

Rada Péter – Stepper Péter

A megváltozott világpolitikai környezet hatása az EU stratégiai autonómiájára



Bevezetés

Európa stratégiai autonómiájának kérdése az 1990-es évek óta napirendben van. A jugoszláv háborúk, majd a koszovói válság is rávilágítottak arra a problémára, hogy Európa a saját szomszédságában is nehézségekbe ütközik a béke és a biztonság megteremtése terén, ha magára marad. A háború Európában megteremtette az igényt az önálló cselekvési képességre, ami elvezetett a Saint-Malo-i nyilatkozat aláírásához és a közös biztonság- és védelempolitika gondolatának gyakorlati lépésekre váltásához. A 2003-as iraki megszállás után is komoly viták bontakoztak ki arról, hogy Európának mennyire kell/lehet önállóan is cselekvőképesnek lennie a NATO védelmi szövetségén belül/mellett, és olykor mi az ára az amerikai katonai erő nyújtotta védelemnek. Jelen fejezet megírásának létjogosultságát az adja, hogy a nemzetközi rend (ismét) jelentős változáson megy keresztül, ami egyaránt érint mindenkit, de amit az egyes európai tagállamok mégis kicsit máshogyan értékelnek majd a saját nemzeti érdekeik szempontrendszerén keresztül.

A nemzetközi rend változása egyes nagyon leegyszerűsítő magyarázatok szerint megragadható akár úgy is, mint egy új hidegháború kezdete (HIRSH 2022). Kína felemelkedésére az Amerikai Egyesült Államok egyre határozottabb lépésekkel válaszol, miközben az orosz agresszióra és az ukrajnai háborúra is választ kell tudnia adni. A Trump-elnökség alatt kiadott Nemzeti Biztonsági Stratégiában (National Security Strategy of the United States of America 2017) 25 alkalommal fordult elő az Oroszország kifejezés, és 33-szor említették meg Kínát. A Biden-elnökség alatt kiadott stratégiában (National Security Strategy of the United States of America 2022) 71-szer szerepelt Oroszország, és 46 alkalommal a Kínai Népköztársaság. Mindez mutatja a hangsúlyeltolódást a korábbi ügyek felől a nagyhatalmi vetélkedés irányába.

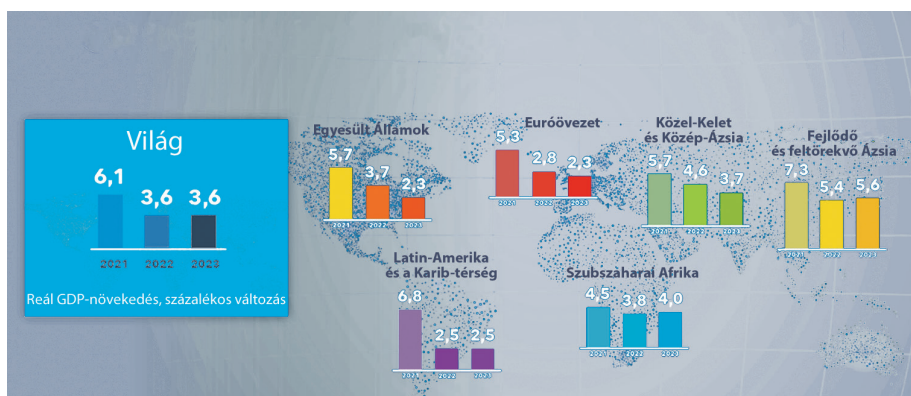
A tömblogika újraéledésével a leegyszerűsítés elfed számos olyan belső törésvonalat, amely nemcsak a Kína vezette együttműködésekre igaz, hanem az eddigi amerikai hegemonia szabályait elfogadó Nyugaton is felszínre tört. Az nem kérdés, hogy Ukrajna 2022. februári megtámadása óta a Nyugatnak van egy közös ellenségképe, ami szolidaritást teremtett a NATO-ban és az EU-ban. Az viszont továbbra is kérdéses, hogy a tagállamok milyen várakozásokat fogalmaznak meg a kibontakozó háború végkimenetele kapcsán, és milyen tanulságokat vonnak majd le belőle a saját jövőbeni védelmi terveik vonatkozásában. Magyarán még az sem teljesen világos, hogy a keleti fenyegetés miatt drasztikusan csökkent európai biztonságérzet az európai stratégiai önállóság irányába hat-e, vagy ennek épp az ellenkezőjére számíthatunk.

A nemzetközi rend változásának hatása az EU stratégiai gondolkodásának fejlődésére

A hidegháború végével érzékelhetővé vált két párhuzamosan zajló, de egymással szorosan összefüggő folyamat: a modern nemzetállamra épülő vesztfáliai rendszer átalakulása és a hidegháborús szembenálláson alapuló nemzetközi biztonsági architektúra elavulása. A két folyamat egymást erősítette, mert a nemzetközi rendszer változása olyan új típusú biztonsági kihívásokkal állította szembe a fennálló biztonsági architektúrát, amelyekre addig nem volt precedens. Míg a hidegháború során az ellenség, a statikus nemzetállam könnyen azonosítható volt, addig az 1990-es évek világa és a rendszer működése olyan problémákat vetett fel, amelyeket nem lehet megoldani a vesztfáliai logikára épülő keretek között. A nemzetközi rendszer szereplői számának a növekedése miatt az „új világrend” komplexebb és bizonytalanabb lett, de egyben új lehetőségeket is jelentett. Mindezt talán a legjobban az Európai Unió stratégiai gondolkodásának fejlődése és a közös kül- és biztonságpolitika – ugyan nem zökkenőmentes, de – folyamatos fejlődése mutatja meg. A globalizáció felgyorsította az etatista típusú, a nemzetállam primátusára épülő nemzetközi politikaelmélet erodálódását, azaz a realizmus megkérdőjeleződött, utat engedve újabb, akár a racionális elméleti alapokat megkérdőjelező elméleti irányok kibontakozásának. Az elméleti kibontakozás mellett a valóságban is olyan hibrid változások zajlottak le, amelyek az európai integráció mélyülésének kedveztek. *A folyamat a szuverenitásra, a territorialitásra és a legalitásra épülő vesztfáliai rendszer mindhárom tartópillérét megrengette.* Azaz azt az elméleti keretrendszert, amely nem minden esetben tudott választ adni

az európai integráció fejlődésével kapcsolatban. Az elmúlt 30 évben a hidegháború vége óta számos fordulópont volt a nemzetközi kapcsolatokban, amelyeknek a fontosságát lehet vitatni, de azt minden bizonnyal senki sem kérdőjelezi meg, hogy 2022 (sajnos) sorsfordító év a világpolitikában. Így van ez az EU szempontjából is, és a párhuzamos válság végét nem lehet látni, aminek az is a tétje, hogy az EU mennyire képes egységesen fellépni. Mindenesetre hasznos, ha áttekintjük, hogy az EU-n belül milyen érdekek, trendek és irányvonalak jelennek meg a stratégiai autonómiával kapcsolatban. Mielőtt azonban ebbe belevágunk, érdemes általánosságban és holisztikusan megvizsgálni az Európai Unió stratégiai hagyományát, a közösen jelen lévő elveket és stratégiai szinten létező adottságokat.

