NKE STRATÉGIAI VÉDELMI KUTATÓKÖZPONT
ELEMZÉSEK – 2014/1
1581 Budapest Pf.: 15. Tel.: 432-90-92 Fax: 432-90-58 e-mail: svkk@uni-nke.hu
ISSN 2063-4862

Az Európai Tanács közös biztonság- és védelempolitikai csúcstalálkozójának háttere és eredményének értékelése

Öt évvel azután, hogy az EU állam- és kormányfői 2008-ban találkoztak utoljára azzal a kifejezett céllal, hogy döntéseikkel az Európai Unió Közös Biztonság- és Védelempolitikájának (EU KBVP) továbbfejlesztését, gyakorlati alkalmazhatóságának fokozását lehetővé tegyék, 2013. december 19–20-án ismét KBVP-csúcstalálkozóra került sor Brüsszelben.[1] A korábban nagy várakozásokkal övezett találkozó várható eredményességével kapcsolatban decemberhez közeledve egyre visszafogottabb nyilatkozatok születtek. Az elemzés azokat a problémaköröket tekinti át és értékeli, amelyekre a találkozónak válaszokat kellett (volna) megfogalmaznia – és amelyek ismét láthatóvá tették az Európai Unió mint nemzetközi szereplő cselekvőképességének korlátait a biztonság- és védelempolitika terén.

A stratégiai kontextus

Az Európai Biztonsági Stratégia felülvizsgálatát (2008) és a Lisszaboni Szerződés életbe léptetését (2009) követően az Európai Tanács 2012. decemberi csúcstalálkozóján került újra a döntéshozók napirendjére a gazdasági válság időszakában a korábbinál is jobban háttérbe szoruló európai Közös Biztonság- és Védelempolitika ügye. Bár akkor érdemi tárgyalás vagy előrelépés nem történt, a Tanács újból megerősítette az EU válságkezelési ambícióit, hangsúlyozta, hogy a tagállamoknak többet kell tenniük a civil és katonai válságkezelő képességek fejlesztése (megtartása) terén, valamint 2013 decemberére egy kifejezetten védelempolitikai súlypontú ülés megrendezéséről döntött. Ennek – a védelmi szféra valamennyi szereplője által egységesen hangoztatott vélemény szerint – legfőbb ideje volt, ugyanis az elmúlt öt évben számos olyan válságjelenséget láthattunk, amelyek átfogóan Európa védelmi és érdekérvényesítési képességének csökkenését jelentették vagy vetítették előre. A 2013. december 19–20-i KBVP-csúcstalálkozó stratégiai kontextusát az alábbi folyamatok adták:

- Az elmúlt években – elsősorban a politikai akarat és konszenzushiány következtében – az Európai Unió nem reagált a szomszédos térségekben kialakuló válságokra (Grúzia – 2008, Líbia – 2011, Szíria – 2012) sem a stratégiai és politikai gondolkodás, sem a gyakorlati válságkezelés tekintetében, ami egyértelműen a Közös Biztonság- és Védelempolitika erőtlenségét mutatta.
- A közös európai stratégiai gondolkodás „leragadt" az Európai Biztonsági Stratégiánál (2003) és annak értékelő jelentésénél (2008), s bár 2010 óta szakértői körökben több kezdeményezés igyekezett kimozdítani a holtpontról, érdemi előrelépés nem történt, sőt 2013-ig a gazdasági válságkezelés kötött le minden figyelmet.
- Eközben már érzékelhetővé váltak a globális hatalmi átrendeződés hatásai Európa relatív geostratégiai súlyvesztésével, az Egyesült Államok stratégiai figyelmének Ázsia felé fordulásával, valamint a tradicionális (Oroszország) és a felemelkedő nagyhatalmak (Kína, India, Brazília) gazdasági, politikai és fokozatosan katonai térnyerésével.
- Az Egyesült Államok stratégiai fókuszának a csendes-óceáni térség felé fordulásával a gyakorlatban korlátozottá és feltételessé vált azoknak a kulcsfontosságú katonai képességeknek az „automatikus" biztosítása az európai szövetségesek számára, amelyek lehetővé teszik a negyedik generációs hadviselést. (Ez a líbiai műveletek legfontosabb politikai tapasztalata.) Nem véletlen, hogy Robert Gates emlékezetes, kritikus

[1] Mindenekelőtt érdemes tisztáznunk, hogy az Európai Unió állam- és kormányfőinek december 19–20-i csúcstalálkozóján a védelempolitika kérdése csak egyike volt annak a három „csomagnak", amelyről a felek tárgyaltak a gazdasági és monetáris unió kialakítása, illetve az EU gazdaság- és szociális politikája, valamint az uniós bővítési, migrációs és energiapolitikák mellett.

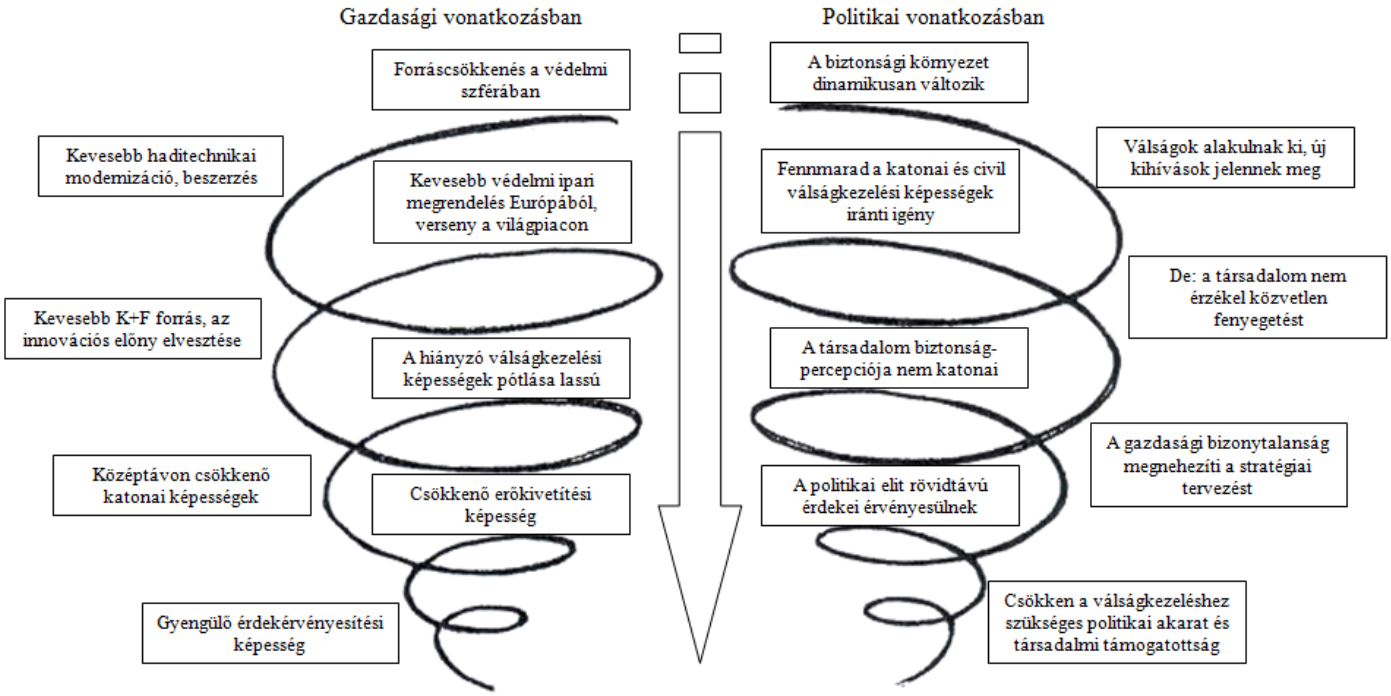
© CSIKI TAMÁS

hangvételű 2011-es beszéde[2] óta nyíltan hangoztatott vélemény, hogy Európának nagyobb szerepet kell vállalnia „stratégiai autonómiájának” megőrzésében, biztonsági környezete stabilitásának fenntartásában, illetve szükség esetén helyreállításában.

