

Marosfi Gábor

A NATO–EU-kapcsolatrendszer transzatlanti dimenziója



Bevezetés: a „beteljesületlen ígért”

A NATO–EU-kapcsolatrendszer történetével és különböző aspektusaival könyvtárnyi irodalom foglalkozik, részletesen bemutatva intézményi és diplomáciai előzményeit, fejlődését, korábbi és jelenlegi kihívásait és kilátásait. Tanulmányok serege elemzi a NATO-nak és az Európai Uniónak mint az euroatlanti biztonsági rendszer két alappillérenek egymásrautaltságát, szoros és koordinált együttműködésének fontosságát és nélkülözhetetlenségét az európai biztonsághoz.¹

Visszatérő és jogos felvetés: vajon miért és ki(k)nek a hibájából nem valósul meg a (jelek szerint nem eléggé) hatékony együttműködés, amelyet évtizedek óta hirdetnek, szorgalmaznak mindkét szervezet tagállamai és vezetői? Miért nem volt képes a „transzatlanti közösség” két legjelentősebb integrációs intézménye megelőzni egy újabb európai háború kitörését és az Ukrajna elleni orosz agressziót? Mindent megtett-e a NATO és az EU külön-külön (tagállamonként), intézményileg, illetve közösen az orosz agresszió elrettentéséhez? Milyen következtetések vonhatók le, és milyen intézkedésekkel javítható – vagy tehető működőképessé – a két szervezet közötti kapcsolatrendszer? Mi ebben a feladata a NATO-nak, és mi a szerepe az EU – széttagolt – intézményeinek? Hogyan valósítható meg egy szinte teljesen kormányközi (NATO), illetve egy kormányközi, de államok feletti funkciókat (EU) is ellátó, a biztonság 21. századi fogalmának és elemeinek szinte teljes spektrumát lefedő szervezet közötti együttműködés?

A transzatlanti kapcsolatrendszernek – az Egyesült Államok és Kanada, illetve a másik oldalon az európai szövetséges államok közötti összetett és sokdimenziós

¹ A NATO–EU-együttműködés kapcsán felmerülhet az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) – amely a részt vevő országok földrajzi elhelyezkedése alapján ugyancsak „transzatlantinak” tekinthető fórum – mint „harmadik” pillér szerepe. Az EBESZ európai biztonsági architektúrában betöltött szerepét és jelentőségét nem vitatva, jelen tanulmány ezt az aspektust nem elemzi.

együttműködésnek – a NATO–EU közötti kapcsolatok csupán az egyik szegmensét jelentik. Jelen tanulmány elsősorban a kapcsolatrendszer transzatlanti háttérét és kontextusát igyekszik bemutatni a kezdetektől 2023. májusig.

Az eltűnt idő nyomában

Jóllehet „NATO–EU-kapcsolatokról” logikailag és fogalmilag csak az Európai Unió jogi létrejötte (azaz a maastrichti szerződés hatálybalépése, 1993. november) után beszélhetünk, a kapcsolatrendszer dinamikájának feltárásához mindenképpen vissza kell nyúlni a gyökerekhez, az önálló európai védelem gondolatának, illetve a „transzatlanti alkuként”² (SLOAN 2020) aposztrofált NATO megszületéséig a második világháborút követően. A második világháború közeli tapasztalatából fakadóan az 1947-es brit–francia dunkerque-i szerződés elsősorban egy esetlegesen újjáéledő német fenyegetés kivédését célozta meg, az 1948. márciusi öthatalmi brüsszeli szerződés immár a szovjet fenyegetésre kitekintéssel jött létre. A növekvő szovjet fenyegetéssel párhuzamosan 1948. szeptemberben a Nyugati Unió Védelmi Szervezetének (*Western Union Defence Organization*) létrehozása (DUNAY–GAZDAG 1994) egyértelműen jelezte a nyugat-európai országok ambícióját a közös védelem megteremtésére (CSIKI 2010). Mindez messze nem jelentette a szükséges védelmi erőforrások rendelkezésre állását: a politikai ambíciók és a realitás között tátongó szakadék mind az európai szerződő felek, mind az Egyesült Államok előtt világosan ismert volt. Az amerikai szerepvállalás iránti – országonként eltérő – európai igényt, valamint az erre való amerikai hajlandóság eredőjét és eredményét végül az Észak-atlanti Szerződés Szervezetét (NATO) létrehozó, 1949. április 4-én aláírt washingtoni szerződés tükrözte.

Az európai védelemmel kapcsolatos kezdeti dilemmák³ mellett az Egyesült Államok a kezdetektől ösztönözte és támogatta az európai integrációt (GAZDAG 2019: 24). Ezzel kapcsolatban általában öt fő motivációt szoktak azonosítani: (1) a „német probléma” kezelése integrációval, azaz egy német dominanciájú Európa kialakulásának elkerülése; (2) a Szovjetunió feltartóztatása (*containment*); (3) az amerikai terhek csökkentése az európai önvédelmi képességek megteremtése révén; (4) az európai integráció

² A sokat és sokak által használt kifejezés Harlan Cleveland egykori amerikai NATO-nagykövethoz és a *The Transatlantic Bargain* c. könyvéhez (1970) fűződik.

³ Az amerikai fenntartások és aggodalmak a Washingtoni Szerződés teljes szövegében megnyilvánulnak a védelmi önerő előírásától kezdve (3. cikk) a kollektív védelem nem automatikus jellegén át (5. cikk) a gyarmatokat kizáró területi hatályig (6. cikk).

gazdasági előnyei és racionalitása; valamint (5) az amerikai politikai-gazdasági modell átadása (LUNDESTAD 1998: 8). Amerikai részről ugyanakkor vitathatatlanul szerepet játszott a folyamat politikai kontroll alatt tartásának igénye is: „az európai integráció alapvető fontosságú az Egyesült Államok biztonsága és jóléte szempontjából”, de alapvetően atlantista keretek között kell lezajlania (RAPPAPORT 1981: 122 és 149).⁴ A Marshall-terv az elengedhetetlen amerikai gazdasági és védelmi erőforrásokat is a „nyugati közösség” védelme mellé állította, immár egyértelműen a bipoláris logika mentén. A „transzatlanti alkuként” is jellemzett egyetértés alapján az Egyesült Államok biztosította a védelmet, illetve a gazdasági fejlődéshez alapvető biztonsági feltételeket az európai képesség megteremtéséig.

Lord Ismay NATO-főtitkár *bon mot*-ja⁵ – az „amerikaiak bent tartása” – tükrözte az „alku” megkötése iránti általános európai szándékot. Az Európai Védelmi Közösség (EVK, *European Defence Community, EDC*) létrehozását célzó, 1950. októberi Pleven-terv (közös finanszírozott európai hadsereg felállítása, az „Európai Védelmi Tanács” alatt működő védelmi miniszter és igazgatási struktúra létrehozása stb.) célja egyértelműen a katonai képességek megteremtését (illetve francia szempontból mindenáron a német újrafegyverkezés elkerülését) célozta. A terv egyértelmű amerikai támogatása – különösen az európai NATO-erők főparancsnoka, későbbi amerikai elnök Dwight D. Eisenhower SACEUR részéről – jelezte, hogy az Egyesült Államok az európai szövetséges országoktól jelentős erőfeszítésre – azaz érdemi katonai hozzájárulásra – számít saját maguk védelmében (DUCHIN 1992: 201). Az Észak-atlanti Tanács 1952. februári lisszaboni (külügyminiszteri) találkozója az EDC tervének tudomásulvétele mellett az intézményes kapcsolatrendszer perspektíváját is felvázolta (NATO 1952b: 3).⁶

⁴ Idézet az Egyesült Államok és az Európai Szén- és Acélközösség (ECSC) közötti 1954-es egyezmény preambulumból: „Whereas the Congress of the United States of America has declared that unification of Europe is essential to the welfare and security of the United States of America and of the free world generally and has recognized the community as a concrete step to that end...”

⁵ „The purpose of NATO is to keep the Soviet Union out, the Americans in, and the Germans down” – jól-lehet a keletkezés és az elhangzás körülményei anekdotikusak.

⁶ „The [North Atlantic] Council found that the principles underlying the Treaty to establish the European Defence Community conformed to the interests of the Parties to the North Atlantic Treaty. It also agreed on the principles which should govern the relationship between the proposed Community and the North Atlantic Treaty Organization. (...) All these decisions are inspired by the conviction that the North Atlantic Treaty Organization and the European Defence Community have a common objective, to strengthen the defence of the Atlantic area, and that the development of the European Defence Community should be carried forward in this spirit.”

A saját intézményrendszerét az ötvenes évek elején kialakító NATO-n belül a viták a kezdetektől a teherviselés és a katonai hozzájárulás gyakorlati megvalósítására összpontosultak. Az európai tagállamok (különösen Franciaország) felismerték, hogy a Pleven-javaslat részeként tervezett „önerő” jelentős emelése az erőforrások hiányában rendkívül lassú folyamatnak ígérkezik, és tartós amerikai katonai elkötelezettség (fizikai jelenlét) nélkül nem reális Nyugat-Európa megvédése az egyre markánsabb szovjet fenyegetéstől (NATO 1952a).⁷

Az 1949 októberétől meginduló közös NATO-tervezés (*The Strategic Concept for the Defense of the North Atlantic Area*, MC3, DC6/1, illetve ezek későbbi verziói) végrehajtásához – a kollektív védelem hitelességéhez és a Szovjetunió elrettentéséhez – komoly védelmi erőfeszítést írt elő a tagállamok számára (PEDLOW 1997: 12).

Az 1952 februárjában Lisszabonban – már a koreai háború tapasztalatainak tükrében – közösen elfogadott NATO-haderőfejlesztési célok elérhetetlensége hamarosan nyilvánvalóvá vált.⁸ A lisszaboni vállalások nem teljesítése a hidegháború alatt hivatkozási ponttá, egyfajta „ösbűnné” vált az európai teljesítmény amerikai kritikusi számára.

A realitásokat és a koreai amerikai lekötöttséget mindennél jobban tükrözte a konvencionális szovjet fölény kivédésére a nukleáris fegyverek alkalmazását előtérbe helyező Dulles-féle *New Look* (1953). Gyors beépülése a NATO védelmi tervezésébe végül a „tömeges megtorlás” (*massive retaliation*), azaz a nukleáris fegyverek korai és elsöprő alkalmazására támaszkodó koncepció elfogadásához vezetett (PEDLOW 1997: 17). A hagyományos európai erők gyengeségének amerikai nukleáris eszközökkel történő kompenzálása nem változtatott a nagyobb európai szerepvállalás iránti washingtoni igényen.

Az Európai Védelmi Közösségről szóló szerződés 1952-es aláírása⁹ dacára a Pleven-terv a francia Nemzetgyűlés ellenállása miatt 1954 augusztusában végül meghiúsult, hosszú időre levéve a kérdést a politikai napirendről. A német újrafegyverzés

⁷ „In the view of the French Government (...) the defence effort of the Atlantic Community should always be concentrated on raising sufficient forces adequately to ensure the security of Europe. (...) [T]he Council itself have expressed the opinion that the European countries can only increase their present defence efforts in direct relation to the increase in their national revenues: that is, very slightly.”

⁸ Az 1952-es lisszaboni ambíciószint 1954 végére 42 állandó szárazföldi hadosztályt és 45 (majd 48) hadosztálynyi, 30 napon belül mozgósítható tartalékerő felállítását célozta – 1952 végére ebből 25, illetve 20 hadosztály valósult meg.

