

2006/4. szám

Geopolitikai Tanács Közhasznú Alapítvány

Műhelymunkák

Az Európai Unió viszonya a NATO-n belül

Tüske Rita Gabriella

okleveles nemzetközi kapcsolatok szakértő

Andrássy Gyula Német Nyelvű Egyetem

Politikatudományok PhD-hallgató

Bevezetés

Napjaink gyakran tematizált problémája a NATO jövőjének kérdése. Ennek egyik sarkalatos pontja az európai és az amerikai tagállamok közötti különbségek okozta súrlódások. A két fél közötti képességbeli különbségeket gyakran jelölik meg a transzatlanti kapcsolatokat veszélyeztető tényként. Súrlódásokra adhat okot a hidegháború után megváltozott nemzetközi környezetben az is, hogy az európai és amerikai fél által érzékelt biztonságpolitikai veszélyek nem azonosak és nem azonos mértékűek. Egyes elemzők szerint ezért a NATO-ban „új transzatlanti konszenzusra”¹ van szükség, mely megfelel a jelen biztonságpolitikai környezet kihívásainak.

Értelmezésre szorul a dolgozat címe is. A szerző tisztában van azzal, hogy szoros értelemben véve nem beszélhetünk a NATO-n „belül” az Európai Unióról, mert az egységében nem tagja az Észak-atlanti Szervezetnek. A nagy tagállambeli átfedések azonban megalapozzák, hogy a NATO „európai komponenséről” beszéljünk, s ez alatt az Európai Unió közös biztonság- és védelempolitikáját is értsük. Nem szabad azonban elfeledkezni azokról az európai országokról, melyek tagjai a NATO-nak, azonban nem tagjai az EU-nak (Norvégia, Izland, Románia, Bulgária, Törökország – utóbbi három előreláthatóan a jövőben EU tagállam lesz). Ezek az országok is saját nemzeti érdekükkel befolyásolják a NATO-t, így hiba lenne a NATO európai komponensét az EU-tagállamokra szűkíteni. Ugyanúgy, ahogy hiba volna eltekinteni azoktól az országoktól, melyek tagjai az Európai Uniónak – így hozzájárulnak a közös kül- biztonság- és védelempolitika kialakításához – azonban nem tagjai NATO-nak (Ausztria, Ciprus, Írország, Finnország, Málta, Svédország).

Dolgozatomban – a fentiek figyelembevételével – azt a kérdést vizsgálom, hogy az Egyesült Államok és az Európai Unió kapcsolata mennyiben hat a NATO belső viszonyainak átalakulására. Ebben a megközelítésben két tényezőt kell figyelembe venni. Egyrészt vizsgálni kell, hogy az Európai Unió mennyiben tekinthető egységes külpolitikai szereplőnek, és valóban létezik-e a fentebb említett koherens európai komponens. Másrészt azt, hogy miként befolyásolják a NATO jövőjét az Európai Unió és az Egyesült Államok biztonságpolitikai érdekei, képességei és külpolitika-formálási mechanizmusai, s az e területeken felfedezhető különbségek és érdekbeli hasonlóságok.

Először az Európai Unió védelmi komponensének kialakulását követem nyomon, majd az EU-NATO együttműködést veszem górcső alá, s értékelem annak eredményeit. Másrészt

¹ Haftendorn [2005] ApuZ

vizsgálom, hogy napjaink új típusú biztonsági kihívásai miképp befolyásolták a két fél biztonságpolitikai stratégiáját, s azt, hogy az itt tapasztalt különbségek befolyásolják-e a NATO jövőjét, és szükség van-e a szervezet feladatainak és jövőjének újragondolására.

A szakértők között napjainkban már egyetértés van abban, hogy a NATO fennmaradásának nem gátja, hanem feltétele az EU haderejének fejlesztése. Ennek hogyanja kérdésében azonban két jól elkülöníthető tábor alakult ki. Az egyik az EU hagyományos haderejének fejlesztésében látja a NATO jövőjének biztosítását, a másik a transzatlanti munkamegosztás mellett érvel, melyben az EU-nak elsősorban az ún. "polgári képességeit" kell fejleszteni, s azokat az erőket kiaknázni, melyben az Egyesült Államokkal szemben helyzeti előnnyel rendelkezik (pl. békefenntartás terén). Dolgozatom utolsó részében a két megközelítés realitását vizsgálom.

1. *Intézményesített együttműködés az Európai Unió és a NATO között*

1.1. *Az EU védelmi komponensének kialakulás*

A transzatlanti kapcsolatok működőképessége akkor fog fennmaradni, ha az európai fél olyan képességeket tud a NATO rendelkezésére bocsátani, melyek miatt az USA a NATO kereteiben történő cselekvést a pusztán katonai és politikai racionalitás miatt is előnyben kell, hogy részesítse az önálló katonai kezdeményezésekkel szemben. Mivel az EU egyik tagállama sem rendelkezik azzal a gazdasági és politikai súllyal, mely lehetővé tenné azt, hogy önerőből növelje világpolitikai szerepét és képességeit, mind az európai, mind az amerikai fél számára racionális megoldás az EU közös kül- biztonság- és védelempolitikájának további integrálása. Ez természetesen csak akkor igaz, ha ez nem fog szükségtelen szétválasztásokhoz (decoupling) megkettőzéshez (duplication) és megkülönböztetéshez (discrimination) vezetni. A következőkben az EU közös külpolitikájának kialakulásán, a Nyugat-Európai Unió (NYEU) létrehozásán, valamint az EU-NATO kapcsolatok fejlődésén keresztül azt kívánom bemutatni, hogy az elmúlt időszakban sikeresen megteremtődött mind az önálló európai kül- biztonság- és védelempolitika alapja, mind az EU és a NATO közötti együttműködés intézményi kerete.

A közkeletű felfogással ellentétben, az Európai Unió (korábban Európai Közösségek) tagállamait mindig is foglalkoztatta a közös védelem, illetve a közös biztonság- és külpolitika gondolata. Az ESZAK létrehozásánál sem kizárólag a szén- és acélközösség gazdasági előnye motiválta az alapító államokat. Franciaország 1950 tavaszára belátta, hogy addigi német politikája tarthatatlan, Németországot talpra kellett állítani, be kell vonni az integrációs

folyamatba. A háborúban győztes hatalmak ugyanis bevonták az NSZK-t az transzatlanti integrációba, a Ruhr-vidéki szén pedig megalapozhatta volna a német gazdaság megerősödését, ami hosszú távon Franciaország európai pozícióit veszélyeztette, sőt, a németek későbbi újrafegyverkezését alapozhatta volna meg. 1951-ben francia terv alapján felmerült az Európai Védelmi Közösség (EVK) terve, egy, az EVK parancsnoksága alá kerülő európai hadsereggel.

A katonai integrációt kisméretű harcoló egységek szintjén kívánták megoldani. A parancsnokságot egy európai védelmi miniszterre bízták volna, aki az Európai Közgyűlésnek és a Miniszterek Tanácsának tartozott volna beszámolni. A beszerzést, a felszerelést és a kiképzést közösen oldották volna meg. Pleven tervének lényege, hogy lehetővé tette volna a német katonák bevetését, egy nyugatnémet hadsereg megteremtése nélkül.² Az EVK szerződést ugyan 1952-ben aláírták, 1954-ben a francia Nemzetgyűlés mégis leszavazta a javaslatot. 1945 után így már kétoszlopos biztonsági struktúra kezdett kialakulni a NATO és a NYEU létrehozásával.

