



Nikolaus Rottenberger

Jelentős biztonsági aktorrá válik-e az EU?

Az osztrák védelmi minisztérium komoly missziós tapasztalatokkal rendelkező alezredese írásában amellett érvel, hogy amíg az EU nem képes javítani a korlátozást jelentő intézményi és eljárásrendszerén, addig válhat hatékony és eredményes biztonsági aktorrá. Ha az uniónak ilyen ambíciói vannak, az integráció további mélyítése elengedhetetlen.

Európa csak elkezdte saját globális szerepének meghatározását. A nemzetközi gazdasági versenyhelyzet mellett világszerte katonai konfliktusokkal is szembe kell néznie. A jelenlegi világrendet az Egyesült Államok korlátozott unipoláris hatalma határozza meg. Gazdasági és katonai értelemben egyaránt felemelkedőben van számos regionális szereplő, mint például India és Kína. A nemzetközi rendszernek meg kell birkóznia a globális terrorizmus és a „lator államok” problémájával, valamint a romló közel-keleti és afrikai biztonsági helyzettel.

Hogyan boldogul az EU ezekkel a fejleményekkel és fenyegetésekkel? Jelenleg az EU-nak, eltérően az Egyesült Államoktól, nincsenek egyértelműen meghatározott politikai stratégiái. Kérdés, hogy az unió továbbra is a *soft powernek* nevezett politikákra korlátozza-e saját tevékenységét. További megoldandó kérdést jelent Európa számára a nemzetközi rezsimek, mint például az ENSZ erősítése.

Ez a helyzet felveti a kérdést, hogy az európai biztonsági és védelmi politika (*European Security and Defence Policy – ESDP*) fejlesztése együtt jár-e a biztonsági aktorrá válással. De egyáltalán mi a biztonság? A biztonságot általában úgy határozzák meg, mint a fenyegetés hiányát. A biztonság elvileg lehet abszolút is, azaz a fe-

nyezetések teljes hiánya teljes biztonságot jelent. Az abszolút biztonságra való törekvés viszont rendszerszintű paranoiához vezethet. Mivel az abszolút biztonság elérése nem reális, ezért nincs értelme ezt tűzni ki célul. A biztonság hagyományos, külpolitikai kontextusban történő elemzésének gyakorlatát követve jelen cikk a katonai dimenzióra koncentrálna. Ezen a területen a háborúban, illetve az erőszakhoz közeli konfliktusokban megjelenő fenyegetés közvetlen biztonsági kérdéseket vet fel a politikai vezetés számára.

Ez elvezet a következő kérdéshez: mit nevezünk biztonsági akornak? Tanulmányom számára én a következő meghatározást választottam: biztonsági aktor az az állam vagy államok csoportja, melynek sajátos érdekei vannak, és van bizonyos legitimitációja ezen érdekek érvényesítésére.

Az ESDP: biztonsági aktor?

Az Európai Unió és az Európai Közösségek (és elődeik) természetükből adódóan – és az alapító atyák szándéka szerint is – mindig is a biztonsági aktor szerepét töltötték be, a biztonság biztosítása és elősegítése volt a fő feladatuk. Az EU-t gyakran nevezik „az európai történelem legnagyobb béke-

projektjének”. A tagállamok által biztosított civil eszközök segítségével kialakította a biztonsági aktor szerepéhez szükséges képességeket. A közös kül- és biztonságpolitika (*Common Foreign and Security Policy – CFSP*) révén létrejött a képességek használatához szükséges keret is. Az ESDP egy további eszközrendszer jelent az unió kül- és biztonságpolitikája számára. Solana igen egyértelműen megfogalmazza az Európai Biztonsági Stratégiában, hogy az EU-nak létezéséből és képességeiből adódóan felelőssége van a biztonság elősegítésében, s ez megköveteli a biztonsági aktor-rá válást:

„Huszonöt állam több mint 450 millió lakost számlál, a világ bruttó nemzeti termékének negyedét előállító, és széles körű eszköztárral rendelkező uniójaként az Európai Unió vitathatatlanul globális szereplő. [...] Európának készen kell állnia arra, hogy részt vállaljon a globális biztonság iránti felelősségben és egy jobb világ építésében.”

