



Takács Judit

Ötéves az európai biztonsági stratégia

A stratégiai dokumentumokat bemutató sorozatunkban most az európai biztonsági stratégia (EBS) végrehajtásával foglalkozó jelentést adjuk közre. A dokumentumhoz, amelyet 2008. december 11-én fogadott el az Európai Tanács, s amely a 2003. decemberi EBS ötödik évfordulójára szánt mérlegként értékelhető, az Európai Unió biztonság- és védelempolitikai dokumentumai c. sorozat szerkesztője írt bevezetőt.

A végrehajtási jelentés elkészítésére az Európai Tanács 2007 decemberében francia javaslatra adott mandátumot. Bár a francia kezdeményezés a 2008. második félévi francia elnökség előkészítéseként értékelhető, és illeszkedik az európai biztonság- és védelempolitika megújítására vonatkozó francia offenzívához, a 2007 végén adott mandátum elmaradt az uniós biztonságpolitikai közvélemény várakozásaitól. Noha a végrehajtási jelentést szinte mindenki az EBS „revíziójaként”, újírásaként emlegette, a CFSP főképviselője, Javier Solana mindössze a végrehajtás hatékonyabbá tételének vizsgálatára, valamint kiegészítő elemek javaslatára kapott megbízást. A 2008 második félévére készült francia elnökségi program még az EBS aktualizálásáról beszélt, és annak a reménynek adott hangot, hogy az elfogandó dokumentum egyrészt kiegészíti majd az EBS-t (például új fenyegetések megjelölése révén), másrészt olyan elemekkel gazdagítja majd a stratégiát, mint az európai katonai képességek jellege, vagy az EU–NATO együttműködés. Amint az a végrehajtási jelentés előkészületei során kiderült, az európai biztonságpolitikai közösség szívesen látta volna az EBS új kiadását, és az EU stratégiai tanulmá-

nyok intézete (EU ISS) által szervezett előkészítő szemináriumok keretében folytatott viták egy új stratégia előkészítéseként is szolgálhattak volna. A végrehajtási jelentéssel kapcsolatos megfogalmazások arra engednek következtetni, hogy az EBS végrehajtásának, aktualitásának ötvenkenti felülvizsgálata lehet a legtöbb, amire számíthatunk.

Az EBS elfogadása 2003 végén azért volt rendkívüli jelentőségű, mert stratégiai közös nevezőt jelentett a 2002–2003-ban az iraki beavatkozás kapcsán megosztott Európai Unióban, és részben válaszolt az Egyesült Államok 2002-es nemzeti biztonsági stratégiájára. A biztonság- és védelempolitika területén önállóbb európai létet támogatók sokáig előszeretettel hasonlították össze a két dokumentum által alkalmazott merőben más megközelítést – például az EBS kiállását a biztonsági problémák multilaterális megoldása mellett az amerikai politika unilateralizmusával szemben, a konfliktusok megelőzését szolgáló minél korábbi beavatkozás politikáját (*preventive engagement*) az amerikai stratégiában emlegetett, hírhedt megelőző csapás (*preemption*) elvével szemben, valamint az unió rendelkezésére álló változatos eszköztár összehangolt, lehetőleg

még a válság korai szakaszában történő alkalmazását a katonai eszközök bevetésére irányuló amerikai hajlandósággal szemben. Jól látható, hogy éppen a transzatlanti viszony ellentmondásai alkotják az egyik olyan tényezőt, amely már nincs meg az EBS keletkezésének premisszái közül. Mindamellettt sokan hangsúlyozzák (és ez volt a végrehajtási jelentés egyik fő üzenete is), hogy az EBS öt év elteltével is aktuális. Feltehetjük persze a kérdést, hogy az a tény, hogy egy öt éves stratégiai dokumentum ma is teljességgel aktuális, okvetlenül az adott dokumentum erényének tekinthető-e.

