

Bihari Rita<sup>✧</sup>

## A Nyugat-Balkán, mint biztonságot támogató régió\*

DOI 10.17047/HADTUD.2023.33.1.21

Az Európai Unió (EU, Unió) nyugat-balkáni összetett stabilizációs és államépítési erőfeszítései vegyes eredménnyel zárultak. Az EU bővítése és a pozitív béke menetrendje helyi szinten nem hozott optimális eredményt. Ellentétes felfogások, kölcsönös bizalmatlanság, nyitott kétoldali kérdések, bonyolult belső dinamika, hiányzó regionális „mi” tudat jellemzi a régiót. A biztonságtámogató attitűd és a működő biztonsági közösség megteremtésének az államokon belül és az államok között is több akadálya van. Az elemzés azt a tevékenységet kívánja bemutatni, amelyet az Unió az 1990-es évek óta folytatott a régióban, kiemelve a biztonsági közösség építésének jelentőségét, az Európai Unióval történő partnerség lehetőségét a biztonságra irányuló erőfeszítésekben, végül levonva a következtetéseket arról, hogy a régió mennyire fejlődött biztonság szolgáltató területként.

**KULCSSZAVAK:** Európai Unió, Nyugat-Balkán, pozitív béke, biztonsági közösség

### *The Western Balkans as a security provider region*

*The EU's stabilisation and state-building efforts in the Western Balkans have been complex, with mixed results. And the EU's enlargement and positive peace agenda have not produced optimal results on the ground. Contrasting perceptions, mutual mistrust, open bilateral issues, complex internal dynamics and a lack of regional 'we' consciousness characterise the region. There are many obstacles to the creation of a pro-security attitude and a functioning security community within and between states. The analysis aims to present the activities that the EU has developed in the region since the 1990s, highlighting the importance of building a security community, the potential for partnership with the EU in security efforts, and drawing conclusions on the extent to which the region has progressed as a security provider.*

**KEYWORDS:** European Union, Western Balkans, positive security, security community

✧ Nemzeti Közszerzői Egyetem, Hadtudományi Doktori Iskola, Doktorandusz – National University of Public Service, Doctoral School of Military Science, PhD Student; E-mail: bihari.rita@uni-nke.hu; <https://orcid.org/0000-0003-1012-1941>

\* A mű TKP2020-NKA-09 számú projekt a Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból biztosított támogatással, a Tématerületi Kiválósági Program 2020 pályázati program finanszírozásában valósult meg.

## Bevezetés

Barry Buzan regionális felfogásában az érintett régiók mindegyike hobbesi konfliktusképződménynek minősült, jellemzően instabilitással és heves konfliktusokkal.<sup>1</sup> Néhány közülük azonban együttműködőbb területi egységgé fejlődött, és vannak olyan régiók, amelyek számára ehhez minőségi változáson kellett keresztülmenni. 1991-ben a nyugat-balkáni régió államai<sup>2</sup> között a biztonsági kölcsönös függőség fő mozgatórugója a félelem és a rivalizálás volt.



1. ábra.

### A Nyugat-Balkán országai

(Forrás: a <https://eng.cepsmn.org/a-new-momentum-for-progress-in-the-western-balkans/> alapján szerző szerkesztése.)

1995-től külső hatásra beállt a negatív béke állapota, és elindult egy kísérlet a biztonsági rezsim kialakítása felé, amely a koszovói konfliktus miatt megghiúsult. Így 1999-től egy más típusú megközelítés, az úgynevezett stabilizációs és társulási folyamat<sup>3</sup> vette kezdetét. A nyugat-balkáni régió az elmúlt 30 év biztonsági dinamikáját tekintve jelentős transzformáción esett át.<sup>4</sup> Kezdetben – bár a transzformáció első szakaszában a realizmusból fakadó tényezők, tehát a NATO- és az EU-csapatok jelenléte fontos volt számukra –, nem járultak annyira hozzá a békés változáshoz, mint az Európai Unió által kínált uniós jövő perspektívája. A békés változást előidéző mechanizmus tehát eredendően liberális volt, a fejlődés azonban már a konstruktivizmus

1 Buzan 2012, 22–46.

2 A Nyugat-Balkán, mint tércategória sokkal inkább politikai eredetű definíció, mintsem földrajzi. A nyugati orientációjú országok csoportját foglalja magában. Jelenleg a szűken vett lehatárolás hat országot érint, úgy mint, Szerbia, Montenegró, Észak-Macedónia, Albánia, Bosznia-Hercegovina és Koszovó.

3 Stabilisation and Association Process – SAP (EU)

4 Kudlenko 2018, 1–2.

figyelembevételével léphetett szintet. A biztonsági szektor mutatói is arra utalnak, hogy a régió államai nagy utat tettek meg, és tényleges intézkedéseket fogadtak el, illetve hajtottak végre a közöttük húzódo bizonytalanság csökkentése érdekében. Ezenkívül keresték azokat az együttműködést erősítő eszközöket, amelyek a kölcsönösen fennálló konfliktusokat megoldhatták. A negatív és pozitív béke spektrumát regionális viszonylatban ugyanezen mozzanatok jellemzik.

### *A negatív és a pozitív béke*

Az erőszak pusztá hiánya minőségileg teljesen más állapot, mint a konfliktusok békés megoldására törekvő államközi kapcsolatok kialakítása. Johan Galtung nemzetközi békekutató képes volt megragadni ezt a minőségi különbséget.<sup>5</sup> Békekutatási koncepciója 1957-ben született meg, majd 1967-re formálta definícióit olyan minőségűre, amelyből levezethetővé vált, hogy a negatív béke nem más, mint a szervezett, kollektív erőszak hiánya, ahol az erőszak fizikai erőn alapul. Felismerte, hogy a negatív béke nem elegendő, ugyanis az a politikai közösségek közötti szisztematikus nagyarányú kollektív erőszak hiánya, és ez a fajta béke nagyon kényes, amiben az erőszak bármikor újramezódhat.<sup>6</sup> A legfontosabb azonban a pozitív béke elérése a negatív béke állapotán túllépve. A pozitív béke ebben az összefüggésben a társadalmak közötti együttműködésként és integrációként határozható meg. Olyan helyzet, ahol a béke kölcsönös és konszenzusos alapon fennmarad. A szereplők közötti konfliktusok még nem oldódtak meg, a békés eszközökkel történő kezelésük azonban az elhatározás folyamatában van.<sup>7</sup> Mivel Galtung szerint az erőszak lehet személyes és strukturális, a pozitív béke esetében figyelembe kell venni, hogy a személyes erőszak hiánya még nem hozza el a kívánt eredményt, illetve a strukturális erőszak hiányának szükségessége viszont alapvető a pozitív béke kérdésében. A békét a strukturális erőszak okozta problémák megszüntetése után tehát építeni kell.<sup>8</sup> Ez nyilvánvalóan olyan folyamat, amelyet konfliktus-transzformációként értelmezhetünk. A konfliktusok nem statikus, hanem dinamikus jellemvonásokkal bírnak. A folyamatban részt vevő struktúrák, attitűdök és viselkedések állandó változásban vannak, és ugyanúgy hatnak is egymásra. A folyamat különböző szakaszokból áll, amelyek szerves része a tényleges erőszakot megelőző időszak, az erőszak időszaka, illetve az erőszak utáni folyamatok is. Az átalakítás és átalakulás célja, hogy megváltoztassa, transzformálja azokat az eseményeket, embereket és kapcsolatokat, amelyek/akik a konfliktust létrehozták. Magában foglalja a konfliktus személyes, strukturális, kapcsolati és kulturális vonatkozásaiban végrehajtott változásokat.<sup>9</sup> A pozitív béke állapota azonban nem összetévesztendő a pluralista biztonsági közösséggel. A biztonsági közösség kifejezés jelentése: a legbékésebb nemzetközi rend, amelyet az államok elérhetnek.

5 Galtung 1996, 63.

6 A negatív béke esetén a születésének pillanata sokkal egyszerűbben megállapítható. Általában fegyverszünethez, nemzetközi beavatkozáshoz, vagy mindezekhez hasonló küszöb beálltához köthetjük. A pozitív béke esetében nem értelmezhető a küszöb annyira pontosan és szűken, helyette inkább az úgynevezett átmeneti zónából születik.

