

A magyar kormányzati tevékenység várható európai uniós és transzatlanti kontextusa biztonság- és védelempolitikai téren 2006-2010

A hivatalba lépő magyar kormányban abban a tudatban kell kidolgoznia kül-, biztonság- és védelempolitikai irányvonalát az elkövetkezendő évekre, hogy – mint azt 2001. szeptember 11. példája remekül mutatta – akár egyetlen esemény is alapjaiban változtathatja meg a számunkra mérvadó nagyhatalmak és nemzetközi szervezetek napirendjét és prioritásait. Látszólag legalábbis. Az alábbiakban így hát először azokat az európai, illetve transzatlanti tendenciákat soroljuk fel, melyek túlmutatnak az ilyen típusú – átmeneti és/vagy retorikai – elemeken. Ezt követően kifejezetten az uniós védelempolitika terén a közeljövőben esedékes kérdéscsoportokat jelezzük vázlatosan, végezetül pedig a magyar szerep néhány realitását villantjuk fel.

Az európai integráció és a transzatlanti viszony biztonsági dimenziójának alakulása

Mindenekelőtt érdemes nyomatékosítani, hogy sem a 2007-es francia választások, sem az amerikai adminisztráció 2008-as váltása nem módosítja érdemben – ti. az ilyenkor szokásos gesztusokon és jól időzített bejelentéseken túl – az adott ország hagyományos kül- és biztonságpolitikai irányait. Az európai integráció, valamint az Egyesült Államokhoz fűződő kapcsolat szempontjából hasonlóképpen másodlagosak mind az alkotmányosnak nevezett új uniós szerződés hányattatásai, mind a bővítési előremenekülés éppen aktuális üteme, mind pedig az óceán túlpartján mutatni kívánt vagy észlelni vélt hangsúlyeltolódásokra építő újabb és újabb transzatlanti kezdeményezések.

Az európai-amerikai viszony vonatkozásában továbbra is a teljes körű ellenőrzést célzó amerikai, illetve az önálló mozgástér megőrzésére irányuló európai érdekek közötti alapvető, strukturális feszültség marad a meghatározó. Rövid távon nem várható kilépés a jelenlegi patthelyzetből, magyarán hogy az Egyesült Államok már nem tudja megakadályozni, hogy Európa az önállósodás felé mozduljon, mi európaiak pedig még nem vagyunk készek rá, hogy emancipációnkat maradéktalanul végigvigyük.

Ami az uniós tagállamok belső megosztottságát illeti, itt a Jean-Claude Juncker luxemburgi miniszterelnök által „két filozófia ütközéseként” aposztrofált jelenségnek vagyunk tanúi. Vagyis az EU-országok nézetei élesen különböznek mind az Egyesült Államokkal fenntartandó partnerség alapját (egyoldalú függőség vagy kölcsönösséget biztosító autonómia), mind pedig az európai

integráció tartalmát illetően (szimpla szabadkereskedelmi zóna vagy egyúttal a politikai cselekvés tere és eszköze). Amíg ezek az alapellentétek fennállnak, addig az integráció vagy szuverenitásunk kollektív európai eltűnését eredményezi, vagy ezt elkerülendő a nemzetállami keretekhez való kényszerű visszatérésre ösztönöz. Azonban előbb vagy utóbb minden forgatókönyv az egyetlen kiút felé vezet: Európát (adott esetben első lépésként egy szűkebb, „előőrs” jellegű országcsoportot) politikai tartalommal kell feltölteni, s ekképpen kell a kifejezetten európai stratégiai prioritásokat és érdekeket kifejezésre juttatni.

