

Nagy Zsolt

A francia-brit védelmi együttműködésről

Hosszas titkolózás és a diplomáciai csatornák előtt is szinte teljesen rejtett egyeztetési folyamat után 2010. november 2-án Nicolas Sarkozy francia elnök és David Cameron brit miniszterelnök a londoni Lancaster House-ban aláírta a két ország közötti védelmi együttműködésről szóló szerződéseket és nyilatkozatot, amelyek szándékuk szerint a kétoldalú stratégiai partnerség legújabb fejezetét nyitják meg. Új Saint Malóról van szó? Az európai védelmi együttműködésnek döntő lendületet adó 1998-as szerződés folytatása mellett döntöttek az aláírók, vagy a kétoldalú megközelítés diadalmaskodott a multilateralizmus és az európai Közös Biztonság- és Védelempolitika (CSDP) felett? Milyen irányt vesz ezzel az európai, és – mert hatásait tekintve feltehető ez a kérdés is – a transzatlanti kooperáció? Az alábbi írásban ezekre a kérdésekre keressük a válaszokat.

Franciaország és Nagy-Britannia együttműködése – vagy ellenkezőleg, együttműködésének hiánya – mindig nagy jelentőséggel bírt a második világháborút követő időszakban, sőt a bipoláris világrend felbomlása után is. Az 1947-es dunkerque-i szerződésről, vagy éppen az 1998-as Saint Malo-i megállapodásról tudjuk, hogy jelentős hatást gyakoroltak az európai kontinens biztonsági architektúrájának fejlődésére. Napjainkban sincs ez másképp, most, hogy a védelempolitika terén a képzetbeli Rubicont átlépte a két ország. De vajon milyen kihatása lesz ennek az összefogásnak?

A megállapodás első kommentárjai egyszerű lelkesek és visszafogottak. Lelkesek, mert az európai történelemben valóban példa nélküli kiterjedésű és mélységű, nagymértékű kölcsönös függőséget teremtő együttműködésről döntöttek az aláíró felek. És visszafogottak, mert a szerződés hosszabb távú hatása bizonytalan, és

itt elsősorban az európai védelem jövőjével kapcsolatosan vehetők fel a kérdések.

Fontos ugyanakkor, hogy bemutassuk a megállapodáshoz vezető közvetlen előzményeket is. Ugyanis nem valamilyen vákuumban vagy változatlan külső biztonságpolitikai és belső társadalmi környezetben született a szerződés. A védelmi együttműködés olyan tényezők együttes eredménye, amelyeknek elég fajsúlyosaknak kellett ahhoz lenniük, hogy ilyen mértékű kölcsönös függőséget vállaljon fel a két ország. Ezen okokból nem vonatkoztatunk el a 2009-es francia Fehér Könyvben lefektetett alapelvektől, valamint a 2010. októberben befejezett brit Stratégiai Védelmi és Biztonsági Felülvizsgálat (*Strategic Defence and Security Review – SDSR*) legfontosabb eredményeitől. Védelempolitikai szempontból ugyanis ez a két dokumentum tekinthető a Párizs és London közötti stratégiai együttműködés legfontosabb előzményeinek.



Ambíciók, szűkös keretek és kényszerű döntések

Ha kísérletet teszünk arra, hogy a francia Fehér Könyv és a brit védelmi felülvizsgálat legfontosabb kiinduló feltételezéseit és következtetéseit összehasonlítsuk, akkor világossá válik, hogy lényegét tekintve nagyon hasonló megfontolások és érvek vezérelték mindkét védelempolitikai stratégia kialakítását, és ezek alapján meglepően egyező megállapításokra is jutottak. Sőt, ha tovább megyünk, már az ok is szembe-tűnően egybeesik, amiért Nyugat-Európa két legerősebb hadseregében új irányt kellett kijelölni a katonai képességek fejlesztésére: nevezetesen a gazdasági feltételek nagymértékű megváltozása, azaz a szűkülő pénzügyi lehetőségek jelentette kényszerpálya.

Lássuk, hogy a tartalmát tekintve milyen közös vonások fedezhetők fel a brit, illetve francia stratégiában! Nagyon hasonló már a kiindulópont is a két alapdokumentumban: a fenyegetések egyre kiszámíthatatlannabbak, Európa és benne országaik ennek következtében egyre sérülékenyebbek. A külső biztonság egyre szorosabban összefonódik a belbiztonsággal. Éppen ezért 15-20 évre előre tekintve kell kialakítani a biztonsági és védelmi stratégiákat, ha adekvát választ kívánnak adni a globális környezet változásaira. A jövőben kulcskérdéssé válik az előrejelzés, a megfelelő hírszerzés és információelemzés, ami alapfeltétele a kihívásokra való felkészülésnek és a megfelelő reagálásnak. Mindkét ország stratégiai célnak tekinti nemzetközi befolyásának megőrzését, ebből következik a korszerű, hiteles katonai erő fenntartásának szükségessége. Mindezt pedig olyan időszakban kell megvalósítani, amikor a globális gazdasági válság következményeivel kell szembenézni, és a

mindennapok alapvető kihívását a társadalmi béke és prosperitás fenntartása jelenti. A stratégiai környezet tehát Londonból és Párizsból nézve is nagyon hasonló.

