

Szálkai Kinga

Az EU szerepvállalása Közép-Ázsiában

Jelen tanulmány célja annak vizsgálata, hogy az Európai Unió milyen szerepet tölt be a Közép-Ázsiáért folytatott versengésben. A 2014 tavaszán megfigyelhető trendek alapján megfogalmazható az a hipotézis, hogy az Európai Unió érdekei, kitűzött céljai és gyakorlati tevékenysége nincs összhangban a térséget illetően. A tanulmány ennek bizonyítására áttekinti az EU legfontosabb érdekeit a közép-ázsiai térségben, majd rátér annak elemzésére, hogy ezek az érdekek hogyan tükröződnek az unió célkitűzéseit megfogalmazó stratégiai dokumentumban. A kutatás harmadik része az EU itteni gyakorlati tevékenységét vizsgálja, majd számba veszi az unió előtt álló jövőbeli feladatokat a térséget illetően.

Az „új nagy játszma”?

Napjaink elemzéseiben, publicisztikáiban gyakran megjelenik az „új nagy játszma” kifejezés Közép-Ázsia kapcsán. A klasszikus „nagy játszma” a 19. században zajlott a cári Oroszország és a Brit Birodalom között egyes közép-ázsiai területekért, a megnevezést pedig Rudyard Kipling tette közkeletűvé 1901-ben megjelent *Kim* című regényével. A küzdelem középpontjában ekkor valójában India állt: a Brit Birodalom megvédeni, a cári Oroszország viszont kiterjeszteni igyekezett érdekszféráját az újabb területek elfoglalásával. A „játszma” végig meglehetősen korlátozott maradt, leginkább hírszerző portyákból és rövid összecsapásokból állt¹ – ezt fejezte ki az orosz fél által használt „árnyékok versengése” (*турниры теней*) megjelölés is. Elmondható tehát, hogy ez egy olyan küzdelem volt, melyben „pontokat lehetett szerezni, de tényleges díjakat nem”.² Bár a Közép-Ázsia és környéke feletti uralomért folytatott harc nem ért véget a „nagy játszma” végét hivatalosan jelző 1907-es dátummal, amikor az orosz és brit fél szerződése a befolyási övezetek határainak tisztázásával lezárta a két ország ellentétét a térségben, a 20. század során (az afganisztáni szovjet bevonulás kivételével) nem beszélhetünk számottevő jelentőségű nemzetközi érdekütközésekről a régióban.

A Szovjetunió felbomlása után azonban Közép-Ázsia geopolitikailag ismét előtérbe került, és a nagyhatalmak fokozott érdeklődésére tart számot. Ezúttal azonban egy teljesen más jellegű folyamatról van szó: a 19. században szemben álló felek helyét az Orosz Föderáció mellett az Amerikai Egyesült Államok, Kína, India, illetve az Európai Unió foglalják el, prioritásaik pedig a régió katonai stratégiai helyzete mellett különösen a kereskedelmi útvonalak, az energiahordozók és ásványkincsek feletti befolyás megszerzése. A térség stabilitásának megőrzése is rendkívül fontos cél a versengő nagyhatalmak számára.

1 Rubin, Barnett R. – Rashid, Ahmed: „From Great Game to Grand Bargain.” *Foreign Affairs*, November-December 2008.
2 Meyer, Karl E. – Brysac, Shareen Blair: „Tournament of Shadows: The Great Game and the Race for Empire in Central Asia.” *Foreign Affairs*, May-June 2000.

Az „új nagy játszma” tehát tulajdonképpen igen kevés hasonlóságot mutat az eredetivel, és ilyen szempontból akár médiafikciónak is nevezhető. A Közép-Ázsiáért folytatott verseny azonban a 21. század elején is egyértelműen valósnak tekinthető, mi több, komoly téttekkel rendelkezik.

Az EU legfontosabb érdekei Közép-Ázsiában

Az EUCAM³ 2012-es elemzése négy fő érdeket jelöl meg az Európai Unió és Közép-Ázsia viszonylatában:

- a biztonság és stabilitás elősegítése;
- a szénhidrogén-készletekhez való hozzáférés;
- a demokratikus értékek és emberi jogok terjedésének elősegítése;
- a nemzetközi fejlesztési kritériumok elérésének elősegítése.⁴

A biztonság és stabilitás megteremtésének igénye szervesen kapcsolódik az afganisztáni háborúhoz, a terrorizmus elleni küzdelemhez, illetve a tömeges migráció jelenségéhez, ami közvetlenül érintheti az EU biztonságát is. Az EU jelenleg nem tartozik a nagy jelentőségű szereplők közé a katonai biztonság terén, és a kül- és biztonságpolitikai együttműködésben tapasztalható érdekellentétek arra mutatnak, hogy az ilyen jellegű képességek a jövőben is korlátozottak maradnak. Az EU tehát inkább a low politics, a soft power és a humánbiztonság szempontjából közelít a közép-ázsiai biztonság és stabilitás irányába. A fő érdekek a migráció alakulásához, a kábítószer-kereskedelemhez, az illegális gazdasági tevékenységekhez, a vízmenedzsmenthez, az élelmezési biztonsághoz, a szociális ellátórendszer működéséhez, illetve a bukott államiség elkerüléséhez fűződnek.⁵

