

KONSTRUKTÍV DUPLIKÁCIÓ:

Az EU amerikai katonai
eszközökre való
függőségének
csökkentése

Kori Schake

A SZERZŐ KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁSA

A szerző szeretne köszönetet mondani David Crocker-nek a SACLANT-tól, Keith Dayton-nak a Közös Vezérkarból, Ian Brzezinski-nek a Szenátus Külkapcsolati Bizottságának munkatársának, Charles Grant-nek és Daniel Keohane-nek az Európai Reformközpontból, valamint Jim Warner-nek a 82. Légierőből, amiért segítettek őt felvilágosítani ezekről a kérdésekről. Az ebben a tanulmányban kifejtett nézetek a szerző sajátjai, és nem feltétlenül tükrözik a Védelmi Minisztérium vagy az amerikai kormány nézeteit.

A SZERZŐRŐL

Dr. Kori Schake a washingtoni Nemzetvédelmi Egyetem Nemzetstratégiai Tanulmányok Intézetének vezető kutatóprofesszora. Tagja a Johns Hopkins University School of Advanced International Studies és a Marylandi Egyetem School of Public Affairs tanszékének is. Korábban NATO-kérdésekkel foglalkozott a vezérkar stratégiai tervekkel és politikával foglalkozó igazgatóságán, valamint az amerikai védelmi miniszter hivatalában a védelmi miniszterhelyettesnek a stratégiaért és követelményekért felelős részlegénél. További írásai a következők: "The Strategic Implications of a Nuclear-Armed Iran" (Judith Yaphe-val, National Defense University, 2001), és "Building A European Defence Capability" (Amaya Bloch- Laine-nel és Charles Grant-tel, Survival, 1999).

TARTALOM

1. Összefoglaló4
2. Az USA új megközelítése
nemzetbiztonság5
3. A török
vétó9
4. Eltérő európai és amerikai
katonai
erők11
5. A biztosított
hozzáérés tévhite15
6. A hadviselés
uniós megközelítése18
7. Konstruktív duplikáció19
8. Szüksége van-e az EU-nak saját
tervezési
kapacitásra25
9. Az európai előnyök
katonai autonómia28

1. Összefoglaló

A 2001. szeptember 11-én New York és Washington ellen elkövetett terrortámadások az európai szövetségesek körében a közvélemény szimpátiáját és a kormányok szolidaritását váltották ki az Egyesült Államokkal szemben. Az új transzatlanti kapcsolatok kezdete azonban már hónapokkal korábban nyilvánvalóvá vált, amikor a közös európai védelmi politikáról folytatott vitát kísérő harag elült. A Bush-kormányzat elődeinél pozitívabban viszonyult az Európai Unió saját katonai kapacitásának fejlesztésére irányuló törekvéseihez. Az EU pedig igyekezett megnyugtatni az Egyesült Államokat, hogy az európai biztonsági és védelmi politika (EBVP) nem fogja aláásni a NATO-nak.

Ezek a változások kiegyensúlyozottabb és konstruktívabb kapcsolatot teremtettek az USA és az EU között. Nem kezelnek azonban két olyan súlyos problémát, amelyek veszélyeztetik az amerikai és az uniós erők együttműködési képességét és hajlandóságát: az európai és az amerikai fegyveres erők eltérését, valamint a NATO és az USA katonai eszközeihez való uniós "biztosított hozzáférés" kérdését. Az eltérések azt jelentik, hogy az amerikai haderő az eltérő költségvetések és politikai prioritások miatt alapvetően másképp fejlődik, mint európai társaik. Ez a növekvő eltérés már most is megnehezíti a közös katonai műveleteket, és a szakadék folyamatosan növekszik. Az egyenlő hozzáférés azt jelenti, hogy a saját kezdeményezésre működő európai védelmi erők biztosak lehetnek abban, hogy megkapják a NATO és az USA katonai támogatását. Ez a várakozás azonban irreálisnak bizonyulhat, ami egy válság közepén komoly problémákat okozhat az EU-nak.

A status quo fenntarthatatlan. Az amerikai és az európai erők között már most is jelentős az eltérés, amely a szeptember 11-i terrortámadások következtében döntő mértékben növekedni fog. Az amerikai védelmi kiadások drámaian meg fognak nőni, az amerikai haderőben bekövetkező változások felgyorsulnak, és az USA érdeklődése és támogatása a válságkezelési feladatok iránt tovább fog csökkenni. Ráadásul, bár a támadások megerősítették az európai szolidaritást az USA-val, a megtorló katonai műveletek még megosztónak bizonyulhatnak. Kevés NATO-szövetségesnek van lehetősége a részvételre, és az USA nem akarja megosztani hírszerzési információit a műveletekben közvetlenül részt nem vevő államokkal, illetve nem akarja, hogy operatív döntéseit korlátozzák.

E politikai és katonai problémák orvoslásának legproduktívabb módja nem csupán egy életképes európai katonai erő kialakulásának ösztönzése, hanem a NATO és az USA erőiben már meglévő képességek megkettőzése is. Némi duplikáció már létezik; sokkal többre lesz szükség ahhoz, hogy az európai védelmi politika több legyen pusztán retorikánál. Jelenleg a duplikációra gyanakvással tekintenek, különösen az Egyesült Államokban, amely attól tart, hogy az kárt okozhat a NATO-nak. A duplikáció konstruktív megközelítése azonban enyhíthetné mind az eltérések, mind az amerikai eszközökre való európai támaszkodás problémáit. Európának először a logisztikai eszközökre kellene összpontosítania - a szállításra, a kommunikációra és a hírszerzésre -, amelyek elengedhetetlenek a katonai műveletekhez, és amelyek még az amerikai erőknél is hiányoznak.

Ez a megközelítés lehetővé tenné az EU számára, hogy katonai műveleteket hajtson végre anélkül, hogy az Egyesült Államok segítségére szorulna. Emellett növelné az európai befolyást az USA erő alkalmazásával kapcsolatos döntéseire. Ha ugyanis az uniós államok részt vehetnének a harcok igényesebb fajtáiban, akkor a katonai hadjárat lefolytatásával kapcsolatos nézeteiknek nagyobb súlya lenne az amerikai döntéshozatalban.

2. Az amerikai nemzetbiztonság új megközelítése

A Clinton-kormányzat EBVP-vel kapcsolatos politikáját három fő aggály jellemezte, amelyeket Madeleine Albright külügyminiszter "a három D" néven jellemzett. A NATO eszközeinek megkettőzése, a nem EU-tag NATO-tagok (különösen Törökország) megkülönböztetése és az USA-t Európától elválasztó intézkedések elkerülése. Ez a megközelítés a kormányzás vége felé enyhült, de továbbra is ez határozta meg az európai védelmi politikáról való amerikai gondolkodást.

Az EU-ban sokan pozitívabb megközelítést reméltek az új Bush-kormányzattól. Az EU védelmi törekvéseivel kapcsolatban Donald Rumsfeld védelmi miniszter első megjegyzései komoly aggodalmakat fogalmaztak meg az EBVP-nek a NATO-ra gyakorolt potenciálisan káros hatásaival kapcsolatban. A Wehrkunde biztonsági konferencián 2001. február 3-án, alig egy héttel hivatalba lépése után, Rumsfeld így nyilatkozott:

"Támogatom a NATO-t erősítő erőfeszítéseket. Ami a szövetségünkön belül történik, és ami vele történik, annak összhangban kell lennie annak folyamatos erejével, rugalmasságával és hatékonyságával. Nem lennének pozitívak azok a lépések, amelyek a NATO hatékonyságát csökkenthetnék azáltal, hogy megkettőzik vagy megzavarják a transzatlanti kapcsolatot. Sőt, azzal a veszéllyel járnak, hogy instabilitást hoznak egy rendkívül fontos szövetségbe. És ha szabad még egyet hozzátennem: bármilyen formát is öltön végül az erőfeszítés, én személy szerint úgy vélem, hogy annak inkluzívnak/nyitottnak kell lennie minden olyan NATO-tagállam számára, amely részt kíván venni benne."

Az EBVP támogatói úgy értelmezték Rumsfeld megjegyzéseit, mint kiábrándító visszalépést a Clinton-kormányzat három D-vel kapcsolatos politikájához. Sokan azt kifogásolták, hogy az új csapat nem értette meg az EU hidegháború utáni fejlődését, amely a republikánusok legutóbbi hatalomra kerülése óta eltelt nyolc év alatt következett be. Rumsfeld megjegyzései azonban pontosan tükrözik azokat az aggodalmakat, amelyeket sok amerikai továbbra is táplál az európai védelmi kezdeményezéssel kapcsolatban. Az amerikai politikai döntéshozók és védelmi szakértők többsége továbbra is szkeptikus az EBVP értékét illetően, és óvatos a vele kapcsolatos problémákkal szemben. Ez az alapvető amerikai reakció.

Mindazonáltal a Bush-kormányzat nagyon gyorsan bátorítóbb megközelítést fogadott el. Bush elnök és Tony Blair brit miniszterelnök első találkozásánál, mindössze három héttel Rumsfeld megjegyzéseit követően, a két vezető kifejezte támogatását az EBVP iránt, miközben megerősítették, hogy "a NATO továbbra is a transzatlanti biztonság alapvető alapja marad".¹

A találkozót követő sajtótájékoztatón Bush és Blair felvázolta az európai védelemmel kapcsolatos transzatlanti alkut. Az USA támogatná az EBVP-t, azzal a feltétellel, hogy az olyan békefenntartó missziókra korlátozódik, amelyekben a NATO nem kíván részt venni. Blair megnyugtatóan egyértelművé tette a feltételeket:

"...a fontos dolog, amit nem szabad elfelejteni, hogy - ahogy az elnök úr az imént felvázolta önöknek - ez olyan körülmények között történik, amikor a NATO egésze úgy dönt, hogy nem vesz részt; a NATO a meghatározott békefenntartási és humanitárius feladatokra korlátozódik. Ez nem egy állandó hadsereg, ez egy olyan képesség, amellyel Európának rendelkeznie kell,

de minden egyes művelethez az egyes nemzetek szuverén döntése szükséges.

És a NATO alapítóiként közösen szólva, soha nem tennénk semmit, ami aláásná

~~NATO.~~ De ha a NATO egésze úgy dönt, hogy nem vesz részt a folyamatban, akkor fontos, hogy ...

¹Közös nyilatkozat, 2001. február 23.

²Közös sajtótájékoztató Camp Davidben, 2001. február 23.

fontos, hogy képesek legyünk cselekedni, ha úgy döntünk, hogy ezt mi magunk tesszük meg, ahol ez helyes, és az általam meghatározott korlátozott feladatokon belül."²

Bush elnök viszont egyértelműen támogatta az EBVP-t, mondván: "Támogatom, amit a miniszterelnök úr felvázolt. Úgy gondolom, hogy ennek sok értelme van az országunk számára." Bush az EBVP egy nagyon korlátozott elképzelését támogatta - egy tartalék békefenntartó erő olyan esetekre, amikor az USA nem akarja, hogy a NATO részt vegyen. Hogy az összes többi uniós állam, és különösen Franciaország továbbra is elfogadja-e ezt a megközelítést, azt még nem tudni. Mindazonáltal az európai védelmi politikának ez a korlátozott változata lehetővé tette a Bush-kormányzat számára, hogy sokkal pozitívabban viszonyuljon az európai katonai képességekhez, mint elődje tette.

Colin Powell külügyminiszter, az amerikaiak pozitívabb megközelítésének kidolgozója továbbra is igyekezett eloszlatni az európai aggodalmait az Egyesült Államok védelmi terveivel szembeni ellenállásával kapcsolatban. A megkönnyebbülés sóhaja hallható volt az Atlanti-óceán túloldalán Powell első, 2001. februári brüsszeli útja után, ahol nemcsak megerősítette az új politikát, hanem biztosította az európaiakat arról is, hogy az USA nem fogja az EU képességeinek korai tesztelését kikényszeríteni azzal, hogy egyoldalúan kivonja csapatait a Balkánról (ahogy azt Condoleezza Rice nemzetbiztonsági tanácsadó és Rumsfeld is javasolta). Powell abban a hitben távozott Brüsszelből, hogy az EU összes tagállama elfogadta Blair EBVP-változatát.

