



ZMNE STRATÉGIAI VÉDELMI KUTATÓKÖZPONT

ELEMZÉSEK – 2005/6

1581 Budapest Pf. 15 Tel: 432-90-92 Fax: 432-90-58

Az EU moldovai határtámogató missziója

Elemzésünk célja, hogy megvizsgálja az Európai Unió moldovai határtámogató misszióját,¹ amely várhatóan 2005. november 30-án veszi kezdetét. Fő célja, hogy megerősítsék az ellenőrzést a moldáv-ukrán határ transznisztriai² szakaszán. A tanulmány első részében a misszió létrejöttének körülményeit vizsgáljuk, majd elemezzük a lehetséges politikai és műveleti nehézségeket.

Bevezetés – az Európai Unió szerepvállalása a Moldova-Transznisztria konfliktusban

Az EU moldovai tevékenységét két fő tényező határozza meg. Az egyik a chisinaui kormány euro-atlanti integrációs törekvéseivel, illetve az ehhez szükséges reformokkal függ össze, amelyeket Brüsszel minden tekintetben támogat. Ebben a vonatkozásban a legjelentősebb uniós dokumentum az EU–Moldova Akcióterv (EU–Moldova Action Plan), amely pontosan meghatározza mindazon területeket, amelyeken Moldovának reformokat kell végrehajtania majdani uniós integrációja érdekében. A másik fő célkitűzés pedig a Moldova-Transznisztria konfliktus megoldása. A senki által el nem ismert „kvázi-állam” létezése ugyanis komoly biztonsági kihívást jelent egész Európa számára.³

Az EU-nak a konfliktus megoldására irányuló erőfeszítései felerősödtek 2004. június–szeptember óta. A változásnak három fő okát lehet megkülönböztetni. Az egyik a chisinau kormány következetes nyugatbarát politikája. Ez a tendencia már 2003 vége óta érzékelhető, a kormányzó Moldáv Kommunista Párt és Vlagyimir Voronyin elnök 2005. március-áprilisi újrávalasztása pedig lehetőséget teremtett ennek a politikai irányvonalnak a továbbvitelére.

Az intenzívebb uniós szerepvállalás második, negatív ösztönző tényezője a Dnyesztermelléki Moldovai Köztársaságnak (a továbbiakban PMR⁴) a mindenfajta reformot, illetve rendezést blokkolni igyekvő magatartása. Ahogy a 2004. márciusi „iskolaválás” is mutatta, a tyiraszpoli vezetés alapvetően utasít el mindenfajta kompromisszumos törekvést.⁵ Ezt a hozzáállást jelezte az is, hogy 2005 februárjában Tyiraszpol katonákat vezényelt a szakadár „köztársaságot” Moldovától elválasztó biztonsági zónába annak érdekében, hogy a márciusi moldáv választások idején bizonytalanságot keltsen a lakosságban, így csökkentve Voronyin és kormánya támogatottságát.

A harmadik, ezzel szorosan összefüggő tényező pedig Oroszország szerepvállalása a konfliktusban. Moszkva ugyanis továbbra is stratégiai fontosságú szövetségesként tekint a csak általa elismert „kvázi-államra”. Saját regionális hatalmi érdekeit a PMR-en keresztül igyekszik érvényesíteni, politikai és gazdasági támogatással biztosítva a szakadár köztársaság fennmaradását.

Az EU rendkívüli megbízottja

A Dnyeszteren túli kérdés megoldására tett erőfeszítések támogatása érdekében 2005. március 23-án Adriaan Jacobovits de Szeged holland diplomatát kinevezték az EU moldovai rendkívüli megbízottjává. Fő feladata, hogy elősegítse az EU hatékonyabb részvételét a rendezési folyamatban és az EBESZ-szel történő együttműködést, és figyelemmel kísérelje a moldovai és transznisztriai politikai fejleményeket.

¹ Az eredeti angol kifejezés a „Border Assistance Mission”, amelyre a Külügyminisztérium a „határtámogató misszió” kifejezést alkalmazza.