A közös külpolitika kiépítése 1969-ben, a hágai csúcstalálkozón merült fel újra, ahol kezdeményezték, hogy a tagállamok folytassanak különböző szintű külpolitikai egyeztetéseket, teremtsék meg a külpolitikai együttműködés alapjait. A csúcstalálkozót követő Davignon-jelentés alapján kezdetét vette az Európai Politikai Együttműködés (EPC). Az EPC-nek 1986-ban az Egységes Európai Akta keretében teremtették meg a jogalapját, hiszen a szerződés III. cikkelye integrálta a kül- és biztonságpolitikát.³ A külpolitikai együttműködés a kezdetekben, különösen a hetvenes évek elején egyértelműen sikertelennek mondható. Sem az arab-izraeli konfliktusban, sem az ezt követő olajválság kapcsán nem találtak meg a közös külpolitikai cselekvés lehetőségeit, s az együttműködés csak a nyolcvanas évek válságai kapcsán (afganisztáni invázió, Solidanošć, falklandi háború, dél-afrikai események) kapott erőre, de sajnos ebben az időszakban sem volt egységes.

Változást csak az ún. keleti blokk összeomlása hozott. A kilencvenes évek megváltozott nemzetközi környezetében az Egyesült Államok azon álláspontra helyezkedett, hogy már nem feladata az USA-nak, hogy egyedül szavatolja Európa biztonságát, így szükségesnek látszott az önálló európai szerepvállalás. Ezen akarat megerősödését szolgálta, hogy az újraegyesült Németország nagy politikai súlya kiszámíthatatlan erőt jelentett Európa többi állama számára, továbbá, hogy a Szovjetunió bilincseiből kiszabadult közép-európai államok is biztonságpolitikai kihívást jelentettek. Ez egy megerősített közös európai

² <http://www.nato.int/docu/review/2005/issue2/hungarian/history.html>

³ Gazdag [2000]

külpolitika által látszott kivédhetőnek. E veszélyeket tetézte a kilencvenes évek elején a Balkánon kialakult válság, mely új kihívások elé állította az Európai Közösséget.

Így született meg a Maastrichti Szerződés, mely új alapokra helyezte a tagállamok külpolitikáját. Az Európai Unió Szerződés hárompillérű rendszerében a Közös Európai Kül- és Biztonságpolitika a második, kormányközi pillért jelentette. Így a döntéshozatal nem tevődött át tagállami szintről a közösségi szintre, hiszen a CFSP általános irányelveit az Európai Tanács határozza meg, a döntéseket pedig az Általános Ügyek Tanácsa hozza, a végrehajtást a soros elnökséget adó ország koordinálja. A politikai döntések előkészítése a Politikai Bizottság, illetve alsóbb szinteken a külügyminisztériumok ún. „európai levelezőinek” feladata. Az Bizottság szerepe jóval szűkebb annál, mint amit az európai jog a közösségi pillérekben biztosít neki, hiszen kezdeményező, javaslattevő joga ebben a pillérben a tagállamokéval azonos. Fontos előrelépést hozott a Maastrichti Szerződés azonban a „közös akciók” jogintézmények bevezetésével, hiszen az Európai Tanács általános vezérelvei alapján, amelyek továbbra is konszenzusos módon születnek, a Tanács már minősített többséggel tud dönteni egy-egy kül- és biztonságpolitikát érintő kérdésről. A Tanács az általános kül- és biztonságpolitikai elveire építve, a tagállamok irányába igyekszik egy közös álláspontot kialakítani. Amennyiben megállapodtak a közös álláspontban, a tagállamoknak kötelezettsége, hogy saját kül- és biztonságpolitikáját ehhez harmonizáltan alakítsa ki.

Az Amszterdami Szerződés a közös kül- és biztonságpolitika területén is nagy változást jelentett. Létrehozták a Külpolitikai Főképviselet, közismertebb nevén a Mr. CFSP tisztségét, akinek a politikai döntés-előkészítés a feladata, egyúttal személyében reprezentálja az európai külpolitika egységét. A „közös stratégiák” kialakításának segítésére létrehozták a Stratégiai Tervező és Ellenőrző Egységet. Bevezették a konstruktív tartózkodás intézményét, melynek előnye, hogy a Külügyminiszterek Tanácsában (más néven Általános Ügyek Tanácsa) hozott döntéseknél a tartózkodás nem számít bele az összes szavazatba, vagyis nem számolják a „nem-szavazatokhoz”, gördülékenyebbé téve ezzel egy-egy megállapodás létrejöttét. Az Alkotmányos Szerződés tovább bővítheti a külpolitikai mozgásteret azzal, hogy jogalanyiságot ad az Uniónak, létrehozza a külügyminiszteri tisztséget (s ezzel megszünteti az olykor zavaró kettősséget a külügyi biztos és a Mr. CFSP között; ún. „double-hatting” és átveszi jelenleg a tanácsi elnökség által ellátott külképviseleti funkciókat is). S bár az egyhangúság elve általában fent fog maradni, tovább növekedhet az Unió külpolitikai szuverenitása.⁴

⁴ Balázs [2002]

1.2. A Nyugat-Európai Unió kialakulása és integrálása

A francia Nemzetgyűlés által elutasított EVK-szerződést helyettesítendő, 1954-ben Nagy-Britannia, Franciaország, a Benelux államok, Németország és Olaszország aláírták a Nyugat-Európai Uniót létrehozó szerződést. A szerződés előzményének tekinthető az 1947-es Dunkerquei Szerződés Franciaország és Nagy-Britannia között, majd az 1948-as brüsszeli öthatalmi szerződés is, mely azonban épp a NYEU későbbi legfontosabb feladatát nem töltötte be, vagyis nem integrálta a világháborúban vesztes feleket az európai biztonságpolitikai rendszerbe.⁵

A NYEU azonban közvetlenül megalakítása után szinte azonnal el is veszítette jelentőségét, mert tevékenysége a német újrafelfegyverzés szabályozásában merült ki. A biztonsági és a katonai kérdéseket ugyanis rögtön a NATO hatáskörében kezelték. A megváltozott nemzetközi környezet, és ez európai belpolitikai feszültségek miatt a NYEU-ra a nyolcvanas évek elején lett újra szükség. Ennek elsősorban az volt az oka, hogy a szovjet-amerikai privilégiummá váló nukleáris leszerelési tárgyalásokon az európai hatalmak is hallatni kívánták a hangjukat. Franciaország kezdeményezésére így a NYEU-Tanács 1984-es római ülésén került sor a szervezet újjáélesztésére.

A kilencvenes években a NYEU továbbfejlesztésének iránya az Európai Unióba történő integrálás felé mozdult el, s elsősorban a Maastrichti Szerződésen alapult. Ennek alapján az EU felkérheti a NYEU-t az Unió védelmével kapcsolatos akciók végrehajtására, a NYEU pedig vállalta, hogy az ezzel kapcsolatos képességeket létrehozza. Ennek keretében a NYEU és az EU releváns munkacsoportjai rendszeres találkozókat tartottak, összehangba hozták a két szervezet elnökségi ciklusait, és megfigyelői státuszt hoztak létre a NYEU-ban a nem NATO tag EU tagok számára. Ezt 1994-ben tovább bővítették a társult partneri státusz létrehozásával, melybe a NATO tag nem EU tagállamok tartoztak.

Emellett a NYEU és a NATO kapcsolata is szorosabbá vált. A NYEU a Maastrichti Szerződésben vállalta az Európai Unió védelmét biztosító képességek kialakítását és az európai pillér erősítését a NATO-n belül, majd 1992-ben, az ún. Petersbergi Nyilatkozatban a NYEU kifejezte azt a szándékát, hogy aktívabb szerepet vállaljon a válságok kezelésében és megelőzésében. Ezek „petersbergi feladatok” néven váltak ismertté: humanitárius és mentési feladatok, válságkezelésben alkalmazott harcoló egységek feladatai, beleértve a béketeremtést. Ennek érdekében a NYEU a következő területeken tartotta szükségesnek a NATO-val való együttműködést: konzultációs mechanizmus megteremtése a válságok

⁵ Láng [1994]

kezelésére a NYEU és a NATO között, a NYEU bevonása a NATO védelmi tervezési eljárásába, kapcsolat kialakítása a NYEU és a NATO között a közös műveletek tervezése, előkészítése, valamint a NATO eszközök és képességek NYEU irányítás alatti felhasználása érdekében.