Mindezek a dilemmák korántsem csupán háttérként, hanem közvetlenül kapcsolódnak az európai és transzatlanti biztonság- és védelempolitikai kérdésekhez. Duplán paradox módon ugyanis a megoldás kulcsát a legkényesebb terület, a fokozatosan önállóodó uniós védelempolitika jelenti, s az itt körvonalazódó előrelépéseket – saját, nem is titkolt szándéka ellenében – éppen az Egyesült Államok példája ösztönzi. Elég csupán a biztonsági-védelmi kérdések abszolút prioritására, rajtuk keresztül pedig a politika szerepének erősítésére és a gazdaságot segítő kormányzati beavatkozásokra gondolni; vagy a stratégiai szektorok maximális védelmét említeni, mely szükség szerint háttérbe szoríthatja a piaci mechanizmusokat; vagy éppen az állami és magánszféra közötti igencsak olajozott együttműködést felidézni, melynek egyik legismertebb tengerentúli példája az Echelon lehallgató rendszer.

Megkétszerezve bár, és eltérő ütemben, de kontinensünkön is fokozatosan kezd teret nyerni a sokdimenziós fenyegetettség érzete, a belső, külső és gazdasági biztonság egységként látása, a polgári és a védelmi szektor hasznos átfedéseinek kiaknázása, a kiszolgáltatottság következményeinek, valamint az erő és a jólét közötti felettlébb szoros kapcsolatnak a tudatosulása. Ezzel egyidejűleg fel kell készülni a biztonsági-védelmi szektorhoz kötődő legkülönbözőbb technológiai, iparfejlesztési, fegyverbeszerzési kérdések átpolitizálására. A korábban „túl szakmai” címkével a figyelem homlokterén és a viták keresztüzén kívül tartható problémacsomagokat a közvélemény és a kommentátorok várhatóan mindinkább azok valós helyi értékén, vagyis a társadalom egészét befolyásoló hatalmi játszmák részeként fogják értelmezni.

Rövid- és középtávon esedékes EU biztonság- és védelempolitikai kérdéscsoportok

Az ESDP következő éveit meghatározó bizonyos lépések már igen pontosan körvonalazódnak (akár a képességbeli fejlesztések, mint például az A400M, akár a már 2010-ig betáblázott harccsoport-felajánlások és a 2011-ig meglévő ESDP-gyakorlat ütemezés, akár a 2008-as polgári erőcélkitűzés, akár általában az „alkotmányos”

szerződésben elfogadott, ratifikálástól függetlenül végigvihető irányok). Az alábbiakban tehát nem az ilyen típusú nyilvánvaló fejleményekről lesz szó, hanem ezeken túlmenően kívánjuk jelezni az előre látható főbb hangsúlyokat.

Fel kell készülni a szűkebb értelemben vett védelmi szférán kívüli területek begyűrűzésére. Egyrészt az eddig a közös kül- és biztonságpolitika égisze alatt tárgyalt olyan kérdések, mint a tömegpusztító fegyverek elleni fellépés vagy a közel-keleti konfliktus ilyen vagy olyan módon bármikor megjelenhetnek immár kimondottan ESDP-égisz alatt. Másrészt nem halogatható tovább az ESDP-eszközök Unión belüli alkalmazásának rendezése, különös tekintettel a természeti vagy ember okozta katasztrófákra való válaszdásra és a Bizottság ebben illetékes szerveivel való zavartalan együttműködésre. Harmadrészt a

pénzügyminisztériumok nyomása a képesség-összevonások és szakosodás szorgalmazásán túl a polgári és katonai projektek közötti átjárhatóság kihasználásában, illetve a stratégiai szektorok védelmével kapcsolatos vitákban is fokozottan megmutatkozik majd. Végezetül a társadalmi kohézió fokozatos felértékelődésével számolhatunk, mindenekelőtt a hiányából (etnikai-vallási törésvonalak, demográfiai feszültségek, szociális elégedetlenség) fakadó biztonsági kockázatok tudatosulása folytán.

