



# ZMNE STRATÉGIAI VÉDELMI KUTATÓ KÖZPONT

## ELEMZÉSEK – 2003/2

1241 Budapest Pf: 181 Tel: 432-90-92 Fax: 432-90-58

### **Az európai biztonság- és védelempolitika fő kérdései, prioritásai – pillanatkép belülről**

Alábbi elemzésünkben – rendhagyó módon – nem egyetlen konkrét téma kerül részletesebb tárgyalásra, ehelyett inkább egyfajta rövid körképet kívánunk felvázolni az Unió biztonság- és védelempolitikai dimenziójában éppen aktuális legfontosabb vitapontokról, tendenciákról. Az EU Bizottságának, Parlamentjének, Tanácsának, Politikatervezési Részlegének, Vezérkarának, Politikai és Biztonsági Bizottságának képviselőivel és munkatársaival az elmúlt hetekben folytatott beszélgetések alapján kirajzolódó általános helyzetkép célja, hogy a lehető legtömörebben bemutassa a biztonság- és védelempolitikai kérdésekkel foglalkozó uniós szerveken belül tetten érhető prioritásokat, valamint az ezek kapcsán köreikben megfogalmazódó álláspontokat.<sup>1</sup>

#### **A kulcsszavak: rugalmasság és autonómia**

Az európai védelem témájában zajló eszmecserek szinte kivétel nélkül vagy e két alapfogalom köré szerveződnek vagy rajtuk futnak zátonyra. Pedig első látásra mind a „rugalmasság” (ti. a tagállamokat megosztó kezdeményezéseknek egy szűkebb – de az Unió keretei között létrejövő és a később csatlakozni vágyók számára továbbra is nyitott – országcsoport körében történő megvalósítása), mind pedig az „autonómia” (tehát az Európai Unió számára az Egyesült Államoktól független döntés és cselekvés opciójának megőrzése) igencsak magától értetődő elképzelésnek tűnik. Hiszen egyes kevésbé ambíciózus országok – mindaddig, amíg ők nincsenek részvételre kényszerítve, ám megőrizhetik a későbbi belépés jogát – miért akadályoznák meg a többieket abban, hogy előrelépjenek az integráció terén? Különösképpen azt figyelembe véve, hogy az utóbbiak ellenkező esetben szorosabb együttműködésüket az EU-kereteken (s így a többi tagállam illetve az uniós intézmények hatósugarán) kívül is életre hívhatják. Ami pedig az autonómia kérdését illeti: objektíven szemlélve legalábbis nehezen indokolható, hogy az Unió közös kül- és biztonságpolitikáját (CFSP), s általában nemzetközi fellépését hitelesebbé tenni hivatott Európai Biztonság- és Védelempolitika (ESDP) miért hiteltelenítené magát (egyúttal az Unió közös kül- és biztonságpolitikáját, s általában nemzetközi fellépését) azáltal hogy saját maga számára *a priori* kizárja a ténylegesen önálló döntés és cselekvés lehetőségét. Mindenesetre a napjainkban már nem is leplezett – valamennyi beszélgetőpartner által elismert – külső nyomás hatására, valamint a transzatlanti kapcsolatok kérdését az integráció „finalitása” körüli vitákhoz kapcsoló belső megosztottság következtében ezek azok a pontok amelyeket jelenleg az ESDP-re vonatkozó reflexiók leginkább érintenek. Uniós várakozások szerint a rövid távú megoldás – mint annyiszor – most is az alkudozás, a kompromisszum, és mindenekelelt a bizonytalanság fenntartása, illetve a szándékoltan kétértelmű megfogalmazás lesz majd.

---

<sup>1</sup> A most szinte csak címszavakban érintett különböző témák természetesen a későbbiekben külön-külön SVKK Elemzések tárgyát képezik majd, a jelen áttekintés célja csupán csak egy lényegretörő pillanatkép a leghangsúlyosabb prioritásokról.

