

Csorba Kata

## A szavaktól a tettekig (Willem van Eekelen könyvéről)

Sajátos műfajú kötet a Nyugat-európai Unió hajdani főtítkárának írása. Egyfelől a mű végén található tizenöt oldalnyi bibliográfia már önmagában óriási ismeretanyag feldolgozására utal, másrészt a könyvet átszövő személyes megnyilvánulások, az események leírása és az egyes problémák felvetésének módja olyan közelségbe hozza az európai biztonsággal kapcsolatos vitákat, mintha az olvasó esetenként maga is valami tanácskozó teremben ülne.

Az 1931-ben született szerző, Willem van Eekelen életpályája során aktív alakítója volt az európai biztonságnek. A holland diplomata a NATO-ban szolgált védelmi tanácsadóként, s 1971-ben ő lett az első európai politikai együttműködésért felelős „európai levelező”, három évvel később pedig a NATO e területért felelős főosztályának vezetője. 1977 és 1988 között védelempolitikai államtitkár, európai ügyekért felelős államtitkár, majd védelmi miniszter lett Hollandiában. 1989–1994 között a Nyugat-európai Unió főtítkári tisztségét látta el, majd a holland szenátus tagjává választották. Volt a NATO parlamenti közgyűlésének alelnöke, és részt vett az Európai Konvenció munkájában a jogi személyiség és védelem munkacsoportban. Jelenleg a holland Európai Mozgalom elnöke, a stockholmi Nemzetközi Bék kutató Intézet (SIPRI) vezetőségének és a DCAF tanácsadó testületének a tagja.

*A From Words to Deeds. The Continuing Debate on European Security* (A szavaktól a tettekig. Folytatódó vita az európai biztonságról) című kötetének előszavából

megtudhatjuk, hogy a könyv a szerző korábbi, *Debating European Security* (Vitatott európai biztonság) című munkájának utóiratoként indult. A saint malói csúcstalálkozót követően (1998), az európai fejlődési folyamat gyorsulásával a kézirat azonban egyre gyarapodott. Van Eekelen abban az előnyös helyzetben volt, hogy közelről nyomon követhette ezt a fejlődést. Az elmúlt időszakban azonban ez – saját meghatározása szerint – inkább megfigyelői, semmint politikacsinálói szempontból történt. Előző könyve folytatásának szándéka tehát már nem az volt, hogy betekintést nyújtson egy nemzetközi szervezet működésébe, hanem sokkal inkább az, hogy összefogja az európai biztonságról szóló vita különböző szálait, amelyek meglátása szerint meglehetősen hasonlóak maradtak attól függetlenül, hogy az intézményi körülmények megváltoztak. Míg ugyanis az 1990-es évek közepéig, jórészt francia nyomásra, az integráció kül- és védelempolitikai letéteményesének a Nyugat-európai Uniót tekintették – így érthető a szerző vonzalma ezen megoldás iránt –, addig a saint malói megállapodástól a helyzet fokozatosan abba az irányba tolódott, hogy maga az EU fogja majd saját kül- és védelempolitikai intézményeit kifejleszteni. Az alapidokumentumok sokasága, valamint a NATO-ban és az ENSZ-ben zajló hasonló fejlődés világossá tette számára, hogy szükség van a politikai csatározás olyan áttekintésére, amely lehetővé teszi az intézményi és eljárási megállapodások elrendezését, hogy a területen valódi előre-

lépés történhessen. Könyve ily módon az 1998 és 2006 közötti időszak eseményeit foglalja össze.

A kötet bevezetése egy párhuzammal indul. 1954-ben René Pleven francia miniszterelnök Európai Védelmi Közösség (EDC) kezdeményezése elbukott a francia nemzetgyűlésben, pedig a történelem bizonyára másképp alakult volna, ha ez nem így történik. Majdnem ötven évvel később ugyancsak francia földön hiúsult meg az európai alkotmány elfogadása. Mindkét esemény csalódást keltett, s bár az eltelt időszakban óriási fejlődés ment végbe, a szerző mégis úgy látja, hogy az EDC kialakításával a NATO-n belül talán elkerülhető lett volna az európai védelmi identitás folytonos keresése, és talán a transzatlanti kapcsolatok is jobban alkalmazkodtak volna az Európai Unió növekvő fontosságához. A szerző leszögezi, hogy a hidegháború alatt a kollektív védelem csak a NATO-n keresztül volt megszervezhető, hiszen az amerikai nukleáris arzenál jelentette az elsődleges elrettentő erőt, ami miatt az Európai Gazdasági Közösség indulásakor nem lehetett politikai és külpolitikai komponense. Ily módon nem is számít meglepetésnek, hogy az 1957-es római szerződésben egyetlen szó sincs sem a külpolitikáról, sem a védelemről. Az előbbi a tagállamok hatáskörében maradt, az utóbbi feladatkört pedig a NATO látta el. A szerző párhuzamosan vázolja fel az európai integráció legfontosabb állomásait, valamint a Nyugat-európai Unió működésének sajátosságait addig, amíg végül az Európai Unió védelmi komponensévé nem vált.