– Az elmúlt két évben már megmutatkoztak Európa cselekvőképességének korlátai is a politikai szándék (Szíria), a politikai szolidaritás (Mali, Líbia, Közép-afrikai Köztársaság) és a katonai képesség (Líbia) terén egyaránt, ami rövid távon az EU és a NATO európai pillére válságkezelési (és stabilizációs, illetve erőkivetítő) képességének hitelességét, hosszú távon pedig a most még meglévő képességek, eszközrendszerek, a hadiipari potenciál leépülését, elvesztését jelentheti.

Azt az átfogó folyamatot, amit az elmúlt években tapasztaltunk, képességvesztési kettős spirálnak nevezhetjük, amennyiben a gazdasági és politikai gyökerű hiányosságokat és azoknak a védelmi szférára gyakorolt korlátozó hatását stratégiai szinten, közép- és hosszú távra vetítve kívánjuk összegezni.

KÉPESSÉGVESZTÉSI KETTŐS SPIRÁL



– A gazdaság vonatkozásában a képességvesztés öngerjesztő folyamatát az indítja be, hogy a gazdasági válság következtében csökkennek a védelemre fordítható források, ezért kevesebb haditechnikai modernizáció, beszerzés valósul meg a nemzeti haderőkben. Így kevesebb a hadiipari megrendelés, az európai védelmi ipari vállalatoknak pedig nyitniuk kell a világpiac felé, ahol nagyobb versenyre kényszerülnek a felemelkedő nagyhatalmak hadiipari vállalataival szemben, miközben a csúcstechnológiai kutatás-fejlesztésre kevesebb forrásuk jut. Ennek eredményeképpen egyes hiányzó válságkezelési képességeket – forrás- vagy technológiakorlát miatt – nem, vagy csak részben sikerül pótolni, és a csökkenő katonai képességek középtávon jelentős mértékben korlátozzák a válságkezelési képességet, csökkentik „Európa” erőkivetítési, érdekérvényesítési képességét.
– A politika vonatkozásában a képességvesztés folyamata összetett külső és belső tényezők kölcsönhatásából táplálkozik. Miközben a tágabb biztonsági környezet gyors és dinamikus változása (válságok kialakulása és új típusú kihívások megjelenése)

[2] Robert Gates: *The Security and Defense Agenda (Future of NATO)*. Brüsszel, 2011. június 10. Elérhető: http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1581. Megtekintve: 2013. 12. 26.

> fenntartja a katonai és civil válságkezelési képességek iránti igényt, az európai társadalmak nem érzékelnek közvetlen fenyegetést, ami a forrásszűkösség időszakában indokolná a védelmi ráfordítások szinten tartását (növeléséről nem is beszélve), ugyanis a gazdasági válság a biztonság nem katonai dimenziói felé tereli a társadalom figyelmét. Ebben a környezetben a lakosság által képviselőnek választott politikai elit rövid távú érdekei (eredményes pénzügyi-gazdasági válságkezelés) és a gazdasági bizonytalanság (forráshiány, tervezési bizonytalanság) felülírják a hosszú távú stratégiai tervezést – összességében pedig csökken a védelmi képességek fejlesztéséhez, az aktívabb külpolitikához és a válságkezeléshez szükséges politikai akarat és társadalmi támogatás.

A kulcsfontosságú tényező ebben a folyamatban az, hogy miközben az európai védelempolitika fenn bemutatott ösztönző tényezői nyilvánvalóan jelen vannak, s azokkal mind a politikai, mind a katonai elit tisztában van, a rövid távú szükségletek és érdekek szinte minden esetben felülírják a közép- és hosszú távú tervezéshez és képességfejlesztéshez szükséges lépéseket. Erre a belső ellentétre Jan Techau, a Carnegie Europe kutatóintézet igazgatója is rámutatott a decemberi csúcstalálkozót megelőző, a csúcstalálkozóval szemben megfogalmazható reális várakozásokat értékelő kommentárjában.[3]

Az elmúlt évek mérlegével kapcsolatban ugyanakkor kétségtelen pozitívum, hogy az egy évtizednyi háborúskodás Afganisztánban (és részvétel további „válságkezelő és stabilizációs" műveletekben, mint például Irakban) az európai haderők számára is fontos műveleti (harci) tapasztalatot jelentett, haditechnikai fejlesztéseket eredményezett, valóban növelte interoperabilitásukat és bővítette partnereik körét – amikre egyéb esetben nem valószínű, hogy (ilyen mértékben legalábbis) sor került volna. Ezek a műveletek azonban döntően az Egyesült Államok határozott politikai nyomására haladtak ebben a mederben – és amikor ez a hajtóerő eltűnik, ezek a folyamatok is lelassulnak vagy leállnak, mert az európai nagyokból hiányzik az európai szinten „kritikus tömeget" előidéző szándék, a középhatalmak és kisállamok pedig nem képesek és többségükben ugyancsak nem akarnak ebben az irányban továbblépni.

Összességében azt láthatjuk, hogy az EU hagyományosan puha hatalmi eszközöket használ, és az elmúlt időszakban – talán az unióban vezető szerepet vállaló Németország hatására – elsősorban gazdasági hatalomként (geo-economic power) és nem geopolitikai szereplőként (geopolitical actor) viselkedik, miközben a közelmúlt eseményei Ukrajnával és általánosságban az egész Keleti Partnerséggel kapcsolatban rámutattak arra, hogy valós gazdasági vonzerő és politikai stratégia nélkül már a szomszédos térségekben sem mindig versenyképes más nagyhatalmak érdekeivel szemben. Két évtizeddel a Közös Kül- és Biztonságpolitika alapvető intézményeinek létrehozása után az Európai Unió még mindig ott tart, hogy intézményekkel és mechanizmusokkal már rendelkezik, de eszközei korlátozottak, az azokat alkalmazni képes egységes politikai akarat, valamint a „nagy stratégia" víziója pedig hiányzik.

Ahogy Julian Lindley-French, az Europa Analytica kutatóintézet vezetője 2013. december 10-én a NATO Post–2014 című konferencián találóan összefoglalta: „*Miközben Európa intézményekről beszél, a világ hatalmi képességekről. Míg az Európai Unió sakkozik, a világ pókerezik.*" Valós hatalmi képességekről szóló érdemi tárgyalást azonban csak a három európai nagyhatalom, Németország, Franciaország és Nagy-Britannia egyetértése és közös akarata indíthatna be, aminek meg kellene jelennie a stratégiai jövőkép és a nemzetközi ambíciószint meghatározása, az európai védelmi ipar átalakítása és a közös védelmi tervezési és beszerzési folyamatok során a civil és katonai képességfejlesztés teljes spektrumában.

A decemberi csúcstalálkozó tétje nem az volt, hogy ezeken a területeken áttörést érjenek el, ugyanis a szükséges politikai akarat továbbra is hiányzik, hanem az, hogy érdemben felkerül-e az európai döntéshozók napirendjére a védelempolitika kérdése, és a következő években valóban beindul-e valamiféle tárgyalás a nemzeti és az uniós intézmények között annak érdekében, hogy a jelenlegi holtpontról ki tudjanak mozdulni.

---

[3] Jan Techau: *Why Good Arguments Won't Save European Defense*. Carnegie Europe, 2013. 11. 19. Elérhető: http://carnegieeurope.eu/strategiceurope/?fa=53641. Megtekintve: 2013. 12. 26.