Ami az európai védelempolitika hatékonyság-növelésének intézményi aspektusait illeti, itt elsősorban továbbra is a döntéshozatali struktúrák koherenciájának erősítése a cél, részben a CFSP/ESDP és a közösségi politikák jobb összehangolása útján, részben pedig az ESDP-n belül a maximálisan lehetséges polgári-katonai integráció megvalósításával. Rövid távon jelentkező feladat a döntéshozatal és tervezés gyorsítása, valamint a parancsnoki lánc világosabbá tétele annak érdekében, hogy az EU a tervezett öt napon belül képes legyen megindítani egy műveletet, illetve azt váratlanul felmerülő kritikus helyzetben is zökkenőmentesen tudja folytatni. A szintén napirenden levő finanszírozási fejtörők között szerepel – a források szűkösségén túl – az a tény, hogy gyakran nem szétválaszthatók az eltérő finanszírozási szabályok szerint működő polgári és katonai műveletek. Sürgősen megoldást kell továbbá találni az előzetes tényfeltáró missziókhöz, illetve a felszerelések azonnali beszerzéséhez szükséges források rendelkezésre állásának biztosítására. Végezetül érdemes megjegyezni, hogy az ESDP kulcsa a rugalmasságban, vagyis a változó geometriájú, sokszor az uniós kereteken kívüli együttműködésekben rejlik. Ezekre jó példával szolgálnak a két- vagy többoldalú kooperáción alapuló kontingensek, kutatási-fejlesztési projektek, képzési központok, műveleti részvétel, de a jövőben a költségvetési erőfeszítések kritériumként való megjelenésével, sőt, az európai autonómia erősítését célzó politikai ambíció alapján történő szűkebb csoportba szerveződéssel is

számolni kell.

Az uniós védelempolitika földrajzi hangsúlyaira vonatkozóan leszögezendő, hogy az EU az ESDP hatósugarát hivatalosan nem korlátozza, így az globálisnak tekinthető. Ezen belül a fókusz természetesen Európa közvetlen periferiájára irányul, az elkövetkezendő időszakban pedig jól érzékelhetően a Balkán kerül a figyelem homlokterébe. Mint azt az EU Biztonsági Tanulmányok Intézetének igazgatója mondta nemrég: „az ESDP jövője Boszniában és Koszovóban dől majd el”. Koszovó státusának kérdése az egész balkáni régiót az EU stratégiai agendájának tetején tartja: jelenleg már javában folyik a koszovói ESDP-szerepvállalás valamennyi lehetséges aspektusának feltérképezése. Ezen felül, a történések és kapacitások függvényében változatlanul a Közel-Kelet, Afrika és Kelet-Európa jelenti az uniós védelempolitika első számú potenciális terepét. Mindemellett azonban bárhol számolhatunk a NATO által „leadni” szándékozott feladatok uniós keretek között történő átvállalásával.

A napirenden szereplő tematikák között hármat kiemelt figyelemmel érdemes követni: a biztonsággal kapcsolatos kutatási programokat, a hírszerzési együttműködés erősítését és a világűrpolitikát. Ami a kutatás-fejlesztést illeti, a technológiai szükségletek közös meghatározása, illetve a közös katonai beruházások eszközlése minden bizonnyal csak változó geometriájú felállásokban várható. Ugyanakkor az összuniós kutatási kezdeményezésekben is fokozottan megjelenik majd a képességigények mellett az európai hadiipari bázis erősítésének szempontja, illetve a kettős felhasználásban rejlő előnyök kiaknázása. A hírszerzési együttműködés az egyik legkényesebb, de a közös műveletek szaporodásával óhatatlanul előtérbe kerülő terület. Éppen ezért az uniós struktúrák folyamatos fejlődése várható az információ gyűjtés, kezelés és továbbítás terén. Mindez persze annak tudatában, hogy az e kérdésben élen járó EU-országok a belátható jövőben nem fogják legérzékenyebb információikat egy ellenőrizhetetlen huszonötös adatbörzére bocsátani. Az Unió hiteles stratégiai szereplővé válása szempontjából kulcsfontosságú világűrpolitikát illetően napjainkra megtörtént a katonai dimenzióhoz fűződő szoros kapcsolatának tudomásul vétele. Az ESDP működéséhez szükséges űrrendszerek nemrég elvégzett feltérképezése után most ennek a Bizottság és az Európai Űrügynökség által kidolgozandó Európai Űrprogrammal való összehangolása következik. Időközben természetesen éles viták várhatók az olyan konkrét kérdésekről, mint a rakétavédelmi projektek, a Galileo navigációs rendszer és a GMES műholdas megfigyelő hálózat katonai alkalmazásának mikéntje, vagy a Torrejoni Műholdközpont további erősítése.