² A külföldi szakirodalomban egyaránt használják a *Transnistria* és a *Transdnieszter* elnevezéseket. A különbség oka a határfolyó nevének eltérő írásmódja: oroszul *Dnyesztr*, míg románul és moldávul *Nyisztru*, azaz hiányzik a „d” a szó elejéről. A szerző magyar nyelven a *Transznisztria* változat használatát támogatja, mert ez közelebb áll a szakadár terület hivatalos moldáv elnevezéséhez.

³ A szakadár „köztársaság” a maga korrupciós vezetésével, és ebből adódóan nem kellően ellenőrzött határaival, eszményi terep a szervezett bűnözés különféle formái számára, pl. alkohol-, cigaretta-, ember- és kábítószer-csempészet, pénzmosás stb. Ezen túlmenően a tyiraszpoli rezsim számos elemző szerint aktív résztvevője és haszonélvezője a Transznisztria területén folyó illegális fegyvergyártásnak és fegyverkereskedelemnek is. A helyzetet tovább súlyosbítja, hogy a térségben állomásozó, volt 14. szovjet (majd orosz) hadsereg mintegy 28.000 tonnányi (!) fegyvert és lőszeret tartalmazó raktárai is folyamatosan „szivárognak”, további biztonsági kockázatot jelentve.

⁴ Az eredeti orosz *Pridnyesztróvszkaja Moldavszkaja Reszpublika* elnevezést alapul véve. A PMR rövidítést egyébként a nemzetközi szakirodalom is széleskörűen használja.

⁵ Amint azt Nicu Popescu kimutatja, mind a tyiraszpoli vezetés, mind a PMR-t kívülről támogató erők sokkal inkább érdekeltek a válság *prolongálásában*, mintsem abban, hogy bármilyen módon „megnyerjék” a konfliktust. Lásd: Nicu Popescu: *The EU in Moldova – Settling Conflicts in the Neighbourhood*. In: *Occasional Paper*. No. 60. Párizs, 2005. október, Institute for Security Studies. 17. p.

Kinevezése egyértelműen jelezte, hogy az EU a korábbinál hatékonyabb módon kíván bekapcsolódni a rendezésbe, beleértve azt is, hogy egy misszió elindításával hozzájárul a moldáv–ukrán határ transznyisztriai szakaszának ellenőrzéséhez.

A határtámogató misszió

A Moldovába indítandó európai válságkezelő misszió ötlete nem új. A javaslat először 2003-ban merült fel, amikor a holland EBESZ-elnökség tárgyalásokat kezdett a NATO-val és az EU-val egy nemzetközi válságkezelő erőnek az országba küldéséről. A holland javaslat szerint az 1000 fős európai alakulat együttműködött volna a térségben maradó orosz békefenntartókkal. A tervezetet azonban háttérbe szorította az ugyanekkor nyilvánosságra hozott orosz rendezési terv, az úgynevezett Kozak-memorandum. Bár a Kozak-memorandumot a moldáv elnök végül elutasította, a holland EBESZ-elnökség végével a nemzetközi békefenntartó erők Moldovába küldése is lekerült a napirendről.

Az elképzelés mintegy másfél évvel később bukkant fel újra, immár jelentősen átalakult moldáv és ukrán belpolitikai körülmények között. Juscsenko ukrán és Voronyin moldáv elnök 2005. június 2-án közös levélben fordult José-Manuel Barrosóhoz, az Európai Bizottság elnökéhez és Javier Solana CFSP Főmegbízotthoz, és kérte, hogy az EU vegyen részt moldáv–ukrán határ transznyisztriai szakaszának nemzetközi ellenőrzésében, és nyújtson ehhez technikai támogatást is.⁶ Ugyanez a kérdés előkerült Voronyin június 7–8-i brüsszeli látogatása során is,⁷ ahol a javaslat támogatásra talált.