Az orosz katonai agresszió nagyon sok mindent megváltoztatott: elsősorban a gondolkodást arról, hogy milyen világban élünk, illetve hogy a nemzetközi rend fenntartható-e a jelenlegi keretek között. Mindez az EU szempontjából azért érdekes, mert a nagy európai integrációs projekt éppen azért jött létre, hogy az európai országok (nem csak a tagállamok) túlléphessenek a történelmi sérelmeiken, valamint együttműködve, közösen döntsenek arról, hogy milyen nemzetközi rendben akarnak részt venni. Sem a társadalom, sem pedig a politikai elit szintjén nem kérdőjeleződött meg az európai integráció haszna elsősorban abban, hogy az EU határain kívül, a szomszédságban is fenntartja a béke, a stabilitás és a prosperitás övezetét. Az EU elsősorban gazdasági nagyhatalomként és normatív napirendalkotási erejénél fogva fejtette ki a fentebbi célokra alapozott tevékenységét, például Ukrajnában is.

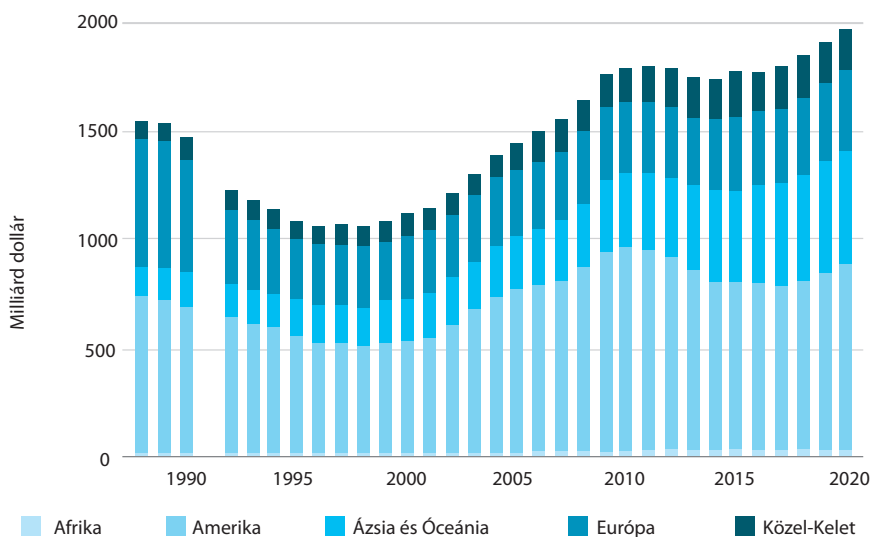


1. ábra: A világ gazdasági kilátásai regionálisan

Forrás: IMF 2022b

A mai politikában különösen fontos fogalomként emlegetett reziliencia kulcskérdés abból a szempontból is, hogy az Európában megfogalmazódó számos stratégiai kérdés közül sok regionálisan specifikus választ igényel (miközben természetesen ezzel párhuzamosan léteznek a globális kihívások). Abban az esetben, ha jellemezni szeretnénk azt a nemzetközi környezetet és változó politikai geometriát, amelyben az európai tagországoknak szükségszerűen navigálni kell, mindenképpen az elmúlt három évtized nemzetközi kapcsolataiban lezajló trendeket érdemes megvizsgálni. Mai világunk kikerülhetetlen jellemzője a nemzetközi szereplők egymásrataltsága, a folyamatok közötti átfedések és a nemzetközi események párhuzamos jelenléte. Bármennyire vonzó lehet a leegyszerűsítés és annak hangoztatása, hogy vannak olyan fenyegetések – esetlegesen egy háború –, amelyek mindent felülírnak, mégsem lehet kijelenteni, hogy egyetlen eseményt le lehet kapcsolni a nemzetközi összefüggések összetettségéről. Az egyes szereplőket, folyamatokat és eseményeket nem lehet egymástól elválasztani, azokat egyszerre kell tudni megérteni és kezelni. 2022-ben viszonylag egyszerű példán keresztül lehet érzékeltetni, hogy ugyanannak a problémának más kontextusba (regionális és/vagy kérdésspecifikus környezetbe) helyezésével egészen eltérő, de vitathatatlanul érvényes válaszokat kaphatunk. Egy ilyen – habár kétségtelenül súlyos – probléma, hogy miként viszonyuljon Európa Oroszországhoz. Kérdésspecifikusan megfogalmazódhat, hogy elítéljük-e az orosz katonai agressziót, a válasz egyértelműen igen. Ugyanígy automatikusan felmerül, hogy Oroszország miként vegyen részt a jövőben az európai rendben. Itt már nem teljesen egyértelmű a válasz, mert ha az energiatartalomra gondolunk, regionálisan eltér még az EU-n belül is, ki mennyire függ az orosz energiahordozóktól: nem lehet összehasonlítani Közép-Európát például Délnyugat-Európával ezen a területen. Természetesen nem lenne igaz az az állítás, hogy az EU egységes lett volna az elmúlt 30 évben, főleg annak figyelembevételével, hogy 1992 óta a 12 tagú integráció 28 tagúvá vált (majd a brexit után 27 tagú maradt). A belső (főleg) politikai ellentétek néha valóban fundamentálisak, de ezekre a nézeteltérésekre alapozva félrevezető és valójában helytelen következtetés az is, ha ezekből extrapolálva kijelentjük: az EU-nak mint politikai egységnek nincsen relevanciája.

