

Nagy Sándor ezredes:

AZ EU KÜLPOLITIKÁJA ÉS AZ AFRIKAI DEMOKRATIKUS KORMÁNYZÁS ÖSSZEFÜGGÉSEI

ÖSSZEFOGLALÓ: Az utóbbi időszakban rendkívüli helyzetet eredményező, Afrika irányából is érkező migrációs hullám felvet néhány rendkívül fontos kérdést. Ezekre a kérdésekre azonban csak akkor lehet hiteles válaszokat adni, ha ismerjük azokat a dokumentumokat és szabályzókat, amelyek meghatározzák az Európai Unió és az afrikai országok, azok közül is kiemelten a szubszaharai országok kapcsolatát. Az afrikai demokráciaépítés támogatása kiemelt szerepet kapott és kap ma is az EU külpolitikájában, de a közelmúlt történései azt bizonyítják, hogy számtalan kihívással kell szembenézni ezen a területen.

KULCSSZAVAK: demokratikus kormányzás, emberi jogok, gazdasági fejlesztés, demokráciaépítés, kihívások, lehetőségek, egységes külpolitika, nemzeti érdekek

BEVEZETÉS

Az afrikai országok demokratizálási folyamatainak és a „jó kormányzásnak” (*bon gouvernance*) a támogatása évek óta az EU prioritásai közé tartozik. Ez utóbbi fontos szerepet játszik a legtöbb európai jogi intézmény tevékenységében és az EU–Afrika partneri programokban is. Ha azonban megvizsgáljuk a Szaharától délre fekvő országokat, akkor megállapíthatjuk, hogy az eredmény meglehetősen vegyes. A „Mo Ibrahim Alapítvány” – amely minden évben publikálja az afrikai országok kormányzása megítélésének eredményeit – megerősíti, hogy 2010-ben (és azóta is) a demokratikus kormányzás több országban is jelentős visszaesést mutat, ugyanakkor furcsa módon fejlődés tapasztalható a szociális és a gazdasági területeken.

Több tényező is előkerül a demokratizálás retorikája és a valóságban végbemenő kormányzati folyamatok közötti eltérések magyarázatára. Ki kell emelni egyrészt az afrikai országok hosszú ideje húzódo belső problémáit, mint például a kialakult veszélyes konfliktusokat, konfliktusgócokat, a politikai krízishelyzeteket, az egyre növekvő korrupciót és az állandósult, rendkívüli méreteket öltő szegénységet. Aláhúzendók ugyanakkor a politikai együttműködés során jelentkező következetlenségek, a megoldatlan problémák, ideértve nem csupán az afrikaiakat, hanem az európai részről jelentkezőket is, amelyek megnehezítik az eredményes és hatékony elvek gyakorlatba ültetését és az eredményes partnerséget. Ugyanakkor megállapítható, hogy az afrikai demokratikus kormányzás politikai támogatásának és megvalósításának elengedhetetlen feltétele a mindkét oldalról szükséges hatékony tevékenység.

Az afrikai demokratizálási folyamatokat és a demokratikus kormányzást támogató európai külpolitika erősítése érdekében kialakult vita során a hatékony segítséghez az EU-nak tisztában kell lennie a legfontosabb kihívásokkal és a felmerülő lehetőségekkel, valamint az eredményesebb politika kialakításához fel kell használni a múltban szerzett tapasztalatokat. Meg kell vizsgálni a lisszaboni szerződést (2009. 12. 01.), az Európai Külügyi Szolgálat

(SEAE¹) megalakítását (2010. 12. 01.) és – bár ma már történelem – a 3. Európa–Afrika csúcstalálkozót Tripoliban (2010. 11. 29–30.).

A két kontinens államfői és kormányai elfogadták a 2011–2013-ra vonatkozó közös stratégiát, amelyben kiemelt szerepet kapott a demokratikus kormányzás támogatása és az emberi jogok betartatása.

Szükséges megvizsgálni mindenekelőtt azokat az alapvető szabályzókat, intézményeket, eszközöket, amelyek meghatározzák az európai külpolitikát az Afrikával, kiemelten a szubszaharai régió országaival való partneri viszonyban. Ezt követően át kell tekinteni az EU-tagországokban felmerülő ellentéteket és ellentmondásokat a közös program meghatározásában és a rendelkezésre álló eszközrendszer működésében.

Majd, mert rendkívül fontos tényező, át kell tekinteni azokat a belső akadályokat, amelyek az afrikai partnerországokban jelentkezve megnehezítik és rendkívül komplexszé teszik a politikai, az adminisztratív és a szervezeti reformjuk hatékony európai támogatását. Végül szükséges megfogalmazni olyan stratégiai opciókat, amelyek segíthetnek az eddigi politikai ellentmondások és nehézségek leküzdésében.

A RENDELKEZÉSRE ÁLLÓ JOGI ESZKÖZRENDSZER ÉS AZ AKCIÓTERVEK

Az egyre súlyosbodó migráció kezelése körül meglehetősen nehezen kialakuló közös álláspont kapcsán megállapítható, hogy széles eszközrendszer áll rendelkezésre az EU külpolitikája számára az afrikai demokratizálás és kormányzás témakörében. Az afrikai demokratizálás kapcsán azonban meg kell jegyezni, hogy a gyakorlat annak számtalan hiányosságát bizonyítja. Bár a Fekete-Afrika néven is emlegetett szubszaharai régió országai még nem indultak meg tömegesen Európa felé, éppen ezért égetően szükséges az előrelátás. Az EU tagországainak tehát napirendre kell venniük az ottani rengeteg probléma kezelését, vagyis ki kell dolgozniuk azok megoldásának módját. Elengedhetetlen a közös álláspont megalkotása, mint azt a közelmúlt bizonyítja.

