

Európai közös haderő

Elképzelések, tervek, realitások

VISSZHANG - LXV. évfolyam, 4. szám, 2021. január 29.

Berend T. Iván professzor az *Élet és Irodalom* egyik nemrégén megjelent számában [Közös európai hadsereg?](#) című cikkében utalt Németország és Franciaország között az európai katonai önvédelem, az európai stratégiai autonómia témákban kialakult vitákra (2020/49., dec. 4.). A cikk utolsó mondata szerint az „[e]lőrelátó európai politikának a katonai integrációt is magába kell foglalnia”, felszólítását nyilván az EU-nak címezve. A „furcsa vétó” körüli minapi indulatok mutatják, hogy itthon erős illúziók élnek az EU-ról, melyek ugyan indokoltak, de megalapozatlanok. Indokoltak, mert kifejezik, hogy sokan modern, demokratikus Magyarországon szeretnének élni. Megalapozatlanok, mert az EU nem az, aminek sokan gondolják, de ez semmit nem von le abból, hogy az EU példátlan jelentőségű az európai történelemben! Megakadályozta és megakadályozza, hogy újra háború legyen tagállamai között, miközben Európa más részein kilenc fegyveres konfliktus zajlik napjainkban is. Az emberek, az áruk, a tőke szabad áramlásával és a vámhatárok eltörlésével óriásit lépett előre a gazdasági integrációban, egyéb programjaival a kultúrák és életmód integrálásában, miközben megerősítette a nemzeti gazdaságokat és kultúrákat. Jentősége vitathatatlan az egész világ számára. Egyike tehát a legizgalmasabb kérdésnek az, hogy mi a realitása egy, az Európai Unió keretében megvalósuló katonai integrációnak.

A 2009. december 1-én hatályba lépett lisszaboni szerződés szerint az unió a nemzetközi kapcsolatokban minden területen annak érdekében munkálkodik, hogy „megvédje értékeit, érdekeit, biztonságát, függetlenségét és integritását”, továbbá „...megőrizze a békét, megelőzze a konfliktusok kialakítását, és erősítse a nemzetközi biztonságot”. Az első helyen tehát az unió biztonságának és békéjének megőrzése szerepel, ami természetesen nem állhat meg a kijelentés szintjén, mert ez kötelezettséget is ró a tagállamokra, magyarán védelmi képességekre, kapacitásokra, eljárásrendre, vezetési rendszerre és nem mellékesen a költségvetéseikre. Rögzíti a szerződés a következőket is: „Az Unió közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó hatásköre a külpolitika minden területére és az Unió biztonságát érintő valamennyi kérdésre kiterjed, ideértve a közös védelempolitika fokozatos kialakítását, amely közös védelemhez vezethet.” Vagyis, az együttműködés valamennyi tagállam egyetértése esetén (el)vezethet (így, feltételes módon) a közös védelem kialakításához, ami természetesen nem valósítható meg katonai integráció nélkül.

Nem tehetünk azonban úgy, mintha az unió tagországainak biztonsága vagy a béke és nemzetközi biztonság megőrzésének kizárólagos felelőssége az Európai Unióra hárulna. Tény és való, az unió sokat tett és tesz ennek érdekében, de nem feledkezhetünk meg az ENSZ-ről, az EBESZ-ről és más nemzetközi szervezetekről. Főleg nem feledkezhetünk meg a NATO-ról, ami az észak-atlanti térség biztonságának letéteményese, tagállamai biztonságának első számú garanciája. Mivel a NATO és az Európai Unió tagsága jelentős átfedést mutat, 21 EU-tagállam egyúttal NATO-tag is, megkerülhetetlen a NATO és az EU kapcsolatának vizsgálata a biztonsági és védelmi szféra tekintetében. A NATO több mint hetvenéves, volt ideje és szakértelme politikai és katonai szervezetét, stratégiáját, működését, fejlesztését, a nemzetközi béke és biztonság megőrzése, a válságok kezelése érdekében kifejtett tevékenységét érdemben kidolgozni és hozzáigazítani a folyamatosan változó biztonsági környezet kihívásaihoz. Amikor az európai védelmi identitás gondolata felmerült, elsősorban az Egyesült Államokban, de sokan Európában is félteni kezdték a NATO-t, mondván, az EU a NATO vetélytársa akar lenni. Ezt az aggodalmat megerősítették és még mindig erősítik azok a viták is, amelyek alkalmanként a szövetségben vagy az unióban, vagy a

szövetség és az unió között kialakultak. Nem alaptalan az aggodalom annak tükrében, ahogy a Trump-kormányzat a NATO-hoz viszonyult. Ez is és a múltban előfordult viták is oda vezettek, hogy alkalmanként felerősödtek az EU fokozottabb önállóságra való törekvését szorgalmazó hangok.

