Egy közös uniós stratégiai kultúra kilátásai – elméleti megfontolások és gyakorlati akadályok

Varga Miklós

A dolgozat célja a stratégiai kultúra jelentőségének vizsgálata az EU közös biztonság- és védelempolitikájának (KBVP) fejlődése szempontjából, különös tekintettel egy közös uniós stratégiai kultúra kialakulásának esélyeire. Célom rámutatni az uniós országok nemzeti stratégiai kultúrái között fennálló legfontosabb különbségekre és az egyéb polarizáló tényezőkre, valamint bemutatni az identitásbeli és kulturális tényezőknek a biztonság- és védelempolitikai integrációban betöltött szerepét. Ennek egyfelől az ad aktualitást, hogy az Unió (beleértve az általunk vizsgált közös kül- és biztonságpolitika (KKBP), valamint az annak részét képező KBVP) igen jelentős intézményi és strukturális fejlődésen ment keresztül a lisszaboni szerződés hatálybalépése (vagyis 2009. december 1.) óta. E fejlődés által a KBVP hatékony és sikeres működtetéséhez szükséges intézményi háttér lassan megteremtődik. Ugyanakkor nyilvánvaló, hogy az integrációs folyamat előrehaladása és a KBVP fokozódó intézményesülése ellenére a nemzeti stratégiai kultúrák csak lassan képesek változni, hozzáidomulni egymáshoz és az integráció támasztotta elvárásokhoz. Vagyis az európai biztonságpolitikáról való stratégiai gondolkodás, az azt övező politikai kultúra fejlődése aligha képes lépést tartani az intenzív intézményi fejlődéssel. Ezért nincs teljes konszenzus a tekintetben sem, hogy milyen irányba kellene mennie a KBVP-nek.

Másfelől a KBVP-ről folyó tudományos és politikai diskurzust egyre inkább dominálja a normatív, ideologikus indíttatású föderalista megközelítés. E megközelítés hajlamos szervesen létező, központosított, kvázi szövetségi államként működő egységnek láttatni az Uniót. A közösségi szint és a közösségi „nagy stratégia" igényének fókuszba helyezésével párhuzamosan viszont a nemzeti biztonság- és védelempolitikák vizsgálatára immár kevesebb figyelem irányul a kutatások során. Az intézményi és szervezeti kérdések elemzése, valamint az érdekek és értékek azonosságának hangsúlyozása mellett az eltérő állami érdekek és a stratégiai gondolkodás sokfélesége, a jelenleg is fennálló releváns különbségek vizsgálata egyre inkább zárójelbe kerül.[1] A társadalmi, kulturális és politikai tényezők pedig még mindig jelentős

részben meghatározzák az egyes országok stratégiai döntéseit, befolyásolva ezzel a ma is túlnyomórészt a kormányköziség logikája alapján működő KBVP fejlődését. Jelen tanulmány ezért részint a föderalista diskurzusra kíván reflektálni, középpontba állítva a stratégiai kultúra koncepcióját.

Számosan a sikeres uniós kül- és biztonságpolitika egyik hosszú távú feltételének tekintik egy új, közös stratégiai kultúra kialakulását, és ennek fontosságával maga az Unió is tisztában van. Ez lehetne a KBVP meglehetősen heterogén szereplőinek közös politikai nevezője, amely egyben megerősítené a KBVP szellemi-ideológiai hátterét. Ehhez egyfelől jelentősen eltérő nemzeti preferenciákat, másfelől pedig a döntéshozatali folyamatok és a politikai akaratképzés különböző szereplőinek eltérő politikai-„ideológiai"-szakmai beidegződéseit és szocializációját kellene közös nevezőre hozni. Geostratégiai szempontból is indokolt a közös prioritások felállítása, mivel a szomszédságpolitika különböző dimenziói, illetve – ezekkel párhuzamosan – a globális szerepvállalás igénye túl sok frontot jelent egyszerre az Unió számára. A közös stratégiai kultúra kialakítására irányuló uniós erőfeszítések egyrészt felülről lefelé történő tudatos tervezéssel, centralizált módon, másrészt spontán intézményi szocializáció révén zajlanak.[2] Ezek a folyamatok elsősorban a szakmai és politikai elitekre vannak hatással, a társadalmak szélesebb rétegeit és az általános politikai kultúrákat viszont csak csekélyebb mértékben képesek megváltoztatni.

A közös stratégiai kultúra igényét az uniós politika szintjén először az „Európai biztonsági stratégia"[3] (EBS) fogalmazta meg 2003-ban. A 2005-ben felállított Európai Biztonsági és Védelmi Akadémiának is a „közös európai biztonsági kultúra"[4] erősítése az egyik célkitűzése.[5] A tudományos szférát már régebb óta foglalkoztatja a kérdés. Az uniós kül- és biztonságpolitika stratégiai kérdéseinek manapság a biztonságpolitikai és integrációelméleti kutatások is kiemelt figyelmet szentelnek. Újabban a KBVP kutatásában is *mainstream* jelenséggé vált a nemzetközi kapcsolatok elméletének főként amerikai szerzőitől[6] ismert „nagy stratégia" uniós igényének és problematikájának normatív szemléletű középpontba állítása. A föderalisták szerint a stratégiai gondolkodásnak át kell hatnia az európai integrációról és a közös külpolitikáról folyó gondolkodás és tudományos diskurzus egészét. Az EU vonatkozásában a nagy stratégia röviden a kül- és biztonságpolitika integrációs fejlődésének azt a fokát jelentené, amikor az Unió intézményei és az Európai Uniót alkotó államok összes erőforrásaikat és külpolitikai eszköztáruk teljes vertikumát konzekvensen, hierarchikus cél–eszköz viszony alapján az előre meghatározott, teljes tagállami konszenzussal övezett stratégiai célok elérése érdekében alkalmaznák.

Anand Menon, a University of Birmingham nemzetközi hírű professzora nem véletlenül hívja fel a figyelmet arra, hogy a föderalisták számára az integráció (és annak részeként a KBVP) nem csupán funkcionális eszköz a tagállami politikák és a közös érdekek hatékonyabb megvalósításához, hanem önmagában is, *per se* értéket jelentő és

szükségszerűen megvalósítandó projekt, mely annál több pozitív tartalmat hordoz, minél jobban kifejlődik.[7] Realista megközelítésben viszont mind a KBVP, mind a NATO fejlődése valójában a nemzeti szintű stratégiai kalkulációkra vezethető vissza. Vagyis realista nézőpontból a folyamatok valódi eredőjét a tagállami percepciókban és stratégiai döntésekben lehet megragadni, mivel a tagállamok számára a NATO és a KBVP nemzeti politikájuk eszköze, a KBVP fejlődése pedig a tagországok közötti konfliktus és együttműködés dialektikus kapcsolatában rejlik.[8] E tekintetben kiemelt figyelmet érdemel a három legmeghatározóbb ország – Franciaország, Nagy-Britannia és Németország – kül- és biztonságpolitikájának vizsgálata. Az Uniót (biztonság- és védelempolitikai szempontból) egységes, homogén entitásként vizsgálni ugyanakkor nem mindig célravezető.

A KBVP két alapvető kérdésében tíz év múltán is eltér a tagállamok hosszú távú elképzelése. Egyfelől a tekintetben, hogy milyen legyen a polgári válságkezelési komponens és a katonai képességekkel alátámasztott védelmi dimenzió aránya és egyensúlya, másfelől hogy milyen fokú autonómiával rendelkezzen az EU (és ennek függvényében miként viszonyuljon a NATO-hoz). Másként feltéve a kérdést: vajon hiteles-e az Unió „posztmodern", „posztszuverén" önképe, mely nagyrészt megelégszik a puha hatalmi eszközök, köztük a polgári válságkezelés alkalmazásával? Vagy idealizmus volna csupán mindez, mely – Miguel Ángel Ballesteros Martín, a Spanyol Stratégiai Tanulmányok Intézete vezetőjének szavaival élve[9] – a szükségből igyekszik erényt kovácsolni? Annyi bizonyos, hogy e felfogás által az EU lemond bizonyos ambíciókról a katonai válságkezelés területén, egyes helyzetekben pedig kénytelen lehet elfogadni valamiféle munkamegosztást és mozgásterének csökkenését. (A kollektív védelem kérdése nem sorolandó ide, mert az jelenleg vitán felül a NATO hatásköre.)