Már a 2022-es orosz invázió előtt is turbulens éveket éltünk meg, és 2020–2021-ben is számos olyan multidimenzionális, párhuzamosan megjelenő kihívással kellett szembenéznie mind az EU-nak, mind az Egyesült Államoknak, amelyekkel kapcsolatban – habár számos elemzés megjelent a nemzetközi szakirodalomban – megnyugtató válaszok nem érkeztek. Azaz ezek a kihívások – Kína globális szerepének növekedése, a nem kielégítően menedzselt brexit, Európa energiabiztonsága, az illegális migráció



2. ábra: A világ katonai kiadásainak alakulása 1988–2020 között

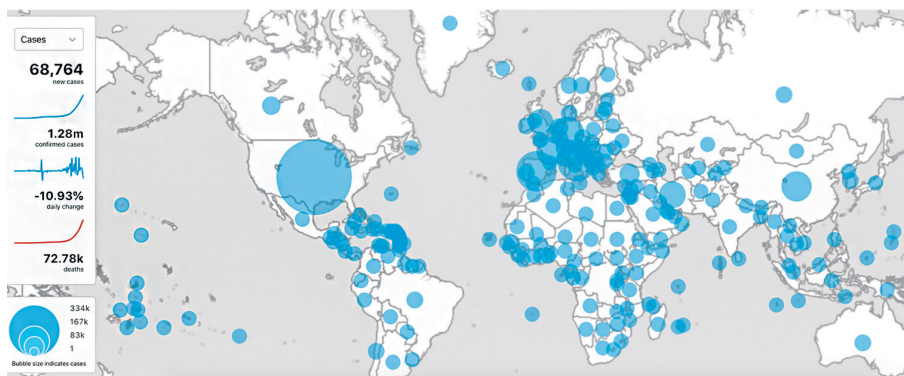
Forrás: SILVA–TIAN–MARKSTEINER 2020

és természetesen a Covid-19-világjárvány – még mindig velünk vannak annak ellenére, hogy a világpolitikai napirendben egyértelműen az orosz–ukrán háború dominál.

Az elmúlt három évtizedben globálisan (és természetesen az EU-ban is) lecsapódó kihívások világossá tették, hogy azok a nemzetközi intézmények és valójában a nemzetközi rend, amelyet a második világháború realitásából tanulva hoztak létre a győztes nagyhatalmak, nem képesek minden, a mai világunkban megjelenő fenyegetést megnyugtatóan és rugalmasan kezelni. Ez nem azt jelenti, hogy a biztonsági architektúra érvénytelen, hanem azt, hogy igény van a regionálisan megjelenő eltérések figyelembevételével átgondolt reformra. Egyes „túlbiztonságiasított” kérdések nem feledtethetik a világunk multidimenzionális természetét, azaz tekintetbe kell venni, hogy például az ukrajnai háború mellett nem tűntek el az egyéb kihívások sem, és nem minden kérdésre lehet azonos választ adni.

Világunk a Szovjetunió felbomlásával a washingtoni konszenzus által dominált neoliberális világrend korszakát élte meg, és fukuyamai értelemben a „történelem valóban véget érni látszott” (FUKUYAMA 1993) az unipoláris amerikai világrendben. Mindez annak ellenére is elfogadott általános nézet volt, hogy az EU-nak szembe kellett néznie a kül- és biztonságpolitikai tehetetlenségével a Jugoszlávia felbomlását követő balkáni háborúkat tekintve (nem véletlen, hogy papíron a maastrichti szerződés

létre is hozta a második pillért jelentő közös kül- és biztonságpolitikát). Azonban a 2001. szeptember 11-i terrortámadások New Yorkban és Washingtonban egy olyan új korszakot nyitottak meg, amelyet a kutatók a „stratégiai szunyókálásból” felébredt amerikai katonai hatalom aktivizálódásával jellemeztek (RADA 2007), és a történelem folytatódott, akkor immár egyre inkább elfogadott értelmezés szerint a huntingtoni civilizációs törésvonalak összecsapása mentén (HUNTINGTON 1996). A történelem olyannyira nem ért véget, hogy 2008 újból arcul csapta a világot, váratlanul egy olyan irányból, amely látszólag a politikai szektornál is kontrolláltabbnak tűnt az 1990-es évek világgazdasági fejlődésének tükrében. A 2008–2009-es globális pénzügyi, majd általános gazdasági válság, azaz a nagy recesszió (*Great Recession*) a katonai/biztonsági kérdések felől újra a gazdaság és a kereskedelem irányába terelte a világ figyelmét. Az Egyesült Államok részéről is megjelent az igény a multipolárisrá váló világban átalakuló együttműködés fenntartására, ami például az Oroszországgal való kapcsolatok újraindításának tervében vagy Kína viszontbiztosításának és az Ázsia felé fordulás politikájában jelent meg. 2014-re a gazdasági válsággal összefüggésben súlyosbodó identitásválságba torkolló problémák az EU-n belül semmi esetre sem oldódtak meg, és az Egyesült Államok is alapvető belső problémákra kívánt volna koncentrálni, de a Krím félsziget orosz annektálása visszahozta a hatalmi politikát a nemzetközi kapcsolatokba, olyannyira, hogy egyes szerzők (MEARSHEIMER 2021) Kína növekedésével kapcsolatban is „új hidegháborút” vizionáltak az évezred második évtizedének végére.



3. ábra: Koronavírussal esetek a világban a 2022. áprilisi állapot szerint

Forrás: WHO [é. n.]

A korszakváltások egyre gyorsabban, egymással párhuzamosan jelentek meg, elég itt az először regionális problémának hitt, de globális kérdéssé vált arab tavaszra gondolni, vagy az annak következményeként (is) kialakult 2015-ös illegális migrációs válságra hivatkozni Európában. 2020 és a Covid-19 világjárvánnyá szélesedése (3. ábra), valamint minden bizonnyal a 2022-es ukrajnai orosz invázió is paradigmaváltást eredményeznek, és a világrend újragondolását követelik.

Minden évtized lezárása és az új kezdete – azaz napjaink – arra sarkallja a szakmai közvéleményt és a kutatókat, hogy értékeljék a nemzetközi kapcsolatok helyzetét, és előrejelzéseket adjanak az „új világrenddel kapcsolatban” (RADA 2019). El kell ismerni, hogy az 1990-es évektől eltérően a 2000-es évek nem kezdődtek pozitívan, a 2010-es évek kifejezetten pesszimista jóslatokat és eseményeket hoztak, de a 2020-as évek minden várakozást felülmúlóan rosszul folytatódtak. Mind a Covid-19-járvány, mind az orosz agresszió tesztelik a fennálló nemzetközi rendet – igaz, különbözőképpen: előbbi világosan modern, 21. századi, utóbbi pedig „elfelejtett” 20. századi kihívásként. Tegyük hozzá, a járvány esetében nem feltétlenül kell csodálkozni, hogy „tesztelte” a második világháború után létrehozott intézményrendszert, azonban az orosz invázió pont azt a nemzetközi jogi rendszert sérti meg súlyosan, amelyik éppen az ilyen háborúk elkerülésére lett létrehozva. Ezért azon sem kell csodálkozni, hogy az EU stratégiai autonómiájával kapcsolatos kérdések újra napirendre kerülnek, tekintve, hogy a fentebb említett kihívásokra az EU-nak választ kell tudnia adni, ha releváns szeretne maradni. Azaz politikai válaszokra azért van szükség, hogy megmutassa az EU képességét, vagy legalábbis a közös szándékot a megoldásra. Enélkül az EU az integráció eredeti területén, a gazdasági dimenzióban is vissza fog szorulni, ami a közösség kiüresedését jelentené, pedig ez nem célja az EU-kritikus tagországoknak sem. Azaz megoldást kell találni a mai problémákra, mint az energiaválság, az elszabadult infláció, a háború; a még ekkor is egymásnak feszülő belpolitikai érdekeken mindenképpen túlmutatva (például a zöldlobbi és a nukleáris energia kérdése), azaz közösen, stratégiai szinten. Ehhez kissé idealisztikusan hozzá lehet tenni, hogy olyan stratégiai gondolkodás mentén, ami valóban autonóm, azaz nem külső szereplő irányítja.