Van Eekelen a Nyugat-európai Unió szerepét azért tartja fontosnak, mert szerinte ez a szervezet hídként működött az EU és a NATO között. Különösen sikeres volt a nem EU-tag NATO-országok bevonásá-

ban azzal, hogy megengedte nekik a petersbergi békefenntartási tevékenységekben való teljes részvételt, ahogyan később az EU-tagságra törekvő aspiránsoknak is a „Biztonság a részvétel által” lett a jelmondata.

Az első fejezet három területet tárgyal: szól a biztonságfelfogások változásáról, a politikai végcélról, valamint az ezzel összefüggő intézményi változásról. 1992-ben a Nyugat-európai Unió jelentős tartalmi előrelépést tett, amikor a lehetséges európai missziók spektrumába belefoglalta a harcoló erők szerepét a válságkezelésben. Széles körű tervező munka kezdődött ebben az időszakban, a nagykövetek és a katonai delegációk egy asztalnál ülve dolgoztak. 1994-ben az EU-csatlakozásra váró államok társult partneri meghívást kaptak a Nyugat-európai Unióba, így lehetőségük nyílt az Állandó Tanács ülésein való részvételre, valamint esetenként műveletekben is képviseltethették magukat. Ez a folyamat megszakadt, amikor 1997-ben Amszterdamban beemelték a Nyugat-európai Unió funkcióit az Európai Unióba, s ezáltal a békeműveletek tervezése is az EU-szervekhez, elsősorban az Általános Ügyek Tanácsának kezébe került.

A boszniai és a koszovói háború az Európai Unió és a NATO-n is nyomot hagyott: a katonai műveletek különböző megközelítése egyértelműen szükségessé vált. Tartathatlanná vált az az elképzelés, hogy akár a boszniai, akár a koszovói esetben csupán a katonai műveletek elégségesek lennének a béke helyreállítására, valamint az érintett területen az állami funkciók visszaállítására. Utóbbiak ugyanis elsősorban igazgatási, rendészeti és más szakembereket, nem pedig katonákat igényeltek. Európa szempontjából tehát nyilvánvaló, hogy szükség van valamennyi katonai képességre a diplomáciai és gazdasági esz-

közök mellett ahhoz, hogy súlya legyen a nemzetközi válságkezelésben.

Sok-sok elképzelés ütközött az integráció jövőjét illetően, a szerző több koncepciót is bemutat. Részletesen tárgyalja egy-egy politikai vezető elképzeléseit Európa jövőjéről, azonban arra is rámutat, hogy az egyes tanácskozásokon (pl. a nizzain) a sok elképzelés felvázolása ellenére sem sikerült konszenzust kialakítani.

Az elsónél lényegesen terjedelmesebb második rész kronologikusan áttekinti az 1997-es amszterdami ET-ülést követő legfontosabb találkozókat, két- és többoldalú megbeszéléseket. Már 1999-ben világossá vált, hogy szükséges lenne a közös kül- és biztonságpolitika politikai kontrollja, a stratégiai iránymutatás, az elemzőképesség, a hírszerzési források megléte, valamint a stratégiai tervezés.

A washingtoni NATO-csúcs külön alfejezetet kapott, csakúgy, mint a NATO koszovói akciójának értékelése. Koszovóról szólva a szerző úgy foglal állást, hogy a koszovói intervenció, valamint az utána következő lépések olyan orvosi esetnek tekinthetők, amikor a beavatkozás sikeres volt, de a beteg meghalt. Ennél is fontosabb tanulságnak tekinti, hogy Európa számára ez volt a második eset, amikor nyilvánvalóvá vált: a beavatkozás csak az Egyesült Államok aktív részvételével és vezetésével volt kivitelezhető.