A következőkben bemutatom a hét legjelentősebb, a nemzetközi diplomáciai erőfeszítések eredményeként létrejött szerződést, illetve dokumentumot.

A lisszaboni szerződés

A 2009. december 1-jén hatályba lépett szerződés meghatározza az EU közös külpolitikai céljait, úgymint a „demokrácia, a jogállam, az alapvető általános és oszthatatlan emberi és szabadságjogok, az emberi méltóság tiszteletbe tartása, az egyenlőség és a szolidaritás elvei, az ENSZ Alapokmány elveinek tiszteletben tartása és a nemzetközi jog”. Az európai külpolitikát a felsorolt irányvonalak és a fejlődést célzó együttműködés határozzák meg. Ezen a területen a legfőbb cél az afrikai szegénység csökkentése, majd végső soron annak felszámolása. Ez utóbbi cél a jelenlegi helyzetben meglehetősen illuzórikus, amikor sokkal inkább azt tapasztaljuk, hogy Afrika-szerte nő a szegénység. Ez a tényező a migrációs hullám kialakulásának egyik oka.

¹ Service européen pour l'action extérieure. Létrehozásának célja az EU külpolitika hatékonyságának, valamint a politikai és a gazdasági befolyásának az erősítése volt.

A Cotonou-i Megállapodás²

Az EU tagországai és az afrikai AKCS-országok 2000. június 23-án írták alá a megállapodást, amelyben 20 évre előre meghatározták a partnerségi viszonyból eredő feladatokat. A szerződés meghatározza az EU és az AKCS-országok közötti kereskedelmi kapcsolatok és az együttműködés fejlesztésének a kereteit. A 9. cikkely külön foglalkozik a partnerség három legfontosabb elemével, úgymint „az emberi jogok tiszteletben tartása, a demokrácia és a jogállam elvei”, ezeken felül negyedikként meghatároz még egy alapvető elemet, ami nem más, mint „a közügyek megfelelő kezelése”, ami alatt főként a súlyos afrikai aktív és passzív korrupció értendő. Ez a négy alapelem együttesen szolgál arra, hogy pozitívan inspirálja a tag- és partnerországok bel- és nemzetközi politikáját. Ebben a perspektívában az EU–AKCS-partnerség aktívan támogathatja az emberi jogok fejlődését, a demokratizálódási folyamatokat, a jogállamok stabilizálódását és a közügyek kezelését. Ami a pénzügyi oldalt illeti, az Európai Fejlesztési Alap finanszírozza a különböző területeken folyó nemzeti és régiós ötéves programokat.

A közös EU–Afrika-stratégia

A 2007. december 08–09-én Lisszabonban megrendezett 2. EU–Afrika-csúcstalálkozón fogadták el a közös stratégiát, amely többek között magában foglalja a demokratikus kormányzás és az emberi jogok kérdését, vagyis itt ismételtelen megjelennek az alapvető elvek között. A stratégia megerősíti, hogy az EU–Afrika-partnerség az említett két területen lehetővé teszi a kontinensek közötti globális dialógust és a különböző koncepciók mentén folyó kooperációt.

Az érintett területek a következők: a „lokális képességek megerősítése, az alapvető emberi jogok védelme, a demokrácia elvei, a jogállam kérdése, az igazságügyi rendszerhez való egyenlő hozzáférés, a természeti és az ásványkincsek kezelése és védelme, a korrupció elleni harc, a közpénzek felelős kezelése, a szükséges intézményrendszerek létrehozása, illetve a már létezők reformja, valamint a biztonsági szektor reformja”.³

A csúcstalálkozón elfogadták az alapvető határozatot az új stratégiai partnerségi viszonyhoz szükséges eszközrendszer létrehozásáról, amely eredményesen hozzájárul az itt meghatározott közös stratégiai célok és akcióterv megvalósításához. (végül csak meglehetősen kevés eredmény született, és különösen a demokratikus kormányzást illetően volt csekély az eredmény). A közös stratégia számos szerkezeti diszfunkcionális problémával szembesült, úgymint a közös politika tartalmának fokozatos felhígulása, az alapelvek jóváhagyására irányuló csekély szándék mindkét oldalról, a meglehetősen nehézkes intézményi struktúra és annak alacsony hatékonysága. A gyors sikerbe vetett remény is hamar alábbhagyott. Hozzá kell tenni, hogy ezek a gátló tényezők addig sem voltak ismeretlenek az afrikai országokkal folytatott együttműködésben, és sajnálatos módon ma sem azok. Ezek a tényezők szolgálnak magyarázatul a 2008–2010 közötti közös stratégia meglehetősen gyenge mérlegére.

² Az Európai Unió, valamint afrikai, karib-tengeri és csendes-óceáni államok (AKCS-országok) csoportja közt létrejött partnerségi megállapodás. 2000 júniusában írta alá Benin legnagyobb városában, Cotonou-ban 79 AKCS-ország és az Európai Unió akkori tizenöt tagállama. A megállapodás 2003-ban lépett hatályba. http://www.mfa.gov.hu/NR/rdonlyres/FAFD098D-57AC-4C80-9776-5D749003AB86/0/EU_ACP_partnerseg.pdf (Letöltés időpontja: 2016. 01. 17.)

³ Le partenariat stratégique Afrique-UE. Une stratégie commune Afrique-UE, Lisbonne, 9 décembre 2007. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/07/st16/st16344.fr07.pdf> (Letöltés időpontja: 2015. 06. 16.)