Az EU mint regionális biztonsági komplexum

2022 februárjában Oroszország megtámadta Ukrajnát, ami számos, a nemzetközi renddel kapcsolatos megállapításunkat megkérdőjelezi. Az orosz agresszió a nemzetközi rendszer tesztje, és kérdéseket vet fel azzal kapcsolatban is, hogy az EU hagyományos

értelemben vett regionális biztonsági komplexum-e. A vonatkozó irodalom gyakran így utal az EU-ra (BUZAN–WÆVER 2003). A nyitott kérdésektől eltekintve abban egyetérthetünk, hogy Ukrajna megtámadása a történelemkönyvekbe fordulópontként fog bevonulni, és számos, sokszor kényesen őrzött alaptételt újra kell gondolnunk a nemzetközi kapcsolatok működését tekintve. Arról nincs vita, hogy az EU regionálisan is értelmezhető gazdasági, de politikai intézmény. Már az ukrajnai háború előtt is felmerült elméleti vitákban, hogy a regionális biztonsági komplexumok elméleti kerete szűk, és nem is teljesen alkalmazható az EU-ra.¹ Azaz a regionális karakter valóban megjelenik, de a közösen értelmezett kihívások és az azokra adott válaszok tekintetében már vita van.

Ahhoz, hogy „egységes” regionális komplexumról lehessen beszélni, mindenképpen szükség van valamiféle közös stratégiai kultúra meglétére. Azaz közös tradíciók, külpolitikai gondolkodás nélkül nem is lenne értelmezhető a stratégiai autonómia. Tradicionális külpolitikai értelemben az EU nem egy koherens hatalom, a szakirodalom alapján azt inkább „puha szuperhatalomként” jellemezhetnénk.² Az EU Globális Stratégiája (European Union Global Strategy 2016) ugyanakkor egyértelműen multidimenzionális kihívásokat jelöl meg fenyegetésként, amelyekre multiszektoralis intézményi válaszok adhatók. Úgy is jellemezhetnénk mindezt a „Vénusz–Mars” analógia³ alapján, hogy az EU inkább konstruktivista hatalom. Az európai konstruktivizmus leginkább abban jelenik meg, hogy az EU külpolitikáját nem is lehet elvonatoztatni a tagállami külpolitikáktól, így uniós szinten azok a kérdések tudnak (MOLNÁR 2018) dominánsá válni a külpolitikában, amelyek egyformán fontosak (MOLNÁR et al. 2022) minden tagállam számára (azaz hasonlóan biztonságiasított, kérdésspecifikus biztonsági kihívásokról van szó) (MARTON–RADA–BALOGH 2015) a tagállami külpolitikákban megjelenő eltérések és ellentétes érdekek ellenére. Vagy – tegyük hozzá – azoknak a tagországoknak az érdekei lesznek dominánsabbak, amelyek hangosabban tudják a hangjukat hallatni.

Az EU külpolitikája esetében hiányoznak a szupranacionális és hagyományosan értelmezhető „kemény hatalmi” eszközök, miközben az EU minden kétséget kizáróan megfelel a normatív hatalom kritériumrendszerének. Vagyis az EU pusztá létezéséből fakadóan követendő példaként, illetve az EU létezését is indokló közösen vallott értékek mentén jelenik meg a külpolitika (SIMMS 2012). A normatív hatalom pedig elsősorban a közvetlen szomszédságban rendelkezik valódi befolyással.

¹ Lásd bővebben az elméleti keretek kibővítésének igényéről Marton Péter, Rada Péter és Balogh István könyvét a V4 specifikus biztonsági tanulmányokról: MARTON–RADA–BALOGH 2015.

² Lásd a témáról részletesen: NYE 2004.

³ Lásd bővebben a neokonzervatív amerikai politikai szakértő, Robert Kagan vonatkozó elméletét: KAGAN 2022.

1992 óta az EU látható közös kül- és biztonságpolitikát, majd a későbbiekben biztonság- és védelempolitikát alakított ki. A balkáni háborúk során ez a kül- és biztonságpolitika még hiányzott, de az elmúlt évtizedekben láthatóan jelen volt a közvetlen környezetben lezajlott politikai és gazdasági tranzíciós folyamatok során, és jelentős mértékben volt képes az uniós értékek irányába befolyásolni a változásokat.⁴ Az már több vitára ad okot, hogy a tagállamok külpolitikája milyen mértékben konvergál, és lehet-e uniós stratégiai kultúráról beszélni (KROTZ–MAHER 2011). Ez a stratégiai kultúra nem elválaszthatatlan a transzatlanti együttműködéstől, és nem véletlen, hogy a kül- és biztonságpolitikai intézmények, programok is hasonlóak, valamint összefüggenek.

Elvezethet-e a brexit egy USA–EU „különleges kapcsolathoz” stratégiai szinten?

Mindez alapjaiban határozza meg, hogy mennyire lesz önálló az EU-stratégia. Az autonómia nem amerikai érdek, és az elmúlt évtizedekben is Washington számára mindig kényes kérdés volt az EU közös kül- és biztonságpolitikájának fejlődése. Miközben nem baj, ha az európai szövetségesek képesek eleget tenni a NATO-tagok számára – nem elfelejtve, hogy nem minden EU-tag egyben NATO-tag is, vagy fordítva – „előírt” 2%-os GDP-arányos védelmi ráfordításnak, az már semmi esetre sem cél, hogy az EU az Egyesült Államokat megkerülve vagy kihagyva hozzon meg stratégiai döntéseket például Oroszországgal, Iránnal vagy Kínával kapcsolatban.

A közös kül- és biztonságpolitika fejlődésével az EU „hasznosabb” partnerré vált az Egyesült Államok számára. Így az együttműködés napirendjén egyre gyakrabban szerepeltek globális biztonsági kihívások, amelyeket közösen kell kezelni: a béke és a stabilitás megteremtése, a nemzetközi terrorizmus elleni fellépés, a tömegpusztító fegyverek terjedésének megakadályozása. Nem meglepő módon azonban a fő fókusz továbbra is a gazdasági és a kereskedelmi kérdéseken marad, amit jól jellemez az 1990-es évek amerikai külpolitikai hozzáállása és a kinyilvánított féltelmek tekintetében a túlságosan önállósá váló uniós védelempolitika miatt megfogalmazott véleménye Madeleine Albrightnak, az Egyesült Államok külügyminiszterének az 1998-as NATO csúcson: „no diminution of NATO, no discrimination and no duplication” (NATO 1998).