Nicolas Sarkozy francia elnök 2008. június 17-én írta alá az ötödik köztársaság harmadik hivatalos védelempolitikai stratégiáját, a Fehér Könyvet. Az új dokumentum számos elemében megerősítette a francia biztonság- és védelempolitika premisszáit, ugyanakkor új stratégiai irányokat is kijelölt. Amiben nem mondott újat, az például a nukleáris elrettentő erő nemzeti függetlenségét és szuverenitást alátámasztó funkciójának fenntartása. Nukleáris képességét Franciaország nemcsak megőrizni, hanem modernizálni is fogja a jövőben, elsősorban az atommeghajtású tengeralattjárók és a kettős rendeltetésű repülőgépek tekintetében. A másik ilyen változatlan elem az Európai Biztonság- és Védelempolitika iránti elkötelezettség. Az Európai Uniót továbbra is a válságkezelés és a nemzetközi biztonság egyre fontosabb szereplőjeként kívánják látni, ezért szükségesnek tartják – összhangban a 2003-as európai uniós célkitűzéssel – a hatvanezer fős európai intervenciók képesség megerősítését. Ezen túlmenően a Fehér Könyvben gyakorlatilag megismétlik a francia elnökség alatt kidolgozott európai válságkezelési ambíciószintet is. Mindehhez elengedhetetlen az európai tervező és művelési kapacitás növelése – vagyis az Európai Unió művelési parancsnokságának létrehozása –, valamint az európai védelmi ipar egységesebb működése.

Az igazi stratégiai újdonságot a NATO-hoz való viszony újradefiniálása hozta. Egyrészt Franciaország visszatért az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének katonai struktúráiba, másrészt világossá tette, hogy az Európai Uniót és a NATO-t komplementer szervezeteknek tekinti,

amelyek nem versengenek egymással, hanem tevékenységük kiegészítő módon járul hozzá a nemzetközi biztonsághoz. A költségvetési kilátásokat illetően a Fehér könyv visszafogott ígéretet tartalmaz. E szerint a védelmi kiadások csak az infláció mértékében növekednek 2012-ig, azután pedig évente 1%-kal bővül a büdzsé.

A francia haderőstruktúrában is jelentős átalakításokat vetített előre a dokumentum, melyeket 2015 tájáig kell befejezni. A szárazföldi erő 151 ezer főről 131 ezerre csökken, de a tengerészet és a légiere sem kerül el a megszorításokat: ezeknél a fegyvernemeknél 11, illetve 24 százalékos létszámcsökkentést terveznek. Ami az elvárásokat illeti, a dokumentum kijelenti: az új haderőstruktúrának rendelkeznie kell azzal a képességgel, hogy 30 ezer főt hat hónapon belül műveletbe telepítsen.

És vajon milyen irányt vesz a brit hadsereg? A brit védelmi felülvizsgálat 2010 májusában, az új kormány megalakulása után vette kezdetét. A védelmi minisztérium tisztségviselői nem rejtették véka alá, hogy még a várható költségvetési megszorítások előtt kívánják kijelölni az új védelempolitikai irányokat annak érdekében, hogy ne véletlenszerűen, vagy éppenséggel fűnyíróelv alapján, hanem tudatosan szülessenek meg a kényszerű és elkerülhetetlen döntések. Azt, hogy a védelempolitikai stratégiai döntések megfelelően megalapozottak és a biztonsági környezettel összhangban lévők legyenek, az SDSR-rel egy időben nyilvánosságra hozott új Nemzeti Biztonsági Stratégia biztosítja.

Az SDSR két kiinduló prioritása, hogy egyrészt az afganisztáni műveleti hozzájárulást Nagy-Britannia fenntartja, másrészt pedig koherens és hatékonyabb védelmi képességet kívánnak 2020-ra létrehozni. A hatékonyabb ebben az esetben is kevesebbet jelent. A brit haderő szárazföldi

fegyverneme 7 ezer fővel, a tengerészet és a légiere pedig 5-5 ezer fővel lesz kisebb a jövőben. Ezen túlmenően 25 ezer fő civil foglalkoztatottól is meg kíván válni a védelmi minisztérium. Ha mindezt összeadjuk, 42 ezer fős létszámcsökkentést kapunk eredményül, ami még a jelentős számú civileket is leszámítva nagymértékű leépítést jelent.