Az európai fejlesztési egyezmény

A 2006 februárjában elfogadott ún. referenciadokumentum alapvető fontosságú, mivel elsőként azonosítja és határozza meg az EU és a tagországok közös követendő céljait a kooperáció és a gazdaságfejlesztés területén. Megerősíti a közös értékeket, amelyeket az EU-nak elő kell segíteni a partnerországokkal folytatott együttműködés során. Ezek között természetesen több ismétlődik a már előzőekben megismertek közül, mint az „emberi jogok tiszteletben tartása, a béke, a demokrácia, a »*bon gouvernance*«, a jogállam, a szolidaritás és az igazságosság”. Az egyezményben az EU elkötelezte magát a pénzügyi támogatási források növelésében az államokat érintő támogatásokat illetően és a koordináció területén saját hatékonysága növelésében. Megjegyzendő, hogy az EU a megnövelt támogatások mintegy felét az afrikai országoknak szánta. Az egyezmény aláhúzza, többször ismételve, hogy alapvető feladat az emberi jogok védelme és a demokratizálódási folyamat felgyorsítása, valamint a szegénység csökkentése érdekében egy tartós fejlődési folyamat elindítása. A kormányzási stratégiák fejlesztése érdekében figyelemmel kell lenni az egyes országok sajátosságaira egyfajta közös párbeszéd keretében, kiemelten a korrupcióellenes harc, az állami szektor reformja, az igazságszolgáltatás reformja és annak mindenki számára való hozzáférhetősége területén.

Az Európai Parlament határozata a demokrácia megerősítésére az EU külkapcsolataiban

Az Európai Parlament 2009. október 22-én fogadta el a határozatot, amely többek között emlékeztet arra, hogy *„igaz, hogy a demokratikus államok különbözőek lehetnek, mint ez az EU kereteiben is megvalósul, de ettől függetlenül a demokrácia maga egyetemes érték”*.

Ennek megfelelően az elvei és az alapvető elemei változatlanok: az alapvető szabadság- és emberi jogok tiszteletben tartása, jog a közügyek kezelésében való részvételhez, a választójog és a választhatóság joga a rendszeres és szabad választások során, a pluralista pártrendszer, a jogállam tiszteletben tartása, a független igazságszolgáltatás, a közügyek felelős és átlátható kezelése, a szabad és független média.

A határozat aláhúzza, hogy *a demokrácia nem exportálható és nem importálható!*

Az Európa Tanács megállapításai a demokráciák támogatásáról az EU külkapcsolataiban (nagyobb következetesség és hatékonyság)

A 2009 decemberében elfogadott dokumentumban meghatározták az EU akcióprogramját a demokráciaépítés támogatásában, hogy megerősítsék az ezen a területen végzett tevékenységek hatékonyságát és azok következetességét. A Tanács az előzőekben említett demokráciaexportálás és -importálás témakörben tett meghatározást kiegészítette azzal, hogy a demokrácia nem kényszeríthető rá senkire sem, valamint hogy a Tanács továbbra is a tagországok fejlesztési stratégiája és programja mellett áll. Az EU a demokrácia támogatásában folytatja erőfeszítéseit, segíti a kormányok, a parlamentek, az állami intézmények, a politikai szereplők, a civil szervezetek és minden egyéb érintett szereplő kapacitásainak megerősítését. Céljai között továbbra is szerepel a hatékony hozzájárulás a tartós fejlődéshez, az emberi jogok tiszteletben tartásához, a demokratikus kormányzáshoz, a biztonság megteremtéséhez és stabilizálásához, a szegénység csökkentéséhez és a nemek közötti egyenlőség megteremtéséhez.

A demokráciák támogatásában a Tanács a jövőt illetően egy sokkal következetesebb és tágabb megközelítést határozott meg, hiszen az adott helyzetben a demokrácia támogatása egyre komplexebb feladatot jelent, többdimenziós megközelítést kíván, valamint sokkal hosszabb időtartamot igényel, mint azt korábban gondolták. Szükségesnek tartja továbbá, hogy a tervezett közös akciók koordinációját következetesen és tervezetten hajtsák végre, nem csupán az abban részt vevők szintjén, hanem bevonva abba a földrajzi környezetben lévő összes szervezetet.

Meg kell jegyezni, hogy az itt vázolt intézkedések többsége már a 2006-os hasonló anyagban is megtalálható volt.

Európai intézmények a demokráciáért és az emberi jogokért⁴

Az IEDDH-program 2006-ban kezdődött a nem EU-tagállamok támogatására a demokráciaépítés és az emberi jogok érdekében. A korábbiakhoz hasonlóan az alapvető célok között itt is megjelenik az emberi és az alapvető szabadságjogok megerősítése. Emellett támogatja azokat a civil szervezeteket, a regionális és a nemzetközi szervezeteket, amelyek aktív szerepet vállalnak az emberi és a szabadságjogok védelmében, a demokrácia és a jogállam építésében. Kiemelt jelentőségűnek tartja a demokratikus választások hitelességét és átláthatóságát, ennek érdekében például európai választási megfigyelők delegálásával segíti azokat. Példaként említhető a 2006-ban és 2011-ben a Kongói Demokratikus Köztársaságban végrehajtott EU-misszió, amelynek a célja a választások tisztaságának az ellenőrzése volt.

A Cotonou-i Megállapodástól eltérően – amely bilaterális szerződésekben foglaltakhoz kötött – az IEDDH egy teljesen autonóm program, mivel „segítséget” nyújthat az érintett kormányok beleegyezése nélkül is. Minden résztvevő a saját területét illetően élvezheti az EU támogatását, legyen az civil társadalmi, állami vagy magán nonprofit, régiós, illetve nemzetközi szervezet. Az erre a tevékenységre rendelkezésre álló pénzügyi keret 2007–2013 között meghaladta az egymilliárd eurót.

Az afrikai demokráciák támogatásában egyre több szereplő vesz részt, a számuk növekedésének azonban megvan a maga veszélye. Mi is lehet ez a veszély?