1.3. Az EU-NYEU-NATO kapcsolatrendszerének átalakulása

1994-ben a NATO-fórumokon is felmerült a szorosabb kapcsolatok kialakításának igénye, s egy európai hadtest létrehozásának lehetősége is (Vegyes-összetételű Összhaderőnemi Alkalmi Harci Kötelék - Combined Joint Task Force) mely a NYEU rendelkezésére állna, amennyiben az Európai Unió olyan konfliktusban kíván részt venni, melyben az USA nem. Az 1996-os berlini NATO-csúcson életre hívták az Európai Biztonsági és Védelmi Identitást (ESDI), melynek célja az európai komponens erősítése volt. Az Európai Unió Amszterdami Szerződése a következő évben ezt a szellemiséget követte, amikor a NYEU ún. petersbergi feladatait integrálta az EU-ba.

Az 1998-as St. Malo-i Szerződésben kereteiben a francia és a brit felek kezdeményezésére létrejött az Európai Biztonsági és Védelmi Politika (ESDP). A tagállamoknak ugyanis legkésőbb a balkáni konfliktus során rá kellett eszmélnie arra, hogy a CFSP gyenge és hatástalan. A CFSP-t a védelempolitika irányából próbálták újjáéleszteni és hatékonyra tenni. Az 1999. áprilisban megrendezésre kerülő washingtoni csúcstalálkozó is ennek a jegyében telt, s előkészítette az ún. „Berlin Plusz” együttműködést.

A kooperáció további lépéseként az Európai Tanács kölni ülésén deklarálta, hogy az EU-t el kell látni a CFSP végrehajtásához szükséges eszközökkel, s az államoknak különösen a petersbergi feladatok vonatkozásában, illetve a felderítő feladatok, stratégiai szállítás, vezetés és irányítás területén kell nagy erőfeszítéseket tenniük. A tagállamok ezen felül eldöntötték, hogy véget vetnek a CFSP-NYEU kettősség miatti áldatlan állapotnak, így megbízták az Általános Ügyek Tanácsát, hogy készítse elő a NYEU funkciók átvételét, amelyekre az EU-nak a petersbergi feladatokkal kapcsolatban szüksége van.

1999. decemberében a helsinki tanácsülésen a tagállamok megállapodtak abban, hogy 2003-ra létrehoznak egy 50-60 000 fős katonai erőt, mely két hónapon belül telepíthető és telepítési helyén egy éven keresztül fenntartása megoldható (headline goals). Megállapodtak abban, hogy amennyiben az Unió a katonai fellépéséhez NATO-eszközöket akart felhasználni, a nem EU-tag NATO-tagállamokat mindenképpen felkérlik a részvételre. Amennyiben nem vesznek igénybe NATO képességeket, akkor a felkérés a Tanács

diszkrecionális jogkörébe tartozik. A helsinki csúcson jött tehát létre az, amit Közös Biztonság- és Védelempolitikának nevezünk (CESDP), melynek továbbfejlesztése 2000. júniusában, a feirai csúcson történt meg, ahol deklarálták, hogy 2003-ig fel kell állítani a nem-katonai válságkezelés megfelelő szerveit. 2000. novemberében a marseillesi csúcson a NYEU az EU hatáskörébe utalta funkcióit, az év végén pedig a Nizzai Szerződés tisztázta a CESDP végleges kereteit, s megkezdődött a katonai szervezet létrehozása.. Valójában ez a lépés adta a legnagyobb lendületet az EU-NATO kapcsolatok fejlődésének.

Az Európai Unió és a NATO formális kapcsolata 2001 januárjában jött létre, februárban pedig az első hivatalos NATO-EU külügyminiszteri találkozón Budapesten a NATO főtitkára kijelentette, hogy a NATO támogatja az EU védelmi kapacitásának további kiépítését, s hogy a két szervezet a jövőben szorosabbra fűzi kapcsolatait. Valódi előrelépés 2002. novemberében a prágai csúcson történt, amikor a NATO-tagok nem csak a bővítés új körében állapodtak meg, hanem egyetértettek abban is, hogy a Szövetség felelősségi területének szigorú földrajzi körülhatárolása az új fenyegetések és kihívások között értelmét veszti. Elhatározták egy NATO Gyorsreagálású Haderő (Response Force, NRF) felállítását. A Szövetség képességeinek javítása érdekében elfogadták a Prágai Képességbeli Kötelezettségvállalást (Capabilities Commitment, PCC), mely a régi széleskörű DCI-konceptiót (Védelmi Képességek Kezdeményezés) váltja ki egy erősebben fókuszált programmal. A Szövetség ezzel elfogadta, hogy fontos katonai szerepet kell játszania az új kihívások leküzdésében (terrorizmus, tömegpusztító fegyverek proliferációja) is.

2002. december 16-án aláírt EU-NATO közös biztonsági és védelmi politikával kapcsolatos közleményben az EU biztosítja a lehető legteljesebb bevonását a nem EU-, de európai NATO-tagállamoknak az ESDP-be. A NATO pedig támogatja az ESDP-t a washingtoni csúcstalálkozó vonatkozó döntéseivel összhangban, és az EU számára biztosítja többek között és mindenek előtt a NATO tervező képességeihez való hozzáférést.

A prágai csúcson kívül, de azzal összefüggésben az NATO és az EU megkötötte az ún. „Berlin-Plusz”-megállapodást. Ezzel megteremtődtek a formális előfeltételei annak, hogy az EU igénybe vegye a NATO kapacitásait. Törökországnak is beleszólási joga van azonban, ha az EU Törökország körzetében katonai akciót kíván folytatni vagy az akció létfontosságú török érdekeket érint. Ezzel sikerült elkerülni, hogy az ESDP-ben nyomás alakuljon ki abba az irányba, hogy a Szövetség katonai struktúráit és képességeit teljesen párhuzamosan fejlesszék.⁶

⁶ Schmidt [2003]

2003 márciusában EU-NATO Biztonsági Együttműködési Megállapodás került aláírásra, amely lehetővé tette a minősített adatok és anyagok kölcsönös cseréjét és terjesztését.

2003 májusában hozták létre az EU-NATO Képesség Csoportot, hogy kidolgozza a „kölcsönösen megerősítő és koherens képességi szükségleteket” és hogy biztosítsa az áttekinthetőséget és a kölcsönös megfelelést a két szervezet szempontjából alkalmazható képességek kialakításában. Franciaország, Németország és az Egyesült Királyság 2004 februárjában a „Headline Goals” célkitűzéseit 2010-es határidővel továbbfejlesztette és átalakította.

A NATO és az EU képviselői jelenleg is rendszeresen találkoznak. Külügyminiszteri szinten évente kétszer, míg nagyköveti szinten legalább háromszor félévente. Katonai Bizottságok szintjén pedig félévente kétszer, egyéb bizottsági szinteken pedig ennél is gyakrabban kerül sor találkozókra.

Gyakorlati együttműködésre eddig 2003. márciusától kerül sor, amikor az EU átvette a macedóniai műveletek irányítását. Ugyanezen év november 19-25-ig került sor az első közös NATO-EU válságkezelő gyakorlatra, 2004. december 2-án pedig a boszniai békefenntartási teendőket vette át az EU a NATO-tól.

Az EU és a NATO közötti kapcsolatok intézményi keretfeltételei tehát kialakultak, s a szálak egyre szorosabbá fonódnak. A továbbiakban arra szeretnék rámutatni, hogy az amerikai és az európai fél képes lesz ezeket az intézményi kereteket politikai tartalommal is kitölteni.

