

A sikeres EU-tagság nemzetközi tényezői

Az EU világpolitikai szerepe, a közös külpolitika esélyei

Vitaanyag

2007. január

Helyzetelemzés

Az EU világpolitikai szerepe

Közhelynek számít, hogy az Unió gazdasági erejéhez és szerepéhez nem társul megfelelő politikai erő. Az EU az integráció jelenlegi fokán nem képes egységes politikai szereplőként érvényesíteni az akaratát a nemzetközi porondon. A külpolitika a nemzeti érdekek mentén széttagolt és az intézményrendszer sem alkalmas a közös hang megformálására. A fenti hiányosságokat természetesen mindjárt kevésbé kritikusan szemléljük, ha figyelembe vesszük, hogy az integráció eredeti célkitűzéseire képest valójában milyen magas fokra jutott az együttműködés a kül- és biztonságpolitika területén is. A biztonságpolitika újfajta kihívásait és a nemzetközi rendszer jelenlegi és várható változásait figyelembe véve viszont megállapítható, hogy mindez még messze áll az együttműködés és az érdekérvényesítés kívánatos fokától.

Európa a kilencvenes években kezdett ráébredni arra, hogy konkrét lépéseket kell tennie ahhoz, hogy világpolitikai pozícióját megerősítse. Ez több tényezőnek is köszönhető. Egyrészt a hidegháború befejeztével addigi privilegizált helyzete, mint a kelet-nyugat konfliktus középpontja, megszűnt. Másrészt a globalizáció kiteljesedésével világ gazdasági szerepe is egyre jelentősebb kihívókkal és kihívásokkal szembesült. Újra kellett tehát értelmeznie saját helyzetét, viszonyát más térségekhez. Harmadrészt az új típusú, diffúz fenyegetések, melyeket az EU már ekkor helyesen értelmezett,¹ is azt vetítették előre, hogy komoly integrációs lépésekre van szükség ezek sikeres kezelésére.

Az EU világgazdasági szerepe a következő évtized során várhatóan tovább csökken. Egyrészt úgy tűnik, nem képes lépést tartani az Egyesült Államok dinamizmusával, másrészt komoly kihívások érik a délkelet-ázsiai térség felől. Az igazi kihívás az EU számára az, hogy ebben a változó világpolitikai helyzetben, csökkenő világgazdasági súlya és egyben növekvő bizonytalansági tényezők mellett hogyan tudja növelni világpolitikai befolyását. Ez minden bizonnyal lehetetlen lesz a közös kül- és biztonságpolitika radikális fejlesztése, valódi szupranacionális szintre emelése nélkül.

A világpolitika fejlődését nehéz pontosan megjósolni és erre a jelen tanulmány nyújtotta keretek között nem is igazán vállalkozhatunk. Egyes kutatóintézetek négypólusú világrendet vizionálnak, melyben bár az USA dominanciája egyelőre megkérdőjelezhetetlen, de mellette gazdasági hatalma mellett egyre növekvő politikai súlyt képvisel Kína is. Az arab világ pedig a konfliktusok egyfajta gyújtópontjaként jelenik meg ebben az elképzelésben, míg az öreg kontinens Amerika oldalán a demokrácia érdekében száll harcba, ám mindezt a multilateralizmus jegyében. Bár az erőterek kijelölésével nagy vonalakban egyet érthetünk, véleményem szerint pár kiegészítést szükséges tennünk. Egyrészt Oroszország szerepe az energiapolitika és az energiabiztonság, illetve regionális szerepe miatt is rövid távon legalábbis várhatóan felértékelődik. Kérdéses, hogy Moszkva a kínai típusú autoriter vonalat, vagy inkább a nyugati(bb) típusú demokratikus berendezkedést fogja-e követni. Ettől függetlenül azonban olyan tényezőt fog jelenteni, melyet nem lehet figyelmen kívül hagyni. Az Unió érdeke mindenképpen az, hogy határain egy politikailag és gazdaságilag is stabil, kiszámítható és együttműködésre hajlandó Oroszország álljon.

¹ Az EU 1995-ben épp Madridban foglalkozott először a globális terrorizmus elleni tennivalókkal.

Az arab világgal kapcsolatban nem gondolom, hogy a közeljövőben bármiféle egységes állam kialakulhatna a térségben, ennek ellenére valódi megosztó régióként, és továbbra is konfliktusoktól terhelt térségként minden bizonnyal jelen lesz a világpolitikai térképen. Fontos azt is megjegyezni, hogy bár a terrorizmust, a tömegpusztító fegyverek terjedését, vagy az államkudarok jelentette kockázatokat rendszerint összekapcsolják az arab világgal, egyrészt ezek a jelenségek sem kizárólag ide koncentrálnak, másrészt számos más biztonságpolitikai kockázatot magában rejtő probléma – pl. az energiabiztonság, a demográfiai változások és a migráció kérdése, és az ezekből adódó társadalmi változások kérdése, stb. – nem kifejezetten csak ehhez a régióhoz köthető, épp ezért a válaszoknak sem régió-specifikusnak kell lenniük. Mivel azonban maguk a kihívások is igen sokrétűek és szerteágazóak, így az Uniónak is össze kell hangolnia többfajta politikáját is (pl. mezőgazdasági, fejlesztési, segélyezési, kereskedelem-, illetve kül- és biztonságpolitika), amennyiben sikeresen kíván fellépni.