Tekintettel arra, hogy az Unió 27 tagállamából 21 egyben a NATO-nak is tagja, releváns a Menon által is idézett statisztika, mely szerint az európai országok 2009 elején közel 26.000[10] katonát állomásoztattak Afganisztánban, valamint számos ország többékevésbé jelentős létszámú csapatokat másutt is, például az UNIFIL II libanoni ENSZ-misszióban.[11] Ehhez képest a KBVP mérsékelt intenzitású katonai műveleteiben jóval kevesebb európai katona szolgál. Jelenleg a három folyamatban lévő KBVP-műveletben – a 2012. július 12-i hivatalos adatok szerint – együttesen mindössze 2556 katona vesz részt.[12] A francia példa is beszédes. A KBVP egyik legelkötelezettebb támogatójának számító Franciaország ugyanis mind a NATO ISAF missziójában, mind a libanoni ENSZ-misszióban, mind pedig egyes fekete-afrikai országokban bilaterális keretek között több katonát állomásoztat, mint az uniós katonai műveletekben összesen. Mindezek alapján levonhatjuk azt a következtetést, hogy az EU tagállamai az uniós kereteken kívül nagyobb mértékben élnek a katonai válságkezelés eszközeivel, mint azokon belül.

Erre enged következtetni az is, hogy a Líbia elleni intenzív légi hadműveletekben tizenkét[13] EU-tagállam vett részt, az Unió mint olyan, viszont csak a konszolidáció során jut szerephez. A KBVP a határőrizethez történő segítségnyújtás révén járulna hozzá a konszolidációhoz.[14]

Az EU által is aktívan végzett konfliktusmegelőzési és stabilizációs erőfeszítések kétségtelenül fontosak, de a valódi erő és hitelesség benyomását leginkább mégis a váratlan (és legtöbbször erősen mediatizált) válsághelyzetekben való gyors, esetenként intenzív, akár kinetikus műveleteket is magában foglaló reagálás képes kelteni. A gyors és adekvát válságreagálás az EU és a KBVP (illetve bármely más, válságkezeléssel foglalkozó szervezet vagy egyéb szereplő) láthatósága és megítélése szempontjából igen sokat nyom a latban.

A KBVP belső szervezeti, intézményi és koordinációs kérdéseinek vizsgálatára, az intézményi fejlődésre mind az uniós fórumokon, mind a tudományos szférában jelentős figyelmet fordítanak. Ez érthető is, mivel az elmúlt pár év során rendkívül intenzív intézményi fejlődés ment végbe. Megállapíthatjuk, hogy a KBVP fejlődését érintő politikai és szakmai viták – mint például az állandó műveleti parancsnokság kérdése – sokszor nem csupán gyakorlati, hanem szimbolikus jelentőséggel is bírnak. Praktikusabb szempontból ugyanakkor a KBVP jóval kevésbé képezi részét a biztonság- és védelempolitikáról folyó közgondolkodásnak és (a katonai-diplomáciai) szakmai kultúráknak, mint az Észak-atlanti Szövetség Szervezete. A NATO egységesítési egyezményeiben (STANAG) foglalt eljárások, szakkifejezések, szabványok például Európa-szerte a katonai szakma közös nyelvét és szabályrendszerét jelentik. A tagállamok nemzeti védelmi tervezési rendszerei is elsősorban a NATO haderő-tervezési folyamatának alappilléreire épülnek (politikai iránymutatás, célok meghatározása, védelmi áttekintés).[15] Ezzel szemben az Unión belül kevésbé intézményesült a védelmi tervezés folyamata, különösen a feladatszabás és értékelés (védelmi áttekintés) vonatkozásában. Az EU törzsvezetési és válságkezelési gyakorlatai során nem kerül sor csapatok mozgására, mivel azok fókuszában az Unió tervezési és parancsnoki struktúrái hatékonyságának továbbfejlesztése áll.[16]

A stratégiai kultúra fogalma

A stratégiai kultúra fogalma Jack Snyder, a RAND Corporation kutatójának egy 1977-es tanulmányában jelent meg először. A „The Soviet Strategic Culture: Implications for Limited Nuclear Operations"[17] című elemzés szovjet politikai és szocializációs tényezőkre vezette vissza az ország nukleáris stratégiáját és döntéseit. Ez kétségtelenül a nemzetközi kapcsolatok egy konstruktivista megközelítését jelenti, mely előfeltételezi, hogy a realista felfogással szemben a külpolitikai döntések mögött nem pusztán

a versengő szuverenitásokat vezető racionális és materiális összetevők állnak, hanem olyan statikus tényezők is, mint az eltérő politikai kultúrák, identitások és szocializációk.

A stratégiai kultúrát a vonatkozó irodalomra[18] építve úgy határozhatjuk meg, mint domináns stratégiai preferenciák és szignifikáns attitűdök, normák és tradíciók összességét, melyek specifikusan jellemzőek egy adott ország vagy politikai közösség stratégiai gondolkodására. Ebbe beletartozik a stratégiai gondolkodás összes szignifikáns eleme:

- az adott ország vagy közösség biztonságpercepciója;
- a fenyegetésekre, válsághelyzetekre való reagálás bevett formái;
- az adott ország vagy közösség hajlandósága a fegyveres erő alkalmazására;
- a fegyveres erő alkalmazására vonatkozó jogi és alkotmányos korlátok;
- a fegyveres erőknek a politikai rendszerben betöltött szerepe, státusza;
- a katonai-hadászati képességek volumene;
- a partnerekhez való viszony;
- a történelmi tapasztalatok, a földrajzi elhelyezkedés és a geopolitikai preferenciák, melyek nagyban képesek meghatározni a politikai döntéshozók nemzetközi környezethez való viszonyulását;
- a stratégiai kultúra az adott ország vagy közösség politikai kultúrájába, nemzeti/közösségi identitásába ágyazódik bele, ezért meghatározóak az elitek viselkedési attitűdjei és az uralkodó ideológia;
- a stratégiai kultúra inkább statikus, mint dinamikus, vagyis maradandó jellegzetességeket hordoz, lassan alakul ki, és a nagyobb krízisektől (háborúk, válsághelyzetek) eltekintve általában lassan is változik.

Mindezek alapján a stratégiai kultúra gyakorlatilag olyan referenciafogalom, mely kezelhetővé teszi a nemzeti biztonság- és védelempolitikai döntések mögött álló tágabb összefüggések vizsgálatát, a motivációk és jellegzetességek feltárását. Ugyanennek a fogalmi konstrukciónak a közösségi-uniós szintre való vonatkoztatása azonban már paradigmaváltást jelent. Ne feledjük, hogy a stratégiai kultúrához szervesen kapcsolódó védelempolitika a nemzeti kormányzás egyik leginkább féltve őrzött terrénuma. Anthony Giddens előszeretettel idézett megfogalmazása szerint az Unió *„olyan kormányzási formák megvalósításában jár élen, melyek egyetlen hagyományos értelmezési sémába sem illenek bele”*.[19] Vagyis a társadalomtudományok hagyományos eszköztárával csak komoly nehézségek árán lehet e kormányzási formákat értelmezni. Az Unió ugyanis *sui generis* politikai felépítmény, melynek közös kül- és biztonságpolitikája még posztlisszaboni állapotában is erőteljesen kormányközi, alakításában pedig nagyszámú, heterogén szereplő – főként szuverén államok – vesznek részt. A nagyrészt ennek eszközeként működő KBVP egyelőre nem szupranacionális közös politika, hanem inkább kormányköziségen alapuló, rugalmas integráció, melyben a tagállamok a teljes

elzárkózástól (pl. Dánia)[20] a szorosabb és szűkebb körű, exkluzív együttműködésig terjedő skálán mozoghatnak.[21] A lisszaboni szerződésnek az állandó strukturált együttműködésről *(Permanent Structured Cooperation)* szóló rendelkezései már hivatalosan is lehetővé teszik, hogy a magasabb követelményeknek megfelelő katonai képességgel rendelkező tagállamok szorosabb együttműködést alakítsanak ki. A KBVP kormányközi politika, noha egyre több közösségi elem, a kormányköziségen túlmutató struktúra válik részévé.[22] Fontos tendencia még, hogy a brüsszeli székhelyű közösségi intézmények is egyre inkább önálló pólust képeznek, és mind hatáskörüket, mind informális befolyásukat, tematizációs képességüket, szocializációs szerepüket tekintve egyre jelentősebb feladatot töltenek be e politika alakításában.

