

## FELHÍVÁS EGY ÁTFOGÓ EURÓPAI STRATÉGIA MEGALKOTÁSÁRA

GYURKÓCZA DORINA

2011. február 4-én a Közép-európai Egyetemen Sven Biscop<sup>1</sup> tartott előadást egy átfogó európai biztonsági stratégia megalkotásának szükségességéről.

Az Európai Tanács 2003-ban fogadta el az Európai Unió Biztonsági Stratégiáját. A Stratégia az Unió biztonsági érdekeinek előmozdítására vonatkozó alapelveket és célokat fogalmazott meg. 2008-ban a Stratégia alkalmazhatóbbá tétele érdekében egy jelentés készült annak implementációjáról, mely kezdetben nagy reményekkel kecsegtetett, de végül kiábrándulást hozott. A jelentés a várakozásokkal ellentétben nem tartalmazott konkrét javaslatokat a stratégia végrehajtásáról a jövőre vonatkozóan. Márpedig, az elmúlt hetek eseményeinek tükrében egyre égetőbb a kérdés, hogy hosszú távon az EU mit fog kezdeni közös kül-és biztonságpolitikájával.

Biscop előadásában három fő témakört emelt ki. Elsőként az Európai Biztonsági Stratégiáról és annak a közös kül-és védelmi politikára gyakorolt hatásáról beszélt. Majd annak újragondolásáról és végrehajtásának lehetőségeiről, végül a stratégia megfelelőbb alkalmazásáról és gyakorlatba való hatékonyabb átültetéséről. Az Európai Unió Biztonsági Stratégiája 2003-ban készült el, rendkívül pozitív célokat fogalmazva meg az EU biztonsági érdekeinek előmozdítására. Biscop szavaival élve az Európai Unió biztonsági stratégiájának egyik legfőbb jellegzetessége, hogy egy felmerülő politikai, szociális, vagy biztonsági probléma esetén, az EU összes rendelkezésére álló eszközét és forrását felhasználva oldja meg az adott válságot, azaz mind katonai, gazdasági, kereskedelmi, szociális és politikai eszközöket egyesítve. Másik fő jellegzetessége, ami egyben a biztonsági stratégia egyik legfőbb üzenete is, hogy a nemzetközi rendszer többi szereplőjével együtt kívánja kezelni a kialakult válságokat, multilaterális nemzetközi intézményekkel, úgy mint az ENSZ vagy a WTO, és globális nagyhatalmakkal együttműködve, mint az USA vagy a BRIC országok

Arra a kérdésre, hogy volt-e kézzel fogható hatása a stratégiának egyszerre válaszolt igennel és nemmel. „A stratégia erőteljes hatással bír az irányvonalak meghatározására, viszont nincs elég hatással konkrét feladatok kijelölésére és az irányvonalak gyakorlatba való átültetésére.” Biscop szerint a Stratégiát le kellene bontani kisebb, specifikusabb cselekvési tervekre, ahhoz hogy azokat végre lehessen hajtani. Szükség van az EU legfőbb érdekeinek felismerésére, és konkrét célkitűzések definiálására annak érdekében, hogy azokból közvetlenül levonhatóak legyenek al-stratégiák és akciótervek. Csakis azután lehet egy stratégiát bevezetni miután az EU érdekei és cselekvési korlátai világosak mindenki számára. Ugyanis még mindig számos kérdés merül fel a regionális célokkal, a bővítéssel, a globális és intézményi célokkal és konfliktus- és válságkezeléssel kapcsolatban, melyek nagyobb konszenzust kívánnának a tagállamoktól.<sup>2</sup> Egy másik jelentős probléma magával a Stratégiával, hogy nem lett igazán átültetve a gyakorlatba, nem foglalkoznak vele a tagállamok mindennapi politikai döntéshozataluk során, bár a hosszú távon felállított célokat szem előtt tartják.