7 Deutsch 1957. – Adler, Barnett 1998.

8 Galtung; im.

9 Jakesevic 2019, 30–48.

### *A biztonsági közösség*

Karl Deutch 1957-ben írta meg úttörő munkáját,<sup>10</sup> amelyben azt állítja, hogy a biztonsági közösség felfogható olyan embercsoportként, amely a közös társadalmi problémákat képes és törekszik a békés változás eszközeivel és folyamataival megoldani. Deutch két feltételt azonosított a biztonsági közösség kialakításának vonatkozásában. Az egyik, hogy az érintett kormányok egymás szükségleteire gyorsan, erőszak nélkül tudjanak reagálni, a másik, hogy a közösség tagjainak politikailag is legyenek összeegyeztethető értékei. Deutch tehát röviden azt állította, hogy azok az államok, amelyek egy biztonsági közösségben élnek, nem egyszerűen stabil rendet teremtenek, hanem stabil békét is. A hidegháború vége után Emanuel Adler, Michael Barnett, Raimo Väyrynen, Andrej Tuscisny, Michael Haas és Carol Weaver is tovább gondolták Deutch elméletét.

A legnagyobb hatású kétségtelenül Adler-Barnett 1998-ra datálható munkája<sup>11</sup> volt, amely lendületet adott a kutatási területnek. Újra definiálták a biztonsági közösséget, mint sokoldalú közvetlen kölcsönhatásokon és kölcsönös hosszú távú érdekeken alapú kapcsolatot, valamint meghatározták annak evolúciós folyamatát is. A bemutatott keretrendszer Deutch eredeti koncepciójának legjavát emeli ki és hiányosságait korrigálja azáltal, hogy a szociológiai és a nemzetközi kapcsolatok elméletének négy évtizedes lényeges meglátásait, valamint különféle empirikus tanulmányokból kölcsönöz, amelyek a biztonsági közösségek koncepciójából származtak. A biztonsági közösség vizsgálata több ponton is problémás, mivel fontos, ám olyankor megfoghatatlan fogalmakkal operál, mint például a közösség, a békés változás elvárásai, a kormányzás vagy az intézményi szerep. Így Adler és Barnett nyomán a definíciós térképet és a biztonsági közösségek kialakulásának szintjeit – úgy, mint az ösztönzőket, a strukturális elemeket, valamint ezen szintek közötti változók kölcsönhatását –, amelyek elvezetnek a bizalom és a kollektív identitás kialakulásához, meg kell határozni.<sup>12</sup> A Nyugat-Balkán szempontjából a regionális biztonsági dinamika átalakulásában főként külső aktorok befolyása nyújtott ösztönzést, amelyek közül – regionális megközelítése miatt – az Európai Unió kiemelkedő a többi, a régióban tevékenységet folytató nemzetközi szervezethez képest.<sup>13</sup> Tevékenységével hozzájárult, hogy a Nyugat-Balkán biztonságfogyasztóból egyre inkább biztonságot támogató régióvá váljon, azaz tágabb környezetében is együttműködésre képes a biztonság- és védelempolitika különböző szegmenseiben.

### *Az EU, mint a regionális biztonság transzformátora*

Az 1990-es évek végén az Európai Unió és az uniós tagállamok nem tudták biztosítani a katonai konfliktusok és az erőszakos cselekmények lezárását a régióban. Az EU nem volt felkészülve a kihívások kezelésére. Végül az ENSZ, a NATO, és a NATO-val

---

10 Deutch 1957, 3–21.

11 Adler, Barnett 1998, 3–28.

12 Bihari 2022, 101–114.

13 Kudlenko 2018, 70.

együttműködő Amerikai Egyesült Államok aktív részvétele segítette a háború befejezését. Mindazonáltal az EU-tagállamok széleskörű konszenzust alakítottak ki és tartottak fenn a balkáni eseményeket érintő kulcsfontosságú döntésekkel kapcsolatban. Az EU szerepe a konfliktus utáni stabilizációs és államépítési szakaszban értékelődött fel. Politikai közvetítői tevékenységet látott el, humanitárius segélyeket telepített, támogatásokat ajánlott fel, illetve pénzügyi és technikai segítséget nyújtott az újjáépítéshez. Az EU a regionális megközelítéssel párhuzamosan országonkénti megoldást alkalmazott, amelyet az EU-bővítési stratégiájával kapcsolt össze. Bár a polgári megközelítést előnyben részesítette és részesíti, béketámogató műveleteivel is jelen volt, illetve van a térségben. Az Unió sokrétű eszköztára lehetővé tette, hogy többféle módon járuljon hozzá a Nyugat-Balkán újjáépítéséhez, ez főként azokat a területeket jelentette, ahol a válságkezelés más szereplői kevésbé helyezkedtek el.<sup>14</sup> Az EU megteremtette a többszintű válaszlépés szükségességét, amely elvezetett az úgynevezett átfogó megközelítés kialakulásához. Az uniós erőfeszítések első kényszere az volt, hogy megbirkózzon a polgárháború végével, és a stabilizációval. Köztudott, hogy az EU külső fellépésének egy átfogó stratégián belül kell lennie és a KBVP<sup>15</sup>-műveletek legfeljebb ennek a stratégiának az egyik elemét képezhetik, és nem önmagában a stratégiát.<sup>16</sup>

Az 1991 utáni események már jelezték a regionális konfliktusformáció kialakulását a Balkán-félszigeten. Az akkor széteső Jugoszlávia intenzív politikai, diplomáciai konzultációk tárgya lett. A hidegháború végén és a keleti blokk felbomlását követően a nagyhatalmak óvatosan közelítettek minden olyan változáshoz, amely destabilizálhatta a nemzetközi rendszert. A be nem avatkozás politikáját folytatva, a nemzetközi közösség nem volt felkészülve a következmények kezelésére. A béketörekvéseket kezdetben az Európai Közösség (EK) béketárgyalói vezették, azonban a konfliktusok kezelését illetően gyorsan megosztottá váltak. Eleinte a Közösségnek nem volt koherens célja és stratégiája, valamint a szükséges szakpolitikai kerettel és intézményi kapacitással sem rendelkezett, amelyet a jugoszláv válság nagyságrendje is indokolt volna.<sup>17</sup> Az időközben Európai Unióvá alakult Közösségből hiányoztak a megfelelő eszközök, a hatékony kül- és biztonságpolitika, és a régió stabilizálásához elengedhetetlen katonai erő. Ennek hatására az USA továbbra is központi szerepet töltött be az események koordinálásában. A háború kitörésének megfékezésében mérföldkőnek számító daytoni békemegállapodás<sup>18</sup> a NATO és az Amerikai Egyesült Államok segítségével született meg. Azontúl, hogy a daytoni békemegállapodás létrehozott egy bonyolult államszerkezetet, olyan keretet mutatott be, amelyen keresztül az EU meghatározhatta saját céljait a konfliktus rendezésével kapcsolatban. Ezáltal

14 Missiroli 2016, 111.

15 KBVP – Közös Biztonság- és Védelempolitika (EU) – A válságkezelés elvileg átmeneti tevékenység bármely adott működési területen. A legtöbb KBVP-művelet általában túl kicsi vagy rövid távú ahhoz, hogy stratégiai részvételnak tekintsék. Ez alól az EUPM (EUPM: az Európai Unió rendőri missziója Bosznia-Hercegovinában) és az EULEX (EULEX: az Európai Unió jogi és igazságügyi missziója Koszovóban) kivételt képez.

16 Missiroli 2016, 55.

17 Woodward 1995.

18 Dayton Agreement, 21. 11. 1995.

az erőszakos cselekmények mellett véget vetett az 1991 óta követett visszaszorítási stratégiának is a Balkánon.<sup>19</sup>

Bizonyos, hogy 1991 és 1995 között a térség biztonsági helyzete belülről irányított volt. A regionális konfliktusformációra<sup>20</sup> egyfajta összetett természet jellemző, amelyet hálózatok egész sora bonyolít tovább.<sup>21</sup> Bár összefogta a régiót, és összekapcsolta azt az európai regionális biztonsági komplexummal,<sup>22</sup> az egyesített regionális konfliktusforma tagjai túlnyomórészt negatív biztonsági dinamikát mutattak.<sup>23</sup>

Az erőszak megállítása után a viszonylagos lassú fejlődés megmutatta, hogy a balkáni regionális konfliktusok feloldódhatnak, és közelebb kerülhetnek a biztonsági egymásrautaltság baráti pólusához. 1995-től a regionalitás figyelembevételével megnyíltak a külső beavatkozás csatornái is a régióban, de a nyugat-balkáni regionális biztonságot továbbra is elkülönültnek tekintették Európa többi részétől. Az ezredfordulótól azonban az EU a régió vezető biztonsági szereplője lett, így szolidaritást vállalt a Nyugat-Balkánnal. A Balkán 1991–1995 között konfliktusképződésményként volt definiálható, túlnyomórészt negatív jellegű regionális egymásra utaltsággal, amelyek döntően hazai tényezőkre vezethetők vissza, addig a térség államai külső hatalmak hatására távolodtak a konfliktustól és haladtak a biztonsági rezsím kialakítása felé.<sup>24</sup>