Dunay Pál megfogalmazása szerint a KKBP alapja politikai értelemben a tagállamok érdekeinek viszonylagos egybeesése és az, hogy a tagállamok közti szocializációs kötelék erősebb, mint azok bármilyen egyéb nemzetközi szocializációja.[23] Ennek ellenére az is köztudott, hogy ezek a tagországok számos tényező mentén megosztottak, és a stratégiai kultúra imént felsorolt ismérveit tekintve jelentős eltéréseket mutatnak. A teljesség igénye nélkül, a címszavak szintjén érdemes felsorolni a legfontosabb megosztó tényezőket:

- atlantizmus-föderalizmus és (poszt)semlegesség;
- kisállami-középhatalmi politika (globális ambíciókkal, érdekekkel és kitekintéssel szinte csak Nagy-Britannia és Franciaország rendelkezik);
- a védelmi költségvetések, katonai kiadások drasztikusan eltérő mértéke;
- a hagyományos területvédelmi feladatok és a missziós szerepvállalás aránya;
- a fegyveres erők alkalmazására való hajlandóság;
- ezzel összefüggésben mind az ambíciószint, mind a katonai-hadászati képességek volumene igen különböző, különös tekintettel az expedíciós és erőkivetítési képességekre, valamint a hadiipari kapacitásokra (Nagy-Britannia és Franciaország ebből a szempontból kimagaslik a tagországok közül);[24]
- eltérő geopolitikai irányultságok, különös tekintettel a szomszédságpolitika dimenzióira: Oroszországhoz való viszony; Maghreb-országok és Fekete-Afrika jelentősége;
- ennek megfelelően a KBVP műveleti szerepvállalásának irányai, lehetséges színterei kapcsán sem azonosak a preferenciák és az ambíciók (Nyugat-Balkán, Szahel övezet, szubszaharai Afrika stb.);
- az iraki válságot követően sokan tulajdonítottak relevanciát a „régi" és „új" tagországok megkülönböztetésnek is, mondván, hogy a közép-európaiak elsősorban az USA-tól várják biztonságuk garantálását.

A sor folytatható volna, és e kérdések kétségtelenül mind önálló elemzést érdemelnek.

Ezek alapján az EU-t összességében egy olyan politikai és gazdasági uniónak látjuk, melynek tagjai ugyan sok tekintetben heterogének, sőt polarizáltak, de egymáshoz mégis egyre több szállal kötődnek, a külvilág felé pedig növekvő koherenciát mutatnak.

Az általunk vizsgált biztonság- és védelempolitika rendelkezik nemzeti és közösségi szinttel is. Így azt hálózatként működő, többszintű kormányzásként is felfoghatjuk, mely maga után vonja a többszintű stratégiai gondolkodást, valamint jelenlegi fogalmaink részleges dekonstrukcióját. Ugyan az Unió immár az államiság számos attribútumával rendelkezik, de mint azt Kiss J. László írja az Európai Külügyi Szolgálat kapcsán, *„az államok külpolitikája egy homogén közösséget előfeltételez, ám az EU nem nemzet, és nincsen európai démosz"*.[25] Az állam, a nemzet és az ezekhez való tartozás pedig továbbra is a politikai szocializáció és identitás elsődleges fontosságú szintje. Mindezek alapján nyilvánvaló, hogy egy hagyományos, nemzeti értelemben vett és egységes stratégiai kultúrát sem várhatunk az Uniótól, mert annak feltételei nem adottak. Inkább csak valamiféle második réteget képező és egyelőre kezdetleges mag kultúra kialakulásának lehetünk tanúi.

Az Unió külkapcsolati eszköztára és válságkezelési kultúrájának sajátosságai

A KBVP kezdeti fejlődéséről szólva ki kell emelni a kilencvenes évek balkáni háborúinak „ösztönző" hatását.[26] A délkeleti periféria eseményei tartósan felkeltették az EU felelősségérzetét és ambícióit e téren. A közös fenyegetés ezt megelőzően a NATO-tagországok integrálásában is nagy szerepet játszott, mivel a szovjet tömb hiteles ellenségképet kínált, a nagyhatalmi szembenállás pedig többé-kevésbé képes volt közös stratégiát kikényszeríteni. A közösnek érzékelt fenyegetések (és közös biztonságpercepció) ma is közös válaszokra ösztönözik az európai országokat. Erre példa az energiabiztonság kérdésének napirendre kerülése is. A közös fenyegetések és konfliktusok katalizátor szerepét ma már nem csak a realista iskola hangoztatja, mivel konstruktivista szemmel a közösen megélt konfliktusok egyben közös tanulási folyamatok is.[27] Ez a fejlődési metódus pedig többé-kevésbé az európai integráció egészére is igaz.

Napjainkban viszont nem beszélhetünk sem katalizátor szerepet betöltő hagyományos fenyegetésekről, sem ellenségképről. Inkább aszimmetrikus fenyegetések és kockázatok érzékelhetőek, melyek alapján néhány alapvető közös érdek is megfogalmazódik. Ilyen fontos közös ügy többek között az energiabiztonság kérdése, a kereskedelmi útvonalak biztonsága, valamint az Unió szomszédságának stabilitása. Ez utóbbira a közelmúlt észak-afrikai és közel-keleti fejleményei az eddiginél is jobban ráterelték a figyelmet.

Azt kevesen vitatják, hogy az EU normatív hatalom, mely az értékek és a gazdaság terén már most is globális szereplő. A politikai jelszavak és a külpolitikai cselekvés szintjén számos ambíció megfogalmazódik: hatékony multilateralizmus, az emberi jogok tisztelete, a globális közjavakhoz való hozzáférés biztosítása, a nemzetközi jog primátusa, a humánbiztonság kérdése. Ezekhez kapcsolódóan az európai válságkezelési kultúra kétségtelenül rendelkezik sajátos pozitív jegyekkel, különösen a polgári válságkezelés tekintetében.

Az EU hatalmát összetevőire bontva viszont nyilvánvaló lesz a hatalmi attribútumok közötti aránytalanság:[28]

1. A gazdasági hatalom a jelentős méretű és nagy vásárlóerővel bíró egységes piacban, valamint a részarányát tekintve csökkenő, de még mindig komoly uniós gazdasági potenciálban mutatkozik meg. Mindez a külvilágot elsősorban a kereskedelempolitika, az üzleti szféra befektetései és a fejlesztési támogatás eszközein keresztül képes befolyásolni.

2. Az Unió emellett közös értékeken alapuló integráció és egyben a demokratizmus, az emberi jogok, a jogállamiság értékeinek közvetítője kifelé. E közvetítés eszközei az uniós diplomácia, a bővítési politika, a kondíciókhoz kötött fejlesztéspolitika, a humanitárius tevékenység, a szankciós rezsimek. A civil KBVP bizonyos elemei, a válságmegelőzés, válságkezelés és a stabilizáció is részben ide sorolhatóak. Leghatékonyabbnak azonban eddig a bővítéspolitika bizonyult, mely strukturális változásokat volt képes előidézni az EU szomszédságában. Európától távolodva viszont ez a fajta befolyásolási képesség értelemszerűen, természetéből adódóan csökken.

3. Az elemzésünk tárgyához tartozó biztonság- és védelempolitika, különösen annak *hard security* elemei az előzőekhez képest embrionális állapotban vannak. A Nyugat-európai Unió idején, illetve a KBVP kezdeti éveiben még szinte kizárólagos hangsúly helyeződött a minél gyorsabb katonai beavatkozás eszközrendszerének megteremtésére. Mára ez a tendencia megváltozott, és lényegesen nagyobb a kevésbé látványos, de hosszabb távú, stabilizációs célú polgári missziók szerepe.

Nem mindenki ért egyet abban, hogy a hiteles katonai képességek feltételi volnának a globális szerepvállalásnak. Sőt, egyesek kifejezetten ellentmondást érzékelnek a puha és a hagyományos, kemény hatalmi eszközök között, és úgy vélik, hogy a nagyhatalmiság konvencionális attribútumai alááshatják az EU mint normatív hatalom képét, vagyis ronthatják a hagyományos uniós *soft power* hitelességét. Ahogy azt Robert Kagan kérdezte 2002-ben, a KBVP kialakulásának hajnalán „Hatalom és gyengeség" című ominózus írásában: *„De hogyan lehet képes Európa megvédeni magát anélkül, hogy aláásná az elveket, amelyek alátámasztják a mai békés világát?"*[29]

Robert Cooper értelmezésében az EU egy posztmodern, részben szupranacionális, részben transznacionális politikai felépítmény.[30] Önként társult államok közössége, komplex, plurális, a hagyományos nemzetállamokénál kevésbé centralizált politikai

struktúrával. Külpolitikai eszköztárában nem játszanak elsődleges szerepet a klasszikus nagyhatalmiság hagyományos attribútumai. Végső soron azonban Cooper is arra a következtetésre jut, hogy a posztmodern európai közösségnek képesnek kell lennie érdekei hatékony érvényesítésére, mind a világ hegemóniára törekvő nagyhatalmaival, mind a periféria káoszba süllyedő konfliktusgócaival szemben. Ez pedig Cooper szerint egyértelműen katonai eszközöket is igényel.