Az európai védelmi politika mostanra gyakorlatilag lekerült a transzatlanti napirendről. Többé nem képezi súrlódások forrását az EU és az USA között. A Bush-kormányzat üdvözölte Javier Solana, az EU főképviselőjének vezető szerepét a Balkánon, és kihátrált a döntéshozatali struktúrákról szóló belső uniós tanácskozásokból. A kormányzat ösztönözte a helsinki fő célkitűzés elérésére irányuló erőfeszítéseket is, amely egy 60 000 fős, 60 napon belül bevezethető és akár egy évig fenntartható gyorsreagálású haderő létrehozását célozza 2003-ig. A kérdést alig említették a NATO miniszteri találkozók, a G8-ak genovai csúcstalálkozóján vagy a szeptember 11-ét követő intenzív konzultációk során. Az EBVP csak akkor került szóba, amikor a Bush-kormányzat támogatta François Leotard, az EU balkáni képviselőjének javaslatát, miszerint az EU-nak kellene felelősséget vállalnia a macedóniai misszióért. Az EU ezt elutasította.

Meglepő azonban, hogy a szimpatikusabb hangnem ellenére az európai védelmi politikával kapcsolatos amerikai aggodalmak lényege nagyrészt változatlan maradt. Még Powell külügyminiszter is aggódik: első brüsszeli találkozói után azt mondta, hogy a többi NATO-külügyminiszter egyetértett abban, hogy az EU "úgy fogja ezt a programot előmozdítani, hogy az teljes mértékben beépüljön a NATO tervezési tevékenységeibe. Szóval, megnyugodva távozom ezzel a gondolattal."³ A júniusi NATO-csúcstalálkozón Bush elnök tovább részletezte az amerikai politikát, mondván:

"A NATO érdeke, hogy az Európai Unió gyorsreagálási képességet alakítson ki. Egy erős, ütőképes, a NATO-ba integrált európai haderő több lehetőséget biztosítana számunkra a válságok kezelésére, amikor a NATO egésze úgy dönt, hogy nem vesz részt. A NATO-nak nagylelkűen kell segítenie az EU-t. Hasonlóképpen az EU-nak is üdvözölnie kell az EU-n kívüli NATO-szövetségek részvételét. És nem szabad pazarolnunk a szűkös erőforrásokat, nem szabad megkettőznünk erőfeszítéseinket, és nem szabad keresztbe-kasul dolgoznunk. A Balkánon végzett közös munkánk azt mutatja, hogy a NATO és az EU 23 tagállama milyen sokat tud elérni, ha egyesítjük erőfeszítéseinket."⁴

Ez kecsesebb, mint a Clinton-kormányzat "három D-je", de Bush elnök mindhárom aggályt eltalálta egy olyan európai haderővel kapcsolatban, amelyet integrálni kell a NATO-ba (szétválasztás), üdvözölni kell a NATO-szövetségek részvételét (megkülönböztetés), és

nem szabad megkettőzni a NATO erőfeszítéseit. Ráadásul azzal, hogy Bush a NATO "elsőbbségi jogát" biztosította a vállalt missziók tekintetében, sajátos értelmezést adott az ~~1998-as St Malo-i~~ francia-brit csúcstalálkozón elfogadott formulának, ~~miszerint az európai~~ haderő csak akkor lépne fel, "ha a NATO egésze nem vesz részt".

³ Powell és Patten megvitatják az ESDI-t és Irakot, 2001. február 27. (uspolicy.usembassy.be).

⁴ Bush elnök, sajtótájékoztató Lord Robertson NATO-főtitkárrel, Brüsszel, 2001. június 13.

Bush elképzelése szerint az EU csak akkor lépne fel, ha a NATO nem vállalna vezető szerepet. Az USA álláspontja kevésbé változott, mint azt a transzatlanti diskurzus derűlátó hangvétele sugallja.

Bár a politika tartalma viszonylag keveset változott, a jelentősen javuló hangnem azért fontos, mert a Bush-kormányzat prioritásairól tanúskodik. Az EBVP-vel kapcsolatos kételyei ellenére úgy döntött, hogy nem harcol érte. Ez a döntés öt jelentős biztonságpolitikai fejleményt jelez:

- A Bush-kormányzat jobban bízik abban, hogy az USA képes vezetni, ha úgy dönt. Következésképpen kevésbé védekezik az amerikai szerepvállalás biztosításával kapcsolatban, és kevésbé hajlik arra, hogy beavatkozzon az EU belső fejleményeibe. A Bush-csapat tudja, hogy Amerika politikai, gazdasági és katonai erőforrásai biztosítják, hogy bármilyen biztonsági problémában domináns szerepet játszhatson. Ez a bizalom megerősödött a szeptember 11-i támadásokot követően, amikor Bush sikeresen létrehozott egy globális terrorellenes koalíciót, támogatást szerzett az ENSZ Biztonsági Tanácsában, és megkapta a NATO "V. cikkelye" szerinti kölcsönös védelmi kötelezettségvállalás első alkalommal történő érvényesítését.
- A Bush-kormányzat kevésbé érdekelt az olyan típusú válságkezelési missziókban, amelyekre az EBVP-t tervezték, mivel aggályai vannak a katonai beavatkozás hatékonyságával kapcsolatban, valamint az amerikai hadsereg nehezedő terhek miatt. A szeptember 11. utáni helyzet tovább csökkentette ezt az érdeklődést, amint azt az Egyesült Államok azon kérései is mutatják, hogy az európai erők kezdjék meg az amerikai csapatok helyettesítését a Balkánon.
- Bush elnök megváltoztatta az EBVP-ről folytatott amerikai vita feltételeit azzal, hogy hangsúlyozta, hogy egy ütőképesebb európai katonai erő Amerika érdeke. Ha az Egyesült Államok nem akar vezető szerepet vállalni a sokféle válság kezelésében, akkor elő kell segítenie, hogy mások kezelhessék azokat. Az Egyesült Nemzetek Szervezetén keresztül történő munka hiányosságai nagyon nyilvánvalóvá váltak a Balkánon az 1990-es évek elején. Ezért az EU tűnik az egyetlen rendelkezésre álló alternatívának az európai válságok kezelésére, ha az USA nem akarja, hogy a NATO-t is bevonják.
- A Bush-kormányzat egyre nagyobb felelősséget hárít Európára a transzatlanti kapcsolatok fenntartásáért. Ha az európaiak együtt akarnak működni az Egyesült Államokkal biztonsági kérdésekben, akkor ezt az együttműködést a NATO-n keresztül kell fenntartaniuk. Ha az európaiak nem tartják a NATO-t az európai biztonsági napirend középpontjában, az USA egyszerűen nem fog részt venni benne. Bush elnök ezt a quid pro quo-t hangsúlyozta a Blair miniszterelnökkel tartott februári sajtótájékoztatóján, amikor azt mondta, hogy "biztosított arról, hogy a NATO lesz az elsődleges módja az európai béke fenntartásának... és biztosítottam arról, hogy az Egyesült Államok aktívan részt vesz a NATO-ban".
- A Bush-kormányzatnak kevésbé ambiciózus NATO-programja van, mint elődeinek. Clinton sikertelenül próbált konszenzust teremteni a NATO fellépése érdekében bárhol a világon, ahol a NATO-szövetségeseknek közös érdekeik vannak és hajlandóságot mutatnak a katonai erő alkalmazására. A Bush-kormányzat azonban valószínűleg úgy véli, hogy az amerikai cselekvési szabadságot túlságosan korlátozza az az elképzelés, hogy a NATO-ra bízzák az Európán kívüli katonai műveletek irányítását. A NATO politikai és katonai struktúrái nagyobb befolyást biztosítanak az európai szövetségeseknek a döntésekre és a műveletek végrehajtására, mint amilyen az USA-nak bármely más területen van. Ha a NATO-nak hivatalos szerepe lenne Európa határain kívül - például Észak-Afrikában, a Kaszpi-tengeren vagy a Közel-Keleten -, az USA-nak kötelessége lenne konszenzust keresni a politikáról, mielőtt fellépne. Az európai kormányok Európán kívüli amerikai politikákkal kapcsolatos aggodalmait, és különösen a katonai erő kiemelkedő szerepét az amerikai politikában, valószínűleg az amerikai fellépés megakadályozására

irányuló erőfeszítésekben nyilvánulnának meg. A Bush-kormányzat kevesebb hangsúlyt fektet az Európán kívüli amerikai-európai partnerségre, ehelyett inkább az ideiglenes regionális koalíciók "à la carte multilateralizmusa" felé hajlik.

Szeptember 11. óta a NATO-államok nagyon fontos hozzájárulásokat tettek a terrorizmus elleni küzdelemhez.

terror, de elsősorban nem katonai eszközökkel. Politikai szempontból az V. cikkekre való hivatkozás erősítette az USA morálját és megkönnyítette egy széles nemzetközi koalíció létrehozását, míg az európai államférfiak diplomáciai erőfeszítései különösen hasznosak voltak a Közel-Keleten. Gazdasági szempontból az európai államok alapvető fontosságúak voltak a nemzetközi pénzügyi rendszer stabilizálásában, például az USA-val közösen likviditást juttattak és csökkentették a kamatlábakat, hogy csökkentsék az USA-ból érkező tőkeáramlást. Az európai bűnüldöző és hírszerző ügynökségek gyors és hatékony munkája a bizonyítékok összegyűjtésében, a feltételezett összeesküvők elfogásában és a szakértelem megosztásában szintén kulcsfontosságú volt a terroristák bíróság elé állításában.

Ezek a rendőri és igazságügyi erőfeszítések szöges ellentétben állnak az európai államok korlátozott katonai hozzájárulásával. Nagy-Britannia volt az egyetlen európai ország, amely egyértelműen részt vett az afganisztáni nyitókampányban. Kevés európai fegyveres erő rendelkezik azzal a képességgel, hogy érdemben hozzájáruljon az olyan nagy intenzitású harci műveletekhez, mint amilyeneket az Egyesült Államok folytat; nincs megfelelő felszerelésük, és ennek következtében nagyon másképp működnek, mint az amerikai erők.

Az Egyesült Államok elleni szeptember 11-i támadások és Európa válasza megerősítette a fent említett tendenciákat az amerikai politikában. Az USA nagyobb valószínűséggel ad majd vezető szerepet az EU-nak az európai válságkezelésben, és kevésbé valószínű, hogy nyomást gyakorol az európai szövetségesekre, hogy máshol nagyobb katonai szerepet vállaljanak. Az európai védelmi politika fejlődésének talán egyetlen fennmaradó transzatlanti akadálya a NATO és az EU közötti kapcsolatokkal kapcsolatos vita.

3. A török vétó

Törökország, amely a NATO tagja, de nem tagja az EU-nak, 2001-ben megakadályozta a NATO és az EU közötti megállapodást, amely lehetővé tette volna az EU számára a NATO tervezési létesítményeihez való biztos hozzáférést, és feltételezett hozzáférést a NATO egyéb képességeihez. A NATO többi 18 tagja 2000 decemberében írta alá ezt a megállapodást. Az Egyesült Királyság és az Egyesült Államok széles körű közvetítése, valamint más EU-tagállamok kétoldalú biztosítékai után Törökország a szövetség külügyminisztereinek 2001. decemberi brüsszeli találkozásán elfogadta a NATO-EU megállapodást.

Törökország biztosítékokat kapott arra vonatkozóan, hogy az EU nem fog katonai műveletet indítani egy olyan NATO-ország ellen, mint Törökország. Törökország elfogadta azokat a megállapodásokat is, amelyek értelmében az EU bármilyen válsághelyzetben szorosan konzultálna vele, és valószínűleg felkérné egy uniós misszióban való részvételre. A törökök visszaléptek attól a követelésüktől, hogy a Törökország számára stratégiai fontosságú területen blokkolhassák az önálló uniós missziókat, és nem kaptak automatikus jogot az uniós missziókhoz való csatlakozásra. NATO-tagként Törökország megvétózhatna minden olyan uniós missziót, amely a NATO-tól függ, de nem tudná megakadályozni az olyan uniós műveleteket, amelyek nem közvetlenül NATO-eszközöket alkalmaznak.