Jellegéből fakadóan a Stratégia kérdésterületek széles körét öleli fel, integrálja az EU külügyi stratégiáját, magába foglalván nem csupán az EU kül- és védelmi politikáját és közös kül- és biztonságpolitikáját, de az összes releváns közösségi politikáját is. Minden egyes fentebb említett területhez egy részletesebb stratégia kidolgozására van szükség, melyek al-stratégiaként szolgálhatnak az egységes és átfogó Stratégiához.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Sven Biscop, belga kül-és biztonságpolitika szakértő, a belgiumi Ghent Egyetemen szerezte diplomáját politika tudományok és közigazgatás szakterületen, szakdolgozata az Európai biztonsági és védelempolitikáról elnyerte a legjobb szakdolgozat címet. Majd a Paul-Henri Spaak PhD ösztöndíj elnyerésével kutatói munkát végzett, disszertációját pedig az Euró-mediterrán térség biztonsága: együttműködés keresése címmel írta. Az Egmont Nemzetközi Kapcsolatok Királyi Intézetének kutatója és az Európa a világban program igazgatója. Kutatómunkájának központjában az Európai Unió kül-védelem és biztonságpolitikája áll. Számos egyetemen oktat biztonságpolitikát és végez kutatómunkát. Tagja a brüsszeli Flaming Békatudomány Intézetnek a párizsi *Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la Défense*-nek, és a washingtoni *Atlanti Tanács Stratégiai Tanácsadó Csoportjának*. Főszerkesztője a *Studia Diplomatica* egmonti lapnak, emellett számos nemzetközi elismertségű publikáció és könyv szerzője.

<sup>2</sup> Pontosabban az EU milyen típusú hadműveleteket legyen képes végrehajtani, mely kiemelt régiók és események igényelnének beavatkozást, és mekkora mértékű erőfeszítést kell szentelni ezeknek a prioritásoknak?

<sup>3</sup> Sven Biscop: The value of power, the power of values: a call for an EU grand strategy, *Egmont paper 33*, Egmont Royal Institute for International Relations, Academia Press, October 2009. p. 9.

„Az Európai Biztonsági Stratégia megalapozott választási lehetőségeket kínál, de már szükség van egy teljes körű felülvizsgálatra a Stratégia befejezése végett. Az EU megalapítása óta általános érvényű biztonsági stratégia nélkül lett felépítve, és a múlt és a jelen civil és katonai műveletei inkább lehetőségek eredménye, mint valódi stratégiai gondolkodásé.”<sup>4</sup> Biscop úgy gondolja, hogy jelenleg az idő különösen kedvező egy mindent átfogó biztonsági stratégia elkészítéséhez.

2007-ben Franciaország és Svédország javaslatára kezdték meg a stratégia újragondolását, hogy részletesebben meghatározzák az EU stratégiai céljait, konkrétabbá tegyék az elérni kívánt eredményeket a kül- és biztonságpolitika minden területén. 2008-ban négy szemináriumot is tartottak, hogy felfejlessék a Stratégiát. Ezek eredményeként megszületett egy dokumentum, a Jelentés az európai biztonsági stratégia végrehajtásáról – a biztonság megteremtése egy változó világban címmel. Biscop szerint maga a dokumentum nem igazán nevezhető sikernek, inkább olybá tűnik mint egy befejezetlen ügy, amely kevés konkrét ajánlást fogalmaz meg a jövőre vonatkozóan. Ezt jelenleg az EU nem engedheti meg magának, amikor a Lisszaboni Szerződés átalakította az EU kül- és biztonságpolitikai intézményrendszerét. A legfőbb cél, hogy végrehajthatóvá formálják a 2003-as stratégiát, nem valósult meg a dokumentumban. Véleménye szerint ez egy kihagyott lehetőség volt, maga a jelentés kevesebb konkrét ajánlást fogalmazott meg, mint az eredeti stratégia. „Az elért eredmény újból megerősítette egy hezitáló, reaktív EU képét, mely bizonytalan a világban betöltött szerepét illetően, belsőleg megosztott, és működését erőteljesen hátráltatják intézményi akadályok.”<sup>5</sup>

Biscop azt is megemlítette, hogy ő mind 2003-ban, mind 2008-ban részt vett a dokumentumok akadémiai előkészítésében, míg 2003-ban a stratégia előkészítésére mind a tagállamok és a szakértők lelkesedése volt jellemző, és kellő politikai akarat is megmutatkozott egy közös kül-és biztonságpolitikai stratégia megfogalmazására, addig 2008-ra a hasonló lelkesedés már csak a szakértőket jellemezte, a tagállamok részéről hiányzott a politikai akarat. Ez több eseménynek is betudható volt, egyrészt a Lisszaboni Szerződés kapcsán felmerült aggályoknak vagy az akkoriban zajló dél-oszétiai háborúnak. Mindezen események elterelték a tagállamok figyelmét a stratégia fontosságáról, a tagállamok fontosabbnak ítélték a gazdasági válság elleni küzdelmet, mint az Európai Biztonsági Stratégia újragondolását.