Egyrészt a gyors politikai változások jelentősen lerövidítik az európai és az afrikai résztvevők számára a program megvalósításhoz rendelkezésre álló időt, ami viszont együtt jár a program eredményes kivitelezése és fenntarthatósága veszélyével. Másrészt a szereplők nagy száma azt eredményezheti, hogy kialakulhat egy ellentmondásos helyzet, amelyben a sokszor eltérően értelmezhető információk ellentmondásokhoz vezethetnek, így az eredetileg meghatározott célok sérülhetnek. Emiatt szükségesnek látszik észszerűsíteni (csökkenteni) a folyamatokban részt vevő szereplők számát, pontosabban kell megfogalmazni a célokat és az ahhoz kapcsolódó elveket a demokratikus kormányzások támogatásában. Tehát ahelyett, hogy a jövőben egyre nagyobb számú új szervezet és a hozzájuk kapcsolódó akcióprogram jönne létre, inkább a meglévőket és a rendelkezésre álló képességeket hatékonyabban felhasználva kell a terveket megvalósítani. Ehhez megfelelő alapokat biztosítanak a Cotonou-i Megállapodásban és a közös EU–Afrika-stratégiában foglaltak.

⁴ Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme – IEDDH.

ÖSSZEFÜGGÉSEK A TAGORSZÁGOK NEMZETI POLITIKÁJA ÉS AZ EU KÜLPOLITIKÁJA KÖZÖTT

Az európai politika definiálása és megvalósítása sok esetben ki van téve a tagállamok nemzeti érdekei által diktált politikai hatásoknak. Kialakulhat, és a tapasztalatok szerint ki is alakult egyfajta vita a demokrácia értékeinek meghatározásakor az államok eltérő gazdasági, biztonsági és egyéb érdekei szerint. Az összes számba vehető tényező közül három fő terület vizsgálata látszik szükségesnek, úgymint a gazdasági érdekek, a biztonságpolitika és a nemzetközi szervezetek szintjén megvalósított programok.

Az EU-tagországok gazdasági érdekei

A diplomáciai eszközök alkalmazása az országok gazdasági érdekeinek védelmében mindennapos és elfogadott gyakorlat a nemzetközi környezetben. Megállapíthatjuk, hogy az afrikai demokratikus kormányzás támogatásában érzékelhető eltérés van a Cotonou-i Megállapodásban rögzített elvek és a gyakorlat között. Számos ország alkalmaz kettős mércét a saját érdekeinek megfelelően a különböző AKCS-országok tekintetében.

Példaként említhetjük az EU meglehetősen diszkrét és lassú reakcióját a 2009. augusztus 4-én Nigerben lezajlott alkotmányos puccsra, amikor Mamadou Tandja elnök népszavazáson megszavaztatta a gyakorlatilag saját igényei szerint készült alkotmányt. Ezt megelőzően, május 26-án feloszlatta a parlamentet, június 29-én pedig az alkotmánybíróságot. Az új alkotmány lehetővé tette számára, hogy második mandátuma leteltével is az elnöki székben maradjon még három évig, azt követően pedig korlátozás nélkül. A kialakult válság kezelése során az Afrikai Unió a Nyugat-afrikai Országok Gazdasági Közösségével (CEDEAO⁵) együtt meglehetősen gyorsasággal reagált, figyelmeztetve a Niamey által vezetett kormányt az „alkotmányos illegalitásba kerülés” veszélyére, de ez sikertelennek bizonyult. A nigeri hatóság elutasította az ellenzék által bojkottált választások idejének módosítását október 20-ra, ezért a CEDEAO a demokrácia megsértése miatt automatikusan felfüggesztette Niger tagságát a szervezetben. Ezzel ellentétben az EU és tagországai egészen november 6-ig vártak a reakciójukkal. Ekkor jelentették be a Cotonou-i Megállapodás 96. cikkelyének megfelelően az együttműködés és a konzultációs kérelem lehetőségének a felfüggesztését. Az EU és Niger közötti konzultáció csak 2009. december 8-án indul újra Brüsszelben. Egyes megfigyelők megerősítették, hogy az EU túl lassan reagált. Sokkal előbb kellett volna konzultációt kezdeményeznie, hisz egyik tagországának, nevezetesen Franciaországnak jelentős érdekeltégei voltak Nigerben, kiemelten az uránium kitermelésében.

Az előbbi példa jól illusztrálja a fennálló konfliktus kapcsán a demokrácia értékei és az egyes országok gazdasági érdekei közötti ellentétet. Ez az ellentmondás a demokratikus értékek és a gazdasági érdekek között nem csupán Nigerben áll fenn, hanem az összes olyan afrikai országban, amelyek ásványkincsekben és olajban gazdagok.

⁵ Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest. Nyugat-afrikai kormányok közötti szervezet, amely 1975. május 28-án alakult meg. Feladata a szervezet tagországai közötti, főként gazdasági akciók koordinálása. <http://www.uneca.org/fr/oria/pages/cedeo-communaut%C3%A9-economique-des-etats-de-l%E2%80%99afrique-de-l%E2%80%99ouest> (Letöltés időpontja: 2016. 01. 16.)

A nemzeti biztonsági politika és a migráció

A tagországok biztonságpolitikája és a súlyosbodó migrációs probléma egyre fokozottabban befolyásolja az EU külpolitikáját. A migráció okozta probléma mindinkább előtérbe helyezi a fejlődés kérdéskörét, hiszen a menekültek Európába áramlása a fekete kontinens élehetővé tételével akadályozható meg. Az Afrikából érkező hatalmas tömegű migráció által súlyosan érintett országok (pl. Olaszország és Görögország) sürgetik a megoldást, amelyben kiemelt szerepe lenne az afrikai országok gazdasági fejlesztésének és az ahhoz szorosan kapcsolódó béke és biztonság megteremtésének és fenntartásának.