Az összességében egy dandárral kisebb szárazföldi erők esetében a jövőben továbbra is mintegy 6500 fő egyidejű műveletben tartására lesznek képesek, valamint egy kiterjedt mértékű beavatkozás vagy konfliktus esetén 30 ezer fő bevetésére lesz alkalmas a haderő. Nagymértékű csökkentést szenved el a nehézfegyverzet annak következtében, hogy 40 százalékkal redukálják a harckocsik, 35 százalékkal pedig a nehéztüzérség arányát.

A légiereőről is fontos döntések születtek, ezek értelmében a Harrier típusú vadászgépeket 2011-től kezdődően kivezetik a rendszerből, a Tornado-flottát csökkentik, és a tervezettnél kevesebb Typhoon, illetve Joint Strike Fighter gépet szereznek be. A repülőgép-anyahajókról szóló többéves vitát azzal zárták le, hogy mindkét tervezett hajót megépítik, itt tehát nem a költségkímélő megfontolások győztek.

A védelmi kiadások tekintetében a felülvizsgálat körülbelül 7,5 százalékos csökkentést eredményez az elkövetkező négy évben, ami még így is azt jelenti, hogy a katonai büdzsé viszonylag jól jött ki az állami szektor egészét érintő megszorításokból. A dokumentum leszögezi ugyanakkor, hogy a védelmi kiadások nem csökkenhetnek a NATO által elvárt 2 százalékos szint alá.

A fenti összefoglalás csak a legfontosabb elemeit mutathatta be a két ország stratégiai felülvizsgálatainak. Azt mindenképpen leszűrhetjük, hogy a gazdasági körülmények Franciaország és Nagy Bri-



tannia esetében is kényszerítő erőként hatottak a haderő átalakításában és racionalizálásában, végeredményben a képességbeli és kiadásbeli csökkentésekben. A rendelkezésre álló erőforrások szűkössége mindkét ország vezetőit nehéz döntések elé állította, és érzékeny leépítések mellett kellett határozniuk. Ha megnézzük a védelmi költségvetések tényleges alakulását, azt látjuk, hogy Franciaország a 2005-ös 2,5 százalékos szintről 2009-re 2,1 százalékra csökkentette katonai kiadásait, míg Nagy Britannia éppen ellenkező irányban mozdult el ebben az időintervallumban, a 2005-ös, szintén 2,5 százalékos szintről 2009-ig 2,7 százalékra növelte katonai büdzsáját. E mutatók alapján azt mondhatjuk, hogy Párizs még a Fehér Könyv elvárásait – 2012-ig szinten tartás – sem tudta egyelőre teljesíteni, míg Londonban elérkezett a pillanat arra, hogy a haderő méretét és feladatait az ország teherbíró képességének száraz realitásához igazítsák. Más-más úton ugyan, de nagyon hasonló helyzetbe jutott Nyugat-Európa két vezető katonai hatalma, megte-remtve egyúttal a lehetőségét egy minőségileg új fejezet megnyitásának is.

Az új együttműködés

A fent sorolt kényszerítő körülmények és a sok esetben egymással átfedésben lévő célok lehetőséget adtak a két ország számára az együttműködés kereteinek meghatározására. A 2010. november 2-án, Sarkozy francia elnök és Cameron brit miniszterelnök által aláírt három dokumentum együttesen rendelkezik a két ország védelmi szektorának összehangolásáról.

A védelmi és biztonsági kooperációról szóló szerződés általánosságban jelöli ki az együttműködés céljait és területeit.

A megállapodók szándéka katonai képességeik optimalizálása, összehangolva – többek között – a fejlesztést, a beszerzést, erőik alkalmazását, a kutatás-fejlesztést és védelmi iparukat. „Egyre szorosabb együttműködést” kívánnak megvalósítani a kiképzéstől a katonai doktrínák kialakításáig. A kooperáció felügyeletére egy magas rangú csoportot hívnak életre, amely döntéseit konszenzussal hozza. Érdekes kitétele a szerződésnek az a rész, amely a fegyveres erők olyan alkalmazásáról rendelkezik, amikor a másik felet is érinti a telepítés: ebben az esetben a másik szerződő fél írásbeli egyetértése szükséges az akció megindításához. Szólnak továbbá fegyverzeti beszerzéseik összehangolásáról, valamint védelmi piacuk hozzáférhetőségéről egymás számára. A kiterjedt együttműködéshez szükséges minősített információk cseréjéről is megállapodtak.