Az 1990-es évek végére, a 2000-es évek elejére az EU már a régió és a nemzetközi közösségen belül, mind humanitárius, mind gazdasági szempontól a délkelet-európai terület meghatározó politikai erejévé vált.<sup>25</sup> Kritika többnyire az Unió mediátor szerepét illeti a belső politikai nézeteltérésekkel küzdő országok között. Mindez visszavezethető arra, hogy a daytoni békeszerződés egyfajta végrehajtási felhatalmazást adott a nemzetközi közösségeknek, az pedig a függőségi kultúra kialakulását idézte elő.<sup>26</sup>

19 Bihari 2022, 101–114.

20 A Regionális Biztonsági Komplexumok Elmélete a regionális biztonsági dinamikának három típusát különbözteti meg, ezek: a konfliktusformációk vagy konfliktusképződésmények, a biztonsági rezsím és a biztonsági közösség. A konfliktusképződésmény magában foglalja a biztonsági kölcsönös függés olyan mintáit, amelyeket a háborútól való félelem és a politikai kapcsolatokban az erőszak alkalmazásának elvárása formál. Konfliktusképződésről van szó, ha a térségben biztonsági dilemmák, egzisztenciális kérdések biztonságba helyezése és fegyveres konfliktusok vannak jelen. – Buzan 2003, 489.

21 Armstrong 2002, 1–16.

22 Pugh, Cooper, Goodhand 2004, 26–35.

23 Kudlenko 2018, 58.

24 Bihari 2022, 101–114.

25 Kulcsszerepe volt a 2001-es macedón válság feloldásában, és ez volt az első alkalom, hogy az EU a KKB (közös kül- és biztonságpolitika) keretében válságkezelési eszközöket alkalmazott, amely később a KBVP-eszközök alkalmazásához vezetett. Ez tekinthető az első olyan alkalomnak is, ahol a NATO és az EU gyakorlati szinten működött együtt. Javier Solana, az EU akkori főképviseleje pedig közvetített a Montenegró Szerbiától való 2006-os függetlenedési folyamatában. (Eldridge, Justin L.C. 2002, 46–90.; Morrison, Kenneth 2011.)

26 Keil 2012, 198–201.

A helyi szereplők önállóan nem hoznak döntéseket, nem vállalnak felelősséget, inkább a nemzetközi szereplőkre hagyatkoznak, elsősorban az EU-ra. Bosznia-Hercegovinában megfigyelhető az a tendencia, hogy amióta 2006-ot követően a nemzetközi közösségek az ország belügyeibe történő beavatkozással felhagytak, az ország döntésképesége és előrehaladása közel holtpontra jutott.



Az EU konfliktus utáni stabilizációs tevékenysége inkább volt szinergia, mintsem stratégia. Az operatív együttműködés ott volt igazán jelentős, ahol a NATO és az EU egyszerre volt aktív, és a regionális megközelítés is csak 1995-1996-ban vált olyan normává, amelyet a külső szereplők alkalmaztak a balkáni konfliktusok megoldási törekvéseiben. Több megállapodás és kezdeményezés alapvető eszközként biztosította a térség stabilizálásának kulcselemét. Elsőként a legfontosabb, a már említett daytoni békeszerződés, amelyben a biztonság kapott prioritást, azonban fegyverzetellenőrzésre, és bizalomerősítő intézkedésekre vonatkozó javaslatokat is tartalmazott annak érdekében, hogy csökkentse a jövőbeni konfliktusok kialakulásának kockázatát. Ez a megállapodás tekinthető az első olyan stratégiailag fontos dokumentumnak, amely a korábbi ellenfelek közötti biztonsági kapcsolatok javítására, és a viszonyosság előmozdítására törekedett.<sup>27</sup> Másodsorban az 1996-ban aláírt firenzei megállapodás, amely a szubregionális fegyverzetellenőrzést rögzítette. A régióban fellelhető fegyverek számának csökkentésére vállalt kötelezettség javította az együttműködést, az átláthatóságot és a biztonsági kapcsolatok kiszámíthatóságát.<sup>28</sup> 1996-ban a daytoni megállapodás és az EBESZ tevékenységének kiegészítéseként elindult az úgynevezett regionális megközelítés<sup>29</sup> (Regional Approach to the countries of South-Eastern Europe), amely a régióban elsősorban a politikai és a gazdasági fellendülést igyekezett szolgálni. A SECI (South-East European Cooperative Initiative – Délkelet-európai Együttműködési Kezdeményezés) egy újabb stratégiaként – a transznacionális biztonsági kihívások kezelése és az infrastruktúra fejlesztése által – próbálta segíteni a regionális együttműködést.<sup>30</sup>

Az említett négy megállapodás a feltételeesség és a közvetlen rákényszerítés eszközeivel támogatta a regionális kooperációt, a jószomszédi viszonyt, az átláthatóságot és kölcsönösség elvét. Ezekkel az egyezményekkel a térséget biztonsági rezsimmé változtathatták volna, ugyanis normákat, szabályokat, elveket adtak a régió országai számára, azokat azonban nem minden regionális szereplő fogadta el. A biztonsági rezsim kialakulása elsősorban azért hiúsult meg, mert az érintett nemzetekben, nemzetiségekben még élénken élt háború emléke, öröksége ahhoz, hogy bizalomról és kölcsönösségről lehetett volna szó a régiót alkotó tagok között. Másodsorban a külső biztonsági szereplők között sem volt teljes az egyetértés és a koordináció, ezért a cselekvési mechanizmus is hiányos volt. Végül, bár a nyugat-balkáni alrégió az európai biztonsági komplexum része, Európától eltérő területként kezelték azt.<sup>31</sup> A béke – részben ennek hatására –, rövid életűnek bizonyult. Az 1995 és 1999 közötti kezdeményezések nem hoztak létre biztonsági rendszert, azonban a biztonsági átalakulás nem állt meg, és jelentős fázisa tagadhatatlanul a koszovói konfliktussal kezdődött.<sup>32</sup>

27 Mccausland 1997, 19.

28 <http://www.osce.org/cio/246991> (Letöltés ideje: 2023.03.29.)

29 Az Európai Unió feltételeesség elvén alapuló politikája a koherens és átláthatóbb nyugat-balkáni együttműködés érdekében.

30 Watanabe 2010, 131–132.

31 Bihari 2022, 101–114.

32 Kudlenko 2018,72.

A koszovói konfliktus fordulópontot jelentett a térség biztonsági fejlődésében. A koszovói krízis felfedte a balkáni válságokra adott reaktív és szelektív válaszlépések korlátait.<sup>33</sup> A régiónak szüksége volt arra, hogy hosszú távú stratégiát kínáljanak a fejlesztésére. A koszovói erőszak rávilágított arra, hogy az addigi megközelítés sürgős újragondolására van szükség, továbbá előtérbe helyezte, hogy a nyugat-balkáni államok egymásra vannak utalva, és hogy a daytoni megállapodás után közvetlenül kialakult béke mennyire törékeny.<sup>34</sup> Világossá vált, hogy az EU nyugat-balkáni műveleteinek reformokat kell magukba foglalniuk, amelyek többek között kiterjednek a jogállamiság, a rendőrség, az igazságszolgáltatás és a büntetvégrehajtás területeire. Az elért előrehaladás a gazdasági fejlődés előfeltétele volt. Így tulajdonképpen eldőlt, hogy a válságkezelési gyakorlat az integrációs folyamat szerves része lesz. A nyugat-balkáni államépítési feladatok átfedésben álltak az erőszakos konfliktusokkal, amelyek mélyen megosztott társadalom kialakulásához vezettek, és mindez negatívan befolyásolta az EU biztonságsszolgáltató szerepét.

A stabilizáció természetesen elért bizonyos eredményeket, az etnikai erőszak lehetősége háttérbe szorult, a szervezett bűnözés azonban fokozatosan előtért. Az Unió eredetileg a polgári megközelítést prioritálta, amely hosszú távú „soft” eszközök felhasználását kívánta meg. Ebben kiemelkedő az SAP-folyamat, amely a humanitárius segélyeken kívül, 1995–2020 között 20 milliárd eurót különített el a régió számára.<sup>35</sup> A regionális biztonság és együttműködés előmozdítására irányuló erőfeszítések sarkalatosak a pozitív béke menetrendjének előmozdításában. Ezt támogatta kronologikus rendben a *délkelet-európai stabilitási paktum*, a *regionális együttműködési tanács* és a már említett SAP.

