

DR. CSEJTEI ISTVÁN*
Siker a válságban: tíz éves
az európai biztonság- és védelempolitika (ESDP)

SUCCESS IN THE CRISES:

TEN YEARS OLD IS THE EUROPEAN SECURITY AND DEFENCE POLICY

The European Defence and Security Policy (ESDP) is the executive mechanism of the Common Foreign and Security Policy (CFSP) of the European Union. The common foreign policy and the common defence are closely connected and must be developed parallelly with each other. The European Union is able to apply a wide range of means in order to stabilize a volatile situation, first of all in Europe and in the geographical neighbourhood of the European continent, and also on other places of the world. The 27 member-states are developing a common strategic culture.

The ESDP collected a lot of experiences during this ten years and became a success-story of the European integration process inspite of the economic crisis of 2008-2009. During this ten years the ESDP accomplished 22 military and rule of law missions on 4 continents. The growing military peacekeeping capacity of the ESDP was demonstrated in Chad and in the Democratic Republic of Congo recently. The first maritime ESDP-mission off the shores of Somalia achieved also considerable results since December 2008.

The main strength of the ESDP is the combination of military, civil rule of law and state-building, as well as – if necessary in the future - economic and financial capacities. There is growing demand for ESDP-missions all over the world, which makes the European Union gradually a global player also in crisis management. The main reason of this demand from Kosovo through Somalia until Afganistan is the high level of legitimacy, the broad international basis, the consensus-type decision-making and the growing ambition-level among the 27 member-states.

During the next ten years the ESDP needs a more elaborated foreign- and defence-policy strategy, a more effective analysing capacity, clearer political goals and leadership for the missions, more financial capacities for the economic stabilization of the neighbouring regions, closer cooperation with the partner-states and partner-organizations and the more flexible use of the existing capacities, as for example the two stand-by battlegroups.

Az Európai Biztonság- és Védelempolitika (European Security and Defence Policy = ESDP) az Európai Unió (EU) válságkezelő és stabilizáló eszköztára, aminek a fő célja a Közös Kül- és Biztonságpolitika (Common Foreign and Security Policy = CFSP) konkrét nemzetközi fellépéssel és akciókkal való alátámasztása, megvalósítása. Az európai védelempolitika (ESDP) az európai külpolitika (CFSP) kinyújtott karja és végrehajtó mechanizmusa. A közös külpolitika és a közös védelempolitika ezért szorosan összefügg (a „biztonság” szó mindkét kifejezésben csupán illusztráció). A közös európai külpolitika csak jámbor óhajokat tartalmazó nyilatkozatok sorozata marad gyorsan és hatékonyan reagáló, közös európai védelempolitika, azaz a tagállamok együttes, külső akciói nélkül.

Az ESDP legfontosabb alapidokumentuma a 2003. december 12-i „Európai Biztonsági Stratégia”, amely máig megőrizte aktualitását. A 2008. december 11-i,

* BGF Külkereskedelmi Kar, Nemzetközi Kapcsolatok Tanszék, nagykövet, intézeti munkatárs.

brüsszeli „Jelentés az európai biztonsági stratégia végrehajtásáról” az Európai Uniónak az utóbbi öt évben elért eredményeit foglalja össze a biztonság megteremtése terén, „a változó világban”. Mindkét dokumentum fontos elsősorban azért, mivel a tagállamok közös stratégiai gondolkodásának első, összefoglaló jellegű eredményei. A 27-ek közös stratégia-fejlesztési folyamata idővel közös stratégiai kultúrává fejlődik. Együttes kül- és védelempolitika kifejlesztéséről van szó, amihez nemcsak a tagállamok illetékes intézményei, hanem egyéni erőfeszítések is hozzájárulhatnak. A 27 tagállamnak tanulnia kell az ESDP-műveletek tapasztalataiból is, a sikerekből és a tévedésekből egyaránt.