Az európai katonai képességek kialakításáról szóló rész ugyancsak kronologikus sorrendben mutatja be a fejlődést, és jut el a helsinki fő célkitűzések (*Helsinki Headline Goals*) ismertetéséig. Ezt követően a portugál, majd a francia EU-elnökség e területen kifejtett erőfeszítéseit ismerteti, s eljut a 2000. decemberi nizzai csúcshoz, melyet egy szöveccel vezet be (*Nice was not nice*), így fejezve ki az előrelépés hiányát illető kritikáját. Eredményként könyveli

el azonban az ún. képességfejlesztési konferenciát (2001. november), amelyen a helsinki haderő-katalógus és a helsinki képességfejlesztési katalógus révén az EU védelmi miniszterei szembesülhettek a szervezet gyengeségeivel. A képességfejlesztési konferencián a tagállamok ugyanis messze a szükséges szint alatti mennyiségben, illetve összetételben ajánlottak fel képességeket az EU számára.

A Török fejezet című rész, ha röviden is, de felvillantja azt a problémát, amely a Nyugat-európai Uniónak az Európai Unióba való integrálásával jár együtt, hiszen a görög-török ellentét e területen is megjelent. A törökök kimaradását ugyanis az USA nehezményezte, míg a görögök megakadályozták minden kísérletet a bevonásukra.

A fejezet zárásaként a svéd elnökség alatt a polgári válságkezelésben 2001-ig bezárólag elért eredményeket mutatja be.

A 2001. szeptember 11-i terrorcselekmények utóhatásai külön fejezetet kaptak a könyvben. A biztonságfelfogás átgondolására kényszerült EU 2002 májusában végrehajtotta első válságkezelő gyakorlatát, melynek eredményeképpen láthatóvá váltak a képességei. A terrorizmus elleni küzdelemben az EU eredményesebb volt a belső terrorizmussal kapcsolatos intézkedések területén, a külső fenyegetéssel szemben azonban alig tett valamit.

A terrorcselekmények politikai hatásaként említi a szerző a védelmi költségvetések csökkentésének megállítását, valamint az Oroszországgal szorosabbra fűzött együttműködést. A közös európai biztonság- és védelempolitikával kapcsolatos amerikai szkepticizmus azonban így sem csökkent.

Az Átalakulás című alfejezet az Amerikai Egyesült Államok 2001. szeptember 11. utáni védelmi politikájának legfontosabb jellemzőit foglalja össze, és megállapítja,

hogy a várakozásokkal ellentétben az USA nem lett „többnemzetibb” a politikáit illetően. Sőt, az amerikai külpolitika unilateralista (azaz az USA egyedül cselekszik, ha érdekei így kívánják) fordulatát az ab ovo multilateralista nemzetközi fórumoktól való távolodása kísérte.

A fejezet további részében a 2002-es spanyol elnökség alatt felmerült problémákkal ismerteti meg az olvasót, számba véve a konfliktuskezelés és a politikai képességek területén kifejtett erőfeszítéseket. Külön alfejezetet kap a közös költségek finanszírozásának problémája, rávilágítva az EU-műveletek finanszírozásának megoldatlanságára.

A könyv negyedik fejezete az Európai Unió és a NATO viszonyrendszerének alakulását tárgyalja annak bemutatásával, hogy az Egyesült Államok hogyan igyekezett befolyásolni a két szervezet közötti kapcsolatrendszer alakulását. A szerepek egymás közötti elosztása egyfajta bakugráshoz vezetett a NATO és az EU képességfejlesztési folyamatai között, az EU-nak ugyanis azt kellett volna demonstrálnia, hogy a tervezett képességek kifejlesztése nem vezet megkettőződéshez az EU és a NATO között.

A mű legterjedelmesebb, közel hatvan oldalas fejezete az európai alkotmány kialakítása során 2002 után felmerült védelmi tárgyú elképzeléseket veszi górcső alá. Az Európai Parlament jelentéseinek, az egyes munkacsoportok anyagainak, valamint a Michel Barnier névvel fémjelzett védelmi munkacsoport jelentésének bemutatásával a szerző betekintést enged az alkotmány tervezetének elkészítéséig vezető bonyolult folyamatokba, felvillantva az iraki események hatását is.