A délkelet-ázsiai térség együttesen is fontos gazdasági, és növekvő politikai erőt jelent, melyen belül valóban Kína fejlődése és főképp fejlődési potenciálja a leginkább figyelemre méltó. Kérdés persze, hogy hasonló ütemben folytatódik-e a kínai gazdaság fejlődése, Peking azonban már így is világossá tette,² hogy növekvő politikai szerepre is igényt tart. Véleményem szerint a következő évtized során meghatározó szerepet játszhat Kína viszonya az Egyesült Államokhoz és az Európai Unióhoz, ami nagyban befolyásolhatja az utóbbi két hatalmi centrum egymáshoz való viszonyát is. Bár az EU–Kína kapcsolatokban eddig a gazdaságé volt a fő szerep, ezt hamarosan kiegészítheti a politikai kapcsolatrendszer fejlesztése. Az EU érdekelt lehet Kína viszonylagos, de nem túlzott politikai erősödésében. Ugyanakkor a kapcsolatrendszer valószínűleg Oroszországhoz hasonlóan legfeljebb a pragmatikus együttműködés medrében tartható, vagyis az EU (egyedül legalábbis) nem fog tudni különféle engedményeket kicsikarni Kínától pl. az emberi szabadságjogok betartása vagy a rendszer fellazítása területén.

Az Amerikai Egyesült Államok, mint hatalmi pólus, úgy vélem, nem szorul különösebb magyarázatra. Bár kihívások érik és fogják is érni több oldalról is, a következő évtized során minden bizonnyal megmarad dinamizmusa és domináns szerepe. Az EU alapvető érdeke, hogy szorosan együttműködjön az USA-val, ugyanakkor világosan meg is különböztesse magát tőle, mivel konfliktuskezelési módszerei és elképzelései számos esetben hatékonyabbak lehetnek. Az Egyesült Államok befolyására a CFSP elemzése kapcsán külön kitérünk, az uniós kül- és biztonságpolitika alakításában játszott kiemelkedő szerepe miatt.

A vázolt világpolitikai kontextusban az EU úgy lehet sikeres, ha pontosan definiált, erőteljes közös kül- és biztonságpolitikát³ folytat, természetesen más közös politikákkal összehangolva. Vegyük sorra ennek jellemzőit és befolyásoló tényezőit.

² Épp a közelmúltban történt műholdkilövési incidens ébresztette rá a nyugati szakértőket arra, hogy Kína hadiipara és technológiája már most jóval előbbre járhat, mint korábban feltételezték.

³ A tanulmány során általánosságban a közös kül- és biztonságpolitikára (CFSP) utalok, nem tévesztve szem elől, hogy az magában foglalja a biztonság- és védelem-politikát (ESDP) is. Az állítások részben azért vonatkoznak a CFSP-re, mert számos vád éri az EU-t, hogy az ESDP-n kívül nem is létezik valódi közös külpolitika..

A közös kül- és biztonságpolitikát akadályozó tényezők

Intézményi problémák

A közös kül- és biztonságpolitika fejlődése szempontjából nem szerencsés, hogy az Alkotmány francia és holland elutasítása után a folyamat megakadt, így az abban foglalt reformtörekvések is egy időre legalábbis úgy tűnik, lekerültek a napirendről. Pedig a reformok egy részére mindenképpen szükség lenne ahhoz, hogy valódi előrelépést lehessen elérni az integrációs folyamatban.

Az egyik legmerészebb elképzelés ezek közül az volt, hogy a jelenlegi külpolitikai képviselő (high representative) és az EU külügyi biztosának szerepkörét mintegy összevonva létrejöjjön egy kvázi *uniós külügyminiszeri poszt*. Ez több szempontból is logikus és előremutató lépés lenne. Az EU jelenlegi struktúrája zavarba ejtően bonyolult egy külső szemlélő számára, a jelenlegi többszörös külügyi struktúra fenntartása pedig a hatáskörök tisztázatlanságához, esetenkénti megkettőzéséhez vezet. Emellett az EU sokkal hatékonyabb globális szereplőként léphetne fel, ha egy „hangon” szólalna meg, az egységes és tágabb szerepkörrel felruházott külügyminiszter pedig nemcsak a világpolitika más hatalmaitól kaphatna nagyobb figyelmet, hanem az Unió belső politikai kommunikációjában is jelentősen hozzájárulna az álláspontok egységesítéséhez.