2. A megváltozott nemzetközi környezet és az új biztonsági kihívások

2.1. A hidegháború utáni nemzetközi környezet megváltozott biztonsági kihívásai, és ezek hatása – szkeptikus álláspont

A NATO-szkeptikus álláspontok szerint a hidegháború végeztével a NATO perspektíva nélküli szervezetté vált. Eredeti feladata - a szovjet veszély kiküszöbölése - ugyanis, a kilencvenes évek elején megszűnt, a közép-kelet-európai államok európai uniós és NATO-s integrációjával pedig végképp megszűnt a nyugati civilizációt ebből a térségből fenyegető biztonságpolitikai veszély. A transzatlanti szervezetet kritizáló szakértők ezen kívül arra is rá szoktak mutatni, hogy az Európai Unió és az Egyesült Államok képességbeli különbségei veszélyeztetik a NATO belső koherenciáját. Az átalakult nemzetközi környezet új kihívásaira a NATO tagállamok különböző érzékenységgel reagálnak, mert különböző

súlyosságot tulajdonítanak az egyes problémáknak. Észre kell venni azt, az Egyesült Államok külpolitikai cselekvésében bekövetkező szemléletbeli eltolódást, mely szerint a nemzetközi szervezetek elvesztették jelentőségüket, s a külpolitikai cselekvés a „hajlandók koalíciója” (coalition of the willing) keretében fog történni, ahol a „misszió határozza meg a koalíciót” (mission defines the coalition).

Az ilyen típusú, NATO-szkeptikus szemlélet leginkább elhíresült példája Robert Kagan „Power and Weakness” című írása.⁷ Kagan híressé vált megállapítása szerint a II. világháborúig az európaiak fogadták el és gyakorolták a világ ún. hobbesi felfogását, amelyben a hard-power létfontosságú az életben maradáshoz, és az amerikaiak vallották a kanti örök béke gondolatot, ahol a törvények válnak uralkodóvá. Ez a helyzet a háború után megfordult, most az Egyesült Államok szemléli realista, s Európa idealista alapon a nemzetközi kapcsolatokat.⁸ Az amerikai nemzetbiztonsági doktrína Kagan szerint két alapelvre támaszkodik: az egyik minden olyan hatalom vagy szövetség megerősödésének a megakadályozását tűzi ki célul, amely Amerika szuperhatalmi pozícióját veszélyeztetné. A másik, az „eltévedt” nemzete belső társadalmi szerkezetét szeretné megváltoztatni; ez utóbbi törekvés nemzetépítésként is ismert. Előbbi realista, másik inkább moralista álláspont, de mindkettő aktív, a hatalom minden elemét felhasználó stratégia. Európa nem rendelkezik ilyen egységes egészbe foglalt biztonsági rendszerrel, s a gyakorlat inkább a status quo hamarabb elfogadó, passzívabb felfogásra utal.

Robert Kagan úgy vélekedik, hogy az elmúlt évek feszültségei és nézeteltérései nem a George W. Bush vezette jobboldali kormányzat politikájából, sőt nem is Európa és Amerika kulturális különbségeiből fakadnak, hanem abból, hogy az Egyesült Államok globális szuperhatalom, Európa pedig nem.

Az európai államok azért kényszerülnek a nemzetközi szervezetek, az együttműködés, a diplomácia jelentőségét hangsúlyozni, mert nem rendelkeznek azzal a katonai és politikai erővel, amivel az Egyesült Államok. Mindez természetesen nem azt jelenti, hogy az Európai Uniót figyelmen kívül lehetne hagyni, mint a nemzetközi élet kiemelten fontos szereplőjét, a közelmúltban ugyanis nagyon sok diplomáciai siker kapcsolódik az EU szerepvállalásához. Kagan a fenti állításokból azt a következtetést vonja le, hogy az Európát és Amerikát megosztó viták a jövőben súlyosbodni fognak, hiszen hatalmi helyzetük és világlátásuk gyökeresen különböző. A szerző rávilágít, hogy Európa jelenlegi biztonságát Amerikának

⁷ <http://www.policyreview.org/JUN02/kagan.html>

⁸ Magyarics [2003]

köszönheti, s annak a „transzatlanti munkamegosztásnak” mely alapján Amerika mindig elvégezte Európa helyett a nagyobb emberi és anyagi áldozatokat követelő feladatot. Ez azonban a továbbiakban tarthatatlan állapot, mert ez a szemléletmód nem felel meg a jelenlegi nemzetközi környezetnek, ezért Európának is ki kell fejleszteni azokat a katonai képességeket, melyek Amerikának már rendelkezésére állnak.

Kagan munkája és az EU külpolitikai intézményeit áttekintve úgy tűnik a NATO-n belüli együttműködést alapvetően három dolog fenyegeti, mely megoldásra vár: az amerikai és európai katonai potenciálok modernizálhatósági fokában rejlő diszkrepanciák, az Európai Unió döntéshozatali folyamatainak belső divergenciái, valamint Európa és Amerika különböző stratégiai kultúrája⁹. A következőben ezek egy részét kívánom cáfolni.

2.2. Az USA és EU aktuális biztonsági stratégiájának összehasonlítása

A fenti kritikák alapján most azt kívánom megvizsgálni, hogy mennyire megalapozott az a feltételezés, hogy az Egyesült Államok és az Európai Unió által érzékelt biztonságpolitikai veszélyek, és ezek kiküszöbölésére alkalmazott stratégiák teljesen különbözőek. Ehhez az összehasonlításhoz az Egyesült Államok legutóbbi, 2002-ben nyilvánosságra hozott Nemzeti Biztonsági stratégiáját¹⁰ és a 2003-as Európai Biztonsági Stratégiát¹¹ hasonlítom össze.

2.2.1. Az Egyesült Államok Nemzeti Biztonsági Stratégiája

Az Egyesült Államok 2002. szeptember 20-án, a World Trade Center elleni terrortámadás első évfordulója után közel egy évvel hozta nyilvánosságra új Nemzeti Biztonsági Stratégiáját, melyben nyilvánvalóvá teszi, mely kihívásokat látja legégetőbbnek, mely lépéseket a legsürgetőbbnek a nemzeti biztonság megőrzésének szempontjából.

Az Egyesült Államok tudatában annak, hogy jelen nemzetközi politikai helyzetben mind katonai, mind gazdasági mind politikai értelemben megkérdőjelezhetetlen primátussal rendelkezik, fő célként a katonai előny megőrzését jelöli meg. Erre annak érdekében van szükség, hogy az Egyesült Államok képes legyen minden potenciális támadót elrettenteni attól, hogy az országot vagy polgárait megtámadja. Az USA – e deklaráció szerint – gazdasági és katonai előnyét nem öncélúan kívánja használni, hanem szabad, demokratikus és nyitott társadalmak kialakítását szeretné segíteni. A Nemzeti Biztonsági Stratégia az amerikai

⁹ Schmidt [2003]

¹⁰ <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>

internacionalizmus mellett foglal állást, mely az amerikai értékek és érdekek terjesztését jelenti. A dokumentum e szándékot azzal támasztja alá, hogy az USA minden területen látványos előnnyel rendelkezik a világ többi részével szemben, s ezzel igazoltnak látja, hogy az általa vallott értékek magasabb rendűek is, hiszen a történelmi evolúció is ezt támasztja alá. Ennek érdekében mindenekelőtt a fejlődő országok stabilitását kell megteremteni.

A jövő biztonságpolitikai kihívásait ugyanis nem a megerősödő államok jelentik, hanem azok az országok melyek a terrorista szerveződések melegágyát jelentik. Ehhez természetesen szükség van a nagyhatalmak együttműködésére, melyre a hidegháború végével nyílt lehetőség. Nagyhatalmak közé a dokumentum az Európai Uniót, Japánt, Oroszországot, Kínát és Indiát sorolja.