Nemcsak arról van azonban szó, hogy az európai biztonságpolitikát már nem kell feltétlenül az Egyesült Államokéra vetíteni, vagy hogy 2003 óta változások mentek végre Európában és a világban, hanem arról is, hogy kétséges, mennyire jutott előre Európa egy valódi stratégiai kultúra kialakításában. Az EBS esetleges hiányosságain túl (a stratégia alapját képező multilateralizmus működési problémái, a globális uniós szerep ambíciója és a regionális célkitűzések közötti feszültség, a partnerségek eszközének magyarázata, vagy az Oroszországra vonatkozó reflexiók hiánya) többen felhívták a figyelmet ugyanis egy alapvető stratégiai deficitre az EBS kapcsán. A stratégia bizonyos vonulatai ugyan továbbfejlődtek a 2003 óta eltelt időben, amennyiben az EU számos, az uniós politikák összességének referenciáját jelentő és koherenciáját biztosítani hivatott regionális, valamint szektorális stratégiákat fogadott el különböző szinteken. Az előbbiekhöz tartozik például az Afrika-, a Közép-Ázsia-, vagy az európai szomszédsági politikára vonatkozó stratégia; az utóbbiak között az EBS „részstratégiáit” (a tömegpusztító fegyverek elterjedése, a terrorizmus, valamint a kézi- és könnyű-

fegyverek elleni stratégiát) tarthatjuk számon. Míg ezek az EBS kiegészítését jelentik a kül- és biztonságpolitikai dimenzióban, védelempolitikai vonatkozásban a stratégia és az európai biztonság- és védelempolitika keretében folyó műveletek (azaz, hogy az EBS alapján az ESDP-nek milyen feladatokat szán az Unió) és a képességépítés (az EBS alapján vázolt feladatok végrehajtásához milyen képességeket kell az ESDP keretében kialakítani) között nincs átjárás.

Erre a hiányzó láncszemre a kutatói szféra már évekkel ezelőtt felhívta a figyelmet, elég csak az EU stratégiai tanulmányok intézete által 2004-ben kiadott javaslatra vagy a Bertelsmann alapítvány ugyanabban az évben kelt Venusberg-jelentésére gondolni. (Az előbbit fehér könyvnek, az utóbbit európai védelmi stratégiának nevezték el alkotói.) A hiányosság létezését politikai szinten a 2008 júniusában kiadott francia védelmi és nemzetbiztonsági fehér könyv (a francia biztonság- és védelempolitika Sarkozy-féle újradefiniálása) ismerte el, amely – az Európai Unióra vonatkozó francia ambíciók között – felvetette egy biztonság- és védelempolitikai európai fehér könyv megalkotásának szükségességét. Mint láthatjuk, a francia tervek messze túlmentek volna az Európai Tanács által adott 2007. decemberi mandátumon.

Nemcsak az Európai Unió küzd azonban stratégiai deficittel. A NATO stratégiai koncepciója 1999 óta van érvényben, és bár a várakozások szerint (és már ez is meglehetősen későn lett volna) a szövetség megalapításának 60. évfordulója kapcsán tartott jubileumi csúcson le kellett volna cserélni, a Strasbourgban és Kehlben tartott találkozójukon az állam- és kormányfők csak megbízták a főtítkárt egy új stratégiai koncepció kialakításával a kö-

vetkező csúcstalálkozóig. Az új amerikai adminisztráció színrelépésével, a transzatlanti kapcsolatok javulásával, Franciaország visszatéréseével a NATO integrált katonai struktúráiba (ami áthidalhatja az Európai Unió tagjai közötti eddig egyik legfontosabb – az atlantista és az „euroautonomista” tagállamok között húzódó – stratégiai szakadékot) és az újrainduló ciprusi tárgyalások során esetleg bekövetkező elmozdulással talán megérik a helyzet az Európai Unió és a NATO közötti ellentmondásos viszony megoldására. A két szervezet egymáshoz való viszonyának tisztázásához elengedhetetlen lenne egyfajta stratégiai párbeszéd annak érdekében, hogy konzisztens képet alakítsanak ki a fenyegetésekről és kihívásokról, az előttük álló feladatokról és az ahhoz szükséges eszközökről. A NATO most egy a végrehajtási jelentés 2008-as előkészületeihez hasonló folyamatot kezd meg, azaz kutatókat és szakértőket mobilizál és hallgat majd meg az új stratégiai koncepció kialakításához. Kár lenne nem kihasználni ezt az alkalmat a közös stratégiai újratekintésre, hiszen az Európai Unió és a NATO kapcsolatai addig nem normalizálódhatnak – még akkor sem, ha sikerülne oldani az olyan öröklött konfliktusokat, mint a török–görög–ciprusi problémakomplexum –, amíg nem sikerül tisztázniuk az egymásról, egymásnak a világban betöltött szerepéről alkotott képet.