Az EU 2000-ben, a zágrábi csúcson potenciális tagjelöltekként hivatkozott a régió országaira, majd 2003-ban Thesszalonikiben hivatalossá vált az erre irányuló kötelezettségvállalás.<sup>36</sup> Regionális szempontokat figyelembe véve meghatározó a 2014-ben létrehozott úgynevezett *berlini folyamat*, amely platformot képez a kétoldalú és regionális kérdések feloldásához. Az EU – mindezen túl – közvetítő szerepet is betölt a bilaterális problémák rendezésében, így a *brüsszeli párbeszéd*ként megismert Belgrád–Pristina dialógusban is. Az EU egyszerre vált az államépítés és az ellenőrzött politikai fejlődés vezető szereplőjévé a Nyugat-Balkánon, amellyel összefüggésben a rendőrségi, jogállamisági, katonai missziókkal is képviseltette magát.<sup>37</sup> Az egyre inkább jelen lévő EU és az uniós missziók megteremtették a jobb koordináció szükségességét a nemzetközileg alapvetően már túlszűfolt területen, miközben az EU koordinációs problémákkal küzdött. Ugyanez volt a jellemző a rövid távú stabilizációs missziók, és a hosszú távú fejlesztési programok esetében is. A sikeres teljesítmény

33 Vucetic 2001, 116.

34 Bechev 2011, 49.

35 <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0459-the-western-balkans-between-stabilisation-and-integration-into-the-european-union> (Letöltés ideje: 2023.03.29.)

36 Missiroli 2016, 111–113.

37 EUPM – az Európai Unió rendőri missziója Bosznia-Hercegovinában; EULEX – az Európai Unió jogállamisági missziója Koszovóban; EUFOR Althea – az Európai Unió katonai missziója Bosznia-Hercegovinában; EUPOL Proxima – az Európai Unió rendőri missziója Macedónia volt Jugoszláv Köztársaságban; EUPAT – az EU rendőrségi tanácsadó csoportja Macedónia volt Jugoszláv Köztársaságban



alapvető mércéje azonban, hogy a békét megtartották, megszilárdították-e a hadműveleti területeken, és ez a tevékenység az EU KBVP-műveletek döntő többsége esetében sikeres volt. Az EU biztonságsszolgáltató szerepe mára összekapcsolódott a bővítéspolitikával. Az a felfogás, hogy az Unió által szabályozott reform és változási folyamatok révén az államok EU-taggá válhatnak, nagyon erős pozícióba helyezi az EU-t más, az Unió törekvéseivel ellentétben meghatározott külső aktozzal szemben.<sup>38</sup> Az elmúlt évtizedben az EU nyugat-balkáni politikájának irányvonala a béketeremtés felé fordult, a pozitív béke útja az SAP-megállapodások és a bővítéspolitik keretében tört előre.

Ebben az első lépést a *délkelet-európai stabilitási paktum* jelentette. A konfliktusmegelőzés hosszú távú proaktív megközelítését képviselte,<sup>39</sup> amely az integrációs politika és a *délkelet-európai együttműködés* kombinációján alapult. Lényegében egy olyan regionális biztonsági keret létrehozására tett kísérlet volt, amely elősegíti a békés kapcsolatokat a jugoszláv utódállamok között, valamint ezt tágabb környezetükkel is képesek megvalósítani.<sup>40</sup> A stabilitási paktum azonban több hiányossággal is rendelkezett, amelyek megakadályozták, hogy biztonsági közösségépítő potenciálja kiteljesedjen. A hiányosságok legjelentősebben a korlátozott erőforrások terén mutatkoztak meg.<sup>41</sup> Céljai nagyrészt elvontak és távoliak maradtak, mivel annak elérési, megvalósíthatósági mechanizmusai nem voltak tisztázottak. 1999-ben elindított úgynevezett *stabilitási és társulási folyamat* igyekezett kezelni a *stabilitási paktum* hiányosságait. Ennek eredményeként pedig az EU befolyási övezetébe vonja a balkáni részkomplexumot, és azt az európai biztonsági közösség részévé teszi.

Az EU arra tett kísérletet a régióban, hogy negatívról pozitívrá változtassa a biztonsági kölcsönös függőség elterjedt mintáit. Továbbá rávilágított arra, ahogy a nyugat-balkáni államok politikai elitje szocializálódott az EU-val való összehangolt bel- és külpolitika érdekében.<sup>42</sup> A szocializáció szintén a béke előmozdításának egyik eszköze a biztonsági közösségek kezdeti szakaszainak létrehozására. A normák, szabályok és értékek a belpolitikai döntéshozatal és a külpolitika alakításának mintáiként internalizálódnak.<sup>43</sup> Az EU a kétoldalú, többoldalú és regionális kezdeményezések révén gyakorolta szocializációs hatalmát.<sup>44</sup> A nyugat-balkáni államok közötti pozitívabb irányú kapcsolatok a belpolitikai változások miatt alakultak ki, amelyeket az EU a bilaterális szerződéses kapcsolatokon keresztül támogatott. Az EU politikája elsősorban a kapacitásfejlesztésre, az intézmények hatékonyságának növelésére és az eredményesség javítására irányult. A külpolitikai gyakorlatban a békés megközelítés bevezetésére és fenntartására törekedett.<sup>45</sup> Ez a folyamat indította el a nyugat-balkáni biztonsági közösség kialakulását, amely nem különálló biztonsági közösség, hanem az európai része.

38 Bretherton 2006, 137.

39 Watanabe 2010, 135.

40 Vucetic 2001, 112.

41 Bechev 2011, 53.

42 Bihari 2022, 101–114.

43 Kavalski 2008, 65.

44 Kavalski 2008, 95.

45 Uo.

Az EU törekszik az általa közvetített értékek és modellek nyugat-balkáni elfogadtatására. A regionális döntéshozók az EU vívmányainak átvételével elkötelezik magukat ezen értékek mellett. A politikai reagálóképességet a kívülről kezdeményezett reformok érik el, amellyel elhozzák azokat a kompatibilis szabványokat, amelyekhez az államok igazodni tudnak.<sup>46</sup> Az EU dilemmája az volt, hogyan lehet egyensúlyt teremteni a nyugat-balkáni rövid távú stabilitás biztosítása, és az európai normákhoz történő közeledés sürgetése között. A folyamat legbonyolultabb része az országok számára az EU jogszabályi keretének átvétele és végrehajtása, valamint az uniós normák betartása.

Az uniós feltételrendszer az EU és a nyugat-balkáni országok közötti dinamikus, de aszimmetrikus interakciókon és kapcsolatokon alapul. A Nyugat-Balkánon az EU-politikák az állami elitnek címzettek, ami a biztonsági közösség szintjén azt jelenti, hogy annak embrionális formáját képviselik. Itt nem a közös identitás, hanem az elit együttműködése a meghatározó.<sup>47</sup> Elitszintű interakciók esetén kevés kísérlet történik a polgárok, NGO-k vagy más társadalmi szereplők bevonására a bővítési folyamat támogatására. A politikai elit így a saját érdekei mentén formálja a folyamatot. Az elmúlt 20 év során jelentős gazdasági átalakuláson mentek keresztül, ugyanakkor a strukturális reformok üteme kiábrándító volt. A gazdasági átmenet fő problémája és gyengesége, hogy az túlságosan a piacgazdaság megteremtésére koncentrált, ugyanakkor az állami intézmények reformja nem kapott elegendő figyelmet – miközben az pozitív hatással lehet a szabályozatlan piac káros társadalmi hatásaira.<sup>48</sup> A magánszektor gyorsan nőtt, míg a közszférában és a hagyományos helyi magánszektorban drámai befektetésihiány, forráshiány és a fiatalítás hiánya tapasztalható. A befektetési környezet szintén gyenge, az oktatás, az egészségügy és az igazságszolgáltatás területén a reformok végrehajtása elmaradt.<sup>49</sup>