⁴ Mindez részben még az arab tavasz esetében is igaz.

A fentebb jellemzett, közösen vallott értékek mentén az 1990-es évek kezdete óta az EU (helyesebben az európaiak) az Egyesült Államok legszorosabb szövetségesei a világrend reformjában és annak fenntartásában, kezdve a Nyugat-Balkán stabilitásának megteremtésével, az afrikai kihívások kezelésén át, a mai orosz invázió kezeléséig. A politikai, gazdasági, biztonsági együttműködés az intézményes hírszerzési kapcsolatokra is kiterjed, amit nem is lehetne ma már kiváltani, így a szövetségeket ez is szorosan összeköti. Washington számára fontos cél, hogy visszaszorítsa a valódi orosz vagy kínai befolyás növekedését az európai kontinensen. A kapcsolatokat ugyanakkor folyamatosan jellemzi az egyik vagy a másik fél frusztrációja, esetenként nyíltan hangoztatott kritikája.

Az amerikai fél részéről legtöbbször hangoztatott kritika az európai tehermegosztást illeti, és a tényt, hogy az európai szövetségesek kivették a békeosztalékot a hidegháború végével. Ez a helyzet – nem kis mértékben a 2014 óta tapasztalt meg-növekedett orosz agresszív politika következtében – „javult”, és a 2022-ben kezdődött orosz invázió nyomán a legtöbbet támadott Németország bejelentette a második világháború óta legnagyobb védelmi-fejlesztési tervét (MARKSTEINER 2022). Továbbá az amerikai döntéshozók számára az intézményes kapcsolatok elmúlt hét évtizedében vissza-visszatérő fejfájást okozott, hogy annak ellenére, hogy az EU egységes piac, fennmaradtak olyan adminisztratív akadályok, amelyek miatt Washingtonnak nemcsak Brüsszellel, hanem egyesével a tagállami kormányokkal is egyeztetnie kell. Mindez különösen igaz a külpolitikai „tartalmú” kérdésekre, mint a digitális infrastruktúra kiépítése és az azzal kapcsolatos szabályozások (lásd a Huawei jelenléte) vagy az energiabiztonságot érintő kérdések.

Az európaiak ugyanakkor gyakran elégedetlenek voltak az amerikai fél unilaterális lépéseivel, amelyek gyakran a közösen kialakított nemzetközi intézményes kereteket vagy a nemzetközi jogot is figyelmen kívül hagyják, ha az amerikai közvetlen külpolitikai érdekek úgy diktálják. Ezek az esetek számos alkalommal elmélyítették az árkokat az EU és az Egyesült Államok között, illetve magát az EU-t is megosztották a tagállamok eltérő politikái miatt (például a 2003-as iraki háború tekintetében). Szintén európai félelem, hogy az Egyesült Államok valójában nem kooperál stratégiai döntések meghozatala előtt, amit jól bizonyít a Biden-adminisztráció – azaz nem az EU figyelmen kívül hagyásával sokat vádolt Trump – döntése az egyoldalú kivonulásról Afganisztánból.

A brit–amerikai „különleges kapcsolat”

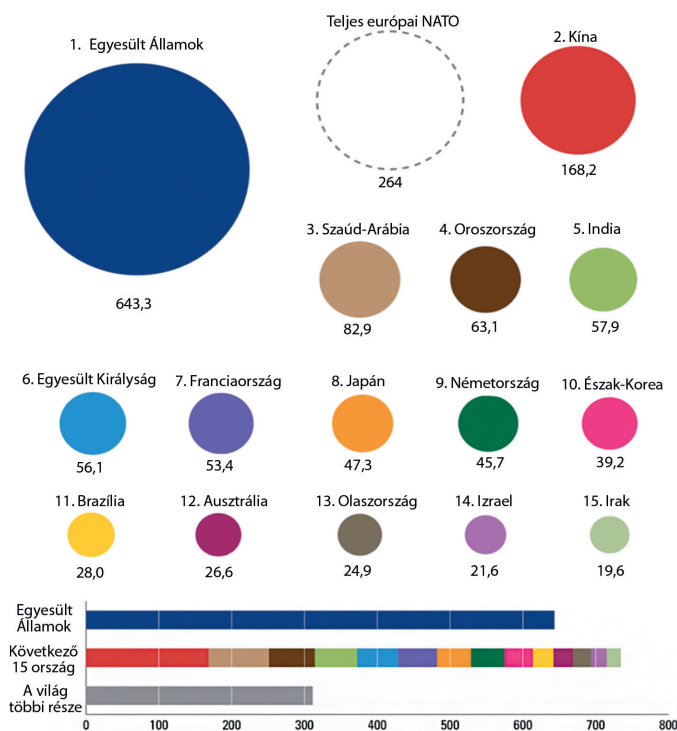
A brit különleges kapcsolatok a tanulmány keretei között itt érdemelnek részletesebb kifejtést. A brexit kapcsán megváltozott helyzet⁵ miatt tulajdonképpen több forгатókönyv is körvonalazódni látszik: a brit–amerikai kapcsolatok újraerősödése, az EU átveszi a különleges kapcsolatban a britek helyét, vagy (és talán az előzővel együtt) Németország szerepe értékelődik felül (a 100 milliárdos védelmi fejlesztés ebbe az irányba hat) az amerikai külpolitikában.

