs esélye érdemben beleszólni.

Végül, a líbiai válság kapcsán érdemes összegezni, hogy az stratégiaileg milyen hiányosságokra hívta fel a figyelmet a közös kül-, biztonság- és védelempolitikát illetően.

1. A közösség továbbra sem rendelkezik egységes stratégiai kultúrával és a Rogers és társai által szorgalmazott „nagystratégiával”. Így a preventív, aktív külpolitika és válságkezelés helyett maradnak az elégtelen, ad hoc jellegű lépések. Az EUBAM Libya ennek tipikus példája: az unió líbiai határőröket akar kiképezni arra, hogyan ellenőrizték az átmenő forgalmat, miközben az ország összeomlik körülöttük – s a rossz biztonsági helyzet miatt teszi mindezt Málta szigetén.⁵⁴
2. Az EU pontos vízióinak és stratégiájának hiányai a közösség közelszomszédságában kialakult válságokon keresztül (Ukrajna, Líbia) már közvetlenül éreztetik hatásaikat a tagállamok biztonságában. Bár ezt a lakosság még csak mérsékelten tapasztalhatja, akár már rövid távon is lehet számítani a helyzet radikális romlására (menekültek, merényletek). Még ha ez nem is következik be, az sokkal inkább a szerencsének,

⁵³ Erről részletesen lásd az elemzésnek a *Nemzet és Biztonságban* megjelenő második részét.

⁵⁴ *Development of EUBAM mission in Libya*. *statewatch.org*, 2013.12.20.

mintsem az unió által tett ellenlépéseknek lesz köszönhető. Éppen ezért elengedhetetlen egy olyan közös nagystratégia kialakítása, amely mellé a tagállamok fel tudnak sorakozni, és amelyet követve a közösség túllép a reaktív cselekvésen.

3. Mindezek alapján a Rogers által javasolt nagystratégia kialakítása megszívlelendő, ugyanakkor egy fontos elemet meg kell említenünk vele kapcsolatban: a források kérdését. Egy stratégia ugyanis céljai elérésére meghatározza az ahhoz szükséges eszközöket és forrásokat is. Márpedig a KBVP esetében ezek nem léteznek. A kül- és biztonságpolitikára fordítható 300 milliárd euró körüli éves keret nevével szemben kevés.⁵⁵ Ugyanakkor a harccsoport-koncepció nyilvánvalóan kudarcot vallott: az alakulatok fennállása óta tucatnyi esetben lett volna szükség az alkalmazásukra, ezt azonban elsősorban a harccsoportot adó tagállamok saját partikuláris érdekeik miatt minden esetben megakadályozták. Ez nem meglepő, hisz melyik állam áldozna életet és anyagiakat egy olyan válságra, amelyben nem érdekelt közvetlenül? A harccsoport-koncepció épp a legfontosabb uniós értéket, a szolidaritást és közös tehervállalást rúgta fel azzal, hogy a készenlétkben álló államokra terhelte az alkalmazás költségeit, ami miatt az egyfajta orosz ruletté vált: minden felajánló abban bízott, hogy az ő fél-éves időszaka alatt nem kerül sor alkalmazásukra – ami végül teljesült is.
4. Mindez felveti azt a kérdést, hogy van-e a KKBV/KBVP-nek jövője, ha a közösség nem nyit meg komolyabb forrásokat rá az EU közös költségéből? A közös nagystratégia gyakorlati alkalmazása, a gyors cselekvés csak akkor képzelhető el, ha nem kell minden esetben arról vitatkoznia a 28 tagállamnak, hogy hajlandóak-e forrásokat biztosítani egy-egy fellépéshez. Bár a probléma nem küszöbölhető ki teljesen, nem mindegy, hogy a fővárosoknak arról kell dönteniük, hogy a jelenlegi gazdasági helyzetben euró tíz- és százmilliókat áldoznak-e egy beavatkozásra, vagy annak finanszírozását nagyobb részben – az ENSZ-hez hasonlóan – közös forrásból biztosítják, messze túllépve az Athena-mechanizmus szegényes keretein. A tagállamoknak el kell gondolkodniuk azon, hogy a 2014–2020 közötti ciklus 960 milliárd eurós – éves szintre lebontva közel 140 milliárd eurós – kiadásainak alig 0,2%-át, 2,3 milliárd eurót költenek majd a KKBV-re, miközben az „EU mint globális szereplő” nagyobb fejezet alá közel 60 milliárd euró tartozik.⁵⁶ Bár a „soft power” alkalmazásának – mint a fejlesztési és humanitárius segélyezés – kétségtelenül komoly létjogosultsága van, kemény képességek hiányában nem érheti el a kívánt eredményeket azon egyszerű igazságnál fogva, hogy biztonság és stabilitás híján nincs fejlődés. Jó példa erre Líbia, ahol az EU puha képességei mára hatástalanokká váltak, és a továbblépés erőteljesebb eszközök alkalmazásának hiányában nehezen képzelhető el.
5. Bár a 4. pont nyilván komoly vitákat és kritikákat válthat ki, érdemes reálisan mérlegelni a lehetőségeket és a költségarányokat. Ennek példájául érdemes röviden megvizsgálnunk az elmúlt évek egyik legsikeresebb, komolyabb katonai erőt felvonultató, európai vezetésű – de nem európai uniós – műveletét, az Operation Servalt. A francia erők néhány hét alatt döntő vereséget mértek a Maliban működő dzsihadista csoportokra, és nagyrészt kiszorították őket az ország területéről, s viszonylagos stabilitást teremtettek Bamako és a tuareg csoportok tárgyalásaihoz. 2013. január 11. és április vége között, amikor a hadművelet zöme véget ért, Párizs 205 millió eurót költött el a misszióra, amelynek során 4 000 katonát és 40 harci repülőgépet, jelentős számú páncélozott harcjárművet és helikoptert vetett be, több ezer kilométerre az anyaországtól.⁵⁷ Mindez globálisan szemlélve nem túl magas összeg. A Serval embervesztése – 2014 májusáig 8 elesett katona – is elfogadható mértékű maradt.⁵⁸ Cserébe a francia haderő megakadályozta, hogy egy iszlamista bástya alakuljon ki Észak-Afrikában, és bár a Maliból kiszorított csoportok feltűntek a környező országokban, messze nem voltak képesek elérni korábbi szervezettségüket. A francia sikerhez