### **Strukturált együttműködés**

Az ún. strukturált együttműködés a jelenleg tárgyalat Alkotmány-tervezetben szereplő – egyik – megoldás a védelempolitikai téren mind nyilvánvalóbban elengedhetetlen rugalmasság biztosítására. Az eredeti elképzelés lényege, hogy a részvételre irányuló politikai akarat és bizonyos objektív feltételek kettős kritériumának teljesítése alapján szorosabb együttműködésre léphetnek az integráció védelmi dimenziójában arra hajlandó és képes országok. A legtöbb vélemény szerint a „strukturált együttműködés” mechanizmusa valamilyen formában mindenképpen elfogadásra kerül a kormányközi konferencián. Az alapelvvel szemben fenntartásokkal viseltető országok álláspontja csupán a megindítás nehézkesebbé tételében (a szűkebb körű együttműködés megindításához EU-szintű jóváhagyás kell, s annak mikéntjéről – egyhangúság, minősített többség, bizottsági vétójog stb. – a most zajló kormányközi konferenciának teljes konszenzussal kell döntenie), továbbá az objektív kritériumok meghatározásakor (védelmi kiadások GDP-hányada, katonai költségvetés tendenciájának számszerű adatai stb.) juthat majd egyértelműen érvényre. Egyébiránt általános nézet, hogy a strukturált együttműködés lehetőségéért cserében valószínűleg mindenképpen fel kell majd áldozni azt a szintén a Konvent által kidolgozott szövegtervezetben szereplő – s első ránézésre ugyancsak magától értetődő – gondolatot, mely szerint az uniós tagállamok között az arra vállalkozó országok csoportján belül kollektív védelmi megállapodás köthető.

### **Az önálló műveleti tervezési központ körüli viták**

Az Európai Unió vezérkarában jelenleg csupán csak stratégiai tervezés folyik, s a szervezetnek sem a mandátuma, sem pedig az állománya nem teszi lehetővé a tényleges akciókhoz elengedhetetlen műveleti tervezést. Ennek lebonyolítása – olyan önállóan végrehajtott EU-fellépés esetén, mint amilyen például a kongói „Artémis” hadművelet volt – jelenleg az ún. keretnemzeti konstrukcióban valósulhat csak meg, vagyis valamely EU-tagország által e célra *ad hoc* alapon rendelkezésre bocsátott tervezési képességekkel. Az ún. tervüzeni kezdeményezés (a Belgium, Franciaország, Luxemburg és Németország április 29-i találkozóját követően kiadott közös nyilatkozat) – sok más, kevesebb publicitást kapott konkrét javaslat mellett – többek között egy önálló műveleti tervezési központ létrehozását is tartalmazta. Ez az akkor általános megrökönyödést, illetve már-már hisztérikus amerikai, illetve brit reakciókat<sup>2</sup> kiváltó elképzelés azóta felkerült az EU Politikai és Biztonsági Bizottságának napirendjére is. Az atlantista-autonómista megosztottságnak megfelelően alapvetően kettő, illetve egy kompromisszumos harmadik megoldási lehetőség fogalmazódott meg. Ezek értelmében az Unió műveleti tervezése 1. Tervüzenben (vagyis Brüsszel külvárosában, de valójában ez az opció konkrét elhelyezkedéstől függetlenül bármilyen más, nem a NATO-hoz kötött, multinacionális tervezési központra vonatkozik), 2. a SHAPE-nél (Szövetséges Fegyveres Erők Európai Legfelső Parancsnoksága), 3. a kettő

<sup>2</sup> A tervüzeni találkozó kapcsán terjedt el a „négyek bandája” kifejezés, illetve ekkor kezdte meg Tony Blair brit miniszterelnök az egypólusú világrend előnyeiről, s a többpólusúság (értsd: pluralizmus) veszélyeiről tartott nyilvános fejtegetéseit, amelyekhez később Condoleezza Rice amerikai nemzetbiztonsági főtanácsadó is csatkozott.