Másik fontos újítást jelentett volna az úgynevezett „European External Action Service”, a tulajdonképpen *EU külügyminisztérium* illetve az új, egységesített *EU külképviseletek*. Ezek az intézmények megszüntethetnék azt a jelenlegi anomáliát, hogy az EU külpolitikájában két különböző képviselőt is használ (a Tanács részéről a már említett külügyi képviselő, míg a Bizottság részéről a külügyi biztos), de emellett még a soros elnökség is képviseli az EU-t külföldön, valamint a 27 tagállamának mindegyike külön-külön is megjelenik a külpolitikai színtéren. Ez tehát összesen 30 különböző formáját jelenti a külpolitikai képviseletnek, ami nemcsak hogy teljesen *fragmentált* és átláthatatlanul bonyolulttá teszi az uniós külpolitikát, hanem a párhuzamos struktúrák kialakításával egyúttal az erőforrások pazarlásához is vezet.

Érdekes kérdés ugyanakkor, hogy számos esetben éppen a bilaterális tárgyalások és egyezmények jelenthetnek előrelépést a külkapcsolatokban. Különösen igaz ez Oroszország esetében, mivel a pragmatizmus jegyében Putyin idején több olyan előrelépés történt, mely a kétoldalú kapcsolatoknak volt köszönhető. Kérdés tehát, hogy amennyiben valóban nem jelennének meg az egyes tagállamok külön-külön a közös külpolitikában (ahogy az sok szempontból kívánatos lenne az Unió világpolitikai szerepét növelendő), akkor ez esetleg milyen hátrányokkal vagy hiányosságokkal jár, illetve hogyan lehetne a kétoldalú kapcsolatokban felépített kölcsönös bizalmat és együttműködési hajlandóságot importálni a közösségi politika szintjére.

A közös külképviseletek létrehozása mellett tehát az intézményi változások egyik fontos eleme lenne a „trojka” külügyi szerepének és anomáliáinak a megszüntetése is, ez azonban a bürokrácia és az intézményi hierarchia ellenállásába ütközik. Ez utóbbira jellemző, hogy szinte még meg sem született az Alkotmány tervezete, még távol állt attól, hogy ratifikálják és életbe léphessen, máris megindult a hatalmi harc az Unió egyes intézményei (leginkább a Tanács és a Bizottság), illetve az egyes tagállami külképviseletek és külügyminisztériumok között a bürokrácia feletti befolyás megszerzéséért. Mindez természetesen nem szolgálja az EU érdekeit, és nem vezet el az áhított

egységhez. Pedig a külpolitikai képviselők és képviselvek integrálása nagyon fontos lépés, mely megfelelően kivitelezve három különböző szinten is javíthatná a koherenciát: az Unió külkapcsolataiban, a külkapcsolatok és a CFSP kormányközi kérdései között, illetve a fenti két terület és a tagállami vagy uniós belpolitika azon részei vonatkozásában, melyek külpolitikai jelentőséggel is bírnak. Ez utóbbi kategóriába tarthat például a terrorizmus vagy a szervezett bűnözés elleni küzdelem, illetve akár a környezetvédelem is.

A *koherencia* kérdéséhez kapcsolódik ez utóbbi probléma is: vagyis, hogy az egyes közösségi politikák és a CFSP között nem valósul meg az összhang. Szükség lenne többek között az Unió segélyezési, fejlesztési, környezetvédelmi, mezőgazdasági, kereskedelmi politikájának, bel- és igazságügyi együttműködésének, valamint a közös kül- és biztonságpolitikának a szorosabb összehangolására, így azok egymás hatását jelentősen erősíthetnék. Ez a két pillér ugyanis számos ponton szorosan összekapcsolódik, éppen ezért ezek sokkal átgondoltabb összehangolására lenne szükség. Problémaként jelenik meg ugyanakkor a *szupranacionális* és a kormányközi együttműködési formák közötti választóvonal is, illetve az, hogy maga a CFSP egyelőre szigorúan kormányközi keretek között zajlik, és mivel a nemzeti szuverenitás kérdését az összes politika közül talán a legmélyebben érinti, így valószínűleg még jó ideig ilyen keretek között is marad.

A fenti politikák közti ellentmondásokon túl hiányzik a koherencia az egyes tagállamok és az uniós intézmények és politikák között is, illetve gyakran a Tanács és a Bizottság álláspontja között is. Mindez azonban már átvezet a tagállami ellentétek témakörébe.

Véleményem szerint a felsorolt intézményi reformokra az Alkotmány sorsától függetlenül is szükség lenne, akár úgy, hogy az Alkotmány esetlegesen kidolgozásra kerülő újabb változatában is megtartják ezeket a változásokat, akár úgy, hogy az Alkotmány teljes elvetése esetén más úton valósítják meg a reformokat.

Tagállami érdekellentétek

Természetesen nem gondolhatjuk, hogy tisztán intézményi reformokkal önmaguktól megoldódnának a tagállamok közötti érdekellentétek, ehhez a megfelelő szinteken megnyilvánuló politikai akaratra is szükség lenne. Bármennyire is ódzkodik a tagállamok többsége az úgynevezett többsebességes integrációtól, azt el kell ismerni, hogy a legnagyobb tagállamok egyetértése és egységes akarata nélkül aligha valósulhat meg mélyebb szinten az együttműködés.