A második megjelölt prioritás a közép-ázsiai szénhidrogén-készletekhez való hozzáférés, ami az európai energiabiztonságot tekintve rendkívül fontos érdek. Az Európai Unió a világ egyik legnagyobb szénhidrogén-importőre, és a meglévő infrastruktúra révén rendkívül kiszolgáltatott helyzetben van Oroszországgal szemben a kőolaj- és földgázszállítások terén. Az orosz olajexport 80%-a Európába irányul, az Európa által megvásárolt gázkészletek 40%-a Oroszországból érkezik, illetve Oroszország összes exportbevételének 2/3-a Európából származik.⁶ A kiszolgáltatottság kölcsönös, Oroszország és az EU egyelőre szétválaszthatatlan partnerséget alkot a két aktor szénhidrogén-függősége miatt – lévén, hogy Moszkva bevételeinek számottevő része az értékesítéstől függ, addig az EU gazdaságának nagy gondokat okozhatna az orosz kőolaj- és földgázimport esetleges csökkenése. A Kaszpi-térségből származó szénhidrogéneket szállító, Oroszországot elkerülő vezetékek nagymértékben csökkenthetik az EU függőségét az orosz kőolajtól és földgáztól. Az unió érdekeinek érvényesítése így egyértelműen az alternatív hálózatok létrehozásához kapcsolódik, vagyis konkurenciát jelent az orosz érdekek számára. Az ellátás differenciálására és Moszkva meg-

3 Az EUCAM (Europe-Central Asia Monitoring) 2008-ban arra a célra jött létre, hogy a 2007-ben megfogalmazott EU–Közép-Ázsia Stratégia megvalósulását, eredményeit rögzítse, elemezze és értékelje. A szervezet napjainkra a közép-ázsiai térséggel kapcsolatos információk terjesztésének egyik központjává vált.

4 European Communities: *The European Union and Central Asia: The New Partnership in Action*. EC, Luxembourg, 2009, 15. o.

5 Peyrouse, Sébastien: *Human Security in Central Asia: Can the EU help out? EUCAM Policy Brief*, 2011, No. 21, 2. o.

6 Kaliyeva, Dinara: *The Geopolitical Situation in the Caspian Region. UNISCI Discussion Papers*, 2004, 8. o.

kerülésére számos terv született az 1990-es évektől kezdve, melyek egy része meg is valósult a BTC (Baku–Tbiliszi–Ceyhan olajvezeték) és BTE (Baku–Tbiliszi–Erzurum gázvezeték) rendszerek keretei között. A tendenciák azonban jelenleg is arra mutatnak, hogy Oroszország továbbra is jelentősen befolyásolja az európai energiabiztonság alakulását. Közép-Ázsia jelentős szénhidrogén-készletei rendkívül vonzóak ebben a helyzetben, mivel geopolitikailag viszonylag megközelíthetőnek mondhatók, a térség államai pedig multivektorális külpolitikájuk keretei között a nagyhatalmak közötti egyensúlyozásra, a túlzott elköteleződés elkerülésére töreksenek, amiben az EU fontos partnert jelenthet Oroszországgal szemben.

A harmadik legfőbb érdek a demokratikus értékek és az emberi jogok terjesztése, a jogállamiság megvalósulása. A közép-ázsiai államok többségükben alapvetően autoriter rendszerek, amelyek a szovjet szocialista köztársaságok alapjain épültek fel. Hagyományosan jellemző, hogy a szóbeli elköteleződést nem számítva figyelmen kívül hagyják a demokratikus értékek és az emberi jogok tiszteletben tartásának követelményét. A térségben tevékenykedő nyugati szereplők számára az együttműködés egyik legfontosabb feltétele azonban ezen értékek követése lenne, ami az EU véleménye szerint is elősegítené a közép-ázsiai államok tényleges betagozódását a nemzetközi rendszerbe. Brüsszel úgy véli, hogy a biztonság és a stabilitás fenntartásának elsődleges célja szorosan összefonódik a demokrácia és az emberi jogok kritériumainak megvalósulásával, ennél fogva arra törekszik, hogy szerepvállalását ezen értékek érvényesítésével kapcsolja össze.

A negyedik prioritás, a nemzetközi fejlesztési kritériumok elérésének elősegítése szintén nagymértékben kapcsolódik a biztonság és stabilitás eléréséhez. Az EU emellett a fejlesztési segélyezés feltételül jelöli meg a jogállamiság, a demokrácia és az emberi jogok érvényesülését, látható tehát, hogy az EU érdekei a régióban Brüsszel felfogásában szorosan összefonódnak. Közép-Ázsia gazdasági fejlődése gyakorlati szempontból is fontos az EU számára, hiszen a gazdasági együttműködés kiterjesztéséhez, a szénhidrogénkinccsel kapcsolatos tevékenységekhez nélkülözhetetlen az üzleti környezet stabilizálódása, megbízhatósága, illetve a korrupció visszaszorítása, a gazdasági mechanizmusok hatékonyságának növelése.