A korábban lefektetett céloknak, valamint ezeknek az elvárásoknak megfelelően az EU külpolitikájának részeként 1999-től kezdve fejleszti katonai képességeit is. Továbbra sem egyértelmű viszont, hogy – az unió egyéb kül- és biztonságpolitikai eszközeihez hasonlóan – a biztonsági aktor pontosan mely feladatainak ellátására hozták létre az új képességeket. Az Európai Biztonsági Stratégiát 2003-ban fogadták el, amikor már sor került néhány ESDP-műveletre. Ez adott némi támpontot arra vonatkozóan, hogy milyen szerepet kell az ESDP-nek játszania. Viszont a kérdés, hogy az ESDP milyen biztonsági szerep betöltése irányába fejlődik, nem válaszolható meg olyan eljárásokkal, amelyek a katonai erő bevetésére vonatkoznak.

Nagyon „európai megközelítés” szerint a katonai eszközök nem választhatók el az

unió egyéb, fejlettebb képességeitől, például a gazdasági és civil eszközöktől. Ez a biztonság átfogó értelmezését követi, és felismeri az EU tágabb biztonsági szerepét. Látni kell a kapcsolatot az Európai Biztonsági Stratégiában lefektetett fenyegetéértékeléssel is. Az EU-nak az aktor szerepköreit meghatározza a méretük, földrajzi kiterjedésük, a multilaterális megközelítés és – a NATO-tól eltérően – a mód-szereket tekintve átfogó jelleg.

Egy korlátozott ESDP?

Az ESDP terminológiája nem segíti elő a célok megértését. A „védelem” kifejezés a tagállamoknak a klasszikus területvédelem iránti elkötelezettségére vonatkozik. A Szerződés az Európai Unióról 17. cikke szerint „A közös kül- és biztonságpolitika magába foglalja az Unió biztonságát érintő valamennyi kérdést, beleértve egy közös védelmi politika fokozatos kialakítását, amely közös védelemhez vezethet.” Mivel azonban a legtöbb EU-tagállam egyben NATO-tagország is, az EU területének legnagyobb részére kiterjed a NATO alapokmányának V. cikkelyében foglalt kollektív védelem. Az Európai Biztonsági Stratégia szerint „ma nem valószínű, hogy bármely tagállamot nagyméretű agresszió érjen”. Továbbá az ESDP-t nyilvánvalóan nem területi védelemre hozták létre, és nem is alkalmas ilyesmire. Az ESDP feladata a békeateremtés és a stabilizáció, nem pedig az, hogy nagyméretű háborúkat vívjon, vagy éppen globális *power projection* hatalomként cselekedjen, ahogy azt a Nemzeti Biztonsági Stratégia előírja az Egyesült Államok haderői számára.

A jelenleg bevethető, illetve fejlesztés alatt álló katonai erők alapján valószínűsíthető, hogy az ESDP-műveletek az USA



műveleteivel összevetve a jövőben is alapvetően kicsik maradnak. A jövőre vonatkozó tervezés rugalmasabb, mobilabb erővel számol, melyek egyidejűleg két forgatókönyv szerint is képesek cselekedni. Az Európai Biztonsági Stratégia megkezdte a petersbergi feladatok kiterjesztését, a jövőbeni feladatok között említve „a harmadik országoknak a terrorizmus elleni küzdelemben nyújtott támogatást és a biztonsági ágazat reformját is. Utóbbi egy szélesebb körű intézményépítés része lenne.” Ilyen esetekben az erő alkalmazása akkor elfogadható, ha államkudarc fenyeget vagy nagyléptékű erőszakos cselekményekre, népirtásra stb. kerülhet sor.

A CFSP reagálhat a harmadik országokban bekövetkező terrorakciókra vagy bűncselekményekre is. A katonai akció viszont csak akkor lehet indokolt, ha a harmadik ország nem tud vagy nem akar fellépni a területén működő nem állami szereplő jelentette fenyegetés ellen. Az ilyen jellegű fenyegetéseket számos uniós képesség egyidejű használatával kell kezelni, beleértve a gazdasági és civil eszközöket is. Az ESDP eddig olyan műveleteket indított és hajtott végre, amelyek a helyi hatóságokat segítették a szervezett bűnözés elleni harcban. Ilyenek voltak például a Macedóniában és Bosznia-Hercegovinában indított rendőri műveletek, melyek révén az EU hozzájárult saját tagállamainak biztonságához is. Emellett a rendőri műveletek kifejezik egyes tagállamok intervencionalista politikával szembeni ellenérzéseit és az unió civil hagyományait is.