Az uralkodó vélemény szerint a „kemény" hatalmi eszközök – beleértve a katonai eszközöket – fokozatos megjelenése természetes fejlődési folyamatnak tekinthető. A hagyományos, „hidegháborús" értelmezés szerint az uniós külpolitikai eszköztár túlnyomó része kívül esik a stratégiai kultúra ismérvein, mivel az sokkal inkább kötődik a katonai válságkezeléshez, a fegyveres erő alkalmazásának kérdésköréhez, mintsem a polgári konfliktusmegelőzés, válságkezelés és stabilizáció kérdéseihez. (Ne feledjük, a „stratégia" fogalma leginkább a hadtudományhoz köthető.) Mint láttuk, a fegyveres erő alkalmazására való hajlandóságot tekintve jelentős eltérések mutatkoznak a tagállamok közt, az uniós keretek között pedig a fegyveres erő alkalmazása erősen korlátozott, *ultima ratio* jellegű. A KBVP történetében nagy intenzitású hadviselésre mindeddig alig láthattunk példát. Az sem elhanyagolható tényező, hogy az európai országok közismerten nehezen tolerálják a háborús veszteségeket. Paraschos Lianos görög kutató úgy véli, a kialakult európai politikai kultúra és társadalmi kontroll alapján a fegyveres erő alkalmazása uniós keretek között csak igen szűkre szabottan, a kockázatokat maximálisan elkerülve lehetséges. Ezért az alábbi megkötések már kvázi az uniós stratégiai kultúra részét képezik: a fegyveres beavatkozás csak mint legvégső megoldás képzelhető el; fontos a járulékos károkozás minimalizálása; valamint a saját veszteségek minimalizálása.[31]

Rövid távon a brit–francia védelmi együttműködés sem erősíti, inkább gyengíti a KBVP katonai komponensének esélyeit.[32] A kis- és közepes méretű tagországoktól hosszabb távon sem várható komoly hozzájárulás a katonai válságkezelés területén. A nagy államok ambícióinak gátat szab a többséget alkotó közepes és kicsi országok alacsony védelmi költségvetése, általános ambíciószintjük, valamint az ebből adódóan alacsony szintű katonai (különösen expedíciós) képességeik.

Az Unió katonai eszköztárát tekintve a politikai akaraton túl az intézményi kapacitás sem elegendő mértékű. Míg az uniós intézményeknél mindösszesen körülbelül három-négyszáz szakértő foglalkozik a katonai válságkezelés kérdéseivel, addig a NATO-ban ez a szám még a létszámcsökkentéseket követően is nyolcezer felett marad. Ez még a NATO kollektív védelmi feladatát és jóval hosszabb történelmi hagyományait figyelembe véve is igen jelentős különbség. Ezen felül az EU-ban hiányzik az a fajta politikai nyomás és vezető szerep, melyet az USA kifejt a NATO-ban.

A katonai komponens viszont természetesen még nem jelenti a biztonságpolitikai eszköztár egészét. Az elmúlt két évtized folyamán uralkodóvá vált tudományos nézőpont mind a biztonság fogalmát, mind a biztonságpolitika eszköztárát kiterjesztően

értelmezi. Ennek tudományos megalapozása leginkább Berry Buzan munkásságához és a koppenhágai iskolához köthető.[33] A biztonság kibővített fogalmától pedig már egyszerű dedukcióval olyan következtetésre juthatunk, hogy a stratégiai kultúra vonatkozásában is ideje volna eltávolodni a hagyományos definíciótól.[34]

Kijelenthetjük tehát, hogy a hangsúlyos katonai komponens megléte nem *sine qua non* feltétele annak, hogy uniós stratégiai kultúráról és biztonsági kultúráról beszélhessünk? Konszenzus mutatkozik a tekintetben, hogy az EU-s válságkezelés sajátos specifikumát éppen az átfogó megközelítés, valamint a rendelkezésre álló külkapcsolati eszköztár széles spektruma adja. Az EBS az átfogó megközelítés és a korai beavatkozás doktrínája által ügyesen próbálja az EU rendelkezésére álló eszközök összességét a konfliktusmegelőzés és -kezelés szolgálatába állítani. Ebből a szempontból pedig a *soft* és a *hard power* nem gyengítik, hanem erősítik egymást. Gyakorta hangoztatott előnye az EU-nak, hogy a válságkezelési és a külpolitikai eszköztár teljes vertikumát le tudja fedni, szemben például a NATO-val. E ponton ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy az átfogó megközelítés alapelve – számos ma ismert uniós intézménnyel és eljárással egyetemben – nagyrészt a NATO doktrínájából került átemelésre Javier Solana NATO-főtitkár, később az EU külügyi főmegbízottja révén, vagyis maga a célkitűzés nem nevezhető igazi uniós találmánynak.[35] (Az átfogó vagy integrált megközelítést egyébként az ENSZ is kívánalomként fogalmazza meg a béketámogató műveletei esetében.) Emellett a lisszaboni csúcson a NATO is döntést hozott egy korlátozott civil képesség kialakításáról.

A KBVP igen hangsúlyos civil komponense mindezzel együtt meglehetősen konstruktív szerepet játszik például a globális biztonság egyik kulcskérdésének számító gyenge állami struktúrák megerősítésében. Egyben nyitva hagyja a kaput a fejlesztéspolitika számára is, az EU ugyanis a fejlesztés és a biztonság közötti kapcsolat szem előtt tartása által igyekszik növelni a koherenciát a különféle külső fellépései között. A koherencia növelésének eszközei főként a regionális szervezetekkel és a humanitárius segítségnyújtásban közreműködőkkel való intenzív kapcsolattartás, valamint a biztonsági szektor reformját célzó missziók. A fejlesztés és a biztonság közötti szinergiák erősítésére irányuló folyamat hivatalos kezdetének az e tárgyban 2007 novemberében elfogadott tanácsi következtetéseket tekinthetjük.[36] Mivel az EU deklaráltan igyekszik előmozdítani a humánbiztonság integrált és emberközpontú kultúráját,[37] az uniós külpolitika szükségszerűen összefüggést feltételez a biztonság, a kormányzás és a fejlesztés között. Mindezek alapján a humánbiztonság követelményei és az azokkal kapcsolatos anomáliák a KBVP-műveletek és egyéb uniós külpolitikai fellépések egyik leggyakoribb hivatkozási alapját jelentik.[38]

Ezen felül a KBVP keretében a jövőben várhatóan a korábbinál nagyobb szerephez jut majd az imént említett átfogó megközelítés, azaz napirendre kerül a civil–katonai szinergiák elvein alapuló komplex civil–katonai missziók elindítása.

A biztonságfogalom „bővítő" értelmezése alapján tehát az EU minden felvázolt hiányossága ellenére is rendelkezik egy sajátságos stratégiai-válságkezelési kultúrával, melyet legalább részlegesen konszenzus övez. Bizonyos megközelítésben az Unió erős katonai komponens nélkül is eséllyel lehet a nemzetközi politika és a nemzetközi biztonság tartós és fontos szereplője. A katonai komponens kérdését ugyanakkor legitim módon nem a kutatói érvek és ellenérvek, hanem a tagállami politikák dönthetik el, attól függően, hogy mennyire látják annak szükségét, és a nemzetközi politika gyakorlatában miként és milyen mértékben fogják használni azt a jövőben.

A KBVP-stratégia korlátai

A KBVP-vel foglalkozók körében gyakorta hangoztatott tétel, hogy az EBS-ben foglalt iránymutatás és az operatív képességfejlesztési, valamint műveleti célok/irányelvek között nem áll fenn direkt kapcsolat, vagyis a stratégiai célok nincsenek minden vonatkozásban az operatív célokra és eszközökre lefordítva.[39] Sven Biscop, a belga Egmont intézet kutatója konkrétan hiányolja,[40] hogy nem fektették le előre azokat a szabályozókat, amelyek megállapítanák, hogy az Uniónak milyen lehetséges jövőbeli válságforgatókönyvek esetén, mely térségekben és milyen eszközökkel volna szükséges beavatkoznia a szomszédságában (akár fegyveres erővel is, például a petersbergi feladatok végrehajtásával). Az elképzelés szerint e szabályozókat nyilván a közös külpolitika célkitűzéseiből levezetve lehetne megállapítani, hiszen a KBVP nem egy légüres térben működő „negyedik pillér",[41] hanem a közös külpolitika egyik eszköze. Ugyanakkor az EU huszonhét szuverén állam közössége, melyek mind önállóan és közvetlenül is szereplői a nemzetközi politikának, közösségi szinten pedig nem biztos, hogy jelen pillanatban fennáll a koherenciának az a foka, amelyet a hasonló elképzelések megvalósítása előfeltételez. Ezen kívül az ún. arab tavasz és egyéb események is megmutatták, hogy milyen dinamikusan képes változni az Unió környezete, felülírva az addigi számításokat. Az EU pedig soha nem egyedüli résztvevője valamely válságkezelési folyamatnak vagy politikai dialógusnak, így nagyban más szereplők aktivitásától és ambícióitól is függ, hogy milyen szerepet tud játszani.