Az egyelőre politikai tabuként kezelt, azonban elkerülhetetlen, tehát bármikor középpontba kerülő kérdéscsoportokra sem árt előzetesen

felkészülni.

Először is: a közös területvédelem dilemmája távolról sem oldódott meg azzal, hogy terrorista támadás esetére már életbe lépett, egyéb agresszió perspektívájában pedig az „alkotmányos” szerződés tartalmaz a Washingtoni Szerződés 5. cikkelyénél erősebb kollektív védelmi elköteleződést az uniós tagállamok között. Nem csupán arról van szó, hogy a közös EU-műveletek a gyakorlatban, az integrációs retorika pedig szimbolikusan teszi mind nehezebben halogathatóvá egy immár feltétel nélküli kölcsönös védelmi garancia megkötését. Emellett ugyanis a közös területvédelem szervezeti-képességbeli vetületei várnak – a nemzetközi erőviszonyok alakulásának és a kontinensünket fenyegető kockázatok tudatosulásának függvényében – összuniós szinten vagy szűkebb csoportban kialakításra.

Másodszor: ide kapcsolódik, ám még távolabbra mutat a nukleáris elrettentés kérdése. Tény, hogy az ESDP eddigi előrelépéseinek alapfeltétele az a hallgatóságos megállapodás volt, miszerint a francia és brit nukleáris csapásmérő erők témája nem kerül az uniós napirendnek még a közelébe sem. Ám korántsem csupán az időrőlidőre (legutóbb 2006 januárjában) elindított francia tapogatózások emlékeztetnek a szőnyeg alatt tartott elefántra. A nemzetközi fejlemények bármikor elodázhatatlanná tehetik a kérdést (akár az európai kontinenst vagy expedíciós csapatokat fenyegető nukleáris kockázatok következtében, akár az Egyesült Államok nukleáris doktrínája által keltett aggályok okán, akár radioaktív anyagokhoz folyamodó terrorista akció vagy katonai nukleáris baleset nyomása alatt, akár az Európában tárolt amerikai atomarzenál körüli polémiák nyomán).

Harmadszor: az önálló európai hadiipari-technológiai bázis védelme és erősítése érdekében a tengerentúli „Buy American” vezérelvhez hasonló európai preferencia bevezetése az óriási ellenkezés, és az ilyenkor szokásos, eltántorítást célzó engedmények dacára mind nyomatékosabban vetődik majd fel. Ez többek között olyan konkrét lépésekkel is párosulhat, mint például az európai gyártású fegyverzeti beszerzések kivonása a gazdasági és pénzügyi unió (EMU) stabilitási paktumának kiadáskorlátozó szabályai alól. Hasonló szellemben – ismét csak az Egyesült Államokban meghonosodott gyakorlat mintájára, s ismét csak vagy összuniós, vagy szűkebb keretek között – beazonosításra várnak a stratégiaileg kulcsfontosságú ágazatokban működő azon vállalatok, melyeknek biztonsági okokból európai tulajdonban kell maradniuk. Végezetül az EU és a NATO közötti együttműködésről kell szót ejteni, szem előtt tartva, hogy az alapvetően nem egyéb, mint a transzatlanti kapcsolat tünete. Következésképpen attól a tartós, strukturális feszültségtől szenved, amit a Clinton-adminisztráció Nemzetbiztonsági Tanácsának európai részlegét vezető Charles A. Kupchan úgy fogalmazott meg, hogy: „Európának és Amerikának