Az eddiginél aktívabb EU-részvétel előkészítése érdekében kiküldtek egy tényfeltáró missziót, hogy mérje fel a helyzetet a határzónában. Az EU különmegbízott által vezetett misszió hét napot (augusztus 23–29.) töltött a térségben, majd Jacobovits de Szeged szeptember 9-én betérjlesztette jelentését Brüsszelben. Már a hivatalos döntés nyilvánosságra kerülése előtt is nyílt titok volt, hogy a tényfeltáró misszió sikeres volt, és hogy az EU meg fogja indítani a Voronyin és Juscsenko által kért határtámogató missziót.⁸ A hivatalos döntés végül szeptember 21-én született meg, amikor arról is megegyezés jött létre, hogy a misszió 2005 decemberében veszi majd kezdetét.

Struktúrák és feladatok

Az EU határtámogató missziójának keretében összesen 69 főt fognak a térségbe küldeni. A 19 (15+4, lásd alább) fős stáb mellett 50 fő mobil ellenőrző csoportokba szervezve fogja járni a határszakaszt. A misszió kezdeti költségvetése 3 millió euró, míg a teljes kétéves mandátumra vetítve összesen 7 millió eurót tesz ki.

A misszió az EU moldovai különleges megbízottjának alárendeltségébe fog tartozni. Munkájának támogatására négy politikai főtanácsadót rendelnek mellé, ezek egyike lesz a misszió tényleges parancsnoka. Erre a pozícióra tíz jelöltből a magyar Dr. Bánfi Ferenc rendőrtábornokot jelölték ki, aki a misszió ügyesszai főhadiszállásán fog dolgozni.⁹ Szintén Ogyesszában lesz az öt támogató második főtanácsadó, míg a másik kettő Kijevben, illetve Chisinauban fog politikai koordinációs és konzultációs feladatokat ellátni.

A fő cél, hogy támogassák a moldáv és ukrán hatóságokat a moldáv–ukrán határ Dnyeszteren túli szakaszának hatékonyabb ellenőrzésében. Emellett az EU-misszió kiképzéssel, határ- és vámellenőrzési tréningekkel, korrupcióellenes programokkal is segíti majd a moldáv és ukrán határőrséget.

Politikai nehézségek

A siker legfontosabb feltétele az Ukrajnától kapott megfelelő támogatás, ugyanis a határbiztonsági misszió ukrán területről fog működni. (A tyiraszpoli vezetés nem engedne uniós ellenőröket a PMR területére lépni.) Juscsenko elnök és környezete egyértelműen támogatja az EU határbiztonsági missziót, mégpedig az alábbi okokból:

- A „narancsos forradalom” óta Ukrajna sokkal nyugatosabb politikát követ, mint előtte bármikor. Európának pedig elsősorban a térség stabilitása a fontos, ezt jelzi többek közt az EU egyre növekvő itteni aktivitása is.

⁶ <http://www.azi.md/news?ID=34498> Továbbá megegyeztek öt moldáv–ukrán közös határátkelőhely július 1-től történő megnyitásáról is, noha egyelőre még nem a PMR-határszakaszon.

⁷ <http://www.reporter.md/en/NewsOfTheDay.asp?NewsType=FullDocument&idDocType=1&idTopic=1&idDocument=157166>

⁸ http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/declarations/85101.pdf

⁹ Dov Lynch előadása 2005. szeptember 8-án Krynica Zdrój-ban (Lengyelország) a XV. *Economic Forum*-on.

⁹ Magyarország uniós csatlakozása óta ez az első alkalom, hogy az EU magyar misszióvezetőt nevez ki. Bánfi mellett másik két magyar szolgái középvezetői beosztásban, míg további öt magyar megfigyelőként dolgozik majd.

http://www.kulugyminiszterium.hu/kum/hu/bal/Aktualis/Szovivoi_nyilatkozatok/051122_rendortabornok.htm

