

Ligetvári-Takács Krisztina

A barcelonai folyamat és az Euro-Mediterrán Partnerség

A mediterrán régió és a Közel-Kelet országai geopolitikai elhelyezkedésük okán régóta az európai külkapcsolatok érdeklődésének homlokterében állnak. A bipoláris világrend megszűnését követően és az Európai Unió politikai súlyának növekedésével párhuzamosan Európa szerepe és érdeklődése megnövekedett e térségek iránt. Az 1990-es évek közepén ez utóbbi eredményeként született meg a barcelonai folyamat, majd a 2000-es évek elejére az Euro-Mediterrán Partnerség rendszere. Jelen írás ezeknek az európai biztonsági kihívások kezelésében betöltött szerepét tekinti át.

Mivel a mediterrán térség a második világháborút követően a szovjet–amerikai konfrontáció egyik legfontosabb terepe lett, az Európai Unió elődje, az Európai Gazdasági Közösség hosszú ideig csupán gazdasági-kereskedelmi kapcsolatokra törekedett a térség országaival. Az EGK érdeklődése politikai értelemben csak az 1970-es évektől nőtt meg. Jóllehet a térség fontosságát az európai biztonság szempontjából már az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet helsinki záróokmánya is felismerte (A földközi-tengeri biztonsággal és együttműködéssel összefüggő kérdések című fejezetében), sőt az aláírók elismerték azt is, hogy a biztonság megszilárdulásának ki kell terjednie a Földközi-tenger térségére is, és ennek érdekében kilátásba helyezték két- és többoldalú együttműködésük fokozását, azonban komoly és érdemi lépésekre e téren egészen az 1990-es évekig kellett várni.

A közösségen belül az e térséget érintő fokozottabb és szisztematikusabb politika fő szorgalmazói és kezdeményezői érthető módon az EGK mediterrán tagállamai vol-

tak. 1990–1991-ben Franciaország, Olaszország, Spanyolország, Portugália és Málta, valamint az Arab Maghreb Unió tagjai (Algéria, Líbia, Mauritánia, Marokkó, Tunézia) létrehoztak egy 5+5-ös nyugat-mediterrán kooperációs hálózatot, sőt ezt követően Franciaország és Olaszország felvette egy mediterrán biztonsági és együttműködési értekezlet létrehozásának tervét is. Míg az előbbi esetében a Lockerby-merénylet, Líbia bojkottja és az algériai események akasztották meg az együttműködést, az utóbbit – amerikai nyomásra – maguk a kezdeményezők vetették el.

Az Európai Tanács 1992. júniusi – a portugál elnökség alatt megtartott – ülésén ugyanakkor javaslatot tettek a mediterrán országokkal való együttműködés horizontális kiterjesztésére. Ennek eredményeképpen olyan új területek váltak az együttműködés tárgyává, mint a regionális kooperáció, a környezetvédelem, a demográfiai kérdések, a kulturális párbeszéd bővítése, a beruházások ösztönzése. A kezdeményezés hatására egy sor programot hirdettek meg és indítottak el, például a térség

egyetemei közötti együttműködés elősegítésére (*Med-Campus*), a kutatóintézetek támogatására (*Med-Avicenna*), a városfejlesztés és városigazgatás javítására (*Med-Urbs*), a sajtó-, rádió- és televízióhálózatok együttműködésének javítására (*Med-Media*), s a külföldi és hazai magánberuházások előmozdítására (*Med-Invest*).

Az euro-mediterrán partnerség

Az Európai Unió mediterrán térséget érintő politikájában az EU és a mediterrán térség 12 tagállama (Marokkó, Algéria, Tunézia, Egyiptom, Szíria, Libanon, Izrael, Jordánia, a Palesztin Nemzeti Hatóság, valamint Törökország, Málta és Ciprus) által az 1995. november 27–28-án megrendezett barcelonai külügyminiszeri konferencián létrehozott euro-mediterrán partnerség (*Euro-Mediterranean Partnership – EMP*) meghirdetése hozott lényeges áttörést. Az itt újtjára induló barcelonai folyamat – a szakértők szerint – katalizátorszerepet játszhat a térség országainak gazdasági átalakulásában és világgazdasági integrációjában. Az EMP bilaterális és multilaterális kapcsolatokat egyaránt magában foglal, politikai, gazdasági és kulturális együttműködést irányoz elő. Ez az egyetlen olyan multilaterális fórum, amelyben mind Izrael, mind pedig a Palesztin Nemzeti Hatóság részt vesz.