Az EU egyelőre nem talál megnyugtató és minden tagország számára elfogadható megoldást a migráció kérdésére. Az EU külső határainak a védelme sem megnyugtató, hiszen a FRONTEX meglévő képességei erre a nagyszabású feladatra nem elegendőek, jelentős hozzájárulásra lenne szükség a tagországok részéről. De nem csupán ebben nem egységes az EU álláspontja, hanem az egyes tagországok véleménye is rendkívül megosztott a migráció kezelésével kapcsolatban. Jelentős hangot kapnak a saját nemzeti identitás és kultúra megőrzésének kérdései, valamint a migránsok integrációjának problémája is, amellyel kapcsolatban a vélemények és a tapasztalatok rendkívül megosztottak.

Multinacionális szervezetek

A multinacionális szervezetek – köztük a Kereskedelmi Világszervezet (WTO⁶), a Világbank, a Nemzetközi Valutaalap, amelyekben az európai országok jelentős képvisellel bírnak – gyakran igen jelentős befolyást gyakorolnak a fejlesztési politikára, a gazdasági fejlődésre. Jó példa lehet erre a Gazdasági Partneri Egyezmény (APE⁷), amely megállapodás tárgyát képezte 2010-ben az EU és az AKCS-régiók között. Ezek a megállapodások a WTO által 1995 óta szorgalmazott szabadkereskedelmi szabályoknak történő megfelelést célozták meg, de több afrikai ország úgy értékelte az EU ajánlatait, hogy azok negatív hatásokat gyakorolhatnak saját gazdaságukra.

Néhány afrikai ország nagy befolyással bíró gazdasági szereplői kezdtek nyomást gyakorolni a kormányaikra, hogy azok utasítsák vissza az APE aláírását, ha abban nem látnak elég garanciát az egyenlő esélyekre. Felismerték annak a veszélyét, hogy a nemzeti piacok felszabadítása – a nemzetközi szereplők befolyásának köszönhetően – nehéz helyzetbe hozhatja a helyi vállalatokat, amelyek nem rendelkeznek az európaiakhoz hasonló technikai és pénzügyi feltételekkel. Ha Európa ebben a kiélezett helyzetben erőszakkal akarná saját érdekeit a partnerországokra erőltetni, akkor megkockáztatná a helyi kormányok hiteltelenné válását a saját lakosságukkal szemben. A kormányok legitimitásának csökkentésével egy kontraproduktív, kölcsönösen előnytelen helyzet alakulhat ki, és az veszélybe sodorhatja a további együttműködés sikerét.

A demokratizálódás és a gazdasági fejlődés közötti összhang megteremtése érdekében tett erőfeszítések során számolni kell az állami intézmények és azok képviselői legitimitásának a komplexitásával. Ez egy hatalmas kihívás, de nem hanyagolható el az eredményes és hatékony együttműködés érdekében.

⁶ World Trade Organization.

⁷ Accords de partenariat économique.

AZ AFRIKAI ORSZÁGOK BELSŐ AKADÁLYAI A DEMOKRATIZÁLÓDÁSI FOLYAMATOKBAN

Az EU tagországainak a nemzeti programjai és a mögöttük rejlő nemzeti érdekek negatív hatását láthattuk az afrikai demokratikus kormányzások támogatásában, nem szabad azonban megfeledkezni az afrikai országokban lévő belső problémákról, amelyek ugyancsak a demokratikus fejlődés gátjai. Az összevetést azért is meg kell tenni, mert a külső faktorok mellett a demokratikus fejlődéssel szemben álló belső tényezők hasonló jelentőséggel bírnak. A számos akadályozó tényező közül négyet tartok kiemelten fontosnak, amelyek az összes többire befolyással vannak.

A politikai akarat hiánya

Számos afrikai országban az első helyen álló akadály, hogy hiányzik a politikai akarat a demokratikus fejlődésre. Ennek ugyan több oka lehet, de azok erősen kötődnek a vezető politikai erők hatalmának a megtartásához, a választások során felmerülő versenyhelyzettől való félelemhez, a diktatórikus hatalomgyakorláshoz, a hatalom helyi, vallási és törzsi hagyományokhoz kötődő vezetőinek az ellenállásához. Például ezek a tényezők jelentik a nehézségeket a 2000-es évek elejétől Zimbabwe és az EU viszonyában. 2002. február 18-án az EU a Cotonou-i Megállapodás 96. cikkelye értelmében döntött a konzultáció megszakításáról a zimbabwei vezetéssel, és ezzel egyidejűleg felfüggesztette a pénzügyi támogatást is. Ugyanakkor folytatta a civil társadalmi szervezetek, a humanitárius szektor támogatását, amelyek a jogállam helyreállításában és az alapvető emberi jogok biztosításában tevékenykedtek. Természetesen ez a döntés érezhető feszültséget okozott a nemzetközi kapcsolatokban.

A rossz kormányzati gyakorlatok

A sajnálatos módon állandósuló rossz kormányzati gyakorlatok több területen megjelennek, mint például a korrupció – ami általános jelenség Afrikában –, a közpénzek elsikkasztása, a tekintélyelvű és átláthatatlan vezetési gyakorlat a közügyekben és bizonyos, a hatalomhoz erősen kötődő civil szervezetek működésében. Megjegyzendő, hogy az előbb felsorolt jelenségek nem csupán az afrikai országokban léteznek, de itt a működőképes közigazgatás hiánya vagy annak gyengesége meglehetősen korlátozottan képes a szabályozás érvényre juttatására és az állampolgárokra gyakorolt negatív hatások csökkentésére. Számos jogvédő nemzetközi szervezet kiemelte már, hogy a szubszaharai országok legnagyobb kihívása a korrupció. Éppen ezért a demokratikus kormányzás támogatása területén a működőképes közintézmények létrehozására és azok megerősítésére kell a hangsúlyt helyezni helyi és nemzeti szinten egyaránt.