A védelempolitikai csúcstalálkozó előzményei és napirendje[4]

Amikor 2012 decemberében az Európai Tanács egy évvel későbbre egy kifejezetten védelempolitikai súlypontú ülés megrendezéséről döntött, az előkészítése érdekében megbízta az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjét (rajta keresztül az Európai Külügyi Szolgálatot és az Európai Védelmi Ügynökséget), illetve a Bizottság érintett tisztviselőit és bizottságait, hogy 2013 őszére a tagállamok bevonásával készítsenek elő olyan javaslatcsomagot, amelyek képesek a KBVP cselekvőképességét és hitelességét fokozni. A javaslatoknak három kiemelt kérdésre kellett fókuszálniuk:[5]

- hogyan növelhető a KBVP hatékonysága, eredményessége és láthatósága?
- hogyan fokozható az EU keretében a civil és katonai képességfejlesztés?
- hogyan erősíthető az európai védelmi ipar helyzete?

Az Európai Bizottság és az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének vezetésével az Európai Külügyi Szolgálat az elmúlt hónapokban megfeszített munkát végzett, hogy javaslatokkal készítse elő a találkozót, amihez az Európai Bizottság is hozzátette a maga részét. Ezek első csomagját a július 24-én nyilvánosságra hozott dokumentumok, a főképviselő előzetes jelentése a biztonság- és védelempolitikai csúcstalálkozó előkészítéséről,[6] a Bizottság közleménye egy versenyképesebb és hatékonyabb biztonsági ágazat létrehozásáról,[7] és az ehhez kapcsolódó munkaanyag[8] képezték. Az ezekben foglalt javaslatok alapján zajlott az egyeztetés a védelmi miniszterek szeptember 5–6-i informális találkozóján,[9] majd miután a főképviselő október 15-én nyilvánosságra hozta végleges jelentését,[10] a tárgyalások folytatódtak a Külügyi Bizottság külügyminiszteri és védelmi miniszteri ülésein november 18–19-én.[11]

Ezzel párhuzamosan az Európai Parlament – folytatva azt a háttérben zajló munkát, amely 2012–2013-ban egy uniós szintű Tengeri Stratégia és egy Kiberbiztonsági Stratégia kialakítását és tárgyalását is magában foglalta – szeptember 12-én az EU katonai képességeiről és ambícióiról,[12] majd november 21-én az európai védelmi ipari bázisról,[13] illetve a közös biztonság- és védelempolitika terén a főképviselő jelentése alapján végrehajtandó intézkedésekről[14]

---

[4] Ezúton szeretném kifejezni köszönetemet az elemzés háttéranyagainak előkészítésében nyújtott segítségéért Balla Dánielnek, az NKE Stratégiai Védelmi Kutatóközpont gyakornokának.

[5] *Conclusions of the European Council meeting of 13-14, December 2012*. Elérhető: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134353.pdf. Megtekintve: 2013. 12. 26.

[6] *Preparing the 2013 December European Council on Security and Defense. Interim Report by the High Representative*. Elérhető: http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/24072013_hr_interim_report_en.pdf .Megtekintve: 2013. 12. 27.

[7] *Towards a More Competitive and Efficient Defense and Security Sector*. Elérhető: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0542:FIN:HU:PDF. Megtekintve: 2013. 12. 27.

[8] *Commission Staff Working Document on Defense – Accompanying the Document 'Towards a More Competitive and Efficient Defense and Security Sector'*. Elérhető: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2013:0279:FIN:EN:PDF. Megtekintve: 2013. 12. 27.

[9] Informal Meeting of Defence Ministers: Preparing the December 2013 European Council. Elérhető: http://www.eeas.europa.eu/top_stories/2013/060913_gymnich_vilnius_en.htm Megtekintve: 2013. 12. 27.

[10] *Preparing the 2013 December European Council on Security and Defense. Final Report by the High Representative*. Elérhető: http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131015_02_en.pdf. Megtekintve: 2013. 12. 27.

[11] *Press Release, 3273rd Council Meeting. Foreign Affairs*. Elérhető: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/139633.pdf. Megtekintve: 2013. 12. 27.

[12] *European Parliament Resolution of 12 September 2013 on EU's Military Structures: State of Play and Future Prospects*. Elérhető: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2013-381. Megtekintve: 2013. 12. 27.

[13] *European Parliament Resolution of 21 November 2013 on the European Defence Technological and Industrial Base*. Elérhető: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bTA%2bP7-TA-2013-0514%2b0%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fEN&language=EN. Megtekintve: 2013. 12. 27.

[14] *European Parliament Resolution of 21 November 2013 on the Implementation of the Common Security and Defence Policy (based on the Annual Report from the Council to the European Parliament on the Common Foreign and Security Policy).* Elérhető: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0513+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN. Megtekintve: 2013. 12. 27.

fogadott el állásfoglalást. Ezekből kirajzolódik, hogy a csúcstalálkozó három védelempolitikai témakörét illetően milyen intézkedésekre lehetett számítani.

A szeptember 12-i állásfoglalás hét célterülettel foglalkozott: az EU katonai műveletei tervezési és végrehajtási kapacitásának fokozása; a harccsoportok alkalmazhatóságának (gyors telepíthetőség és stabilizációs képesség) növelése; a kulcsfontosságú képességhiányok pótlása; a tagállamok közötti többnemzeti, állandó, strukturált együttműködés fokozása; az európai katonai képzés, kiképzés és gyakorlatok erősítése; az EU–NATO-együttműködés hatékonyabbá tétele, a KBVP magasabb szintre emelése a közösségi politikákban.

A novemberi védelmi ipari állásfoglalás az iparpolitikában a gyártási követelmények harmonizációjának és a kereslet egyesítésének, a szabványosítással és a tanúsítással kapcsolatos közös megközelítésnek a szükségességére hívta fel a figyelmet, kiemelve az űrpolitika, az infokommunikációs technológia és az informatikai biztonság ösztönzőit a többnemzeti európai kutatás és fejlesztés, valamint a védelmi eszközök belső piacának megerősítése révén.

Ezen túlmenően a közös biztonság- és védelempolitika végrehajtásáról szóló állásfoglalás a decemberi csúcstalálkozóval kapcsolatban hét elvárást, célt fogalmazott meg:[15]

1) Adjon politikai és stratégiai iránymutatást, újra megerősítve a tagállamok elkötelezettségét a képességfejlesztés és a képességek erősítéséről szóló 2008. évi nyilatkozatban körvonalazott törekvések szintje mellett.
2) Teremtse meg a valóban kollektív tervezés alapjait, amely felöleli a stratégiai tervezést, a beszerzést és a technológiai fejlesztést, miközben figyelmet fordít a pénzügyi megállapodások és ösztönzők kérdéseire is.
3) Fokozza a meglévő projektek végrehajtását, különös tekintettel a stratégiai ösztönzőkkel kapcsolatos projektekre, és nyújtson politikai támogatást az Európai Védelmi Ügynökség (EDA) kiemelt projektjei, azaz a légi üzemanyag-utántöltés, a műholdas kommunikáció, a pilóta nélküli légijármű-rendszerek, a kibervédelem és az egységes európai égbolt számára.
4) Bízza meg az alelnököt/főképviselőt és az Európai Védelmi Ügynökséget, hogy a Bizottsággal közösen 2014 végéig terjesszen elő új gyakorlati javaslatokat a védelmi képességek fejlesztésére.
5) Hozzon létre egy nyomon követési folyamatot, amely rendszeresen értékeli az elért haladást.
6) Erősítse meg a NATO-val és a stratégiai partnerekkel a képességek fejlesztése terén folytatott szorosabb együttműködés értékét. [?]
7) Mérlegelje egy 2025-re szóló katonai kiemelt céllal (Military Headline Goal 2025) kapcsolatos fejlesztési munka elindítását, amelyet lehetőség szerint egy ipari kiemelt cél (Industrial Headline Goal) egészít ki.