A barcelonai folyamat célja az, hogy az abban részt vevők a Földközi-tenger térségében a biztonság és együttműködés olyan térségét hozzák létre, amelyben az államok együtt kezelhetik a felmerülő problémákat. Az 1990-es évektől a mediterrán térség és Európa közös kihívásai között megtalálhatjuk a nyersanyagokhoz (elsősorban a vízhez és energiahordozókhoz) való hozzáférés problémáját, amely minden érintett szereplő számára kulcsfontos-

ságú. Az etnikai-kulturális konfliktusok, a terrorizmus, a kábítószer- és fegyverkereskedelem, ha eltérő mértékben is, de szintén a térség összes államát érintő kockázat. A különböző okokra visszavezethető migráció ugyanakkor elsősorban az EU tagországai számára jelent egyre komolyabb biztonsági kihívást. Az említett kérdések kezelésének elősegítésére az Európai Bizottság és a térség államai megállapodásokat írtak alá, az így kiépített partnerség három területet ölel fel:

1. *Politikai és biztonsági együttműködés* annak érdekében, hogy létrehozzák a béke és stabilitás térségét. Ennek alapját a nemzetközi kapcsolatok és jog alapvető elveinek deklarálása és megvalósítása képezi.
2. *Gazdasági és pénzügyi együttműködés* azzal a céllal, hogy 2010-re a szabad kereskedelem biztosítása által mindkét fél számára prosperitást biztosító térséget hozzanak létre. A folyamat részeként biztosítani kell a fenntartható társadalmi-gazdasági fejlődést, fokozatosan javítani kell a népesség életkörülményeit, csökkenteni kell a térség államai között tapasztalható fejlettségi különbséget, valamint támogatni kell a regionális kooperációt és integrációt.
3. *Szociális, kulturális és humán kapcsolatok kiépítése és fejlesztése*, amely által az emberi erőforrásokat és a civil társadalmat kívánják fejleszteni – ebbe a nemzetközi migráció ellenőrzése is beletartozik.

Az EMP együttműködési területei szorosan kapcsolódnak az 1995-ös barcelonai nyilatkozat három irányelvéhez – a munkahelyteremtéshez, az illegális migráció elleni fellépéshez, valamint a legális bevándorlók jogainak védelméhez –, a kijelölt célok pedig főleg az Európára nehezedő

migrációs nyomást kívánják csökkenteni. A barcelonai folyamat szelleme jól tükrözi az EU-nak azt a szemléletét, hogy a biztonság, a gazdasági kapcsolatok fejlesztése és az emberek mozgásának ellenőrzése egymáshoz kapcsolódó, összefüggő kérdés. A barcelonai nyilatkozat aláírói és az EMP létrehozói úgy vélték, hogy a partnerség, az együttműködés minden területen – a politikai, gazdasági, kulturális, szociális – igen komoly lehetőségeket kínál Európa számára az észak-afrikai és a közel-keleti térségéből érkező, biztonságot veszélyeztető kihívások csökkentésében.

A kapcsolatok elmélyítésének és az említett konfliktusforrások megfelelő kezelésének egyik kiemelt fórumaként hozták létre az EMP mediterrán térségben kialakított közös intézményrendszerét. Ezek közül – az eleinte félévenként, majd évente megtartott külügyminiszteri találkozók mellett – kiemelkedik a gazdasági és pénzügyi partnerség előmozdítása érdekében 2002-ben létrehozott Euro-mediterrán Beruházási és Partnerségi Képesség (*Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership – FEMIP*) intézménye, amely 2002 októbere és 2008 decembere között mintegy 8,5 milliárd eurót fektetett be a térség országaiban. A FEMIP-hez szorosan kapcsolódik a szociális, kulturális és humán partnerség elősegítésének érdekében 2005-ben létrehozott Anna Lindh Euro-Mediterrán Alapítvány (*Anna Lindh Euro-Mediterranean Foundation for the Dialogue between Cultures*), amely elsősorban olyan projekteket támogat, melyek hozzájárulnak a kulturális sokszínűség elősegítéséhez. Az alapítvány tevékenysége az alábbi területekre koncentrál: fiatalok képzése és együttműködése, művészetek, kulturális cserék, kutatások, valamint a nők szerepének erősítése. A kultúrák közötti párbeszéd segítése érdekében létrejött