⁹ Belgium, Franciaország, Nyugat-Németország, Olaszország, Luxemburg és Hollandia. Az Egyesült Királyság – már ekkor – jelezte fenntartásait, de nem zárkózott el a „technikai szintű” együttműködéstől.

szükségessége, illetve az ennek szigorú felügyeletéhez szükséges emancipáció politikai-diplomáciai megoldása sürgetővé vált. Erre a megoldást a Német Szövetségi Köztársaság NATO-tagsága, valamint a Nyugat-európai Unió (*Western European Union, WEU*) létrehozása jelentette, rendezni célozva a német dominancia újjáéledésével kapcsolatos politikai aggodalmakat. Mindazonáltal a WEU rendeltetésében és hatáskörében rendkívül messze esett az EVK eredetileg kitűzött ambíciósintjétől. Jóllehet a WEU-t létrehozó módosított brüsszeli szerződés rögzítette a kollektív védelem funkcióját (WEU 1954), továbbá releváns rendelkezései a washingtoni szerződésben megfogalmazottnál formálisan erősebb kollektív védelmi kötelezettségvállalást tartalmaznak, a katonai feladatok ellátását mégis egyértelműen a NATO-ra helyezte (a funkciók összehasonlítását ld. BAILES – MESSERVY-WHITING 2011: 12). A szerződés lefektette a NATO és a WEU közötti szoros együttműködést, de rögzítette a NATO primátusát katonai kérdésekben, valamint a duplikációk elkerülésének elvét. Az európai integráció azonban egyértelműen a gazdasági dimenzió felé fordult (római szerződés, 1957).

Az 1956-os szuezi válságra (az Egyesült Államok szembekerülése legközelebbi szövetségeseivel) a NATO keretében adott válasz a belső politikai konzultációs mechanizmusok és a támogató intézményi struktúrájának fokozatos kiépülése volt. Ennek révén az európai védelemmel kapcsolatos viták is a szövetségen belülré kerültek (NATO 1956).¹⁰ A NATO-n belül megvalósuló folyamatos politikai konzultáció, a vitás ügyek „családon belül” tartása egybevágó amerikai és európai érdekévé vált, és gyakorlatilag tehermentesítette az induló európai gazdasági integráció fejlődését a védelmi-teherviselési jellegű vitáktól. A NATO-n belüli konzultáció természetesen nem jelentette a politikai problémák vagy az európai jövőképpel kapcsolatos nézeteltérések megszűnését vagy megoldását.

Fontos mozzanatnak tekinthető az európai védelem nukleáris dimenziójával kapcsolatos vita, a NATO-n belüli többnemzeti nukleáris erő (Multilateral Force, MLF) létrehozására 1960-ban tett amerikai javaslat (KOHLE 1965: 91). Ez végül több tényező, mindenekelőtt a brit ellenállás, a teljesen önálló *force de frappe* („ütőerő”) létrehozására irányuló francia (elnöki) ambíció, valamint a potenciálisan részt vevő európai szövetségesek elsősorban politikai és pénzügyi motivációjú vonakodása miatt

¹⁰ A „Három bölcsek” jelentésének 12. pontja magától értetődőnek nevezi a „*rokonlelkű atlanti és nyugat-európai nemzetek a védelmi dimenzió túlmutató szorosabb együttműködését*”.

hiúsult meg.¹¹ A fejlemények mindazonáltal igazolták a nagyobb konvencionális európai szerepvállalás elérhetetlenségével kapcsolatos amerikai aggodalmakat, és egyfajta kompromisszumként – valamint tükrözve a szovjet nukleáris képességek drámai fejlődését – végül elvezettek a NATO részéről 1967-ben a „tömeges megtorlás” doktrínája helyett a „rugalmas regálás” (*flexible response*) elfogadásához (FACER 1985: 7). A szovjet vezetésű tömbbel szemben az elrettentés és a párbeszéd dualitásának politikáját megfogalmazó 1967-es Harmel-jelentés utalt arra, hogy „[j]óllehet az Egyesült Államok és az európai országok közötti erőkülönbség fennmaradt, Európa magához tért, és úton van az egységesülés felé” (NATO 1967: 4).

De Gaulle elnök zsigeri gyanakvása az „angolszászokkal” szemben és az ettől vezérelt Európa-politikája, az Egyesült Királyság EGK-tagságának (kétszeri) megvételzése, a francia távozás a NATO katonai struktúrájából, a *détente* és a „keleti nyitás” jelentősen átértékelte a nyugati integrációval kapcsolatos – a nemzetek feletti Európa létrejöttét és az amerikai vezetés alatt álló atlanti közösséget egyszerre támogató – washingtoni álláspontot. A katalizátor az amerikai gondolkodásban de Gaulle felvetése lehetett, amely szerint az egyesült Európa nem feltétlenül az Egyesült Államokkal lenne szövetséges (LUNDESTAD 1998). Kissinger szerint „[e]ddig egy államok feletti Európát igyekeztünk kombinálni az amerikai vezetés alatt álló atlanti közösséggel. De a két cél valószínűleg inkompatibilisnek fog bizonyulni egymással” (LARRES 1999: 79; KUNDNANI 2018).

A francia távozás a NATO katonai struktúrájából¹² azonban paradox módon inkább gyengítette az európai szövetségesek súlyát a szövetségen belül, amit egyre inkább a felemelkedő Nyugat-Németország kezdett betölteni.

Ehelyütt érdemes kitérni a NATO-n belüli csoportdinamikára. Jóllehet gyakran találkozni a tagállamok „európai” és „atlantista” országokra történő felosztásával, a szövetségesek kezdetektől felismerték és következetesen ellenálltak az (ön)megosztás

¹¹ Az MLF-koncepció meghíúsulásával a nassaui brit–amerikai megállapodás (1962) megalapozta a ballisztikus rakétákat hordozó nukleáris tengeralattjárókra telepített brit elrettentő képességet (második csapásmérés).

¹² Korábban fel sem merült, hogy a NATO-tagság intézményi szempontból különválasztható lenne „politikai” és „katonai” dimenzióra. A francia távozás így részben napjainkig érvényes „kreatív megoldásokat” kényszerített ki, többek között a Nukleáris Tervezőcsoport (NPG) és a Védelmi Tervezési Bizottság (DPC) létrehozását, amelyekben Franciaország 1967 után önként nem vett részt. Az NPG-ben jelenleg sem tag, a DPC 2009-ben a francia visszatérésre tekintettel átalakult, az utódbizottságban természetesen Franciaország is jelen van.

veszélyének.¹³ Jóllehet a csábítás többször felmerült, a NATO-n belül soha nem jött létre „EU-caucus” (azaz az EU-tagállamok nem ülnek le külön formálisan egyeztetni vagy tanácskozni). Tendenciák, trendek és irányultságok természetesen mindig léteztek, ahogy a tagállami érdekek is összetettek és időben is változóak. A gyakran egymást is keresztben metsző törésvonalak jóval inkább konkrét kérdések/ügyek és nemzeti érdekek mentén keletkeznek, amelyekben változó geometria érvényesül: egy földrajzilag egyértelműen „atlantista” tagállam (például Kanada) nukleáris leszerelési kérdésekben hagyományosan egy platformon állhat egy teljesen „európainak” elkönyvelt szövetséggel (például Belgium). Különböző „tengelyek” (például német–francia tengely, a későbbi weimari háromszög) és informális csoportosulások (a pejoratív „Mediterrán (Med-) Klub”, a „bukaresti kilencek”, a „tízmillió országok”) léteznek, de ezek határát a szövetségi szolidaritás erősen behatárolja: a biztonság regionalizálása anatómia a szövetségben (ezért is volt rendkívül veszélyes Rumsfeld új/régi Európa-felvetése, ld. később). Az európai védelem (később autonómia) kérdése csupán egy az évtizedes múltra visszatekintő ügyek közül, amelyben markáns és tartós nemzeti álláspontok ugyan azonosíthatók (például brit/francia), de nem abszolutizálhatók. Mindezt hibás és félrevezető volna a tagállamok automatikus és általános „atlantista/európai” besorolása, amitől jelen tanulmány is eltekint.

A hatvanas évek végétől az Egyesült Államok növekvő vietnámi lekötöttsége és ennek következtében európai katonai jelenlétének csökkenése, az olajválság miatt a védelmi erőforrások szűkülése, a szovjet stratégiai nukleáris paritás létrejötte és ennek elismerése a SALT I egyezményrel (1972), továbbá a fegyverzetkorlátozási tárgyalások (MBFR, 1973) megindulása ismét felvetették az önálló európai védelem kérdését és viszonyát a NATO-hoz. Az Európai Bizottság az Európai Unió létrehozásának lehetőségéről 1975 júniusában publikált jelentése hosszú távon elérendő célként jelölte meg az önálló európai védelmet, ugyanakkor előrevetítették a megvalósításhoz szükséges premfeltételeket is (European Commission 1975: 74–81).

Az 1973-as arab–izraeli háború és az európai szövetségesek általános elutasítása (légtérhasználat megtagadása) az Izrael katonai megerősítését célzó amerikai lépésekre jelentős bizalmi válságot okozott, felvetve a fokozatos transzatlanti „elsodródás” képét. A hetvenes évek közepén a hidegháborús feszültség enyhülésével, a helsinki folyamat pozitív atmoszférájában az önálló európai védelem perspektívája így egyáltalán nem tűnt utópisztikus gondolatnak. (Az európaiak „saját hangjának megtalálását”

¹³ Gyakran idézik ennek forrásaként Benjamin Franklinnek a Függetlenségi Nyilatkozat aláírásakor elhangzott (állítólagos) mondsát: *„We must all hang together, or, most assuredly, we shall all hang separately.”*

szorgalmazó nézetek kifejezetten jól rezonáltak.) Az Európa iránti amerikai nukleáris védelmi elkötelezettség szovjet megkérdőjelezése, majd 1977-től az SS–20-as rakéták telepítése egyértelmű kísérlet volt a transzatlanti biztonság és a NATO (földrajzi és politikai) megosztására. Az európai szövetségesek nukleáris fenyegetése és Nyugat-Európa „tűszul ejtése”, a „Chicago feláldozása Hamburgért” dilemma felvetése árnyékában az önálló európai védelem nehezen értelmezhető kérdéssé vált (SHEA 2009). A NATO „kettős határozata” 1979-ben, majd ennek következetes végrehajtása és az „Eurorakéták” telepítése – amelyben paradox módon éppen francia részről játszottak elvülhetetlen pozitív szerepet – a hidegháború végéig levették a kérdést a napirendről.

A fenti rövid történelmi áttekintés elsősorban azt kívánta bemutatni, hogy a későbbi NATO–EU-kapcsolatrendszer szempontjából meghatározó kérdések és problémakörök túlnyomó része (különösen a kiegyensúlyozott teherviseléssel kapcsolatos amerikai elvárások, a nyugat-európai országoknak az integráció mélységével kapcsolatban eltérő politikai ambíciószintje, a transzatlanti partnerség minőségére vonatkozó elképzelései, illetve védelmi teljesítőképessége és ennek nukleáris dimenziója) már jóval az Európai Unió intézményes létrejöttét megelőzően is létezett.