A „javaslatcsomagok” gyakorlati megvalósítását az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének október 15-i jelentésébe foglalt ajánlások konkretizálták az egyes részterületekre vonatkozóan. A jelentéssel kapcsolatban – anélkül, hogy pontról pontra végigvennénk tartalmát – azt érdemes kiemelni, hogy mind a stratégiai folyamatok és a biztonsági környezet értékelése, mind a szakpolitikai kérdések terén teljesen racionális értékelést adott. A nemzetközi partnerekkel való együttműködés fokozása (a német védelempolitikai felfogásból ismert hálózatos biztonság – networked security – megközelítésének erősítése, ami hasonlatos a NATO által mostanában ugyancsak erősíteni kíván kooperatív biztonsági mechanizmusokhoz) és a válságkezelés civil és katonai eszközeinek, illetve átfogó megközelítésének erősítése egyaránt modern, napjaink nemzetközi kapcsolatainak trendjeit tükröző javaslatok. Nem nagy merészség tehát kijelenteni, hogy az európai védelempolitika nem az európai uniós intézmények, tisztviselők vagy védelempolitikai szakértők ötlettelensége, konzervativizmusa miatt nem halad előre. (A számunkra talán legfontosabb terület, a képességfejlesztés és a védelmi ipari együttműködés kérdéseinek értékelését lásd később.)

[15] Uo. 47. pont.

Mégis miért nem képesek Európa államai előrelépni, ha egyrészről tisztában vagyunk azzal, ami körülöttünk zajlik, előre tudjuk vetíteni ennek következményeit, másrészről pedig kézzel fogható javaslataink vannak egyes problémák kezelésére, sőt rendelkezésre állnak a szükséges intézményi keretek és működési mechanizmusok? A már idézett Jan Techau ezt úgy fogalmazza meg, hogy „nem a fenyegetések, hanem az ambíciók határozzák meg az európai védelem sorsát”[16] – azaz a tagállamok egységes politikai akaratát kellene erősíteni.

Az Európai Unió műveleti ambíciói és cselekvési képessége

A Lisszaboni Szerződés által magas szinten intézményesített, összefogott és új végrehajtási mechanizmusokkal ellátott közös biztonság- és védelempolitikát az elmúlt évek tapasztalatai alapján – és szem előtt tartva az elért eredményeket is – visszafogottnak, szelektívnek, „kísérletező jellegűnek” és a műveleti spektrum alacsony intenzitású vége felé tendálónak tekintjük. (Nem a parttalan intervencionizmust hiányoló kritikaként, hanem a KBVP korlátait érzékeltető értékelésként.) A visszafogottságot és szelektivitást leginkább az alábbiak érzékeltetik. Az elmúlt tíz év műveleteinek tervezését-végrehajtását a legtöbb esetben nem az határozta meg, hogy hol volt szükség beavatkozásra az Európával szomszédos régiókban (például azért, mert az EU következetesen biztosítani kívánja az emberi jogok érvényre juttatását, a demokratikus értékek védelmét, a béke és stabilitás kiterjesztése terén hirdetett értékalapú külpolitikáját), hanem az, hogy mi volt az a még közösnek nevezhető álláspont, amelyhez egyébként a legkevésbé kellett egymáshoz igazítaniuk nemzeti érdekeiket. Esetleg volt-e olyan nagyhatalom, amely saját érdekeinek megfelelően a tervezett művelet mögé kívánt állni, így a műveleti terhek jelentős részét is felvállalva (például Afrikában Franciaország). Emellett a műveletek általában alacsony létszámmal, rövid időre szóló mandátummal indulnak, és csak relatíve biztonságos környezetben, alacsony intenzitású vagy civil műveletek esetében települnek hosszabb távra.

Ennek oka kettős: egyrészt az európai nemzetállamok Európán kívülre irányuló érdekeinek eltérő jellege és divergenciája, másrészt az európai társadalom kisfokú érdekeltsége a földrajzilag távol eső térségek válságait illetően (mindaddig, amíg közvetlenül érezhető hatást nem tapasztalnak). Ezek a jellemzők átfogóan az egységes európai stratégiai kultúra hiányával magyarázhatók – azaz azzal, hogy Európa legtöbb államának egy általánosan elfogadott értékrenden túlmenően még ma is erősen nemzeti, lokális (legfeljebb regionális) keretekre korlátozott biztonságfelfogása és Európa belső ügyeire korlátozódó stratégiai képe, érdekei és céljai vannak.[17] Társadalmi támogatottság nélkül pedig nincs olyan politikai szereplő, amely fel tudná vállalni a műveleti terheket, költségeket, a lehetséges veszteségeket – összességében pedig azt, hogy felelősséget vállaljon olyan Európán kívüli lokális válságokban, amelyek kezelése csak hosszú távon, folyamatos jelenléttel, jelentős ráfordítással lehetséges. Ráadásul a stabilizációs, illetve „állampítő” műveletek tapasztalata az elmúlt években is az volt, hogy biztosan még a nagyarányú ráfordítás sem hoz fenntartható változásokat helyi szinten, hiszen társadalmi trendeket, jellemzőket, politikai kultúrát, komplex gazdaságszerkezetet megváltoztatni, működőképes államigazgatási intézményrendszereket és mechanizmusokat létrehozni nem lehet néhány hónap alatt.

[16] Jan Techau: *Ambitons, Not Threats are the Key to European Defense*. Carnegie Europe, 2013. 10. 29. Elérhető: http://carnegieeurope.eu/strategiceurope/?fa=53448. Megtekintve: 2013. 12. 27.

[17] Az európai államok stratégiai kultúráját – nemzetközi szerepvállalásról alkotott képet, a nemzetközi ambíciószintet, a fegyveres erők alkalmazásához fűződő elveket és gyakorlatot – az együttműködési lehetőségek és a közös fellépés korlátainak feltárása érdekében évek óta vizsgálják. Lásd Heiko Biehl – Bastian Giegerich – Alexandra Jonas (szerk.): *Strategic Cultures in Europe. Security and Defence Policies Across the Continent.* Springer, 2013.

2003 óta 33 (köztük négy folytatólagos, megújuló profilú) műveletet[18] hajtott végre az Európai Unió: ebből 6 katonai, 2 katonai kiképző, 6 rendőri, 10 támogató, 3 jogállamiságot erősítő, 3 határellenőrző és 3 megfigyelő művelet volt.[19] A műveletek tekintetében is jól látható, hogy az ezredfordulót követően megélénkülő európai védelempolitikai törekvések a gyakorlatban is megjelentek: 2003–2009 között 23, köztük 5 katonai válságkezelő műveletet indítottak. Ezt követően azonban a gazdasági válság által közvetlenül (forráshiány) és közvetve (befelé fordulás, a gazdasági válságkezelésre koncentrálás) okozott megtorpanás következtében 2009–2011 között csak egy művelet indult (Szomália), és csupán 2012–2013-ban láthattunk élénkebb válságkezelő szándékot 3+2 újabb művelet indításával, melyek támogató (Niger, Afrika szarva, Dél-Szudán), katonai kiképző (Mali) és határellenőrző (Líbia) műveletek voltak.

Összességében a kép vegyes: egyrészt 2013 év végén elmondható, hogy egyidejűleg ilyen sok műveletet (17-et)[20] az EU soha nem hajtott végre, a műveletekben telepített állomány pedig mintegy 5000 fő (közel 3000 katona, 900 rendőr és 1100 civil) volt.[21] Összehasonlításképpen: az ISAF afganisztáni stabilizációs műveleteiben még 2013 decemberében is közel 20.000 európai katona vett részt (Törökország és a kaukázusi partnerállamok nélkül),[22] az ENSZ egyes afrikai válságkezelő műveleteiben pedig akár 10–20 ezres katonai erő települ.[23] Másrészt a tapasztalat azt mutatja, hogy mennyiség és minőség (kiváltott hatás) tekintetében nem lehetünk felhőtlenül optimisták, mert a döntően civil jellegű műveletek között is akad olyan, amely nem több az EU-zászló körbehordozásánál. A válságkezelő műveletek emellett mérsékelten tudják biztosítani a „biztonság nélkül nincs fejlődés, fejlődés nélkül nincs biztonság” paradoxonjából való kitörést, és életképes, fenntartható, valóban politikai, gazdasági, társadalmi stabilizációt eredményező, stratégiai jelentőségű hatást gyakorolni.