Kétségtelen, hogy a KBVP területén nem született olyan, az EBS-ből levezetett „részstratégia", mint amilyen például a tömegpusztító fegyverek elterjedése elleni 2003-as, vagy a terrorizmus elleni 2005-ös EU-s stratégia volt, vagy az egyes régiókra és országokra vonatkozó uniós stratégiák. Ezt az EBS sikeres végrehajtását szolgáló katonai képességfejlesztési célkitűzések *(Headline Goal)*, valamint a harccsoport-koncepció sem pótolják. Az Európai Parlamentnek az EBS és a közös biztonság- és védelempolitika végrehajtásáról szóló, 2010. március 10-i állásfoglalása[42] *„…hangsúlyozza, hogy egy széles körű nyilvános vitát eredményező fehér könyv fokozná a KBVP láthatóságát és az együttműködést*

a biztonság és védelem terén azáltal, hogy egyértelműbben meghatározná az Unió biztonsági és védelmi célkitűzéseit és érdekeit, a rendelkezésre álló eszközökhöz és erőforrásokhoz képest. Az eddigieknél pontosabban meghatározná az elérendő célokat, az egyes területekre érvényes ambíciószinteket, valamint ezekhez a jelenleginél pontosabban rendelne eszközöket és módszereket. Következésképpen hatékonyabbá és egyértelműbbé tenné az európai biztonsági stratégia végrehajtását, valamint az EU válságkezelési műveleteinek tervezését és lebonyolítását." Föderalista megközelítésben ez által válhatna a KBVP az áhított rendszerszemléletű nagy stratégia egyik alkotóelemévé, egyetemben a szomszédságpolitikával, a bővítési politikával, az egyes földrajzi régiókra vonatkoztatott részstratégiákkal és a globális intézményi célokkal. Az ok és okozat azonban nem összekeverendő. Az EBS felülvizsgálata vagy egy KBVP fehér könyv elkészítése önmagában nem eredményez nagyobb politikai akaratot és egyetértést. Nyilvánvaló ugyanis, hogy egy valódi – vagyis egy újabb dokumentum konszenzusos megszövegezésén és a „legkisebb közös többszörös" megtalálásán túlmutató ambíciókkal bíró – stratégiaalkotás 27-es körben egyelőre nem sok sikerrel kecsegtetne, mivel ahhoz a politikai akaratképzés szereplői között nagyobb konvergenciának és koherenciának kellene fennállnia. E tekintetben komoly áttörést vélhetően csak valamiféle – a balkáni háborúkhoz vagy a 9/11-hez hasonló jelentőségű – közös és komoly fenyegetés érzete lehetne képes elérni.

Látható, hogy a biztonság- és védelempolitika, különösen a fegyveres erő alkalmazásának kérdései a KBVP egy évtizedes fennállása ellenére is a legkevésbé kiforrott és legkevésbé konszenzuális területei az EU külkapcsolati eszköztárának. A KBVP Lisszabon után is kormányközi politika maradt, mely ráadásul érzékeny, az állami szuverenitás kemény magjához tartozó területeket próbál ellenőrzése alá vonni. A tagállamok továbbra is az európai biztonságpolitika fő szereplői. Saját személyi és nagyrészt saját anyagi erőforrásaik által, saját nemzeti preferenciáik és ambícióik alapján valósítják meg a KBVP műveleti és képességfejlesztési célkitűzéseit. A védelempolitika eszköztárának elemei (a költségvetés, a védelmi és haderőtervezés, a fegyveres erők külföldi alkalmazásáról és állomásoztatásáról szóló döntések) továbbra is nemzeti hatáskörben maradnak.

Mindezek alapján az uniós stratégiai kultúra optimista forgatókönyv esetén sem lehet homogén, annak nem lehet célja felváltani a nemzeti stratégiai kultúrákat. A reális forgatókönyv: reflexiós folyamatok és további missziós tapasztalatok (esetlegesen krízisek) révén politikai akarat és konszenzus kialakítása minél több kérdésben, ezáltal pedig a jelenlegi *modus vivendi* fokozatos meghaladása. Ehhez viszont a tagállamok közötti nagyobb koherencián túl elengedhetetlen volna az intézményi bizalom növelése és a különféle eszközök közötti hatékony koordináció kultúrájának kialakítása, különösen a civil–katonai együttműködést illetően.

Szocializáció és stratégiai kultúra

A szociológiai megközelítésű, konstruktivista integrációelméleti kutatások egyik legfőbb tárgya a közös identitás kialakulása. Ezen írások főként az uniós szervezeti kultúra és az intézmények által létrejött episztemológiai közösségek fontosságát hangsúlyozzák. Ez a mi vizsgált tárgyunk szempontjából is releváns, mivel a közös külpolitikai-válságkezelési kultúra legfontosabb hordozói a politikai, diplomáciai, katonai, rendészeti elit csoportok. A konvergencia növelésében fontos szerephez juthatnak a lisszaboni szerződés által bevezetett intézményi újítások, az oktatás és képzés, válságkezelési gyakorlatok, a közös műveleti tapasztalatok levonása és hasznosítása. Fontos volna növelni a missziós részvételi hajlandóságot is, mivel e tevékenységek jelentik az európai fegyveres erők, rendészeti és igazságügyi szervek, valamint egyéb testületek közös erőfeszítését és közös tapasztalatát.

A lisszaboni szerződésnek a közös kül- és biztonságpolitika terén bevezetett újításai – különösen az Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ) felállítása, valamint az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselői posztjának létrehozatala – által nagyrészt létrejöttek egy hatékonyabb külpolitika intézményi feltételei. Az EKSZ lassan képes a korábbinál nagyobb szervezeti és intézményi koherenciát teremteni, ezen felül pedig kétségtelenül segít növelni a KKBP kohézióját és hatékonyságát. Várhatóan létrehozza majd saját szervezeti kultúráját, megalkotva saját intézményi normáit. Ezáltal lehet, hogy paradox módon az EKSZ nem csupán eredménye lesz az eddigi integrációs folyamatnak, hanem motorja is a további integrációnak. A szocializációs folyamatok által érintett elitek pedig komoly tényezői a nemzeti biztonság- és védelempolitikák formálásának. A közös szervezeti kultúra kialakulása és az elitek fokozott integrálódása azonban nem pótolja a tagállamok közötti kohéziót, és önmagában nem teremt elegendő politikai akaratot sem.

Ezen kívül, bár a KKBP és a KBVP kapcsán igen sok szó esik a döntéshozatali mechanizmusokról, de a több vagy új struktúra nem jelent automatikusan jobb eredményeket. Menon felhívja a figyelmünket,[43] hogy a kül- és biztonságpolitikai döntések meghozatalának sebessége önmagában még nem jelenti a politika hatékonyságát, vagyis azt, hogy az Unió gyorsabb döntései által hatással is volna saját környezetére.

Képességfejlesztés és stratégiai kultúra

A képességfejlesztés tekintetében a KBVP uralkodó tendenciái arra mutatnak, hogy a további fejlődés nem kizárólag inkluzív közösségi keretek között valósul majd meg. Bizonyos országcsoportok és szektorok várhatóan a többinél gyorsabban haladnak majd a konvergencia irányába, míg mások minden bizonnyal lemaradnak. A kevésbé

érzékenynek számító civil oldal tekintetében például további fejlődés várható. A polgári válságkezelés területét már ma is nagyobb konszenzus övezi, mint a katonai komponenst, az összes eddigi, illetve a jelenlegi[44] civil missziók száma is jóval nagyobb, mint a katonaiaké. A 2007-ben felállított Polgári Tervezési és Vezetési Képesség *(Civilian Planning and Conduct Capability)* egy erősen integrált struktúra, *de facto* egy működő civil műveleti parancsnokság.

A kezdeményezések számát és volumenét (*European Air Transport Command, European Air Transport Fleet, Heavy Airlift Wing,* Airbus A400M program) látva számíthatunk rá, hogy többek között a stratégiai szállítás, különösen a stratégiai légi szállítás, valamint általában véve a légierő[45] területén is gyorsabb integrációra és szorosabb együttműködésre kerül sor, mint más területeken. E tendenciák oka egyfelől, hogy a légierő az egyik legdrágább katonai képesség, így a források korlátozott volta kikényszeríti az együttműködést. Másfelől a tagállamok túlnyomó része valóban érintett a kérdésben, mivel rendelkezik saját légierővel.

A szektorális előrelépések sokszor várhatóan az EU 27-esnél szűkebb körben fognak megvalósulni, változó geometriájú együttműködések formájában, vagy kifejezetten regionális keretek között, *bottom up* megközelítéssel. Így a képességfejlesztés realitásai rövid távon nem kifejezetten egy egységes stratégiai kultúra irányába mutatnak. A lisszaboni szerződésben foglalt állandó strukturált együttműködés, a védelmi képességek csoportosításának és megosztásának napirendre kerülése, az Európai Védelmi Ügynökség projektjei, az Északi Védelmi Együttműködés, a brit–francia védelmi együttműködés mind-mind ezt látszanak alátámasztani.

Egy észak-európai példa

Üzenetértékű, hogy az Európában leginkább előrehaladott nemzetközi védelmi együttműködésnek számító Északi Védelmi Együttműködés (NORDEFCO) szűk, regionális keretek között, viszonylag homogén országok részvételével volt képes kifejlődni. A NORDEFCO más országok és az EU egésze számára pozitív mintaként és gyakori hivatkozási alapként szolgál. Mozgatórugóit és korlátait az Unióról és a KBVP-ről való gondolkodás során is hasznos lehet figyelembe vennünk.