nem csupán az érdekei, de az értékei is különbözőek”, illetve hogy „napjainkban Európa van felemelkedőben az Egyesült Államok egyetlen komoly vetélytársaként”. Folyamatosan számolni kell tehát a megoldatlanul hagyott problémahalmazok ismétlődő előretörésével (pl. a két szervezet közötti elsőbbségi vita; az EU relatív erejét képező területek NATO általi másolása következtében immár erősen kétirányú párhuzamosságok; a Szövetség konszenzuselvéből kiutat jelentő kiskapuk keresése; az erőforrások egymástól való elvonása). Mindazonáltal az érdek- és erőviszonyokban tapasztalható átmeneti patthelyzet – bár helyenként gyökeresen ellentétes megfontolásokból, de – ma még együttműködést biztosít. Hosszú távon azonban az óceán két partja közötti partneri kapcsolat egyetlen esélye (akár EU-USA, akár kétszereplős NATO formában intézményesüljön is a párbeszéd) az egyoldalú stratégiai függőség felszámolása, a transzatlanti viszony egyenlő, autonóm felek közötti kölcsönösségre építése. Minden más út Európa külső hiteltelenedését, belső legitimitásvesztését és – legjobb esetben is – teljes eljelentéktelenedését vonja maga után.

Magyar kül-, biztonság- és védelempolitikai vonatkozások

A fentieknek a saját súlyunkkal, képességeinkkel és forrásainkkal való összevetéséből nyilvánvalóan kitűnik, hogy mely területeken lehet a magyar kül- és védelempolitikának tényleges mozgástere, illetve melyeken felesleges, netán kimondottan szerencsétlen ötlet túlzott verbális aktivitást mutatni. Ehhez kapcsolódóan itt és most csupán két gondolatra szorítkozunk. Egyrészt az alulteljesítéseinket kompenzálni hivatott, vélt vagy valós ütőkártyáink szorulnak ugyanis alapos felülvizsgálatra, másrészt pedig a transzatlanti kapcsolatra és abban hazánk helyére vonatkozó illúzióink helyett kell mielőbb a realitásokon alapuló, az ország pozícióját hosszú távon erősítő koncepciót kidolgozni.

A számunkra döntő fontosságú nemzetközi szervezetekben hagyományosan igyekszünk számszerűsíthető teljesítményeink fogyatékoságait nem számszerűsíthető elemekkel kompenzálni. A probléma nem önmagában az elvvel van (ti. valóban objektív súlyunknál nagyobb befolyást biztosíthatnak számunkra például olyan tényezők, mint az alapos felkészültség, a partnerek ismerete, a jó időzítés, a szavahihetőség, a helyesen felmért kezdeményezések), hanem hogy kompenzálónak szánt ütőkártyáinkat vagy eleve rosszul választottuk, vagy időközben avultak el. Az állandó ígéretésekbe való menekülés nyilván kezdettől rövidlátó taktika volt, aminek eredményeképpen ma már minden felajánlásunkat igen erős fenntartásokkal fogadják partnereink. A földrajzi elhelyezkedésből fakadó hasznosságunk a NATO- és EU-bővülés áldozata: „előretolt sziget” jellegünk megszűnése kétségkívül nyereség ugyan, ám geostratégiai

értelemben óhatatlanul leértékel bennünket. A továbbra is kívül maradt szomszédokra vonatkozó tapasztalataink és ismereteink tényleges elemzési, hírszerzési és kezdeményezési pluszt jelenthetnének, azonban ezek javarésze vagy túldimenzionált önreklámnak bizonyult, vagy nem voltunk képesek élni vele. Végezetül az Egyesült Államokhoz való automatikus igazodás napjainkra ékesen megmutatta saját korlátait. Tudniillik, hogy a kompenzációs kényszer miatt könnyen olyan helyzetekbe kényszerülhetünk, melyek rövid- és/vagy hosszú távon saját érdekeink szempontjából kontraproduktívnak bizonyulhatnak.