Fontos különbség a gazdasági integrációhoz képest, hogy nem elég a Párizs-Berlin tengelyre támaszkodni, mivel Nagy-Britannia a CFSP előmozdításában több szempontból is megkerülhetetlen tényező. Egyrészt az egyik legjelentősebb (sőt, bizonyos területen a legjelentősebb) katonai erőt képviseli, melyet gyakran és meglehetősen gyorsan képes mozgósítani a világ különböző pontjain felmerülő missziókban való részvételre. Másrészt gyarmati múltja miatt is jóval tágabban értelmezi Európa érdekszférájának földrajzi határait, ez tehát sokkal inkább közelíti Franciaországhoz, mint Németországhoz, amihez társul még az is, hogy katonai szerepvállalásaiban nem bénítja a Németországhoz hasonló történelmi örökség. Harmadrészt pedig az Egyesült Államokkal való különleges kapcsolata és gyakori együttműködése is kiemelt szereplővé teszi az Unión belül is. Nem véletlen tehát, hogy magához a közös európai biz-

tonság- és védelmi politikához vezető utat is Franciaország és Nagy-Britannia közös saint malo-i nyilatkozata nyitotta meg. A kérdés csak az, hogy ebben mekkora szerepe volt brit részről a taktikai illetve a stratégiai okoknak. A taktikai okok közé sorolható, hogy London felismerte, hogy két másik területen, az eurozónához, illetve a schengeni övezethez való csatlakozás tekintetében a brit integráció csak nagyobb (és egyelőre elfogadhatatlan) áldozatok árán lenne lehetséges. Stratégiai szempontból pedig egyfajta előremenekülésnek is felfogható mindez, mivel abban az esetben, ha a közös külpolitika erőteljes brit részvétel nélkül megy végbe, akkor Nagy Britannia egyrészt még jobban elszigetelődik Európától, másrészt veszít világpolitikai szerepéből. Az utóbbi időben a stratégiai szempontok mintha hátrébb szorulnának, illetve előtérbe kerültek más stratégiai érdekek (pl. a transzatlanti kapcsolatok működtetése), ez is indokolja a britek lanyhuló érdeklődését.

Ami a kulcsfontosságúnak tekinthető trió másik két tagját illeti, ők is eltérő szempontok mentén érdekeltek a közös kül- és biztonságpolitika fejlesztésében. Hogy csak néhányat említsünk: Franciaország szempontjából meghatározó, hogy ebben is az Egyesült Államoktól való különállás lehetőségét látja, természetesen francia irányítással és a meghatározó francia érdekek figyelembevételével. Németország ugyanakkor egyre inkább szeretne kitörni a gazdasági hatalom ráhúzott skatulyájából és kész gazdasági erejéhez méltó politikai és akár katonai szerepet is vállalni.

Amellett, hogy a fenti három ország tekinthető a külpolitikai integráció motorjának, több, magát regionális hatalomnak tekintő ország (pl. Olaszország, Spanyolország vagy Lengyelország) is kifejezte, hogy erőteljesebb befolyásra tart igényt. Emellett persze nem szabad elfeledkeznünk a kisebb államokról – így pl. Magyarországról – sem, melyek azonban csak egymással karöltve tudják igazán hallatni a hangjukat.

A fragmentáltság tehát nem csak intézményi szinten, hanem a tagállamok oldaláról is egyértelműen megmutatkozik, ez is az oka annak a gyakran elhangzó kritikának, hogy a közös kül- és biztonságpolitika *gazdátlan*, az egyes tagállamok nem érzik magukénak, így vonakodva vesznek részt benne. A kölcsönös bizalmatlanság miatt a kisebb tagállamok félnek, hogy a nagyobbak (főként a már említett három ország) a fejük felett döntenek, míg a nagyobb országok vonakodnak állandóan konzultálni a kisebb (és jelentéktelenebbnek tartott) tagállamokkal. A fenti problémára igen nehéz megnyugtató megoldást találni, különösen a már említett intézményi nehézségek mellett. Nyilvánvaló ugyanakkor, hogy a közös fellépés gyorsasága és hatékonysága érdekében a kisebb országokkal való konzultáció nem minden esetben megoldható és elvárható – természetesen ez nem vonatkozik arra az esetre, ha az adott országok közvetlenül érintettek az ügyben.

A tagállami érdekellentétek természetesen nem csak az integráció belső kérdéseiben, hanem az adott külpolitikai probléma kapcsán is bőven előfordulhatnak. Erre jó példa volt az iraki háború, mely egészen nyilvánvaló törésvonalakat eredményezett az Unión belül. Valójában azonban a nagy port kavart konfliktus kapcsán is legalább annyi tényező mentén volt az EU egységes, mint ahány mentén megosztott. A fő törésvonalat valójában az a kérdés jelentette, hogy milyen eszközöket lehet illetve érdemes bevetni az iraki vezetéssel szemben, azaz elegendő-e a katonai fenyegetés, vagy pedig az erőket be is kell vetni. Ezzel szemben alapvető egyetértés volt a tekintetben, hogy egyrészt az Uniónak geopolitikai érdeke fűződik a Közel-Kelet térségéhez, másrészt abban, hogy Irak magatartása szankcionálandó, a beavatkozáshoz viszont ENSZ mandátum szükséges (Nagy-Britannia is egyetértett ezzel, erre utal, hogy a katonai beavatkozást megelőzően kitartóan törekedett egy második ENSZ BT határozatra). Ha

pedig a felmerülő globális problémák és konfliktusok halmazát nézzük, akkor azt láthatjuk, hogy az EU legtöbbször meglehetősen egységes érdekek, értékrendek és szempontok szerint ítél meg egy-egy kihívást.