Kulcsfontosságú kérdés, hogy az EU milyen körülmények között alkalmazza az ESDP-képességeket. A siker feltételeként is felfogható, hogy az unió megfelelő módon és időben alkalmazzon erőt a külföldön fellépő, kritikus biztonsági szituációk feletti irányítás megőrzésére. Az Európai

A **preempció** katonai intézkedés közvetlenül küszöbön álló veszély leküzdésére, ha egy szereplő anticipálja, hogy egy másik szereplő mit szándékozik tenni. A preempció a meglepetésszerű támadás speciális formája. A megelőző háborúval ellentétben a preempció valamely direkt, közvetlen és specifikus fenyegetésre reagál, amit azonnal meg kell szüntetni. Nemzetközi jogi szempontból probléma, hogy az említett kifejezés nem szerepel sem az ENSZ-alapokmányban, sem más nemzetközi dokumentumban. Az 1960-as évek elején az USA preemptív csapásokat vett fontolóra a kínai nukleáris intézmények ellen. Izrael 1967-ben preemptív háborút vívott az arab államok ellen, és 1981-ben ilyen bombatámadást intézett a Bagdad melletti Oszirakban épült atomreaktor ellen. A múlt század kilencvenes éveinek elején a Clinton-adminisztráció egyszer már preemptív csapástervezetet dolgozott ki az észak-koreai nukleáris intézmények ellen, de aztán el is vetette – nem nemzetközi jogi megfontolásból ugyan, hanem azért, mert túl veszélyesnek találta.

Biztonsági Stratégia a megelőzést, míg az amerikai Nemzeti Biztonsági Stratégia a preemptív csapás lehetőségét hangsúlyozza. Ami egyértelműen hiányzik, az egy olyan stratégiai kultúra, amely lehetővé tenné az EU számára a „korai, gyors, és ha szükséges, határozott beavatkozást”, mint azt Solana gyakran megfogalmazta.

A Balkán volt az a terület, ahol az EU először lépett fel biztonsági aktorként. Anál is inkább, mert a kilencvenes évek balkáni eseményei először az CFSP-nek voltak katalizátorai, és csak később az ESPD fejlesztésének. A bővítés közelebb hozta az EU-t a válságövezetekhez. Az Európai Biztonsági Stratégia válaszként olyan megfelelően kormányzott államokat kíván az unió környezetében látni, melyekkel az EU-nak szoros és együttműködésre alapuló kapcsolatokat kell fenntartania. Egy másik, az unió érdekei szempontjából fontos térség a Kaukázus, amely kihat az

EU–orosz kapcsolatokra is. Orosz szempontból nézve az EU itt beavatkozik az orosz érdekszférába. A kilencvenes évek óta, amióta szembe kellett néznie a NATO-bővítéssel, Oroszország árgus szemekkel figyeli az EU lépéseit is, nemcsak a Kaukázusban, de más olyan határ régiókban is, mint például Moldova. Elég nyilvánvaló, hogy az ESDP katonai képességeit nem fogják ezekbe a régiókba telepíteni az Orosz Föderáció beleegyezése és támogatása nélkül.

Az Európai Biztonsági Stratégia kulcsfontosságú területként határozza meg a Közel-Keletet is. Az EU részt vesz a közelkeleti kvartettben. A CFSP-t gúzsba köti az Egyesült Államok domináns szerepe a térségben. Így bármiféle térségbeli uniós katonai szerepvállaláshoz szükség volna az Egyesült Államok támogatására. Nem valószínű, hogy az USA kész volna elfogadni egy másik biztonsági aktor katonai jelenlétét a térségben, hiszen már a NATO ambícióit is korlátozza. Mind az USA, mind Oroszország állandó tagjai az ENSZ Biztonsági Tanácsának. Franciaország és Németország jó kapcsolatok kialakítására törekszik az Orosz Föderációval, az atlantista EU-tagállamok pedig az Egye-

Az **Artemis** az Európai Unió első afrikai katonai művelete volt a Kongói Demokratikus Köztársaságban 2003 június és szeptember között. Az 1800 fős kontingenst stabilizálásra, az ENSZ-erők támogatására vetették be Buniában, hogy javítsa a humanitárius helyzetet, és szavatolja a civil lakosság biztonságát.