Görögország azonban gyorsan elutasította a decemberi megállapodást, mivel az túl nagy engedményt tett Törökországnak, ami azt jelenti, hogy e sorok írásakor a NATO-eszközökhöz való uniós hozzáféréstől szóló megállapodás még nem lépett hatályba. Úgy tűnik, Görögországot aggasztja, hogy a Törökországgal kötött új megállapodás megakadályozhatja egy uniós haderő bevetését a Balkánon, és biztosítékokat akar arra vonatkozóan, hogy a NATO nem léphet fel az érdekei ellen. Az európai és az amerikai diplomáciának nem kellene meghaladnia az európai és amerikai diplomácia képességeit, hogy megadja Görögországnak a szükséges biztosítékokat. De fennáll a veszélye annak, hogy ha Görögország nem csatlakozik hamarosan, Törökország meggondolhatja, hogy elfogadja-e a megállapodást. Mindenesetre az EU és Törökország közötti problémás kapcsolat valószínűleg továbbra is meg fogja nehezíteni az EBVP-t. Az EU-nak nyújtott NATO-segélyek végrehajtásáról szóló számos megállapodást még rendezni kell.

Amíg a Törökország-Görögország-NATO-EU probléma nem oldódik meg teljesen, az EU nem fog automatikusan hozzáférni a NATO tervezői állományához és vélhetően más eszközökhöz sem. Ennek három káros hatása lehet az EU-ra nézve:

- a NATO-parancsnokságok (amelyek jelenleg együttesen mintegy 13 000 főt foglalkoztatnak) költséges megkettőzése;
- elidegenedés az USA és az EU között, mivel a Bush-kormányzat ellenezné a NATO-tervezés megkettőzését; és
- a potenciális ellenfelek bizonytalansága, hogy a NATO hajlandó lenne-e segítséget nyújtani egy uniós művelethez.

Nem valószínű, hogy az USA bármi mást is tenni akar majd, hogy Törökországot az EBVP-vel kapcsolatban csavarja. Ankarának és Washingtonnak közös érdeke Törökország szomszédainak (Irak, Irán és Szíria) kezelése, és mindketten Izrael erős támogatói. Ráadásul Törökország stratégiai jelentősége szeptember 11. óta megnőtt - gyakorlati támogatást nyújthat az afganisztáni katonai műveletekhez, és a terrorizmusellenes koalícióban muszlim országként erkölcsi támogatást nyújthat. Az amerikaiak az uniós államoknál megértőbbek az EBVP-vel kapcsolatos török aggodalmakkal szemben; úgy vélik, hogy a Törökországnak a Nyugat-Európai Unió társult tagjaként biztosított jogokat át kellene

venni az EBVP-be, és szkeptikusak Ciprus EU-ba való felvételének ésszerűségével kapcsolatban. (A WEU egy kollektív védelmi szervezet volt, amelynek 10 tagállama volt. Válságkezelési funkcióit és eszközeit 1999 óta az EU magába olvasztotta).

Az EU-ban sokan a NATO-eszközök használatával kapcsolatos török ellenvetéseket kizárólag azzal a taktikával magyarázzák, hogy a török EU-csatlakozás ügyét előmozdítsák. Nem veszik figyelembe, hogy Ankara jogosan aggódik az uniós erők égei-tengeri állomásoztatásával kapcsolatban, különösen, ha Ciprus uniós taggá válik, valamint az uniós beavatkozással kapcsolatban a Kaszpi-tenger térségében, illetve a palesztinok vagy a kurdok támogatásával kapcsolatban.

A valóságban azonban nem Törökország esetleges vétója a fő akadálya egy életképes európai védelmi erő kialakításának. Bár Törökország elvben beleegyezett abba, hogy a NATO eszközeit az EU katonai műveleteinek támogatására használják, két probléma továbbra is fennáll, amelyek hosszabb távon komoly transzatlanti konfliktusokhoz vezethetnek: az amerikai és az európai katonai erők eltérése, valamint az a feltételezés, hogy az EU biztos hozzáférést biztosít az amerikai eszközökhöz. Általánosabb értelemben Törökország potenciális vétója arra kényszeríti az EU-t és az USA-t, hogy foglalkozzon a képességek megkettőződésének kérdésével - és ezért hosszú távon előnyösnek bizonyulhat.

4. Eltérő európai és amerikai katonai erők

Az európai katonai erők elveszítik az amerikai erőkkel való koalíciós együttműködés képességét. Ez nagyrészt az Egyesült Államoknak a katonai képességei átalakítására irányuló erőfeszítéseinek és az átalakítás sebességének az eredménye, de Európára nézve fontos következményekkel jár. Ha az európai erők már nem képesek életképes koalíciókat alkotni az amerikai erőkkel, az európai szövetségesek kevésbé lesznek értékesek az USA számára. Ugyanakkor egyre inkább függővé válnak az USA támogatásától a háborúk megvívásában.

Amerika fegyveres erői mindig is különböztek európai szövetségesiétől. A globális felelőségek olyan stratégiai perspektívát adnak az amerikai védelmi politikának, amelyet csak Európa egykori gyarmati hatalmai osztanak. Az amerikai magas védelmi kiadások közmegegyezésének elfogadottságát a NATO legtöbb védelmi minisztériuma irigyli. Még akkor is, amikor az amerikai választók aggodalmukat fejezik ki az egészségügyi ellátás minősége és a társadalombiztosítási nyugdíjak életképessége miatt, szinte semmilyen nyomás nem nehezedik a védelmi kiadások csökkentésére.

Az USA jelenleg a GDP 3 százalékát költi védelemre, ami nagyjából annyi, mint amennyit a NATO európai államai a hidegháború idején (amikor az amerikai kiadások 6,7 százalékot tettek ki). A szeptember 11-i támadásokat követően a kongresszus 40 milliárd dolláros pótlólagos kiadási törvényt fogadott el, amelyből 18 milliárd dollárt közvetlenül a védelmi minisztériumnak juttatott, és évente legalább 10 milliárd dollárral többet várnak a nemzetvédelem fejlesztésére és a katonai szerkezetátalakításra irányuló programra. E hatalmas költségvetés mellett, amely 2002-ben valószínűleg mintegy 340 milliárd dollárt tesz ki, a méretgazdaságosság, az önkéntes erőkhöz való korábbi alkalmazkodás (az 1970-es években) és a védelmi ipar gyorsabb konszolidációja (az 1990-es években) drámai előnyöket biztosít az USA számára az összes európai állam katonai erőivel szemben.

Az elmúlt évtizedben a különbség nőtt, ami nagyrészt az Egyesült Államok kutatás-fejlesztésbe (K+F) történő beruházásainak köszönhető. A katonai K+F-kiadások nagy részét világszerte az USA adja -

26 800 dollár katonánként, míg az EU-ban 4000 dollár. ⁵ Nagy számban vásárol az újításokat kihasználó ~~gyarmatok~~ 1999-ben csak beszerzésre 47 milliárd dollárt fordított (szemben az uniós országok 29 milliárd dollárjával). Ennek eredményeképpen az USA drámai javulást ért el abban, hogy nagyobb távolságból is pontosabban lássa a harcteret, az információkat biztonságosan továbbítsa a szétszórtabb erőknek, valamint pontosabban azonosítsa és támadja a célpontokat. Hogy ezek a fejlett technológiák a hosszú íj vagy a villámháború bevezetéséhez hasonló forradalmat jelentenek-e, arról lehet vitatkozni, de ez a technológiai előny kétszegtelenül átalakítja az amerikai haderőket. ⁶

Ezek az újítások kezdik befolyásolni azt, hogy az USA hogyan szervezi meg és képzi ki a hadviselést, sőt, még azt is, hogy hogyan gondolkodik róla - és a változások üteme egyre gyorsul. A hagyományos erők pontossága és pusztító ereje például gyakorlatilag minden tervezési forgatókönyvben szükségtelessé tette a nukleáris választ. Már szeptember 11-e előtt is voltak aggályok, hogy ez a katonai erő arra készíthet egy ügyes ellenfelet, hogy elkerülje az amerikai haderő közvetlen támadását, és ehelyett "aszimmetrikus" fenyegetéseket alkalmazzon - mint például a terrorizmus, a rakéták elterjedése, a számítógépes hadviselés vagy a hadsereg műveleti képességének megzavarására szolgáló egyéb eszközök. Mondanom sem kell, hogy a terrortámadások rávilágítottak arra, hogy javítani kell az olyan területeken való működés képességeit, ahol nincsenek sem állomásozó csapatok, sem támogató bázisok.

Az innováció lendületét az USA várhatóan megvívandó háborúi adják. A legtöbb

⁵John Dowdy, McKinsey, idézi: "Impotent Europe", *Wall Street Journal Europe*, 2001. szeptember ²¹.

⁶Lásd Lawrence Freedman, "The Revolution in Strategic Affairs", International Institute for Strategic Studies, 1998.

a valószínűsíthető konfliktusforgatókönyvek már nem európai jellegűek, ami mindenképpen örvendetes fejlemény mind Európában, mind az Egyesült Államokban. Az olyan vészhelyzetek, mint Tajvan védelme a kínai kételtű támadással vagy ballisztikus rakéták támadásával szemben, vagy a Hormuzi-szoroson való áthaladás biztosítása, ha Irán atomhatalommá válik, igen komoly kihívások elé állítják a legfejlettebb amerikai erőket.

Az aszimmetrikus hadviselésre való felkészülés és az aszimmetrikus hadviselés szükségessége szintén átalakítja az amerikai erőket. Kezdetben az amerikai erőknek csak egy kis része fog radikális átalakuláson átesni, de ez a rész lesz az, amelyet a legigényesebb küldetésekre használnak majd, és amely a változás motorja lesz. Hosszabb távon az új megközelítés beépül a doktrínába és a szervezetbe, ami tovább alakítja az amerikai erőket. Az amerikai haditengerészet hálózat-központú hadviselése, az amerikai hadsereg kísérletei a fejlett információs rendszerekkel (az úgynevezett "digitalizáció"), valamint az Egyesített Erők Parancsnokságának létrehozása a különböző doktrínákkal való kísérletezés céljából csak három példa a bekövetkező változásra.

A Bush-kormányzat már a választások előtt is kiemelt szerepet szánt az innovációnak a védelmi napirendjén. Citadellás beszédében Bush jelölt azt mondta: "Három célt fogok kitűzni: Megújítom a bizalom kötelékét az amerikai elnök és az amerikai hadsereg között. Meg fogom védeni az amerikai népet a rakéták és a terror ellen. És megkezdem a következő évszázad hadseregének megteremtését." ⁷

A négyéves védelmi felülvizsgálat, az amerikai védelmi stratégia és kiadások tervezete, amelyet Rumsfeld miniszter 2001. szeptember 30-án terjesztett a Kongresszus elé, ismételten hangsúlyozta az innováció szükségességét. Ez új megbízottat állít a védelmi miniszter mellé az innováció és a kísérletezés előmozdítására, és megköveteli, hogy minden katonai szolgálat olyan ütemterveket készítsen, amelyekhez képest mérhető az átalakulásukban elért előrehaladás.

Bár a felülvizsgálatban felvázolt védelmi programot szeptember 11-e előtt befejezték, Rumsfeld hangsúlyozta, hogy a terrorizmus elleni háború "megköveteli az amerikai erők, képességek és intézmények átalakítását, hogy Amerika aszimmetrikus előnyeit a jövőre is kiterjeszthesse". A terrortámadások - mondta - "megkövetelik, hogy gyorsabban haladjunk előre ezekben az irányokban".

A szeptember 11. utáni légkör Rumsfeldnek sokkal szabadabb kezet ad az amerikai haderő átalakításában. A radikális átalakítás ellenzői és a berögzült bürokratikus vagy kongresszusi érdekek, amelyek esetleg visszafogták a változás ütemét, kevesebb támogatást kapnak. A kongresszus egyetlen tagja sem akarja majd megtagadni a Pentagontól a támadások utáni munkájához szükséges erőforrásokat, és nem akarja, hogy akadályozó tényezőnek tekintsék az amerikai erők átalakítását, hogy azok sikeresen vehessék fel a harcot a terrorizmus ellen.

Amerika európai szövetségesei nem tartanak lépést a katonai innovációval. Az amerikai költségvetési hivatal legutóbbi jelentése a tehermegosztásról - amely általában szimpatizál az európai érvekkel - arra a következtetésre jut, hogy "ha a NATO számos európai tagja nem képes lépést tartani a technológiai fejlődéssel, az képtelenné teheti őket arra, hogy a jövőbeni katonai konfliktusokban az amerikai erők mellett működjenek." ⁸ Az eltérő működési módok azt fogják jelenteni, hogy az amerikai erők kisebb kockázatnak vannak kitéve, mint európai társaik. A General Accounting Office Koszovóról szóló jelentése még azt is sugallja, hogy a NATO-n belüli működés olyan kompromisszumokat követelt meg, amelyek "akadályozták a katonai műveleteket és növelték a szövetségi erők kockázatát". ⁹ A Nemzetközi Stratégiai Tanulmányok Intézete a koszovói hadjárat értékelésében konkrét példákat hoz, amelyek alátámasztják, hogy a szövetséges műveletek során megnőtt az amerikai és az európai erők kockázata. Egyes európai repülőgépek nem voltak képesek titkosítani a kommunikációjukat, ami veszélyeztette a légi kamerák műveleti biztonságát.