Közös stratégiák hiánya

Bár a 2003-as Európai Biztonsági Stratégia megfelelő keretet ad a közös kül- és biztonságpolitikának, ez mégsem nyújt elég támpontot az egyes problémák specifikus kezelésére. Szükség lenne koherens stratégia kidolgozására olyan kulcsfontosságú területeken, mint pl. az Oroszországgal, vagy a Kínával, ill. Délkelet-Ázsiával való kapcsolat, a közel-keleti békefolyamat és a demokratizálás, vagy akár a szomszédságpolitikával kapcsolatos biztonságpolitikai kérdések. Az EU-t gyakran éri az a vád is, hogy jelenlegi stratégiája nem eléggé pro-aktív, azaz legtöbbször csak reagál (néha azt is késve) az eseményekre, de nem előre, tudatosan befolyásolja az alakulásukat.

Ennek oka többek között a jelenlegi úgynevezett „*bottom up*” (alulról felfelé építkező) rendszer, melynek lényege, hogy a tagállamok önként – természetesen valamiféle morális, illetve politikai nyomásnak eleget téve – tesznek felajánlásokat a közös képességek létrehozásához, vagy fejlesztéséhez történő hozzájárulásukra. Bizonyos szempontból a rendszer pozitív eleme, hogy ezzel az állami szuverenitás a lehető legkevésbé sérül, sőt mivel egyes esetekben akár egy bizonyos határidőn belül bármelyik ország kiszállhat az adott képesség fejlesztéséből (létezhet tehát úgynevezett *opt-out*), így azt az illúziót kelti, hogy a közös védelmi és biztonságpolitikából, vagy egyes területeiről akár ki is lehet vonulni, legalábbis átmenetileg. A rendszer ugyanakkor lassítja az integrációs folyamatokat, és mivel sok esetben *ad hoc jellegű* problémamegoldásokat hoz létre, hosszabb távon mindenképpen felülvizsgálatra szorul. A biztonság- és védelmi politika fejlődését, egyúttal az Unió saját identitásának és külpolitikájának markánsabb meghatározását segítené a központi tervezés megerősítése, a globális problémákra adott válaszok mélyebb stratégiai átgondolása, az egységesebb fellépés kialakítása. Természetesen, amíg az intézményi háttér fejlesztése elsősorban a konkrét feladatok megoldásához nélkülözhetetlen fejlesztésekre összpontosul, és nem jönnek létre az előzőekben tárgyalt centralizált intézmények, addig erre elég kevés esély van. Az Európai Védelmi Ügynökség ugyan egy ilyen kezdeményezésnek tekinthető, azonban szükség lenne a CFSP legmagasabb szintű koordinálására, ehhez pedig elengedhetetlenek lennének az Alkotmány által is szorgalmazott intézmények, mint például egy közös külügyminisztérium, közös külképviseltek, és maga a közös külügyminiszter személye. Az EU globális szerepének erősítéséhez elengedhetetlen lesz, hogy a jövőben aktívabb kezdeményező szerepet vállaljon a világpolitikai folyamatok alakításában, és valószínűleg szükség lesz a katonai és polgári képességek és célok még szorosabb, egymást jobban kiegészítő összehangolására.

Ehhez kapcsolódik az a probléma is, melyet sokszor hallani az EU külpolitikájával kapcsolatban – azaz, hogy egyáltalán létezik-e CFSP az ESDP-n kívül? Egyelőre úgy tűnik, erősebbek a külpolitika nemzeti divergenciája irányába ható erők, és már a közös külpolitikai álláspontok kialakítása sem egyszerű feladat. Az EU mintha kissé meg is rettent volna az eddigi kudarcoktól, akár a konkrét esetekre gondolunk (mint például az iraki háború kapcsán elfoglalt közös európai álláspont hiánya), akár az átfogóbb rendezési kísérletekre (az Alkotmány kudarca), és jelenleg óvakodik a túlzottan nagy ívű tervek megfogalmazásától, inkább a konkrét feladatok kapcsán elérhető közös nevező létrehozására koncentrálna.

Ezen belül is valamivel hangsúlyosabb szerephez jutott a polgári válságkezelés intézményi hátterének, képességeinek fejlesztése, nyilvánvalóan, mivel ez kisebb elkötelezettséget igényel anyagilag, vagy a biztonságpolitikai koordináció terén, miközben könnyebben vállalható céljaival (konfliktus megelőzés, polgári válságkezelés, vagy a természeti katasztrófákra adott hatékonyabb válaszok) a tagállami belpolitikában sem kavart különösebb viharokat. Emiatt a működése is látványosabb, és könnyebben megfogható – gondoljunk például az Unió koszovói, vagy indonéziai (Aceh tartománybeli) misszióira.