Ami a tagállamok gyakorlati cselekvési képessége illeti, az elmúlt két évben a szakértők mind a NATO,[24] mind az Európai Unió részéről[25] arra figyelmeztettek, hogy tagállamaik rövid időn belül kritikus katonai képességeket veszítenek el. Az elmúlt években megkezdett „védelmi reformjaik” döntően költségcsökkentést, haderőcsökkentést, egyes haditechnikai (akár fegyvernemi szintű) eszközrendszerek részleges vagy teljes felszámolását, beszerzési és modernizációs programok elhalasztását, elnyújtását jelentették.[26] „A mennyiségi csökkentésnek azonban kétségtelenül minőségi – a hadműveletek végrehajtási képességét alapvetően meghatározó – következményei is lesznek, mint például:

---

[18] 34. műveletként lehet(ne) említeni az EUFOR Libya műveletet, ez azonban a Miniszterek Tanácsának felhatalmazását és a tervezési szakaszt követően a gyakorlatban nem indult el, és 2011. november 10-én hivatalosan is „lezárták”.

[19] Lásd ISIS Europe: *CSDP Mission Chart*, 2013. december. Elérhető: http://www.csdpmap.eu/mission-chart. Megtekintve: 2013. 12. 26.

[20] Lásd ISIS Europe*: CSDP Note. Chart and Table of CSDP and EU Missions*. Elérhető: http://www.isis-europe.eu/sites/default/files/publications-downloads/ISIS%20-%20CSDP%20missions%20chart%20and%20table%20December%202013.pdf. Megtekintve: 2013. 12. 26.

[21] Az adatok 2013. augusztusi állapotot tükröznek. Forrás: Center for International Peace Operations (ZIF*): Peace Operations 2013/2014*. Elérhető: http://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ZIF_World_Map_Peace_Operations_2013.pdf. Megtekintve: 2013. 12. 26.
Érdemes megjegyezni, hogy az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének 2013. 07. 24-i „Előzetes jelentése” 7000 fő telepítéséről ír az unió műveleteiben, és ez a végleges jelentésben ugyanitt, ugyanígy szerepel. In *Interim Report*, 3. oldal.

[22] Forrás: NATO: *ISAF Placemat*, 2013. december 9. Elérhető: http://www.isaf.nato.int/images/stories/File/2013-12-01%20ISAF%20Placemat-final.pdf. Megtekintve: 2013. 12. 26.

[23] Például az UNOC I-ben (Elefántcsontpart) 8.700, az UNAMID-ban (Szudán) 14.900, a MONUSCO-ban (Kongói Demokratikus Köztársaság) 19.000 katona és további több ezer rendőr és civil települ. Forrás: Center for International Peace Operations (ZIF): *Peace Operations 2013/2014*.

[24] Lásd F. Stephen Larrabee – Stuart E. Johnson – Peter A. Wilson et al.: *NATO and the Challenges of Austerity*. RAND, 2012. Elérhető: http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2012/RAND_MG1196.pdf. Letöltve: 2013. 12. 27.

[25] Lásd James Rogers – Andrea Gilli: *Enabling the Future. European Military Capabilities 2013-2025: Challenges and Avenues*. EU ISS, 2013. Elérhető: http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Report_16.pdf. Letöltve: 2013. 12. 27.

[26] Bővebben lásd Csiki Tamás: *A gazdasági válság hatása Magyarország és egyes szövetséges államok védelmi reformjaira és stratégiai tervezésére. I–II–III.* SVKK Elemezések, 2013/9.,10.,11. Elérhető: http://nit.uni-nke.hu/nomenu/hirek/2013/10/08/elemzesek-2013.

– A válságkezelő műveletekben telepíthető európai szárazföldi erők lényegesen kisebbek – dandár és zászlóalj erejű harccsoportok, nem pedig hadtest és hadosztály erejű erők – lesznek, nem csupán a kisebb államok, hanem az európai nagyhatalmak és középhatalmak esetében is.
– Tekintettel arra, hogy az Egyesült Államok deklaráltan kisebb szerepet kíván vállalni Európa és a szomszédos régiók biztonságának fenntartásában és az itt kialakuló válságok kezelésében, nagyobb teher hárul majd az európai államokra, amelyeknek a telepíthető műveleti képességei adott esetben erős korlátokkal szembesülhetnek. Az európai haderők döntően a Földközi-tenger térségére korlátozzák válságkezelő ambícióikat, amit feltételes műveleti környezetként a Perzsa-öböl térsége, a Közel-Kelet, Észak-Afrika, Franciaország esetében pedig a szubszaharai Afrika egészít ki, az előbbiek esetében egyértelmű amerikai együttműködéssel. Amennyiben a brit és francia erőket egy, a Földközi-tenger medencéjében kialakult válság köti le, nem lesz elegendő szabad katonai kapacitás arra, hogy egy párhuzamos műveletet hajtsanak végre az európai erők Afrika szarvánál, a Perzsa-öböl térségében, vagy Afrikában – és ez fordítva is igaz.
– A korábban is említett „stratégiai fáradtság" következtében nem valószínű, hogy az európai erők egyhamar hajlandóak vagy képesek lennének egy olyan nagyarányú, elhúzódó stabilizációs/felkelés elleni műveletben részt venni, mint Afganisztánban, vagy több dandár erőt telepíteni valamely békefenntartó vagy békekikényszerítő műveletbe."[27]

Összességében a következő években az európai államok arra lehetnek képesek, hogy (a klasszikus NATO területvédelmi feladatok ellátása mellett) dandár erejű hagyományos erőket telepítsenek válságkezelő műveletekre, melyek reális földrajzi határa a Földközi-tenger térsége. Ezen túlmenően csak francia és brit erők lesznek képesek önállóan műveleteket vezetni, de ezek is csak bizonyos korlátok között. Az európai államok haditengerészeti erői is jelentős mértékben fognak csökkeni, ezért összességében egy „líbiai típusú" művelet végrehajtása lehet a felső határa az európai képességnek. A különböző térségekben egyidejűleg kirobbanó válságok kezelése pedig akár problémát is okozhat.

E tapasztalatok kontextusát adja a 2008 óta Európa államait különösen keményen sújtó pénzügyi és gazdasági válság és a védelempolitika terén fellépő forráshiány, amely az európai államokat arra kényszerítette, hogy mérsékeljék geostratégiai ambícióikat, miközben a sok esetben két évtizede csak halogatott képességfejlesztés és haderő-modernizáció, valamint az elmúlt évtized megterhelő válságkezelő műveletei „stratégiai fáradtságot" eredményeztek az európai államok többségénél. Így – ahogy a stratégiai trendek értékelésénél is összegeztük – összességében sem a társadalmi támogatottság, sem a politikai akarat, sem a katonai képességek nem állnak rendelkezésre ahhoz, hogy az EU új, ambiciózus globális külpolitikát alakítson ki – legalább a reális végrehajtási képesség látszatával.

A csúcstalálkozó eredményei a képességfejlesztés terén

Az elemzés eddigi részei arra kívántak rámutatni, hogy milyen, a realitásoktól el nem szakadó kiindulási pontról érdemes értékelni a decemberi csúcstalálkozót, amely egyértelműen nem hozott áttörést – de nem volt eredménytelen. Az eredmények között ugyanis találhatunk néhány biztató jelet, melyek az eddig bemutatott problémákra kívánnak választ találni. Véleményünk szerint a közös képességfejlesztés és az ehhez szorosan kapcsolódó védelmi ipari együttműködés jelentik azt a területet, ahol – bár nem túl feltűnően, de – született előrelépés; egészen pontosan a korábban megkezdett, majd lényegében elakadt folyamat újraindításához szükséges első lépéseket láthatjuk kibontakozni. Ugyanakkor ezek azok a területek, ahol a

[27] Csiki Tamás: *A gazdasági válság hatása Magyarország és egyes szövetséges államok védelmi reformjaira és stratégiai tervezésére II.* SVKK Elemezések, 2013/10. 2. o. Elérhető: http://nit.uni-nke.hu/downloads/Elemzesek/2013/SVKK_Elemzesek_2013_10.pdf. Megtekintve: 2103. 12. 27.

nemzeti szuverenitás megtartására irányuló törekvések és a rövid távú nemzetgazdasági érdekek a leginkább ellentmondanak annak, amit uniós szinten tenni kellene.