Elégtelen beruházások

Ezalatt azt kell érteni, hogy a kormányok nem teszik meg a szükséges és kellően hatékony erőfeszítéseket azoknak a beruházásoknak a megvalósulása érdekében, amelyek megfelelő alapot adhatnának a humán, az anyagi és a pénzügyi szükségletek kielégítése területén a demokratikus és átlátható kormányzás reformjának megvalósulásához. Ebben szerepet játszik a nemzetközi támogatások elégtelensége (bár sokszor a statisztikákban megjelenő számok nem ezt támasztják alá), de hasonlóan meghatározó jelentőségű a nemzeti források

mozgósításának, rendelkezésre állásának az elégtelensége vagy hiánya is. Jelentős számban található olyan afrikai országokat, ahol a lakosság nagy része nem fizet adót, annak megfizetése csak egy szűk vállalkozói rétegre terjed ki. A korrupcióból eredően viszont még ez a befizetési kötelezettség is könnyen kijátszható, ráadásul a megtörtént befizetések ellenőrzése sem megbízható.

Ha az európai és az afrikai partnerek tekintetében a megfelelő politikai akarat rendelkezésre állna, akkor az előbbi két probléma megoldhatóvá válhatna. Egyrészt az EU-tagországok megemelhették a nemzetközi segítségnyújtásra szánt hozzájárulásukat (GDP 0,7%), másrészt az afrikai országok mobilizálhatnák és sokkal jobban kezelhetnék a nemzeti erőforrásaikat, a probléma akkor kezelhetőbbé válna. Igazán nehéz megérteni és elfogadni, hogy számos, olajban és ritka, a nemzetközi piacon rendkívül keresett ásványkincsekben gazdag afrikai ország továbbra is külső segítségre szorul, nem képes a lakosság alapvető ellátását sem biztosítani, például az alapvető egészségügyi ellátást és az alapoktatást sem. A politikai dialógusnak az EU–Afrika stratégiai együttműködés során rövid időn belül erre is ki kell térnie.

A tartós fegyveres konfliktusok és azok hatásai

A hosszú ideje tartó, szinte állandósult és egyre kiterjedtebb fegyveres konfliktusok az előző három elem közül a legsúlyosabban hatnak a társadalmi szereplőkre, valamint a politikai és az állami struktúrákra. A fegyveres konfliktusokkal sújtott vagy a politikailag instabil államok kategóriájába sorolt országok számára szinte megoldhatatlan feladat a demokratikus kormányzás és az ahhoz szükséges reformok végigvitele. Példa erre többek között Elefántcsontpart, a Kongói Demokratikus Köztársaság, Szudán, de a sor velük sajnos nem ér véget.

Ez a terület lehet tehát az, amelyik a legtöbb kihívást tartalmazza a nemzeti és a nemzetközi szereplők számára a múlt tanúságainak levonásában egy új, reményteljesebb jövő felé vezető úton.

LEHETSÉGES OPCIÓK AZ EU–AFRIKA PARTNERI VISZONY KIHÍVÁSAIT ILLETŐEN

Az afrikai demokratizálódás és a demokratikus kormányzás folyamataiban nyújtott EU-támogatások analízise során néhány olyan fontos elemet határozhatunk meg, amelyek veszélyeztetik az ezen a területen folytatott politika és akciók hatékonyságát és hitelességét.

Ezek az alábbiak:

- a kapcsolódó politika céljait, eszközeit meghatározó intézmények, intézményrendszerek (kiemelten a nem kormányzati és multinacionális szervezetek) elterjedése;
- a demokratikus kormányzás értékei és az EU-tagországok nemzeti gazdasági, biztonsági és geostratégiai érdekei között fennálló konfliktusos állapot;
- az afrikai országok belső politikai, gazdasági, biztonsági és társadalmi problémái.

A felvázolt problémáktól függetlenül a jelenlegi politika fejlesztésének a lehetősége és felfog a gyakorlatba való eredményes átültetésének a feltételei adottak.

A demokratikus kormányzás megteremtésében, támogatásában részt vevő partnerek lehetőségei

Megismerni a demokratizáció és a „jó kormányzás” politikájának természetét. Ez azt jelenti, hogy túl kell lépni az egyszerű technikai vagy pénzügyi beavatkozások szintjén, amelyekre korábban sok esetben a fő hangsúly tevődött. Ebben az új perspektívában a politikai dialógusban és a közös célok megfogalmazásában újra kell értékelni a múlt tapasztalatait. A technikai és a pénzügyi támogatások hatékony koordinációja a rendszeres politikai dialógusokon keresztül lehetőséget teremt a demokratizálódási folyamatok megerősítésére. Mindezek mellett figyelembe kell venni természetesen a már meglévő értékeket, a helyi realitásokat és a sok esetben rendkívül komplex helyzetben lévő régiókat.

Végigkísérni az Afrikai Unió által irányított regionális szervezetek észszerűsítési folyamatát. A régiós integrációkban és a kormányzatok megerősítésében az Afrikai Uniónak kell játszania a katalizátor szerepet. Ehhez szükség van a megfelelő támogatásra az EU részéről. A dinamikusan működő regionális szervezetek képesek hatékonyan támogatni a politikai és a szervezeti reformokat. Képesek olyan környezet kialakítására, amely keretet ad a dialógusnak, a tapasztalatok átadásának az államhatalom, a civil társadalom és a nemzetközi partnerek között. Az Afrikai Unió képes lehet a gyakori etnikai és régiós, sok esetben fegyveres konfliktusig eldurvuló nézeteltérések rendezésében való hatékony közreműködésre is a Szaharától délre fekvő országokban.