A NATO–EU-kapcsolatok létrejöttétől a Berlin Pluszig (1992–2003)

A kapcsolatrendszer több korszakra bontható. Az első az Európai Unió jogi létrejöttétől kezdve a kapcsolatok intézményesülését jelentő ún. Berlin Plusz megállapodásig terjedő, 1992–2003 közötti időszak. (A részletes intézménytörténetet ld. MOLNÁR 2019b.)

Az Egyesült Államok és az Európai Közösség közös transzatlanti vízióját tartalmazó 1990-es deklaráció (European Community – US 1990) egyenjogú partnerséget vázolt fel, amely implicit módon a biztonsági dimenziót is tartalmazta. Az 1992 júniusában a WEU miniszterei által elfogadott „petersbergi nyilatkozat” kinyilvánította a készséget konkrét feladatok ellátására (humanitárius, konfliktusmegelőzési, békefenntartási és -kikényszerítő, illetve leszerelő feladatok, stabilizáció, tanácsadás) a fegyveres képességek és konfliktusok „teljes spektrumán”. Az EU oldalán a maastrichti szerződés (1992) a CFSP létrehozása mellett előrevetítette a Nyugat-európai Unió¹⁴ újjáélesz-

¹⁴ A hidegháború idején a Saar-vidéki népszavazás felügyelete mellett (1955) a WEU egyetlen katonai szerepvállalása az iraki–iráni háború alatt a Perzsa-öbölben folytatott aknamentesítési és konvoj kíséresi tevékenység volt 1987–1991 között, lévén ezt a szövetségesek a NATO keretében nem

tését, és a szervezetet az Unió „integráns részeként” ismerte el (European Union 1992: Art. J.7.) a petersbergi feladatok pedig az 1997-es amszterdami szerződésbe is beépültek.¹⁵

A hidegháború végét követő feladatkeresésben a NATO a kollektív védelem felől a kooperatív biztonság és a széles partnerségi kapcsolatrendszer építése felé mozdult el (a PfP/Békepartnerség, az Észak-atlanti, majd Euroatlanti Partnerségi Tanács létrehozása, majd maga a bővítési folyamat). A NATO jövőjével és létjogosultságával kapcsolatos „relevanciavita” egyik kifutását a rendelkezésre álló katonai képességek potenciális rendelkezésre bocsátása jelentette. Jóllehet a NATO megszüntetése komoly opcióként soha nem merült fel, a szövetség egyfajta „konzerválása” – a WEU évtizedes passzivitásához hasonló megoldásként – valós lehetőség volt.

Az európai szövetségesek útkereséséhez a kilencvenes évek legelejére jellemző bizalmatlanság után George Bush adminisztrációja részéről óvatosan pozitív hozzáállással viszonyultak, továbbra is alapvetően a teherviselés kontextusából – képes-e Európa a saját biztonságáról gondoskodni? – szemlélve a kérdést. Amerikai szempontból a megoldandó feladat a NATO intézményi és döntéshozatali integritásának megőrzése mellett az európai szövetségesek növekvő ambíciószintjének „kezelése” és NATO-n belül tartása volt. Ennek gyakorlati megoldására született 1994-ben a NATO-eszközökre támaszkodó, de szervezeten kívül eső szerepvállalás feltételeit megteremtő CJTF-kon koncepció, amely a WEU által igénybe vehető katonai képességek „elválasztható, de nem különálló” (*„separable but not separate”*) jellegét hangsúlyozta (NATO 1994: 15). A politikai megoldást az „*európai biztonsági és védelmi identitás*” (European Security and Defence Identity, ESDI) kezelése jelentette a NATO keretein belüli, a szövetség európai pilléréként (NATO 1996: 7).

A Jugoszlávia szétesését követően remélt „Európa órája” (Jacques Poos luxemburgi külügyminiszter 1991-es kifejezése) nem igazolódott be: a konfliktus önálló európai kezelésének kísérlete kudarcot vallott. A Clinton-adminisztrációnak a Balkánnal kapcsolatban eleinte óvatos hozzáállása megfordult, az Egyesült Államok növekvő mértékben kapcsolódott be a rendezést célzó erőfeszítésekbe, amelyek csúcsát Dayton jelentette. A konfliktus kezelése – különösen a szerbek elleni katonai fellépés kérdése – mély törésvonalat okozott a szövetségesek között, és még nyilvánvalóbbá tette

tudták végrehajtani – ld. a kilencvenes évek ún. „területen kívüli fellépés” (*out-of-area*) vitáját a nyugat-balkáni szerepvállalás kapcsán.

¹⁵ Az európai szerződésekbe visszatérően bekerülő klauzula elismeri egyes tagállamok ettől eltérő védelem- és biztonságpolitikai berendezkedését, illetve a washingtoni szerződésből fakadó kötelezettségek sérthetetlenségét.

a katonai erő alkalmazásával kapcsolatos európai és amerikai biztonsági felfogás és világgép növekvő divergenciáját: „Napjaink komolyabb stratégiai és nemzetközi kérdéseiben az amerikaiak a Marsról, az európaiak a Vénuszról származnak: kevésben értenek egyet, és egyre kevésbé értik meg egymást” (KAGAN 2003: 3). A bosznia-hercegovinai művelettel a NATO területen kívüli szerepvállalásának kérdése (az úgynevezett out-of-area vita) is egyértelmű választ és lezárást kapott.

A következtetések azonban messze eltérőek voltak: francia részről az európai szerep és a NATO-n kívül eső autonóm európai szerepvállalás megteremtésében látták az előrelépés lehetőségét az – egyesek által jóindulatúnak tartott – „amerikai hegemonizmussal” szemben (HUNTINGTON 1999). Ezt célozta az 1998. decemberi francia–brit Saint-Maló-i deklaráció is, amelyet azonban brit részről az amerikaiak számára is elfogadható transzatlanti kereteken belül kívánták tartani (a szükségesnek vélt biztosítékok rögzítésével). Az európai szándékot üdvözlő washingtoni reakció azonban a keretfeltételeket is rögzítette a „3D” meghatározásával: a döntéshozatal nem válhat el („no decoupling”), nem jöhetnek létre párhuzamos képességek („no duplication”), illetve a nem EU-tag szövetségeseket nem érheti hátrányos megkülönböztetés („no discrimination”) (ALBRIGHT 1998). Az 1999-es koszovói NATO-fellépés a belső nézeteltérések mellett (az európai „béklyók”: a szerb vezetés elleni csapás kérdése, a célpontok kiválasztása feletti vétőjog igénye, az esetleges szárazföldi offenzíva kérdése stb.) ismételten rávilágított az Egyesült Államok és az európai szövetségesek között drámaian kiszélesedett technológiai szakadékra is. Amerikai szempontból Koszovó megerősítette a korábbi balkáni fellépés tanulságát: az európaiak magára hagyása saját ügyeik kezelésére előbb-utóbb az amerikai érdekek jelentős sérelmét vonja maga után, jelentősen magasabb költséget generálva egy kezdetektől megvalósuló „engagement”-hez képest. Európa – többször deklarált ambíciói dacára – politikai és katonai okokból még saját közvetlen környezetében is képtelen a hatékony fellépésre. Ennek mindkét oldala javítható, de alapvetően a NATO kereteiből kiinduló, vagy onnan kontroll alatt álló kezdeményezésekkel.

A képességek terén történő felzárkóztatást az 1999. áprilisi washingtoni NATO-csúcstalálkozón elindított Védelmi Képességek Kezdeményezés (*Defense Capability Initiative – DCI*) volt hivatott kezelni, amelynek „párja” az Európai Tanács által decemberben elfogadott, 2003-ig kitekintő *Helsinki Headline Goal* volt. Egyik célkitűzés sem valósult meg, alapvetően az európai szövetségesek rendelkezésre álló védelmi forrásai (és az ennek háttérében meghúzódó, radikálisan eltérő fenyegetettségértékelés) következtében. Az EU erőfelajánlási konferenciái ráadásul egyértelművé tették az európai oldalon jelentkező súlyos stratégiai képességhiányokat

(RÁCZ 2008: 47). Ezek kizárólag a NATO (értsd: amerikai) részéről álltak rendelkezésre, felvetve a hozzáférés, a kontroll és a visszahívhatóság kérdését. Jóllehet francia részről már a 2000. decemberi nizzai csúcstalálkozón felvetették az önálló EU-tervezési képességek szükségességét, a hivatalba lépő Bush-adminisztráció jelezte az amerikai elkötelezettség „gyökeres felülvizsgálatát” ennek esetleges megvalósulása esetén (COWLES–EGAN 2012: 10).

A képességoldali hiányosságok tüneti kezelésére felmerült a NATO és az EU közötti munkamegosztás (elméleti) lehetősége is. A NATO a *high end* expedíciós képességeket igénylő, míg az EU a *low end*, azaz elsősorban a kontinens közvetlen biztonsági kihívásait kezelő, az Unió egyedi és komplex civil eszköztárára támaszkodó feladatokat látna el. A NATO- és EU-külgyminiszterek első együttes ülésére Budapesten, 2001. május 30-án került sor a NATO-külgyminiszteri értekezlet alkalmával, és a fenti munkamegosztásra utaltak Lord Robertson NATO-főtitkárnak az ülést felvezető gondolatai is (NATO 2001). A koncepciónak két alapvető problémája volt: az európai védelmi képességek ugrásszerű fejlesztése nélkül a *high end* változatlanul az amerikai eszközökre épült volna, míg a felvázolt európai feladatrendszer alapvetően alárendelt szerepbe kényszerítette volna az EU-t, ami messze nem tükrözte a (mindenekelőtt) francia víziót és ambíciószintet. Mindezt a későbbi afganisztáni fejlemények igazolták.

A 2001. szeptember 11-i terrortámadások nyomán generált transzatlanti szimpátiát és együttérzést a Bush-adminisztráció unilaterális nemzetközi lépései, illetve az általa meghirdetett „terrorizmus elleni háború” viszonylag gyorsan erodálta. Az afganisztáni célpontok ellen csapásokban kizárólag az expedíciós képességekkel rendelkező néhány szövetséges volt képes részt vállalni – és amerikai részről nem is erőltették a szélesebb részvételt. Donald Rumsfeld amerikai védelmi miniszter szavaival: „Hadd hangsúlyozzam ismét, hogy a küldetés határozza meg a koalíciót, és a koalíciónak nem szabad meghatároznia a küldetést.”¹⁶ (Rumsfeld’s Pentagon News Conference 2001).

A NATO-eszközökhöz történő hozzáférés részleteinek és modalitásainak kidolgozását, illetve a nem EU-szövetségesek (elsősorban Törökország) bevonásának közel kétéves alkufolyamatát csak 2002. decemberében sikerült lezárni az alapelvek rögzítésével (*EU-NATO Declaration on ESDP* 2002), megnyitva az utat a Berlin Plusz megállapodáscsomag 2003. tavaszi elfogadása előtt, amely lehetővé tette az EU nyugat-balkáni katonai szerepvállalását (a macedóniai *Concordia*, majd a bosznia-hercegovinai *EUFOR Althea* műveletek).

¹⁶ „Let me reemphasize that the mission determines the coalition, and the coalition must not determine the mission.”