Az EU közép-ázsiai érdekeinek áttekintése azt mutatja, hogy ezek leginkább közvetett jellegűek, többségük nem érinti közvetlenül és lényegbevágóan az unió legfontosabb általános célkitűzéseit. A térség biztonságának és stabilitásának megőrzése az EU államai többsége számára elsődlegesen a NATO keretei között látszik megvalósíthatónak, ha az afganisztáni kérdés, illetve a nemzetközi terrorizmus problémáit tekintjük. Az energiabiztonsági együttműködés, a szénhidrogénekhez való hozzáférés a Nabucco-tervezet kudarcaival igen elvont és távoli érdekékké vált, a fejlesztés kérdésében pedig nem kerülhető ki az a probléma sem, hogy az EU számára érdekként megjelenő területeken egyes nemzetközi szervezetek jóval szélesebb körű tapasztalatokkal és számottevőbb felhasználható költségvetéssel rendelkeznek, így ilyen szempontból előfordulhatnak átfedések az EU érdekeinek megfogalmazása és más szereplők tevékenysége között.

A felsorolt érdekek közül a bukott államiság elkerülése, a tömeges migráció kérdése, a kábítószer-kereskedelem problémája, illetve az illegális gazdasági tevékenységek elleni harc gyakorolhat közvetlen és lényegbevágó negatív hatásokat az EU-ra, tehát ezeken a területeken valóban erős, rövid és hosszú távon egyaránt értelmezhető, határozott érdeke

fűződik az együttműködéshez. A nyugati értékek, a demokrácia és az emberi jogok terjesztése, valamint a jogállamiság megteremtése pedig Brüsszel stratégiai felfogása szerint a stabilitás mellett az EU befolyását is növeli a régióban, tehát a fentiek mellett ezek a kérdések is kiemelt fontosságúak az EU érdekeinek érvényesítésében.

Összefoglalva tehát: az EU érdekei Közép-Ázsiában nagyrészt közvetettek és nem érintenek általános prioritásokat például az Amerikai Egyesült Államokkal, Oroszországgal vagy Kínával összehasonlítva, emellett azonban egyértelműen jelen vannak olyan megfontolások is, amelyek szükségessé teszik az EU számára a közép-ázsiai szerepvállalást, a befolyásért való versengésben való részvételt – ha nem is feltétlenül az első vonalban.

Az EU célkitűzései Közép-Ázsiában

Az EU Közép-Ázsiával kapcsolatos célkitűzéseit a 2007-ben kiadott „Az EU és Közép-Ázsia: Stratégia egy új partnerséghez” című dokumentumában fogalmazta meg. A stratégia hosszan fejtegeti a politikai és gazdasági együttműködés szükségességét, majd hét célkitűzést jelöl meg, melyek nagyrészt lefedik a fent vázolt érdekeket. A célkitűzéseket az alábbiakban eredeti tartalmukban, illetve a stratégia által megjelölt megvalósítási eszközökkel együtt mutatom be, hogy érzékeltessem az EU elképzeléseinek rendkívül széles körű voltát, majd a konkrétan megvalósult programokkal, felhasznált eszközökkel foglalkozom.

1. Emberi jogok, jogállamiság, jó kormányzás és demokratizáció.

Az EU megjelöli azokat a területeket, amelyeken elő kívánja mozdítani ezeknek az értékeknek az érvényesülését. Ide tartozik a független bírói hatalom megteremtése és kiterjesztése, a hatékony törvényhozás megerősítése az adminisztratív és a gazdasági szférák területén, az emberi jogi párbeszéd fórumainak kialakítása, a nemzetközi büntetőjog alkalmazásának elfogadása, a civil társadalom megerősítése és fejlesztése. Ehhez a nemzetközi szervezetekkel való együttműködés előmozdításán túl saját kezdeményezést (*Rule of Law Initiative*) hoz létre, támogatja a jogi reformok átláthatóságát, elősegíti a Nemzetközi Büntetőbíróság Római Statútumának elfogadási folyamatát, továbbá szakértőket küld a térségbe, konferenciákat szervez és képzési lehetőséget biztosít a helyi szakértőknek.⁷

2. Befektetés a jövőbe: oktatás és ifjúság.

Az EU célkitűzése, hogy felzárkóztassa Közép-Ázsiát a „globalizált világ szükségleteinek megfelelő” oktatás terén is, mind az általános és középiskolák, mind a szakképzések, mind a felsőfokú képzések tekintetében. Ehhez alapítványi támogatásokat, ösztöndíjakat és csereprogramokat ajánl fel, illetve képzéseket, oktatási központokat hoz létre, és internetalapú kommunikációval („*e-silk-highway*”) segítségével teszi elérhetővé a tudást a régió diákjai számára.⁸

3. A gazdasági fejlődés, a kereskedelem és a befektetések előmozdítása.

Az EU támogatja a szabad kereskedelem kialakítását a régió államai között, illetve a nem WTO-tagok csatlakozásának előmozdítását is fontos célként jelöli meg a gazdasági

7 European Communities: *The European Union and Central Asia: The New Partnership in Action*. EC, Luxembourg, 2009, 15–18. o.