Mind a NATO, mind az EU érték- és érdekközösség is, a NATO azonban egy politikai-katonai szervezet, aminek alapvető feladata a tagállamok biztonságának garantálása, közös katonai védelme. Ugyanakkor a nemzetek közössége igényli és helyesnek tartja a NATO részvételét nemzetközi válságkezelésben, konfliktusok megoldásában is. A konfliktusok átfogó kezelésére viszont a NATO önmaga nem képes, nem rendelkezik olyan civil válságkezelő képességekkel és kapacitásokkal, mint az Európai Unió. NATO-nak egyedülálló katonai képességei vannak, míg az EU-nak jók a civil képességei, kapacitásai, és ezekhez jelentős erőforrások is párosulnak. A józan ész is azt diktálja, hogy a két szervezet tevékenysége egészítse ki egymást, és ne versenyezzenek. És a valóságban mindkét szervezet többnyire erre is törekszik.

Kezdjük a NATO-val, mégpedig a legfrissebb forrásból merítve. A NATO-főtitkár felkérésére szakértők egy csoportja (Reflection Group) elkészített egy anyagot a *NATO 2030: United for a New Era* címmel; amit 2020. november 25-i dátummal jegyeztek. A bevezető részben a szakértők megállapítják, hogy az utóbbi időszakban a NATO belső feszültségektől terhes. Néhány tagország attól tart, hogy az Egyesült Államok befelé fordul, vagy pedig tevékenysége fókuszát az indiai-csendes-óceáni térségre teszi át. Egyes amerikaiak amiatt aggódnak, hogy az európai tagországok kiszipolyozzák őket a közös védelmet illetően, sőt, autonómiatörekvéseik szétszakíthatják a szövetséget. A NATO-n belüli divergencia azért veszélyes, mert lehetővé teszi külső szereplők, különösen Oroszország és Kína számára, hogy kihasználják a szövetségesek közötti eltérő álláspontokat, és egyes tagállamok tevékenységéből előnyt kovácsoljanak maguk számára, ami veszélyezteti a NATO közös érdekeit és biztonságát. Éppen ezért kiemelt fontosságúnak tartják a NATO politikai egységének, kohéziójának megerősítését. Megállapítják azt is, hogy a NATO és az EU között létezik egy megállapodás, amelynek értelmében a tevékenységük közös fókuszában lévő 74 területen együttműködnek, de ezeken a területeken nincs jelentős előrelépés, ezért mielőbb meg kell újítani a közös munkát.

A NATO 2030 erősebb kapcsolatot és intenzívebb konzultációt tart szükségesnek az Európai Unióval azzal a céllal, hogy kihasználják a rendelkezésre álló képességek és eszköztár különbözőségében rejlő előnyöket. A szakértők javaslata szerint a két szervezet között legmagasabb szinten kell újjáéleszteni a bizalmat és a kölcsönös megértést. Hasznosnak tartanák, ha a következő NATO-csúcstalálkozón a két szervezet állam- és kormányfői egy speciális, hivatalos formátumú ülésen áttekintnék kapcsolatuk helyzetét. Az az álláspontjuk, hogy a NATO-nak üdvözölni kell az EU arra irányuló erőfeszítéseit, hogy erősebb és jobb védelmi képességeket építsen ki mindaddig, amíg azok erősítik a NATO-t, hozzájárulnak a tisztességes transzatlanti tehermegosztáshoz, és magukba foglalják a nem EU-tagállam szövetségeseket is. Sőt a folyamatban lévő erőfeszítéseket jobban ki kell használni annak érdekében, hogy növekedjen az európai szövetségesek részvétele a NATO-képességcélok elérésében.

A közös kül- és biztonságpolitikát az unióban a maastrichti szerződés (1992) hívta életre, ám akkor még a közös védelempolitika kialakítása csak a lehetőség szintjén merült fel. Ezt követően az Európai Unió fokozatosan átvette a Nyugat-európai Unió (az EU fegyveres karjaként szoktak rá hivatkozni) tevékenységi körébe tartozó petersbergi feladatokat (humanitárius és mentési feladatok, békefenntartás, válságkezelés), majd pedig az Európai Tanács 1999. évi helsinki ülésén elfogadtak egy olyan célkitűzést (Helsinki Headline Goals), ami egy 60 napon belül bevethető 50-60 ezer fős katonai erő létrehozására irányult. Később kidolgoztak egy gyorsreagálást biztosító koncepciót, amelynek értelmében harccsoportok létrehozását célozták meg (rövid időn belül bevethető, bevetést követően 30-120 napig terjedő időben önálló műveletre képes, mintegy 1500 fős, többnemzetiségű katonai erő; a valóságban ez egy zászlóalj harccsoportnak felel meg). A harccsoport teljes műveleti készenlétét 2007-re érte el, és az azt követő időben kijelölt magyar katonai kontingensek többnemzetiségű kötelékek részeként több alkalommal is 6 hónapos alkalmazási készenlétben álltak legalábbis 2010-ig.