A hatodik fejezet címében a biztonsági stratégia elnevezést viseli, azonban sokkal inkább az USA (NATO) és az Európai Unió

védelmi képességeinek összehasonlításáról van szó. Az EU harccsoport-konceptiója, a kongói műveletek mind-mind az Unió védelmi képességeinek manifesztálódásai voltak, és 2003-tól az EU védelmi fejlődése felgyorsult.

Az Amerika és Európa közötti különbségek szemléltetésére van Eekelen Robert Kagan megközelítését vette alapul, amely szerint az amerikaiak a „Marsról jöttek, az európaiak pedig a Vénuszról”. Magyarán, amíg az Egyesült Államok a hegemonia, a kemény erő és a vezetés mellett teszi le a voksát és habozás nélkül nyúl a háború eszközeihez, addig Európa a nemzetközi jog, a *soft power*, tehát inkább a gazdasági erő és a normatív szabályozások (pl. az egyenlőség elve) mellett áll ki.

Ha csupán nyolc oldallal is, de külön fejezetet kapott a védelmi ipari együttműködés témaköre. A fejezet részletesen tárgyalja az Európai Védelmi Ügynökség (EDA) létrehozásának körülményeit, az ügynökség helyét és szerepét az európai védelmi rendszerben. Hangsúlyozza, hogy a fejlődés nem állhat meg, hiszen egy európai védelmi felszerelési piac kialakítása szükségessé válik majd a jövőben ahhoz, hogy Európa kompetens és versenyképes maradjon.

A nyolcadik fejezet a humanitárius intervenciókkal kapcsolatos koncepciókat tekinti át. A megelőzés amerikai felfogását (*preemption*) hosszasan elemezve megállapítja, hogy ez az erőalkalmazás egy speciális esete, amely valószínűsíthetően mindig egyoldalú tevékenység. Bár a nemzetközi terrorizmust speciálisnak tekinti a szerző, mégis úgy véli, hogy nem kezelhető a megelőzés amerikai formájával.

Persze arra a kérdésre, hogy mikor van jogunk harcolni, pontosabban a fegyveres eszközökhöz nyúlni, a szerző nem tud egyértelmű választ adni. Természete-

sen egy sor további olyan kérdés is felmerül, ahol a nemzetközi közösség a biztonsággal kapcsolatosan fellépésre kényszerül, így az ENSZ humanitárius intervencióval kapcsolatos legfontosabb elképzeléseinek bemutatása is helyet kap a könyvben.

A kilencedik fejezet a „részvétel alapú biztonság” jegyében olyan forgatókönyveket tartalmaz mind európai, mind amerikai szemszögből, amelyek lényegesek lehetnek, amikor megpróbáljuk felhasználni a rendelkezésünkre álló szűkös forrásokat.

A védelmi szükségletek meghatározása gyakorlatilag lehetetlenné vált a hidegháború befejeződésével. Éppen ezért fontos lenne tudni, hogy melyik ország milyen műveletekben való részvételre lenne képes. A fegyveres erők külföldi alkalmazását illetően azonban a szerző úgy látja, csekély az esélye, hogy ez a kérdéskör bármikor többségi szavazat tárgyát képezhetné.

Az Európai Unió összesen öt területre: a nagyszabású béketámogató műveletekre, a magas intenzitású humanitárius beavatkozásra, a stratégiai európai érdekek védelméért folytatott regionális háborúra, a tömegpusztító fegyverrel végrehajtott támadás megelőzésére és a honi védelemre dolgozott ki forgatókönyveket.

A Nyugat-európai Unió és az EU misszióinak bemutatása után a fejezetben a szerző kitér a védelmi felkészülést jelentősen befolyásoló energiabiztonság témakörére is. Az európai forgatókönyvek ismertetése után bemutatja az amerikai elképzeléseket, részletesen tárgyalja a NATO Reagáló Erők koncepcióját. Áttekint több, az amerikai nemzeti biztonsági érdekek érvényesítésével kapcsolatos tanulmányt, melyekben Európa szerepe is hangsúlyt kap.

Összeveti a NATO- és az EU-bővítést, és számba veszi az egyes szervezetek jövőbeli bővítési elképzeléseit. Ugyancsak

szentel néhány bekezdést az EU és Oroszország kapcsolatrendszerét befolyásoló biztonsági tényezőknek, amelyek az európai energiabiztonsággal is szorosan összefüggnek. A fejezet végén a külső és belső biztonság összefonódásának problematikáját, különösen a katonai és rendőri erők szerepét taglalja.