Ezzel természetesen nem szándékozunk lebecsülni a katonai dimenzió fejlődésének kétségkívül jelentős lépéseit, mint például a katonai válságkezelés kiemelt céljainak meghatározását, vagy a hampton court-i informális Európai Tanács ülésen felvetett feladatokat. Ezek jelentős része azonban egyelőre csak a célok deklarálását és a feladatok felismerését jelenti – például a védelmi képességek fejlesztése, a válságkezelési struktúrák átalakítása, hatékonyabbá tétele; a közös kül- és biztonságpolitika céljaira rendelkezésre álló összeg növelése, vagy az EU balkáni szerepvállalása koordinációjának javítása, koszovói szerepvállalásának fokozása. Ahol pedig történt és folyamatosan történik előrelépés konkrét részfeladatok kitűzése és egyes kompetenciák meghatározása által, mint például a kutatási és technológiai együttműködés (komputer- és rádiótechnológia fejlesztése, robotpilótákkal működő repülőgépek, vagy közösen kialakított légi utántöltő állomások fejlesztése), vagy az európai egységes védelmi piac régóta esedékes létrehozása, ott ez még általában igencsak kezdeti stádiumban mozog, ráadásul nagyban függ a három legjelentősebb katonai hatalom (a kutatás és technológiai fejlesztés tekintetében pedig egyre növekvő mértékben Franciaország mellett Németország) elkötelezettségétől. Összességében tehát kijelenthető, hogy az integrált, valóban működőképes közös európai külpolitika az ESDP hatékonyabb és nagyobb stratégiai célok mentén jobban egyesített kialakítását is segítené.

Az USA szerepe

Jelenleg az Európai Unió külpolitikai identitását, közös biztonságpolitikai elképzeléseit szinte kizárólag az Egyesült Államokhoz viszonyítva határozza meg. Mindez részben abban tükröződik, ahogy az EU a NATO-hoz képest meghatározza saját védelmi képességeinek, feladatainak határát, részben pedig abban, ahogy az Európai Biztonsági Stratégia körvonalazza az EU biztonságpolitikájának kereteit. Ez bizonyos tekintetben hasznos és elkerülhetetlen, ugyanakkor fontos lenne, hogy az EU *pozitívan* is meghatározza nemzetközi politikai szerepét.

Washington álláspontját a közös európai kezdeményezéseket illetően alapvetően két, egymástól eltérő érdek határozza meg. Egyrésztől már többször megfogalmazódott az igény az USA részéről, hogy európai szövetségesei jelentősebb részt vállaljanak mind a NATO-n belüli hadikiadások, mind a kockázatviselés terén, ami felszabadíthatná az amerikai erőforrások egy részét. A Fehér Házban már a kilencvenes években, a Clinton kormányzat idején kifejezésre juttatták, hogy kívánatosnak tartanák, ha az Európában, illetve az Unió közvetlen geopolitikai érdekszférájában keletkező konfliktusokat az EU képes lenne önállóan kezelni. Ez a konkrét elvárás legnyilvánvalóbban a délszláv konfliktus kapcsán fogalmazódott meg, melynek kezelésére végül ismét az amerikai erőforrásokat kellett bevetni.

A közös európai képességek kibontakozását támogató hangok mellett azonban részben aggodalom,⁴ részben pedig szkepticizmus is övezi amerikai részről az Unió erőfeszítéseit. Az ambivalens viszony megértéséhez érdemes sorra vennünk néhány ideológiai, illetve alapvető szemléletbeli eltérést, mely részben a washingtoni aggodalmak magyarázatául is szolgálhat. Szembetűnő különbség figyelhető meg ugyanis aközött, ahogy a globális konfliktusok felmerülésére az Atlanti-óceán két partján reagálnak. Washington számos esetben jóval keményebb hangot üt meg, és akár a fegyveres erők bevetésével való fenyegetéstől, illetve a fenyegetés beváltásától sem riad vissza, amennyiben ezt stratégiai érdekei megkívánják. Az EU egyes tagállamai (illetve ha létrejön az egységes fellépés, akkor jellemzően az EU egésze) ugyanakkor sokkal inkább híve a problémák tárgyalások útján történő rendezésének, a nyílt konfrontáció minél további elodázásának. Napjaink leghevesebb vihart kavarázó konfliktusaiban is jellemzően az EU (vagy valamely országa) tud nagyobb sikerrel közvetítő szerepet vállalni. Ez a fajta megközelítés ugyanakkor időnként kritikákat vált ki a Fehér Ház részéről, sőt akár konfrontációhoz is vezethet. Számos bírálat éri például az EU-t, hogy nem tesz eleget a terrorizmus elleni küzdelemben. Ugyanakkor véleményem szerint Unió újfajta biztonsági kihívásokra adott válaszai, a probléma komplex megközelítése jelenthetik a leghatékonyabb (vagy akár az egyetlen hatékony) válaszlépést. Ehhez azonban az is elengedhetetlen, hogy az eddigi közös politikák terrorellenes újracsomagolásán túl is valódi új *acquis*-t hozzon az együttműködés.