A megosztottság évei és következményei (2003–2014)

2003 tavaszán az Irak elleni amerikai–brit katonai fellépés végletes megosztottságot okozott a transzatlanti kapcsolatrendszerben, megkérdőjelezve az értékközösséget is. Irak kérdése formálisan Törökország biztonságának megerősítéseként került a NATO napirendjére, de a felvetésben számos szövetséges az iraki tömegpusztító fegyverek létezésével kapcsolatos amerikai állítás igazolását, illetve a NATO potenciális bevonódását látta egy igazságtalan és jogszerűtlen invázióba. A megerősítő lépések ellenzése viszont török szempontból kérdőjelezte meg egyes szövetségesek szolidaritását és őszinteségét – különösen, hogy eközben párhuzamosan folyt az egyeztetés a Berlin Plusz csomagról, illetve annak véglegesítése. A bizalomvesztés évtizedes, máig érezhető traumát eredményezett, amely a NATO–EU-kapcsolatrendszert is alapvetően érinti.

Az európai szövetségesek felosztása az Irakkal kapcsolatos törésvonal mentén „rég” és „új” Európára (D. Rumsfeld), illetve Chirac francia elnök reagálása csak növelték a feszültséget.¹⁷ Az iraki fellépést legélesebben ellenző európai szövetségesek reakciója a német–francia–belga–luxemburgi csúcstalálkozón felvetett „Tervuren-koncepció”, azaz a NATO-tól elkülönülten létrehozandó tervezési és műveleti központ felállítását célzó elképzelés (amely bevallottan inkább az amerikaiak provokálása, mint a realitásokat tükröző terv volt) súlyosbította a megosztottságot. A 2003 végén elfogadott első európai biztonsági stratégia a multilateralizmus (és a béke) védelmezőjeként próbálta beállítani az Európai Uniót, az unilaterális amerikai világkép ellenpólusaként, ugyanakkor igyekezve nem elidegeníteni az Egyesült Államokat sem (ESS 2023: 42).¹⁸

Az Európai Unió 2004. májusi bővítése és ezzel Ciprus tagsága a NATO–EU-kapcsolatrendszer dimenziójába emelte át a sziget (egyébként a tagállamok többsége által irrelevánsnak tekintett) megosztottságát,¹⁹ gyakorlatilag megbénítva az intézményes együttműködést, a bosznia-hercegovinai helyzet megvitatására korlátozva

¹⁷ Az „eredendő bűn” a kelet- és közép-európai szövetségesek elidegenítésére Chirac francia elnök reakciója volt 2003. januárban, miután a régió egyes országai az Irak ellen tervezett fellépés kapcsán támogatták az Egyesült Államokat („Nyolcak levele”): „*Ils ont manqué une bonne occasion de se taire*”, azaz „Elmulasztották a remek alkalmat a hallgatásra” [a francia szóhasználat vulgáris: „hogyan befogják a szájukat”] (QUATREMER–DUBOIS 2003).

Húsz évvel később (!) Macron elnök 2023. májusban elnézést kért az érintett országoktól, ugyanazt a szóhasználatot követve: „*Nous avons perdu des occasions d’écouter*” – „Mi mulasztottuk el az alkalmakat arra, hogy meghallgassuk [öket]” (ROSE 2023).

¹⁸ „*Acting together, the European Union and the United States can be a formidable force for good in the world. Our aim should be an effective and balanced partnership with the USA.*”

¹⁹ Általános vélekedés szerint Ciprus EU-tagságát Görögország alapvetően azzal érte el, hogy kilátásba helyezte a többi (kelet- és közép-európai) tagjelölt csatlakozásának megvívótázását. A macedón

a politikai konzultáció hivatalos napirendjét. Fontos leszögezni, hogy tévedés volna az együttműködés problémáit teljes egészében a görög–török–ciprusi konfliktusra és a három érintett állam felelősségére hárítani. A NATO–EU-kapcsolatrendszer terhelő problémák gyökerei – mint azt a fentebbi történelmi áttekintésben igyekeztünk bemutatni – mindenekelőtt *a transzatlanti viszony aktuális kérdéseire, az Egyesült Államok európai szerepével, illetve az önálló európai szereppel kapcsolatban jelentősen eltérő tagállami gondolkodásra* vezethetők vissza. A ciprusi kérdés „varázsütésszerű” megoldódása sem hozna azonnali és látványos eredményeket, viszont felfedné, hogy a probléma alapvetően egyes tagállamok álláspontjában keresendő, amelyek számára a konfliktus viszonylag kényelmes hivatkozási alapot jelent.

A 2004-et követő időszakban az EU rohamosan fejlesztette nemzetközi szerepvállalását, polgári és katonai missziók sorát indítva, megteremtve a *Battlegroups* koncepciót.²⁰ Logikusnak és teljesen igazolhatónak látszott, hogy az európai képességfejlesztés és szerepvállalás saját evolúciós útját bejárva nem várhatja be a NATO–EU-viszonyrendszer javulását. A fejlemények mégis erősítették a gyanút, hogy egyes tagállamok az EU fejlődésének gyorsításával „*fait accompli*” helyzetet kívánnak teremteni, amikor az EU immár egyenjogú félként, önálló katonai képességek birtokában tárgyalhatja újra a Berlin Plusz által rögzített egyoldalú viszonyt (hiszen az EU veszi igénybe a NATO eszközeit és képességeit), és törekedhet *de facto* egyenrangú stratégiai partnerségi státuszra. Mindez – egyes tagállamok várakozása szerint – a transzatlanti kapcsolatrendszer „újrabalanszírozását” is magával vonhatja. Az integráció gyorsításával kapcsolatban az Európai Alkotmány francia és holland leszavazása a realitásokat is mutatta. Az időközben hét új taggal bővülő NATO-ban a friss szövetségesek elsősorban az Egyesült Államok támogatását érezték maguk mögött, és igen távolinak érezték a francia–német vezetésű álláspontot. A kölcsönös bizalmatlanság 2004 végére érte el mélypontját, majd G. W. Bush újraválasztásával egyfajta „*modus vivendi*” alakult ki. Az önálló európai tervezői képesség („Tervuren”) kérdését 2005–2006-ban az EU Katonai Törzsében Brüsszelben, illetve a NATO SHAPE-en belül kölcsönösen létesített összekötőkkel sikerült gyakorlati szinten kezelni.

név kérdésben mutatott, akkor már közel évtizedes görög kitartás miatt kevesen mertek kételkedni az athéni álláspont elszántságában.

²⁰ A 2004-ben létrehozott, műveleti képességüket pedig 2007 elején elérő Battlegroupok esetleges bevetésével kapcsolatban sikerült érvényesíteni a katonai racionalitást, amely a stratégiai képességi hiányok (szállítás, logisztika, védelem stb.) miatt ellenezte expedíciós használatukat.

A bizalmi válság természetesen a NATO–EU-kapcsolatokra is kihatott. A NATO részéről két főtitkár (Jaap de Hoop Scheffer, majd Anders Fogh Rasmussen) is eredménytelenül próbálkozott a kapcsolatok intézményes javításával. Ezek a kísérletek gyakorlatilag a multilaterális diplomácia teljes eszköztárát felölelték, beleértve a szövetségen belüli és kívüli konszenzusépítést és a személyes erőfeszítéseket is. Jóllehet mindettől függetlenül a „műveleti terepen” a Berlin Plusz működtetése viszonylag zökkenőmentesen megvalósult, a politikai párbeszéd továbbra is a bosznia-hercegovinai eseményekre korlátozódott. A diplomáciai lehetőségek kifogyásával történtek kísérletek (elsősorban Rasmussen főtitkár részéről) az akadályok „erőből történő” megkerülésére (például a NATO–EU-találkozók napirendjének adminisztratív kiszélesítése, informális ülések összehívása főtitkári hatáskörben). A kötelező tagállami szolidaritás (a törökök, illetve másik oldalon a ciprusiak felé) mindkét szervezetben megakadályozta ezeknek a megvalósulását.

A transzatlanti feszültség és bizonytalanság kétségtelen lökést adott az európai ambícióknak. Az európai képességek fejlesztésének és beszerzésének kérdését az évtizedes védelmi ipari együttműködésen alapuló Európai Védelmi Ügynökség (European Defence Agency, EDA, 2004) létrehozása próbálta kezelni. Az amerikai aggodalmakat némileg enyhítette, hogy Párizs jelezte elkötelezettségét: kész a 2007-ben aláírt lisszaboni szerződés által kitűzött közös európai biztonság- és védelempolitikát (CSDP) a NATO-val összhangban fejleszteni. Mindez bővítette az európai mozgásteret is. A 2008-as, Georgia elleni orosz háború alkalmat adott az EU megújult elkötelezettségének demonstrálására és a soros tanácsi elnökséget éppen betöltő Franciaország (Sarkozy elnök) aktivitására, az európai vezető szerep vindikálására.

Az európai belső egyensúly átalakulását, a transzatlanti partnerek távolodását Oroszország is érzékelte, és megfelelő alkalomnak ítélte a beavatkozásra, elsősorban a francia–német tengelyen keresztül. A 2008 közepén Berlinben tett orosz felvetések, majd az amerikai–orosz „reset” nyomán 2009 végén formalizált Medvegyev-javaslatok többek között olyan többszintű kollektív európai biztonsági rendszer létrehozását célozták (az EBESZ átalakításával), amelynek révén az Egyesült Államok teljesen kiszorult volna Európából, és a NATO–EU-együttműködés is gyakorlatilag feloldódott volna a többhatalmi „direktóriumon” keresztül (KÜHN 2010: 5).

Az Obama-adminisztráció 2009. eleji hivatalba lépése jelentősen javította a transzatlanti légkört és kapcsolatokat, de az alapvető problémákat nem oldotta meg. A 2009 márciusában jelzett francia visszatérési szándék a NATO katonai struktúrájába a szimbolikus jelentőségen túl („a sebek begyógyítása”) azt is demonstrálni szándékozta, hogy Párizs a CSDP létrehozását nem a NATO (de főleg nem

az Egyesült Államok) ellenében kívánja megvalósítani (MAULNY 2012: 3).²¹ A háttéralku leglátványosabb része a külvilág felé a NATO transzformációjáért felelős norfolki stratégiai parancsnokság vezetésének átengedése volt Franciaország részére. A lisszaboni szerződés 2009. novemberi hatálybalépése lehetővé tette a WEU 2010. márciusi megszüntetését²² a kollektív védelmi funkciónak (Art. V.) a kölcsönös segítségnyújtási klauzulába (*mutual assistance clause*, 42.7) történő „beolvadásával” (BAILES – MESSERVY-WHITING 2011: 57). A NATO 2010-es lisszaboni csúcstalálkozója és az ott elfogadott Stratégiai Konceptió lelkesen visszaigazolta az európai ambíciószintet, továbbá a stratégiai partnerségi szándékot és az együttműködés széles spektrumát (NATO 2010: 32).²³

Az Obama-adminisztráció elődjénél semmivel sem kevésbé frusztráltan kérte számon az erőfeszítéseket, ugyanakkor fókuszát az afganisztáni művelet mielőbb sikeres lezárása kötötte le, az európai periférián meginduló folyamatokat (arab tavasz) a háttérből kívánta szemlélni, átengedve a bizonyítás lehetőségét.

Az európai szövetségesek teherviselési szándéka és védelmi képessége a hangzatos szándékok, deklarációk és a különféle képességkezdemenyezések (NATO: „*Smart Defense*”; EU: „*Pooling and sharing*”) ellenére érdemben nem növekedett. A gazdasági válság következményei, valamint az afganisztáni NATO-szerepvállalás fokozatos területi kiterjedése egyre inkább lekötötték és kiszigerelték az európai védelmi erőforrásokat. A 2011. eleji líbiai polgárháború, majd az európai vezetésű koalíció katonai tehetetlensége napok alatt nyilvánvalóvá tette az amerikai képességek, azaz NATO bevonásának szükségességét. Az amerikai frusztrációt Gates védelmi miniszter brüsszeli beszéde illusztrálta a legékesebben, aki elfogadhatatlannak nevezte a helyzetet, és felvetette, hogy vajon az „Egyesült Államoknak meddig éri meg a NATO-ba befektetni” (The Security and Defense Agenda 2011).