A befejező részben van Eekelen értékeli az európai fejlődés eddigi eredményeit. Az Alkotmánnyal vagy anélkül című alfejezetben egyértelműen kimondja, hogy a jövőben az alkotmány hiánya megnehezíti majd a szükséges intézményi fejlődést. Felveti, hogy talán érdemesebb lenne az alkotmány szó helyett valami más fogalmat használni.

Alkotmány nélkül a fejlődés legfőbb iránya a kormányközi területeken lesz tetten érhető, különösen a közös kül- és biztonságpolitika, illetve az európai biztonság- és védelempolitika területén. Az *Eurobarometer* felmérése szerint az európaiak 82 százaléka támogatja a független EU-külföldpolitikát és 67 százalékuk az EU külügyminiszteri pozíciót is. A kérdés már csak az, hogy az európaiak vajon felkészültek-e arra is, hogy ezért fizessenek. Sajnos úgy tűnik, ez utóbbi kérdésre már nem olyan kedvező a válasz.

A stratégiai gondolkodás című alfejezet felhívja a figyelmet erre a rendkívül fontos területre. Javaslatokat fogalmaz meg a nemzeti kormányok számára, hogy milyen feladatokat lenne szükséges végrehajtaniuk a sikeres együttműködés érdekében.

A Transzatlanti zűrök című részben a szerző úgy fogalmaz, hogy Európa „több Európává” tudott válni anélkül, hogy sértené az észak-atlanti szövetséget. A problémát inkább a NATO globális szerepében és az EU szervezeti ambícióiban véli felfedezni. A próbatételre válság esetén kerül sor, amikor el kell majd dönteni, hogy me-

lyik szervezet fog cselekedni. Vajon Európa egyedül is tud-e cselekedni?

Merre tart Európa? – kérdezi a szerző. Az alkotmány elvetésével megoldást kell találni a növekvő szervezet hatékony működtetésére, a rugalmasság megőrzésére. Katonai területen megállapítja, hogy eddig sem a NATO, sem az EU nem vezetett szárazföldi műveletet, így nyitott kérdés, hogy képesek-e erre egy területen kívüli művelet során. Az eddigi tapasztalatok során levonja a konklúziót, hogy a puha erő alkalmazása nem minden esetben vezet eredményre (lásd Bosznia, Koszovó, Darfur példáit).

A hidegháború utáni európai reformhullámokat három csoportba tagolja: az első hullám a létszámcsökkentés volt 1990–1995 között, a második a nemzetköziesedés és a professzionalizáció NATO-orientált fázisa az 1996–2001 közötti szakaszban. Jelenleg is tart a 2000–2001-ben kezdődött harmadik hullám, melynek központjában az átfogó professzionalizációval kombinálva a strukturális modularizáció és rugalmasság áll.

Az irány szükségességéről szólva van Eekelen megállapítja, hogy az EU nem a történelem zsákutcája többé. A háborúnélküliség alapelve továbbra is a középpont-

ban marad, s cél a különbségek egységének megvalósítása a kontinensen.

A könyv befejező mondata a folyamatok továbbvívői számára jelzés értékű. A sok vita és összeecsapás ellenére, a hiányságokon és a kudarcokon felülemelkedve Willem van Eekelen megállapítja: fél évszázados integráció és együttműködés alatt Európa jobb helyé vált lakosai számára, mint korábban volt.

Van Eekelen munkája igen sokrétűen, esetenként sajátos szempontból mutatja be az európai biztonság és védelem fejlődésének útját. Jól látható, hogy a téma rendkívül összetett, s noha meglehetősen kevés publicitást kap az európai közösségi politikákhoz képest, azért a színpalak mögött kemény munka folyik. Bár az előszóban a szerző elsősorban olyan hallgatónak és szakembereknek ajánlja művét, akik most kezdenek a közös kül- és biztonságpolitikával foglalkozni, a könyv a területtel régebb óta foglalkozó szakemberek és oktatók számára is érdekes adalékokkal szolgál.

*(Van Eekelen, Willem: From Words to Deeds. The Continuing Debate on European Security. Geneva, 2006, Centre for European Policy Studies – Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 314 o.) ■*