A béke nem érhető el pusztá védekezéssel, aktívan kell fellépni az érdekében. Az elrettentés stratégiája ugyanis csak azon országokkal szemben működőképes, melyek ugyan ellenségesek, de kiszámíthatóak. A terrorizmust támogató, lator államok¹² „rouge states” azonban a legkevésbé sem gondolkodnak racionálisan, a radikális politikai vagy vallási nézetek által motivált terroristák támadásai nem kiszámíthatóak. Az Egyesült Államok éppen ezért a preventív csapásmérést¹³ is elfogadható eszköznek tartja. Ebben az USA természetesen együtt kíván működni kooperációra hajlandó államokkal, de egyedül is hajlandó preventív eszközök alkalmazására, ha erre szükség lesz.

A dokumentum kiemelt helyen foglalkozik az Európai Unióval és a NATO-val kapcsolatos külpolitikával. Az Egyesült Államok támogatja az Európai Biztonság- és Védelempolitika kialakítását, amennyiben az Unió együttműködik a NATO-val. A NATO-nak olyan új képességeket kellene kifejlesztenie, melyek jobban megfelelnek a hidegháború utáni nemzetközi környezet kihívásainak, és mind katonailag, mind struktúrájában alkalmazkodnia kell az új fenyegetésekhez. Az Egyesült Államok ugyanakkor világossá teszi, hogy bár együtt kíván működni a nemzetközi szervezetekkel, nem fog habozni cselekvésében, amennyiben az amerikai érdekek veszélybe kerülnek.

2.2.2. *Az Európai Biztonsági Stratégia*

A 2003. decemberében nyilvánosságra hozott dokumentum elismeri, hogy Európa soha sem volt ennyire prosperáló, biztonságos és szabad. Ebben, az európai integráció támogatásával, valamint a NATO-n keresztül Európának adott biztonsági garanciával az

¹¹ <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>

¹² A szakirodalomban még a következő megnevezésekkel találkozhatunk: párja, haramia államok.

¹³ Fontos megkülönböztetni a két fogalmat: megelőző (preemptív) vagy megakadályozó (preventív)

Egyesült Államok központi szerepet játszott. Gazdasági képességeire tekintettel ma már elmondhatjuk, hogy az EU a világpolitika egyik főszereplőjévé vált. Európát elsősorban ez a gazdasági erő predesztinálja arra, hogy nagyobb külpolitikai szerepet vállaljon.

A dokumentum szerint jelen korunk biztonsági kihívásai azért olyan égetőek, mert a hidegháború után megnyíló államhatárok miatt korábban ismeretlen kihívásokkal is szembe kell nézni. Az Európára leselkedő fenyegetések sokkal diverzifikáltabbak, kevésbé láthatóak és kiszámíthatóak. Ezek figyelembevételével a dokumentum egyik legfőbb fenyegetésként a nemzetközi terrorizmus jelöli meg. A tömegpusztító fegyverek proliferációja azonban talán még ennél is komolyabb veszélyt jelent. A regionális konfliktusok Európa biztonságát közvetlenül veszélyeztetik. A dokumentum itt a Közel-Keletet, és a Koreai-félszigetet kiemelten említi. E konfliktusok azonban nemcsak a regionális stabilitást, hanem a kisebbségeket, az alapvető szabadságjogokat és emberi jogokat is sértik. Az Európai Biztonsági Stratégia is rávilágít az ún. működésképtelen államok „failed states”¹⁴ problémájára, melyek a szervezett bűnözéssel is közvetlen kapcsolatban állnak.

Az amerikai stratégiában nem szerepel kiemelten a szervezett bűnözés problémája, az európai azonban az egyik legfontosabb biztonsági kihívást látja benne.

A dokumentum, amellett, hogy kiemeli a globális gondolkodás és a lokális cselekvés szükségességét, három stratégiai célkitűzést javasol az EU számára. Elsősorban arra mutat rá, hogy az EU hagyományos önvédelmi koncepciója az idegen megszállás veszélyén alapult. Napjaink veszélyforrásai azonban megváltozott jellegűek, ami azt jelenti, hogy jóval a konfliktus kitörése előtt készen kell állni a védekezésre. Az Unió annak is tudatában van, hogy a nem-katonai jellegű konfliktusok rendezésében jelentős képességekkel rendelkezik. A dokumentum másrészt célul tűzi ki a stabilitáshoz és a jó kormányzáshoz való hozzájárulást az EU közvetlen szomszédságban. Európára a legnagyobb veszélyt továbbra is a közvetlen szomszédságában kialakuló konfliktusok és törésvonalak jelentik, így prioritás a keleti szomszédok, a Dél-Kaukázus és az arab világ problémái megoldására. A dokumentum harmadik célkitűzése a multilateralizmuson alapuló nemzetközi rend kiépítése, ahol a nemzetközi szervezetekkel való együttműködés, és az unilateralitás elutasítása kiemelkedő helyen áll. Az Európai Biztonsági Stratégia aláhúzza, hogy csak akkor történhet elmozdulás a hatékonyabb és egységesebb európai külpolitika irányába, ha az Unió aktívabb, képesebb és koherensebb lesz. „Aktívabb”, vagyis képes arra, hogy hatékonyan hajtsa végre minden

¹⁴ Érdekes megfigyelni, hogy ugyanezen államokra az USA Nemzeti Biztonsági Stratégiája ugyanezen államokra a latot államok megjelölést használja.

stratégiai célkitűzését, és képes egyszerre több művelet végrehatására. A dokumentum nem zárja ki a preventív beavatkozás „preventive engagement” lehetőségét sem.

Az Uniónak „képesebbnek” kell, lenni, vagyis: „több erőforrást szükséges védelemre fordítani, el kell kerülni a duplikációkat, a polgári erőforrások jelentősebb kapacitására van szükség válsághelyzetekben, illetve az azokat követő helyzetek kezelésére, jobban ki kell használni a diplomáciai erőforrásokban rejlő lehetőségeket, javítani kell a hírszerzés információk megosztását, a petersbergi feladatok mellett szó lehet leszerelési műveletekben való szerepvállalásról, harmadik országok segítségéről a terrorizmus elleni harcban vagy a biztonság szektor reformjában.”¹⁵

A „koherensebb” európai külpolitika lényege, hogy az Unió egységes fellépésével gazdasági súlyának megfelelő szerepet vállal a nemzetközi politika alakításában is.

A dokumentum különösen nagy figyelmet szentel a nemzetközi együttműködésnek. Többször leszögezi, hogy a transzatlanti kapcsolat semmivel sem helyettesíthető, az EU és az USA ugyanis együtt hatalmas erő lehet a világban. Kiemeli, hogy az Egyesült Államokkal való együttműködés mellett szükség van az Oroszországgal, Japánnal, Kínával, Kanadával és Indiával történő kooperációra is.

2.2.3. Az amerikai és európai biztonsági stratégia összevetése

Az amerikai és az európai biztonsági stratégia összehasonlítása a NATO jövője szempontjából elkerülhetetlen, a felek azonos érdeke ugyanis a jövőbeli sikeres együttműködés záloga. A különbségek a fentiek alapján elsősorban a megváltozott külpolitikai keretfeltételek következményei. Ezek a két dokumentum alapján következőképpen alakultak:

Veszély dimenziók	Régi típusú	Új típusú
Veszély gyökere	Főleg külső	Külső és belső
Veszély típusa	Elsősorban katonai	Katonai és nem-katonai
Veszélyt okozó nemzetközi szereplők	Állami szereplők	Állami és nem állami szereplők
Veszély iránya	Elsősorban közvetlen	Közvetlen és közvetett

Forrás: Gustav Lindstrom [2005] Chaillot Paper 17. o.

Az amerikai és az európai stratégia tehát a veszélyek érzékelését illetően alapvetően hasonló felismerésekhez jut. Az új nemzetközi környezetben a határok megnyílásával, a mobilitás növekedésével már nem csak államon kívüli szereplők részéről kell számolni fenyegetettséggel, mert az államon belül szerveződő csoportok nagyobb veszélyt jelentenek. Olyan veszélyt, mely nem kiszámítható, mert elsősorban nem államok felől érkezik, és nem hagyományos, katonai jellegű. A két stratégia megegyezik abban is, hogy napjaink legnagyobb fenyegetéseként azt vizionálják, hogy terrorista szervezeteik kezébe kerülnek tömegpusztító fegyverek, s ennek megakadályozását tekintik fő feladatuknak.