8 Uo. 18–19. o.

reformok és a nemzetközi gazdasági rendszerbe való integráció érdekében. A stratégia nagy hangsúlyt fektet a kiszámítható üzleti és befektetési környezet jogi és intézményi hátterének kialakítására, illetve az EU–Közép-Ázsia-kereskedelem volumenének növelésére. Az EU az INOGATE (*Interstate Oil and Gas Pipeline Management*) és a TRACECA (*Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia*) programok keretében az infrastruktúra fejlesztését is támogatja a kereskedelem és az egyéb gazdasági kapcsolatok kibővítésének érdekében. A piacgazdaság megerősítésére, a „know-how” továbbadására politikai és technikai tanácsadást nyújt, illetve a helyi közösségek potenciáljának kihasználását is szem előtt tartva képzéseket, programokat indít.⁹

4. Energia és közlekedési kapcsolatok megerősítése.

A negyedik célkitűzésben Közép-Ázsia régiókat összekötő szerepe mellett az egyoldalú függőségek elkerülése is fontos motívumként jelenik meg. A stratégia hangsúlyozza, hogy az EU és Közép-Ázsia érdekei ilyen szempontból megegyeznek: a térségnek szüksége van az EU hozzájárulására, befektetéseire az energiahordozók kiaknázásában, illetve ezek fő felvevőpiacaként is megjelenik. Az EU támogatja az erőforrások piaci alapú kitermelését, új szénhidrogénmezők feltárását, a megfelelő környezet biztosítását, technológiai támogatást biztosít, a kiotói jegyzőkönyv rendelkezéseivel összhangban elősegíti a hatékonyság fejlesztését, illetve a szállításhoz szükséges infrastruktúra kiépítésében (különösen csővezetékrendszerek építésében) is részt vesz. A vízgazdálkodás, a vízenergia területein is együttműködést javasol.¹⁰

5. „Környezeti fenntarthatóság és víz.”

Az ötödik pontban részletesen kifejtésre kerül a korábbi utalás a vízgazdálkodási együttműködésre. Az EU támogatja a közép-ázsiai vizek minőségének és elérhetőségének javítását, és egy regionális menedzsment kialakítását tűzi ki célul. A vízenergia-termelés fejlesztése, az ivóvíz és a csatornázás biztosítása szintén fontos prioritásként jelenik meg. Emellett a környezet védelme is szerepel a stratégiában: az EU elkötelezett támogatója a kiotói jegyzőkönyv rendelkezéseinek a klímaváltozás káros hatásainak csökkentése érdekében. Megjelenik a stratégiában a környezeti katasztrófák és a környezetszennyezés hatásainak semlegesítése, az elsivatagosodás, a biodiverzitás megőrzése és az erdőgazdálkodás is.¹¹

6. „Közös fenyegetések és kihívások elleni fellépés.”

A stratégia e része a határok biztonságára helyezi a hangsúlyt, vagyis egyrészt a szabad kereskedelemhez és a kiterjedt kapcsolatok fenntartásához szükséges nyitottságot hangsúlyozza, másrészt azonban fontos feladatként jelöli meg az illegális tevékenységek kiszűrését, különösen a kábítószer-kereskedelmet. A szervezett bűnözés elleni küzdelem, a tömeges migráció menedzselése, az afgán határ biztosítása hasonlóan jelentős célkitűzések. A BOMCA-program ezeket a célokat szolgálja. Megjelenik a stratégiában a határvédelemre vonatkozó jogi környezet reformjának támogatása, az ellenőrzés mechanizmusának modernizálása, illetve a korrupcióellenes harc is.¹²

9 Uo. 19–21. o.

10 Uo. 21–24. o.

11 Uo. 24–26. o.

12 Uo. 27–29. o.

7. „Hidak építése: interkulturális párbeszéd.”

A stratégia nem fejt ki részletesen utolsó fő célkitűzését, csupán kulcsszavakban jelöli meg szerepvállalásának területeit. Hangsúlyt helyez a szekuláris alkotmányokra, a mérsékelt vallási elkötelezettség és a nagyfokú tolerancia mellett érvel, illetve utal arra, hogy a soknemzetiségű és multikulturális Közép-Ázsia békéje nagyrészt ezek tiszteletben tartásán múlik. Az EU elkötelezi magát a civil társadalom fejlesztése és a vallásszabadság eszméjének kiterjesztése mellett a régióban.¹³

Az EU Közép-Ázsia-stratégiájának legfontosabb prioritásainak ismertetése után több következtetés is levonható. Először is megfigyelhető, hogy a megjelölt fő célkitűzések összhangban vannak az első részben elemzett érdekekkel, a biztonság és stabilitás, a szénhidrogénekhez való hozzáférés, a demokratikus értékek terjesztése, illetve a fejlesztési segélyezés egyaránt megjelenik a stratégiában. Ezzel kapcsolatban azonban az is elmondható, hogy a közvetlenként és lényegbevágóként felsorolt területek közül az illegális gazdasági tevékenységek elleni harc nem kap hangsúlyt a dokumentumban, annak ellenére, hogy ezen a területen jellemzően megtervezhető a konkrét gyakorlati programok.

Másodsor, a célkitűzések formai sorrendje, az ezekkel kapcsolatos alpontok rendezése azt mutatja, hogy a dokumentum készítői meglehetősen önkényesen, a logikai összefüggéseket, a koherenciát sokszor nélkülözve állították össze a stratégiát. A közép-ázsiai való-sághoz való gyakorlati kapcsolódás további kérdéseket vet fel ezzel összefüggésben.

Harmadsor, az is egyértelműen látható, hogy a stratégia célkitűzései túlságosan széles körre terjednek ki. Közép-Ázsia tulajdonképpen nem jelent általános értelemben vett prioritást az EU számára, ami azt is jelenti, hogy az EU forrásainak allokációjában csak korlátozott összegeket fordít az itteni célkitűzések megvalósulására. Azzal a problémával kell tehát szembesülnie az EU Közép-Ázsia-politikájának, hogy hogyan lehetséges korlátozott forrásokból rendkívül széles körre kiterjedő, kevésbé specializált, alacsony prioritású célkitűzéseket végrehajtani.