Az EU válságkezelési képességének fő jellegzetessége az, hogy az EU a befolyásolási és beavatkozási eszközök rendkívül széles skáláját alkalmazhatja. Nincs másik olyan nemzetközi együttműködési szervezet, amely annyira szerteágazó, jelentős volumenű és hatékony gazdasági, fejlesztési-támogatási, valamint katonai és polgári stabilizálási műveleteket tudna szükség esetén egymással párhuzamosan, vagy egymást követve bevetni, mint az EU. Az EU ezért a NATO és az ENSz mellett különösen alkalmas együttműködési keret a nemzetközi biztonság globális méretű fenntartására, mégpedig nem csupán katonai, hanem polgári és gazdasági eszközökkel is. Az EU nagyon széleskörű, válságkezelési és stabilizálási eszköztárának a fejlesztéspolitikája mellett az ESDP vált a legfontosabb elemévé.

Az ESDP tíz évvel ezelőtti létrejötte óta jelentős tapasztalatra tett szert, képességei pedig folyamatosan erősödnek. Az ESDP az európai integráció „sikertörténete” a 2008-2009-es gazdasági válság ellenére is.

Ma már nem érvényes az a hangzatos, de leegyszerűsítő vélemény, hogy az Európai Unió gazdasági óriás ugyan, de egyben politikai téren törpe is. Az EU ugyanis egyre fontosabb szerepet játszik a nemzetközi stabilitás megteremtése és kiterjesztése terén nem csupán Európában és az európai kontinens közvetlen földrajzi környezetében, hanem egyes esetekben a világ távoli pontjain is (pl. Afganisztánban). Az elmúlt 10 évben az ESDP 22 stabilizáló műveletet bonyolított le 4 kontinensen. Növekvő katonai válságkezelő képességét az utóbbi időben két afrikai országban is világosan bebizonyította: Csádban és a Kongói Demokratikus Köztársaságban. Haditengerészeti téren a múlt év decembere óta sikeresen lép fel a szomáliai tengerparti térségben, ami az ESDP első haditengerészeti művelete. A balkáni ESDP-műveletek elsősorban az EU polgári válságkezelő képességének bizonyítékai. Az EU fellépése iránt az izraeli-palesztin konfliktus kapcsán is egyre erőteljesebb igény kezd kibontakozni (két működő ESDP-misszió már a terepen van).

Az ESDP fő erőssége, hogy egyedülálló módon, a katonai és polgári válságkezelési technikák kombinációját képes megvalósítani. A polgári válságkezelés terén az EU úttörő szerepet játszott, megelőzte korát, s ma már más nemzetközi szervezetek is átvették a válságkezelésnek ezt az egymást követő, egymást kiegészítő és egymásra épülő, katonai és egyben polgári módszerét. Ennélfogva az ESDP az utóbbi 10 év során nemcsak realitássá vált, hanem sikeres válságkezelő képessége ma már nem vonható kétségbe. Ez a tény jelentősen hozzájárul ahhoz, hogy az EU fokozatosan globális szereplővé váljon az ugyancsak globális kihívások kezelésében.

Az EU válságkezelő kapacitása iránt világméretű kereslet tapasztalható. Az EU fellépését olyan esetekben is igénylik, amelyekben a NATO vagy az Egyesült Államok különböző okokból kevésbé szívesen látott békefenntartó. Az ESDP ezért bonyolult és elhúzódó, vagy történelmi okokból súlyos válságok esetében hiánypótló szerepet is betölthet. Képes nagyon kiélezett, vagy hatalmi vákuum-szerű helyzetekben is a béketeremtésre és a stabilizálásra. Ennek fő oka az EU-fellépés magas fokú legiti-

mitása, eleve nemzetközi és konszenzusos jellege. Az EU-nak így jó esélye van arra, hogy hagyományosan „soft power”-ből idővel „hard power”-ré váljék. A közös kül- és biztonságpolitika dokumentumait és diplomáciai lépéseit tehát ma már jelentős létszámú és jól felszerelt, katonai és polgári erővel lehet alátámasztani, ha az EU-tagállamokban megvan a politikai akarat a közös fellépésre és a közös kockázatvállalásra.