Közelebbi vizsgálat után azonban különbségeket is felfedezhetünk a két stratégia által érzékelt veszélyek között:

Amerikai Nemzeti Biztonsági Stratégia		Európai Biztonsági Stratégia	
Legfontosabb veszélyek	Kihívások	Legfontosabb veszélyek	Kihívások
Terrorizmus	Szegénység	Terrorizmus	Szegénység
Tömegpusztító fegyverek proliferációja	Betegségek	Tömegpusztító fegyverek proliferációja	Betegségek
Regionális konfliktusok	Képzés hiánya	Regionális konfliktusok	Gyors népességnövekedés
Lator államok	Éhezés	Működésképtelen államok	Erőforrásoktól való függés
		Szervezett bűnözés	Korlátozott erőforrások
			Globális felmelegedés

Forrás: Gustav Lindstrom [2005] Chaillot Paper 18. o.

A különbségek jól láthatóak, hisz az amerikai oldalon kihívásként értékeli az oktatás hiányát és az éhezést a fejlődő világban, míg az európai stratégiában a gyors népességnövekedést, az erőforrásoktól való függést, azok korlátozottságát és a globális felmelegedést értékeli kihívásként, a szervezett bűnözés mellett. Az amerikai stratégia – s az ahhoz igazodó gyakorlati politika – azt mutatja, hogy az USA elsődleges célja a terrorizmus, és az azt támogató, emberi jogokat megsértő rezsimek elleni fellépés. Az Európai Unió ezzel szemben a globális gazdasági kihívások szempontjából, a terrorizmus gyökerei felől közelíti meg a problémát, s annak nem csak támogatóit, de kialakulásának okait is meg kívánja szüntetni. Míg az Egyesült Államok nem riadna vissza a katonai erő alkalmazásától, s tenné

¹⁵http://www.kulugyminiszterium.hu/archivum/Kulugyminiszterium/HU/Miniszterium/Szervezeti_egysegek/Europai_Integracio/Europai_Biztonsagi_Strategia.hun

(teszi) ezt akár ENSZ felhatalmazás nélkül is, míg az Európai Unió elsősorban a diplomáciai megoldás részesít előnyben.

Az USA és az EU biztonsági felfogásában tapasztalt különbség csak annyiban értelmezhető a NATO-n belüli együttműködés szempontjából, amennyiben megállapíthatók olyan mögöttes befolyásoló történelmi és kulturális különbségek, melyek állandónak tekinthetők, s melyek az USA és az EU védelem- és biztonságpolitikáját hosszú távon is befolyásolják.

Az amerikai stratégiában nyomon követhető szemléletmód, a következőkre vezethető vissza. A vallás mindig is jelentős szerepet játszott az amerikai politikai szemléletmódban, a jelenlegi kormányzatban pedig különösen tetten érhető. A külpolitikai beszédek szóhasználatát figyelemmel kísérve, szembetűnők a vallási jellegű utalások, pl. „gonosz tengelye” (axis of evil). A jelen kormányzat külpolitikai ars poeticáiban gyakran hivatkozik a jó és a rossz küzdelmére, a világ egyértelmű kettéosztására, ahol a jó oldalt Amerika vezeti. Amerika története folyamán – az izolacionizmus évei kivételével – mindig rendelkezett a napjainkban is megfigyelhető küldetéstudattal, a „city upon a hill” kitüntetett szerepével, kiválasztott mivoltába vetett hittel. Saját gazdasági és politikai vezető szerepe igazolta az általa vallott értékek életképességét, emiatt az USA azok terjesztése mellett tört lándzsát. Önmagát és polgárait nem csak nemzetközi konszenzus és felhatalmazás esetén, hanem egyedül, akár megelőző műveletekkel is hajlandó megvédeni.

Az Európai Unió közös külpolitikája ezzel ellentétben viszonylag rövid történetre tekint vissza. Bár mind intézményeiben, mind politikájában igyekszik a koherenciát megőrizni, s a tagállami érdekek feletti, közös európai érdeket képviselni, a közös nevező azonban nem mindig található meg könnyen. A tagállamok érdekkülönbségeire a közelmúltban az ún. harmadik iraki háború kapcsán láttunk szemléletes példát.

A két stratégia közötti egyik legjellemzőbb különbség az, hogy míg az amerikai dokumentum egy világos cselekvési stratégia, addig az európai általános szándéknyilatkozat, melynek megvalósítási módja a dokumentum alapján nem világos. Ez a CFSP dokumentumok általános hiányossága, a 25 tagállam mindegyike által elfogadhatónak értékelt álláspont ugyanis gyakran a semmitmondóságig „felvizezett”. Az Európai Unió inkább regionális keretek között gondolkodik, s úgy érzi, hogy a legégetőbb veszélyek határai mellől fenyegetik, globális keretek között nem annyira a politikai, hanem az ökológiai és a szociális konfliktusok megoldására törekszik. Ezzel szemben az Egyesült Államok olyan politikai konfliktusok megoldását is sürgeti stratégiájában, melyek nem közvetlen közelről veszélyeztetik.

Összefoglalásként elmondható, hogy az Európai Unió és az Egyesült Államok biztonsági stratégiájában sokkal több a hasonlóság, mint a különbség. A legégetőbb biztonsági kihívások a két félnél azonosak (terrorizmus, tömegpusztító fegyverek proliferációja, regionális konfliktusok, olyan államok, melyek működésképtelenségük miatt terroristák támogatóivá válhatnak). Éppen ezért a biztonságpolitika koncepcióbeli háttere nem lehet akadálya a transzatlanti együttműködés további sikerének. A következő alfejezetben azt fogom megvizsgálni, hogy az amerikai és európai fél képességbeli különbségei miként befolyásolják a transzatlanti munkamegosztást és a NATO jövőjét.

2.3. Az USA és az EU védelmi képességeinek összehasonlítása

Az USA és az EU közötti munkamegosztásban a védelmi költségvetést érdemes leginkább vizsgálni, mind általánosságban, mind a NATO-s szerepvállalással kapcsolatban. Feltevésem szerint ugyanis a sikeres hosszú távú együttműködésnek nem csak a stratégiai célok összeegyeztethetősége, hanem a pénzügyi munkamegosztás mindkét oldal számára kedvező mivolta is a záloga.

A hidegháború utáni nemzetközi rendszerben, de különösen 2001. szeptember 11-e után vált nyilvánvalóvá, hogy az Egyesült Államok katonai kiadásai jóval meghaladják az EU tagállamainak együttes kiadását. Míg az USA kiadásai 2001 óta nagymértékben és szignifikánsan növekedtek, az EU tagállamoknál nem tapasztalunk ilyen mértékű változást. Az EU 15-ök védelmi kiadásai 126.8 milliárd dollár volt 2001-ben. Az EU 25-ök kiadása pedig csak 186.3 milliárd dollárt tett ki 2004-ben.¹⁶ Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy semmivel nem növekedett a védelmi ráfordítás. Ehhez képest az USA 2004-es védelmi kiadás 453.6. milliárd dollár volt.