Az EU jelenlegi gyakorlati szerepvállalása Közép-Ázsiában

A fent felvázolt érdekek és célkitűzések gyakorlati érvényesítésére az EU több eszközt alkotott meg és használt fel az elmúlt két évtized során, és számos köteleket alakított ki Közép-Ázsiával a bilaterális kereskedelem, a fejlesztési segélyezés és a technikai segítségnyújtás területén.

A 2007-es stratégia a partnerségi és együttműködési megállapodásoktól a CFSP eszközein keresztül hosszú felsorolásban jelöli meg azokat az együttműködési formákat és eszközöket, amiket alkalmazni tervez a régióban. Kiemeli a nemzetközi szervezetek fontosságát, például az ENSZ és az UNECE, az EBESZ, a Velencei Bizottság és a nemzetközi pénzügyi intézmények kapcsán, amelyekkel az EU is szorosan és kölcsönösen együttműködik a térségben.¹⁴

Az Európai Külügyi Szolgálat négy képvisellel rendelkezik Közép-Ázsiában (Kazahsztán, Kirgizisztán, Tádzsikisztán, Üzbegisztán), míg Türkmenisztánban ügyvivő látja

¹³ Uo. 30. o.

¹⁴ Uo. 13. o.

el a szükséges diplomáciai feladatokat. Az Európai Bizottság emellett regionális irodát üzemeltet Kazahsztánban humanitárius segítségnyújtással és civil védelemmel kapcsolatosan.¹⁵ A stratégia külön pozíciót rögzít az együttműködés előmozdítására, az Európai Unió közép-ázsiai különleges megbízottjának posztját. Fő feladatai közé tartozik a stratégia végrehajtásának ellenőrzése, ajánlások megfogalmazása, illetve jelentések készítése a Bizottság releváns szervei számára.¹⁶

Az EU mostanra Közép-Ázsia egyik jelentős kereskedelmi partnerévé fejlődött, a térség teljes külkereskedelmének egyharmadát teszi ki. Az EU szempontjából 2009 és 2013 között évente átlagosan 20,2%-kal nőtt az import volumene, míg az export 9,4%-kal növekedett.¹⁷ Az EU-ba irányuló közép-ázsiai export a magas abszolút növekedés ellenére relatíve alacsony maradt, és csak néhány árutípusra korlátozódik, mint a nyersolaj, a gáz, a fémek és a gyapot. Az EU főként gépeket, közlekedési eszközöket, illetve további késztermékeket szállít Közép-Ázsiába.¹⁸

A bilaterális kereskedelem négy közép-ázsiai országgal (Kirgizisztán, Üzbegisztán, Tádzsikisztán, Türkmenisztán) az Általános Preferenciák Rendszere (GSP) szerint történik. Kazahsztán 2014 januárja óta nem minősül a GSP-ből származó exportvámkedvezményekre jogosult fejlődő államnak. Türkmenisztán kivételével pedig (amelynek esetében az EU egyes tagállamai még nem ratifikálták az 1998-ban aláírt megállapodást) minden állam partnerségi és együttműködési megállapodás révén kapcsolódik az EU külkereskedelmi rendszeréhez. Ez nemcsak gazdasági előnyökkel jár együtt, mint a legnagyobb kedvezmény elvének biztosítása, illetve a mennyiségi korlátozások tilalma, hanem harmonizációs feltételeket is tartalmaz, például a technikai szabályozások, az egészségügyi előírások, a szellemi tulajdonjogok védelme vagy a vámszabályozások tekintetében, hogy megkönnyítsék az innen érkező javak EU-ba történő beáramlását.¹⁹

A nemzetközi gazdasági szervezetekhez való kapcsolódást illetően a WTO-tagság előmozdítása fontos elemként jelenik meg az EU Közép-Ázsia-stratégiájában. Kirgizisztán (1998) és Tádzsikisztán (2013) már tagok, míg Kazahsztán csatlakozási folyamata már meglehetősen előrehaladt. Üzbegisztán ezzel szemben csak mérsékelt eredményeket mondhat magáénak, míg Türkmenisztán nem is nyújtotta be tagsági kérelmét a szervezethez.²⁰

Az EU több pénzügyi eszközt hozott létre Közép-Ázsia fejlesztési segélyezésére és technikai támogatására. 1991 és 2006 között a TACIS – *Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States* (Technikai Segítségnyújtás a Független Államok Közösségének) keretei között zajlott a régió pénzügyi támogatása, amit a teljes posztszovjet térséggel (a balti államokat kivéve), illetve Mongóliával közösen vehettek igénybe. A program középpontjában a piacgazdaságra való áttérés állt, ami később, 1993 után kiegészült

15 European Union External Action: EU relations with Central Asia. eeas.europa.eu.

16 European Communities: *The European Union and Central Asia: The New Partnership in Action*. EC, Luxembourg, 2009, 13. o.