A nukleáris területen kialakítandó kooperációt szabályozó szerződés az előző dokumentumhoz hasonlóan elvi keretét adja az együttműködésnek. A franciaországi Valduc-ben egy új közös létesítményben fogják a nukleáris robbanófejek tesztelését végezni, támogatva azt a nagy-britanniai központ, Aldermaston technológiai kutató-fejlesztési tevékenységével. Az aláíró felek hangsúlyozzák azonban, hogy mindez nem érinti a független nukleáris elrettentő erők létét. Időtartamát tekintve a szerződést a két közös létesítmény műszaki életciklusára, vagyis ötven évre kötötték meg.

A fenti két, elsősorban elvi alapokat lera-kozó szerződést a „Nyilatkozat a Védelmi és Biztonsági Együttműködésről” egészíti ki, amely túl azon, hogy politikai keretbe helyezi a megállapodást, az együttműködés konkrét lépéseit és gyakorlati területeit jelöli ki.

A dokumentum azzal a megállapítással kezdődik, hogy az Egyesült Királyság és

Franciaország biztonsági és védelmi kérdésekben természetes partnerei egymásnak. Számos közös érdekük, és ebből fakadó közös kötelezettségük vannak. Határozott szándékuk, hogy biztonsági és védelmi kérdésekben vezető szerepet töltsenek be. E törekvést támasztja alá az a tény, hogy az európai védelmi kiadásoknak a felét, a kutatás-fejlesztési ráfordításoknak pedig a kétharmadát ez a két ország adja. Hasonlóképpen a legaktívabb műveleti hozzájárulók között vannak, beleértve az afganisztáni hadszínteret is. A szöveg deklarálja a két ország korábbi történelmében példátlan fokú kölcsönös bizalom meglétének tényét is. Érdemes szó szerint idézni azt a mondatot, amely a jövőbeni kooperáció lényegét adja: „Lehetővé akarjuk tenni, hogy haderőink együttműködjenek, maximalizáljuk képességeinket, és nagyobb értéket érjünk el védelmi befektetéseink révén.”

A dokumentum kiemelt helyen, és ismét a példátlan jelző említésével foglalkozik a nukleáris fegyverek terén megvalósítandó kooperációról.

A nyilatkozat öt területen ad konkrét programot az együttműködésre. Elsőként a műveletek és kiképzés tekintetében határozza meg a teendőket. E szerint 2011-re ki kell dolgozni a Közös Összhaderőnemi Expedíciós Harci Kötelék (*Combined Joint Expeditionary Task Force*) koncepcióját, amely majd a következő években éri el műveleti képességét. Ez az erő dandárszintű szárazföldi, és megfelelő tengeri, légi komponensekkel rendelkezik majd, beleértve a parancsnoki és logisztikai elemeket is. A cél az, hogy a két ország hadereje között nagyobb interoperabilitást, a doktrínák, kiképzés és felszerelés tekintetében pedig nagyobb koherenciát érjenek el. Alkalmazására kétoldalú keretben, valamint NATO-, EU-, ENSZ- vagy egyéb műveletben kerülhet sor.

Szoros együttműködést kívánnak megvalósítani a repülőgép-hordozók terén is. A jövőben két anyahajót kívánnak majd közösen üzemeltetni úgy, hogy az egyik mindig képes legyen bevetésre. Úgy alakítják ki a brit hajók fedélzetét, hogy alkalmas legyen a francia gépek fogadására is, így biztosítva, hogy egymás hordozóiról működtethessék a vadászgépeket. A 2020-as évek elejére célozták meg azon képesség elérését, hogy a Charles De Gaulle köré építve egy integrált anyahajócsoportot hozzanak létre, amelyhez mindkét ország hozzájárul az eszközeivel.

Az együttműködés második területe a felszerelés és a képességek. A jövőbeni A400M szállítórepülőgép-flottáikat 2013-tól, az első francia felségjelű gépek érkezésétől integrált logisztikai támogatással kívánják működtetni, és létrehozni egy kétoldalú Közös Felhasználói Csoportot (*Joint User Group*) is, amely a kiképzésben biztosítja majd az együttműködést. Kooperációt alakítanak ki továbbá a nukleáris tengeralattjárók egyes fegyverrendszereinek fejlesztésére a tengeri aknamentesítésben, és vizsgálják annak lehetőségét is, tudják-e a brit légi utántöltő képességet úgy fejleszteni, hogy az a francia repülőgépeket és szállítási igényeket is ki tudja szolgálni. A műholdas kommunikáció tekintetében – a nemzeti szuverenitás megőrzésének szándéka mellett – 2011-re közös koncepció tanulmányt dolgoznak ki a következő műholdas generáció kifejlesztésére.

A harmadik területen, a pilóta nélküli légi rendszerek tekintetében szintén szoros együttműködést céloztak meg a különböző eszközök (légi megfigyelés, harcászati rendszerek) jövőbeni kialakítására és működtetésére.