- Az ukrán–moldáv együttműködésnek sokkal jobb az esélyei a térségbeli orosz befolyás csökkentésére, vagy legalább ellensúlyozására, mint ha bármelyik vezetés egyedül próbálná ugyanezt tenni.
- Jelenleg Juscsenko elnöknek égető szüksége van rá, hogy látványos külpolitikai sikereket érjen el. Ezzel mind belföldön, mind külföldön megerősíthetné helyzetét, ami különösen a közelgő márciusi parlamenti választások miatt volna számára fontos.¹⁰ Az EU határtámogató misszióval való sikeres együttműködéssel pedig egyértelműen demonstrálhatná euro-atlanti elkötelezettségét.
- Az EU részvétele mindenképp szükséges a moldáv–ukrán határ transznysztiai szakaszának hatékony ellenőrzéséhez, erre ugyanis az ukrán határőrség önmagában nem képes. Ezt elsősorban nem létszám-, kiképzés-, vagy felszerelésbeli problémák okozzák – bár ilyenek is vannak –, hanem a rendkívül kiterjedt korrupció. Az elmúlt 15 év során szinte semmit sem tettek ennek visszaszorítására, és a „narancsos forradalom” óta eltelt egy év sem hozott komoly változást. Borisz Taraszjuk és mások kemény nyilatkozatai¹¹ ellenére nem sikerült érdemi javulást elérni a határbiztonság terén.¹²

A korrupció mellett van még egy probléma, amely alapjaiban veszélyezteti az EU misszió sikerét. Mivel ukrán területről, ugyesszai parancsnoksággal fog működni, ezért az eredményesség nem annyira Kijev politikai akarától, mint inkább az EU-nak a helyi hatóságokkal – azaz a helyi elitek bizonyos tagjaival – való együttműködésén múlik. Több tényező is arra utal, hogy a helyi elitek nem támogatják egyértelműen Juscsenkónak a határőrizet megszigorítását célzó politikáját (ez kisebb mértékben a moldáv oldalra is igaz):

- Ukrajnának komoly gazdasági érdekeltségei fűződnek a szakadár köztársasághoz. Jelentős az ukrán tőkebefektetés a PMR területén, és számos ukrán vállalat működik együtt transznysztiai partnerekkel. Ezek az együttműködések pedig éppen a rendkívül laza határellenőrzés miatt lehetnek gyümölcsözőek. Sem az érintett vállalatok, sem az érintett elitek – beleértve több befolyásos ukrán politikus is¹³ – nem érdekeltek ennek a kölcsönösen előnyös gazdasági mikrokörnyezetnek a felszámolásában.
- A PMR teljes „legális” külkereskedelme (export és import egyaránt) ukrán területen áramlik keresztül, ezzel nagyon komoly bevételekhez juttatva Ukrajnát, azon belül is elsősorban az ugyesszai körzetet.
- A határzónában virágzó korrupció minden érintett számára előnyös, beleértve a helyi hatóságokat és a térségben befolyással rendelkező országos eliteket is.
- A „narancsos forradalmat” követő kiterjedt személycserék az országos politikánál sokkal kisebb mértékben érintették a helyi szintű közigazgatást. Ebből adódóan egyáltalán nem szükségszerű, hogy az itt dolgozó tisztségviselők feltétlenül támogassák Juscsenko politikáját. Ez pedig jelentősen gátolhatja a kijevi központi döntések helyi szintű végrehajtását.

Műveleti nehézségek

A fentebb ismertetett politikai problémák mellett számos műveleti nehézséggel is számolni kell. Ezek egy része összefügg a politikai támogatás bizonytalanságával, mások inkább technikai jellegűek.

- Az EU határtámogató missziójának 69 fős létszáma egyértelműen kevés a kitűzött célok eléréséhez:
 - különösen azért, mert – az eredeti tervekkel szemben – a misszió mandátuma nemcsak a transznysztiai határszakasz (kb. 454 km) ellenőrzésére, hanem a moldáv–ukrán határ teljes hosszára kiterjed (kb. 1200 km);
 - annál is inkább, mert a mandátum a határátkelők mellett a vámhivatalok, vámáru-lerakatok és rendőrőrsök ellenőrzésére is vonatkozik, mégpedig mind moldáv, mind ukrán oldalon.
- Részben saját kis létszáma miatt, részben pedig a helyismeret hiányából következően az EU határtámogató missziójának erősen támaszkodnia kell az ukrán határőrség helyi egységeivel való együttműködésre. A nyelvi-, kiképzés- és felszerelésbeli különbségek valószínűleg komoly problémákat fognak okozni, különösen a misszió első hónapjaiban.