17 European Commission DG for Trade: *European Union, Trade in Goods with Central Asia*. 2. o.

18 European Commission DG for Trade: *Countries and regions, Central Asia*. ec.europa.eu.

19 Uo.

20 Uo.

a demokratizáció követelményével is.²¹ A TACIS keretei között több mint 570 millió euró került kiosztásra a posztszovjet térségben.²²

TACIS-támogatás a közép-ázsiai térség államainak, 1991–2006 (millió euró)

	Kazahsztán	Kirgizisztán	Tádzsikisztán	Türkmenisztán	Üzbegisztán	Összesen
1991	8,00	1,00		1,00	2,00	12,00
1992	20,60	9,20		8,80	18,80	57,00
1993	14,00	10,00				24,00
1994	14,00		4,00	8,00	15,00	41,00
1995	15,00	8,00	4,00	4	10,00	41,00
1996					28,00	28,00
1997	24,00	13,00		11,50		49,00
1998					29,00	29,00
1999	24,00	12,00		9,00		45,00
2000					15,40	15,00
2001	15,00	10,00				25,00
2002	5,40	8,30	10,70	2,30	12,30	39,00
2003	6,60	7,50	9,70	1,50	9,70	35,00
2004	7,00	6,20	9,60	2,20	11,00	36,00
2005	3,40	15,25	17,35	5,75	9,25	51,00
2006	11,50	7,50	14,50	3,50	8,50	46,00

Forrás: Urdze, Sigita: *The Tool Kit of EU-Central Asian Cooperation*. In Warkotsch, Alexander (ed.): *The European Union and Central Asia*. New York, 2011, Routledge, 206. o.

A TACIS több olyan projektet tartalmazott, amelyek nagy jelentőségűek voltak a közép-ázsiai térségben. Egyik legfontosabb ilyen eleme az Eurázsiai Folyosó-koncepció volt, ami energiaellátási, közlekedési és telekommunikációs elemeket tartalmazott. Ebből az INOGATE és a TRACECA projekt keretében valósult meg az első két célkitűzés. Az INOGATE megindítása 1995-ben a szénhidrogénkészletek terén történő együttműködéshez, illetve az energiaellátás fenntarthatóságához és biztonságához kapcsolódott. A programot az EU, Kelet-Európa, a Kaukázus és Közép-Ázsia 21 országa indította annak érdekében, hogy létrehozzák a vezetékrendszerek regionális integrációját, növeljék az energiabiztonságot, fenntartható befektetéseket hajtsanak végre és megkönnyítsék a kőolaj- és földgázszállítást. A TACIS lezárásával a program az ENPI részeként működik tovább.²³

21 Lala, Rajeev: „European Union – Central Asia relations after the Lisbon Treaty.” www.academia.edu, 2012.

22 Uo. 9. o.

23 Lala, Rajeev: i. m. 10. o.

A TRACECA 1993-ban indult, fő célja egy hatékony és integrált közlekedési hálózat létrehozása volt Európa és Ázsia között a Kaukázuson és a Kaszpi-térségen keresztül. Ezt a tengeri, légi, közúti és vasúti közlekedés és a közlekedésbiztonság fejlesztésével, a nemzetközi pénzügyi intézmények bevonásával, illetve a magánszektor érdekeltté tételével kívánta elérni. A TRACECA keretei között az EU 60 technikai segítségnyújtási és befektetési projektet hajtott végre, amelyekre több mint 121 millió eurót fordított. 2009 óta a programot a tagállamok finanszírozzák.²⁴

Az EU elsődleges érdekei közül a biztonság és stabilitás megteremtésének szempontjából két további, nagy jelentőséggel bíró kezdeményezés is indult, a BOMCA (*Border Management Programme in Central Asia – Közép-Ázsiai Határigazgatási Program*) és a CADAP (*Central Asian Drug Action Programme – Közép-Ázsiai Kábítószer Akcióprogram*), amelyek szorosan kapcsolódnak egymáshoz. A CADAP fő célkitűzése, hogy megakadályozza az Afganisztánból Európa felé áramló kábítószer-szállításokat. Ezzel összhangban, de több területre is kiterjedően, a BOMCA keretei között a határellenőrzéshez kapcsolódóan valósítanak meg beruházásokat, eszközbeszerzéseket, képzési programokat, illetve kockázatelemzéseket készítenek.²⁵

A TACIS lezárása után a korábban egységes program révén támogatott posztszovjet térségben több párhuzamos kezdeményezés indult. A közép-ázsiai államok az ENPI (*European Neighbourhood Partnership Instrument – Európai Szomszédügyi és Partnerségi Támogatási Eszköz*) kereteiből kimaradt államok, vagyis a „szomszédok szomszédai” számára létrehozott DCI-ből (*Development Cooperation Instrument – Fejlesztési Együttműködési Eszköz*) részesedtek. Az EU közel 700 millió eurót különített el 2007 és 2013 között Közép-Ázsia számára a DCI-n belül.²⁶ A program keretei között a biztonság kapta az egyik legnagyobb hangsúlyt, az EU Instrument for Stability nevű eszközét is felhasználja ennek biztosításához.²⁷

Az EU által támogatott programok mellett egyes tagállamok önállóan is biztosítanak fejlesztési segélyezést a közép-ázsiai országoknak. A leginkább kiemelkedő Németország mellett Franciaország, Svédország, Lengyelország és az Egyesült Királyság járul hozzá ilyen kezdeményezésekhez.