⁵⁵ CFSP Budget. *iss.europa.eu*, 2013.

⁵⁶ Fact Sheet: The EU's budget for Development and Humanitarian Aid. *dochasnetwork.wordpress.com*, 2012. 11. 08. ISS Facts and Figures. *iss.europa.eu*, 2013.

⁵⁷ Svitak, Amy: The cost of Operation Serval. *aviationweek.com*, 2013. 04. 23.

⁵⁸ Mali – In Memoriam. *defence.gouv.fr*, 2014. 06. 05.

és az alacsony költségekhez persze szükséges volt a gyors politikai döntéshozatalra, a helyismeretre és arra a Rogers által is hangsúlyozott szempontra, hogy a közeli francia bázisokról (Elefántcsontpart, Csád) viszonylag gyorsan és költséghatékonyan át lehetett csoportosítani a szükséges erőket. Mali példája mégis azt feltételezi, hogy a KBVP számára biztosított évi 2-3 milliárd euróból – társítva a megfelelő stratégiai kultúrával és gyors döntéshozatallal – az EU már valóban hatékonyan folytathatna egy érdekszférájára kiterjedő „nagystratégiát”.

Az elemzés utolsó pontjai kapcsán nyilván számos kritika és ellenvetés hozható fel. Hosszú távon azonban Európának el kell döntenie, hogy akar-e közös kül-, biztonság- és védelempolitikát, vagy fenntartja annak jelenlegi esetlegességét. Az elmúlt három év geopolitikai földindulásai, mint az arab tavasz, illetve a jelenleg nehezen megjósolható kimenetelű ukrán válság egyaránt megmutatták a KBVP gyengeségét és a közös európai fellépés hiányát. Washington Ázsia felé fordulása ugyanezt a problémát veti fel, csak épp a NATO keretein belül. A világ más pontjairól nézve Európát már ma is másodlagos szereplőnek tekintik a biztonságpolitikában – így egyre inkább a globális ügyekben is. Ezen a tendencián nem lehet látszatintézkedésekkel változtatni, csakis átgondolt, konzekvens cselekvéssel. És bár bizonyos anyagi és emberi erőforrások mozgósítása ehhez nyilván szükségeltetik, az Operation Serval példája mutatja, hogy ez nem feltétlenül követelne nagyságrendekkel nagyobb kiadásokat, mint az eddigi, vég nélkül húzódó, semmit meg nem oldó, sokak szemében tét nélküli látszatzárműveletek.