Az Egyesült Államok figyelmének Ázsia felé fordulása, a *Pacific Pivot* (CLINTON 2011), és európai katonai jelenlétének csökkentése (két dandár, mintegy 7000 fő kivonása 2012 folyamán), továbbá az európai szövetségesek változatlan teherviselési készsége és afganisztáni lekötöttsége, az EU képtelensége saját perifériája biztonsági problémáinak hatékony kezelésére (Szíria), az amerikai habozás saját „*red line*”-jainak kikényszerítésére mind tényezők lehettek abban az orosz stratégiai kalkulációban,

²¹ A CSDP-vel kapcsolatos francia szándékok öszintességéről nem minden EU-n kívül NATO-szövetséges volt – finoman szólva – teljesen meggyőződve (ld. a 2003-as bizalmi válságról írottakat).

²² A WEU-t megszüntető tíz tagállam közös deklarációja: 2010. március 31.

²³ Az EU-ambíciókat támogató szöveg az utolsó pillanatig heves vita tárgyát képezte, és már az elfogadásakor nyilvánvaló volt, hogy a konszenzus nem lesz tartós.

amely végül az Ukrajna elleni 2014-es akció megindításához vezetett (MAROSFI 2022). Feltételezhető azonban, hogy a NATO–EU intézményi együttműködés bénultsága, a vélt reakcióképtelenség is szerepet játszhatott benne.

A fordulat évei: 2014–2016, az autonómia kísérlete és kísértete

A Krím megszállása és a donbaszi műveletek sokkhatása katalizálták az európai biztonsággal kapcsolatos gondolkodást mindkét szervezetben. A védelmi képességek évtizedes elhanyagolását nem lehetett gyorsan bepótolni, ráadásul néhány szövetséges (elsősorban Németország és Franciaország) részéről továbbra is élt az illúzió, hogy az orosz magatartás csak a 2008-ashoz hasonló „kisiklás” lehet, amely önmagában nem teszi szükségessé a NATO védelmi berendezkedésének átfogó és tartós átállítását.

A 2014. szeptemberi walesi NATO-csúcstalálkozó elindította a szövetség elretentését és védelmét megerősítő (ideiglenesnek szánt) lépések sorozatát, többek között a védelmi költségvetések emelésére vonatkozó közös vállaláson keresztül. A csúcstalálkozó a megváltozott biztonsági környezetre hivatkozva mandátumot adott a NATO–EU-kapcsolatok spektrumának áttekintésére is (NATO 2014: 70 és 102–106). Wales már utalt az EU-ban lezajlott fejleményekre: az Európai Tanács 2013. decemberben első ízben folytatott átfogó eszmecsere az európai védelem és a CSDP kérdésköréről; az elfogadott következtetések először tartalmazták a „stratégiai autonómia” gondolatát (European Council 2013: 16).

Az európai biztonsági környezet drámai romlása, a déli-délkeleti periféria további destabilizálódása (nem utolsósorban orosz közreműködéssel), a migrációs válság belső-külső következményei, az EU válságkezelési eszköztárának és szerepvállalásának bővülése időszerűvé tették az ambíciók ismételt rögzítését. A 2016 júniusában elfogadott Európai Globális Stratégia (EUGS) az „autonóm cselekvés” iránti ambíciószintet zérus összegű felfogás helyett *a transzatlanti kapcsolat erősítésével párhuzamosan igyekezett beállítani*. Jóllehet az EUGS több helyen utalt a „stratégiai autonómia” elérésére, ennek konkrét tartalmát homályban hagyta – pontosan jelezve a vonatkozó tagállami elképzelések eltérését és definiálatlanságát (European Union Global Strategy 2016: 20 és 45). Jóllehet az EUGS kitűzte „az EU mint biztonsági közösség” önálló védelmének képességét (a fenyegetések teljes spektrumával szemben), *a kollektív védelem feladatának ellátását nem próbálta átvállalni*. A 2016. júniusi brexit-referendum után az európai védelmi unióval kapcsolatos francia–német elképzelések, a weimari hármak nyilatkozata elsősorban az EU vezető katonai hatalmának távozása

körüli tanácstalanságot mint végrehajtható elképzelést tükrözték. A 2016. júliusi varsói NATO-csúcstalálkozó margóján a NATO-főtitkár, az Európai Bizottság elnöke és az Európai Tanács elnöke által kiadott közös NATO–EU-nyilatkozat – csak a három vezető által jelzett politikai szándék, de formálisan nem tagállami elkötelezettség!²⁴ – a napi szintű kapcsolat erősítése és rendszeres jelentések mellett *hét legfontosabbnak tartott területen* fogalmazott meg együttműködést (NATO–EU 2016). A szándékot decemberben sikerült 42 többé-kevésbé operacionalizálható pontra lebontani, amelyről mindkét szervezetben külön-külön egyetértés született.

A 2017 elején hivatalba lépő Trump-adminisztráció a transzatlanti kapcsolatokra és a NATO-ra egyszerre gyakorolt destruktív és egyben változást indukáló hatást. Nehezen vitatható, hogy az elnök által végletesen egyszerűsített tranzakcionális megfogalmazások mögött (Trump Says NATO Is Obsolete but Still 'Very Important to Me' 2017) a teherviseléssel kapcsolatos évtizedes amerikai sérelmek és frusztráció húzódtak. Az amerikai adminisztráció felé a NATO létjogosultságának és (növekvő) védelmi teljesítményének folyamatos igazolási kényszere erős kihívások elé állította a belső konszenzusépítést. Kétségtelen azonban, hogy a teljesítmény folyamatos kritikája mellett az Egyesült Államok (a korábbi csökkentések után) folytatta az európai katonai jelenlét megerősítésére 2014-ben elindított kezdeményezését (*European Reassurance Initiative, majd 2017-től European Deterrence Initiative*).

Az Európai Bizottság 2017. márciusi „gondolatébresztője” (European Commission 2017a) az EU előtt álló öt lehetséges jövőbeli forгатókönyv egyikeként vázolta fel a szorosabb védelmi együttműködést, majd ezt júniusban (European Commission 2017b) konkrét javaslatok követték, amelyek immár az EU *high end* műveleti képességét is kitérítették (más kérdés, hogy kevésbé reális scénáriókra).²⁵ A korábban létrehozott PESCO mellett újabb kezdeményezések indultak, amelyek már a kezdeti védelmi és műveleti tervezési képességet is magukban foglalták (*European Defense Fund – EDF; Military Planning and Conduct Capability – MPCC; Coordinated Annual Review on Defence – CARD*).²⁶ Az európai ambíciószintet (védelmi unió elérése 2025-re) az Európai Tanács elnökének 2017. júniusi beszéde is megerősítette (European Commission

²⁴ A formális konszenzus hiányát jelzi a második mondat: „In *consultation* with the EU Member States and the NATO Allies...” (saját kiemelés).

²⁵ Az öt forгатókönyv a Bizottság hivatalos magyar fordítása alapján: „1) Megy minden tovább; 2) Csakis az egységes piac; 3) Aki többet akar, többet tesz; 4) Kevesebbet hatékonyabban; 5) Sokkal többet együtt.”

²⁶ European Defense Fund (EDF) – Európai Védelmi Alap. Military Planning and Conduct Capability (MPCC) – Katonai Tervezési és Végrehajtási Szolgálat. Coordinated Annual Review on Defence (CARD) – Koordinált Éves Védelmi Szemle.

2017c). 2017 végére az azonosított együttműködési területek száma *74-re növekedett*, ami inkább a fókuszvesztést (egyes témákban a politikai korrektség érvényesülését), mint a valódi intenzitást mutatta. A biztonsági szempontból valóban releváns terület a katonai mobilitás terén 2017-ben megindult együttműködés volt – teljesen gyakorlati szempontok és tapasztalatok alapján (DRENT–KRUIJVER–ZANDEE 2019). A NATO keleti szárnyának megerősítését célzó gyakorlatok rávilágítottak a katonai eszközök és felszerelés mozgatásához alapvető európai infrastruktúra és szabályozás hiányosságaira, valamint rámutattak az EU egyedülálló kompetenciájára és hasznára.²⁷ Az orosz hibridtevékenység feltárására és potenciális válaszok kidolgozására Helsinkiben létrehozott közös kiválósági központ²⁸ ugyancsak a kevés gyakorlati eredmény közé sorolható. A két szervezet válságkezelési gyakorlatain történő kölcsönös részvétel komoly bizalomerősítő lépésnek bizonyult, ugyanakkor rámutatott a scenáriók közötti erős diszkrpanciára.²⁹ 2018. júliusban a brüsszeli NATO-csúcstalálkozó margóján – miközben reális veszély volt, hogy Trump helyrehozhatatlan kárt okoz a transzatlanti kapcsolatban (BARNES–COOPER 2019) – az újabb közös vezetői nyilatkozatban a 74 együttműködési területet sikerült a szerény, ámde létező realitásokra fókuszálni (NATO–EU 2018). 2019-ben az újabb (negyedik) előrehaladási jelentés már reális képet mutatott a megvalósult együttműködésről, különösen a politikai dialógus, a katonai mobilitás, a kiber- és hibrid fenyegetések elleni védekezés, valamint a képességefejlesztés területén (NATO–EU 2019). Hangsúlyozni kell, hogy a 2016 óta intenzívebbé váló együttműködés továbbra sem talált semmilyen elfogadható intézményi megoldást az EU-n kívüli szövetségesek vagy a NATO-n kívüli EU-tagok kölcsönös bevonására. Mindeközben a NATO olyan páratlanul szoros együttműködést alakított ki Svédországgal és Finnországgal, amely mélységét és minőségét tekintve gyakorlatilag csupán a kollektív védelmi garanciában maradt el a tagságtól. Ebben a közeledésben valószínűleg közrejátszott a NATO–EU-kapcsolatok helyzete is.

²⁷ Közös intézményi anekdotává vált a mobilitás teszteléseként a Baltikumba közúton elindított brit gépesített alakulat esete, amely az összes szabályt betartva „önerőből” napok alatt egészen Németország közepéig jutott el, majd a bürokratikus akadályokon elakadt.

²⁸ European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats (Hybrid CoE). Lásd www.hybridcoe.fi/

²⁹ Míg a NATO-ban az agresszív „Redland” által jelentett fenyegetés alapján folyt a tervezés, addig az EU-ban a politikai korlátok következtében egy békésebb, talán csak képzeletben létező világ kihívásait modellezzik, megerősítve Kagan másfél évtizeddel korábban tett, fentebb idézett észrevételeit. Egy akkori EU-gyakorlaton frissen átesett NATO-résztevő összegzése: „Szűrreális időutazás volt átmenni a város túlsó felébe.”