A hat ország védelmi együttműködése immár nem csupán közös kiképzésre, helyzetelemzésre és tervezésre terjed ki, hanem az igen érzékeny területnek számító együttes beszerzésekre és műveleti részvételre is (közös ISAF-részvétel, légvédelmi együttműködés, valamint rendszeres balti-tengeri őrjáratok, Északi Harccsoport). Minden részterületért (pl. stratégiai fejlesztés, képességfejlesztés, kiképzés, műveletek) egy-egy részt vevő ország viseli a fő felelősséget. A tekintélyes norvég ENSZ-diplomata, korábbi külügy- és védelmi miniszter, Thorvald Stoltenberg 2009-es jelentése[46] – az Északi

Tanács külügyminiszterei kérésének megfelelően – javaslatokat dolgozott ki az északi országok közötti kül- és biztonságpolitikai együttműködés további erősítésére. A legnagyobb figyelmet egy, a szolidaritásról (kölcsönös védelemről) szóló nyilatkozat terve keltette. Jonas Gahr Störe norvég külügyminiszter az Észak-európai Miniszterek Tanácsa külügyminisztereinek 2010. novemberi ülését követően egyenesen egy közös, összskandináv védelmi rendszer létrehozását irányozta elő. Mint fogalmazott: „Valószínű, hogy 10-15 év múlva országainknak nem lesz elkülönülő védelmi rendszere; ez nagyon drága, és nem túl okos."[47] Más európai országcsoport esetében eddig nem volt példa hasonló távlatú és mélységű védelmi együttműködésre.

Az öt északi ország kétségtelenül számos olyan tényezővel bír, melyek a homogenitás és a konvergencia irányába mutatnak. Ezek közé sorolhatjuk többek között a földrajzi közelséget, a történelmi, politikai-kulturális és nyelvi hasonlóságokat, az erős regionális identitást, a számos azonos érdeket, a békefenntartó műveletekben való aktív részvételt. Azt sem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy az 1952 óta működő Északi Tanács keretében az érintett országok a politika teljes spektrumában szorosan együttműködnek, és más szakpolitikák terén is viszonylag nagy köztük az összhang. Az öt állam e pozitív politikai előfeltételek mellett – valamint a védelmi költségvetések csökkenésével fellépő és egyre fokozódó megtakarítási és csökkentési kényszer révén – lehetett csak képes ilyen mélységű együttműködést megalapozni. A közös kihívások, mint a Balti-tenger és más hajózási útvonalak biztonsága, az Északi-sarkvidék feletti szuverenitás kérdése, a költségvetési szigor és a hatékonyság kényszere mind katalizátorként hathat az Északi Védelmi Együttműködésre. Az egyre szorosabb védelmi integráció ellenére a stratégiai kultúrák és a stratégiai gondolkodás nemzeti sajátosságai is fennmaradni látszanak, mivel számos vonatkozásban továbbra is jelentős különbségek mutatkoznak az öt ország között.[48]

A NORDEFCO együttműködés-jellege azonban jelenleg alapvetően különbözik a KBVP-étől. Az előbbi nem regionális nemzetközi szervezet, mivel – Störe külügyminiszter jövendölése ellenére – egyelőre nem rendelkezik sem szupranacionális struktúrákkal, sem szupranacionális mandátummal. Saját intézményi struktúrája alig van, mivel pragmatikus, „kétkalapos" nemzeti szakértőkkel működő, decentralizált felépítésű együttműködés, valójában koordinációs mechanizmusok összessége. Tehát a KBVP-vel szemben, az Északi Védelmi Együttműködésre egyelőre nem igazán jellemző sem a fokozódó intézményesülés, sem a szupranacionális elemek sokasodása, amelyek az EU és a KBVP esetében éppen a fejlődés fontos motorjai. A NORDEFCO ennek ellenére is képes keretéül szolgálni egy szoros és széles körű védelempolitikai együttműködésnek.

Konklúzió

A közös európai ambíciók felső határát valószínűsíthetően a lisszaboni szerződés rendelkezéseinek végrehajtása fogja jelenteni. A tagállami kormányok politikai szándékai azonban még ebben a vonatkozásban sem mondhatóak egységesnek. A KBVP katonai komponensét már az elejétől kezdve meglehetős elutasítással szemlélő Nagy-Britannia például még a lisszaboni szerződés rendelkezéseinek végrehajtásától is visszatáncolni igyekszik, noha a KBVP jövője és hitelessége szempontjából kétségtelenül kulcsfontosságú a brit hozzáállás. Sok stratéga és kutató (pl. Luis Simón és James Rogers), valamint számos diplomata hívta fel erre a figyelmet az elmúlt évek során. Már maga a fejlődést elindító, 1998-as Saint Malo-i találkozó is a brit szerepvállalás fontosságát igazolta. A jelenlegi brit kormány azonban nem tekinti prioritásnak az EU intézményi és strukturális kérdéseit, a KBVP-t pedig elődjénél is nagyobb távolságtartással kezeli. London továbbra sem érdekelt egy inkluzív, EU 27-es keretek között megvalósuló európai védelemben. A pragmatizmus és közös érdekek által vezérelt brit–francia védelmi megállapodás is legfeljebb hosszú távon lehet pozitív hatással a KBVP fejlődésére.

Az integráció és a KBVP evolúciójának motorját ugyanakkor korántsem csak a tagállamok akaratképzése jelenti. Ugyanúgy eredője a brüsszeli székhelyű intézmények fokozatos erősödése, az ehhez köthető, felülről lefelé irányuló *(top-down)* folyamatok és a szakadatlan „*spill over* hatás" is, vagyis amikor az integráció egy lépése további lépéseket indukál. Ez utóbbi történelmi mércével mérve először a közös külpolitika igényét keltette fel, majd ennek eszközeként (közös) biztonság- és védelempolitika szükségessége merült fel. E két politikának sokak szerint immár ideje volna elindulni a valódi föderalizáció irányába. A föderatív elképzelések megvalósulása ugyanakkor egyfelől bizonytalan, másfelől legfeljebb csak évtizedes távlatokban képzelhető el. Emellett kérdéses, hogy fennállnak-e jelenleg a föderalizáció politikai feltételei, vagyis hogy a tagállamok (és másodsorban az elitcsoportok, a döntéshozók és a bürokrácia) érdekeltek-e egy ilyen mélységű integráció létrejöttében a biztonság- és védelempolitika területén. (Jelenleg a föderalizáció kérdése sokkal inkább a fiskális politika kapcsán van napirenden.)

Kívánatos, hogy az integrációs folyamat transzparens és legitim módon haladjon tovább. Az európai társadalmak és a közvélemény szerepe kapcsán ugyanakkor a tudományos diskurzus meglehetősen szűkszavú. A KKBP és a KBVP további fejlődési útjának meghatározásában ezek az esetenként ellenérdekelt csoportok és különböző irányú folyamatok, a külső és belső faktorok mind szerepet fognak játszani. Az előrelépésben (vagyis a további biztonság- és védelempolitikai integráció politikai és szocializációs feltételeinek megteremtésében) egyebek mellett az alulról felfelé történő építkezésnek, szerves fejlődésnek, a tagországok közötti szolidaritás és bizalom növekedésének is van szerepe, mivel a védelempolitika kérdéseit illetően továbbra is meglehetősen heterogén

tagállami érdekeket és kultúrákat kell közös nevezőre hozni. Nemzeti és regionális jellegzetességek, (rész)érdekek – már csak földrajzi okokból is – minden bizonnyal hosszú távon is maradnak majd a biztonság- és védelempolitika, a stratégiai gondolkodás területén. A politikai szocializációnak és a stratégiai kultúrának-gondolkodásnak ugyanakkor már részint meg is teremtődött egy hangsúlyos második (uniós) szintje.

Jegyzetek

1 Ehhez lásd: a Group on Grand Strategy csoport írásai (http://www.grandstrategy.eu/); az Egmont Institute „Europe in the World" kutatási programjának keretében megjelent írások, különösen: Sven Biscop (szerk.): „The Value of Power, the Power of Values: A Call for an EU Grand Strategy". *Egmont Paper,* No. 33. (2009); Jo Coelmont: „A Grand Strategy: Does It Matter in the Real World?". *Security Policy Brief,* No. 7. (2011); Sven Biscop, Jolyon Howorth és Bastian Giegerich: „Europe: A Time for Strategy". *Egmont Paper,* No. 27. (2009); James Rogers: „A New Geography of European Power?". *Egmont Paper,* No. 42. (2011); Luis Simón – James Rogers: „The Return of European Geopolitics: All Roads Lead through London". *RUSI Journal,* Vol. 155. No. 3. (2010). 58–64. o.