Más kérdés persze, hogy mekkora az esélye egy stratégiaalkotási folyamat sikeres lezárásának uniós keretekben, 27 tagállam részvételével. Az újonnan csatlakozott tagállamok merőben másként gondolkodnak egy sor stratégiai kérdéssről, elég csak az Oroszországgal kapcsolatos problémákra gondolnunk. (Persze nem állíthatjuk magunkat azzal, hogy a cezúra feltétlenül 2004-nél húzódik.) Mindeköz-

ben arról sem feledkezhetünk meg, hogy esetenként a tagállamokban sem zajlik zökkenőmentesen új stratégiai dokumentumok elfogadása vagy azok megújítása. (Az első példát nem is kell messze keresnünk.) A biztonság kérdéskörének bővülése (azaz a biztonság az addig nem biztonsági kategóriákban kezelt problémákra való kiterjedése) nemcsak a biztonságpolitikát tette összetettebbé, de a társadalmat is nagyobb felületen érintette. A kül- és biztonságpolitika „magas politika”, az állampolgár előtt homályos, a politikai elit számára rezervált jellege eltűnt, maga is a politikai verseny terévé vált, elveszett a korábban mindenáron fenntartott konszenzus. A kül- és biztonságpolitika „belpolitikálódása” így kihat az európai kül-, biztonság- és védelempolitika esélyeire.

Ami a felülvizsgálati jelentés újdonságait illeti, a jelentés implicite újraértékelte az EBS-ben felsorolt, az unió biztonságára alapvető fenyegetést jelentő tényezőket. Míg az EBS öt kulcsfontosságú fenyegetéssel számolt (terrorizmus, a tömegpusztító fegyverek proliferációja, regionális konfliktusok, működésképtelen államok, szervezett bűnözés), a végrehajtási jelentés a tömegpusztító fegyverek proliferációját, a terrorizmust és a szervezett bűnözést (utóbbi kettőt együtt), az energiabiztonságot és az éghajlatváltozást emeli ki. A terrorizmus és szervezett bűnözés címszó alatt pedig megemlékezik az informatikai rendszerek elleni cyberbűnözésről. Ez azért érdekes, mert az unió területét érintő eddigi egyetlen cybertámadást nem szervezett bűnözői körök indították.

Külön hangsúlyt kap a biztonság és a fejlődés közötti szoros kapcsolat (ez a gondolat már az EBS-ben is jelen van). Ebben az összefüggésben kerül elő a működésképtelen államok problémája,

valamint a szervezett bűnözés egyik formájaként a kalózkodás. A végrehajtási jelentés kiáll az EBS-ben megfogalmazott hatékony multilateralizmus mellett, és leszögezi, hogy a nemzetközi rendszer kö-

zépontjában az ENSZ áll. A jelentés ugyanakkor megemlíti a második világháború után kialakított nemzetközi rend problémáit, és szorgalmazza a multilaterális rend megújítását.

Irodalom

- Bailes, Alyson J. K.: *The European Security Strategy. An Evolutionary History*. Stockholm, SIPRI, February 2005 (SIPRI Policy Paper No. 10).
- Biscop, Sven (ed.): *Audit of European Strategy*. Brussels, Royal Institute for International Relations, December 2004 (Egmont Paper 3.).
- Biscop, Sven – Howorth, Jolyon – Giegerich, Bastian: *Europe: A Time for Strategy*. Brussels, Royal Institute for International Relations, January 2009 (Egmont Paper 27.).
- European Defence: A Proposal for a White Paper*. Paris, Institute for Security Studies, May 2004.
- Lindley-French, Julian – Algieri, Franco: *A European Defence Strategy*. Gütersloh, Bertelsmann Foundation, May 2004 (Venusberg Report).
- Valasek, Tomas: Europe's defence and its new security strategy, *CER Bulletin*, Issue 57, December 2007/January 2008.
- Vasconcelos, Álvaro de (ed.): *The European Security Strategy 2003–2008. Building on Common Interests*. Paris, EU Institute for Security Studies, February 2009 (ISS Report No. 5).