Az Egyesült Államok és a tálibok között 2018 őszén lendületet kapó tárgyalások eredményeként amerikai részről év végén jelentős – előre nem egyeztetett – afganisztáni csapatcsökkentést jelentettek be. Az afganisztáni misszióban jelentős szerepet vállaló szövetségesek, valamint a hozzájáruló partnerországok 2019 folyamán csak utólagos és gyakran felületes tájékoztatást kaptak a tárgyalások menetéről és kilátásairól. Mindez élesen ellentmondott a misszió kapcsán folyamatosan hangoztatott „együtt be, együtt ki” szolidaritási elvnek. A transzparencia hiánya tovább súlyosbította a transzatlanti kapcsolatokban 2017 eleje óta halmozódó feszültséget, előrevetítve, hogy a 70. évfordulás londoni NATO-csúcstalálkozó – inkább a minimálisan elfogadhatóra szűkített vezetői értekezlet – mindenekelőtt a szövetség túléléséről és nem az ünneplésről fog szólni. A csúcstalálkozó előtt néhány héttel adott sommás francia elnöki értékelésnek a „*NATO agyhalottá válásáról*” (Emmanuel Macron in His Own Words 2019) a szokatlan stílus ellenére volt igazságalapja: a transzatlanti viszonyt valóban feloldatlan feszültségek terhelték. A diagnózis helyessége mellett a javasolt megoldásról – nagyobb európai szerepvállalás és stratégiai autonómia elérése – azonban jelentősen eltértek a szövetségesi vélemények, elindítva a *NATO 2030* konzultációs folyamatát, amely 2022-re az új Stratégiai Koncepció elfogadására futott ki. A 2020 végére elkészülő *NATO 2030* szakértői jelentés elsősorban az elért eredményeket összegezte, kitérve a bevonás megoldatlan problémáira, egyúttal a komparatív előnyökre és eszköztárra támaszkodó szorosabb együttműködés és politikai konzultáció mellett érvelve (NATO 2020: 21 és 55–57).

A Covid-járvány és ennek következményeként a két szervezet befelé fordulása, valamint a Trump-adminisztráció „túlélésének” szándéka bő egy évre befagyott állapotot eredményezett a kapcsolatokban. Az amerikai elnök szeretett azzal dicsekedni, hogy keménységével nagyobb hozzájárulást ért el az európai szövetségesek részéről (CSIKI–FELMÉRY 2023). Objektív adatok alapján mindez nehezen lenne cáfolható, ugyanakkor az is kétségtelen, hogy mindezzel (feltehetően) szándékán kívül hozzájárult az európai önállóságról folytatott gondolkodás evolúciójához is.

A Biden-adminisztráció hivatalba lépésével meginduló transzatlanti enyhülés ugyan jelentős elvárásokat generált, de a NATO–EU-kapcsolatrendszer alapkérdéseinek kezelése jelentősen meghaladta a Kína és Oroszország párhuzamos kihívását egyszerre menedzselni kénytelen Washington kapacitásait.

A történelem visszavág: stratégiák háború idején

Az Ukrajna elleni fegyveres orosz agresszió 2022. február 24-i sokkhatása és egzisztenciális fenyegetése a transzatlanti (sors)közösség újjáéledését hozta. Mindkét szervezetben lezárta az elméleti vitát az orosz szándékok és motivációk megítélését illetően, és abszolút prioritássá tette az elrettentés és a védelem hitelességének megerősítését. A háború februári megindulása mind az EU, mind a NATO oldalán egybeesett a stratégiai dokumentumok kidolgozásának 2020-ban, illetve 2021-ben elindított folyamatával, jelentősen befolyásolva tartalmukat. A 2022. március végén az EU által elfogadott *Stratégiai Iránytű* (Council of the European Union 2022) az európai autonómiát illetően nem ment túl a korábbi megfogalmazásokon. Sőt, kontrasztban a háború előtti francia ambíciókkal ismét rögzítette a NATO primátusát a kollektív védelemben, immár egyértelműen az orosz agresszió tükrében is.

A NATO 2022. júniusban elfogadott Stratégiai Koncepciója (NATO 2022b: 43) az együttműködés alapelveinek rutinszerű megerősítése mellett (teljes bevonás, kölcsönösen támogató képességfejlesztés, a *szükségtelen* duplikációk elkerülése) a korábbi években elért együttműködési területeket is rögzítette, új elemként tartalmazva immár a Kína által jelentett „rendszerszintű kihívást”. A két dokumentum egyik legfontosabb sajátossága azonban az orosz agresszió kapcsán a *fenyegetettségértékelés közeledése és a közös erőfeszítések szükségességének elismerése*. Az orosz agresszió szankcionálása, valamint Ukrajna politikai-pénzügyi-gazdasági-katonai támogatása páratlan együttműködési interfészt teremtett a két szervezet között, több esetben sikeresen átlépve a konzultációkat kizáró politikai akadályokat. Mindehhez elengedhetetlen volt az Egyesült Államok minden kétséget vagy téves kalkulációt kizáró kollektív védelmi elkötelezettségének megerősítése és ennek katonai eszközökkel történő alátámasztása a NATO-n keresztül (NATO 2022a).³⁰

A NATO intézményi távolságtartását Ukrajna közvetlen katonai támogatásától – ami alapvető fontosságú a „*NATO-val harcolunk*” orosz narratíva cáfolatára és az eszkaláció megelőzésére – többek között az EU által követett integrált megközelítés, valamint a létrehozott komplex eszközrendszer teszi lehetővé. Az EU segítségnyújtását a diplomáciai kiállítás mellett a bevezetett széles körű gazdasági-pénzügyi szankciók (korlátozó intézkedések), a humanitárius és pénzügyi támogatás, továbbá az Európai Békekeret (*European Peace Facility – EPF*) által nyújtott támogatás, valamint az ukrán védelmi erő kiképzését végző katonai segítségnyújtási *misszió*

³⁰ A megerősítő védelmi lépések részletezésétől terjedelmi okokból eltekintek, a részleteket ld. a madridi NATO-csúcstalálkozó kommunikációjában.

(*European Union Military Assistance Mission Ukraine – EUMAM*) is demonstrálja (European Council 2022).

Az ukrajnai háború nem csupán a transzatlanti kapcsolatrendszer hidegháború óta szokatlan – és az érintett országok száma alapján valóban precedens nélküli – harmóniáját hozta, hanem az intézményi kapcsolatokat is minőségileg új szintre emelte. A közös és koordinált fellépés immár nem a politikai frázisokat jelenti, hanem (igazolva Benjamin Franklin meglátását) létszükséglet. Ennek tartóssága azonban egyáltalán nem garantálható. A 2023 elején kiadott újabb hármas vezetői deklaráció (NATO–EU 2023) közel egy évig tartó egyeztetése – a vita ismét elsősorban az intézményi részvétel és nem a tartalmi kérdések körül zajlott – jelezte a megoldatlan rendszerszintű problémákat. Abban a pillanatban, amikor az intézményi kapcsolat a szakértői egyeztetéseken túl politikai szintre emelkedne, az együttműködés mindkét szervezetten belül az érintett országok ellenállása miatt továbbra is betonfalba ütközne.³¹ Mindez nem túl kedvező perspektívákat vetít előre.

Konklúzió és kitekintés

A transzatlanti kapcsolatrendszer közel nyolc évtizedének folyamatait és hullámváltozásait nyilván nem lehet néhány áttekintő bekezdésbe összesűriteni. A fentebb kifejtettek alapján mindazonáltal egyes trendszerűen visszatérő jelenségeket, dilemmákat és válaszokat talán lehetséges és érdemes is azonosítani, illetve néhány következtetést is le lehet vonni.

A transzatlanti kapcsolatrendszer, az európai országok, illetve az Egyesült Államok (valamint Kanada) közötti rendkívül összetett viszonyrendszer a kezdetektől fogva sokdimenziós, amelyben (a kilencvenes évektől) a NATO–EU-kapcsolatrendszer csupán a biztonságpolitikai szegmenst jelenti. A kapcsolatrendszer többi dimenziója (gazdasági, politikai, kulturális stb.) szorosan összefügg, a versengés és az együttműködés együttesen jellemzi.

A transzatlanti kapcsolat alapkérdése a felek közötti teherviselés és munkamegosztás, a Sloan és mások által is leírt „transzatlanti alku”, az európai és amerikai érdekközösség folyamatos egyensúlyozása, ami a NATO–EU-együttműködést is

³¹ A helyzetet súlyosbító tényező, hogy Törökország a svéd és a finn NATO-tagság ratifikációja miatt szövetségi alapérdekeket érintő alkupotenciállal rendelkezik, miként EU-oldalon a görög–ciprusi jóváhagyás a szankciós rendszer integritásához, illetve további korlátozó intézkedési csomagok elfogadásához elengedhetetlen.

meghatározza. Washingtonnak évtizedes igénye az európaiak nagyobb teherviselése. Amerikai részről folyamatos és feloldhatatlan ellentmondás feszül az „*európaiak számára nélkülözhetetlennek maradás és a befolyás/kontroll megőrzése*” biztonságpolitikai realizmusa, illetve az európaiak nagyobb szerepvállalását szorgalmazó (gazdasági) cél között. *A megnövekedett európai szerepvállalás iránya azonban egyre inkább eltérhet, vagy akár ütközhet az amerikai érdekekkel.*

Az önálló cselekvés iránti igény egyidős az európai integrációval. Az amerikai védelmi garancia ernyője alatt felnövő („békeosztalék” – *peace dividend*) és évtizedek alatt kiteljesedő európai integráció védelmi dimenziójának általános emancipációs szándéka mögül két évtized evolúciója után továbbra is hiányzik az egyetértés ennek funkciójáról, feladatairól és eszközeiről. Jóllehet a „stratégiai autonómiának” több definíciója létezik, még sincs egységesen, minden tagállam által egyformán osztott értelmezése – sőt akár egy adott tagállamon belül is eltérhet a védelmi és külügyi tárcák véleménye (European Parliament 2022). Az „EU képessége az önálló cselekvésre”, a függetlenség és a befolyásmentes fellépés gondolata önmagában nem definiálja a célokat, különösen nem biztonságpolitikai és védelmi dimenzióban. Az EU-tagállamok gondolkodása (mire terjedjen ki az autonómia) a teljes spektrumot felöleli. A tagállamok diverzitása, eltérő stratégiai irányultsága és biztonságpolitikai felfogása miatt javarészt hiányzik a forrás- és képességoldali (gazdasági) megalapozottság is. Az európai védelmi ipar alapvető strukturális problémáit az ukrajnai lőszerutánpótlással kapcsolatos nehézségek, vagy a német *Zeitenwende* („*korszakváltás*”) révén rendelkezésre álló hatalmas források kvázi elkölthetetlensége, a kapacitáshiány egyaránt jelzi. Egyes amerikai szerzők szerint az amerikai fegyvereladások egyenesen károsak, és hátráltatják elnyomják az európai képességeket (BERGMANN–BESCH 2023).

A walesi vállalás 2024-es „lejárta” után a NATO 2%-os vitája kiújulhat: amennyiben az „orosz probléma” (azaz az orosz támadó képességek jelentős degradálása) egyelőre az Ukrajnának nyújtott (2023 közepén) közel ötvenmilliárd dollárnyi amerikai (katonai) támogatással kezelhető, minek a százmilliárdos befektetés? Ugyanakkor a 2023 elején felvázolható ukrajnai szcenáriók között az orosz fenyegetés folyamatossá válása reális lehetőség (az ukrán területi integritás visszaállítása esetén orosz revansizmus; az orosz területi hódítások megtartása esetén igény továbbiakra).