A transzatlanti munkamegosztás további megfelelő indikátora az, hogy mekkora részét teszi ki az éves GDP-nek a védelmi kiadás egy-egy országban. Míg az Egyesült Államok 2001-ben GDP-jének 3,1%-át, 2004-ben 3,7%-át költötte a védelemre. Ugyanebben az időszakban az EU 15-ök közül mindössze 4 országban haladta meg a kiadás a GDP 2%-át. Portugália 2,1%-ot, az Egyesült Királyságot 2,4%-ot, Franciaország 2,6%-ot Görögország 4,1%-ot költ védelemre.¹⁷

További – témám szempontjából – jelentős adat a NATO-n belüli költségmegosztás. Különösen azért érdekes ezt megvizsgálni, mivel a NATO 26 tagja közül 19 az EU-nak is tagja. A költségmegosztás azonban természetesen nem ilyen arányú. A NATO 2000-2002-es

¹⁶ Lindstom [2005] Chaillot Paper 28. o.

költségvetésének az Egyesült Államok a 24.3%-át biztosította. Az Unió részéről Németország hozzájárulása a legjelentősebb, 19.1%. Ezt követi az Egyesült Királyság 14.3%-kal. A többi tagállam hozzájárulása nem éri el a 10%-ot. Az EU tagállamai összesen 63.4%-át adja a NATO költségvetésének.

A valóságos erőviszonyokhoz azonban sokkal közelebb kerülünk, ha nem felejtjük el, hogy a válságok utáni segélyezésből és békét támogató valamint békefenntartó műveletekből az EU arányaiban sokkal nagyobb részt vállal.

3. Koncepciók a NATO jövőjével kapcsolatban

2004 eleje óta, mióta a NATO élére Jaap de Hoop Scheffer került, folyamatosan napirenden van a NATO szervezeti reformjának kérdése. A főtitkár igyekezete azért is nagyon időszerű, mert az amerikai védelmi miniszter 2004. szeptemberi beszédében bejelentette, hogy amennyiben a NATO nem képes önmaga reformjára, az Egyesült Államok kivonul a szervezetből.¹⁸ Ezt a gondolatmenetet követte Schröder német kancellár ez év elején Münchenben a NATO-csúcson tartott beszéde, mely újfent reformokat sürgetett. Az Európai Unióval kapcsolatban különösen azért jelentős az intézményi reform, mert azok célja az intézményi bürokrácia csökkentése, a hatékonyabb együttműködés érdekében. Hangsúlyozottan fontos a reform az Euro-atlanti Partnerségi Tanács (EAPC) működőképességének fokozása és az Észak-atlanti Tanács (NAC) illetve az EU Politikai és Biztonsági Bizottsága közötti kooperáció hatékonyabbá tétele miatt.

A legtöbb elemző állítása szerint a transzatlanti kapcsolat legnagyobb problémája, hogy mind az európai, mind az amerikai fél „biztonságpolitikai vitafórumnak” tekinti, s nem cselekvőképes szervezetnek.¹⁹ A hidegháborús nemzetközi rendszer ugyanis nem engedett annyi játékkeret az államoknak külpolitikájuk alakítását illetően, mint a jelen helyzet. A „különutak” egyúttal néhány nemzetközi szervezet létjogosultságát is megkérdőjelezi. A legtartósabb konfliktus továbbra is az amerikai és – Európában – a francia fél között húzódik. Természetesen nem szabad elfeledkezni a többi, felszín alatt húzódó belső konfliktusról, mint amely a ciprusi kérdés kapcsán Görögország és Törökország között húzódik.

A NATO és az EU/ESDP közötti együttműködés csak akkor lesz működőképes, ha mindkét fél profitál belőle. Ennek érdekében az Európai Uniónak nem a NATO

¹⁷ Lindstrom [2005] Chaillot Paper 29. o.

¹⁸ Gilmore [2004]

¹⁹ Haffner [2005] 28. o.

„potyautasának”²⁰ kell lenni, hanem megfelelő katonai eszközöket kellett kifejleszteni. Ez nem azt jelenti, hogy az USA katonai képességeit szükségszerűen le kell másolni, hanem hogy minél előbb kell teljesíteni a Headline Goals 2010 célkitűzéseit. Minden elemző egyetért abban a kérdésben, hogy az európai félnek olyan mértékben kell fejlesztenie katonai képességeit, hogy a NATO keretein belül is érdemes legyen az európai képességekhez folyamodni. Az USA ugyanis gyakorta hangoztatja, hogy ők képesek a NATO nélkül létezni, míg a NATO nem életképes az Egyesült Államok nélkül. A közkeletű vélekedéssel szemben tehát az EU képességeinek fejlesztése nem korlátja, hanem feltétele a transzatlanti kapcsolatok kiegyensúlyozott voltának. A kérdés tehát a továbbiakban az, hogy milyen irányban kell az EU-nak képességeit továbbfejleszteni. Két álláspont van kialakulóban. Az egyik szerint az EU-nak minden területen növelni kellene katonai kiadását, a másik szerint azokra a képességekre kell építeni, melyekben az Unió hagyományosan sikerebb, mint az Egyesült Államok, s inkább komplementer funkciókra kellene törekedni.

Az első verziót támogatók szerint az Európai Unió előtt két út áll. Az egyik a „Blair-álláspont” a másik a „Chirac-álláspont”²¹. A Blair-álláspont alapján az Európai Unió fennmaradásának záloga, ha hű szövetségese marad az Egyesült Államoknak, s annak külpolitikájához alakítja saját külpolitikáját. A másik álláspont szerint megszűnőben van az érdekközösség az Atlanti-óceán két oldala között, s az EU-nak végre saját érdekeit kellene érvényesíteni. A Chirac-féle út támogatói úgy gondolják, hogy az EU-nak minden képességet kell fejleszteni, mert az érdekkülönbségek miatt nem a NATO, hanem az Európai Unió lesz a jövő útja. Ez nem szükségszerűen jelenti a védelmi kiadások növelését – erre ugyanis sem pénzügyi lehetőség, sem politikai akarat nincs – inkább azok hatékonyabb felhasználását célozza, s azt, hogy rendelkezzen az EU a Solana által gyakran javasolt „robosztus képességekkel”. Zsákutca lenne azt hinni, hogy az EU szükségszerűen az USA „katonai elkötelezettje” kell, hogy maradjon. A katonai képességek fejlesztése nem szükségszerűen a polgári szakértelem rovására fog történni. Sőt, a sikeres hosszú távú együttműködésnek épp a képességek közelítése volna a záloga, mely az USA részéről a polgári szakértelem növelését követelné. Nagyon sokszor vetik az EU döntéshozók szemére, hogy az európai országok számos nemzetközi műveletben vesznek részt, pl. Boszniában, Koszovóban, Sierra Leonében, Elefántcsontparton, Kongóban, Afganisztánban, Irakban, katonai képességeik mégis elsősorban békefenntartásra alkalmasak. Az EU ugyan jelentős erőt, mintegy 1,7 millió katonát, 36 500 gyalogsági harcjárművet, 29 700 tüzérségi eszközt, 18 700 harckocsit, 4060

²⁰ Haftendorn [2005]

²¹ <http://www.nato.int/docu/review/2003/issue3/hungarian/debate.html>

vadászpilóta gépet tart fegyverben, e haderő jelentős része ugyanakkor régi típusú, statikus, nem telepíthető hidegháborús katonai feladatokra készült.²² A modern követelményeknek megfelelő, expedíciós katonai képességek ugyanakkor elhanyagolhatóak, és ahol rendelkezésre áll, ott is csak a képességek 5–30%-át képezik.

A második álláspont – mellyel e dolgozat szerzője is szimpatizál – szerint az Európai Unió és az USA inkább komplementer szerepet kell, hogy betöltsön a NATO-n belül. Ez nem azt jelenti, hogy az EU ne legyen képes saját védelmének ellátására, vagy az európai érdekek megvédésére, hanem azt, hogy az alapvető önvédelmi szinten túl kedvezőbben kamatoztassa katonai kiadásait, és ne fejlessze ki a képességek teljes skáláját, mivel ez pénzügyi és politikai realitásokba ütközik.