Az ESDP-műveletek jogszerűségét, nemzetközi elfogadottságát és erkölcsi kiszárazását a 27 tagállam egységes elhatározása biztosítja. Ezt a legitimitást, ami legalább annyira fontos, mint a személyi és a tárgyi kapacitások rendelkezésre állása, a lehető legszélesebb tagállami egyetértés és a határozott, közös fellépésre való, politikai készség garantálja. Az ESDP ezért nem csupán egy-két EU-tagállam, vagy a tagországok szűk csoportjának érdekérvényesítő eszköze, hanem a 27 tagország körében konszenzusos jellegű és összeurópai érdekeket képvisel.

Az ESDP iránt nemcsak az EU-térsegen kívüli, külső igények sokasodnak, hanem a tagállamok ambíciói is erősödnek ezen a téren. A tagországok célkitűzései és a reális ESDP-kapacitások között azonban még mindig jelentős különbségek mutatkoznak. A szándékok és a lehetőségek közötti, esetenként szakadékká mélyülő eltérés a 2008-2009-es gazdasági válság miatt ideiglenesen még növekedett is, hiszen a legtöbb tagállam a katonai költségvetés korlátozására kényszerült. Ennek ellenére az ESDP legutóbbi három missziója, a grúziai (EUMM), a koszovói (EULEX) és a somáliai (EUNAVFOR Atlanta) egyértelmű siker az EU szempontjából. Mindhárom azt bizonyítja, hogy az EU ma már jelentős súlyú és eredményes válságkezelő fellépésekre is képes.

Az ESDP keretében további személyi és tárgyi fejlesztés szükséges mind a katonai, mind pedig a polgári területen. Ezt követeli meg a közös külpolitika iránti, növekvő tagállami ambíció-színvonal is. Erős ESDP nélkül az EU nem csupán a „politikai törpe” állapotába eshet vissza, hanem fokozatos dezintegrálódása, a széthúzás felülkerekedése is bekövetkezhet.

Az európai védelmi integráció kifejesztése valamennyi tagállam közös érdeke. A tagországoknak elsősorban az Európai Védelmi Ügynökség (European Defence Agency = EDA) tevékenységét kell támogatniuk, mert ez fogja össze a tagállamok közötti koordinációs, hadiipari és védelmi jellegű kutatás-fejlesztési tevékenységet. A tagállamok közötti, védelmi együttműködés ütemes és határozott fejlesztése a világban lezajló, meglepően gyors változások és a gyakran váratlanul felbukkanó, jelentős és bonyolult kihívások miatt is szükségszerű. A 27 EU-tag csak közösen képes hatékony nemzetközi fellépésre, az EU külső érdekérvényesítési képességének növelésére, az erős és fő partnereivel kooperatív viszonyban álló Európai Unió megteremtésére.

Az ESDP-akcióknak mindig világos és a tagországok között lehetőleg konszenzusos külpolitikai koncepciókra kell támaszkodniuk. A válságok megoldásához végső soron mindig politikai stratégiára van szükség, ami figyelembe veszi lehetőség szerint az összes érintett fél érdekeit. A politikai megoldás érdekében a CFSP és az ESDP között minél szorosabb összefüggésre, koordinációra kell törekednünk. Az ESDP ugyanis nem öncél, hanem a közös európai külpolitika megvalósításának eszköze. A közös katonai, polgári és pénzügyi kapacitások felhasználásához ez a külpolitikai iránymutatás és legitimitáció elengedhetetlenül szükséges. Ezért az ESDP-t és a CFSP-t egymással párhuzamosan és lehetőleg azonos ütemben kell fejlesztenünk. A tagállamok sokszínűsége közös erővé és együttes fellépéssé alakítható át a CFSP és az ESDP segítségével, ami iránt egyre nagyobb igény mutatkozik a világ legkülönbözőbb pontjain.