A brexit mindenképpen megbolygatta az amerikai–európai kapcsolatokat, és az Egyesült Államok nem volt érdekelt a nem megjósolható következményekkel járó brit kilépésben, amit jól mutat Barack Obama meglepően aktív és nyílt kritikájának megfogalmazása a brexittel szemben. Igaz, egyes vélemények szerint ez inkább a kilépéspártiakat erősítette (REES 2017). Az amerikai álláspontot megerősítette John Kerry külügyminiszternek a Müncheni Biztonságpolitikai Konferencián elmondott beszéde is (BUNDE 2021). Nem szándékolt módon az amerikai sarkos vélemények a brit kilépés következményéről és a csökkenő európai védelmi képesség víziójáról inkább megerősítették azt a nézőpontot, amely szerint az amerikaiak nem tekintenek az EU-ra (a britek nélkül) egyenrangú félként a biztonságpolitikai együttműködésben. Továbbá kiemelték azt az amerikai dilemmát, amely nem nyilvánított ki világos állásfoglalást, hogy az EU biztonság- és védelempolitikai partner, vagy inkább egy kezelendő probléma. A retorika szintjén soha nem változott, hogy az EU valódi partner, de a túlzottan hangoztatott félelmek azt a képzetet keltették, hogy a britekre Washington valóban „trójai falóként” tekint, akiken keresztül befolyásolni lehet az uniós döntéshozatalt.⁶ Trump rátett erre egy lapáttal, és üdvözölte a brit választópolgárok döntését, kiemelve a megújuló különleges kapcsolatokban rejlő távlati lehetőségeket. Mindez megkérdőjelezte általában is a transzatlanti kapcsolatok valódi hasznosságát, ami a második világháború óta arra az intézményrendszerre épült, amely lehetővé tette, hogy a katonailag gyengébb európai partnerek biztonságosan fejlődjenek az amerikai védőernyő alatt, és inkább azoknak a hangoknak adott teret, amelyek régóta nyomatékosítják, hogy az intézményes európai stratégiai autonómia konfliktust fog okozni az Atlanti-óceán két partja között. Azaz az EU egyszerre jelent fejfájást az Egyesült Államok szempontjából katonai gyengesége miatt (ezt ellensúlyozta a brit

⁵ Rendkívül részletes leírást ad erről a témáról a Routledge témában megjelent kötete. VARA–WESSEL 2021.

⁶ Hasonló gondolatokat fogalmaz meg az Obama-adminisztráció idején az EU-hoz akkreditált amerikai nagykövet biográfiaként is helytálló monográfiájában. GARDNER 2020.

tagság), valamint a közös biztonság- és védelempolitika megerősödésének perspektívája miatt. A jövő nem világos, de a kényesen fenntartott egyensúly mindenképpen megbomlott. Míg az Egyesült Királyság inkább szkeptikus volt a közös védelemmel kapcsolatban (főleg ha nem irányíthatja, lásd Saint-Malo) (CVCE 1998), és igyekezett úgy egyensúlyozni, hogy a transzatlanti együttműködés keretei között az amerikai vezető szerep perspektivikusan se kérdőjeleződjön meg, addig a német–francia tengely távlati gondolkodásában mindig szerepelt az uniós képességek fejlesztésének igénye (a britek nélkül is), amelynek a politikai vízióját Franciaország (lásd Macron), materiális, gazdasági hátterét pedig Németország adja. Az EU közös hadserege még több keserűséget okozna az amerikaiaknak. Ugyan ez nem realitás, de a brexit után az EU és a német–francia tandem szintjén is valódi célként fogalmazódott meg 2016-ban.⁷



4. ábra: A katonai kiadások országonként/szövetségi rendszerenként 2018-ban (milliárd USD-ban)

Forrás: IISS 2018

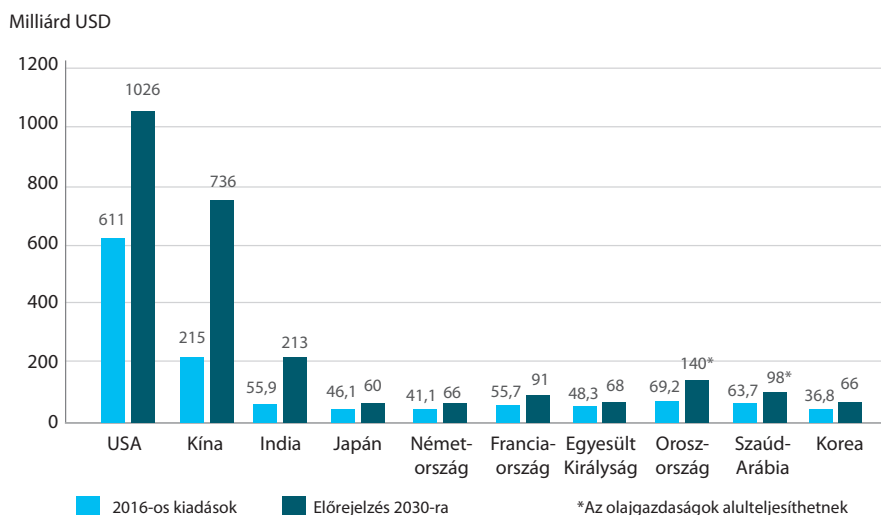
⁷ Lásd az EU Globális Stratégiáját fentebb.

Az Egyesült Államok retorika szintjén az atlanti multilateralizmus mellett állt ki, vagyis hogy a legfontosabb kérdésekben közös fórumokon dönt az európai partnerekkel, és a NATO és az EU kiegészítik egymást. Valójában Washington soha nem vonakodott bilaterálisan hamarabb kiegyezni egyes európai partnereivel, megkerülve a multilaterális fórumokat, ha érdekei úgy kívánták. A bilaterális „különutasság” kiemelt partnere volt az Egyesült Királyság, de az EU-ból való kilépésével felmerül a kérdés, hogy a jövőben is lesz-e (a válasz: igen) szüksége „különleges” kapcsolatokra az Egyesült Államoknak. Mindez lehetne maga az EU és az Európai Bizottság, de az uniós döntéshozatal összetettsége, lassúsága miatt, illetve a kiemelkedően fontos területeken megmaradt tagállami egyhangúság igénye okán mégis kell egy vezető tagállam. Ez akár lehetne Franciaország, azonban az ambivalens amerikai–francia kapcsolatok történetére gondolva, illetve a Macron-féle, az amerikaiakkal szemben az uniós mozgástér bővülésében perspektívát látó külpolitika miatt nem kizárt a német–amerikai kapcsolatok megerősödése. Donald Trump elnöksége sokat rontott a német–amerikai kapcsolatokon, hiszen Trump gyakran potyautasként jellemezte Németországot a NATO-ban (THEIL 2017).

Biden közeledni próbál, de a rendkívül bonyolult új német belpolitikai konstelláció nem könnyíti meg a helyzetet. A német „közlekedésilámpa-koalíció” kormányzati szereplői nem egységesen gondolkodnak az amerikai kapcsolatok jövőjéről. Ugyanakkor nem szabad elfelejteni, hogy a mai német politikai intézményi rendszer az amerikaiak európai jelenlétének terméke, és az amerikai szakirodalomban a sikeres állampépítő műveletek között említik (DOBBINS et al. 2007). A Marshall-terv következtében az NSZK az európai integráció gazdasági motorjává válhatott, valamint amerikai garanciákkal a háta mögött visszanyerhette külpolitikai szuverenitását is az 1950-es években (az Európai Szén- és Acélközösség – ESZAK; az Európai Gazdasági Közösség – EGK; az Észak-atlanti Szerződés Szervezete – NATO vagy Nyugat-európai Unió – NYEU tagságán keresztül). A politikai vezető szereptől ódzkodó Németország azonban egyre önállóbb lett a hidegháború után, és 2008-ra – amikor a gazdasági csőd elkerülése nem kis részben a német gazdaságpolitikának volt köszönhető az EU-ban – politikai jövőkép tekintetében is kikerülhetetlen szereplő lett. 2014-ben Németország vezető szerepet vállalt a minszki folyamatban is az orosz agresszió kezelésében. A 2022-es orosz invázió után pedig a politikai pozíciót mindenképpen erősítő, nagyon jelentős védelmi fejlesztést jelentett be Berlin. Németország a helyzetet valójában kihasználta, mert ugyan Trump kritizálta a német védelmi költségvetés elégtelenségét, de valójában soha nem volt amerikai érdek egy katonailag erős és következőképpen önálló német hatalom felemelkedése. Pár éven belül a tervek szerint Németország a világ harmadik