A negyedik nagy témakörben, a védelmi ipar tekintetében egyetértés született abban, hogy kidolgoznak egy 10 éves straté-



giai tervet a brit és francia komplex fegyverzeti szektor (*Complex Weapons Sector*) részére, azzal az igénnyel, hogy az együttműködés által harminc százalékos megta- karítást érjenek el. A terv keretében 2011- ben számos projekt kidolgozását kezdik meg a rakétatechnológia területén, mely- nek tapasztalatai alapján a későbbiekben más védelmi ipari szegmensekben is kez- deményezések szülehetnek.

Végezetül, a közös kutatás-fejlesztéshez mindkét ország 50 millió euróval fog hoz- zájárulni, amely összeg a későbbiekben növekedhet. A területen tíz prioritást jelöl- tek ki, melyeken elindul majd az együttes munka.

A nyilatkozat nagyobb teret szentel a számítógépes hálózatok védelme terén megvalósítandó együttműködésnek, amely épít a már meglévő kapcsolatokra.

A dokumentumot a nemzetközi biztonsá- g kiemelt kérdései zárják. Leszögezik, hogy az európai biztonság legfőbb garan- tálója továbbra is a NATO marad. Kifejezik az új Stratégiai Konceptióval kapcsolatos várakozásaikat, ugyanakkor hangsúlyoz- zák, hogy az észak-atlanti szövetség nukleáris erővel rendelkező szervezet marad. Jóllehet támogatják a rakétavédelmi rend- szer létrehozását, de az nem felváltja, ha- nem kiegészíti a nukleáris elrettentést. Az Európai Unióval kapcsolatosan kifejezik azon várakozásukat, hogy a francia elnök- ség alatt meghozott döntések végrehajtá- sa megtörténik, különös tekintettel arra, hogy minden tagállam tovább fejleszti ka- tonai, civil és civil-katonai képességeit. A nyilatkozat – mintegy kötelező jelleggel – szól még a tömegpusztító fegyverek elter- jedéséről, Iránról, Afganisztánról és Pa- kisztánról. Gyakorlatilag nem tartalmaz új megállapításokat, inkább a jelenlegi irány- vonal és politikák megerősítéséről szól. A felek végezetül megállapodnak abban,

hogy egy főtisztviselői csoportot hoznak létre, amely a szerződés égisze alatt mű- ködik majd, és a jövő évi csúcstalálkozóra jelentést készít az említett területeken elért eredményekről.

A megállapodás hosszabb távú következményei

Kétség nem férhet hozzá, hogy a fran- cia–brit megállapodás tető alá hozásával mérföldkőnek tekinthető, jelentős mélységű és kiterjedésű együttműködés vette kezde- tét. A jövőre vonatkozó, szélesebb hatásait tekintve azonban egyelőre csak lehetősé- gekben, semmint bizonyosságokban gon- dolkodhatunk. Azt láttuk, hogy a kooperáci- ót elsősorban a kényszer, a két haderő mé- retének és költségvetésének csökkentésé- vel járó szükségszerűség hozta létre. Ter- mészetesen nem csak e két ország problé- mája, hogy a gazdasági válság és a nyo- mában járó szociális problémák közepette miként tudja nemzetközi befolyását és sú- lyát fenntartani. De ez a két ország az, amely összevethető védelmi képességek- kel, hasonló méretű haderővel rendelkezik Nyugat-Európában, így nem meglepő, hogy a mélyebb együttműködés közöttük jött létre. A védelmi kooperáció annak felis- merését is jelzi, hogy új, innovatív megol- dásokat kell találni a költségvetési problé- mák ellensúlyozására. Franciaország és Nagy Britannia védelmi frigre lépése an- nak beismerése, hogy egyedül nem megy. Felismerték, hogy nemzeti haderőik jelenle- gi állapotukban és feladatrendszerükkel, valamint a jelenlegi finanszírozási feltételek mellett nem tarthatók fenn.

Mindez azt jelenti, hogy Franciaország és Nagy-Britannia elsődleges és legfonto- sabb célja a nemzeti érdekek szempontjá- ból értelmezhető. A 2010. november 2-i

aláírási ceremónia alkalmából elmondottak is ezt az interpretációt erősítik meg. A brit miniszterelnök a szerződésről szólva úgy fogalmazott, hogy „Nagy-Britannia és Franciaország szuverén államok, és azok is maradnak, amelyek képesek arra, hogy fegyveres erőiket egymástól függetlenül és nemzeti érdekeiknek megfelelően alkalmazzák, ha úgy kívánják.” Ugyanezt a gondolatot fejezi ki a kooperáció kontextusába helyezve: „Nemzeti érdekeink védelméről van szó. Gyakorlati, hidegfejű együttműködésről két szuverén ország között”. Nicolas Sarkozy francia elnök az együttműködés más aspektusát emelte ki: „Úgy véljük, hogy biztonsági erőfeszítéseink nem laphulhatnak egy olyan veszélyes világban, mint amilyenben élünk... Akkor, amikor néhányak szerint Európa stratégiaileg visszaszorulóban van, Nagy-Britannia és Franciaország megmutatja, hogy ez nem így van.”