A politikai szándék, a források rendelkezésre állása és az egységes fenyegetésértékelés továbbra is olyan háromszögnek látszik, amelyben akár egyiknek a hiánya bénító akadályt jelent. Történelmi ténynek tekinthető a transzatlanti közösséget érő fenyegetések kohéziót teremtő ereje – amennyiben sikerül közös nevezőre jutni

ezek forrásáról és lényegéről egy földrajzilag kiterjedt és érdekrendszerében rendkívül összetett közösségben. (Az értékelési folyamat buktatóit a NATO közelről ismeri a „360 fokos” megközelítésen keresztül, amely sajnálatos módon inkább a konszenzus hiányának leplezését célzó politikai szépségtapasz.) Ugyan az EU fenyegetésvértékelése jelentősen elmozdult a katonai biztonság felé, de a *soft security* elemei meghatározók maradtak. Az európai értékelés valószínűleg soha nem fog teljesen egybevágni, a tendencia mindazonáltal öröndetes. A horizonton azonban már ott van (2019 óta) az Ukrajna utáni következő kihívás, Kína – nem is beszélve egy esetleges amerikai–kínai fegyveres konfliktusban képviselendő egységes európai álláspontról. Kína kérdését mint a következő meghatározó transzatlanti ütközési pontot mutatja Macron elnök nyilatkozata: *„Nem fogjuk egyfajta pánikreflexből követni az amerikai politikát.”* (ANDERLINI–CAULCUTT 2023).

Figyelemreméltó az Európa iránti amerikai „figyelem” és katonai jelenlét összefüggése a külső interferenciával. Az amerikai erők európai hadszíntéri jelenlétének csökkentése vagy a washingtoni politikai elfordulás érzékelése, különösen ázsiai irányban (Johnson elnöktől és Vietnámtól kezdve Obama elnök pivotjáig), mindig kiváltja a szovjet/orosz fellépést és agressziót. A transzatlanti biztonság oszthatatlanságát hajlamosak vagyunk evidenciaként kezelni, a mindkét oldalon ellentétes törekvések dacára is. Az ellentétek napvilágra kerülése mindig alkalmat ad ezek mesterséges gerjesztésére és (tervezett vagy opportunistá) kihasználására. Az Ukrajna elleni háború megindításáról hozott orosz kalkulációban vélhetően nem elhanyagolható szerepet játszott a meggyengült transzatlanti kapcsolat – a „haldokló Nyugattal” kapcsolatos orosz percepciók fokozatos napvilágra kerülése legalábbis ezt látszik igazolni.

A transzatlanti kapcsolatok minősége azonban nem feltétlenül áll egyenes összefüggésben a NATO–EU-együttműködéssel. A mindkét fél által harmonikusnak minősített időszakokban sem automatikus a NATO–EU-együttműködés kiteljesedése, miként a konfliktussal terhelt időszak sem feltétlenül jelent gátat. A görög–ciprusi–török problémarendszer „erőből” történő, a kötelező szolidaritást megkerülő átlépése (a pillanatnyi elégtételen túl) valószínűleg kevés hasznot hozna.

Az 1990–2014 közötti időszak az európai kontinens számára páratlan lehetőséget biztosított saját képességeinek fejlesztésére, de Európa továbbra sem tudja megvédeni magát az Egyesült Államok katonai képessége, politikai elkötelezettsége és az általa biztosított végső nukleáris garancia nélkül. A multipoláris világban a nukleáris fegyverekre épülő katonai képesség – bármennyire is elfogadhatatlan az európai közvélemény

többségének – meghatározó marad. Miként a teljes leszerelésig a NATO,³² úgy más nukleáris hatalmak is megőrzik e képességet, és a *de facto* nukleáris hatalmak köre tovább bővíülhet. Az európai biztonság nukleáris garancia nélkül értelmezhetetlen és tartalmatlan, ennek forrása azonban gyakorlatilag csak három szövetséges ország lehet.

A brexit után Franciaország maradt az EU egyetlen nukleáris hatalma, amely a *force de frappe*-ot („ütőerő”) másokkal meg nem osztható képességnek tekinti.³³ A francia nukleáris ernyő alá kerülés – különösen az amerikai kiterjesztett nukleáris garancia esetleges alternatívájaként – a keleti tagállamok számára elfogadhatatlan. A releváns nemzetközi egyezmények és a politikai realitás alapján kizárható, hogy az EU valaha (önálló vagy kollektív) nukleáris képességre tegyen szert. Habár a nukleáris fegyverek „presztízsként” való birtoklása végletesen messze esik az európai gondolkodástól, végső nukleáris garancia hiánya bármilyen európai konvencionális *high end* katonai képesség kihasználását korlátozhatja.³⁴

Az „intézmények tánca” (BAILES – MESSERVY-WHITING 2011: 32) mindkét oldalon többszereplős. Az EU intézményi kompetenciáinak belső megoszlása bonyolítja a NATO–EU-kapcsolatokat. A vezetők és a politikai személyiségek meghatározóak. Érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy a 2016 óta született közös deklarációkban az Európai Külügyi Szolgálat és a főképviselő nem aláíró, jöllehet a végrehajtás jelentős része éppen rájuk hárulna. Az európai intézmények egyes vezetői közötti viszony, az Európai Bizottság szerepe és befolyása időben erősen változó, miközben egyedülálló befolyással rendelkezik az általa felügyelt eszközök és képességek révén.³⁵ Amerikai oldalon gyakran figyelmen kívül hagyott, ámde annál fontosabb külső tényező a Kongresszus, míg a másik oldalon az Európai Parlament szerepe növekszik (SLOAN 2020).

Az ukrajnai háború által jelentett biztonsági realitások jelenleg kevésbé kedveznek az európai autonómia gondolatának.

³² E téren az elmúlt évtizedek valamennyi NATO-stratégiájának szövege ugyanazt az alapelvet ismételi meg („amíg nukleáris fegyverek léteznek, a NATO is nukleáris szövetség marad...”), kibővítve a rakétavédelem által jelentett elrettentési képességgel.

³³ Mindezt érzékelve 2018 óta Franciaország korábbi teljes elzárkózásához képest szövetségesi körben sokat megosztott nukleáris erejével kapcsolatos doktrinális gondolkodásáról, de ezek inkább fokozták a kérdésben a bizonytalanságot.

³⁴ Az EU *force for good* presztízst és a befektetett fejlesztési pénzek hasznosulást illetően ld. még a vezető tisztségviselők megalázó fogadásának rutinná válását egyes partnerek részéről (az ún. „Sofagate” 2021, Peking 2023).

³⁵ Az Európai Bizottság tevékenységének a NATO nemzetközi titkárságán belüli megítélése meglehetősen hullámzó.

Az ukrajnai háború realitásai átformálták az európai biztonsági térképet. A „politikai dél” kihívásai – nem lebecsülve jelentőségüket – nem jelentenek egzisztenciális fenyegetést a kontinensre. Az orosz fenyegetés a kelet-közép-európai térség és Lengyelország felértékelődését és súlyának növekedését hozták a NATO-ban, aminek az EU-ban is várhatóan hasonló következményei lesznek. A térség a kapott felszerelés révén évtizedekre elkötelezte magát az amerikai (és más nem európai, például dél-koreai) fegyverek és védelmi eszközök mellett. Továbbá különösen lengyel és balti részről mély történelmi fenntartásokkal viselkednek a stratégiai autonómiát leginkább szorgalmazó Franciaországgal szemben.³⁶ A svéd és a finn NATO-tagság szintén a realitásokat jelzi: nem NATO-országok csatlakoztak az EU-hoz, hanem a két „semleges” EU-tagállam vált NATO-taggá. A két rendkívül komoly védelmi képességgel rendelkező északi ország valószínűleg kiegyensúlyozott álláspontot fog képviselni a NATO–EU-kapcsolatokban, a megmaradt semleges országok (Ausztria, Írország, Málta és Ciprus) pedig az EU-n belül gyakorlatilag teljesen súlytalanok válnak. A hagyományos francia–német tengely sem a régi, amit a britek távoztása még jobban megbillentett.

A „stratégiai autonómia” szükségszerűsége mellett mindazonáltal gyakran elhangzó érv, hogy az egyfajta „életbiztosítás” egy olyan időszakra, amikor az Egyesült Államok – különböző okokból – már nem képes/érdekelt/hajlandó együttműködésre (1956-ban Szueztől kezdve 2011-ben Líbián át 2021-ben Afganisztánig), szélsőséges esetben a védelmi garancia biztosítására. Ennek veszélye nem kizárható vagy lebecsülhető. Trump elnök távoztása egyáltalán nem jelenti az általa képviselt és megtestesített politikai gondolkodás vagy a hagyományos amerikai izolacionizmus megszűnését, ami a következő ciklusokban visszatérhet – akár szélsőséges formában is. *A biztonság iránti európai igény legitim, ugyanakkor nem válhat önbeteljesítővé vagy elidegenítővé.*

A NATO–EU-együttműködés a rendelkezésre álló politikai keretek között valószínűleg elérte a csúcspontot. Ez közös nyilatkozatokkal időről időre továbbrendíthető, de tartalmi kérdésekben kevésbé várható gyökeres elmozdulás.

Az európai stratégiai autonómia felé – bármi is legyen a tartalma – nem vezet „királyi út”.³⁷ A transzatlanti alku viszont megújítható, és ebben a NATO–EU-együttműködés

³⁶ A történelmi francia–orosz barátság lemoshatatlan bélyegnek látszik, amelynek táplálásáról francia részről – pártállástól függetlenül, de Gaulle-től Sarkozyn át Macronig – folyamatosan gondoskodnak.

³⁷ Euklidész ókori görög matematikus válasza Ptolemaiosz egyiptomi király kérdésére, hogy létezik-e könnyebb módszer a geometria elsajátítására, mint az *Elemek* c. munkájának áttanulmányozása.

hatékony eszköz lehet. Ez azonban nem csupán intézményi, hanem minden NATO- és EU-tagállam közös felelőssége marad.

Felhasznált irodalom

- ALBRIGHT, Madeleine K. (1998): The Right Balance Will Secure NATO's Future. *Financial Times*, 1998. december 7.
- ANDERLINI, Jamil – CAULCUTT, Clea (2023): Europe Must Resist Pressure to Become 'America's Followers,' Says Macron. *Politico*, 2023. április 9. Online: www.politico.eu/article/emmanuel-macron-china-america-pressure-interview/
- BAILES, Alyson JK. – MESSERVY-WHITING, Graham (2011): *Death of an Institution. The End for Western European Union, a Future for European Defence?* Brüsszel–Gent: Egmont, The Royal Institute for International Relations – Academia Press. Online: <http://aci.pitt.edu/32322/1/ep46.pdf>
- BARNES, Julian E. – COOPER, Helene (2019): Trump Discussed Pulling U.S. From NATO, Aides Say Amid New Concerns Over Russia. *The New York Times*, 2019. január 14. Online: www.nytimes.com/2019/01/14/us/politics/nato-president-trump.html
- BERGMANN, Max – BESCH, Sophia (2023): Why European Defense Still Depends on America. *Foreign Affairs*, 2023. március 7. Online: www.foreignaffairs.com/ukraine/why-european-defense-still-depends-america
- CLINTON, Hillary (2011): America's Pacific Century. *Foreign Policy*, 2011. október 11. Online: <https://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>
- COWLES, Maria G. – EGAN, Michelle (2012): The Evolution of the Transatlantic Partnership. *Trans-world Working Papers*, 2012. szeptember. Online: www.iai.it/sites/default/files/TW_WP_03.pdf
- Council of the European Union (2022): *A Strategic Compass for a Stronger EU Security and Defence in the Next Decade*. Brüsszel, 2022. március 21. Online: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/>
- CVCE (1998): *Joint Declaration Issued at the British-French Summit*. Saint-Malo, 1998. december 3–4. Online: www.cvce.eu/obj/franco_british_st_malo_declaration_4_december_1998-en-f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc8of24f.html
- CSIKI Varga Tamás (2010): Visszatekintés a Nyugat-európai Unióra. *Nemzet és Biztonság*, 3(5), 66–73. Online: http://real.mtak.hu/120643/1/csik_i_tamas-visszatekintes_a_nyugat_europai_uniora.pdf
- CSIKI Varga Tamás – FELMÉRY Zoltán (2023): A NATO védelmi kiadásainak értékelése. *SVKI Elemzések*, (4).