¹⁰ Ez a kényszer már a 2005. szeptemberi ukrán kormányválság előtt is jellemezte Juscsenko politikáját, ugyancsak a közelgő választások miatt. Jelenleg pedig még nagyobb szükség volna valamiféle látványos külpolitikai sikerre, az utóbbi heteket-hónapokat ugyanis inkább a kudarcok jellemezték, legalábbis ami az euro-atlanti irányvonalat illeti. Előbb elhalasztották az ország WTO-tagját, majd a Verkhovna Radában a képviselők leszavazták azt a javaslatot, amely szerint a NATO az eddiginél egyszerűbb módon vehetné igénybe az ukrán szállító repülőgépeket saját műveletei támogatásához. A társadalom erős NATO-ellenes érzelmeire alapozva több ellenzéki párt is jelezte, hogy a NATO-hoz való közeledés kérdését fel szándékozik használni a választási kampányban. Ilyen körülmények között Juscsenko lehetőségei erősen beszűkültek egy látványos külpolitikai siker elérésére.

¹¹ Taraszjuk már 2005. januárjában „fekete lyukként” jellemezte Transznysztriát Ukrajna biztonsága szempontjából, és nagyon határozottan ígérte a probléma mielőbbi rendezését.

¹² A határbiztonsági problémák súlyosságát jelzi, hogy 2005 júliusában Juscsenko több más tisztségviselővel együtt felmentette tisztségéből Mikola Szalagort, az ukrán vámhivatal igazgatóhelyettesét is (akit pedig már a forradalom után neveztek ki) arra hivatkozva, hogy nem tudták hatékonyan ellátni a rájuk bízott feladatokat. http://www.interfax.ru/e/B/0/28.html?id_issue=11342322

¹³ Erre példaként említhető, hogy egyes hírek szerint még Ukrajnának a Dnyeszteren túli rendezésért felelős különmegbízottja is érintett bizonyos összefonódásokban. Dmitry Tkach ugyanis politikai pályafutása mellett egyben társtulajdonosa az egyetlen transznysztiai mobilszolgáltató vállalatnak, az Interdnestrom-nak is. Sokatmondó, hogy bár Tkach nem cáfolta a hírt, továbbra is pozícióban maradt. <http://www.azi.md/news?ID=36850>

- Annak ellenére, hogy a misszió mobil csoportjainak joguk van előre be nem jelentett ellenőrzések végrehajtására is, kétséges, hogy képesek lesznek-e valóban meglepni vagy leleplezni bármiféle komolyabb illegális tevékenységet. A kiterjedt és jól működő helyi korrupciós hálózatok miatt valószínűsíthető, hogy még az előre be nem jelentett ellenőrzések útvonala és célpontjai is ki fognak szivárogni.
- A határmenti bűnözés jellegéből adódóan az EU határtámogató missziója nemcsak az illegális tevékenységekben érintett elítéltek számára lesz kellemetlen, de a helyi lakosság számára is, amely – eltérő mértékben és formákban – szintén haszonélvezője a kialakult viszonyoknak. Ennek következtében az EU-misszió csak igen kevésbé számíthat majd a lakosság rokonszenvére ill. támogatására.
- Amennyiben a misszió eredményesen tud működni, ennek első hatása valószínűleg nem a határzónában zajló bűnözés szintjének drasztikus *csökkenése* lesz. Sokkal valószínűbb, hogy a térségben működő szervezett bűnözői csoportok az EU-misszió megjelenésére úgy reagálnak, hogy a jelenleginél is *mélyebb illegalitásba* vonulnak, és komolyabb óvintézkedések mellett próbálják folytatni tevékenységüket. Azaz, míg a kisebb léptékű, kevésbé szervezett bűnözői csoportokkal szemben az EU-ellenőrök feltehetően viszonylag eredményesek lesznek, addig az igazán nagy, jól szervezett hálózatok meggyengítése sokkal nehezebb feladat lesz.
- A határtámogató misszió mind moldáv, mind ukrán, mind transznisztriai oldalon nagyon komoly üzleti és politikai érdekeket fog sérteni, különösen akkor, ha túllépnek a kezdeti nehézségeken, és igazán "beindul" az ellenőrzés. Annak ellenére, hogy az EU a missziót hivatalosan „low risk”-nek, azaz alacsony kockázatúnak minősítette, nem lehet tehát kizárni, hogy akár még fizikai támadásra vagy támadásokra is sor kerül az uniós tisztviselők ellen. Ez mind emberben, mind felszerelésben veszteségeket okozhat.
- Ez utóbbi lehetőséget növeli, hogy – eltérően a korábbi, hasonló jellegű macedóniai *Concordia* művelettől – a moldovai határtámogató misszió mögött nincs semmiféle elrettentő erő vagy katonai tartalék, amely szükség esetén gyors és hatékony fegyveres támogatást tudna biztosítani.