Az **AMIS II** támogató művelet keretében az Afrikai Unió szudáni (darfúri) misszióját támogatta az EU 2005–2007 között. A misszió felszerelést, eszközöket és stratégiai légi szállítást biztosított az AU-nak, továbbá tervezési és technikai támogatást nyújtott, katonai megfigyelőket küldött, és képezte az AMIS II-höz tartozó afrikai katonákat és megfigyelőket.

sült Államokkal. Ez valószínűleg meg fog akadályozni bármiféle katonai ESDP-beavatkozást.

Jelentősen különbözik viszont az EU afrikai szerepvállalása. Nyilvánvalóan nem függetlenül a brit, francia, belga és portugál gyarmati múlttól és kapcsolatoktól, az CFSP-nek stratégiai érdekei alakultak ki a kontinensen. A 2003-ban lezajlott Artemis-művelet – az első, Európán kívül végrehajtott ESDP-misszió – volt az uniós katonai beavatkozás próbája. Ahhoz mind méretében, mind időtartamában túlságosan kicsi volt, hogy bármilyen érdemi hatást gyakoroljon a regionális biztonságra. Számos uniós tagállam vonakodik európai erőket bevetni Afrikában, ami azt eredményezi, hogy az EU a nem túl hatékony Afrikai Uniónak biztosít anyagi és technikai támogatást. Az eredmény nem meglepő módon kiábrándító, amint azt az Afrikai Unió szudáni AMIS II műveletének nyújtott támogatás is mutatta.

Az ESDP által használt multilaterális megközelítés

„A nemzetközi kapcsolatok alapvető keretét az ENSZ Alapokmánya adja.” Az Európai Biztonsági Stratégia egyértelművé teszi, hogy az ENSZ áll a középpontjában az EU azon erőfeszítéseinek, hogy újjáélessze a multilateralizmust. A megfogalmazás Solana reakciójának is tekinthető az Egyesült Államok 2003-ban kezdődött iraki műveleteire, és a tagállamok közti megosztottságra a válsággal kapcsolatban. Minden ESDP-művelet, legyen az katonai vagy rendőri, jogilag a mai napig az ENSZ Biztonsági Tanácsának határozatain alapul. Ezt minden tagállam határozottan támogatja. Mivel ennek a politikának a folytatása szerepel az Európai



Biztonsági Stratégiában is, ezért valószínűtlen bármiféle jelentős változás ebben a kérdésben.

Számos tagállamban, mint például Ausztriában, Svédországban és Franciaországban, régi hagyomány az ENSZ békefenntartó műveleteiben való részvétel. Ez az elkötelezettség szintén elemi fontosságú az EU–orosz kapcsolatok fejlesztéséhez, hiszen az Orosz Föderáció ellenezte a NATO „illegális beavatkozását” Koszovóban 1999-ben.

Az EU és az ENSZ közti viszonyt 2004 júniusában rendezték formálisan, a katonai válságkezelési műveletekben való együttműködésről szóló megállapodás aláírásával. Az EU kötelezi magát, hogy két módon is támogatja az ENSZ-t: vagy ESDP-művelet indításával az ENSZ égisze alatt, vagy pedig az EU tagállami felajánlásainak összehangolásával. A harccsoport-konceptió keretében tett hozzájárulás értékes támogatást jelentene az ENSZ-nek. Ennek révén ugyanis az EU gyorsreagálású ereje időt adna a világszervezetnek, hogy megszervezze – vagy épp átszervezze – saját műveletét. A megállapodással az ENSZ elismerte az EU biztonsági aktor szerepét. Az unió és az ENSZ első közös gyakorlatára 2005-ben került sor. Ennek során bebizonyosodott, hogy az ENSZ számíthat jelentős, NATO-standardoknak megfelelő uniói erők telepítésére saját válságkezelési műveleteiben.