Ez a fajta „*soft*” diplomácia és ennek továbbfejlesztése előnyös lehet az Unió számára, mivel egyrészt ehhez nem kell óriási hadiipart kifejleszteni, jelentős kapacitásokat készenlétben tartani. Másrészt pedig az EU tudatosan is kialakíthat magáról egy olyan képet, mely szerint kevésbé erőszakos eszközökkel próbálja céljait érvényesíteni. Kérdéses ugyanakkor, hogy mennyire hiteles egy ilyen konszenzusra, tárgyalásos megoldásokra építő külpolitika, ha nem áll mögötte a megfelelő katonai elrettentő erő. Az amerikai és az európai megközelítést így nem lehet egymást kizáró alternatívaként bemutatni, sokkal inkább egymás komplementereként, melyek egymást kölcsönösen erősíthetik, így az Uniónak érdeke, hogy azon erősségeit hangsúlyozza, melyek megkülönböztetik az Egyesült Államok stratégiájától.

A jelenlegi, elsősorban a polgári kapacitások fejlesztésére koncentráló európai stratégia ugyanakkor tekinthető egyrészt a NATO–EU problémára adott sajátos kibúvó válasznak is, az EU józan belátásának, mely szerint a jelenlegi világpolitikai helyzetben, az Egyesült Államok politikai, gazdasági és katonai erőfölénye mellett, illetve az egyes EU tagországok a fentiekben már jelzett divergáló érdekeit és lehetőségeit figyelembe véve ez a jelenleg lehetséges közös nevező, melyre alapozva legalább valamilyen irányú elmozdulást el lehet érni. Másrészt viszont elképzelhető, hogy mindez csak a kérdés, és az ezzel járó várható konfrontáció átmeneti elodázására elegendő (erre utal a 2010-es Headline Goal is a katonai képességek fejlesztését illetően), amennyiben az Unió előbb-utóbb politikailag megéri a közös katonai szerepvállalásra és a sokkal markánsabb külpolitikai és biztonságpolitikai arculat kialakítására.

⁴ A NATO-EU erővel kapcsolatos aggodalmak egyik azóta elhíresült megfogalmazását még Madeline K. Albright külügyminiszter asszony adta az úgynevezett 3 D kívánalmának felállításával: no duplication, no de-coupling and no discrimination, azaz kívánatos a megkettőzésnek, az amerikai-európai erők szétválasztásának, valamint a diszkriminációnak az elkerülése.

Az EU szerepe az új biztonságpolitikai kihívások kezelésében

A fentiekkel kapcsolatban természetesen több kérdés is felmerül. Egyrészt kérdéses, hogy a biztonságpolitika jelenleg is változó kihívásaira milyen formában adható a legmegfelelőbb válasz. Valószínű, hogy hosszú távon nem kerülhető el valamiféle közös európai védelmi képesség, és ezzel együtt ütőképes katonai erő kiépítése. Azonban az újabb, diffúz, nehezen körülhatárolható biztonságpolitikai fenyegetésekre a hagyományos milícia önmagában nem feltétlen jelent hatékony ellenszert. Az újabb kihívásokra sokkal több dimenzióban kell a választ keresni, sokkal mélyebb együttműködés szükséges az egyes belpolitikát, közös politikákat, vagy társadalompolitikai kérdéseket érintő döntések, illetve a szoros értelemben vett katonai, vagy hagyományos biztonságpolitikai problémák kezelése között. Többek között nem lehet függetlenül kezelni a biztonságpolitika kérdéseitől sem a migráció szabályozását, sem az energiabiztonságot, de akár a szociálpolitikát, a környezetvédelmet, vagy az ellátórendszerek biztonságát sem.

A biztonságpolitika ilyen komplex értelmezésében a rövid távú militáns megoldások kereséséről a hangsúly áttevődik a probléma átfogó kezelésére. Ebben viszont az EU-nak komparatív előnye lehet, figyelembe véve, hogy történelméből és heterogenitásából adódóan eleve nagyobb fokú érzékenységgel rendelkezik a problémák gyökerénél meghúzódó jelenségek komplex értelmezésére. Ezt a képességét mindenképpen hasznos lenne kiaknázni, és nem alárendelni sem rövid távú belpolitikai céloknak, sem pedig akár külső elvárásoknak.

Bizonytalan ugyanakkor maga a fejlődési út, melyet az EU, miközben állandó átalakuláson, kibővülésen, reform (-kísérleteken) megy keresztül, majd a jövőben be kíván járni. Az mindenesetre kijelenthető, hogy ahhoz, hogy az EU az általa óhajtott világpolitikai szerepet betölthesse, valódi globális hatalmi tényezőt jelentsen, elengedhetetlenül szükséges, hogy a lehető legmélyebb szintű konvergencia jöjjön létre a biztonság- és védelempolitika terén, hogy az Unió megtalálja önálló külpolitikai hangját, és egységes tényezőként lépjen fel a világpolitikai színtéren.