legnagyobb védelmi költségvetésével rendelkező ország lehet az Egyesült Államok és Kína után. A valóság azonban az, hogy jelenleg 22. a NATO-ban a GDP-arányos védelmi költségvetésben. A legújabb előrejelzések 2030 utánra teszik a GDP 2%-ának elérését. 2022-ben a védelmi költségvetés nominálértékben is csökkent a tavalyihoz képest, 50,1 milliárd euró volt.

Gazdasági szempontból Németország eddig is kikerülhetetlen volt az Egyesült Államok számára, és egyáltalán nem mindegy, hogy hosszú távon hogyan alakulnak a német–kínai gazdasági kapcsolatok, azaz Németország továbbra is az euroatlanti gazdasági tér egyik zászlóshajója marad, vagy a kínai Övezet és Út Kezdeményezés stabil európai bástyája lesz. Rövid távon pedig az orosz invázió világított rá, hogy az energiabiztonság tekintetében is kikerülhetetlen Németország. Ugyan az Északi Áramlat 2 projektet leállította Berlin, de az orosz gázszállítások elleni szankciók már nehezebben mennek át Németországon.



5. ábra: Német védelmi kiadások világviszonylatban még 2016-ban előrejelezve, milliárd USD-ban (ez is bizonyítja, milyen váratlan fordulat a 2022-es bejelentés)

Forrás: European Union Global Strategy 2016

Következtetések

Ahogy a nemzetközi környezet változásával kapcsolatban megállapítottuk, az 1990-es években létrehozott európai biztonsági architektúra mára átgondolásra szorul. A biztonsággal kapcsolatos gondolkodást jól írja le a biztonságiasítás elmélete, számos olyan kérdés is képes volt háttérbe szorítani a hagyományos fenyegetéseket, még a katonai dimenziót is, amely a hidegháborúban nem volt jellemző. Továbbá a változás mellett az is látható, hogy kisebb regionális válságok nagyon hamar globálissá növekedhetnek, vagyis nehéz Európának függetlenítenie magát ezektől az eseményektől. Erre jó példát szolgáltatott az arab tavasz.

A történelem nem ért véget a 2000-es évekre, amit az amerikai „civilizációs” háborúk és a terrorellenes fellépés fémjelzett egészen a 2008-as gazdasági válságig, amely aztán háttérbe szorította a korábban elsődlegesnek gondolt politikai és katonai kihívásokat. Jelenleg a figyelem értelemszerűen az orosz fenyegetésre irányul, tágabb értelemben pedig az új kelet–nyugati szembenállásra, vagyis a Kína jelentette kihívásra, legalábbis a Nyugaton. Kérdéses, hogy a transzatlanti szolidaritás mennyire tart ki, és mennyire egyeznek az amerikai és az európai stratégiai érdekek a katonai-politikai-gazdasági dimenziókban.

Nem azonos mértékben érintette a világ gazdaságot az átalakulás, amelyet a Covid-19-járvány és az orosz–ukrán háború okozott. Az amerikai dollár és az euró árfolyam évek óta először van paritásban, de a GDP-növekedési előrejelzések Amerikában és Európában egyaránt 2%-ra mérséklődtek a korábban tapasztalt 4–5% helyett. Ez a csökkenés arányosan kisebb volt a dinamikusan fejlődő Ázsiában és a Közel-Keleten, ahol „csak” 5–6%-ra csökkentek a várakozások. Az amerikai gazdaság valamivel reziliensebb, mint az európai, de a multidimenzionális válságok egyértelmű kárvallottja ismét Afrika és Latin-Amerika, ahol a 2–4%-os növekedésnél jóval többre volna szükség az érdemi fejlődéshez. Az Európai Unió gazdasági ellenálló képessége nagymértékben a német gazdaság teljesítményén múlik, ami viszont az energiaválság miatt tartósan 1,5–2% körül lesz csak a következő 5 évben (IMF 2022a). Ugyan sikerült jelentős uniós gazdaságélénkítő projektekről megállapodni, a koronavírus utáni helyreállítási alap összegeinek lehívását komoly politikai viták övezik. Ez a halogatás további gazdasági problémákat okoz, ami ismét nem kedvez a stratégiai önállóság ötletének.

Ha elfogadjuk azt az állítást, hogy az EU egy konstruktivista, „puha szuperhatalom”, és az európai biztonság a tagállami biztonságpercepciók lenyomata, akkor talán most vagyunk a legközelebb ahhoz, hogy az uniót egy regionális biztonsági

komplexumnak tekintsük. Ha el is térnek az egyes tagállami vélemények az oroszokkal szembeni gazdasági szankciók bizonyos részletkérdéseiről, de abban egyetértés van, hogy a 21. században a katonai agressziót és a határok erőszakkal való átrajzolását nem szabad tolerálni, azaz közösen kell fellépni ellene.

Az orosz agresszió miatt mára nagyjából hasonló európai veszélypercepció mellett a stratégiai kultúrában is vannak közös pontok. Ezek viszont jellemzően a NATO-ban való közös munka eredményeként fejlődtek ki, tehát túlmutatnak az unión, transzatlanti jellegűek. Továbbra is kérdés tehát, hogy ennek fényében mennyire lehet valódi uniós autonómiáról beszélni, ha a stratégiai kultúra gyökerei a NATO-ban, a mostani közös veszélypercepció okai pedig az amerikai világrendet ért támadásban keresendők.

Pozitívabb képünk lehet a formálódó uniós regionális biztonsági komplexumról, ha a tagállamok tényleges katonai és védelmi lépéseit vizsgáljuk meg. Németország igyekszik felzárkózni évtizedes lemaradásából, és igyekszik lerázni magáról a vádakat, miszerint bőven kivette a részét az úgynevezett békeosztalékból. A katonai fejlesztések mellett a német politikai lépések, vagyis az oroszokkal való gazdasági projektek felfüggesztése is mutatta, hogy igazán jelentős uniós hatalmak nem keresnek különutas megoldásokat, hogy Moszkvával üzleteljenek. Értelemszerűen az energetikai átállás nem megy egyik napról a másikra, és ami olyan nagyhatalmaknak, mint Németország vagy Franciaország, politikai kérdés és nyereség-veszteség kalkulusz, az más kisebb tagállamoknak, például Bulgáriának vagy Magyarországnak létfenyegetés, gondolva itt a gáztartalékokra és az energiabiztonságra.