A 2013. szeptember 12-én az EU katonai képességeiről és ambícióiról elfogadott EP-állásfoglalás[28] egyértelműen azonosítja azokat az ügyeket, amelyekben a korábban kijelölt folyamatok elakadtak vagy továbblépést igényelnének:

1) az EU műveleti cselekvőképességének fokozása egy állandó EU Műveleti Parancsnokság kialakításával (hogy ne keretnemzeti műveleti parancsokságokról kelljen vezetni a jövőben az EU-műveleteket);
2) a műveletek közös finanszírozásának kezelhetőbbé és hatékonyabbá tétele az Athena-mechanizmus erősítésével (annak érdekében, hogy a harccsoportok gyorsreagálású műveletben történő alkalmazása esetén megoldott legyen a közös költségek fedezése, s a „költségeket az állja, aki részt vesz a műveletben" elve helyett méltányos tehermegosztást tegyen lehetővé a tagállamok körében);
3) a harccsoportok működésének és alkalmazási elveinek újraértékelése és átalakítása (például a nemzeti és európai döntéshozatali mechanizmusok egyszerűsítése és összehangolása a valódi gyorsreagálási képesség elérése érdekében, a harccsoportok jegyzékéhez való hozzájárulás melletti kötelezettségvállalás, valamint a nemzeti alkalmazási forgatókönyvek meghatározása és az ezekhez kapcsolódó politikai szándék kinyilvánítása);
4) a kulcsfontosságú képességek hiányainak pótlása, kiemelt figyelmet fordítva a negyedik generációs hadviselést lehetővé tévő (úgynevezett force enablers és force multipliers) technológiákra (így a hírszerzési, megfigyelési és felderítési (ISR) eszközök, a stratégiai légi szállítás, a helikopterek, az orvosi támogatás, légi utántöltés és precíziós lövedékek területén);
5) az Európai Védelmi Ügynökség finanszírozásának növelése, amely így nagyobb hatású tevékenységet lenne képes kifejteni;
6) többnemzeti helikopterezred létrehozása a szállító- és harcihelikopter-képesség európai szintű hiányosságainak pótlására;
7) a tagállamok közötti állandó strukturált együttműködés (permanent structured cooperation – PESCO) tartalommal való megtöltése és működtetése (a védelmi tervezés strukturált koordinálása; a képességépítés közös értékelése és felülvizsgálata);
8) az európai közös kiképzés fokozása és hadgyakorlatok számának növelése.

A főképviselő októberi jelentése konkrét javaslatokkal kívánta elősegíteni a képességfejlesztési együttműködés gyakorlati megvalósítását. Ezekben – ismételten – felhívta a figyelmet a tagállamok védelmi tervezési mechanizmusai összehangolásának szükségességére, amelyhez elengedhetetlen a tervezési rendszerek, folyamatok és célok átláthatóságának növelése, az információ-megosztás fokozása. A képességek közös fejlesztési, beszerzési és alkalmazási lehetőségének megteremtése érdekében a nemzeti védelmi tervezési rendszerekbe szervesen integrálni szükséges a közös képességfejlesztés és -megosztás (pooling and sharing) mechanizmusait. Átfogóan mindezt az Európai Unióban egy rendszerszinten összehangolt, hosszú távú stratégiai védelmi ütemterv (Defence Roadmap), illetve egy képességfejlesztési terv (Capability Development Plan) tehetné lehetővé, amely pontosan meghatározott célokkal és határidőkkel dolgozna. (Érdemes megjegyezni, hogy a jelentésben nem szerepel a novemberi EP-állásfoglalásban megjelenő, 2025-ig szóló katonai kiemelt cél – Headline Goal 2025 – kérdése).

A képességfejlesztés terén a jelentés a 2011-ben az Európai Védelmi Ügynökség által meghatározott 11 közös képességfejlesztési területen[29] belül négy kulcsfontosságú, de továbbra is hiányos képességterület priorizálását javasolta, amit az Európai Tanács december

[28] *European Parliament Resolution of 12 September 2013 on EU's Military Structures: State of Play and Future Prospects*. Elérhető: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2013-381. Megtekintve: 2013. 12. 27.

[29] Légi utántöltés, irányított lőszerek, repülőgépszemélyzet-képzés, haditengerészeti kiképzés és logisztika, európai szállítási csomópontok, hírszerzés, felderítés, megfigyelés, beleértve az űreszközök általi helyzetelemzési képességet, katonai műholdak, valamint katona-egészségügy.

19-i ülésén meg is tettek. Ezek a légi utántöltés, a tartós távirányítású légi rendszerek, a kibervédelem és a műholdrendszerek fejlesztése.

- Az EU-nak jelenleg 42 légi utántöltő repülőgépe van, és ez a flotta 10 különböző típust foglal magában (összevetve az Egyesült Államok 550 repülőgépet magába foglaló, 3 típusra építő légiflottájával). A légi utántöltő és többcélú repülőgépek beszerzéséről és üzemeltetéséről szóló elképzelést az Európai Védelmi Ügynökség 2011-ben alakította ki, és az unió védelmi miniszterei 2012-ben biztosították támogatásukról.[30] A csúcstalálkozó támogatta a rendelkezésre álló kapacitás növelését és a típusok közti erőteljes fragmentáció csökkentését – a gyakorlatban a minősítési és követelményrendszerek egységesítésével, a rendszerbe állított repülőgépek kiszolgálásának és a kapcsolódó képzéseknek az összehangolásával.
- A tartós távirányítású légi rendszerek[31] (Remotely Piloted Aircraft Systems – RPAS, gyakorlatilag a NATO pilóta nélküli repülőeszközök (Unmanned Aerial Vehicle – UAV) terminológiájával azonos tartalom fejlesztése az EDA 2010-ben kezdeményezett és 2013-ban a megvalósítás útjára terelt saját, a civil és katonai kutatás-fejlesztési kapacitásokat és lehetőségeket összekapcsoló Úttörő Projektje (Poineer Project). Ennek részét képezi egy 2020–2025 között közösen fejlesztett, európai kezelésben lévő, közepes magasságon alkalmazott tartós távirányítású légi rendszer (MALE RPAS – medium-altitude long-endurance remotely piloted air system) is. A csúcstalálkozón ennek megfelelően célul tűzték ki a megfelelő kutatás-fejlesztési kapacitás bevonását, valamint a civil és katonai szinergiák kihasználását, a szükséges szabályzói háttér egységesítését.
- A kibervédelem terén[32] az EDA az Európai Unió 2012-ben elfogadott Kiberbiztonsági Stratégiájának egyes végrehajtási és többnemzeti képességnövelési aspektusaival foglalkozik, melyek keretén belül 6 különböző képzési, információ-megosztási, információ-védelmi és reagálási képesség fejlesztésén dolgoznak – ezeknek egy konkrét munkaterv alapján végrehajtandó továbbfejlesztését a csúcstalálkozón is támogatták. Emellett az Európai Tanács egy Kiberbiztonsági Eljárásrend 2014-ben történő elfogadására tett javaslatot.[33]
- A három – katonai, kormányzati, kereskedelmi – funkcionális szinten működő műholdrendszer fejlesztésében jelenleg öt, katonai eszközöket üzemben tartó európai állam (Nagy-Britannia, Franciaország, Németország, Spanyolország és Olaszország) érdekelt, ugyanis műholdjaik élettartama 2018 és 2025 között lejár. Az Európai Unió egy „kormányzati szintű” műholdrendszer közös fejlesztésében érdekelt: 2014-ben tervezik a tagállamok fejlesztőcsoportjának megalakítását, valamint a civil és katonai közös érdekeltség miatt a tagállamokat, az Európai Bizottságot és az Európai Űrkutatási Ügynökséget egyaránt bevonó tárgyalások kezdetét.[34]