alapítvány a gazdasági ellentétekkel együtt jelentkező etnikai-kulturális és vallási konfliktusok tompításában és kezelésében játszik szerepet. Hasonlóan fontos a biztonság és stabilitás kérdéseivel foglalkozó, s a politikai párbeszédért felelős Euro-Mediterrán Parlamenti Közgyűlés (*Euro-Mediterranean Parliamentary Assembly – EMPA*), melyet 2003-ban hoztak létre. Az EMPA keretében, annak tagjai öt bizottságot hoztak létre: a politikai ügyek, biztonság és emberi jogok bizottságát; a gazdasági, pénzügyi, szociális és oktatásügyi bizottságot; az életminőségi, az emberi és kulturális kapcsolatok bizottságát; a női jogok bizottságát; valamint az energetikai és környezeti ad hoc bizottságot.

A barcelonai folyamat célkitűzései között szerepelt az Euro-Mediterrán Szabadkereskedelmi Övezet (*Euro-Mediterranean Free Trade Area – EMFTA*) 2010-ig történő megteremtése is, de ennek kialakítása csupán a 2004-es agadiri megállapodással vette kezdetét. Az EMFTA a tervek szerint 40 államra és több mint 700 millió fogyasztóra terjed majd ki.

A barcelonai folyamat intézményi fejlődését és új lendületét volt hivatott elősegíteni a Nicolas Sarkozy francia államfő kezdeményezésére 2008. július 14-én megalakított a Mediterrán Unió (*Union pour la Méditerranée – UM*), melynek az Európai Unió 27 tagállama és a barcelonai folyamatban részt vevő 12 mediterrán ország mellett további négy, a térséggel határos, de nem EU-tag balkáni ország, Albánia, Bosznia-Hercegovina, Horvátország és Montenegró is tagja lett. Az unió célkitűzései között szerepel 2010-től az Euro-Mediterrán Szabadkereskedelmi Övezet (*Euro-Mediterranean Free Trade Area – EMFTA*) kialakítása, melynek első blokkja a 2004-es agadiri megállapodással jött létre (Jordánia, Tunézia, Marokkó, Egyiptom), s amelynek napjainkig

már Jordánia, Izrael és a Palesztin Nemzeti Hatóság is tagja. Az EMFTA a tervek szerint 40 államot és több mint 700 millió fogyasztót foglal majd magában.

A barcelonai folyamat eredményei és lehetőségei

Azt még az EMP kritikusai is elismerik, hogy Barcelona új szellemiséget vitt az Európai Unió és a mediterrán országok közötti kapcsolatokba. Egy olyan új partnerséget, amit nyitottság és közös erőfeszítések jellemeznek, s amelyben elsődleges szempont a partnerek egyenlősége és érdekeik lehető legteljesebb figyelembevétele. Míg az EU korábbi együttműködési politikája elsősorban gazdasági és pénzügyi programokra korlátozódott, az új partneri viszonynak lényegesen szélesebbek a keretei. Az euro-mediterrán kapcsolat két, korábban nem alkalmazott elemmel is bővült: politikai és biztonsági kérdésekben való együttműködéssel, illetve a kulturális és emberi jogi aspektusok fokozottabb figyelembevételével.

A partnerek először a barcelonai folyamat során tekintették alapvető fontosságúnak a kulturális és civilizációs párbeszédet, és Európa országai először tettek tanúbizonyságot arról, hogy mediterrán partnereiket nem csupán termékeik piacának, energiaforrásnak, illetve migrációs forrásnak tekintik, hanem szuverén, egyenrangú tárgyalópartnernek. Ugyancsak fontos új elem a civil társadalom bevonása az együttműködés folyamataiba, ami nem csupán a párbeszédet segíti elő, de a társadalmi struktúrák megerősödését is.

Az együttműködés elmélyítésére két területen, a környezetvédelem és az életminőség javítása, valamint a migráció kezelése terén mutatkoznak további lehetőségek.