⁷Bush elnök, "A következmények időszaka", Citadella-beszéd, 2000. szeptember 23.

⁸Kongresszusi Költségvetési Hivatal, "NATO Burden-sharing After Enlargement", 2001.

⁹US General Accounting Office, "Kosovo Air Operations: GAO-01-784, 2001. július 27.

¹⁰Nemzetközi Stratégiai Tanulmányok Intézete, "Stratégiai felmérés 1999/2000".

paign. Még egyes brit és francia repülőgépekből is hiányoztak azok az alapvető műszaki kapcsolatok, amelyek alapján a baráti repülőgépeket meg lehetett volna különböztetni az ellenségtől.¹⁰

A probléma nem az, hogy az európai erők nem képesek az innovációra: a helsinki gyorsreagálású erőkbe, és különösen az erők telepítési képességének javításába sok kreatív tervezést fektettek. Az USA azt sem állítja, hogy európai szövetségesei nem vállalják a rájuk eső részt a közös érdekű területeken - az európaiak a Koszovóba telepített szárazföldi erők több mint 80 százalékát vállalták, és az újjáépítési és segítségnyújtási költségek több mint 80 százalékát is ők viselik. A lényeg az, hogy az Egyesült Államok és európai szövetségesei eltérő prioritásokkal rendelkeznek katonai erők tekintetében.

A legtöbb európai kormány nem érzékeli az új fenyegetések hasonló nagyságrendjét, és nem képzelel el, hogy olyan háborúkat vívna, mint amilyenek az amerikai innovációt mozgatják. Ezért katonai erők átalakítása annak érdekében, hogy biztosítsák, hogy meg tudják nyerni ezeket a háborúkat, nem élvez prioritást. Még ha az elvárások jobban közelítenének is egymáshoz, az európaiakat korlátozná a védelmi költségvetésükben szereplő források nagysága és elosztása. Az európai NATO-államok sokkal kevesebbet költenek K+F-re, kevesebb fegyvert vásárolnak, és (ahogy az USA is) hajlamosak arra, hogy a fegyverek beszerzése során a nemzeti vállalatokat részesítsék előnyben. Ennek eredményeként az európaiak kevesebb újítást fejlesztenek ki, és kevesebb változást tapasztalnak a legfejlettebb katonai képességek terén.

1998-ban az Egyesült Államok védelmi minisztériuma javaslatot tett egy NATO beruházási programra, amelynek célja olyan európai felszerelések azonosítása és finanszírozása, amelyek megakadályoznák a katonai erők szétválását. A védelmi képességekre vonatkozó kezdeményezés (DCI), amelyet a kormányfők a NATO 1999-es washingtoni csúcstalálkozóján hagytak jóvá, öt területet határozott meg prioritásként: telepíthetőség és mobilitás; fenntarthatóság és logisztika; hatékony szerepvállalás (a célpontok megtámadásának képessége a kudarc és a nem szándékos veszteségek kockázatának alacsony szinten tartása mellett); a haderők és az infrastruktúra túlélőképessége; valamint a parancsnoki, ellenőrzési és információs rendszerek. A jelentés 58 konkrét fejlesztési projektet határozott meg. A cél az volt, hogy az európaiakat olyan katonai képességek kifejlesztésére ösztönözzék, mint amilyeneket az amerikai erőknél a koszovói légi hadjárat során láthattunk, például precíziós irányítású lőszer, amelyekkel nagyobb távolságból lehet támadni, olyan földi megfigyelőrendszerek, amelyek a szövetségeseknek közös képet adnak a harcterről, jobb légi és tengeri felvonórendszerek, amelyekkel az európai erők gyorsabban juthatnak el a válsághelyzetbe, valamint olyan parancsnoki és irányítási rendszerek, amelyekkel az információk és a hírszerzés biztonságosan juthat el a szövetséges katonai erőkhöz. Bár a DCI elsősorban a felszerelések beszerzésére irányuló program, a DCI olyan képzési szabványokat és egyéb együttműködési formákat is meghatározott, amelyek lehetővé tennék a szövetséges erők számára, hogy viszonylag gyorsan és olcsón együtt tudjanak működni.

A siker minimális volt. A DCI-ben meghatározott célok kevesebb mint felét finanszírozták, és a NATO főtitkára, Lord Robertson és az egymást követő amerikai védelmi miniszterek jelentős nyomása ellenére sincs sok kilátás a javulásra. Miközben sok európai védelmi minisztérium reméli, hogy az USA elleni terrortámadások a NATO-szerte nagyobb védelmi kiadásokat eredményeznek, az európai kormányok inkább a hírszerzésre és a rendfenntartásra fordított kiadásokat növelik, mint a fegyveres erőknek a terrorizmusra adott válaszként történő átalakítását. A DCI-ben vázolt nagyságrendű és típusú beruházások nélkül azonban az amerikai és az európai hadsereg közötti kapcsolat elkerülhetetlenül gyengülni fog.

A Nyugat-európai Unió (WEU) által 1999-ben összeállított, az eszközökről és képességekről szóló audit a DCI-hez hasonló üzenetet fogalmazott meg. Az ellenőrzés részletes képet festett az amerikai és az európai erők közötti legfontosabb hiányosságokról. Az európai képességeket "nagyon korlátozottnak" jellemezte: a stratégiai és operatív hírszerzés,

a műveleti színtérre telepíthető biztonságos kommunikáció, a légi mobilitás, a pszichológiai műveletek, a több katonai ágból álló többnemzetiségű erőket integrálni képes parancsnokságok, az elektronikus és a jeladós hírszerzés, valamint az erők vészhelyzetben történő evakuálásának képessége terén".¹¹ Mindezek olyan eszközök, amelyeket a

¹¹Hans-Christian Hagman, "Increasing European Capabilities", a Stratégiai Tanulmányok Nemzetközi Intézete számára készülő Adelphi Paper.

Az EU valószínűleg megvárna, hogy az USA szolgáltasson, hogy az EU saját műveleteket hajthasson végre. Mivel azonban az amerikai erők szervezése és kiképzése eltér az európai szövetségeseikétől, egyre nehezebb lesz elérni, hogy egy művelet amerikai részei szorosan együttműködjenek az európaiakkal. Az EBVP nem felelős az amerikai és az európai erők közötti eltérésekért, de súlyosbíthatja a problémát. Az USA a csúcstechnológiai fejlesztésekre összpontosít - például a célpontok nagy távolságból történő pontos lecsapására, valamint a légi és földi műveletek integrálására.

– és a békefenntartás elkerülése. Az EU ezzel szemben a válságkezelésre összpontosít.

– az erők időben történő bejuttatása egy régióba, valamint az alapvető kommunikációs eszközök létrehozása a multinacionális erőkön belüli információátadáshoz. Míg az EU védelmi tervezői a konfliktus specifikáció alacsonyabb szintjén együttesen működni képes multinacionális erők kialakítására összpontosítanak, addig az USA fegyveres erői felgyorsítják az amerikai erőket a magasabb szinteken átalakító információs és kommunikációs technológiák kiaknázására irányuló erőfeszítéseiket.

5. A biztosított hozzáférés tévhite

1994-es csúcstalálkozójukon a NATO-országok kormányfői jóváhagyták, hogy a WEU-n keresztül "elkülöníthető, de nem különálló" védelmi képességek fejlesztésére irányuló európai kísérletek megvalósuljanak. A jóváhagyás mögött az Egyesült Államok javaslata állt a kombinált közös munkacsoportokra (CJTF), amelyek lehetővé tennék a NATO-szövetségesek számára, hogy kisebb, változó koalíciókban dolgozzanak, amelyek a NATO eszközeire támaszkodnak. Az USA úgy gondolta, hogy a NATO eszközeinek más szervezeteknek (például a WEU-nak, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezetnek és az ENSZ-nek) meghatározott missziókra történő kirendelésével megelőzhető a NATO és az európaiak közötti verseny és párhuzamosság. A CJTF-konceptió célja különösen az volt, hogy megszüntessen minden olyan indokot, amely alapján a WEU olyan parancsnokságokat és katonai állományt alakíthatna ki, amelyek megismételnék a NATO-ét. A koncepció célja az is volt, hogy a NATO-parancsnokságokat bevonják a nem V. cikk szerinti missziók, például a békefenntartás tervezésébe és irányításába. A projekt jótékony hatása az volt, hogy megkönnyítette a parancsnokságokba nem integrált Franciaország részvételét, valamint a NATO-n kívüli szövetségesek részvételét, akik a Partnerség a Békéért (a 26 európai és közép-ázsiai államot a NATO-hoz kapcsoló klub) révén közelebb kerültek a szövetségi struktúrákhoz.

Kezdetben a kombinált közös munkacsoportok koncepciója ígéretesnek tűnt. A WEU inkább a NATO főhadiszállásra támaszkodna, mintsem a NATO elsőbbségét versengő struktúrák kiépítésével megkérdőjelezné. A NATO parancsnokságok mobilisabbá (hogy a válságövezetekben erőket telepíthessenek) és rugalmasabbá (hogy a nem integrált államokat is bevonhassák a konkrét műveletekbe) válnának. A NATO pedig megígézné, hogy ha a WEU műveletet hajt végre, akkor számíthat a NATO eszközeire. Az elegáns politikai megoldás azonban hamar nehézségekbe ütközött a gyakorlati kérdések miatt:

- ki döntené el, hogy a NATO vagy egy másik szervezet vállalja-e a műveletet?
- a NATO eszközeit automatikusan átadnák-e a WEU-nak vagy más szervezeteknek, még akkor is, ha a NATO-szövetségesek nem támogatják a missziót, vagy úgy vélik, hogy az aláássa a NATO képességét az V. cikk szerinti kötelezettségeinek megvédésére?
 - meddig lenne köteles a NATO támogatni egy másik szervezet műveleteit?
 - mit jelentenek a NATO-eszközök: csak a főhadiszállásokat, vagy az európai szövetséges főparancsnok (SACEUR) alá rendelt katonai egységeket is? ¹²
 - az amerikai eszközöket (amelyektől a NATO-műveletek alapvetően függenek) más intézmények rendelkezésére bocsátanák-e a műveletekhez?
 - a NATO és az egyes államok, amelyek eszközeit más szervezetekhez helyezték ki, kapnának-e fizetést a használatukért, és ha igen, mennyit?
 - hogyan hívná vissza eszközeit a NATO vagy egy-egy állam, ha egy magasabb prioritású küldetés következne be?
 - a NATO katonai képességeinek más intézményeknek történő kölcsönadása a NATO-országok részéről implicit kötelezettséget jelentene-e korlátlan katonai segítség nyújtására?
 - hogyan ellenőriznék a más intézmények által vezetett műveleteket annak biztosítása érdekében, hogy a NATO-államok kényelmesen érezzék magukat a saját eszközeik felhasználásával kapcsolatban?
 - hogyan befolyásolná egy sikertelen misszió a NATO garanciáinak hitelességét?

Az ezekre a kérdésekre adandó válaszokat bonyolítja, hogy a NATO-műveletek milyen mértékben függenek az USA eszközeitől. A főhadiszállásokon kívül a "NATO-eszközök"

általában az amerikai hadsereget jelentik.

¹² NATO katonai képességeinek többsége nemzeti eszköz, amely átkerülne a SACEUR és más katonai parancsnokok hatáskörébe. A SACEUR azonban a korai előjelző repülőgép-egységek (AWAC), egy kis létszámú multinacionális azonnali reagáló erő és a Földközi-tengeren állomásozó állandó haditengerészeti erők parancsnoka.

olyan képességek, mint a stratégiai hírszerzés gyűjtése és értékelése, a hadszíntéri felderítési képességek, a kommunikációs berendezések, valamint a légi szállítás és a logisztika a bevetett erők fenntartása érdekében. Ezek nem csak drágák, és még az amerikai erőknél is szűkösek, de működtetésükhöz képzett katonai személyzetre is szükség van. Lehetetlen lenne, hogy egy amerikai elnök automatikusan eszközöket rendeljen egy olyan misszióhoz, ahol az USA-nak esetleg nincs beleszólása abba, hogy az amerikai csapatokat bevetik-e és hogyan. A kongresszus ezt soha nem engedné meg.