Természetes azonban, és ezt az aláírók is nyilvánvalóan tudják, hogy az Európai Unió két legnagyobb – és a NATO két fajsúlyos – haderejének ilyen mértékű összefogása messzebbre ható következményekkel bír. Ebben az összefüggésben a szándékok és célok már nem annyira világosak, legalábbis többféle értelmezésnek adnak teret. Jelenleg azoknak is igaza lehet, akik hosszú távon az európai együttműködésre gyakorolt pozitív fejleményként tekintenek a szerződésre, és azoknak is, akik úgy vélik, hogy inkább hátrányára válik Európának a bilaterális kapcsolatok elmélyítése. Csak bizonyos idő távlatából, a gyakorlati tapasztalatok birtokában tudunk végleges ítéletet mondani a két ország döntésének hatásairól. Ugyanakkor a lehetőségek számbavétele jelenleg reális alternatívákat kínál – mindkét irányban.

Az optimisták, vagyis az európai integrációra gyakorolt pozitív hatásban hívók érvelhetnek azzal, hogy a hagyományos brit

vonakodás ellenére sikerült a szigetországot közelebb hozni a kontinenshez. A Franciaországgal való mélyebb kooperáció egyben az európai védelmi filozófiához és a szorosabb európai együttműködéshez vezető út Nagy-Britannia számára, és a vonakodó szövetséges szerepét felválthatja egy támogatóbb attitűd, már csak az erősebb közös érdekelttség okán is. Ebben a megközelítésben Franciaország két legyet ütött egy csapásra: egyrészt saját védelmi szférájának finanszírozási problémáit enyhítette, másrészt közelebb hozta Európához a védelmi kérdésekben többnyire kellemtelen ellenlábásnak számító Nagy-Britanniát. A kétoldalú megállapodásnak lehet jótékony hatása is az európai partnerekre, amennyiben példát és mintát ad arra, hogyan foghatnak össze esetleg más földrajzi régiókban és más képességterületeken.

Bizonyos szempontból tekinthetünk úgy is a brit–francia tandemre, mint az állandó strukturált együttműködés (Permanent Structured Cooperation – PSC) gyakorlati megvalósítására. A lisszaboni szerződésben megjelenő lehetőség ugyanis egyelőre csak elméleti vitákat, de semmilyen kézzelfogható eredményt nem hozott. Ugyanakkor a PSC filozófiája – vagyis az arra hajlandó tagországok bizonyos képességterületeken való mélyebb együttműködése – világosan kiolvasható Párizs és London megállapodásából. Ahhoz, hogy ez „európaizálható”, azaz tovább szélesíthető legyen, az kell, hogy védelmi együttműködését ne exkluzív klubként kezelje a két ország, hanem lehetőséget teremtsenek arra, hogy az az uniós tagállam, amely csatlakozni szándékozik hozzájuk, ezt megtehesse. A párhuzamosságok ugyanis nemcsak két ország esetében, hanem – nyilván még költséghatékonyabban – többoldalú együttműködésben is csökkenthetők. Éppen ebből a szempontból fontos, hogy



az EU védelmi miniszterei 2010. októberi genti megbeszéléseinek egyik fő tárgya volt az úgynevezett csoportosítás és megosztás (*pooling and sharing*) koncepciója, amely lényegében többnemzeti összefogásra ösztönzi a tagállamokat, és amelyhez gyakorlati tapasztalatot és ösztönzést jelenthet Nagy-Britannia és Franciaország együttműködése.

Ebben a kontextusban meg kell említenünk a 2010. december 13-i keltezésű francia–lengyel–német, úgynevezett weimari levelet is, amely a képességfejlesztés terén tesz javaslatokat a szorosabb kooperációra. A három ország védelmi, illetve külügyminiszterei által aláírt dokumentum olyan kulcskérdéseket vet fel, mint az európai tervezői kapacitás ügye (ez az európai unió önálló műveleti parancsnokság kódolt neve), vagy a harcscsoportok alkalmazhatósága. Párizs, Berlin és Varsó szándéka szerint a javaslatoknak 2011 második felére – vagyis a lengyel EU-elnökség idejére – kell konkrét eredményeket hozniuk. Ez a kezdeményezés értelmezhető úgy is, hogy Franciaország „kiegyensúlyozza” a brit féllel kötött megállapodását, és az európai védelemre vonatkozó ambícióit ilyen módon erősíti meg – megnyugtatva ezzel európai partnereit is, akik attól tarthattak, hogy Párizs feladja, vagy csökkentheti érdeklődését a CSDP iránt. Hozzá kell tenni azonban, hogy míg a tanulmányunk tárgyát képező megállapodás konkrét területeken gyakorlati együttműködést céloz meg, addig a weimari hármak „csak” politikai vitát szorgalmaznak – amúgy kétségtelenül fontos kérdésekben –, vagyis a kézzelfogható eredményekre még várni kell.