Magyarország helye, perspektivikus szerepe

Bár Magyarországnak számos területen, melyen az Unió világosan érdekelt, nincsenek stratégiai érdekei (többek között például a Közel-Keleten sem), mégis érdeke, hogy a közös kül- és biztonságpolitika olajozottan működjön, sőt, ha lehet, erősebb érdeke mindez, mint az önállóan is katonai, világpolitikai, diplomáciai tényezőt jelentő tagállamoknak. Hazánknak az adja a legjobb esélyt érdekei érvényesítésére, ha az EU minél hamarabb valódi globális külpolitikai tényezővé válik, Magyarország pedig megtalálja azokat a döntéshozatali utakat, melyeken keresztül érdekeit becsatornáztathatja a közös külpolitikába, illetve védelem- és biztonságpolitikába.

Ebben természetes szövetségesei lehetnek a geopolitikailag és történelmileg hasonló adottságokkal rendelkező régióbeli országok, leginkább a visegrádi négyek, még Lengyelországot is beleértve, bár ez utóbbi méreténél fogva és aktív szerepvállalásaiból következően kiemeltebb figyelemre pályázik Brüsszel részéről. Fontos érdekünk tehát, hogy Nyugat-Európából nézve egyébként is teljességgel érthetetlen és érdektelen sérelmeinket félretéve kooperációra és közös fellépésekre törekedjünk, ha hallatni sze-

retnénk a hangunkat az Unióban. Emellett természetesen szükséges megnyerni egy-egy régi tagállam – legfőképpen a három legjelentősebb befolyással rendelkező ország valamelyikének – a támogatását.

Magyarországot gyakran éri az a vád, hogy védelmi kapacitásaink meglehetősen szerények, sok esetben elavultnak is számítanak, illetve hogy a védelmi erők felszereltségi szintje meglehetősen alacsony. Azonban az utóbbiakban vázolt „soft” értékek tekintetében mi is hozzá tudunk tenni a közös kül- és biztonságpolitikához. Az aktívabb befolyás és szerep természetesen áldozatokkal is jár. Magyarországnak jelenleg is erejéhez mérten szerepet vállal az Unió műveleteiben.. Ennek egyik fejleménye, hogy 2004 novemberében először tettünk a polgári válságkezelés valamennyi területén felajánlást – ezek: a rendőri erők, a jogállamiság, a polgári közigazgatás erősítése, polgári védelem, monitoring missziók, és az EU különmegbízottak megerősítése –, melyet a tavalyi konferencián szintén megerősítettünk.

Összegzés

Kijelenthetjük, hogy a közös kül- és biztonságpolitika közösségi szintre emelésével kapcsolatban az Unió történelmének egyik legnagyobb kihívásával áll szemben. Ha sikerül megfelelni ennek a kihívásnak és működőképes megoldásokat felmutatnia, akkor valódi világpolitikai tényezővé nőheti ki magát, ellenkező esetben viszont az a veszély fenyegeti, hogy világgazdasági szerepének csökkenésével párhuzamosan a világpolitikai jelentősége is csökken. A problémák átfogó kezeléséhez mind az intézményi hiányosságokat, mind a tagállami érdekellentétekből adódó nehézségeket fel kellene oldania, melyhez jelen pillanatban nem látszik elegendőnek az EU-n belüli politikai akarat. A francia elnökválasztás után talán valamivel bizakodóbbak lehetünk majd, hogy az Unió kimozdul a megrekedt reformfolyamatból.

A sikeres külpolitikai szerepvállaláshoz viszont ki kell lépnie saját határai közül – több értelemben is. Konkrét értelemben számolnia kell azzal, hogy ha valódi világghatalmi tényezővé kíván válni, akkor kénytelen lesz intenzívebben beavatkozni a konfliktusok kezelésébe, az Unió határain messze túlmutató, ám stratégiai érdekeltséget jelentő területeken legalábbis mindenképpen. Ez fogalmazódik meg többek között a Balkánon és a Közel-Keleten nagyobb katonai szerepvállalást sürgető elképzelésekben, de a kongói vagy az indonéziai missziók azt is sejtetik, hogy az EU ennél is tágabb szerepvállalásra készül. Az Unió azt is megfogalmazta már több ízben (többek között az Európai Biztonsági Stratégiában is), hogy a legnagyobb biztonsági fenyegetést (szűk értelemben) az államkudarcok, a regionális konfliktusok, a terrorizmus, a tömegpusztító fegyverek terjedése, illetve a szervezett bűnözés jelentik számára. Márpedig ezek féken tartására nem elegendő az Unió határain belül küzdeni, elengedhetetlen a nagyobb külpolitikai (és esetenként katonai) szerepvállalás. Átvitt értelemben pedig az EU-nak túl kell lépnie több évtized kicsinyes, nem egy esetben nacionalista felhangokat sem nélkülöző, egymásra is gyanakvással tekintő politikáján, és erejét, befolyását, képességeit egyesítve kell törekednie a fenti problémák kezelésére.