Mindezen politikai és műveleti nehézségek ellenére az EU határtámogató missziója várhatóan jelentős politikai és gazdasági változásokat fog előidézni a moldáv–ukrán határ mindkét oldalán, különös tekintettel a PMR-re. A transznisztriai határszakasz hatékonyabb ellenőrzése a szakadár rezsimhez köthető különféle illegális tevékenységek (csempészet, illegális fegyvergyártás és -kereskedelem stb.) csökkenésével fog járni. Az ezekből származó bevételek kiesésével Tyiraszpolnak egyre súlyosabb gazdasági nehézségekkel kell majd szembenéznie.

Következtetések

Az EU határtámogató missziójának komoly esélye van rá, hogy hatékony eszköz legyen a szakadár köztársasággal – és a Tyiraszpoli támogató Moszkvával – folytatott rendezési tárgyalások sikerének elősegítésére. Az egyre szorosabb határellenőrzésből adódó gazdasági problémák hosszú távon ugyanis akár az egész rezsim fenntarthatóságát megkérdőjelezhetik, a szakadároknak tehát előbb-utóbb muszáj lesz engedniük eddigi mereven elutasító álláspontjukból.

A korábbi rendezési kísérletekhez képest az uniós határtámogató misszió fő előnye, hogy az orosz befolyás csak sokkal közvetettebben érintheti, összevetve például az EBESZ misszióval vagy akár a korábbi moldáv kezdeményezésekkel. Hozzá kell tenni azonban, hogy a Moldovára irányuló orosz befolyás¹⁴ ettől még változatlanul érvényesül, és ez kihathat az EU misszióra is.

A misszió sikerének kulcsa azonban egyértelműen Ukrajna, pontosabban az, hogy mennyire sikerül az EU-nak együttműködni az ukrán hatóságokkal. Nagyon sok múlik azon, hogy Juscsenko elég erős lesz-e ahhoz, hogy meggyőzze az ellenérdekelt elitéteket az együttműködés szükségességéről. Ugyanilyen fontos lesz a 2006-os parlamenti választások kimenetele is.

Ha sikerül hatékonyan működni, az EU határtámogató missziója nemcsak a szakadár rezsimhez köthető illegális tevékenységek visszaszorításában játszik majd szerepet, de a Moldova–Transznisztria konfliktus megoldásának elősegítésével hozzájárulhat egyrészt az EU térségbeli elfogadottságának növeléséhez, valamint az egész régió stabilitásához is. Mindehhez azonban szükségesnek tűnik a misszióval kapcsolatos, fentebb elemzett problémák megoldása.

¹⁴ Ezzel kapcsolatban érdemes felidézni egy orosz tisztségviselő közelmúltbeli meglepően nyílt állásfoglalását, amelyben kimondta, hogy egyenes összefüggés van Moldova euro-atlanti irányultságú politikája és a transznisztriai orosz csapatok kivonásának elmaradása között, utalva rá, hogy Moszkva így „bünteti” Chisinaut túlzott nyugatosságáért. http://www.jamestown.org/edm/article.php?article_id=2370460 De megemlíthető az az eset is, amikor a legnagyobb, transznisztriai területen működő erőmű leállította a Moldovába irányuló energiaszállítást azt követően, hogy az orosz INTER RAO EES vállalat megvásárolta. <http://www.azi.md/news?ID=36791>