Biscop kifejtette, hogy Európa egy nagyon sajátos társadalmi modellel rendelkezik, amely egyesíti magában a demokráciát, a piacgazdaságot és az erős állami beavatkozást. Az EU biztosítja a gazdasági jólétet, politikai szabadságot, biztonságot és társadalmi jólétet állampolgárai számára. Ahhoz, hogy ezeket továbbra is fenn tudja tartani, globális hatalommá kell válnia, stratégiai szereplővé, amely tudatosan határoz meg hosszútávú célokat, megszerzi ezek végrehajtásához szükséges eszközöket, és meg is valósítja ezeket. „Az európai integráció mindig is egy nyitott végű folyamat volt, melybe a szakpolitikák ad hoc módon lettek beintegrálva. Ez a megközelítés azonban elérte korlátjait. Az EU elérkezett ahhoz a stádiumhoz, ahol a további fejlődés konkrét stratégia nélkül nehéznek bizonyul.”<sup>6</sup>

Biscop szerint egy másik nagy probléma, hogy jelenleg az EU a nemzetközi rendszerben inkább csak egy reaktív szereplőként van jelen, ahhoz viszont, hogy jelentős globális szereplő válhasson belőle, és hatni tudjon a nemzetközi rendszer működésére, egy proaktívabb szerepet kellene felvállalnia. Biscop szavaival élve, amíg a nagyhatalmak sakkoznak, addig az EU csak pingpongozik. Szerinte a jelenlegi biztonsági stratégia megfelelő, de még nem befejezett. Kijelentette, hogy az EU-nak jelenleg nincs közvetlen ellensége, közvetlen fenyegetés nem éri, inkább csak kihívásokkal szembesül, úgy, mint az energiabiztonság kérdése, a migráció kezelése, a fenntartható fejlődés, a klímapolitika és környezetvédelem és a gazdasági válság elleni küzdelem. Így az Európai Unió alapvető céljai az uniós értékek megőrzésében és erősítésében határozhatók meg. Más fenyegetések mint a terrorizmus, a tömegpusztító és biológiai fegyverek proliferációja, regionális konfliktusok és kudarcot vallott államok kevésbé láthatóak és előrejelezhetőek. Mindez ékesen bizonyítja, hogy az Európai Unió megengedheti magának, hogy ne csak a katonai erőre összpontosítson. Az új stratégiának nem fenyegetés alapúnak kell lennie, és nem a hagyományos, kényszerítő erőre kell támaszkodnia. E helyett koncentrálna az EU értékeinek megőrzésére, és azok terjesztésére világszerte. „A legjobb módja annak, hogy védjük saját érdekeinket, és őrizzük gazdasági és társadalmi modellünket, az hogy terjesszük ezeket az értékeket, mivel az ezen értékekhez (biztonság, jólét, szabadság) való hozzáférés növelése az emberek számára világszerte, közvetlenül kezeli a fenyegetettségek és kihívások okait.”<sup>7</sup> Az EU következő, átfogó stratégiájának tehát olyan célkitűzések elérésére kell törekednie, amelyek az EU saját érdekeit szolgálják, ha a megnevezés feltétlen szükséges akkor „pozitív” hatalom. Továbbá, konkrétan meg kell határozni, hogy az EU-nak egy adott régióban milyen érdekei és céljai vannak, milyen mértékben fog hozzájárulni

<sup>4</sup> Ibid. p. 13

<sup>5</sup> Ibid. p. 10.

<sup>6</sup> Ibid. p. 13.

<sup>7</sup> Ibid. p. 23.

az adott konfliktus vagy válság kezeléséhez, és mindezt diplomáciai, katonai vagy civil eszközök felhasználásával teszi majd. A kiemelt figyelmet kapó régiókat és forgatókönyvek menetét előre le kell fektetni, Európa alapvető értékeivel összhangba hozni, és a legfőbb kérdést konkretizálni kell; hol, mikor és miért fog az EU háborúzni, és csapatokat bevetni?<sup>8</sup>

Mielőtt valaki körvonalozná az EU hosszú távú céljait, előbb a vitális érdekeit kell meghatározni. Ezek a következők: védelem az Unió területét érő katonai fenyegetés ellen, az energiaellátás, és más természeti erőforrások biztonságának garantálása, a nemzetközi jog és az egyetemesen elfogadott értékek fenntartása, a tiszta környezet, kezelhető migrációs hullámok, a nyílt kommunikáció és szabad kereskedelem és az autonómia az EU döntéshozatalában. Mindezekből következőleg az Európai Unió nem lehet status quo hatalom, amely a jelenlegi feltételek fenntartására törekszik, mivel agendája maga után vonja a kötelezettséget, hogy aktívan formálja környezetét. Végül, de nem utolsósorban nem elegendő csupán egy stratégiával rendelkezni, azt alkalmazni is kell. Ez pedig az intézményi struktúra felépítését is megköveteli.