Az európai szövetségesek balkáni tapasztalatai megváltoztatták a NATO és az EU közötti vita dinamikáját, emlékeztetve az európaiakat a NATO-n belüli válságkezelés jelentős előnyeire. Különösen a boszniai beavatkozás (1992-95) mutatta meg Európa politikai vezetőinek, hogy milyen mértékben függenek katonailag az Egyesült Államoktól, milyen nehéz az USA katonai részét a NATO-n kívül biztosítani, és milyen kihívást jelent még az uniós államok között is közös megközelítés kialakítása. A NATO végrehajtó erőinek 1995-ös volt Jugoszláviába való telepítésével az európai vita kevésbé az USA és a NATO befolyásának kizárásáról, mint inkább a WEU műveleteihez nyújtott amerikai és NATO-támogatás biztosításáról szólt.

Ennek eredményeként mindkét fél hajlandó volt a NATO-eszközökhöz való "biztosított hozzáféréssel" kapcsolatos gyakorlati problémák többségét 1996-ban, a berlini megállapodások aláírásával megoldottnak nyilvánítani. Ezek a NATO-megállapodások egy hallgatóságos alku részét képezték, amelynek értelmében az USA nagyobb támogatást nyújt a WEU védelmi kezdeményezéseihez, cserébe azért, hogy Franciaország szorosabban együttműködik a NATO integrált katonai struktúrájával, sőt, esetleg visszatérhet abba.¹³ A berlini megállapodások konkrétan arra kötelezték a NATO-államokat, hogy biztosítsák a NATO tervezői állományához és a fejlett figyelmeztető és parancsnoki repülőgépekhez (AWAC) való hozzáférést, és szabályozták az ezek WEU-nak történő politikai ellenőrzésének átadására vonatkozó eljárásokat.

A berlini megállapodások azonban nem oldották meg a NATO eszközeinek a WEU-hoz történő átadásával kapcsolatos gyakorlati problémákat. Nemcsak, hogy a legnehezebb kérdések közül nem kezeltek sok kérdést, de alighogy megkötötték őket, a WEU-államok máris nyomást gyakoroltak Washingtonra egy "Berlin Plusz" megállapodás érdekében, amely szélesebb körű NATO-támogatást garantálna. A "Berlin Plusz" megállapodások rögzítették az EU műveleteihez nyújtott NATO-támogatás gyakorlati vonatkozásait, mivel a WEU feloszlott, és válságkezelési feladatait az EU magába olvasztotta. Különösen azokat a konkrét NATO-eszközöket határozták meg, amelyekre a "biztosított hozzáférés" vonatkozik, és felvázolták az eszközök egy második kategóriáját, amelyekhez az EU "vélelmezett hozzáféréssel" rendelkezik (ami azt jelenti, hogy kevésbé kötelező érvényű ígéretet kapnak, mint a parancsnokságok). A "Berlin Plusz" meghatározta a DSACEUR-t is (az európai szövetséges főparancsnok-helyettes mindig európai), aki az EU támogatására irányuló NATO-tervezési és műveleti erőfeszítéseket irányítja. Franciaország meggondolta magát a katonai struktúrához való újbóli csatlakozással kapcsolatban, és az USA, amely úgy érezte, hogy Berlinben nagyon messzire ment az EU érdekeinek kielégítésében, megunt a témát.

Ezen túlmenően a berlini megállapodás nem oldotta meg - és valószínűleg nem is tudta - a biztosított hozzáférés alapvető problémáját: hogyan lehet garantálni, hogy az európai válságkezelés számára rendelkezésre álljanak azok a szűkös eszközök, amelyekre az USA-nak szüksége van a háborúk megvívásához és a globális válságkezeléshez. A berlini megállapodások biztosított hozzáférést biztosítottak a WEU számára a NATO eszközeihez, de ahhoz, hogy ezeket hatékonyan használhassa, az USA eszközeihez is hozzá kell férnie.

A rendelkezésre állás valódi biztosítása azt jelentené, hogy az EU válságkezelési prioritásai elsőbbséget élveznének az USA egyéb globális felelősségeivel és érdekeivel szemben. Vegyük például a koszovói kampányt. Bár kisebb kiterjedésű volt, mint az USA által tervezett legtöbb háború, mégis szinte az összes, ilyen konfliktusra rendelkezésre álló amerikai légi eszközt bevetette. Ha az USA kötelezettségvállalásait Koreában, a Perzsa-öbölben vagy

Tajvanon támadták volna meg, az USA-nak csökkentenie kellett volna a koszovói műveletek tempóját, vagy - az eshetőségtől függően - teljesen kivonnia a légierejét.

¹³Lásd Jolyon Howarth, "European Integration and Defence: A végső kihívás?". Chaillot Paper 43, Nyugat-európai Unió Biztonsági Tanulmányok Intézete, 2000. november.

¹⁴USA Védelmi Minisztérium, "Koszovói tanulságok", Jelentés a Kongresszusnak.

mert a kritikus katonai eszközöket ezekre a magasabb prioritású missziókra osztották volna be.¹⁴

Ha az amerikai parancsnokok aggódtak amiatt, hogy eszközöket vonnak be egy NATO-művelet során, akkor még valószínűbb, hogy az USA visszatartaná vagy kivonná őket egy uniós műveletből. A szeptember 11-i támadásokat követően az Egyesült Államok valószínűleg csak nagyon korlátozott mértékben hajlandó eszközöket lekötni a Washington számára periférikusan fontos területeken felmerülő problémák megoldására. Az amerikai csapatok számára a terrorizmus elleni háború a prioritás. Az Egyesült Államok nem csak a válságkezelő műveletekben való részvételre lesz kevésbé hajlandó, de arra is sokkal kevésbé lesz képes, hogy a NATO vagy az EU misszióit hírszerzéssel, kommunikációval vagy akár politikai figyelemmel támogassa. A biztosított hozzáférés még egyes NATO-műveletek esetében is hibás előfeltétel, még kevésbé azoknál, amelyekben az USA nem vesz részt közvetlenül. Az USA például csak korlátozott számú Predator pilóta nélküli légi járművel rendelkezik: mivel Afganisztán fölött kell bevetni őket, nem tudta felajánlani őket a Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságban állomásozó NATO-erőknek.

6. A hadviselés uniós megközelítése?

Az európai államok védelmi költségvetése túl kicsi ahhoz, hogy megengedhessék maguknak azt a luxust, hogy a NATO-ban létező katonai szervezeti és működési mintákat lemásolják. Hasonlóképpen, az európai katonai erők függősége az amerikai eszközöktől, mint például a légi szállítás, a biztonságos kommunikáció, a precíziós csapásmérő erők, a hadszíntéri felderítés és a stratégiai hírszerzés, egyszerűen túl nagy ahhoz, hogy az EU jelentős költségvetési emelések nélkül leküzdhesse. Az EU-nak a hadviselésre vonatkozóan az USA által alkalmazottól felismerhetően eltérő megközelítést kell kialakítania.

A Stratégiai Tanulmányok Nemzetközi Intézete nemrégiben kimutatta, hogy a legtöbb uniós ország védelmi kiadásai állandó dollárban számolva csökkentek.¹⁵ Bár ez az elemzés a dollár erősségét tekintve talán igazságtalan, mégis azt a tényt hangsúlyozza, hogy az európai védelmi kiadások növekedése marginális volt. A szeptember 11-i eseményekre válaszul a védelmi költségvetések növelésére tett szerény európai lépések nem sokat fognak segíteni az USA-hoz képest, ahol a kiadások már jelentősen nőttek.

A költségvetési megszorítások miatt, ha az EU komolyan gondolja, hogy olyan haderőt kíván létrehozni, amely képes az Egyesült Államok támogatása nélkül is működni, akkor új módszerekkel kell kísérleteznie a katonai feladatok elvégzésére, amelyeket nem engedhet meg magának. Az EU-tagoknak fel kell adniuk bizonyos nemzeti autonómiát. A szükséges felszerelések és rendszerek beszerzéséhez minden bizonnyal össze kell majd vonniuk az erőforrásokat. És a NATO-nál sokkal nagyobb mértékben kell majd integrálniuk erőiket multinacionálisan. Az EU-nak meg kell tanulnia, hogy a NATO-tól vagy az Egyesült Államoktól eltérő módon készüljön fel a katonai műveletekre.

Az Egyesült Államok háborús megközelítése a technológia fejlődését hangsúlyozza, amely csökkenti a katonai személyzet kockázatát, és következőképpen a vezetők politikai költségeit a háborúban való részvétel miatt. A technológiák a hétköznapi újításoktól, mint például az éjjellátó szemüvegek, egészen az olyan egzotikus fejlesztésekig terjednek, mint a hírszerzési célú miniatűr robotika. Az EU számos ilyen kockázatcsökkentő technológia nélkül fog működni. Ennek eredményeképpen az EU politikai vezetőinek két lehetőségük lesz: vagy nagyobb kockázattűrő képességgel kell rendelkezniük, amikor a katonai erő alkalmazása mellett döntenek válsághelyzetekben, vagy rendkívüli kreativitást kell tanúsítaniuk ahhoz, hogy a kockázatokat kezelhető szinten tartsák, amikor erővel avatkoznak be. Mindkét esetben az autonóm uniós katonai fellépés belső dinamikája a hadviselés egyedi uniós megközelítésének kialakulását fogja ösztönözni.

Ahelyett, hogy az amerikai erők gyors változásai és a "biztosított hozzáférés" ingatag előfeltételei miatt aggódna, az EU-nak üdvözlőnie kellene a lehetőséget, hogy más stratégiai perspektívát alakítson ki. Ez a kihívás lehetőséget kínál Európának arra, hogy olyan megfizethető képességeket építsen ki, amelyek nem igénylik az európai védelmi kiadások jelentős növelését. A NATO-nak új koalíciós munkamódszereket kell kidolgoznia, bármi is történjék - nem az EU katonai fejlődése, hanem az amerikai erőkben bekövetkező változások miatt. Ha az EU a konstruktív duplikációra helyezné a hangsúlyt - vagyis arra, hogy innovatív módon, költséghatékony eszközökkel megismételje azokat a magas szintű képességeket, amelyekről az amerikai erők függnek -, akkor képes lenne valóban autonóm módon erőt alkalmazni. Ezáltal az EU-tagállamok az USA számára is értékesebb szövetségessé válnának. Ahelyett, hogy a szűkös amerikai katonai eszközökre támaszkodnának, kiegészítenék az amerikai erőket, még akkor is, ha bizonyos tekintetben nehezebb lenne együtt működniük az amerikai erőkkel.

¹⁵Nemzetközi Stratégiai Tanulmányok Intézete, "A katonai egyensúly 2000-2001".

7. Konstruktív duplikáció

A 2000 novemberében tartott, a képességek biztosítására vonatkozó kötelezettségvállalási konferencián az EU a helsinki kiemelt cél eléréséhez rendelkezésre álló erők jelentős részét határozta meg: közel 100 000 katonát, 400 repülőgépet és 100 hajót. ¹⁶ A felajánlott eszközök mindegyike azonban már létezett az EU-tagállamok katonai erőiben, és szinte mindegyiküket a NATO- vagy ENSZ-erőkhöz kötötték. A WEU 1999-es ellenőrzése által megállapított valamennyi hiányosság továbbra is fennáll; az európai katonai parancsnokok ráadásul aggódnak a felajánlott eszközök egy részének minősége és rendelkezésre állása miatt.

Az EU most azzal a dilemmával szembesül, hogy miként határozzon meg prioritásokat a fejlesztésekhez. A NATO-ban részt vevő EU-tagállamok már elkötelezték magukat a fejlesztendő haderő-képességek 1998-as DCI-listája mellett, és ezek javítanak Európa katonai erőit. Az EU által a fő célkitűzés teljesítésére kitűzött képességcélok azonban nem állnak teljes összhangban a DCI prioritásaival. Az EU-nak el kell döntenie, hogy saját tervezési folyamatát a NATO tervei köré építi-e, vagy más, a főcél teljesítéséhez jobban illeszkedő prioritásokat hoz létre.