Bár a felsorolt gyakorlati tevékenységek nagy részével kapcsolatban említhetők fontos projektek és sikeres megoldások, összességében nem mondható el, hogy kiemelkedő gazdasági vagy politikai hatást fejtettek volna ki Közép-Ázsiában, sem azt, hogy első vonalbeli pozíciót biztosítanának az EU-nak a térség feletti befolyásért folytatott versengésben. Kína és Oroszország egyértelműen sikeresebbnek mondhatóak, érdekeik, célkitűzéseik és gyakorlati tevékenységeik nagyobb összhangban állnak egymással, megvalósításuk mögött pedig a magasabb prioritások és közvetlen érdekek által motivált anyagi és stratégiai

24 Pomfret, Richard (2013): „Central Asia: Landbridge between East Asia and the EU, or stuck in the middle?” Paper to be presented in a session on Asia and Its External Relations organized by the American Committee on Asian Economic Studies at the American Economic Association annual conference in Philadelphia on 4 January 2014. 2013. december, 7. o.

25 Uo. 9. o.

26 Lala, Rajeev: i. m. 8. o.

27 Peyrouse, Sébastien – Boonstra, Jos – Laruelle, Marlène: Security and development approaches to Central Asia: The EU compared to China and Russia. *EUCAM Working Paper*, 2012. No. 11, 18. o.

források húzódnak.²⁸ A legfontosabb EU-kezdemenyvezések áttekintése azt is megmutatta, hogy annak ellenére, hogy a tanulmány elején kiemelt négy legfontosabb európai érdek közül három egyértelműen jelen van (a biztonság és stabilitás elősegítése; a szénhidrogén-készletekhez való hozzáférés; a nemzetközi fejlesztési kritériumok elérésének elősegítése), a stratégiában megfogalmazott hét célkitűzés közül csupán három (*A gazdasági fejlődés, a kereskedelem és a befektetések előmozdítása; Energia és közlekedési kapcsolatok megerősítése; Közös fenyegetések és kihívások elleni fellépés*) öltött testet átfogó, nagy jelentőségű programok formájában. Ezek értékelése alapján az a következtetés is levonható, hogy kiemelt kezelésük ellenére nem rendelkeztek annyi forrással, hogy valóban nagy eredményeket érjenek el.

A széles körű, ambiciózus célkitűzésekkel összehasonlítva levonható a következtetés, hogy az EU számára a Közép-Ázsia részére elkülönített korlátozott forrásokból a gyakorlatban nem megvalósítható a stratégiai dokumentumokban megfogalmazott, rendkívül széles körre kiterjedő, kevésbé specializált, alacsony prioritású célkitűzések végrehajtása. Számos elemző, köztük az EUCAM szakértői is úgy látják, hogy az EU szerepvállalása a térségben a stratégiaalkotás, a programok megindítása és a befektetett források ellenére marginális maradt, mi több, kapacitásaihoz és lehetőségeihez képest az unió számottevően alulteljesít.²⁹

A gyakorlati tevékenységek vizsgálatánál nem tekinthetünk el egy programokon átívelő érdektől, ami a célkitűzések között is fontos helyen jelenik meg, ez pedig a demokratikus értékek és emberi jogok terjedésének elősegítése, a jogállamiság és a jó kormányzat követelménye. Erre a célra az EU az EIDHR (*European Instrument for Democracy and Human Rights – A Demokrácia és az Emberi Jogok Európai Eszköze*) program kereteit alkalmazza a térségben, nem fejlesztett ki speciálisan a regionális igényeknek és környezetnek megfelelő megközelítést. Ehelyett (mint számos más régióban) a fejlesztési segélyezés és a technikai segítségnyújtás feltételeiként, elemeiként jelöli meg többek között az emberi jogok érvényesüléséről folytatott párbeszédet, a civil társadalom megerősítését vagy a korrupció elleni küzdelmet. A nemzetközi szervezetek (Annual Press Freedom Index, Amnesty International, Transparency International, Freedom House) mutatói azt bizonyítják, hogy ezek az értékalapú kezdeményezések objektív szempontból rendre kudarcot vallanak Közép-Ázsiában, a retorikai gesztusok szintjén túl valós, hatékony gyakorlati lépések nem történnek az érvényesítésük érdekében.³⁰ Inkább az figyelhető meg, hogy az autoriter államok számára kevésbé elfogadható feltételek akadályozzák az együttműködés megvalósulását, és azon szereplők (Kína, Oroszország) felé fordítják figyelmüket, melyek nem kérnek ilyen mértékű változásokat a fejlesztési segélyezésért cserébe. Elmondható azonban az is, hogy a közép-ázsiai államok multivektorális politikájához szükség van az EU-ra a közvetlen prioritásokkal és érdekekkel rendelkező térségbeli nagyhatalmakkal szembeni egyensúlyozáshoz, ezért a jó kapcsolat fenntartása érdekében legalább minimális szinten megjelenik a demokratikus értékek és emberi jogok terjedésének diskurzusa, a jogáll-

28 Az összehasonlításhoz lásd *uo.*

29 Melvin, Neil: *The EU Needs a New Values-Based Realism for its Central Asia Strategy. EUCAM Policy Brief*, 2012. No. 28, 1. o.