Előadása végén Biscop három területet jelölt meg ahol szerinte kiemelten szükség lenne egy közös stratégia újragondolására a tagállamok körében. Az első és egyben legaktuálisabb a szomszédság politika, amelynek kudarcát és hiányát mutatják az elmúlt hetek eseményei Tunéziában és Egyiptomban. Az EU szomszédságpolitikája jelenleg nem egységes, ugyanis míg az EU nyugati területein fekvő országai úgy vélik, hogy a szomszédságpolitika legfőbb prioritásai közé olyan alapelvek tartoznak, mint a béke, a stabilitás, a demokrácia terjesztése és az emberi jogok biztosítása, ezzel szemben az EU területének déli részén fekvő országai számára a szomszédságpolitika nem jelent mást, mint az olaj és a gáz kérdéskörét, valamint a terrorizmus és migráció elleni harcot. A második terület és egyben feladat, hogy a világ más nagyhatalmaival is közös érdekeket találjon az EU, és ezeket az érdekeket egy gyakorlati együttműködéssé tudja továbbfejleszteni. Ilyen együttműködések például Szómália partjainál a kalóz tevékenység elleni küzdelem, ahol az operációban részt vevő országok működésének koordinációját az EU végzi. Biscop rámutatott arra, hogy a különböző felmerülő problémák esélyt adnak arra, hogy az EU koalíciót és konkrét együttműködések formáljon a világ országaival, és ezeket a későbbiekben állandóvá tegye.

Végül a harmadik terület a közös kül-és biztonságpolitika kérdésköre, amelyben Biscop szerint az EU jelenleg igen aktív szerepet vállal. Rengeteg akcióban vesz részt, azonban ezeket megfelelő stratégia hiányában nehéz értékelni és meghatározni, hogy mennyiben szolgálják az EU hosszú távú érdekeit. Rámutatott arra, hogy anélkül, hogy az EU rendelkezne egy minden eshetőségre alkalmazandó egységes stratégiával, és annak végrehajtásának pontos tervével, csak ad hoc döntéseket tud hozni improvizáció alkalmazásával, amely viszont csak tovább erősíti az EU reaktív mivoltát. Például az Európai Biztonsági Stratégia kimondja, hogy „Az olyan problémák, mint amelyek Kasmírban, a Nagy-tavak régiójában és a Koreai-félszigeten alakultak ki, közvetlenül és közvetve is hatással vannak az európai érdekekre, ami az Európához közelebb – főleg a Közel-Keleten – kirobbanó konfliktusokról éppúgy elmondható.”<sup>9</sup> Még ez a kijelentés sem feltétlenül jelenti azt, hogy az EU-nak aktívan kellene foglalkoznia az említett problémákkal. Szintén a Stratégiában említik, hogy „Az arab-izraeli konfliktus megoldása Európa számára kiemelt stratégiai fontossággal bír”<sup>10</sup>, viszont arról nem ad felvilágosítást, hogy hogyan tervezi az EU ennek a konfliktusnak a kezelését. A Stratégia még számos egyéb válságot is említ, de egyáltalán nem egyértelmű, hogy az EU aktívan járuljon-e hozzá ezen események megoldásához.<sup>11</sup>

\*

Az Európai Unió mint a világ legnagyobb gazdasága nem engedheti meg magának, hogy elhanyagolja közös kül- és biztonságpolitikáját. Ez pedig csak egy felülvizsgált egységes és erős stratégia létrehozásával lehetséges. Annak érdekében, hogy az EU globális hatalommá váljon feltétlenül szükséges egy aktivitásra ösztönző, koherensebb és konkrét célokat meghatározó stratégia, amely nem csak iránymutatásokat ad, de átalakítja ezeket a hosszú távú célokat konkrét feladatokká. Az Európai Unió Stratégiájának hatékonyabbnak kell lennie globalizált világunkban. Nem kevésbé ki kell fejleszteni egy magas szintű ambíciót egy döntőképes Európa létrehozására, amely vezető szerepet vállal magára világunkban.

\*

dke@southeast-europe.org  
www.southeast-europe.org

© DKE 2011.

<sup>8</sup> Ibid. p. 31.

<sup>9</sup> Biztonságos Európa egy jobb világban: Európai Biztonsági stratégia, Brüsszel, 2003. december. p. 4.

<sup>10</sup> Ibid. p. 8.

<sup>11</sup> Ibid. p. 31.