A csúcstalálkozó eredményei a védelmi ipari együttműködés terén

Talán még a közös képességfejlesztésnél is nehezebb a védelmi ipari kapacitások és termelés összehangolása, ugyanis ez részben állami, részben magánbefektetői érdekeket érint, gazdasági hatásai már rövid távon is érzékelhetőek, miközben áttételesen politikailag is érzékeny

[30] EDA: *Factsheet: Air-to-air Refuelling*. EDA, 2013. december 20. Elérhető: http://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-factsheets/2013-12-20-factsheet_air-to-air-refuelling_high0E1DB2704741. Megtekintve: 2013. 12. 28.
[31] EDA: *Factsheet: RPAS*. EDA, 2013. november 19. Elérhető: http://www.european-council.europa.eu/media/1299819/2013-11-18-factsheet_rpas_high.pdf. Megtekintve: 2013. 12. 27.
[32] EDA: *Factsheet: Cyber Defence*. EDA, 2013. november 19. Elérhető: http://www.european-council.europa.eu/media/1299813/2013-11-18-factsheet_cyber_defence_high.pdf. Megtekintve: 2013. 12. 27.
[33] A formálódó Tengeri Stratégia elfogadása tekintetében 2014 júniusát tűzték ki határidőnek.
[34] EDA: *Factsheet: Governmental Satellite Communications*. EDA, 2013. november 19. Elérhető: http://www.european-council.europa.eu/media/1299816/2013-11-18-factsheet_govsatcom_high.pdf. Megtekintve: 2013. 12. 27.

© CSIKI TAMÁS

terület (a munkahelyek fenntartása vagy megszüntetése kapcsán). Ennek ellenére egyensúlyozni kell a már létező és rövid távon kialakuló válságjelenségek, illetve a közép- és hosszú távú érdekek között.

A november 21-i EP-állásfoglalás az európai védelmi ipari bázisról jól szemléltette a helyzetet: „A közkiadások kritikus helyzetéből fakadóan csökkennek a védelmi költségvetések, ami tovább súlyosbítja a helyzetet, különösen azért, mert e költségvetéseket nem hangolják össze, s végrehajtásuk nem közös stratégiai célkitűzések alapján történik. 2001 és 2010 között az uniós védelmi kiadások 251 milliárd euróról 194 milliárd euróra estek vissza. Ezek a költségvetési megszorítások a meglévő és tervezett programok finanszírozásának csökkentése révén a fegyveres erők számára felszerelést fejlesztő iparágakra is jelentős hatást gyakorolnak. Különösen a jövőbeli képességek fejlesztése szempontjából létfontosságú, védelmi kutatás-fejlesztésbe történő beruházásra vannak kihatással. 2005 és 2010 között 14 százalékkal, 9 milliárd euróra csökkent a kutatás-fejlesztésre fordított uniós költségvetés; az Egyesült Államok eközben egymaga hétszer többet költ védelmi kutatás-fejlesztésre, mint a 27 tagállam együttvéve.[35] (…) A csak 2012-ben elért 96 milliárd eurós forgalmával a védelmi ipar jelentős iparágnak számít, amely ösztönzi az innovációt, középpontjában pedig a csúcsminőségű védelmi eszközök és technológiák állnak.[36] Korszerű kutatása jelentős közvetett hatást gyakorol más ágazatokra, például az elektronikára vagy az űr- és a polgári repülésre, valamint növekedést és több ezer, nagy szaktudást igénylő munkahelyet biztosít. Az európai védelmi ipar közvetlenül 400.000 munkavállalónak biztosít állást, közvetve pedig akár további 960.000 munkahelyet teremt."[37]

Ahogy arra a főképviselő októberi jelentése is rámutat, a csökkenő védelmi kiadásokból megvalósuló, kisebb volumenű védelmi beszerzések és védelmi kutatás-fejlesztés kisebb védelmi ipari kapacitás[38] fenntartását is elegendővé tenné Európában. Ráadásul a hadiipari termelés nemzetállami hagyományai olyan mértékű fragmentáltságot jelentenek a rendszerben tartott eszközök, ezek jellemzői, szabványai, gyártási módszerei és engedélyezési eljárásai terén, amit csak erős, központosított – például az EDA által biztosított – felügyelettel (irányítással) és messzemenő tagállami együttműködési hajlandósággal lehetne kivitelezni. A főképviselő ennek megfelelően elsőként a védelmi ipari kereslet racionalizálására szólított fel, amelynek részeként egységesítéssel – szabványosítással – és a követelmények, tanúsítványok harmonizációjával csökkenteni lehetne (kellene) a különböző típusvariációkat, könnyebbé és gazdaságosabbá válna az eszközök egész életcikluson keresztül tartó üzemeltetése, karbantartása vagy éppen modernizálása, valamint növelhető lenne az azokat alkalmazó haderők interoperabilitása. Az ilyen típusú „racionalizációs" intézkedések azok, amelyek a védelmi iparon belül lennének megvalósíthatóak.

Szélesebb értelemben is vannak azonban olyan intézkedések, amelyek az életképes, versenyképes, gazdaságos és csúcstechnológiát képviselő védelmi ipar fenntartását ösztönözhetik. Ezek között szerepel a kettős felhasználású (civil és katonai) technológiák közötti kutatás-fejlesztési együttműködés erősítése, a magántőke nagyobb arányú bevonása a védelmi iparba; a beszállítási lánc termelő kis- és középvállalkozásainak támogatása és részvételük ösztönzése (például adókedvezményekkel); vagy az Európai Védelmi Ügynökség által

[35] A védelmi ipari párhuzamosságokat jól szemlélteti – mint arra Martin Schulz, az Európai Parlament elnöke rámutatott –, hogy Európában 16 nagy hajóépítő vállalat működik, az Egyesült Államokban kettő. Európa összesen 19 különböző páncélozott szállító harcjármű-típust és 14 nehézharckocsi-típust tart rendszerben – az Egyesült Államok mindegyik esetben egy-egy típust. Raf Casert: NATO: EU Leaders Must Cooperate on Defense. *ABC News,* 2013. 12. 19. Elérhető: http://abcnews.go.com/International/wireStory/protesters-block-traffic-eu-summit-21273192. Megtekintve: 2013. 12. 27.

[36] A főképviselő októberi jelentése arra hivatkozott, hogy az európai repülőgép- és védelmi ipar 16 milliárd eurós befektetéssel összességében 172 milliárd euró forgalmat bonyolított le, 734.000 munkavállalónak adva munkát. *Final Report by the High Representative,* 20. o.

[37] *European Parliament Resolution of 21 November 2013 on the European Defence Technological and Industrial Base*. 3. o. Elérhető: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bTA%2bP7-TA-2013-0514%2b0%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fEN&language=EN. Megtekintve: 2013. 12. 27.

[38] Európai Védelmi Technológiai és Ipari Bázis – European Defence and Technological Industrial Base (EDTIB)

fejlesztett Európai Védelmiipari Piac monitoringját biztosító mechanizmusokkal. A befektetések és kutatás-fejlesztés fokozása természetesen nem tűnik reálisnak egy átfogó kutatás-fejlesztési stratégia és annak megfelelő védelmi ipari elemei nélkül.

Végül, de nem utolsó sorban a védelmi ipari bázis termelési kapacitásának kihasználását segítheti az a gyakorlat, amit számos tagállamban már kialakítottak: termékeikkel és szolgáltatásaikkal egyre nagyobb mértékben nyitnak a világpiac, illetve technológiai tudásukkal más nemzetközi vállalatok felé (ami a technológiatranszfer számos dilemmáját veti fel).

Mindezeket ilyen általános jelleggel a KBVP-csúcs is támogatta, konkrétumról azonban csak egy esetben döntöttek: az EDA és a Bizottság 2014 közepéig készíti el a szabványosítás lehetőségeit feltáró munkatervet. Minden más kérdésben csak az várható, hogy az Európai Tanács 2015 júniusában újra értékeli a folyamatok eredményeit.