A bizakodókkal szemben a pesszimista interpretáció szerint a brit–francia megállapodással – a weimari levél ellenére – egy lépést visszafelé tettünk az európai védel-

mi kooperációban. Vitathatatlan, hogy üzenetértéke is van a szerződésnek. Mégpedig az, hogy az EU és a CSDP – mint platform – a kitűzött célok szempontjából kevésbé, vagy kevésbé hatékonyan kínál megoldást, mint a kétoldalú megközelítés. Az EU 27 tagállama közötti egyeztetés nyilvánvaló hátránya, hogy sokszor csak nehézkesen, lassan lehet előre jutni, és a végeredmény a kompromisszumok következtében nem feltétlenül egyezik meg az eredeti várakozásokkal. Ehhez képest egyszerűbb volt a két főváros között relatíve rövid időn belül tető alá hozni a megállapodást. Az EU többi tagállama ennek következtében vélekedhet úgy, és tarthat attól, hogy a jövőben az EU védelmi képességeivel összefüggő legfontosabb kérdések nem a brüsszeli tárgyalóasztaloknál, hanem a Párizs és London közötti közvetlen diplomáciai egyeztetéseken dőlnek el. E magyarázat szerint nem Nagy-Britannia került közelebb a kontinenshez, hanem Franciaország távolabb a CSDP-től.

Sokszor felmerül az az aggodalom is, hogy „többsebességessé” válik az európai védelmi szféra fejlődése, és ezt a félelmet erősíti fel egyesekben a védelmi megállapodás. Lesz egy exkluzív – jelen esetben két tagállamból álló – klub, amely az élen halad, és a lemaradók szélesebb csapata, amelyeknek néhány kivételtől eltekintve csekély esélye lesz arra, hogy akár csak a nyomában legyenek a nagyoknak. A brit–francia tandem e félelmek szerint nem egy együttműködés lesz, amelynek rádiusza tovább tágítható új államok csatlakozásával, hanem egy zártkörű társaság.

Erre a felvetésre két ellenérvet lehet felhozni. Egyrészt az exkluzív klubjelleggel abban az esetben el lehet kerülni, ha – mint fentebb említettük – befogadóvá válik a két ország együttműködése, és mások is részesülhetnek a kooperáció előnyeiből,

természetesen bizonyos feltételek teljesítésével. Az első idevágó nyilatkozatok ebből a szempontból biztatóak: a két ország hangsúlyozza együttműködésük nyitottságát. Ellenkező esetben – és ezzel Párizsnak és Londonnak is tisztában kell lennie – viszszaüt az „élcsapatra és lemaradókra” való szakadás, aminek az lehet a következménye, hogy az utóbbiak elkényelmesedve, vagy éppen frusztrálódva válnak európai „potyautasokká” a védelmi kérdésekben. Számolni kell azzal a lehetőséggel is, hogy ennek következtében tovább erősödhet az európai demilitarizációs kultúra, ami még inkább gyengítené az Európai Unió súlyát a globális biztonságpolitikai kérdésekben.

Másrészt látni kell azt is, hogy a „többsebességesség” a gyakorlatban már létezik az Európai Unió tagországai között a védelem területén is. Ha csak a védelmi ipart, mint adekvát példát vesszük a kérdés illusztrálására, azt látjuk, hogy 2007-es adatok szerint éppen Nagy-Britannia és Franciaország 13,7, illetve 7,7 százalékkal részesedik a világ fegyverzeti exportjából, míg az utánuk következő EU-tagállam Németország is csak 2,1 százalékkal, tehát jelentősen lemaradva. Így nem az a kérdés, hogy ez jó vagy sem, hanem az, hogy miként lehet a brit-francia védelmi együttműködést a kiegyensúlyozottabb európai együttes erőfeszítés hajtóerejévé tenni.

Az európai integráció mélyítése szempontjából figyelemre méltó, és ez is a szkeptikusok érveit erősíti, hogy a nyilatkozat erősen atlantista nyelvezetű, és az EU-t csak nagyon általánosan említi. A lisszaboni szerződésről, amely pedig – legalábbis papíron – létrehozta a Közös Európai Biztonság- és Védelempolitikát, egy rövid bekezdés nem sok, de annyi sem került a szövegbe.