Megerősíteni a regionális és a pánafrikai támogató szervezetek partnerségét a demokratizálódási folyamatokban. A 2000-es évek elejétől kezdve számos kollektív és magánkezdeményezés látott napvilágot, amelyek a demokratikus kormányzás segítését és a szociális/gazdasági fejlődés támogatását tűzték ki célul. Tehát nem feltétlenül az újabb szervezetek létrehozása a cél, hanem sokkal inkább a meglévők megerősítése, a hatékonyságuk növelése.

Hozzájárulni a regionális és a pánafrikai szervezetek hatékony gyakorlati munkájához a demokratikus kormányzás terén. Számos regionális szervezet és velük együtt az Afrikai Unió rendelkezik olyan jogi felhatalmazással, amely keretet ad a célok és az azok megvalósításához szükséges út meghatározásához.

Példaként megemlíthetjük:

- Az Afrikai Unió 2000-es Alapokmánya;
- Az Afrikai Unió 2003-as egyezménye a korrupcióellenes harcra és a megelőzésre;
- Az Afrikai Unió 2007-ben elfogadott chartája a demokrácia, a választások és a kormányzás témakörében;
- A Nyugat-afrikai Országok Gazdasági Közösségének (CEDEAO) az eljárási rendje a demokrácia és a demokratikus kormányzás érdekében, 2001;
- A Nagy-tavak régió nemzetközi konferenciája (CIEGL⁸), 2006;
- Az Új partnerség az afrikai fejlődésért (NEPAD⁹) és az Afrikai Unió között létrejött szakértői értékelő eljárások (MAEP¹⁰) rendje, 2002.

⁸ Conférence internationale sur la région des Grands Lacs.

⁹ Nouveau partenariat pour le développement de l’Afrique.

¹⁰ Mécanisme africain d’évaluation par les pairs.

Az afrikai demokratikus kormányzás érdekében folyó, az EU és a tagországok általi támogatás fejlesztése

Az eszközök racionalizálása a demokrácia és a kormányzás támogatása céljainak és politikájának a meghatározásában. Lehetővé teszi az Európai Unió különböző intézményei számára, hogy nagyobb hangsúlyt fektessenek a konkrét programok beindítására és azok követésére, mintsem hogy újabbnál újabb dokumentumok szülessenek. A pénzügyi intézmények 2007-es racionalizálása erre jó példa. Ekkor csökkentették a meglévő pénzügyi kódokat, és létrehozták a Fejlesztéstámogató kooperációs pénzügyi szervezetet (ICD¹¹) a fejlesztési programok kezelésére.

Kihaszni az Európai Külügyi Szolgálat (SEAE) adta lehetőségeket a jelenlegi politika hibáinak (következetlenségeinek) a korrigálására és a fejlesztéspolitika kiterjesztésére. A SEAE szervezetében a demokratikus kormányzás támogatásának a kérdését a fontosságának megfelelően kell kezelni. Ezáltal elkerülhetővé válna annak a kockázata, hogy a fejlesztési támogatások lehetősége a diplomácia eszközévé váljon, sokkal inkább arra kell törekedni, hogy a SEAE és a Közös védelmi és biztonságpolitika egymással összhangban működjön.

Az afrikai partnerországokban működő EU-delegációk hatékonyságának a javítása érdekében megerősíteni az európai szolgálatok decentralizáltságát. A decentralizálás megerősíti a politikai dialógust és megkönnyíti a rugalmasabb tevékenységet a programok beindításában és irányításában. Ezenkívül lehetővé teszi a még hatékonyabb koordinációt az EU és az EU-tagországok, valamint az egyéb támogató szervezetek között a „terepen”.

Jelentős javulás szükséges a demokratikus kormányzás politikai támogatásának a koordinációja területén. Ez a fejlesztési együttműködésekre és a más területeket érintő európai politikára a közös intézmények és a tagállamok szintjén értendő.

Megkülönböztetett figyelem az egyes érintett országok sajátosságaira a demokratikus kormányzás támogatásakor. A politikai és a szervezeti reformokat mindig az adott ország specialitásainak megfelelően szükséges kezelni, amely sajátosságok jelentősen befolyásolhatják a reformok megvalósításának ütemét. Ezenfelül szükség van az afrikai országok közötti információcserre mechanizmusának támogatására is a tapasztalatok megosztásában régiós és pánafrikai szinten.

Tiszteletben tartani a tartós minőségi fejlődés támogatására vállalt kötelezettségeket (2005) a pénzügyi támogatási források növelésében. A stabil állami irányítás támogatása hozzájárul egy olyan funkcionális és működőképes adminisztráció létrehozásához, amely képes biztosítani az alapvető közszolgáltatásokat, mint pl. az egészségügy, az oktatás, az élelmezés stb. Emellett a korrupcióellenes harc megerősítése és a belső erőforrások jobb és hatékonyabb felhasználása is a kormányzati reformok vezérfonala lehet. A jelenlegi helyzetben sajnos sok afrikai országban a lakosság nem bizakodó a demokratizálódást és a gazdaságfejlesztést illetően, ugyanis nem érznek jelentős változást az életminőségükben.

Az Európai Unió és az afrikai országok közötti együttműködés alapvető eleme a kihívások feltárása és azokkal szemben működőképes, mindkét fél részére elfogadható és kivitelezhető stratégiák megalkotása. Ez adja meg az EU és Afrika közötti stratégiai partnerség legitimitását.

¹¹ Instrument de financier de la coopération au développement.

ÖSSZEGZÉS

Úgy gondolom, hogy Afrika jelentőségének a felerősödése a politikai és a gazdasági pordond már érezteti hatását, és a következő évtizedek során meghatározó jelentőséggel bír majd. Az Európai Unió már korábban megalkotott olyan szabályzókat és az azokhoz tartozó mechanizmusokat, amelyek az afrikai problémák kezelésére szolgálnak.