Felhasznált irodalom

- BUNDE, Tobias (2021): *Beyond Westlessness: A Readout From the Munich Security Conference. Munich Security Brief*, 1. Online <https://securityconference.org/en/publications/munich-security-brief/msc-special-edition-2021/>
- BUZAN, Barry – WÆVER, Ole (2003): *Regions and Powers*. Cambridge: Cambridge University Press. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511491252>
- DOBBINS, James – JONES, Seth G. – CRANE, Keith – DEGRASSE, Beth Cole (2007): *The Beginner's Guide to Nation-Building*. Santa Monica, California: Rand Corporation.
- European Union Global Strategy (2016): *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*. 2016. június. Online: www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_o.pdf
- FUKUYAMA, Francis (1993): *The End of History and the Last Man*. London: Penguin Books.

- GARDNER, Anthony Luzzatto (2020): *Stars with Stripes: The Essential Partnership between the European Union and the United States*. London: Palgrave Macmillan
- HIRSH, Michael (2022): We Are Now in a Global Cold War. *Foreign Policy*, 2022. június 27. Online: <https://foreignpolicy.com/2022/06/27/new-cold-war-nato-summit-united-states-russia-ukraine-china/>
- HUNTINGTON, Samuel P. (1996): *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York: Simon&Schuster.
- IISS (2018): *The Military Balance*. Washington DC: International Institute for Strategic Studies.
- IMF (2022a): *Germany Faces Weaker Growth Amid Energy Concerns*. Online: www.imf.org/en/News/Articles/2022/07/21/cf-germany-faces-weaker-growth-amid-energy-concerns
- IMF (2022b): World Economic Outlook: War Sets Back the Global Recovery. *IMF World Economic Outlook*, April. Online: www.imf.org/-/media/Files/Publications/WEO/2022/April/English/text.ashx
- CVCE (1998): *Joint Declaration Issued at the British-French Summit*. Saint-Malo, 1998. december 3–4. Online: https://www.cvce.eu/obj/franco_british_st_malo_declaration_4_december_1998-en-f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc8of24f.html
- KAGAN, Robert (2022): The Price of Hegemony. Can America Learn to Use Its Power? *Foreign Affairs*, 2022. április 6. Online: www.foreignaffairs.com/articles/ukraine/2022-04-06/russia-ukraine-war-price-hegemony?utm_source=google&utm_medium=cpc&utm_campaign=dsa_tfd&gad_source=1&gclid=EAIaIQobChMIzM7p-bPQhAMVgZeDBx3WDAWHEAAYA-SAAEgJmUfD_BwE
- KROTZ, Ulrich – MAHER, Richard (2011): International Relations Theory and the Rise of European Foreign and Security Policy. *World Politics*, 63(3), 548–579. Online: www.jstor.org/stable/23018780
- MOLNÁR Anna (2018): *Az Európai Unió külkapcsolati rendszere és eszközei. A külkapcsolatoktól a kül-, a biztonság- és védelempolitikáig*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó. Online: <https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/handle/20.500.12944/12624>
- MOLNÁR Anna (2022): The idea of a European Security and Defence Union. In MOLNÁR, Anna – FIOTT, Daniel – ASDERAKI, Foteini – PAILE-CALVO, Sylvain (szerk.) *Challenges of the Common Security and Defence Policy*. ESDC 2nd Summer University Book. Luxembourg City: Publications Office of the European Union. 19–36. Online: <https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/handle/20.500.12944/20560>
- MARKSTEINER, Alexandra (2022): *Explainer: The Proposed Hike in German Military Spending*. SIPRI: Solna. Online: www.sipri.org/commentary/blog/2022/explainer-proposed-hike-german-military-spending
- MARTON Péter – RADA Péter – BALOGH István (2015): *Biztonsági tanulmányok. Új fogalmi keretek, és tanulságok a visegrádi országok számára*. Budapest: Antall József Tudásközpont.

- MEARSHEIMER, John J. (2021): The Inevitable Rivalry. America, China, and the Tragedy of Great-Power Politics. *Foreign Affairs*, 2021. október 19. Online: www.foreignaffairs.com/articles/china/2021-10-19/inevitable-rivalry-cold-war
- National Security Strategy of the United States of America (2017). Online: <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2017.pdf>
- National Security Strategy of the United States of America (2022). Online: www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf
- NATO (1998): *Press Conference by US Secretary of State Albright*. Online: www.nato.int/docu/speech/1998/s981208x.htm
- RADA Péter (2007): Átalakuló biztonsági kihívások, a biztonság dimenziói. In RADA Péter (szerk.): *Új világrend? Nemzetközi kapcsolatok a hidegháború utáni világban*. Budapest: Corvinus Külügyi és Kulturális Egyesület – Ifjú Közgazdászok Közhasznú Egyesülete. Online: www.grotius.hu/cikk/Grotius_konyvtar_1_szam_Uj_vilagrend.pdf
- RADA Péter (2019): Megváltozó világunk és a biztonsági kihívások átalakulása. In SZÁLKAI Kinga – BARANYI Tamás Péter – SZARKA E. Luca (szerk.): *Biztonságpolitikai Corvinák*. Budapest: Antall József Tudásközpont, 15–23.
- REES, Wyn (2017): America, Brexit and the Security of Europe. *The British Journal of Politics and International Relations*, 19(3), 558–572. Online: <https://doi.org/10.1177/1369148117711400>
- DA SILVA, Diego Lopes – TIAN, Nan – MARKSTEINER, Alexandra (2021): *Trends in World Military Expenditure, 2020*. SIPRI: Solna. Online: https://www.sipri.org/sites/default/files/2021-04/fs_2104_milex_o.pdf
- SIMMS, Brendan (2012): Towards a Mighty Union: How to Create a Democratic European Superpower. *International Affairs*, 88(1), 49–62. Online: www.jstor.org/stable/41428540
- THEIL, Stefan (2017): *Berlin's Balancing Act: Merkel Needs Trump–But Also Needs to Keep Her Distance*. Online: www.foreignaffairs.com/articles/germany/2017-08-15/berlins-balancing-act
- VARA, Juan Santos – WESSEL, Ramses A. (2021): *The Routledge Handbook on the International Dimension of Brexit*. London: Routledge
- WHO [é. n.]: *Coronavirus (COVID-19) Dashboard*. Online: <https://covid19.who.int/>