Ha az észak-atlanti térség szélesebb kontextusába helyezzük a brit-francia

együttműködést, akkor elsősorban Washington szemszögéből érdemes egy pillantást vetni a kérdésre. Az régi és ismert aggodalom az atlanti part túloldalán, hogy Európa keveset és azt is szétaprózva, nem túl hatékonyan költ védelemre. A hatalmas technológiai és erőforrásbeli szakadék az Egyesült Államok és Európa között ténykérdés. Nagy-Britannia és Franciaország együttműködése viszont arra adhat reményt, hogy a szűkülő anyagi lehetőségek ellenére legalább ez a két ország komolyan veszi védelmi képességei fenntartását, azaz továbbra is partnerként kezelhetők a globális biztonságpolitikai kérdések megoldásában. Ezt támasztja alá az a tény, hogy Nagy-Britannia számára stratégiai kiindulópont volt a NATO történetének legnagyobb katonai vállalkozásában, az afganisztáni rendezésben való változatlan mértékű részvétel. Így a tények ellensúlyozhatják azt az esetleges aggodalmat, hogy London, a hagyományos és különönböztetett partner eltávolodik Washingtontól, amely amúgy meglehetősen nyugalommal szemlélte a két európai ország megállapodását. Mindehhez hozzátehetjük azt is, hogy az Egyesült Államokból nézve szintén akkor van a legnagyobb értéke Párizs és London együttműködésének, ha szélesebb európai kooperációt mozdít elő, ami nagyobb felelősséget vállaló és hatékonyabb partnereket jelent mind a NATO-n belül, mind az Európai Unió egészeként.

Összegzés

A brit-francia tandem európai védelemre gyakorolt hatása elsősorban azért érdekes és fontos kérdés, mert a lassan erjedő, de egyre határozottabb kontúrokat mutató új globális biztonsági környezetben Európa,



és szélesebb értelemben véve a nyugati világ – a szó biztonságpolitikai, tehát a NATO-t és az EU-t magában foglaló értelmében – egyre komolyabb kihívásoknak lesz kitéve. Az Európai Unió még mindig gyerekcipőben járó védelmi együttműködése önmagában elégtelen ezek kezelésére, mint ahogy a NATO-nak is szüksége van hatékony európai katonai képességekre és komplementer kapacitásokra. Vagyis akkor válik végső soron a London–Párizs-tengely valódi katalizátorrá, ha jótékony hatást gyakorol az európai védelmi együttműködés egészére, azaz „európaizálható” lesz, és új lendületet ad a transzatlanti együttműködésnek is. Ehhez pedig az szükséges, hogy a nemzeti érdekeken túlmenően az európai, és a transzatlanti érdekek is világosan megjelenjenek a kooperáció jövőbeni esetleges elmélyítésében és kiszélesítésében.

Nagy-Britannia és Franciaország együttműködésének a példájából azt az általános tanulságot is levonhatjuk, hogy bizonyos feltételek megléte esetén a hagyományos felfogásbeli különbségeken túl lehet lépni, és a nemzeti érdekekkel összhangban álló nemzetközi összefogást lehet kialakítani. Sőt, jelen esetben ennél talán még többről, a védelmi integrációra lépés bizonyos – igaz, kismértékű – fokáról is beszélhetünk. Ehhez természetesen szükséges volt a politikai célok és a fenyegetések pragmatikus megközelítése, a feladatok jelentős részének az átfedése, valamint a kényszerítő körülmények megléte. Ugyanakkor azt is láthatjuk, hogy a két- vagy többoldalú védelmi együttműködések kialakítása olyan valós tartaléka az európai országoknak, amelyeknek a kihasználásába érdemes energiát fektetni. ■

Irodalom

- Traité de coopération en matière de défense et de sécurité entre la République Française et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord. http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo_833/royaume-uni_202/france-royaume-uni_1430/presentation_3301/traites-signes-lors-du-sommet-franco-britannique-londres-2-novembre-2010_87305.html.
- Traité entre la République Française et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif à des installations radiographiques et hydrodynamiques communes. http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo_833/royaume-uni_202/france-royaume-uni_1430/presentation_3301/traites-signes-lors-du-sommet-franco-britannique-londres-2-novembre-2010_87305.html
- UK – France Summit Declaration on Defence and Security Co-operation, www.number10.gov.uk.
- Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review, www.official-documents.gov.uk.
- Livre Blanc, www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr.
- Philip H. Gordon: The French White Paper on Defence and National Security. *Foreign Affairs*, January/February 2009.
- Financial and Economic Data relating to NATO Defence. 2010. június, NATO-sajtókiadvány. www.nato.int.
- Nick Witney: A Strategic Rubicon. www.ecfr.eu.
- James Rogers: Towards a „neo-Norman” Euro-core? *European Geostrategy*, 3 November, 2010. <http://europeangeostrategy.ideasoneurope.eu/2010/11/03/towards-a-neo-norman-euro-core/>.