Időközben az EU tagállamai egy csoportjában felmerült annak az igénye, hogy szorosabb együttműködésre törekedjenek a biztonság- és védelempolitika területén. Ez végül is oda vezetett, hogy 2017 novemberében a tagállamok nagy többsége életre hívta az Állandó Strukturált Együttműködést (PESCO-ként vonult be a köztudatba). Felvetődött egy másik is, Európai Intervenciós Kezdeményezés néven, ami egy rugalmas, nem jogi erővel bíró fórum lenne a kormányközi kezdeményezésben részt vevő országok számára; bejelentésére az EU védelmi minisztereinek luxemburgi találkozáshoz kapcsolódóan került sor 2018. június 25-én. A szándéklevél szerint a kezdeményezés fő célja az európai stratégiai autonómia megteremtése, továbbá olyan közös stratégiai kultúra kialakítása, amelynek alapján mint európai államok szerepet vállalnak az EU, NATO vagy ENSZ vezetete műveletekben, illetve ad hoc koalíciókban. A tevékenysége tehát műveleti jellegű, szinergiára törekszik a PESCO-val, és nyitva áll a lehetőség néhány nem EU-tag csatlakozására is. A szándéklevél aláírása óta a kezdeményezéshez újabb országok csatlakoztak, számuk mára 14-re nőtt (13 EU-tag, továbbá Norvégia). Az Egyesült Királyság számára nagyon fontos volt a kezdeményezésben való részvétel, mert EU-tagságának megszűnésével a meglévő kétoldalú kapcsolatokon túl multilaterális védelmi kapcsolatokat is fenn akar tartani az unióval. A kezdeményezéshez Magyarország a mai napig nem csatlakozott.

Tükröt az EU-nak az Európai Parlament legfrissebb éves jelentése tartott a közös biztonság- és védelempolitika végrehajtásáról. Úgy vélik, hogy az EU lassan reagált és alkalmazkodott az új válságokhoz, és elsősorban a végrehajtáshoz szükséges politikai akarat hiánya akadályozza a külső válságokkal szembeni fellépést. Sajnálatosnak tartják a katonai missziók indításakor felmerülő erőgenerálási problémákat (a folyamatban lévő műveletekben mindössze 10 tagország kijelölt erői vesznek részt). A jelentés megállapítja a harccsoport koncepció projektjének kudarcát, EU-harccsoportot 2007-ben történt megalakítása után még nem vetettek be, a harccsoport koncepciót eddig csak a haderők átalakítására szolgáló eszközként használták. A PESCO 47 eddig elfogadott projektjéből a jelentés készítéséig még egyetlenegy projekt végrehajtása sem kezdődött meg. A jelentésben azt javasolják, hogy Európa jövőjéről szóló konferencia vizsgálja meg az európai védelmi unió kérdését, különösen egy olyan európai intervenciós erő létrehozását, amely kellően hatékony védelmi képességgel rendelkezik a békefenntartáshoz, konfliktusmegelőzéshez és a nemzetközi biztonság erősítéséhez. Viszont alapvető fontosságúnak tartják az EU és a NATO közötti stratégiai partnerséget a velük szemben álló kihívások kezelésében. Vagyis az EU stratégiai autonómiája szemükben nem kérdőjelezi meg a NATO-t, nem ássa alá a jelenlegi európai biztonsági architektúrát, egy erősebb Európa erősíti a NATO-t, és ez lehetővé tenné, hogy a NATO-val több globális kihívást vállaljanak fel.

Nem úgy tűnik tehát, mintha a közös védelem megvalósulása már itt lenne a kertek alatt. Az, hogy az unió képessé válik külföldi katonai műveletekben való részvételre, még nem jelenti azt, hogy készen áll a közös védelemre. A kettő között óriási különbség van. Az eddig leírtak tükrében mégis mire számíthatunk? Három, bár jelentősen eltérő valószínűséggel bekövetkező lehetőség áll előttünk: első lehetőség, ami a legkívánatosabb lenne, hogy helyreáll a politikai egység és a transzatlanti elkötelezettség a NATO-ban. Tekintettel a NATO és az EU tagsága közötti jelentős átfedésre, egy politikailag egységesebb és erősebb NATO szinte azonnal éreztetni fogja hatását az EU-ban is. A NATO és az EU által kötött együttműködési megállapodás területein beindul az érdemi munka. Az EU-ban nem kérdőjelezi meg a NATO központi szerepét a kollektív védelem terén, az egymás képességeit kiegészítő és nem versenyző jelleggel fejlesztik, az unión belüli önálló közös védelem kialakítása lekerül a napirendről; egy kevésbé kívánatos lehetőség, hogy minden marad a régiben úgy, ahogy ma is mennek a dolgok; és végül a legkevésbé kívánatos lehetőség akkor következhet be, ha az Egyesült Államok átértékeli stratégiai prioritásait, tevékenysége fókuszát áthelyezi mondjuk az indiai-csendes-óceáni térségbe. Ez a transzatlanti kapcsolatok jelentős lazulásához, gyengüléséhez vezet. Az Egyesült Államok Európa iránti elkötelezettségének jelentős gyengülése az unió tevékenységének fókuszába emeli a közös védelem létrehozását, aminek azonban olyan óriási terhei lesznek, hogy abba jobb nem is belegondolni. Hogy e tekintetben hogyan fog az EU a valóságban reagálni, azt a mai helyzet megítéléséből nem lehet levezetni.

Szorítsunk azért, hogy ne a harmadik lehetőség megvalósulásával kelljen szembenézni!

(A szerző korábbi honvédelmi miniszter)