A multilaterális megközelítés megjelenik az EU és a harmadik országok közti katonai együttműködésben is. Számos állam, így Kanada és Törökország is – bár utóbbi nem túlságosan tevékeny partner – a biztonsági szektorban stratégiai partnere az EU-nak. Svájc, Norvégia, Izland és más országok részt vettek több ESDP-műveletben is. Románia és Bulgária számára az e műveletekben való részvétel az uniói

tagság előtt a multilaterális együttműködés egy új, NATO-n kívüli formáját jelentette. Mindezek mellett az EU felkért bizonyos harmadik országokat az Európai Védelmi Ügynökségben és a harccsoport-konceptióban való részvételre is.

Az ESDP által használt átfogó megközelítés

Az unió, más nagyhatalmaktól eléggé eltérően, biztonsági aktorként átfogó szerepkört alakított ki magának. Először is, az EU civil hatalom, melynek katonai eszközei inkább csak kiegészítő jellegűek. Ez erősen különbözik más biztonsági aktoroktól, például az Egyesült Államoktól és az Orosz Föderációtól. Az EU-nak az első pillérben jelentős külkapcsolati eszköztára van. Noha az Európai Biztonsági Stratégia fenyegetésértékelése főleg hagyományos fenyegetéseket határozott meg (például proliferáció, bukott államok stb.), az ezekre adott válaszokban megjelenik a szemlélet változása. A reakciók ugyanis nem kizárólag katonai természetűek, hanem többféle eszköz együttes használatára alapulnak – ez az átfogó megközelítés. Az Európai Biztonsági Stratégia szerint „az Európai Unió különösen jó felszereltséggel rendelkezik az ilyen összetett helyzetek megoldására”.

A stratégia kiemeli: „a hatékony katonai fellépést szinte minden nagyobb beavatkozás során polgári káosz követte. Nagyobb kapacitást kell biztosítanunk az összes szükséges polgári forrásnak a válság alatti és utáni helyzet során való rendelkezésre bocsátásához.”

A Balkán-laboratórium, ahogy azt Neuhold professzor megfogalmazta, kiváló példát jelent. A Balkán az a terület, ahol az ESDP-missziók szinte minden fajtáját be-

vetették és az első pillér eszközeit is alkalmazták már. A katonai missziók feladata a konfliktusok megelőzése vagy a stabilizáció volt, a rendőri műveletek pedig a helyi rendőri erők megerősítését és a szervezett bűnözés elleni küzdelmet szolgálták.

A kábítószer-kereskedelem ügyét az Európai Biztonsági Stratégia kiemelten kezeli. A kábítószeres jelentős hányadát Afganisztánban állítják elő, és szervezett bűnözői hálózatokon keresztül a Balkánon át adják el Európába. Hasonló problémát jelentenek a terrorista hálózatok is. Tartós megoldást csak a kombinált, két- (civil és katonai) vagy háromszintű (civil, katonai, gazdasági) válasz eredményezhet.

A kihívást az EU számára a katonai képességek és az EK-eszközök koherensebbé tétele jelenti. A polgári válságkezelési képességeket több szinten kell telepíteni, és össze kell hangolni őket más eszközökkel. Ezt az unió pilléres szerkezetének reformjával lehet elérni, amint az a lisszaboni szerződésben is szerepel. A második és a harmadik pillér közti koordináció hiánya különösen a rendőri műveleteket érintette. Szükséges lehet egy uniós koordinátori poszt létrehozása a különféle képességeknek és eszközöknek a pillérek közti összehangolására.

Spill overről – tovaterjedésről, tovagyűrűzésről – akkor beszélhetünk, amikor egy meghatározott célra irányuló cselekvés olyan helyzetet hoz létre, hogy az eredeti célt csak további lépésekkel lehet biztosítani, amelyek azután ismét további lépéseket szükségessé tevő újabb helyzethez vezetnek, és így tovább. A spill over koncepcióját a funkcionális és integrációs elméletekben alkalmazták, mivel az integrációt továbbfejlődésként értelmezték, amely az alsóbb integrációs szintről kiindulva a mindenkor magasabb szintre terjed ki. Emellett megkülönböztetik az automatikus és a politikailag támogatott spill overt.