Az euro-mediterrán partnerség keretében felajánlott pénzügyi támogatás központi eleme a MEDA-program. Az 1995–1999-ig terjedő MEDA I révén 3435 millió euróhoz, azaz évi mintegy 700 millió euróhoz juthattak a társult országok. A MEDA II (2000–2006) 5350 millió euró támogatást tartalmazott. Az EU az 1995 és 2007 közötti időszakban 16 milliárd eurós keretből finanszírozta a barcelonai folyamatot, a rendelkezésre álló összegnek azonban mindössze 70 százaléka került ténylegesen felhasználásra. A jelenlegi, 2007–2013 közötti költségvetési időszakban ugyancsak 16 milliárd eurót terveznek e célra felhasználni, de fele annyi idő alatt, ami egyértelmű jele annak, hogy a barcelonai folyamatot újra komolyan veszik.

Az Európai Bizottság az életminőség javítása érdekében meghirdette a Földközi-tenger 2020-ig megvalósítandó szennyezésmentesítését. A kezdeményezés célja a szennyezési forrásokkal szembeni komplex – az ipari kibocsátásokat, a kommunális hulladékot és a városi szennyvizet is magában foglaló – fellépés. Ha a terv megvalósul, javulást fog eredményezni az idegenforgalom terén, hozzájárul a halálalomány fogyatkozásának megfékezéséhez, s emberek milliói számára biztosít biztonságosan fogyasztható ivóvizet.

Az együttműködés fokozására Brüsszel szerint szükség van annak érdekében is, hogy a mediterrán térségben megvalósulhasson a közös fellépés a jogállamisággal, a szabadsággal és a biztonsággal kapcsolatos különböző területeken. A térség biztonságát veszélyeztető tényezők – például a szervezett bűnözés, az illegális kereskedelem, a terrorizmus stb. – elleni együttes fellépés, továbbá a felelősségteljes kormányzás, a demokrácia és az emberi jogok érvényesülése érdekében tett erőfeszítések fokozása az uniós vezetők szerint elősegíti, hogy a mediterrán partnerek közelebb kerüljenek az Európai Unió-

hoz. Ennek érdekében olyan új programokra és tevékenységekre van szükség, melyek az igazságügyi rendszerek reformját, a szervezett bűnözés, a kábítószer-kereskedelem és a terrorizmus elleni küzdelmet, valamint a tömeges illegális migrációs hullámok kezelését illetően összehangoltan, a közös cselekvést biztosítva valósulnak meg. A szomszédságpolitika cselekvési tervei és az új európai szomszédsági és partnerségi eszköz (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*) keretén belül lehetőség nyílik kísérleti projektek támogatására.

A migráció kezelése és a migránsok társadalmi beilleszkedése különösen kényes kérdés. Mára közel ötmillió mediterrán partnerországokból származó lakos telepedett le legálisan az Európai Unióban. Legtöbbjük marokkói, algériai és török származású. Az unió demográfiai helyzetének várható alakulása szükségessé teszi, hogy az újonnan érkező migránsok a társadalomba beilleszkedve munkába is álljanak. A migrációs nyomás csökkentése mellett tehát a partnereknek olyan stratégiai jellegű megközelítést is ki kell dolgozniuk, melynek cél-

ja a migráció előnyeinek optimalizálása valamennyi partner számára.

Brüsszel megítélése szerint a társulási megállapodások, valamint a szomszédságpolitika cselekvési tervei elősegítik a személyek mozgásával kapcsolatos kérdések közös kezelését (beleértve a vízumügyek egyszerűsítését is), valamint a migránsok integrációját. További erőfeszítésekre van szükség ugyanakkor a befogadó országban belüli integráció elősegítésére, köztük a migráns munkavállalókkal szembeni egyenlő bánásmód, a hátrányos megkülönböztetés és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem fokozására.

A barcelonai folyamat fő célkitűzéseinek megvalósíthatósága kapcsán ugyanakkor világosan látnunk kell azt is, hogy a partnerségben részt vevő felek sokszor igen eltérően értelmezik a kölcsönösség elvét. Az európai politikusok például egészen más jelentést társítanak bizonyos fogalmakhoz, mint afrikai és közel-keleti kollégáik. Ez utóbbiak többségében például a demokráciát és az emberi jogok tiszteletben tartását nem az európai, hanem saját politikai rendszereik keretei és normái kö-

A legnagyobb mobilitási potenciállal rendelkező, 20–29 éves népesség a barcelonai folyamatban részt vevő arab államokban 2000 és 2025 között (becslés, ezer fő).