- DRENT, Margriet – KRUIJVER, Kimberley – ZANDEE, Dick (2019): *Military Mobility and the EU-NATO Conundrum*. Clingendael Report. 2019. július. Online: www.clingendael.org/sites/default/files/2019-07/Military_Mobility_and_the_EU_NATO_Conundrum.pdf
- DUCHIN, Brian R. (1992): The „Agonizing Reappraisal”: Eisenhower, Dulles, and the European Defense Community. *Diplomatic History*, 16(2), 201–221.
- DUNAY Pál – GAZDAG Ferenc (1994): *Nyugat-Európai Unió – Tanulmányok, dokumentumok*. Budapest: SVKI.
- Emmanuel Macron in His Own Words (2019). *The Economist*, 2019. november 7. Online: www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-in-his-own-words-english
- EU-NATO Declaration on ESDP (2002). 2002. december 16. Online: www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_19544.htm
- European Commission (1975): *Report of the Commission on European Union (25 June 1975)*. Online: www.cvce.eu/en/obj/report_of_the_commission_on_european_union_25_june_1975-en-04addbad-022f-4347-9ba9-3c262d7db594.html
- European Commission (2017a): *White Paper. On the Future of Europe. Reflections and scenarios for the EU27 by 2025*. COM(2017) 2025 final. Brüsszel, 2017. március 1. Online: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b739b382-ff4f-11e6-8a35-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF
- European Commission (2017b): *Reflection Paper on the Future of European Defence*. COM(2017) 315. Brüsszel, 2017. június 7. Online: https://commission.europa.eu/system/files/2017-06/reflection-paper-defence_en.pdf
- European Commission (2017c): *President Jean-Claude Juncker's State of the Union Address*. 2017. szeptember 13. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_17_3165
- European Community – US (1990): *Transatlantic Declaration on EC-US Relations*, 1990. Online: www.europarl.europa.eu/cmsdata/124320/trans_declaration_90_en.pdf
- European Council (2013): *Conclusions*. EUCO 217/13 Brüsszel, 2013. december 20. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/en/pdf>
- European Council (2022): *Ukraine: EU Sets up a Military Assistance Mission to Further Support the Ukrainian Armed Forces*. 2022. október 17. Online: www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/10/17/ukraine-eu-sets-up-a-military-assistance-mission-to-further-support-the-ukrainian-armed-forces/
- European Parliament (2022): *EU Strategic Autonomy 2013–2023 – From Concept to Capacity. EU Strategic Autonomy Monitor*, 2022. július. Online: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733589/EPRS_BRI\(2022\)733589_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733589/EPRS_BRI(2022)733589_EN.pdf)
- European Union (1992): *Treaty on European Union („The Maastricht Treaty”)*. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=EN>

- 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: https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf
- FACER, Roger L.L. (1985): *Conventional NATO Forces and the the NATO Strategy of Flexible Response. Issues and Approaches*. Santa Monica, CA: Rand Corporation. Online: www.rand.org/content/dam/rand/pubs/reports/2009/R3209.pdf
- GAZDAG Ferenc (2019): Út a bipoláris világrendhez: a NATO megalakítása. *Felderítő Szemle*, 18(2), 18–35. Online: www.knbsz.gov.hu/hu/letoltes/fsz/2019-2.pdf
- HUNTINGTON, Samuel P. (1999): The Lonely Superpower. *Foreign Affairs*, 78(2), 36.
- ISMAY, Hastings (1954): *NATO – The First 5 Years 1949–1954*. Online: <https://archives.nato.int/nato-first-5-years-1949-1954-by-lord-ismay-secretary-general-of-north-atlantic-treaty-organization>
- KAGAN, ROBERT (2003): *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*. New York: Vintage Books.
- KOHL, Wilfrid L. (1965): Nuclear Sharing in Nato and the Multilateral Force. *Political Science Quarterly*, 80(1), 88–109.
- KÜHN, Ulrich (2010): Medvedev's Proposals for a New European Security Order: A Starting Point or the End of the Story? *Connections*, 9(2), 1–16. Online: www.jstor.org/stable/10.2307/26326200
- KUNDNANI, Hans (2018): Rethinking European Integration. *The American Interest*, 2018. július 9. Online: www.the-american-interest.com/2018/07/09/rethinking-european-integration/
- LARRES, Klaus (1999): Torn Between Idealism and Egotism: The United States and European Integration, 1945–1990. *Irish Journal of American Studies*, 8, 79–118. Online: www.jstor.org/stable/30002675
- LUNDESTAD, Geir (1998): *“Empire” by Integration. The United States and European Integration, 1945–1997*. Oxford: Oxford University Press.
- MAROSFI, Gábor (2022): Az ukrajnai háború és a hibrid hadviselés. *Felderítő Szemle*, 21(2), 119–131. Online: www.knbsz.gov.hu/hu/letoltes/fsz/2022-2.pdf
- MAULNY, Jean-Pierre (2012): French NATO Policy Under François Hollande. *Atlantisch Perspectief*, 36(4), 8–12. Online: www.jstor.org/stable/10.2307/48580987
- MOLNÁR, Anna (2019b): The Renaissance of EU-NATO Relations in Light of the EU's Attempt at Autonomy. In BARANYI, Péter Tamás – STEPPER, Péter (szerk.): *NATO in the 21st Century: A Central European Perspective*. Budapest: Antall József Tudásközpont, 239–257.
- NATO (1952a): *Council Memorandum – 1952, CM(52)78, Memorandum by the French Delegation*. 1952. szeptember 22. Online: https://archives.nato.int/uploads/t/null/2/0/20695/C-M_52_78_ENG.pdf
- NATO (1952b): *Final Communiqué of the Ninth Session of the North Atlantic Council, Lisbon 20-25 February 1952*. Online: www.nato.int/docu/comm/49-95/c520225a.htm

- NATO (1956): *Report of the Committee of Three on Non-Military Cooperation in NATO* („Report by the Three Wise Men”). 1956. december 13. Online: www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17481.htm
- NATO (1967): *The Future Tasks of the Alliance. Report of the Council – „The Harmel Report”*. 1967. december 13–14. Online: www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_26700.htm
- NATO (1994): *Ministerial Meeting of the North Atlantic Council. Final Communiqué*. Brüsszel, 1994. december 1. Online: www.nato.int/docu/pr/1994/p94-116e.htm
- NATO (1996): *Ministerial Meeting of the North Atlantic Council. Final Communiqué*. Berlin, 1996. június 3. Online: www.nato.int/docu/pr/1996/p96-063e.htm
- NATO (2001): *Opening Statement by NATO Secretary General, Lord Robertson*. Budapest, 2001. május 29. Online: www.nato.int/docu/speech/2001/s010529a.htm
- NATO (2010): *Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation Adopted by Heads of State and Government in Lisbon*. Lisszabon, 2010. november 19. Online: www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_68580.htm
- NATO (2014): *Wales Summit Declaration. Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Wales*. 2014. szeptember 5. Online: www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm
- NATO (2020): *NATO2030: United for a New Era. Analysis and Recommendations of the Reflection Group Appointed by the NATO Secretary General*. 2020. november 25. Online: www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf
- NATO (2022a): *Madrid Summit Declaration. Issued by NATO Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council*. Madrid, 2022. június 29. Online: www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_196951.htm
- NATO (2022b): *Strategic Concept*. Madrid, 2022. június 29. Online: www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf
- NATO–EU (2016): *Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization*. Varsó, 2016. július 8. Online: www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133163.htm
- NATO–EU (2018): *Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization*. Brüsszel, 2018. július 10. Online: www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156626.htm
- NATO–EU (2019): *Fourth Progress Report on the Implementation of the Common Set of Proposals Endorsed by NATO and EU Councils on 6 December 2016 and 5 December 2017*. Online: www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2019_06/190617-4th-Joint-progress-report-EU-NATO-eng.pdf

- NATO–EU (2023): *Joint Declaration on EU-NATO Cooperation by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization*. 2023. január 10. Online: www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_210549.htm
- PEDLOW, Gregory W. (1997): The Evolution of NATO Strategy. In PEDLOW, Gregory W. (szerk.): *NATO Strategy Documents 1949–1969*. IX–XXV. Online: www.nato.int/docu/stratdoc/eng/intro.pdf
- QUATREMER, Jean – DUBOIS, Nathalie (2003): Jacques Chirac jette un froid à l’Est. *Libération*, 2003. február 19. Online: www.liberation.fr/evenement/2003/02/19/jacques-chirac-jette-un-froid-a-l-est_431400/
- RÁCZ András (2008): Az ESDP fejlődésének első évtizede. *Nemzet és Biztonság*, 1(2), 43–51. Online: www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/racz_andras-az_esdp_fejl_desenek_els__evtizede.pdf
- RAPPAPORT, Armin (1981): The United States and European Integration: The First Phase. *Diplomatic History*, 5(2), 121–149.
- ROSE, Par Michel (2023): „Nous avons perdu des occasions d’écouter”, dit Macron aux pays d’Europe de l’Est. *Reuters*, 2023. május 31. Online: www.reuters.com/article/slovaquie-globsec-macron-idFRKBN2XM1JG
- Rumsfeld’s Pentagon News Conference (2001). *The Washington Post*, 2001. október 18. Online: www.washingtonpost.com/wp-srv/nation/specials/attacked/transcripts/rumsfeld_text101801.html
- SHEA, Jamie (2009): *1979: The Soviet Union Deploys Its SS20 Missiles and NATO Responds*. Video Lecture Transcript. 2009. március 4. Online: www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_139274.htm
- SLOAN, Stanley R. (2020): *Defense of the West: Transatlantic Security from Truman to Trump*. 2nd Edition. Manchester: Manchester University Press. Online: www.jstor.org/stable/j.ctv2vm39kb
- The Security and Defense Agenda (As Delivered by Secretary of Defense Robert Gates, Brussels, Belgium, June 10, 2011) (2011). *The Washington Post*, 2011. június 10. Online: www.washingtonpost.com/world/the-security-and-defense-agenda-as-delivered-by-secretary-of-defense-robert-gates-brussels-belgium-june-10-2011/2011/06/10/AGqlZhOH_story.html?tid=a_inl_manual
- Trump Says NATO Is Obsolete but Still ‘Very Important to Me’ (2017). *Reuters*, 2017. január 16. Online: www.reuters.com/article/us-usa-trump-nato-obsolete-idUSKBN14ZoYO
- WEU (1954): *Brussels Treaty*. Párizs, 1954. október 23. Online: www.cvce.eu/en/obj/modified_brussels_treaty_paris_23_october_1954-en-7d182408-off6-432e-b793-od1065ebe695.html