Politikai szempontból nehéz lenne, ha az EU egyszerűen átvinné a NATO-terveket. Franciaország nem vesz részt a NATO haderőtervezési folyamatában, és nem akarja, hogy azt átvigyék az EU-ba. Ennél is fontosabb, hogy a kiemelt célban ígért haderő típusainak követelményei jelentősen eltérnek a DCI-erők követelményeitől. Egy uniós haderő például nem lenne képes olyan légi hadjáratot folytatni, mint amelyet a NATO Koszovóban folytatott. Ha azonban az EU-tagok a NATO-ban már vállaltaktól eltérő kiadási prioritásokról állapotodnának meg, az aggodalmakat keltene a nem uniós államokban az EU NATO iránti elkötelezettségével és a helsinki folyamat komolyságával kapcsolatban. Úgy tűnik, a NATO és az EU ütközőpályán van. A konfliktus azonban csökkenthető lenne, ha mindkét fél elfogadná, hogy az eszközök és a tervezés megkettőződése bekövetkezik, és az EU a kiadásokat arra a fajta katonai eszközre összpontosítaná, amelyet az amerikai erőkből terveztek kölcsönvenni.

Katonai szempontból az amerikai és NATO-eszközök megkettőzése konstruktív lenne. Az EU számára legérdekesebb eszközök az amerikai haderőben is hiányoznak. Ezenfelül az elmúlt tíz év nagy ütemű műveletei a vártnál sokkal gyorsabban elhasználnak bizonyos felszereléseket - az USA nem számolt azzal, hogy az észak-iraki és a balkáni hosszú távú hadműveletekben rutinszerűen fogják használni őket. Az amerikai erők ilyen felgyorsult ütemű felhasználása szükségessé teszi a felszerelések gyorsabb cseréjét, és nagyobb aggodalomra ad okot a marginális műveletekben való felhasználásukkal kapcsolatban.

Ha az EU el akarja kerülni a felesleges párhuzamosságokat, javítani akarja autonóm fellépési képességét, és támogatást akar szerezni az Egyesült Államokban, akkor olyan területeket kell választania, amelyeken a párhuzamosságok csökkentik a túlterhelt amerikai eszközök terheit. Különösen a "stratégiai felhajtóerőre" (szállítás), a hírszerzésre, a felderítésre, a csapásmérő képességekre, a légi utántöltésre és végül a kutatásra, fejlesztésre és beszerzésre kell összpontosítania:

• Stratégiai emelés

Az európaiak haderőbeállítási képességének legfőbb korlátja, hogy nem képesek a csapatokat légi, tengeri, vasúti és közúti szállításra. Az EU tagállamai már rendelkeznek beszerzési tervekkel erőik légi szállítási képességének javítására. Az Egyesült Királyság 25 C-130J szállító repülőgépet vásárolt és négy C-17-es repülőgépet lízingelt az Egyesült Államoktól; Olaszország 20 C-130J-t vásárolt és 12 C-27J taktikai szállító repülőgépet is vásárolt; Spanyolország pedig 9 C-295-ös könnyű szállító repülőgépet vásárolt. Nyolc

európai állam tervezi 196 darab új Airbus A400M stratégiai szállító repülőgép megvásárlását, amelyek 2007-re lesznek elérhetőek. Bár ezek a beszerzések jelentős előrelépést jelentenek, mégsem teszik az EU-t önállóvá, még a helsinki fő célkitűzés viszonylag szerény szintjén sem. További beszerzésekre lesz szükség

¹⁶A WEU Közgyűlése, "A nizzai csúcstalálkozó nyilatkozatainak végrehajtása az Európai Unió operatív területén". Biztonsági és védelmi politika", A/1734 dokumentum, 1. függelék, 2000.

a helsinki követelmények teljesítéséhez szükséges, és az USA nem ellenezné az ilyen kiadásokat - ez mentesítené az USA-t olyan felelősségektől, amelyek lassíthatják a haderő bevetési képességét.

Bár a légi szállítás általában a legjobb módja az erők gyors mozgatásának, és az EU-tagállamok dicséretet érdemelnek azért, hogy a spektrum felső határára összpontosítanak, más, kevésbé költséges alternatívák is megfontolást érdemelnek. A meglévő légi szállítás megvásárlása vagy lízingelése Oroszországtól vagy Ukrajnától olcsóbb eszközt jelenthet a szükséges légi szállítás gyors beszerzésére, bár a rendelkezésre állás és a biztonság ellenérveket jelenthet. ¹⁷ Egy másik olcsó és gyors megoldás lenne egy polgári légi tartalékflotta-program (CRAF) létrehozása, amely lehetővé tenné az uniós kormányok számára, hogy válsághelyzetekben előre egyeztetett árakon civil repülőgépeket, hajókat, vonatokat és teherautókat kérjenek. Az európai CRAF-megállapodások háborús időkre már léteznek, de a válságkezelési feladatokra nincs megfelelőjük. Az emelés javításának e módszere megkövetelné, hogy a kormányok tárgyalásokat folytassanak a polgári szállítókkal, és biztosítsák, hogy a felszereléshez képzett tartalékosok álljanak rendelkezésre.

A hollandok és a németek kreatív finanszírozási rendszerbe kezdtek, amelynek keretében a hollandok a német légiszállító flotta fejlesztésébe fektetnek be, cserébe pedig a flotta holland műveletekhez való használatának jogáért. Ez a fontos erőfeszítés az első kísérlet arra, hogy a nemzeti kiadások felhasználásával létrehozzák az EU eszközeinek közös poolját, és jelentős érdemei vannak a hatékonyabb európai védelmi kiadások modelljeként. ¹⁸ A holland-német megközelítésnek azonban lehetséges hátrányai is vannak. A keresztfinanszírozás (egy másik államnak fizetni egy repülőgép tulajdonjogáért) és az eszközök összevonásának (a nemzeti tulajdonban lévő repülőgépekből multinacionális egységeket építeni) kombinálásával felveti a hozzáférés és az átvágás lehetséges hátrányait.

A hozzáférés tekintetében az országoknak nagyfokú bizalomra lenne szükségük a garantált felhasználás tekintetében, még akkor is, ha a közös eszközzel rendelkező ország nem járul hozzá az érintett misszióhoz. A bizalom szintje az európaiak körében sokkal magasabb, mint az Atlanti-óceán túloldalán. Először is, kevesebb aggály merülne fel azzal kapcsolatban, hogy az eszközöket a világ más területein vetik be, vagy magasabb prioritású potenciális konfliktusokhoz kötik. Másodsorban pedig az erő alkalmazásával kapcsolatos nézeteltérések valószínűleg kevésbé lennének élesek az EU 15 tagállama között, mint a NATO és az EU egésze között. Következésképpen kevésbé valószínű, hogy az egyik tagállam megtagadná a hozzáférést egy másiktól.

A holland-német modell második lehetséges problémája a felelősség áthárítása - az államok túl kevés pénzt köteleznek el, mert nem ők maguk felelősek a szükséges légi járművek, hajók, vonatok és teherautók előállításáért. Ennek eredményeként az EU végül nem rendelkezik a szükséges eszközökkel. A NATO-tagok rendszeresen nem költik el mindazt, amit megígértek, és bár az EU talán jobbnak bizonyul a kötelezettségvállalások betartatásában, ez egyáltalán nem biztos, hogy így van.

Több uniós tagállam vizsgálta, hogyan lehetne javítani az európai felvonót. Németország és Franciaország egy közös légi szállítási parancsnokság létrehozását javasolta, míg Franciaország és Hollandia egy uniós tengeri felvonulási erő és koordinációs sejt létrehozását vetette fel (jelentős, 70 hajóból álló kötelezettségvállalással). Ezek hasznos kezdeményezések, de a legjobb keresztbeporzás érdekében az EU-nak fontolóra kellene vennie egy átfogó uniós szállítási parancsnokság létrehozását, amint azt Klaus Naumann tábornok, a NATO katonai bizottságának korábbi elnöke javasolta. ¹⁹ Egy uniós parancsnokság konkrét és látható eredményt adna a helsinki folyamatnak: repülőgépek, hajók, vonatok és teherautók szállítása az EU zászlaja alatt, és elsősorban az EU műveleteihez kötődnének. A modell a NATO AWAC-jának uniós szállítási megfelelője lehetne: állandó parancsnoki struktúra, többnemzetiségű személyzet és közös tulajdonú eszközpark. Amíg ezek az uniós erőforrások a NATO számára is rendelkezésre állnak, sem az USA-nak, sem más államoknak nem lehet oka arra, hogy blokkolják az uniós szállítási parancsnokságot.

¹⁷Stephan de Spigliere és Dmitri Danilov, "From Decoupling to Recoupling", Chaillot Paper 31, WEU Institute for Security Studies, 1998.

¹⁸A holland védelmi miniszter de Grave nyitóbeszéde a védelmi tervezési szimpóziumon, Oberammergau, január 15, 2001.

¹⁹Klaus Naumann, "Europe's Military Ambitions", *CER Bulletin*, 2000. június/július.

• Stratégiai hírszerzési információk gyűjtése és értékelése

Kérdéses, hogy a stratégiai hírszerzés valóban uniós követelmény-e. A műholdak nem optimálisak a pétervári feladatokban felvázolt válságkezelési műveletekhez. Az 1992. júniusi WEU-csúcstalálkozón meghatározott Petersbergi feladatok három fő feladatot határoznak meg az európai erők számára: humanitárius és mentőakciók, békefenntartás, valamint harci csapatok bevetése végrehajtási célokra. Az európaiak megosztottak abban a kérdésben, hogy egy önálló uniós erőnek szüksége van-e független műholdas hírszerzésre. Míg sok tagország a kormányok tulajdonában lévő felderítő műholdakat az EU védelmi kiadásai között alacsony prioritásúnak tekinti, addig Franciaország kritikus fontosságúnak tartja őket. Franciaországnak jogos aggályai vannak az amerikai hírszerzési információk megosztásával és a kereskedelmi adatok válsághelyzetekben való hozzáférhetőségével kapcsolatban.

Az USA-nak elvileg nem lehet kifogása az ellen, hogy az EU stratégiai hírszerzési eszközöket szerezzen. Az USA dominanciája a hírszerzési kérdésekben sem az együttműködő politikáknak nem kedvez, sem az USA vagy Európa számára nem előnyös. A jobb hírszerzés lehetővé tenné Washington NATO-szövetségesei számára, hogy megismételjék és igazolják az amerikai értékelések tényszerűségét. Az értelmezéssel kapcsolatos nézeteltérések minden bizonnyal előfordulnának; ezek az amerikai hírszerző ügynökségeken belül és azok között is gyakoriak. Összességében azonban a jobb európai hírszerzés valószínűleg nagyobb transzatlanti egyetértést eredményezne, már csak azért is, mert a hírszerzés gyűjtése és értékelése arra ösztönözné az európai kormányokat, hogy a jelenleginél többet gondolkodjanak hosszú távú külpolitikai kérdésekről.

A hírszerzési információk gyűjtésénél azonban fontosabb prioritás lenne a hírszerzési információk megosztásának és az értékelési képességeknek a javítása. Európa számára a kritikus hiányosság nem az információhiány - az USA a világ számos részén támaszkodik az európai szövetségesek által szolgáltatott hírszerzési információkra. Az EU problémája az, hogy mivel a legtöbb állam nem osztja meg hírszerzési információit, nem tudnak közös értékelésre jutni. Az EU politikai tervezési és korai előrejelző egysége rendelkezik némi szerény többoldalú értékelési képességgel, de a legtöbb európai hírszerzési információ féltékenyen őrzött nemzeti csatornákon belül marad.²⁰ Az uniós államok eltérő történelme és kereskedelmi érdekei különböző versenyelőnyöket biztosítanak számukra; ezeket hasznosan össze lehetne kapcsolni anélkül, hogy a létfontosságú nemzeti érdekek feláldozódnának.

Az Egyesült Államok azonban óvatos lesz az atlanti-óceáni hírszerzési információk megosztásával kapcsolatban mindaddig, amíg az EU nem állapít meg olyan biztonsági normákat, amelyek kormányait és intézményeit olyan szintre emelik, hogy a szövetségesek bízhatnak a hírszerzési információk megosztásában. A terrorizmus elleni háború tovább fokozza az amerikai félelmeket. A terroristák elfogásához taktikai meglepetés szükséges, ami a titoktartást helyezi előtérbe. Az USA nem fogja megengedni, hogy a Koszovóban tapasztalt nehézségek - egy alkalommal felmerült az a vád, hogy egy francia tiszt taktikai információkat adott át feltételezett szerb háborús bűnösöknek - veszélyeztessék az olyanok elleni műveletek sikerét, mint Oszama bin Laden és társai. A titoktartás és a meglepetés iránti igény erőteljesen korlátozni fogja a hírszerzési információk megosztását, még Amerika legközelebbi szövetségeseivel is.