között ingázó mobil formációban valósulhatna meg. A brit és a francia álláspont egymással e téren alapvetően összeegyeztethetetlen „vörös vonalait”, valamint a pillanatnyi erőviszonyok egyértelműen atlantista, ám a hosszú távú logika autonómista irányban mutató hangsúlyait figyelembe véve a legvalószínűbbnek általában azt tartják, hogy előbb-utóbb egymással párhuzamosan létezik majd a SHAPE-nél kialakított európai műveleti tervezési központ, illetve a jelenlegi EU Törzs műveleti tervezési mandátummal és képességekkel kibővített változata.

**„Solana-dokumentum”: az EU készülő biztonsági stratégiája**

A Javier Solana külpolitikai főképviselő által a júniusi thesszaloni Európai Tanács elé terjesztett uniós „biztonsági stratégia” továbbfejlesztése, illetve annak a decemberi brüsszeli csúcstalálkozóig történő véglegesítése kétségtelenül az egyik leginkább prioritást élvező tétel a biztonság- és védelempolitikai téren érintett uniós szervek feladatlistáján. Az eredetileg a „Biztonságos Európa egy jobb világban” címet viselő szövegtervezet kapcsán néhány általánosan – vagyis kivétel nélkül valamennyi uniós beszélgetőpartner által – elismert evidenciát mindenképpen érdemes felidézni. A Solana-dokumentum nem választható el születése körülményeitől, vagyis alapvetően az iraki válság során kiéleződött transzatlanti, illetve Európán belüli ellentétek tompítását, az azokon való felülemelkedést célozta. Ennek érdekében meglehetősen bravúros technikával sikerült szövegezésében, címszavaiban, prioritáslistájának megjelenítésében az amerikai nemzeti biztonsági stratégiát idéző fordulatokkal élnie, miközben a címszavak alatt tett megoldási javaslatok vagy közhelyekben merülnek ki, vagy finoman bár, de kifejezetten az európai megközelítésnek megfelelő elemeket tartalmaznak. A számos szerencsétlen – ám a körülmények ismeretében valószínűleg nem teljesen véletlen – félreértésre okot adó „preemptive engagement” (megelőző elköteleződés) kifejezésre vonatkozóan uniós részről azt hangsúlyozzák, hogy csupán csak szövegkörnyezetéből kiragadva értelmezhető tévesen. A segélyezéssel, preferenciális kereskedelmi megállapodásokkal, mindenkire kiterjeszteni kívánt esélyegyenlőséggel foglalkozó bekezdés egészét szemlélve nyilvánvaló ugyanis, hogy itt a „preemptivitás”-nak nem az amerikai értelmezésű „megelőző katonai csapásmérés” formájáról<sup>3</sup>, hanem a fejlesztéspolitika útján megvalósuló módjáról tartja azt a dokumentum, hogy segítségével „elkerülhető hogy a jövőben súlyosabb problémák jelentkezzenek”. Mindazonáltal általános vélemény, hogy a szöveg tökéletlensége, tartalmi hiányosságai és nem feltétlenül csak az autentikusan európai nézőpontot tükröző jellege ellenére is komoly előrelépésnek kell tekinteni már önmagában azt a tényt, hogy az EU védelempolitikai dimenziójával kapcsolatos fenntartások és megosztottság ellenére uniós szinten egyáltalán megfogalmazódhat egy közös „biztonsági stratégia” dokumentum.

2002. november 7.

<sup>3</sup> A „preemptivitás” amerikai értelmezéséhez lásd: National Security Strategy of the United States, <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>, 6., 19. és 20. oldalak. A Solana-dokumentum vonatkozó bekezdése a <http://ue.eu.int/pressdata/EN/reports/76255.pdf> címen található meg, a 10. oldalon.