Új megközelítés vált szükségessé, amely biztosítja a tárgyalási és reformfolyamat nagyobb átláthatóságát és befogadását. Azok a békeateremtési erőfeszítések, amelyeket az EU tesz, egy zsúfolt többoldalú környezet összefüggéseiben zajlanak. Ezért a Nyugat-Balkánt egy összetettebb kontextusban kell szemlélni, illetve az EU nyugat-balkáni fellépése szorosan összefügg a tagállami politikákkal, ugyanis a tagállami politika behatolása is megnövekedett az EU bővítési folyamataiba. Ennek háttere, hogy az EU befejezetlen ügyei a nyugat-balkáni régióban egyszerre jelenthetnek gazdasági, politikai, biztonsági nyitott ajtót az EU-n túli alternatívát kínáló regionális szereplők számára, így Oroszországnak, Törökországnak vagy Kínának. A háború örökségeként vélelmezett maradványok pedig táptalajt jelentenek a szervezett bűnözésnek, a korrupciónak, az embercsempészetnek, és a terület ezzel együtt migrációs folyosóként működik. Mindez azt vetíti előre, hogy a potenciális EU- és NATO-tagság perspektívája elégtelennek bizonyult. A legnagyobb kereskedelmi partnere a régiónak nyilvánvalóan továbbra is az Európai Unió. Oroszország és Kína azonban, szándékaikat illetően világos elképzelésekkel és célokkal rendelkezik

46 Bihari 2022, 101–114.

47 Kavalski 2008, 80–81.

48 Bartlett 2015, 209.

49 Kondonassis 2005. 44–46.

a régióban. Ilyen körülmények között a Nyugat-Balkán egyfajta frontként jelent meg a Kelet és a Nyugat közötti geopolitikai konfrontációban.<sup>50</sup>

Mára a régió egy része, az EU és a NATO közös fellépésnek köszönhetően bizton-sági fogyasztóból biztonsági szolgáltatóvá, támogatóvá vált. 2018-tól a régióra vonatkozó megújult uniós stratégia kulcsszava a hitelesség, amely stratégia egy elérhető, kezelhető, tervezhető ütemtervet jelent a nyugat-balkáni régió országai számára az EU-csatlakozás felé. Ez az uniós megközelítés segítheti a pozitív béke menetrendjének előmozdítását, és egyben erősítheti a régió biztonságot támogató szerepét mind a közös bizton-ság- és védelempolitika területén, mind a bel- és igazságügyi kontextusban.

### A KBVP-műveleteken innen és túl

Napjaink határon átnyúló bizton-sági fenyegetései megkövetelik, hogy az EU a bizton-sági kérdések esetében a KBVP-missziókon túlmutatóan is együttműködjön a partnerországokkal, főként a terrorizmus elleni küzdelem, a hibrid fenyegetésekre történő reagálás, a migrációs válság, a kiberbizton-ság és a reziliencia (ellenálló-képesség) kiépítése terén.<sup>51</sup> Ezeket a területeket az *EU globális stratégiája* is megemlíti. A 2015-ben jóváhagyott szomszéd-ságpolitika a *bizton-ság* értelmezésébe a konfliktus-megelőzést, a válságkezelést és a bizton-sági ágazat reformját is beemelte.<sup>52</sup> Eddig az úgynevezett hidat az EU és a nem uniós partnerországok között többnyire a KBVP-műveletek és a missziók jelentették. A Nyugat-Balkánon – Koszovó kivételével – az összes országgal partnerségi megállapodást írt alá az Európai Unió, amelynek következtében a missziós részvétel egyfajta gyakorlattá vált számukra. Az előirányzott további együttműködés, amely a KBVP-műveletekkel párhuzamosan elengedhetetlen fontosságú, az EU számára megadja a lehetőséget, hogy a bizton-sági rendszere szempontjából kiemelkedő nyugat-balkáni országokat közel tartsa magához.<sup>53</sup>

A nyugat-balkániak számára a nemzetközi békefenntartó missziókban történő részvétel megteremtette saját maguk újra pozicionálását, amely szerint a bizton-sági státuszukat fokozatosan bizton-ságot fogadó országból, bizton-ságot nyújtó országgá változtassák. Ezzel párhuzamosan elindult az EU és a partnerországok között az erőforrások összevonására, a bizton-sági terhek megosztására épülő kooperáció.<sup>54</sup> Mindenképp érdemes megemlíteni, hogy a nyugat-balkáni régió nemcsak a KBVP létrehozásának oka, hanem azt követően a békefenntartó csapatok fogadó térsége lett,

50 Az EU számára így jelentős támogatás, hogy még a 2000-es évek elején az USA csatlakozott az EU által vezetett nyugat-balkáni megközelítéshez, bár operatív szinten az együttműködés akkor bonyolultnak bizonyult az eltérő bizton-sági kultúrák miatt. Ezenkívül jó munkakapcsolat alakult ki Lord Robertson NATO-főtitkár (1999 – 2003) és az Európai Bizottság külkapcsolatokért felelős főbiztosa, Chris Patten (1999–2004) között, amely több KBVP-eredményt segített elő, és ez létfontosságú tényező volt az EU kül- és bizton-ságpolitikájának megteremtésében. Missiroli 2016, 20.

51 <https://www.consilium.europa.eu/media/22459/eugs-conclusions-st14149en16.pdf> (Letöltés ideje: 2023.03.29.)

52 [https://eeas.europa.eu/topics/european-neighbourhood-policy-enp/330/european-neighbourhood-policy-enp\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/european-neighbourhood-policy-enp/330/european-neighbourhood-policy-enp_en) (Letöltés ideje: 2023.03.29.)

53 Tardy 2018. 1–4.

54 Uo.

amelyek új ismeretekkel ruházták fel a térség országait, ezáltal számos erőforrást tudtak és tudnak biztosítani az EU katonai és polgári missziói számára. Az ezáltal is megerősített együttműködés páratlan lehetőséget teremtett a nyugat-balkáni országok számára, hogy az EU teljes biztonsági infrastruktúrájában kezdjék meg biztonságot támogató kapacitásaik alkalmazását.<sup>55</sup>

A kortárs biztonsági kérdések azonban nem ismernek határokat. Látni kell, hogy a nyugat-balkáni országok hogyan képesek a KBVP-műveleteken túl is élni a biztonságsszolgáltató képességeikkel. Az EU biztonság- és védelempolitikai stratégiájának végrehajtásával kapcsolatban három kiemelt terület áll az Európai Unió Tanácsának fókuszában: a külső konfliktusokra és válságokra történő reagálás, a partnerek kapacitásépítése, valamint az Unió és polgárainak védelme.<sup>56</sup>

A Nyugat-Balkán számára előnyös lehet, ha hozzájárul a KBVP békefenntartói erőfeszítéseikhez, miközben saját kapacitásait növeli. Ez a lépés ugyanis a gyakorlatban külpolitikai eszközként is értelmezhető, mivel a biztonság területén, és annak megteremtésében egyenrangú fél lehetne a nemzetközi szervezetekkel. Az EU és a Nyugat-Balkán közötti viszonyban két fő dimenziót lehet meghatározni: az egyik a kapacitással kapcsolatos, míg a másik politikai jellegű. A kapacitásfejlesztés keretében a partnerségek olyan képességeket igyekeznek pótolni, amelyek az Unió esetében esetleg hiányoznak. Ez a típusú támogatás kiterjedhet a személyzetre, az eszközökre és a szakértelemre – így a nyugat-balkániak tapasztalatára – amelyek hozzájárulásával a régiós államok segítik az uniós békefenntartó missziókat, és az azon túli közös munkát. A nyugat-balkáni országok ebben a kérdésben valódi érdeklődést és hajlandóságot mutatnak arra, hogy az EU globális biztonsági struktúrájának részévé váljanak, és abban biztonsági szolgáltatóként vegyenek részt. A régió tágabb biztonsági környezetében a Kína, Oroszország és Törökország által támasztott geopolitikai és geoökonómiai verseny miatt rendkívül lényeges, hogy a nyugat-balkáni országok folytassák és kövessék az európai törekvéseket. Ez a kapcsolat kölcsönösségen alapul, ami a nyugat-balkáni országokkal, mint biztonságot támogató országokkal kialakított szövetség. Az együttműködés – amely nagy összetettségű és feszültségekkel terhelt országokkal is foglalkozik – az Uniót is komoly biztonsági aktorként fellépő nemzetközi szereplőként keretbe foglalná. Tehát a nyugat-balkáni országok bevonása a biztonság megteremtésébe egy olyan újabb megközelítés, amelyet figyelembe kell venni. A régió biztonságot nyújtó szerepének fokozásával a balkániak az EU számára forrásokat tudnak biztosítani egy esetleges újabb, a terület államai által ismert típusú válság sikeres kezeléséhez.