Azok az országok, amelyek kiváltságos hozzáféréssel rendelkeznek az amerikai hírszerzéshez, mint például Nagy-Britannia, nem szívesen bátorítanának több Európán belüli megosztást, ha ez az amerikai hírszerzéshez való hozzáférést kockáztatná. Következésképpen az EU hírszerzési képességeinek javítása döntően attól függ, hogy az információbiztonság színvonalát valamennyi uniós államban a kiváltságos hozzáféréssel rendelkező országok szintjére emeljük-e, és az Egyesült Államokat megnyugtatjuk-e azzal, hogy a legmagasabb közös nevezőt megbízhatóan teljesítik.²¹

A hírszerzési hardver high-tech és elbűvölő, de végső soron kevésbé fontos, mint a képzett elemzők képessége, hogy értelmesen értelmezzék, amit látnak. Az Egyesült Államok

szeptember 11-i tapasztalata, mint sok más alkalommal, azt mutatja, hogy a hírszerzési kudarcok általában az elégtelen elemzés, nem pedig a nem megfelelő információ következményei. Az elemzők képzése

²⁰ Alessandro Politi, "Towards a European Intelligence Policy", Chaillot Paper 34, WEU Institute for Security Studies, 1998. december.

²¹ Lásd Charles Grant, "Intim kapcsolatok: CER, 2000. április.

gyorsabban és olcsóbban javítja Európa hírszerzési képességét, mint az új berendezésekbe történő beruházás.

Az EU meglévő helyzetfelmérő központja, amely az EU katonai vezérkarához és a Javier Solanának, az EU kül- és biztonságpolitikai főképviselőjének alárendelt bürokráciában működő politikai tervezési és korai előrejelző egységhez kapcsolódik, nem elegendő. Nem kap elegendő hírszerzési információt az uniós tagállamoktól, nem elég nagy ahhoz, hogy igény szerint elemzést nyújtson, és a központ munkatársai nem rendelkeznek olyan kapcsolatokkal a nemzeti hírszerző szolgálatokkal, amelyek lehetővé tennék számukra az ötletek megosztását és a visszajelzések fogadását. Az EU-nak fontolóra kellene vennie egy új és nagyobb, Solana irányítása alatt álló, a nemzeti hírszerzési csatornákból származó információk összegyűjtéséért és elemzéséért felelős szakosított egység létrehozását. A Helyzetelemző Központ ahelyett, hogy saját értékeléseket dolgozna ki, inkább csak a nemzeti értékelések összegyűjtésére összpontosíthatna, és meghatározhatná, hogy melyek azok, amelyek a leginkább megfelelnek a saját megítélésének. E megközelítések bármelyike gyorsabban növelné az EU hírszerzési képességeit, mint az európai adatgyűjtési képességek kiépítésére tett kísérlet.

• Színházi felderítés

Kétségtelen, hogy az uniós erők működési területének jobb felderítése alapvető fontosságú a válságkezelési képesség javítása szempontjából. A NATO Katonai Bizottságának korábbi és jelenlegi elnöke is kiemelte a hadszíntér felderítését, mint az európai erők egyik kritikus hiányosságát a koszovói hadjárat során.²²

A koszovói hadjárat során a fejlett hírszerzési és felderítési feladatok több mint 90 százalékát az USA hajtotta végre. Tekintettel az amerikai hírszerzési képességekkel szemben támasztott egyéb igényekre, az EU bölcsen tenné, ha csökkentené ezt a függőséget, és kiadásait taktikai eszközökre, például a pilóta nélküli légi járművekre és a légi korai előrejelző és parancsnoki (AWAC) repülőgépekre összpontosítaná. Az uniós országok pénzt takaríthatnának meg azzal, ha e rendszerek kifejlesztésének és megvásárlásának költségeit összevonják, és aztán uniós századokként működtetnék őket, ahogyan a NATO is rendelkezik AWAC repülőgépeivel. Feltéve, hogy ezek az uniós egységek a NATO számára is rendelkezésre állnának, nem okoznának politikai problémát.

• Csapásmérő erők

Ha az EU javítani akarja a NATO-hoz való hozzájárulásának politikai láthatóságát, és a NATO-tól függetlenül is képesnek akarja magát arra, hogy "sokkoljon és félelmet keltsen" a potenciális ellenfelekben, akkor olyan precíziós csapásmérő erőket kell kiépítenie, amelyek a harctéren kívülről is képesek támadni. Ez üdvözlendő megkettőződés lenne, tekintettel arra, hogy Európa Koszovóban nagymértékben támaszkodott az amerikai eszközökre. A csapásmérő erők kiépítéséhez mind a műveleti platformok - elsősorban a vadászgépek -, mind az általuk használt precíziós lőszer fejlesztésére szükség lesz. Néhány fejlesztést már terveznek: Franciaország 61 Rafale vadászgépet vásárol, amelyek 2005-ben állnak szolgálatba; az Egyesült Királyság, Németország, Olaszország és Spanyolország 620 Eurofighter-t vásárol; Belgium, Dánia, Norvégia és Hollandia pedig F-16-os vadászgépeiket korszerűsíti, hogy minden időjárási körülmények között bevethetővé váljanak. Ami a precíziós fegyvereket illeti, Franciaország, az Egyesült Királyság, Olaszország és Görögország a Storm Shadow légi indítású cirkálórakétát vásárolja; Németországnak hasonló programja van fejlesztés alatt, de még nem irányzott elő forrásokat.²³

Ezeknek a fejlesztéseknek a potenciális hatása akkor lenne a lehető legnagyobb, ha Európa egy uniós csapásmérő erőbe tömörítené őket. A Benelux államok telepíthető légierije jó modell lehet az erők összevonására, különösen a kisebb katonai szervezetekkel rendelkező országok között. Ez a munkacsoport három ország vadászrepülőgépeit egyesíti, amelyek együtt képzik ki magukat, és egyetlen századként bevethetők. A hasonló repülőgépekkel és lőszerrel rendelkező, a közös kiképzéshez szokott uniós államok többnemzetiségű vadászrepülőszázadokat hozhatnának létre csapásmérő feladatokra. Ennek a fajta

multinacionális integrációnak ára van a nemzeti szuverenitás és a katonai hatékonyság szempontjából. Az előnyök...

²²Lásd Venturoni admirális, NATO sajtótájékoztató, 1999. június 30., és Naumann tábornok, NATO sajtótájékoztató, 1999. május 4. 1999.

²³Lásd Robert Grant, "The RMA - Europe Can Keep In Step", Occasional Paper 15, WEU Institute for Security Studies, 2000. június.

Az új stratégia jelentős előnyökkel jár: a védelmi terhek jobb megosztása az EU-tagállamok között, valamint a kisebb európai országok jelentős szerepvállalásának lehetővé tétele a harcok élvonalába tartozó kisebb európai országok számára.

Az uniós csapásmérő erőknek képzési normákat kellene meghatározniuk, műveleti terveket kellene kidolgozniuk és gyakorlatokat kellene tartaniuk a harckészültségük biztosítása érdekében. Bár ez bizonyos mértékig megismételné a NATO védelmi tervezési folyamatát, a probléma kezelhető lenne. A NATO-országok közötti interoperabilitás jelenlegi szintje nem tartható fenn, tekintettel az amerikai erők változásának ütemére. Más NATO-államok már most is panaszkodnak, hogy az amerikai erők nem felelnek meg a NATO-szabványoknak: ahhoz, hogy továbbra is megfeleljenek a NATO-szabványoknak, az USA-nak csökkentenie kellene műveleteinek kifinomultságát.

Hosszabb távon Naumann tábornok elképzelése a szuperszonikus cirkálórakétákkal felszerelt pilóta nélküli légi járművekből álló haderőről jelentős érdemei vannak.²⁴ Ez az opció csökkentené a nemzeti szuverenitással kapcsolatos aggodalmakat, mivel a pilóta nélküli járművek szigorúan mechanikus fegyverek, amelyek könnyen átcsoportosíthatók különböző formációkba. Mindkét megközelítés - akár emberes, akár pilóta nélküli - lehetővé tenné Európa számára, hogy egy nagy intenzitású harci küldetés élére álljon, biztosítva részvételét a műveletek korai szakaszában.

• Légi-levegő utántöltés

A duplikáció egy másik területe, amely az Egyesült Államok támogatását is elnyerné, a szállító-, felderítő- és vadászrepülőgépek légi utántöltése. Koszovóban a műveletek legkritikusabb korlátja a KC-130-as légi utántöltő repülőgépek korlátozott száma volt. Dánia és Hollandia úttörő szerepet játszik a kompatibilis rendszerek kifejlesztésében Európában, mivel kétoldalú megállapodást kötöttek arról, hogy a holland tankerek dán F-16-osok légi utántöltését végzik. Egy uniós légi utántöltő egységet többnemzetiségűen, különálló erőként, az EU égisze alatt lehetne megtervezni, megszervezni, kiképezni és irányítani. Ez látható jelenlétet biztosítana az EU-nak a műveletekben, és egy olyan alapvető piaci rést jelentene, amely a NATO-n belüli vagy a NATO-n kívüli nemzetközi koalíciókban a missziók specializációjának alapjául szolgálhatna.

• EU-s kutatás, fejlesztés és beszerzés

Az európai K+F-finanszírozás nem elegendő a jelenlegi igények kielégítésére, és a belátható jövőben valószínűleg nem is fog jelentősen növekedni. A probléma megoldásának egyik módja az lenne, ha az EU-ban a nemzeti kötelezettségvállalások a GDP egy meghatározott százalékának védelmi célú felhasználására vonatkoznának, és a K+F-forrásokat külön elhatárolnák a védelmi költségvetésen belül.²⁵ Ez a megközelítés olyan mennyiségi kritériumokat és gondos ellenőrzést alkalmazna, amely az európai monetáris unióban is elősegítette a fegyelmet. Nem egyértelmű azonban, hogy a nemzeti kormányok hajlandóak lennének-e elszámolni a védelem területén az ilyen jellegű célokkal, vagy hogy az európaiak hajlandóak lennének-e "Európáért költeni", mivel nem akarták növelni a védelmi kiadásokat a NATO céljainak elérése érdekében. Ugyanez a gondolat vezérelte a NATO védelmi tervezését évtizedek óta, de kevés eredménnyel, mivel a NATO nem találta meg a módját annak, hogy a kormányokat felelősségre vonja a célok teljesítésének elmulasztása miatt. Az EU-nak meg kell győznie a kormányokat egy erősebb rendszer kidolgozásáról, hogy előrelépést érjen el.

Az uniós kormányoknak többet kell gondolkodniuk a közös kutatásról, fejlesztésről és beszerzésről. Míg a K+F-et általában a beszerzéstől elkülönítve kezelik, az uniós kormányoknak el kellene gondolkodniuk a három folyamat összekapcsolásán. A fegyverzet lehetséges fejlesztéseit a haderő átszervezésével együtt lehetne értékelni. Az egyik megvalósítható megoldás az lenne, ha Solana főképviselő irányítása alatt létrehoznának egy uniós szervet, amely egyesítené a kutatáshoz, fejlesztéshez és beszerzéshez való nemzeti hozzájárulást egy részét. A tagországok minden bizonnyal szeretnék megtartani a nemzeti programokra szánt pénzeszközök egy részét, de egy, a tagállamok hozzájárulásait összegyűjtő uniós szervnek öt nagy előnye is lehetne. Ezáltal:

- kihasználni a potenciális méretgazdaságossági előnyöket;

²⁴ Klaus Naumann, "Europe's military ambitions", *CER Bulletin*, 2000. június/július.

²⁵ Lásd François Heisbourg, "The EU needs defence convergence criteria", *CER Bulletin*, 1999. június/július és Charles Grant, "European Defence Post-Kosovo", *CER*, 1999. június.