Az ESDP a multilateralizmuson és az erőközpontok stabilizáló célú együttműködésén alapszik. Partneri viszonyt épít ki az EU-n kívüli, fontos nemzetközi szerep-

lőkkel a stabilizálási feladatok azonosítása és végrehajtása céljából. Ez a partnerkeresés nehéz és időigényes folyamat. A mai nemzetközi kihívások azonban annyira súlyosak és összetettek, hogy az EU egyedül semmiképp sem vállalhatja fel a válságkezelés feladatát az egész világon. Nagyon fontos a stratégiai együttműködés olyan partnerországokkal, mint amilyenek például az Egyesült Államok, Kanada, Törökország, Oroszország, Ukrajna, Norvégia, vagy Svájc. Svájc például – bár nem tengeri hatalom – kifejezte érdekltségét az EU szomáliai haditengerészeti akciójának pénzügyi támogatásában, mert külpolitikai és gazdasági érdeke a kalózkodás visszaszorítása. Az eredményes válságkezelés érdekében az EU-nak lehetőleg maga mellé kell állítania például Japánt, Kínát, Indiát, Braziliát, Egyiptomot, Nigériát, a Dél-Afriakai Köztársaságot és más jelentős államokat is. Rugalmasabb és eredményesebb együttműködés szükséges egyfelől az ESDP, másfelől az ENSZ, a NATO, az EBESz és az Afrikai Unió között is.

Az ESDP-nek állandó alkalmazkodó és változási képességre van szüksége. A válság-elemző és a gyors bevetési kapacitások további, folyamatos fejlesztése lényeges feladat. Ezeken a területeken még nagyon sok a tennivaló. Fontos a további szervezeti korszerűsítés, a döntéshozatali folyamatok gyorsítása, a rugalmasabb vezetési struktúrák kiépítése is. A rugalmasabb és megfelelő mértékű finanszírozás terén szintén további előrehaladás szükséges. A Lisszaboni Szerződés érvénybe lépése jelentős, pozitív lökést ad majd ennek a folyamatban lévő, sokrétű és sokirányú fejlődésnek.

Az ESDP-nek a következő tíz évben is ugyanazokon az elvi alapokon kell működenie, mint az első tíz esztendőben. Ezek a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok tiszteletben tartása és a törvényesség biztosítása világméretben. A stabilitás ezen az alapon történő kisugárzása nem önfeláldozás és nem felelőtlen kockázatvállalás, hanem fontos európai önérték.

Az EU közös külpolitikájának és közös védelempolitikájának a tagállamok közötti szolidaritáson kell alapulnia. Nemcsak egy bajbajutott tagállam iránt kell szolidaritást mutatnia a többieknek, hanem minden tagállamnak szolidárisnak kell lennie a közös célok és a közös akciók iránt. Az ESDP-nek a jövőben még bátrabban és még határozottabban kell fellépnie. A közös védelempolitika nagyobb kockázatvállalási készséget is jelent, amit azonban a tagállamok együttesen vállalnak, ezzel csökkentve az egyes kockázatok súlyát. Kockázatvállalás nélkül ugyanis nincs sikeres válságkezelés. A béke-kikényszerítésnek és a béke-fenntartásnak mindig van ára, de a konfliktusoktól való távolmaradás és az önelszigetelés sokszorosan nagyobb károkat okoz Európának.

Az ESDP jelenlegi legjelentősebb problémája az, hogy az európai válságkezelés iránt sokkal nagyobb az igény, mint amit az ESDP-műveletek ki tudnak elégíteni. Az ESDP megerősítése céljából főként a következő lépések szükségesek.