Mivel az EU és a Nyugat-Balkán ugyanazon biztonsági kihívásokkal néz szembe, a nyugat-balkániak támogató szerepe fokozott jelentőségű a már említett területeken. A határokon átnyúló bűnözés kapcsán a régió az Europol és a Frontex támogatásával további erőfeszítéseket tesz a belső és külső fellépések hatékony összekapcsolása érdekében. Az Europol hangsúlyozza is az információcsere javításának szükségességét és fontosságát, valamint elengedhetetlen annak felülvizsgálata, hogy a Frontex oldaláról hogyan valósulhat meg a gyakorlatban is ez az együttműködés. A hangsúly

55 Minard 2016. 1–2.

56 <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/defence-security/> (Letöltés ideje: 2023.03.29.)

– a már említett információcserén túl –, különböző kutatásokon és kockázatelemzéseken van, amelyekeken keresztül a Nyugat-Balkán támogathatná a biztonságot. Mindez a korai figyelmeztetések előmozdítására irányuló törekvés miatt hasznos, így – a biztonsággal kapcsolatos kötelezettségvállalás megvalósítása érdekében –, az Európai Bizottság létrehozta az *EU bel- és igazságügyi ügynökségek közti munkacsoportját*.<sup>57</sup>

### A bel- és igazságügyi együttműködés

A bel- és igazságügy területén is a biztonság és a jogállamiság a két legjelentősebb viszonyítási alap, amelyek meghatározzák az EU bővítésének jövőjét. A biztonsági diskurzus dominanciája és a régió veszélyforrásként történő értelmezése azonban nem biztosított megfelelő mozgásteret az olyan pozitív napirend kialakításához, amely megmutathatná a térség hozzájárulását az európai biztonsági rendszerhez, és nem hagyott kibontakozni egy olyan következetes elképzelést sem, amely a régió további szerepének útját jelölné ki.<sup>58</sup>

Az államok a regionális biztonságot fokozatosan a regionális határokon túlmutató, sajátmagukat és a szomszédokat egyaránt érintő kérdésként kezdték érzékelni. Az együttműködés egyre összetettebbé vált, a megértés hiánya és sok párhuzamoság jellemzi, tetézve mindezt azzal, hogy gyakran éri kritika a konkrét eredmények felmutatásának hiánya miatt. A stabilitási paktum óta sokrétű regionális biztonsági keret alakult ki a Nyugat-Balkánon, azonban továbbra is fokozniuk kell az erőfeszítéseiket a transznacionális biztonsági kihívások kritikus területein úgy, hogy közben a közpolitikai változások is előrehaladnak.<sup>59</sup> A konkrét reformfolyamatok területét vizsgálva megállapítható, hogy az eredmények elmaradtak, a kezdeményezések túlnyomórészt politikaiak, nem hatékonyak, párhuzamosak és marginálisak.

A régió ennek ellenére a bel- és igazságügyi együttműködés területén rendelkezik olyan kapacitásokkal, amelyek többsége regionális és interregionális belső biztonsági kezdeményezések révén alakult ki, és nem feltétlenül az EU által indukált ösztönzők bevonásával történő szabályátadáson alapult.<sup>60</sup> A regionális biztonsági együttműködés a Nyugat-Balkánon kezdetben az EU politikai kezdeményezéseként indult, amely egyszerre bizalom, és politikai kölcsönösségi akarát kialakítására ösztönözte a térség országait. Manapság egyre inkább igényalapú, amely a regionális és tágabb környezetében az EU biztonságát fenyegető kihívásokra orientálódik. Ennek eklatáns példája, hogy 2015-ben megszületett a *nyugat-balkáni terrorizmusellenes kezdeményezés* (Western Balkans Counter-Terrorism initiative – WBCTi) EU-s tagállamok,

57 Emini 2018, 20.

58 Orczechowska 2014, 146.

Az európai biztonsági rendszer fogalma olyan interregionális biztonsági komplexumot feltételez, amely nagyrészt a Nyugat-Balkánnal fenntartott biztonsági kapcsolata révén fejlődik, valamint stratégiai vonatkozásai is vannak, amely szerint az EU szembeszáll azzal a jelenlegi érveléssel, hogy a régió önmagában biztonsági fenyegetés lenne.

59 Stojarová 2019, 387–402.

60 Az eredmények nemcsak a kifejlesztett kapacitásokon, hanem azok elismertségi szintjén is múlnak, ugyanis ez megmutatja, hogy a régió hogyan, milyen mértékben kötelezte el magát a közös biztonsági térségen belül.

uniós intézmények és ügynökségek bevonásával, majd 2016 végén a nagyobb uniós külső koherencia biztosítása érdekében az EU Tanácsa a teljes belbiztonsági figyelemre kiterjesztette, ezzel elérve, hogy a régió biztonsági fenyegetéseinek kezelésére létrehozza az *integratív belső biztonsági kormányzás* (Integrative Internal Security Governance – IISG) koncepcióját.<sup>61</sup> A regionális biztonsági együttműködésben azonban nem határoztak meg egységes politikai prioritást, mivel a több, külön-külön összehívott minisztériumi keretrendszer eltérő prioritásokat produkált. Ez a helyzet újtá állta többek között a hatékony segítségnyújtásnak és a regionális felelősségvállalásnak, valamint a végrehajtás nyomán követésének. Ez az állapot azóta korlátozta a regionális kapacitások fejlődését a regionális fenyegetések, különösen a szervezett bűnözés által jelentett veszélyek felismerésében. Ez utóbbiak azonban inkább a többszintű, hírszerzésen alapuló módszertant kívánják meg, mintsem a politikai kinyilatkoztatást.

Természetesen akadnak olyan példák, amelyek megmutatják a Nyugat-Balkán fenyegetésekre adott adaptív képességét. Ez olyan stratégiai változásokat hozott, amelyek a műveletek fokozott kompatibilitásával és a megfelelő együttműködéssel kapcsolatosak. Az eredmények nyilvánvalóan nagyban függenek a rendszerek átjárhatóságától, többek között az azonos biztonsági és adatvédelmi szabályozáson alapuló információcserétől, a kompatibilis felszerelésektől, a határon átnyúló együttműködés összehasonlító jogalapjaitól, az illeszkedő taktikáktól és az operatív eljárásoktól. Az operatív tapasztalatot és a kölcsönös bizalmat növeli a nemzetközi műveletekben való részvétel. A nyugat-balkáni országoknak az Európával és a Frontexszel való együttműködése egyrészt vertikális jellegű, másrészt pedig az EU előcsatlakozási stratégiájának részét képezi, az uniós ügynökségek proaktív és célzott szerepvállalásából azonban az EU ugyanúgy profitál, mint a nem uniós országok.<sup>62</sup>

Kiemelendő a 2006-ban létrejött délkelet-európai *rendőrségi együttműködési egyezmény* (Police Cooperation Convention for Southeast Europe Secretariat – PCC SEE), amely kezdeményezés jelentős szintű regionális felelősséggel és pénzügyi támogatással, valamint megfelelő bűnüldözési együttműködési kerettel rendelkezik, ezzel további stratégiai célja az EU-s csatlakozás felgyorsítása, és EU-s normák betartása a biztonságot támogató attitűddel. A PCC SEE keretrendszerét munkacsoportok és hálózatok rendszerévé fejlesztették, amely lehetővé teszi a közös megoldásokat, az ad hoc szakértői szintű találkozókat és a személyre szabott kapacitásépítést. A szorosabb kapcsolat szükségességét felismerte az Europol és Eurojust is.<sup>63</sup> A PCC SEE lehetővé teszi az érintett uniós tagok számára, hogy fokozzák a határokon átnyúló együttműködést az EU-s tagsággal nem rendelkező országokkal. Ez egyszerre jelenti a Nyugat-Balkán felkészültségét a biztonsági fenyegetések kezelésében, és az EU-s normákhoz és gyakorlatokhoz történő igazodást, amely a közös fellépés révén az EU biztonsági rendszerébe is beépül. A regionálisan irányított együttműködési kezdeményezésből eredő műveletek 2013 és 2019 között folyamatosak voltak. A későbbi műveletekben a Frontex és az Europol uniós ügynökségek is rendszeresen részt vettek, így többek között a *Dunav 2017* regionális műveletben is. A regionális