30 *Uo.* 2. o.

miság és a jó kormányzat követelményének teljesítése. Másrészt az EU nem rendelkezik olyan mértékű lehetőségekkel a térségben, hogy az értékszempont elhagyása nagyarányú befolyásnövekedéshez vezethetne.³¹ Ezek alapján elmondható, hogy bár a nemzetközi mutatókban látható változást nem hozott az EU értékpolitikája Közép-Ázsiában, az EU képességeihez és vállalt szerepéhez mérten viszonylag eredményesen képes egyensúlyozni az értékekhez és az érdekekhez kapcsolódó célkitűzések gyakorlati megvalósításánál.

Értékelés

Az EU eddig két alkalommal értékelté 2007-es Közép-Ázsia-stratégiájának megvalósulását. 2010-ben a Joint EU Council and Commission Implementation Report of the EU Strategy for Central Asia számos hiányosságot tárt fel a dokumentummal kapcsolatban, és – különösen a biztonság terén – megújulást és nagyobb szerepvállalást kért, tovább bővítve a már addig is vállalhatatlanul széles körű célkitűzések területeit. 2011-ben az Európai Parlament a maga jelentésében ehelyett az emberi jogok és a demokratikus értékek feltétlen érvényesítésére helyezte a hangsúlyt.³² Mindkét jelentés olyan területekre összpontosított, amelyek egyrészt már korábban is nagy szerepet kaptak mind a célkitűzések, mind a megvalósítás terén, másrészt mindkét szempont egyes elemei határozott kritika tárgyát képezik, úgymint a túlságosan széles körű célkitűzések, illetve a gyakorlati megvalósulást hátráltató erősséggel jelenlévő értékszempontok. Amint ebből látható, elmondható az is, hogy a lényegi problémák nem kerültek előtérbe, a feltárt hiányosságok a felszínen, illetve a gyakorlattól távol álló elvek terén jelentkeztek.

A legutóbbi fejlemények azt mutatják, hogy az EU még a megfigyelt és leírt hiányosságok területén sem törekszik a stratégia célkitűzéseinek vagy a gyakorlati eszközöknek a megreformálására. Ehelyett jelenleg olyan trendek figyelhetőek meg, hogy az Európai Unió inkább visszahúzódik a közép-ázsiai új, nagy játszából. A 2007-ben meginduló, viszonylag ígéretesnek mondható fejlődés az EU–Közép-Ázsia-kapcsolatokban 2014 tavaszán nemcsak megállni látszik, de jelentős lépés történt a visszafordítására is. Az EU Közép-Ázsiai Ügyekért Felelős Különleges Képviselőjének (*EU Special Representative*) posztja ugyanis megszűnt, helyette alacsonyabb szinten egy kisebb hatáskörű különmegbízott (*special envoy*)³³ fogja képviselni az európai érdekeket a térségben. Bár a különleges képviselői poszt megszüntetésének hivatalos oka az EU belső intézményes reformja, a döntés mind diplomáciailag, mind a gyakorlatban negatív hatásokkal járhat. Közép-Ázsiában ugyanis a különleges képviselők jelentették az EU „arcát”, ők tartották a kapcsolatot a külügyminiszterekkel, illetve hozzájuk fordulhattak a civil szervezetek és jogvédők is. Emellett számos célkitűzést hatékonyan képviseltek, különösen az energiabiztonság, a vízkérdések és az emberi jogok terén, illetve közvetítőként jelentek meg a helyi konfliktusokban a bukott államiság elkerülésére.³⁴ A poszt megszüntetése azt eredményezheti, hogy a

31 Peyrouse, Sébastien et al.: i. m. 22. o.

32 Uo. 16. o.

33 Az EU közép-ázsiai különmegbízottjának tisztségét 2014 áprilisától Herman János tölti be.

34 Boonstra, Jos (2014): Is the EU downscaling political engagement in Central Asia? *EUCAM Commentary*, 2014, No. 23, 1–2. o.

közép-ázsiai államok vezetői, a helyi közösségek, civil szervezetek arra a következtetésre jutnak (bármi legyen is a valóság), hogy az EU csökkenteni kívánja politikai és gazdasági szerepvállalását a térségben, ami akár jelentős bizalomvesztéshez, az eddig kialakított kapcsolatok visszafejlődéséhez is vezethet.

Az áttekintett kérdéskörök elemzése alapján bizonyítható a tanulmány elején megfogalmazott hipotézis, miszerint Közép-Ázsiát illetően az Európai Unió érdekei, kitűzött céljai és gyakorlati tevékenységei nincsenek összhangban. Ez az állítás kiegészíthető azzal a megfigyeléssel, hogy az EU közép-ázsiai kapcsolatai minőségi visszaesést szenvedtek el 2014 tavaszán, ami egyértelműen nem abba az irányba mutat, hogy az EU prioritásként kezelné a közép-ázsiai erőforrásokért és a térségben gyakorolt befolyásért folytatott versengést. Brüsszel tehát láthatóan nem törekszik befolyásának kiterjesztésére a régióban. A fentiek alapján azonban az is elmondható, hogy ha a jelen tendenciák folytatódnak, az EU nemcsak aktuális pozíciójának kiterjesztési esélyeit veszítheti el, hanem a térségben eddig betöltött szerepe is kérdésessé válhat. Az Európai Unió előtt tehát az a fontos feladat áll az elkövetkező években, hogy az aktuális realitásoknak megfelelően harmonizálja érdekeit, célkitűzéseit és gyakorlati tevékenységét Közép-Ázsiában, hogy ezáltal megőrizhesse pozícióját a térségben.