Ország	2000	2005	2010	2015	2020	2025
Algéria	5 823	6 616	7 033	7 181	6 693	5 923
Egyiptom	11 530	14 728	16 014	15 426	14 892	14 971
Jordánia	955	1 097	1 153	1 162	1 104	1 051
Líbanon	591	626	614	583	552	542
Marokkó	5 475	6 078	6 394	6 227	5 820	5 601
Palesztin terület	542	638	730	882	1 016	1 094
Szíria	3 062	3 760	4 120	3 884	3 727	3 790
Tunézia	1 848	2 009	2 037	1 942	1 778	1 709
Összesen	29 826	35 553	38 096	37 286	35 581	34 680

Forrás: Philippe Fargues: Arab Migration to Europe: Trends and Policies. *International Migration Review*, Winter 2004, 1348. o.

zött értelmezik. Márpedig ezekre a struktúrákra a túlburjánzott és nehézkes bürokrácia, a korrupció, a fejletlen szociális háló, az erőszakszervezetek politikai túlsúlya, valamint szűk társadalmi elitréteg a jellemző. A jelenlegi világpolitikai helyzetben úgy tűnik, hogy a támogatások folyósításának feltételeként szabott demokratikus reformokat az észak-afrikai partnerek nem tudják következetesen biztosítani, az elitnek pedig egyszerűen nem áll érdekében olyan mértékű változtatás, amely veszélyeztetné pozícióit. Tekintetbe kell vennünk továbbá, hogy a fentebb említett problémák közül a legtöbb szorosban kapcsolódik ahhoz a tényhez, hogy a déli mediterrán térség és a Közel-Kelet országai (Izrael kivételével) továbbra is szegény, számukra az ENSZ millenniumi célkitűzéseinek végrehajtása is komoly erőfeszítést okoz.

A másik oldalon ugyanakkor Nyugat-Európának szembe kell néznie azzal, hogy miközben a kontinens lakossága folyamatosan csökken, a dél-mediterrán országok és Törökország népessége 2050-re várhatóan megkétszereződik. Figyelembe kell vennie továbbá azt is, hogy míg egyfelől kezd be-

Az ENSZ millenniumi fejlesztési célkitűzéseit 192 ország és legalább 23 nemzetközi szervezet fogadta el 2000-ben, s 2015-re kívánják megvalósítani. A nyolc pontba szedett 21 célkitűzés az alábbi területeket fedi le:

- a szegénység és éhezés visszaszorítása;
- általános alapfokú közoktatás megvalósítása;
- a nemek közti egyenlőség és a nők jogegyenlőségének erősítése;
- a gyermekhalandóság visszaszorítása;
- az anyák egészségének védelme;
- a fertőző betegségek – mint a HIV/AIDS, vagy malária – elleni eredményes fellépés;
- a fenntartható környezet biztosítása;
- globális együttműködés kialakítása a fejlődés megvalósítása érdekében.

bizonyosodni, hogy az illegális bevándorlás ellen a hagyományos módszerek nem hatékonyak, elfogadhatatlan – mert csak további konfliktusokat szülne – a keményebb fellépést hangoztató álláspont is.

Vagyis miközben az EMP és a barcelonai folyamat számos terve és pozitív kezdeményezése üdvözlendő, valójában csupán ezek következetes végrehajtása mutatja majd meg a valódi elkötelezettséget a folyamatban részt vevő összes szereplő részéről. ■

Irodalom

- Balbis, Louai: *A mediterrán országok gazdasági kitérési kísérletei az Európai Unió kibővülésének tükrében*. PhD-értekezés, BKÁE Nemzetközi Kapcsolatok PhD Program, Budapest, 2001.
- Szigetvári Tamás: *Euro-mediterrán Partnerség. Az Európai Unió és a mediterrán országok kapcsolatrendszerének elemzése és értékelése*. PhD-értekezés, BKÁE Világgazdasági Tanszék, Nemzetközi Kapcsolatok, Budapest, 2002.
- Pintér Lilla: *Az Európai Unió arabpolitikája. Európai Parlamenti Szemle*, 2007. május 10.
- Az Európai Parlament 2008. június 5-i állásfoglalása a barcelonai folyamat „Mediterrán Unió” kezdeményezéséről.
- Az Európai Parlament 2009. február 19-i állásfoglalása az Európai Unió és a földközi-tengeri térség országai közötti kapcsolatokról.