2 A szocializációnak a közös biztonság- és védelempolitikában játszott szerepéről konstruktivista megközelítésben lásd: a „The European Security and Defence Policy Domain: Network Ties, Beliefs System, and Decision Making" c. kutatási projekt (2006–2009) keretében megjelent írások.

3 *Európai biztonsági stratégia, Biztonságos Európa egy jobb világban.* Brüsszel: az Európai Unió Tanácsa, 2003.

4 A *stratégiai kultúra* és a *biztonsági kultúra* közötti szemantikai és tartalmi különbségekről bővebben lásd: Alessia Biava: „La culture stratégique de l'Union européenne dans le domaine de la sortie des conflits: un cadre de référence". In: *Prévention, gestion et sortie des conflits* (szerk. Vincent Chetail). Genf: Institut européen de l'Université de Genève, 2006. 56–61. o.

5 Lásd: „A Tanács 2008/550/KKBP együttes fellépése (2008. június 23.) az Európai Biztonsági és Védelmi Főiskola (EBVF) létrehozásáról és a 2005/575/KKBP együttes fellépés hatályon kívül helyezéséről". *EUR-Lex,* http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32008E0550:HU:NOT. Letöltés ideje: 2012. szeptember 25.

6 Különösen: Paul Kennedy, Barry Posen, Pascal Vennesson és John Lewis Gladdis.

7 Anand Menon: „Empowering Paradise? The CSDP at Ten". *International Affairs,* Vol. 85. No. 2. (2009). 241. o.

8 Lásd pl.: Luis Simón Navarro: „National Grand Strategy, Common Security and Defence Policy (CSDP) and NATO". *Allacademic research,* http://citation.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/5/0/0/6/3/p500639_index.html, 2011. március 16. 1. o.

9 „The EU has made a virtue of necessity, she has tried to fill their military gaps with the use of civilian capabilities, whose origin is the Santa Maria da Feira Summit in June 2000 agreed to establish capabilities for civilian crisis management to join the structures and capabilities that were agreed six months earlier in Helsinki." Lásd: Miguel Ballesteros Martín: „Lisbon Treaty and Future Development of the European Security Policy" c. előadása, mely a prágai Center for Social and Economic Strategies (CESES) 2010. május 6-i konferenciáján hangzott el.

10 A 2011. március 4-i adatok ennél is magasabb számot mutatnak. Az uniós tagországok összesen 33.096 fővel járultak hozzá a NATO afganisztáni ISAF-missziójához. Forrás: International Security Assistance Force (ISAF): „Key Facts and Figures". *NATO ISAF,* http://www.isaf.nato.int/images/stories/File/Placemats/PLACEMAT.MARCH%2004..pdf, 2011. március 4.

11 Az EU-tagok közül a 2012. szeptember 25-i adat szerint: Belgium (99), Ciprus (1), Franciaország (919), Németország (101), Görögország (49), Luxemburg (2), Magyarország (4), Írország (355), Olaszország (1100), Szlovénia (14), Spanyolország (962 fő). Forrás: „UNIFIL Troop-Contributing Countries". *UNIFIL,* http://unifil.unmissions.org/Default.aspx?tabid=1504, 2012. szeptember 25.

12 Az EU jelenleg három katonai műveletet folytat: EUFOR Althea (1167 fő), EUFOR Atalanta (1296 fő), EUTM Somalia (93 fő). Forrás: „Overview of the Missions and Operations of the European Union". *European Union External Action,* http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations.aspx?lang=en. Letöltés ideje: 2012. július 12. A civil és a katonai műveletek elhatárolása szempontjából fontos, hogy a fegyvertelen, ámde katonai jelenléttel, részint vagy kizárólagosan katona missziótagok részvételével folyó KBVP-műveletek alapvetően civil misszióknak minősülnek. Vagyis bizonyos missziókban szolgálnak ugyan katonák, de azok mégis civilnek minősülnek, annak minden intézményi, szervezeti és finanszírozási vonzatával együtt. Ilyen egyebek mellett az EUMM Georgia nevű grúziai megfigyelő misszió, valamint egyedi esetként az EUSEC RD Congo, a biztonsági szektor reformját elősegítő, tanácsadó és mentoráló célú missziója. Katonai KBVP-missziónak csak a fegyveres, stabilizációs vagy kiképzési célú missziók minősülnek.

13 Belgium, Bulgária, Dánia, Egyesült Királyság, Észtország (kizárólag anyagilag), Franciaország, Görögország, Hollandia, Olaszország, Spanyolország, Svédország, Románia.

14 Lásd: „Council Conclusions on Libya. 3183rd Foreign Affairs Council Meeting. Brussels, 23 July 2012". *Council of the European Union,* http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/131961.pdf; „EU Launches a Needs Assessment Mission for Border Management in Libya". *European Union External Action,* http://eeas.europa.eu/libya/docs/2012_lybia_border_management_en.pdf, 2012. március 2.

15 Ronkovics József: „A védelmi tervezés napjainkban". *Nemzet és Biztonság*, 2008. július. 58–59. o.

16 A katonai tervezési struktúrákra fókuszáló EU Military Exercise (MILEX) válságkezelési gyakorlatokat 2005-től; a döntéshozatali struktúrákat aktivizáló EU Crises Management Exercise (CME) gyakorlatokat 2002-től, a kettőt ötvöző Multi Layer Exercise (ML) gyakorlatokat pedig 2012-től rendezik meg.

17 Jack Snyder: *The Soviet Strategic Culture: Implications for Limited Nuclear Operations.* Santa Monica, CA: USAF, RAND Corporation, 1977.

18 A stratégiai kultúra mibenlétéről bővebben: Snyder: *i. m.*; Colin S. Gray: „Strategic Culture as Context: The First Generation of Theorists Strikes Back". *Review of International Studies,* Vol. 25. (1999).; Kenneth Booth: „The Concept of Strategic Culture Confirmed". In: *Strategic Power USA/USSR* (szerk. Carl G. Jacobsen). New York: St. Martin's Press, 1990.; Christoph Meyer: *The Quest for a European Strategic Culture.* Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006.; Alastair Ian Johnston: „Thinking About Strategic Culture". *International Security,* Vol. 19. No. 4. (1995). A stratégiai kultúra különféle meghatározási kísérleteinek, valamint a kérdés körül a 70-es évek óta folyó tudományos diskurzusnak áttekintő bemutatását lásd: Philippe Gros, Jean-Jacques Party és Nicole Vilboux: *L'élaboration d'une culture stratégique européenne dans le domaine aérospatial.*. Paris: Fondation pour la Recherche Stratégique, 2010. 17–30. o.

19 Anthony Giddens: *The Third Way: the Renewal of Social Democracy.* Cambridge: Polity, 1998. 142. o.

20 „Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. (22.) jegyzőkönyv. Dánia helyzetéről". *C 115. Az Európai Unió Hivatalos Lapja,* Vol. 51. No. 1. http://eu.kormany.hu/download/9/d4/20000/EU_EUM_szerzodes.pdf, 2008. május 9. 300–301. o. (5. cikk).

21 Vö.: Willem F. van Eekelen – Sebastian Kurpas: „The Evolution of Flexible Integration in European Defence Policy: Is Permanent Structured Cooperation a Leap forward for the Common Security and Defence Policy?". *CEPS Working Document,* No. 296. (2008).; Csatlós Erzsébet: „A közös kül- és biztonságpolitika és a tagállami szuverenitás". *Kül-Világ*, No. 4. (2010). 64–87. o.

22 Főképviselő, EKSZ, Európai Katonai Törzs, Civil Válságkezelési és Tervezési Igazgatóság, Joint Situation Center stb.

23 Jenei Petra, Kende Tamás és Szűcs Tamás (szerk.): *Európai közjog és politika.* Budapest: Complex Kiadó, 2007. 264. o.

24 Nagy-Britannia és Franciaország 2008-as védelmi kiadásai az Európai Védelmi Ügynökség munkájában részt vevő 26 uniós ország összesített védelmi kiadásainak 43,7%-át tették ki. A védelmi

kutatási és fejlesztési ráfordítások tekintetében ez az arány 84,2%-os volt. (Forrás: „Defence Data". *European Defence Agency (EDA),* http://www.eda.europa.eu/Libraries/Documents/Defence_Data_2008.sflb.ashx. Letöltés ideje: 2012. március 2.

25 Kiss J. László: „Európai Külügyi Szolgálat, avagy lehet-e *global payer*ből *global player*?" *MKI-tanulmányok,* No. 1. (2011). http://www.hiia.hu/pub/displ.asp?id=EVLDJV, 2011. január 6. 7. o.

26 Bővebben lásd: Nicole Gnesotto (szerk.): *EU Security and Defence Policy – The First Five Years (1994–2004).* Párizs: Institute for Security Studies, 2004. 5–11. és 36–43. o.; Nicole Gnesotto: „Lessons of Yugoslavia". *Chaillot Paper,* No. 14. (1994).; Catherine Guicherd: „L'heure de l'Europe, premières leçons du conflit yougoslave". *Cahiers du Crest,* No. 10. (1993).