A demokráciaépítés az afrikai kontinensen témakör az európai gondolkodás közép-pontjában áll, gyakorlatilag úgy tűnik, hogy ez a legjelentősebb meghatározó tényező az egyéb támogatásokat illetően. Az is tisztán látható azonban, hogy az eddigi prioritásokat át kell gondolni, és ha szükséges, akkor újakat kell meghatározni annak érdekében, hogy az afrikai, esetünkben a szubszaharai országok politikai, gazdasági, társadalmi problémái kezelhetővé váljanak. E hosszú ideje fennálló problémák azok, amelyek a természeti változásokkal együtt az egyre súlyosbodó, migráció okozta válsághelyzetet generálják. Az évek során megszületett elképzelések és a már hatályba léptetett szabályzók megteremthetik az ehhez szükséges feltételeket, de elengedhetetlenül szükséges a tagországok közötti közös álláspont, ami jelenleg még tartogat meglepetéseket.

Az afrikai „problémák” Afrikában történő kezelésének a lehetőségét a jelenleg kialakult helyzetben feltétlenül meg kell találni, de gondolni kell a politikai, a társadalmi, a gazdasági és a környezeti okok kapcsán kialakuló egyre súlyosbodó konfliktusokra is.

A demokratikus átalakulások során az emberi jogi kérdéseken túl a biztonság megteremtését kell alapvető elemként kezelni, hiszen ez utóbbi nélkül rendkívül nehéz bármilyen hatékony erőfeszítést tenni a jelenleg konfliktusgócoknak tartott térségek országainak stabilizálása érdekében. Ez természetesen nem azt jelenti, hogy közös európai katonai beavatkozások sokaságára lenne szükség. Igaz ugyan, hogy az erősödő terrorizmus ellen szükség van ilyen jellegű beavatkozásokra is. Ez viszont az egyre inkább mozgósítható Afrikai Unióval történő együttműködés keretein belül, afrikai fegyveres erővel is megvalósítható. Kiemelt jelentősége van ugyanakkor az afrikai gazdaságok talpra állításának, ezzel a társadalmak stabilizálási feltételei a megteremtésének.

Az afrikaiak mondják sokszor: „*Ne halat adjatok nekünk enni, hanem tanácsokat meg halászni!*”

FELHASZNÁLT IRODALOM

De Calan, Adrien: *Quelle politique africaine pour l'Europe?* <http://terangaweb.com/quelle-politique-africaine-pour-leurope/>

Kpotufe, Isidore: *Immigration africaine: Pourquoi quittent-ils leur pays?* <http://www.contrepoints.org/2014/02/12/156396-immigration-africaine-pourquoi-quittent-ils-leur-pays>

L’Afrique et l’Union européenne. <http://www.allemagne.diplo.de/Vertretung/frankreich/fr/03-11-afrique/01-pol/03-europe-seite.html>

La nouvelle stratégie de l’Union européenne pour l’Afrique – un véritable multilatéralisme efficace? Internationale Politikanalyse Europäische Politik, November 2006. Groupe de travail sur la construction européenne. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/bruessel/04358.pdf>

La politique africaine de l’UE dans le contexte post-Lisbonne. Rapport de Conférence, Bruxelles, 18 Octobre 2011. http://www.obsafrique.eu/wp-content/uploads/2011/10/Rapport-conf%C3%A9rence_FR.pdf

- Le partenariat stratégique Afrique-UE. Une stratégie commune Afrique-UE, Lisbonne, 9 décembre 2007. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/07/st16/st16344.fr07.pdf>
- Les relations de l'UE avec l'Afrique. http://eeas.europa.eu/africa/index_fr.htm
- Mehler, Andreas: *Les interventions européennes en Afrique: moment-phare pour l'Europe et la coopération franco-allemande?* http://www.fesparis.org/tl_files/fesparis/pdf/publication/Andreas%20Mehler.pdf
- Nguembock, Samuel: *Quel bilan pour la Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD) en Afrique Centrale? Evaluation et bilan des activités de la PESD en Afrique Centrale depuis 2003.* http://www.irenees.net/bdf_fiche-analyse-895_fr.html
- Pognan, Philippe: *La migration africaine vers l'Europe, un mauvais rêve?* <http://www.dw.de/la-migration-africaine-vers-leurope-un-mauvais-r%C3%AAve/a-18300127>
- Sebahara, Pamphile: *La politique extérieure de l'Union Européenne et la gouvernance démocratique en Afrique.* http://www.grip.org/sites/grip.org/files/NOTES_ANALYSE/2010/NA_2010-11-30_FR_P-SEBAHARA.pdf
- Touchard, Laurent: *Quelle politique européenne de défense pour l'Afrique?* <http://www.jeuneafrique.com/Article/JA2776p033.xml0/s-curit-union-africaine-union-europ-enne-amisom-europe-afrique-quelle-politique-europ-enne-de-d-fense-pour-l-afrique.html>
- Union européenne: l'aide au développement des pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique). <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/developpement-pays-ACP/index.shtml>
- Wa Kabwe-Segatti, Aurelia: *Dimension extérieure de la politique d'immigration de l'Union européenne. Quelles conséquences pour l'Afrique.* <http://hommesmigrations.revues.org/342>
- http://www.mfa.gov.hu/NR/rdonlyres/FAFD098D-57AC-4C80-9776-5D749003AB86/0/EU_ACP_partnerseg.pdf
- <http://www.uneca.org/fr/oria/pages/cedeaocommunaut%C3%A9-economique-des-etats-de-l%E2%80%99afrique-de-l%E2%80%99ouest>