61 Council of the EU 2016b, 5.

62 Klemenc, Hrabálek, Đorđević 2021, 285–304.

63 PCC SEE Secretariat 2016, 34.



szükségleteken alapuló erőfeszítések közvetve hozzájárulnak az EU eszközeivel és gyakorlati felhasználásával kapcsolatos tudatosság növeléséhez. Nyilvánvaló, hogy a regionális törekvéseket más sikeres kezdeményezésekkel szinergiában kell értékelni, amelyekből az *IPA/2017 Countering Serious Crime in the Western Balkans* (A súlyos bűnözés elleni küzdelem a Nyugat-Balkánon) kezdeményezés az egyik legfontosabb, mivel a szervezett bűnözés elleni küzdelemben megerősített stratégiai és operatív együttműködést hozta el. A terrorizmus elleni küzdelemben a ma is folyamatban lévő regionális kezdeményezés, a 2011-es keltezésű délkelet-európai *Terrorelhárítási Kezdeményezések Hálózata* a mérvadó. Esetükben az információcsere hangsúlyos, és a kezdeményezésnek célja is, hogy a tagjai az Europol *biztonságos információcsere-hálózati alkalmazását* (Secure Information Exchange Network Application – SIENA) használják, amely lehetővé teszi, hogy felderítsék a konfliktusövezetekből a Nyugat-Balkánra visszatérő külföldi harcosokat. Ugyanez vonatkozik az embercsempészet eseteire is, a nyugat-balkáni illetékes hatóságok azonban a bécsi *Közös Műveleti Iroda* (Joint Operational Office – JOO) munkáját segítik értékes információkkal, amely által kialakult a bizalom kölcsönös szintje. Mindezen eredmények nyomán láthatjuk, hogy a Nyugat-Balkán operatív módon hozzájárul az EU biztonságához. Brüsszel azonban formálisan nem ismeri el a kortárs regionális biztonsági együttműködés eredményeit. Ennek oka, hogy azokat nem Brüsszel kezdeményezte, hanem a szükséges lehetőség felismerése nyomán jöttek létre. A regionális biztonsági együttműködés és a külső segítségnyújtás áttekintésének és mélyreható megértésének hiánya miatt az uniós intézmények és ügynökségek nehezen tudják követni azokat. Továbbá Brüsszelnak stratégiai érdeke is, hogy jobban összpontosítson a közvetlen EU – Nyugat-Balkán operatív együttműködésre és a kétoldalú mechanizmusokra.<sup>64</sup>

A régió előrehaladását a kapacitások koherens fejlesztése, és az EU által vezetett közvetlen folyamatok biztonsági mechanizmusai segíthetik. A bel- és igazságügy területén az EU szabályátadása, az uniós szabványok átvétele – bár nem akadálytalan módon, de lehetséges – és általa a Nyugat-Balkán biztonsági szempontból egyre erősebbé, és az európai biztonságban betöltött szerepe a csatlakozás előtti szakaszban koherensebbé válik. A biztonsági együttműködés – főként a műveleti területen – uniós ügynökségeken keresztül fejlődött. A Nyugat-Balkán integrációja az európai biztonságba, a regionális keretek fokozottabb igénybevételével sikeresnek mondható. Akár az EU által regionálisan indult, akár az igény szerinti együttműködésből eredő törekvések által, de kölcsönös kapcsolatot alakítottak ki a szomszédos EU-s tagországokkal és Brüsszellel is, ezzel lehetővé téve, hogy a régió a jövőben biztonsági szolgáltatóvá váljon.

### *Következtetés*

A Nyugat-Balkán olyan régió, ahol az Európai Uniónak szembe kellett néznie a legnagyobb politikai és biztonsági kihívásokkal. A Nyugat-Balkán olyan régió, amely viszont kényszerítette az EU-t, hogy erősítse meg politikai és biztonsági unióját és béke-teremtő képességét globális szinten is. A Nyugat-Balkán jövője minden eddiginél

64 Klemenc, Hrabálek, Đorđević 2021, 285–304.

jobb európai kérdés marad. Az elmúlt több mint 20 évben az EU térségre vonatkozó politikája kétségtelenül nagy utat tett meg. A háborúkkal kapcsolatos biztonsági kérdések és a konfliktusok kezelése után szükségessé vált stabilizációt követően az újjáépítés és az államépítés napirendjét előtérbe helyezve jutott el egy sokkal nagyobb volumenű napirendig, amely a nyugat-balkáni államok Európai Unióhoz történő csatlakozásának perspektívája. Mára ez vált az EU békeprogramjának, a pozitív béke menetrendjének fő elemévé. Az uniós erőfeszítések megszilárdítása a kormányzás és a jogállamiság kérdéseiben, valamint a háború örökségének kezelésében lendületet adott EU-nak, hogy a negatív békéről a pozitív béke felé fordítsa a régiót. Így a bővítési folyamat is a békebe, a biztonságba és a stabilitásba történő befektetésként határozható meg. Elmondható tehát, hogy a visszaszorítás politikájától egészen az ambiciózus jellegű politika felé tolódott az EU nyugat-balkáni megközelítése. A régió országai eltérő mértékben haladtak, illetve haladnak a tagság felé, és bár ez az előrehaladás tagadhatatlan, a pozitív béke menetrendje még mindig messze van a befejezéstől.

A deeszkalációs és stabilizációs erőfeszítések sikerességük ellenére meglehetősen költségesek, a missziók pedig többnyire elég rövid életűek és korlátozottak voltak, hogy hosszú távon is hatást érjenek el. Az EU feltételeességi rendszere vegyes eredményeket hozott, míg a nyugat-balkáni oldalról időnként hamis megfelelést. A gazdasági reform és a fejlesztési intézkedések csak a lakosság egy részének kedveztek, ezáltal sajnos növekedett a társadalmi egyenlőtlenség a háború előtti szintekhez képest. Emellett a bővítéspolitikai és a pozitív béke menetrendje – különösen helyi szinten – nem volt optimális. A pozitív béke terén egyfajta alulteljesítés jellemzi az EU-t. Egyrészt a logikai folytonosság hiánya miatt, amely a stabilizáció és az előcsatlakozás között feszült. Másrészt a nemzetközi partnerek megosztottsága miatt. A régió érdekei miatt ugyanis nem lehetett koherens és következetes politikát kialakítani, mivel az egyes országok más és más külső adományozóhoz kötődtek. A harmadik ok az EU-bővítéssel kapcsolatos ingerültség és fáradtság, amely a Nyugat-Balkán oldaláról, és a hitelességi szakadék, amely az EU oldaláról jelentkezik. Amennyiben az Európai Uniónak valóban a pozitív béke kiteljesítése a célja, akkor mérlegelni kell a reformok tekintetében és az azokat akadályozó balkáni politikai elittel szemben, ugyanakkor a nyugat-balkániaknak is elkötelezettnek kell lenniük a reformok mellett, amelyeket maradéktalanul végre is kell hajtaniuk.<sup>65</sup>

A pozitív béke – amint már említettük – nem egyenlő azzal, hogy a régióban a biztonsági közösség bármely evolúciós szinten kialakulhat. Az EU és a Nyugat-Balkán relációjában a regionális biztonsági dinamika, és azzal együtt a biztonsági együttműködés folyamatosan fejlődött. A regionalitás terén a konfliktusformációtól a majdnem kialakuló biztonsági rezsimen túl, napjainkra a Nyugat-Balkán eljutott az embrionális biztonsági közösség szintjéig, amely nem jelent önmagában valódi biztonsági közösséget, mivel gyakorlatilag azt mondhatjuk, hogy a régió a kezdeti fázis előtti nulladik lépésben van. Egyetértés mutatkozik abban a kérdésben, hogy a fenyegetések természete az elmúlt 30 évben megváltozott. A jelenleg problémát okozó transznacionális kihívások felszámolása érdekében létezik együttműködés a régióban,

65 Ioannides 2018, 6.

a politikai akarat hiánya azonban hátráltatja azt. A biztonsági együttműködés, és egy biztonsági közösség kiépítése közelebb hozhatná a régiót az európai biztonsági közösséghez. Kérdésként merül fel ugyanis, hogy a jelenlegi együttműködés szintje valóban elegendő-e ahhoz, hogy kétoldalú problémáik megoldásában ne alkalmazzanak erőszakot a jövőben? Az egész régió szintjén hiányoznak olyan alapvetések, amelyeket Mohammad Ayoob vagy Karl Deutsch fogalmaztak meg, ezáltal hiányzik az úgynevezett „mi” érzés, így a regionális együttműködés kialakítása nem tud szintet lépni a biztonsági közösség embrionális szakaszon túlmutató formái felé.<sup>66</sup>

Bizonyos azonban, hogy a régió országai fokozatos előrelépést tesznek, hogy biztonságfogyasztóból, biztonságot támogató régióvá váljanak. Ez egyszerre jelentkezik a közös biztonság- és védelempolitikát érintő missziós szerepvállalásban, az azon túlmutató együttműködésekben, így a bel- és igazságügy területén. Fokozottabban ismerték és ismerik fel a közös műveleti igényeket, amelynek köszönhetően a régió a kiemelt operatív prioritásainak számító ügynökségek számára is eredményeket hozott. Az a tény, hogy a Nyugat-Balkán országai tágabb biztonsági környezetükben, elsősorban az európai biztonság érdekében képesek és tudnak is együttműködni, megerősítheti az EU válságkezelői tevékenységét is, miközben hozzájárulnak Európa békéjének és biztonságának megteremtéséhez. Így az EU és a Nyugat-Balkán partnerségi kapcsolata a technikai és stratégiai dimenziókból politikai dimenzióba helyeződhet át. Ennek hozzáadott értéke lehet, hogy az érintett államokat is közelebb hozza egymáshoz, miközben a békét és a stabilitást nemzetközi értéknek tartják, és biztonságot kívánnak nyújtani önmaguk, és mások számára is.