- 1) Mindenekelőtt színvonalas kül- és védelempolitikai elképzelésekre, politikai koncepciókra, stratégiákra, úgynevezett politikai „soft-ware”-re van szükség. Ha ez a közös politikai irányvonal konszenzusos és sikeres, akkor általában a kapacitások, azaz az emberi erő és az eszközök is előbb-utóbb rendelkezésre állnak az EU számára. A jó „soft-ware” tehát mindenképpen elsődleges, mert segít a végrehajtást szolgáló eszközök „hard-ware”-jének megtalálásában. A színvonalas, közös kül- és védelempolitika kifejlesztéséhez elsősorban politikai tisztánlátás és bölcs döntések, nem pedig elhamarkodott akciók szükségesek. Ezért az EU elemző, információ-szerzési és politikai tervező kapacitásait gyors ütemben tovább kell fejleszteni. Ehhez a Lisszaboni Szerződés életbelépése és ennek alapján az Európai

Külső Akció Szolgálat (European External Action Service = EEAS), azaz az EU közös diplomáciai apparátusának felállítása jelentősen hozzá fog járulni. Tudományos műhelyeket, egyetemeket és NGO-kat is be kell vonni a közös stratégia folyamatos alakításába, fejlesztésébe, mert ehhez a lehető legszélesebb társadalmi támogatottság szükséges. Az EU nagy tartalékokkal rendelkezik a közös politikai stratégia kifejlesztése terén, hiszen ez a legnagyobb integrált gazdasági térség a világon félmilliárd lakossal, magas színvonalú kutatóhelyekkel, összesen kb. 40 000 diplomátával és igen jelentős katonai létszámmal.

- 2) Növelni kell a műveletek politikai jellegét világos, politikai célkitűzésekkel, függetlenül attól, hogy főként katonai vagy főként polgári műveletről van éppen szó. Ma már az egyes műveleteken belül a katonai, a polgári és a gazdasági összetevőknek a keverékére van szükség. Ezek az összetevő elemek esetről-estire változó arányban lehetnek jelen a közös, külső akciókban, amelyhez azonban minden egyes esetben elengedhetetlen az egyértelmű politikai célkitűzés és az erőteljes politikai vezetés.
- 3) A kapacitás-fejlesztés terén a következő 5-10 évben az 1999-ben elhatározott, nagy létszámú harccsoportokhoz képest kisebb méretű, operatívabb, rugalmasabb és gyorsabban felhasználható katonai egységek létrehozása is szükséges. A nagy harccsoportoknak a valóságban is mozgósíthatóknak kell lenniük, s többet kellene közösen gyakorlatozniuk.
- 4) Az úgynevezett integrált „törvényesség-elősegítő akciók” (rule of law missions) Boszniától és Koszovótól a palesztin területeken át Irakig és Afganisztánig nagyon összetett jellegűek, általában kis-létszámúak és rendkívül fontos feladatot látnak el a hosszú-távú stabilitás kiépítése szempontjából. Jelenleg ezen a téren mutatkozik a legnagyobb igény ESDP-műveletekre, ezért a mozgósítási és szervezési nehézségek ellenére az EU-nak ezt a tevékenységét érdemes a leggyorsabban fejlesztenie.
- 5) Az EU-nak egyre inkább gazdasági eszközöket is alkalmaznia kell stabilizálási célból. Bár ezek az eszközök nem tartoznak a szoros értelemben vett ESDP feladatkörébe, biztonságpolitikai jelentőségük kiemelkedő. Ha ugyanis a gazdasági válság következtében egyes államokban például pénzügyi összeomlás következik be, akkor a gazdasági és szociális feszültségek súlyos politikai problémákhoz, sőt belső és külső konfliktus-helyzetekhez vezethetnek. Míg az EU-n belül az Európai Bizottság jelentős kapacitással rendelkezik a nem-eurózónába tartozó EU-tagállamok megsegítésére (50 milliárd euró makrogazdasági támogatás áll rendelkezésre), addig az EU-n kívüli térségekben történő stabilizálásra jelenleg csupán félmilliárd euró mozgósítható. Ez az egy a százhoz arány azt mutatja, hogy az EU ma még alig képes az EU-térségen kívüli makro-ökonómiai stabilizálásra. Sokkal több, kifelé irányuló, az európai szomszédságpolitikában is jól felhasználható, gazdasági eszközre lenne szükség a jövőben a mostani válságtól függetlenül is. Ezeket a gazdasági és pénzügyi eszközöket a törvényesség elősegítő, a katonai és a politikai elemző-tanácsadó eszközökkel együtt lehetne bevetni elsősorban az EU közvetlen földrajzi környezetében, s végső soron mindig az EU-térség saját érdekében. A gazdasági és pénzügyi eszközök alkalmazása a jövőben egyre fontosabbá válik. Az EU ezen a téren joggal tarthat igényt a világszerepére, hiszen a fejlesztési segélyezés terén is az EU a „világrekord-tartó”. Az EU ezekkel a külső akcióival saját értékrendjét is erősíti és alakítja. A külső fellépésnek ezért belső integráció-építési funkciója is van. Az EU külső fellépéseivel lényegében véve önmagát határozza meg.