Andrew Moravcsik nyomán, aki ennek az álláspontnak egyik legrangosabb képviselője, a következőkben foglalható össze, miért nem kell feltétlenül egyetérteni „Chirac-féle” állásponttal²³. A transzatlanti konfliktus ugyanis nem szabály, hanem kivétel. A fenti fejezetben ezt igazolva láttuk a biztonsági stratégiák hasonlósága alapján. A gyakorlatban is találunk azonban elég példát arra, hogy az amerikai és az európai fél közös érdekek alapján azonos döntést hozott (pl. Koszovó és Afganisztán esetén). Szinte teljes bizonyossággal állíthatjuk, hogy Európa újbóli felfegyverzésére nem fog sor kerülni. Az európaiak, nem fognak többet költeni a védelemre. A jelenlegi európai kiadások hatékonyabb felhasználása csak mérsékelt haszonnal járhat, egy kicsi de jól felszerelt gyors reagálású haderő azonban mindenképpen elérhető célnak látszik. Ha ez európaiak az amerikai politikai szándékok megváltoztatását tűzik ki célul, akkor sem a katonai fejlesztés a leglényegesebb, és valószínűleg nem is a legcélravezetőbb eszköz. Az ugyanis nyilvánvaló, egy hasonlóan erős hadsereg sem tudta volna megállítani az USA erőit például Irak esetében. Az EU-nak pedig még megközelítően hasonló erősségű hadsereg felállítására sincs megfelelő anyagi kerete, nemhogy azonosra. Az európai tagállamok költségvetése egy esetben sem teszi lehetővé, hogy ilyen mértékű védelmi beruházásokba kezdjenek. Már csak azért sem, mert ez ellenkezik a „mélyen gyökerező európai politikai értékekkel”²⁴ melyek alapján már az iraki és a terrorizmus elleni háború kapcsán is bírálták az elhamarkodott hadműveleteket. Ráadásul létezik az, a már említett sokkal kedvezőbb lehetőség, hogy az EU a polgári és alacsony intenzitású erőibe ruházzon be, ezen területeken megnyilvánuló előnye ugyanis legkésőbb az iraki hadműveletek kapcsán szintén nyilvánvalóvá vált.

²² http://www.honvedelem.hu/hirek/kiadvanyok/uj_honvedsesegi_szemle/

²³ <http://www.nato.int/docu/review/2003/issue3/hungarian/debate.html>

²⁴ <http://www.nato.int/docu/review/2003/issue3/hungarian/debate.html>

Konklúzió

A dolgozat célja annak bemutatása volt, hogy a NATO keretein belül az európai és az amerikai komponens képességei, biztonságpolitikai koncepciója és politikai akarata mennyiben befolyásolja a szervezet jövőjét. Az NATO jövőjével kapcsolatos legtöbb vita tárgya ugyanis a transzatlanti munkamegosztás hiánya, vagyis az, hogy az EU-nak sem politikai akarata, sem intézményrendszere sem védelmi képességei nem alkalmasak a biztonsági fenyegetésekkel való szembeszállásra.

Az Unió azonban kezdettől fogva védelmi-típusú szervezet is, 1992 óta pedig egyre tudatosabban törekszik koherens külpolitika, majd biztonság- és védelempolitika kialakítására is, mely a helsinki „headline goals” óta még markánsabb. A védelmi célú NYEU Unióba történő beolvasztása után egyre szorosabbá váló EU-NATO kapcsolat a Concordia és a múlt év végén átvett Boszniai békefenntartás során teljesedett ki. Az EU tehát ugyan távolról sem rendelkezik azokkal a katonai képességekkel, melyek az USA egyenrangú partnerévé tennék, önálló védelmi képességei kialakulóban vannak, s néhány képességének – például a békefenntartás területén – sikere meghaladja az Egyesült Államokét.

A NATO-szkeptikusoknak a szervezettel szemben felhozott további kritikája, hogy a hidegháború vége óta az Atlanti-óceán két oldalán nagyon különböző a biztonsági fenyegetéseket érzékelnek, melyek veszélyeztetik a szervezet koherenciáját. A két fél biztonsági stratégiájának összehasonlításakor azonban világossá válik, hogy nincsen akkora különbség a fenyegetések és az ezzel szemben szükségesnek vélt lépések között, melyek a transzatlanti stabilitást veszélyeztetnék.

Vitán felül áll, hogy az Európai Uniónak meg kell őrizni az USA hadseregével az interoperabilitást, és képesnek kell lennie egy kicsi, de gyorsan reagáló haderő fenntartására. Az EU-n gyakran számon kért védelmi beruházások viszont csak akkor lesznek hatékonyak, ha nem törekszik az Unió a hiányzó politikai akarat és költségvetési korlátok miatt számára elérhetetlen katonai képességnövelésre, hanem hatékonyan, a tradicionálisan is sikeresebb polgári képességek fejlesztése miatt válik az Egyesült Államok nélkülözhetetlen partnerévé.

Irodalomjegyzék

Könyvek:

Balázs, Péter [2002] Az Európai Unió külpolitikája, és a magyar-EU kapcsolatok fejlődése, Közjogi és Jogi Kiadványok, Budapest

Eliassen, Kjell A. [1998] Foreign and Security Policy in the European Union, SAGE Publications, London

Gazdag, Ferenc [2000] Az Európai unió közös kül- és biztonságpolitikája Osiris Kiadó, Budapest

Glöckler-Fuchs Dr., Juliane [1997] Institutionalisierung der europäischen Aussenpolitik, Oldenburg Verlag, München

Horváth Jenő [2002] Az európai integráció története napról napra, 1945-2000: Kronológia, Osiris Kiadó Budapest

Smith, Hazel [2002] European Union Foreign Policy What it Is and What it does, Pluto Press, London

Folyóiratok, kiadványok:

Dunay Pál [2002] Az EU közös biztonság- és védelempolitikájának céltalansága: A tagságra váró országok nézőpontja In: Külügyi Szemle, 2002. 1. évf. 4. szám 23-46. old.

Gilmore, Gerry [2004] Rumsfeld: NATO, like U.S., Needs Transform its Military. American Forces Information Service, News Articles, 22.11.2004

Haftendorn, Helga [2005] Das Atlantische Bündnis in der Anpassungskrise In: Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsche Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Berlin

Haftendorn, Helga; Heisbourg, Francois; Hilz, Wolfram; Knelagen, Wilhelm; Martens, Stephan [2005] Transatlantische Politik In: Aus Politik und Zeitgeschichte 38-39/2005, 23.09.2005 Berlin

Lindstrom, Gustav [2005] Chaillot Paper, No. 82 EU-US burdensharing: who does what? Institute for Security Studies

Magyarics, Tamás [2003] Venus and Mars: What Planet Do We Actually Live on? (Robert Kagan: Paradise and Power. America and Europe in the New World Order. London: Atlantic Books, 2003). In.: Foreign Policy Review 1/2003

Manners Ian J.; Witman Richrd G. [1998] Towards Identifying the International Identity of the European Union: A Framework for Analysis on the EU's Network Relationships" in: European Integration 232-236.o.

Schmidt, Peter [2003] A NATO jövője az iraki válság jegyében – viták, funkciók és forgatókönyvek In: Érték és Valóság, Nemzetközi politikai elemzések 1/2003

Plate, von Bernard [2003] Die Zukunft des transatlantischen Verhältnisse: Mehr als die NATO, In: Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsche Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Berlin

Wiesmann, Klaus [2003] Die vielleicht letzte Chance der NATO, In: Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsche Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Berlin

Internet

<http://www.honvedelem.hu/miniszterium> Honvédelmi Minisztérium

www.nato.int A NATO hivatalos honlapja

<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> European Security Strategy

<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html> The National Security Strategy of the United States of America

<http://www.policyreview.org/JUN02/kagan.html> Robert Kagan: Power and Weakness

A Külügyminisztérium támogatásával,
a Geopolitikai Tanács Közhasznú Alapítvány megbízásából készült.
2006. január

Készült: 125 példányban
A kiadásért felel: Dr. Pintér István
Szerkesztési munkák: PR Stúdió May
Nyomdai munkák: CPD Copy Kft.