Amikor az új magyar külpolitikai stratégia szükségességéről beszélünk, nem árt két dolgot világosan megkülönböztetni egymástól. Természetesen fontos egy külső használatra szánt, jól felépített, külpolitikai stratégiának keresztelt diskurzus, ez azonban műfajából adódóan értelemszerűen nem léphet túl az értelmetlen, semmitmondó frázisokon (pl. „nem lehet, és nem is szabad választanunk Európa és Amerika között”, „híd szerep”). A probléma akkor jelentkezik, ha erre a pseudo-stratégiára hivatkozva úgy gondoljuk, hogy megkímélhetjük magunkat egy valódi, a realitásokon alapuló nemzeti érdekérvényesítési koncepció kialakításának nyűgétől. Így ugyanis attól a legfontosabb ütőkártyától fosztanánk meg magunkat, amely a nemzetközi pozíciókat meghatározó valamennyi számszerűsíthető és nem számszerűsíthető tényezőnek irányt adna és rendszerbe foglalná azokat. Egy tudatos, hosszú távú stratégia az európai és transzatlanti erőter vonatkozásában a strukturális tényezőkből indulna ki, hazánk helyzetét illetően pedig egyszer s mindenkorra szakítana a „híd” szerepre vonatkozó délibábokkal. Részben azért, mert az Európa és Amerika közötti egyensúlyozgatás nem hogy nem erősítheti pozíciókat, de még a nálunk összehasonlíthatatlanul jobb helyzetben levő Nagy-Britannia esetében is a szándékolttal ellentétes eredményhez vezetett. Mint azt az amerikai külpolitikai szféra vezéralakjának számító Zbigniew Brzezinski írta „A nagy saktábla” c. könyvében: „Nagy-Britannia immár nem tekinthető geostratégiai szereplőnek. Az európai integrációval kapcsolatos ambivalenciája és az Amerikához fűződő, egyre halványodó különleges kapcsolathoz való ragaszkodása irrelevánssá tette”. Részben pedig azért felesleges a „mérsékelt atlantizmus” típusú pózolás próbálkozunk, mert a gyakorlatban az ilyen szóvirágok egyetlen pillanatig sem állják meg a helyüket. Napról napra ugyanis konkrét kérdések sorával szembesülünk (pl. a Galileo katonai alkalmazásáról, európai hadiipari preferenciáról, önálló európai műveleti parancsnokságról), melyek kapcsán – tetszik, nem tetszik – igenis választanunk kell. Nem „Európa és Amerika között”, hanem egy alárendelt, hiteltelen, tárgyalási pozícióját veszített Európa, illetve egy döntési és cselekvési önállósággal rendelkező, az Egyesült Államokkal kölcsönösségen alapuló partnerséget kötni

képes Európa között.

A nemzetközi erőviszonyok küszöbön álló (vagy még inkább: folyamatban levő) átrendeződése, valamint a természeti környezettel, erőforrásokkal, ellátással kapcsolatos ún. túlélési válságok előre jelzett (vagy még inkább: mostantól növekvő intenzitással jelentkező) nyomása egészen új perspektívába helyezi az európai kül-, biztonság- és védelempolitika egészét. Olyanba, ahol a késlekedés ára immár egyre közvetlenebbül érzékelhető. Miként az Európai Unióra, úgy azon belül hazánkra is nyomatékosan igaz ma Jean Monnet megállapítása, miszerint: „Csak azon változások között választhatunk, melyekbe belekényszerülünk, vagy amelyeket képesek voltunk akarni és véghezvinni.”