27 Konstruktivista megközelítésben lásd pl. Christoph O. Meyer: „Theorising European Strategic Culture: Between Convergence and the Persistence of National Diversity". *CEPS Working Documents,* No. 204. (2004). 4. o.

28 Az európai külpolitika jellegzetességeit és a nagyhatalmiságot főként az Egyesült Államokkal való összehasonlításban lásd: John McCormick: *The European Superpower.* Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006. 256. o.; Robert Kagan: *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order.* New York: Alfred Knopf, 2003.

29 Robert Kagan: „Power and Weakness". *Policy Review,* No. 113. (2002). (Magyar fordítás: „Hatalom és gyengeség" (ford. Sóti György). http://cikkek.soti.ca/power-and-weakness.html, 2002. június.)

30 Robert Cooper: *The Breaking of Nations – Order and Chaos in the Twenty-First Century.* London: Atlantic Books, 2004.

31 Paraschos Lianos: „ESDP and Strategic Culture: A Study on the Feasibility of Common European Strategic Culture". *University of Leicester,* http://www.jhubc.it/ecpr-istanbul/virtualpaperroom/053.pdf, 2006. szeptember 23. 21. o.

32 A brit–francia együttműködés hátteréről, kontextusáról és várható hatásairól bővebben lásd: Julian Lindley-French: „Britain and France: A Dialogue of Decline? Anglo-French Defence Co-operation and Implications for the European and Euro-Atlantic Security and Defence Relationship". *Chatham House International Security Programme Paper,* No. 2. (2010).; Ben Jones: „Franco-British Military Cooperation: A New Engine for European Defence?". *EU ISS Occasional Paper,* No. 88. (2011).; Benoît Gomis: „Franco-British Defence and Security Treaties: Entente while It Lasts?". *Chatham House Programme Paper,* No. 1. (2011).; Nick Witney: „A Strategic Rubicon". *European Council on Foreign Relations,* http://ecfr.eu/content/entry/commentary_a_strategic_rubicon/, 2010. november 1.; Savino Rua: „The Franco-British Defence Deal: A First Move towards a European Army?". *European Federalists,* http://federalists.cafebabel.com/en/post/2010/11/04/The-Franco-British-Defence-Deal%3A-A-first-move-towards-a-European-Army, 2010. november 4.; James Rogers: „Towards a »Neo-Norman« Euro-Core?". *European Geostrategy,* 2010. november 3.; Benoit Gomis: „Franco-British Defence Cooperation after Libya". *Chatham House,* http://www.chathamhouse.org/media/comment/view/179253, 2011. november 2.

33 A biztonság kiterjesztő értelmezése és az új fogalmi keretek tekintetében referenciamű: Barry Buzan, Ole Weaver és Jaap de Wilde: *Security. A New Framework for Analysis*. London: Lynne Rienner Publishers, 1998.

34 Ezt az igényt fogalmazza meg pl.: Sven Biscop: „The ABC of European Union Strategy: Ambition, Benchmark, Culture". *Egmont Paper,* No. 16. (2007). 17. o.

35 Vö.: Moritz Reinsch: „Copy–Paste? The Role of Institutional Isomorphism int he Construction of the Common Security and Defence Policy". *UACES,* 2011. augusztus 26.

36 „Biztonság és fejlesztés – A Tanács és a tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott következtetések (15097/07)". *Európai Parlament,* http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/sede04112008councilconclusions08_/SEDE04112008CouncilConclusions08_hu.pdf, 2007. november 20.

37 „Az EU prioritásai az Egyesült Nemzetek Szervezetének 65. Közgyűlésére. Feljegyzés az »I/A« napirendi ponthoz (10170/10)". *Consilium,* http://register.consilium.europa.eu/pdf/hu/10/st10/st10170.hu10.pdf, 2010. május 25.

38 Giovanni Faleg: „Evolution through Learning? Epistemic Communities and the Emergence of Security Sector Reform (SSR) in European Security Cooperation". *EUSA Paper,* http://www.uaces.org/events/conferences/cambridge/researchpapers/abstract.php?recordID=222. Letöltés ideje: 2012. március 2.

39 Erre hívja fel a figyelmet: Borja Lasheras, Christoph Pohlmann, Christos Katsioulis és Fabio Liberti: „European Union Security and Defence White Paper – A Proposal". *Friedrich Ebert Stiftung,* http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/07075.pdf, 2010. január. 14. o.

40 Sven Biscop (szerk.): „The Value of Power, The Power of Values: A Call for an EU Grand Strategy". *Egmont Paper,* No. 33. (2009). 30–35. o.; Sven Biscop: „A Long-Term Strategy for Libya and the Mediterranean: Over to the European Union". *Egmont Security Policy Brief,* No. 17. (2011). 2. o.

41 Gnesotto (szerk.): *i. m.*

42 „2009/2198(INI). Implementation of the European Security Strategy and the Common Security and Defence Policy". *Legislative Observatory, European Parliament,* http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2009/2198(INI). Letöltés ideje: 2012. március 2.

43 Menon: i. m. 241. o.

44 Jelenleg 9 civil és 3 katonai KBVP-misszió folyik. Eddig lezárult 7 civil, 4 katonai, valamint 1 vegyes, komplex civil–katonai misszió.

45 Bővebben: Gros–Party–Vilboux: *i. m.*

46 Az Északi Tanács külügyminiszterei 2008. június 16-i ülésükön kérték fel Thorvald Stoltenberget javaslatai megfogalmazására. A Stoltenberg-javaslatokat tartalmazó dokumentum az Északi Tanács külügyminisztereinek 2009. február 9-i ülésén került bemutatásra. Címe: *„Nordic Cooperation on Foreign and Security Policy, Proposals Presented to the Extraordinary Meeting of Nordic Foreign Ministers in Oslo on 9 February 2009".*

47 „Közös védelmi rendszert hoz létre Észak-Európa". *Hír 24,* http://www.hir24.hu/kulfold/2010/11/03/kozos-vedelmi-rendszert-hoz-letre-eszak-europa/, 2010. november 4.

48 1. Még az északi régió országai között is jelentősek a geopolitikai különbségek (pl. Oroszországgal való közös határ, a balti országokhoz és Nyugat-Európához való közelség); 2. eltérőek a releváns nemzetközi szervezetekben betöltött tagsági státuszaik, valamint felvetődik a semlegesség kérdése is (Izland és Norvégia – a másik három országgal ellentétben – nem tagja az EU-nak; Finnország és Svédország nem tagjai a NATO-nak, csak a Békepartnerségnek; Dánia EU-tag ugyan, de nem vesz részt a KBVP-ben); 3. különbségek mutatkoznak a védelmi doktrínák tekintetében és a hadseregek méretében is (Finnország számára például továbbra is a hagyományos fenyegetések az elsődlegesek, ezért a területvédelmet és a totális védelem doktrínáját helyezi előtérbe, az általános hadkötelezettség és a sorozott hadsereg pedig mindennek az alapját képezi; Svédország ezzel szemben 2010-ben beszüntette a sorozást, és kisebb hivatásos hadsereget igyekszik létrehozni, mobil egységekkel); 4. országonként eltérő volumenű a védelmi ipari kapacitás. Bővebben lásd: Alyson J. K. Bailes, Gunilla Herolf és Bengt Sundelius (szerk.): *The Nordic Countries and the European Security and Defence Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2006.; Leo G. Michel: „Finland, Sweden, and NATO: From »Virtual« to Formal Allies?". *Strategic Forum,* No. 265. http://www.ndu.edu/inss/news.cfm?action=view&id=73, 2011. február 22.

Résumé

The Prospects of a Common EU Strategic Culture – Theoretical Considerations and Practical Obstacles

The study discusses the significance of strategic culture in the development of the EU's Common Foreign and Security Policy (CFSP) and Common Security and Defence Policy (CSDP), focusing on the prospects of a particular common EU strategic culture. After taking stock of the polarizing factors and main differences between national strategic cultures and priorities of EU countries, the analysis compares the different components of the EU's foreign policy toolbox. I address the dilemma whether the EU's foreign policy can be effective and credible with a toolbox overwhelmingly dominated by soft power tools, while military crises management is still one of the least developed areas of EU policies. The EU's aspirations to be a global player make this question even more relevant. The paper also highlights the importance of elite socialization, epistemic communities and spill-over effects in CSDP integration. I argue that the further federalization of CSDP faces limits at the current stage of European integration. Federalization would necessitate more coherent and converging Member State policies and strategic cultures. While acknowledging the growing role of spill-over effects, epistemic communities and so called "Brusselisation" in the development of CSDP, I argue that the importance of organic, bottom-up development, based on intergovernmental decisions and compromises shall not be ignored. I agree with a number of scholars when concluding that despite the common norms and values, the common EU strategic culture is not, and will not be homogeneous and uniform but rather a second (or secondary) level of strategic thinking and political socialization that is already emerging.