Az ESDP-nek a jövőben erőteljesebben kell támaszkodnia a partnerállamokkal és partner nemzetközi szervezetekkel való együttműködésre. A három legutóbbi ESDP-művelet során (Csád, Grúzia és Szomália) az EU meglehetősen egyedül maradt, bár ez a helyzet Szomália esetében javulni látszik (pl. Oroszország és India is részt vesz). Afganisztán és az izraeli-palesztin konfliktus esetében ez a nemzetközi, stabilizáló bázis valóban széles, mindenekelőtt az Egyesült Államok döntő súlyú részvétele miatt. Mindenesetre az ESDP-nek gyorsan tovább kell fejlesztenie az együttműködését az ENSz-szel, a NATO-val, az Egyesült Államokkal, Oroszországgal és Ukrajnával is. E két utóbbi állam különösen a továbbra is szűk keresztmetszetet jelentő, stratégiai szállítási kapacitás terén nyújthat az ESDP-nek jelentős segítséget, ami már a csádi misszió esetében is bebizonyosodott. Ezen a téren az EU részéről nagyobb fokú nyitottságra, rugalmasságra és a közös érdekek őszinte feltárására van szükség, főként a gazdasági válság időszakában. Különösen az olyan bonyolult, elhúzódó és az államépítést is magában foglaló feladatok, mint pl. az afganisztáni, nagyon széles nemzetközi összefogást követelnek meg.

Az ESDP egyik problémája az, hogy a jelentős erőt képviselő, közös harccsoportok felhasználásához nincs teljes, egyhangú egyetértés az EU Tanácsában. Az Északi Harccsoport például már 2008-ban létrejött, hat hónapig bevetésre készen állt úgynevezett gyors telepítés céljából, a külpolitikai egység hiányában azonban nem alkalmazták. Ugyanez vonatkozik az összes, eddig felállított harccsoportra. Szintén a múlt évben, a csádi békefenntartó misszió kapacitásának összeállítása például fél évig húzódott el, s erre a célra egyik rendelkezésre álló harccsoport sem volt felhasználható a kettő közül, mert Csád esetében nem „gyors reagálást” megkövetelő helyzetről volt szó, így nem jött létre egyetértés a Tanácsban. A mostani, svéd elnökség új javaslata szerint ezen az adófizetőknek sokba kerülő, s az EU-t tétlenségre kárhóztató helyzeten változtatni kell pl. a harccsoportok „gyors reagáláson” kívüli, más célokra történő „kikölcsönzésével”. Az EU két, állandóan bevetésre kész harccsoportját tehát, amelyeknek a félévenként rotáló bevetésre készen tartására a tagállamok kötelezettséget vállaltak, ne csak gyors válságkezelésre, azaz kialakulóban lévő konfliktusok elfojtására lehessen felhasználni, hanem gyakrabban előforduló és reálisabb célkitűzések elérésére is. Ebből a példából is jól látható, hogy nem elsősorban nagy katonai kapacitásokra van jelenleg szükség, hanem külpolitikai egyetértésre, azaz politikai „soft-ware”-re, ami továbbra is hiánycikk az Európai Unióban.