A csúcstalálkozó eredményeinek összegzése és értékelése

Sven Biscop és Jo Coelmont, a belga Egmont Institute elemzői a csúcstalálkozóról készült – megengedő, pozitív szemléletű – összegzésükben[39] hét eredményt írtak a csúcstalálkozó javára, amelyeket egyébként nincs okunk kétségbe vonni, csupán az elemzésben eddig leírtak alapján árnyalni.

1) A csúcstalálkozóra való felkészülés folyamata fokozta az intézményi, szakértői és politikai szereplők közti párbeszédet, és ismét az állam- és kormányfők szintjére emelte az európai közös biztonság- és védelempolitika ügyét, aminek következtében 2015 júniusáig biztosított a folyamatok továbbvitele. Az elemzők azt várják, hogy – ha már az elmúlt években alulról felfelé irányuló kezdeményezésekkel nem sikerült átlendíteni a folyamatokat a holtponton, a most újrakezdődő, fentről lefelé irányuló tárgyalások eredményt hozhatnak. Ennek a feltételezésnek csupán az a gyenge pontja, hogy eddig is a tagállamok politikai akaratának hiánya volt az, amely hátráltatta az előrelépést, és egy – egyébként valamilyen formában minden decemberben megrendezett – csúcstalálkozó még nem szavatolja az áttörést. Ilyen súlyú döntéseket nem is hoztak.
2) A stratégiai képességhiányok pótlását célzó együttműködési programokról döntöttek négy területen (légi utántöltés, tartós távirányítású légi rendszerek, kibervédelem, a műholdrendszerek fejlesztése). A programokban részt vállaló államok számától, forrásaitól és szándékaitól függ, hogy ezek a gyakorlatban milyen eredményt fognak hozni.
3) A képességfejlesztési kezdeményezések tagállamokhoz kötődő gazdasági és piaci vonatkozásai, illetve kettős felhasználású jellegéből adódóan szükséges volt, hogy a civil szabályozásért (és például a kutatás-fejlesztésért és innovációért) felelős intézmény, az Európai Bizottság is szerepet kapjon a továbbiakban.
4) A képességek közös fejlesztése és megosztása terén az Európai Védelmi Ügynökség feladatául szabták, hogy az eddigi tapasztalatok alapján vizsgálja meg a legjobb gyakorlatokat, és tegyen ajánlásokat a hatékonyabb együttműködési mechanizmusok kialakítására. Tekintettel arra, hogy az EDA a 2004 óta eltelt évtizedben elég visszafogott eredményeket volt csak képes elérni – komolyabb eredményekhez ugyanis a tagállamok erős politikai támogatására lenne szükség –, nem látjuk indokoltnak a komoly optimizmust, de a kérdés napirenden tartása is több a semminél.
5) Egyes képességfejlesztési területeken a védelmi tervezést jobban összehangoló mechanizmusok kialakításáról döntöttek, és megbízták a főképviselőt és az EDA-t, hogy 2014 végéig egy összeurópai védelmi tervezési keretrendszerre tegyenek javaslatot – figyelembe véve a NATO védelmi tervezési rendszerét is. Mindezt nem tekintjük érdemi előrelépésnek, hiszen éppen a NATO védelmi tervezési rendszere szemlélteti azt, hogy ennek léte még nem teremti meg a nemzeti rendszerek harmóniáját, és politikai akarat híján nem pótolja a képességhiányokat sem.

[39] Sven Biscop – Jo Coelmont: Defence: The European Council Matters. Egmont Institute, Security Policy Briefs No. 51. December 2013. Elérhető: http://www.egmontinstitute.be/papers/13/sec-gov/SPB51.pdf. Megtekintve: 2013. 12. 28.

6) A csúcstalálkozó ismét rávilágított arra, hogy a KBVP alapját jelentő nagy stratégia nélkül (amely nem alakítható ki a tagállamok konszenzusa nélkül) az egyes részterületeket sem igazán lehet stratégiai időtávban menedzselni, mert ha a felek nem értenek egyet a stratégiai feladatok prioritásaiban, nem is fognak együtt munkálkodni azok megvalósításán. Látva azt, hogy a közös biztonság- és védelempolitika még mindig a 2003-as Európai Biztonsági Stratégia „fogságában" van, és az elmúlt két év számos kezdeményezése sem tudta mozgásba hozni a stratégiai vitát az állam- és kormányfők szintjén, ezen a téren a következő hónapokban sem várunk áttörést.
7) A csúcstalálkozó egyik célkitűzése a KBVP láthatóságának növelése volt – ezt maga az esemény jól szolgálta, de ettől még a tagállamok társadalma vagy éppen politikai elitje nem alkot gyökeresen más képet az európai védelem kérdéséről.

Annak ellenére, hogy a csúcstalálkozó következtetései[40] azzal a tömör, értékelő összegzéssel kezdődnek, hogy „a védelem kérdése számít" (defense matters), éppen a sürgető védelempolitikai dilemmák gyakorlati megoldásához szükséges politikai akarat az, ami továbbra is hiányzik. Miközben láthatóan az érintett felek – mind az EU intézményei, mind a tagállamok részéről – jól látják és értékelik a végbemenő folyamatokat, s arra vonatkozóan is vannak elképzeléseik, hogy a problémák megoldása felé milyen úton lehetne elindulni, három tényezőt azonosíthatunk, amelyek miatt azt mondhatjuk, hogy a találkozó nem hozott komoly eredményt:

– Továbbra is hiányzik az a közös nevező, ami alapján a tagállamok egységes keretbe foglalva lennének képesek a jelenleginél lényegesen mélyebb együttműködésre vagy fellépésre. Amíg az EU nem alkot új, naprakész, a közös kül-, biztonság- és védelempolitika valamennyi lehetséges eszközét magában foglaló nagy stratégiát, az egyes részterületeken sem várható mélyülő együttműködés.
– Miközben arról megoszlanak a vélemények, hogy a csökkenő védelmi kiadások vagy a gyorsan változó biztonsági környezet jelenti-e a nagyobb kihívást Európa védelmi képességeinek fenntartása szempontjából, egy dolog egyértelműen látszik: a forma mellől a tartalom, a struktúra mellől a dinamika hiányzik. Az EU KBVP jelenlegi procedurális, lassú, mechanizmusokban és apró lépésekben gondolkodó folyamata egyelőre nem képes követni mindezt és megtenni a szükséges lépéseket.
– A rövid távú belpolitikai érdekek (gazdasági válságkezelés) miatt hiányzik a kellő politikai tőke a változásokhoz – ráadásul a gazdasági válság kiélezi azt az ellentmondást, ami az EU közösségi politikáihoz szükséges szuverenitáscsökkentés és a nemzetállamok hagyományos szuverenitásmaximalizálása között feszül, az utóbbi törekvéseknek biztosítva rövid távon nagyobb legitimitást. Ez a legmesszemenőbben a védelmi ipari együttműködés gátjai esetében figyelhető meg. Egyelőre semmi nem utal arra, hogy ezt a logikát és gyakorlatot bármi megváltoztatná.

Mindennek fényében azt elmondhatjuk, hogy a december 19–20-i csúcstalálkozó jelentősége elsősorban kommunikációs és procedurális volt, mert újra az európai döntéshozók, bizonyos mértékben talán a közvélemény figyelmébe is ajánlotta a közös biztonság- és védelempolitikát. Az egyes problémás területeken részeredmények születtek, amelyek a már megkezdett folyamatok továbbvitelét és a programok végrehajtását segíthetik, de áttörés nem született – és egészen addig nem is várható, amíg a kellő politikai akarat meg nem jelenik a tagállamok részéről.

[40] *Conclusions of the European Council meeting of 19-20, December 2013*. Elérhető: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/140245.pdf. Megtekintve: 2013. 12. 28.