Következtetések

Addig, amíg az EU nem képes javítani a korlátozást jelentő intézményi és eljárásrendszerén, nem fog tudni hatékony és eredményes biztonsági aktorrá válni. Ha az uniónak ilyen ambíciói vannak, elengedhetetlen az integráció további mélyítése. Noha a lisszaboni szerződés jelent némi előrelépést, nem érzékelhető a neofunkcionalista elmélet szerinti *spill over* hatás.

A CFSP/ESDP területén az Európai Unió figyelemreméltó, átfogó és jövőorientált megközelítést használ. A korunkra jellemző többszintű és komplex fenyegetésekre egyértelműen ez a megfelelő válasz. Az ESDP a Balkánon bebizonyította, hogy az EU képes egységesen fellépni, azaz együtt alkalmazni katonai, gazdasági és polgári eszközöket.

Az Európai Unió által használt multilaterális megközelítés erősíti a nemzetközi akciókat, biztosítja ugyanis a szükséges legitimitást. A stratégiai partnerség révén az EU integrálja a regionális hatalmakat, noha ezzel saját ambícióit is korlátozza, mint azt az EU közel-keleti és kaukázusi beavatkozásaival kapcsolatos orosz tiltakozás mutatja.

Az ESDP megadja majd az EU-nak azokat a képességeket, melyekkel a katonai válságkezelés területén bár korlátozott, de alacsonyabb szinten mégis meglehetősen eredményes biztonsági aktorrá válhat. Nem látom viszont a kisléptékű balkáni sikerek globális kiterjesztésének lehetőségét. Ebben az eltérő tagállami ambíciók és a közös fellépésre való képtelenség akadályozzák az EU-t.

(Rácz András fordítása)



Irodalom

- Conze, Werner: Sicherheit, Schutz. In Brunner, Otto – Conze, Werner – Kossellek, Reinhart (Hg.): *Geschichtliche Grundbegriffe*. Vol. 5, Stuttgart, 1984.
- European Union. Factsheet EU Battlegroups. In EU Security and Defence. Core Documents 2005. Vol. VI. *Chaillot Papers*. No. 87. Paris, 2006, EU ISS.
- Evans, Graham – Newnham, Jeffrey: *The Penguin Dictionary of International Relations*. London, 1998, Penguin.
- Federal Ministry of Defence. Whitebook 2004. Vienna, 2005.
- Gareis, Sven B: Sicherheitspolitik zwischen ‚Mars und Venus‘? Die Sicherheitsstrategien der USA und der EU im Vergleich. In Varvick, Johannes (Hrsg.): *Die Beziehungen zwischen NATO und EU*. Opladen, 2005, Verlag Barbara Budrich.
- Haine, Jean-Yves: Eine historische Perspektive. In Gnessotto, Nicole (Hrsg.): *Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU*. Paris, 2005, ISS.
- Hajnoczi, Thomas: *Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik*. Wien, 2004, ÖGfLS.
- Keohane, Robert O.: International Institutions: Can Interdependence Work? *Foreign Policy*. Spring 1998.
- Missiroli, Antonio. ESVP – wie sie funktioniert. In Gnessotto, Nicole (Hrsg.): *Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU*. Paris, 2005, ISS.
- Müller-Brandeck-Boquet, Gisela: Die EU als Akteur in den Internationalen Beziehungen. In Kadelbach, Stefan and Hofmann (Hrsg.): *Die Außenbeziehungen der Union*. Baden-Baden, 2006, Nomos.
- Nowak, Agnieszka: Civilian crisis management. *Chaillot Papers*, Nr. 90. Paris, 2006, ISS.
- Riemer, Andrea K. – Hauser, Gunther: *Die nationale Sicherheitsstrategie der USA und die Europäische Sicherheitsstrategie: Ein Vergleich des Unvergleichbaren*. AIPA 2/2004. Köln, 2004, Universität Köln.
- Schmidt, Manfred G.: *Wörterbuch zur Politik*. Stuttgart, 1995, Kröner Verlag.
- Varvick, Johannes (Hrsg.): *Die Beziehungen zwischen NATO und EU*. Opladen, 2005, Verlag Barbara Budrich.
- Whitney, Nick: Enhancing European Military Capabilities: The EDA Approach. In Homan, Kees (ed.): *Taking Stock: Enhancing European Capabilities within EU and NATO*. The Hague, 2006, Clingendael.