#### FELHASZNÁLT IRODALOM

- Adler, Emanuel – Barnett, Michael: *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511598661>
- Armstrong, Andrea – Rubin, Barnett Richard.: *Policy Approaches to Regional Conflict Formations*. New York, Centre on International Cooperation, 2002.
- Bartlett, William: *The Political Economy of Accession*, in S. Keil and Z. Arkan (eds), *The EU and Member State Building: European Foreign Policy in the Western Balkans*, Routledge, London/New York, 2015. <https://doi.org/10.4324/9780203721117-11>
- Bechev, Dimitar: *Constructing South East Europe*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, Palgrave Macmillan. 2011. <https://doi.org/10.1057/9780230306318>
- Bihari Rita: A konfliktusformációtól a biztonsági közösségig – a nyugat-balkáni regionális együttműködés fejlődése; Szakmai Szemle (KNBSz), XX. évf. 2.sz. 2022.
- Bretherton, Charlotte - Vogler, John: *The European Union as a Global Actor*, Routledge, New York, 2006. <https://doi.org/10.4324/9780203022672>
- Buzan, Barry: *How regions were made, and the legacies for world politics: an English School reconnaissance*, in T.V. Paul (eds.) *International Relations and Regional Transformation*, Cambridge: Cambridge University Press. 2012. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139096836.003>
- Council of the EU, 2016b. Council conclusions on strengthening the EU internal security's external dimension in the Western Balkans including via the Integrative Internal Security Governance (IISG), 8 December 2016, 15413/16.

66 Bihari 2022, 14.

- Council of the European Union. Council Conclusions On Implementing The Eu Global Strategy In The Area Of Security And Defence. 2016.  
<https://www.consilium.europa.eu/media/22459/eugs-conclusions-st14149en16.pdf>  
(Letöltés ideje: 2023.03.29.)
- Deutsch, Karl: *Political Community and the North American Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. Princeton: Princeton University Press. 1957. <https://doi.org/10.2307/1952332>
- Emini, Donika – Marku, Donika: *Rethinking security: Western Balkans as a security provider*. Skopje: Institute for Democracy “Societas Civilis”; 2018.
- European Council: EU Cooperation on security and defence, 2016.  
<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/defence-security/> (Letöltés ideje: 2023.03.29.)
- European External Action Service: European Neighbourhood Policy (ENP). 2016.  
[https://eeas.europa.eu/topics/european-neighbourhood-policy-enp/330/european-neighbourhood-policy-enp\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/european-neighbourhood-policy-enp/330/european-neighbourhood-policy-enp_en) (Letöltés ideje: 2023.03.29.)
- Galtung, Johan: *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization*, Oslo: Sage Publications Ltd. 1996. <https://doi.org/10.4135/9781446221631>
- Ioannides, Isabelle: *Peace and Security in 2018. An evaluation of EU peacebuilding in the Western Balkans*. EPRS – European Parliamentary Research Service; 2018.
- Jaksevic, Ruzica: *Security Community Building In The Western Balkans – Wishful Thinking Or An Inevitable Future?* Teorija In Praksa let. 56, 1/2019.  
<https://www.fdv.uni-lj.si/docs/default-source/tip/vzpostavljanje-varnostne-skupnosti-na-zahodnem-balkanu-lepa-%C5%BElja-ali-neogibna-prihodnost.pdf?sfvrsn=0>  
(Letöltés ideje: 2023.03.29.)
- Kavalski, Emilian: *Extending the European Security Community*. London, Tauris. 2008.  
<https://doi.org/10.5040/9780755620319>
- Keil, Matthias S.: *Explaining Democratic Stagnation in the Western Balkans*, *Mediterran Politika*, 2012.
- Klemenc, Jelka – Hrabálek, Martin – Đorđević, Vladimir: *Regional security cooperation revisited: the Western Balkans as the future security provider*, *European Security*, 30:2, 2021.  
<https://doi.org/10.1080/09662839.2021.1872545>
- Kondonassis, Alexander – Malliaris, Anastasios – Paraskevopoulos, Christos: *Asymmetrical Economic and Institutional Changes in the Western Balkans: Cooperation with the European Union*; *European Research Studies*, Volume VIII, Issue (1-2), 2005.
- Kudlenko, Anastasiia: *The impact of EU on security sector reform in the Western Balkans*; PhD Thesis; Canterbury Christ Church University, 2018.
- Mccausland, Jeffrey: *Arms control and the Dayton Accords*. *European Security*, 6(2), 1997.  
<https://doi.org/10.1080/09662839708407309>
- Minard, Pierre: *European Union Institute for Security Studies. Bosnia & Herzegovina: a new CSDP contributor?* *European Union Institute for Security Studies*. 2016.  
[https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Alert\\_12\\_Bosnia\\_FPA.pdf](https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Alert_12_Bosnia_FPA.pdf)  
(Letöltés ideje: 2023.03.29.)
- Mirel, Pierre: *The Western Balkans: between Stabilisation and Integration in the European Union*; *European Issue No 459*, Fondation Robert Schuman, Paris/Brussels, 22 January 2018.  
<https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0459-the-western-balkans-between-stabilisation-and-integration-into-the-european-union> (Letöltés ideje: 2023.03.29.)
- Missiroli, Antonio (eds.): *The EU and the world: Players and policies post-Lisbon*: Handbook, EU Institute for Security Studies, Paris, 2016. DOI:10.2815/123955
- Orczechowska, Ida: *European security capabilities in the region of the Western Balkans in the beginning of the twenty-first century*. SEEU Review, 10 (1), 2014. <https://doi.org/10.2478/seeur-2014-0013>
- OSCE: *OSCE Marks 20th Anniversary of Sub-Regional Arms Control Agreement*, 2016.  
<http://www.osce.org/cio/246991> (Letöltés ideje: 2023.03.29.)
- PCC SEE Secretariat, 2016. *Police cooperation convention for Southeast Europe 2006–2016*.  
[www.pccseesecretariat.si/index.php?page=documentspcc&item=75](http://www.pccseesecretariat.si/index.php?page=documentspcc&item=75) (Letöltés ideje: 2023.03.29.)
- Prezelj, Iztok: *Challenges of multilateral regional security and defence cooperation in South East Europe*. *European perspectives – Journal on European perspectives of the Western Balkans*, 5 (2), 2013.

- Pugh, Michael – Cooper, Neil – Goodhand, Jonathan: *War Economies in a Regional Context: Challenges of Transformation*. Boulder and London, Lynne Rienner, 2004.
- Stojarová, Vera – Stojar, Richard: *Balkan regional development: moderate or radical Islam for the Balkans*. *Journal of Balkan and near eastern studies*, 21 (4), 2019.  
<https://doi.org/10.1080/19448953.2018.1506284>
- Tardy, Thierry: *Revisiting the EU's security partnerships*. European Institute for Security Studies. 2018.  
<https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief%201%20Security%20Partnerships.pdf>  
(Letöltés ideje: 2023.03.29.)
- Vucetic, Srdjan: *The Stability Pact for South Eastern Europe as a Security Community-Building Institution*. *Southeast European Politics*, 2(2), 2001.
- Watanabe, Lisa: *Securing Europe*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, Palgrave Macmillan, 2010.  
<https://doi.org/10.1057/9780230277021>
- Woodward, Susan L.: *Balkan Tragedy: Chaos and Dissolution after the Cold War*, Brookings Institution, Washington DC, 1995.



A mű TKP2020-NKA-09 számú projekt a Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból biztosított támogatással, a Tématerületi Kiválósági Program 2020 pályázati program finanszírozásában valósult meg.