- segít csökkenteni a tagállami költségvetésekben meglévő káros párhuzamosságokat;
- együttműködés az EU Katonai Bizottságával a helsinki kiemelt célt és a jövőbeli célkitűzéseket előmozdító közös prioritások meghatározása érdekében a felszerelésbeszerzések terén;
- az EU egészére kiterjedő védelmi piac alapjainak megteremtése; és
- hozzájárulnak az uniós erők jövőjéről szóló közös stratégiai és operatív jövőkép kialakításához.

Annak ellenére, hogy a védelmi ipar az EU-Szerződés 296. cikke értelmében nem tartozik az EU hatáskörébe, egy magas szintű koordinációs szerv a közös fegyverkezési programok irányítására létrehozott ügynökségre, a Közös Fegyverkezési Együttműködési Szervezetre (OCCAR) épülhetne. Az OCCAR eredeti résztvevői - Nagy-Britannia, Franciaország, Németország és Olaszország - az EU kutatásra, fejlesztésre és beszerzésre fordított kiadásainak 80%-át teszik ki. Spanyolország, Belgium és Hollandia csatlakozási folyamatban van, Svédország pedig fontolgatja a csatlakozást.

– amely az EU védelmi iparának nagy részét az OCCAR hatálya alá vonná.

Jobb lenne egy valódi transzatlanti védelmi piac, de a transzatlanti együttműködésnek politikai és gazdasági akadályai vannak. Mind az európai kormányok, mind az USA a hazai védelmi ipar foglalkoztatási és technológiai előnyeit akarja, és egyikük sem akar kizárólag külföldi beszállítóktól függeni a kritikus hadianyagok tekintetében. Az európai iparágak konszolidációja azonban némi konkurenciát teremthetne az amerikai védelmi ipari óriások számára, és ezáltal enyhítené a Pentagon aggodalmát az amerikai piac monopóliumhelyzetben lévő beszállítókkal szemben.

Egy uniós kutatási, fejlesztési és beszerzési ügynökség megismételné a Nemzeti Fegyverkezési Igazgatók Konferenciája által jelenleg végzett munkát, amely arra próbálja rávenni a kormányt, hogy a NATO katonai igényeit legjobban kiszolgáló rendszereket válasszák. Ez nem lenne rossz dolog. A NATO fegyverzeti igazgatói az elmúlt tíz évben nem tudtak megegyezni abban, hogy egy amerikai földi megfigyelőrendszert vásároljanak-e, amelyet a NATO katonai parancsnokai a legfőbb prioritásként határoztak meg, vagy várjanak egy európai rendszer kifejlesztésére. Ha az EU nagyobb politikai lendületet tudna adni a döntéshozatalnak, és ezáltal fel tudná oldani a NATO-bizottságokban kialakult patthelyzetet, akkor ez a NATO-tervezés olyan területe lenne, ahol érdemes lenne vállalni a NATO és az EU közötti verseny kockázatát.

8. Szüksége van-e az EU-nak saját tervezési képességre ?

A drága logisztikai és harcászati eszközök megkettőzése valószínűleg nem fog ellenvetéseket kiváltani az Egyesült Államokban vagy a NATO-ban - az előnyök minden érintett számára nyilvánvalóak. A nehézségek akkor kezdődnek, amikor az uniós kezdeményezések megkettőzik a NATO tervezési szerepét.

Az Atlanti-óceán mindkét partján a szkeptikusok megkérdőjelezzik, hogy az EU miért nem tudja katonai műveleteit a NATO-n keresztül irányítani, akár az USA részvételével, akár anélkül. A NATO gépezetének alkalmazása a katonai műveletek megszervezésére, megtervezésére és végrehajtására három óriási előnnyel jár. Először is, biztosítja az USA konstruktív részvételét. Függetlenül attól, hogy az amerikai erők részt vesznek-e vagy sem, egy NATO-művelet az USA-t közös megközelítésre kötelezné. Ezzel elkerülhető lenne az a fajta megosztottság, amely a boszniai háború során előfordult, amikor az Egyesült Államok "felvonulás és csapás" stratégiájának támogatása megnehezítette az UNPROFOR-ban elkötelezett erőkkel rendelkező európai államok életét. Ha az európaiak a NATO-n keresztül dolgoznának, az USA-nak érdeke fűződne a műveletek sikeréhez.

A NATO tervezési apparátusának használatának második előnye, hogy szükség esetén extra támogatást tudunk igénybe venni. Az USA nem engedné, hogy egy NATO-művelet kudarcot valljon, és stratégiai tartalékként működjön, ha a küldetés a vártnál nagyobb kihívást jelentene. A NATO tapasztalt tervezői állománya biztosítaná a zökkenőmentes átmenetet a különböző intenzitású műveletek között. A közös és kombinált katonai műveletek a legjobb körülmények között is megterhelőek - és akkor a leghatékonyabbak, ha egy állandó multinacionális parancsnokság rendszeresen és alaposan gyakorol a konkrét küldetésekre, és az erőket az együttműködésre képzi ki.

Harmadszor, ha az EU a NATO-n keresztül irányítja a műveleteket, az maximalizálja annak valószínűségét, hogy a NATO eszközeit igénybe tudja venni. A katonai műveleteket szükség esetén ad hoc alapon is meg lehet tervezni, de ez növeli a kudarc és a veszteségek kockázatát, és növeli a legerősebb résztvevők befolyását is, mivel kevés idő áll majd rendelkezésre a felelősség megosztására. A NATO-parancsnokságok a szövetség katonai hatékonyságának gerincét alkotják. Lehetővé teszik a NATO-államok számára, hogy egymás katonai erőinek és gyakorlatának alapos ismeretét fejlesszék ki. A válsághelyzetet megelőzően az ilyen rutinszerű interakció a legmegbízhatóbb módja annak, hogy az erők zökkenőmentesen tudjanak együttműködni, amikor egy multinacionális koalícióba vonják őket.

De még rövid távon is leegyszerűsítő lenne azt sugallni, hogy az EU képes lenne önálló haderőt kifejleszteni valamilyen független stratégiai tervezési képesség nélkül. Sőt, amint az EU képes lesz önállóan működni, katonai állományának a stratégiai tervezésen túlmenően részletesebb haderő- és műveleti tervezésre is szüksége lesz.

Az EU-nak stratégiai tervezési képességre van szüksége, hogy a miniszterek tanácsot kaphassanak olyan kérdésekben, mint például, hogy milyen célokra kíván az EU erőt alkalmazni, a világ mely részein kíván beavatkozni, mely nem uniós államokat lehet felkérni egy uniós misszióban való részvételre, és hogy a miniszterek rendelkezésére bocsátott műveleti tervek megfelelőek-e? Röviden, a stratégiai tervezésnek segítenie kell az EU-t és kormányait abban, hogy közös megközelítést alakítsanak ki az erő alkalmazásával és a katonai döntések meghozatalának mechanizmusával kapcsolatban.

Az EU már jelentős mennyiségű stratégiai tervezést végzett. Létrehozta a közös kül- és biztonságpolitikáért felelős főképviselelői posztot, megbízta őt a kialakulóban lévő védelmi

politika felügyeletével, és olyan katonai stábot adott neki, amely előkészítheti a döntésre váró kérdéseket. Létrehozott egy brüsszeli székhelyű, magas rangú nemzeti tisztviselőkből álló bizottságot, amelynek feladata a koordináció

a KKBP-vel kapcsolatos munka, valamint az EU katonai bizottsága, amely tanácsot ad a döntéshozóknak és koordinálja a védelmi célok terén elért eredményeket. Mindezek az emberek és bizottságok részt vesznek a stratégiai tervezésben, anélkül, hogy a NATO-n belül különösebb konfliktust okoznának.

A haderőtervezés és a hadművelati tervezés - mindkettő alapvető fontosságú a katonai műveletek megszervezéséhez és végrehajtásához - nagyobb aggodalomra ad okot. A haderőtervezés a katonai erők méretének és képességeinek hosszú távú összehangolása. Ez foglalkozik a csapatok létszámával, az egységtípusokkal, amelyekbe szerveződnek, a kiképzésük módjával és a fegyverzetük típusával. A NATO óriási mennyiségű haderőtervezést végez annak érdekében, hogy maximalizálja tagjai fegyveres erőinek együttműködési képességét, és biztosítsa, hogy a NATO rendelkezzen a küldetések végrehajtásához szükséges képességekkel.

Az EU még nem folytat jelentős haderőtervezést. Még mindig azon vitatkozik, hogy a NATO terveit használja-e, vagy a NATO jelentési követelményeitől független, egyedi rendszert alakítson ki. A helsinki főcélra való felkészülés pedig most közeledik ahhoz a szakaszhoz, amikor a haderőtervezésre szükség lesz; eddig inkább a jelenből való merítésre összpontosítottak, mint a haderők jövőbeli képességeinek kialakítására. Ha azonban az EU autonóm többnemzeti erőként kíván harcolni, akkor autonóm többnemzeti erőként kell kiképeznie magát. Ez azt jelenti, hogy hosszú távon az EU-nak a NATO haderőtervezését megkettőző állományokat kell majd létrehoznia: amikor az EU autonóm missziókat hajt végre, néha más típusú, a NATO-erőktől eltérő kiképzésű és felszerelésű erőkre lesz szüksége.

Az EU-nak saját hadművelati tervezést is el kell végeznie, azaz a meglévő erők és fegyverek konkrét katonai missziókra való felhasználását kell megszerveznie. A NATO katonai vezérkara végzi ezt a tervezést a többnemzetiségű műveletek esetében; a nemzeti katonai vezérkarok ezután ellenőrzik a terveket, mielőtt a NATO tagállamai elköteleznék magukat egy művelet mellett.

A Petersberg-feladatok által előírányzott műveletek mérete azt sugallja, hogy a regionális parancsnokság lenne a megfelelő szint az operatív tervezéshez. Ennek az igénynek a kielégítésére az EU-nak négy lehetősége van:

- az EU által kijelölt állandó közös parancsnokságok, mint például az Eurocorps, az öt nemzetből álló, Franciaország és Németország által vezetett parancsnokság;
- olyan nemzeti parancsnokságokra támaszkodnak, mint a brit állandó közös parancsnokság, amely 2000-ben olyan ügyesen tervezte és hajtotta végre a Sierra Leone-i műveleteket;
- ad hoc multinacionális központok létrehozása;
- vagy a NATO egyesített közös műveleti erőinek (azaz a NATO-parancsnokság módosított változatának, a misszióban részt vevő országok nemzetiségéhez igazítva) koncepciójának újjáélesztése.

A védelmi vezetők mind az Egyesült Államokban, mind Európában aggódnak az uniós haderő- vagy műveleti tervezői állományok létrehozása miatt. Fenn akarják tartani az amerikai részvétel előnyeit, például a NATO-eszközökhöz való hozzáférés nagyobb kilátását, és - ha egy művelet során problémák merülnek fel - az amerikai segítséget.

Hosszabb távon azonban előfordulhat, hogy az EU-nak teljes körű tervezési képességeket kell kiépítenie. Amint az EU képes lesz önálló katonai fellépésre, természetesen a NATO-étől eltérő és azzal versengő megközelítést fog kialakítani az erő alkalmazásával kapcsolatban. A NATO-nak például továbbra is terveznie kell a kollektív védelemre és a nagy intenzitású konfliktusokra, míg az EU korlátozottabb tervezési forgatókönyvei a válságkezelésre összpontosítanak. Ha mind az EU, mind a NATO katonai vezérkara különböző módon tervezi ugyanazon erők válságkezelésre való felhasználását, a politikai vezetők egymásnak ellentmondó lehetőségekkel szembesülnek. Még ha a két vezérkar meg is tartja a közös

megközelítést - ami nem valószínű -, a döntéshozóknak nyújtott tanácsok ismertetése valószínűleg zavaros lesz, és késleltetni fogja a döntéseket. Idővel a két vezérkar valószínűleg nem fog hasonló megközelítést alkalmazni, már csak azért sem, mert az EU katonai vezérkara az amerikai katonai eszközökre való támaszkodás nélkül tervez majd.

A külön tervezés problémája mind politikai, mind katonai szempontból komoly probléma. De nem megoldhatatlan. Az Egyesült Államoknak a NATO-tól független katonai vezérkara van a katonai erőknek tervezésére, szervezésére, kiképzésére, felszerelésére és alkalmazására. Nincs ok arra, hogy az európaiak miért ne hozhatnák létre ezt a képességet az EU-n belül is. Mindenesetre erre kényszerülhetnek, ha az EU, a NATO, Törökország és Görögország nem tud teljes körű megállapodásra jutni arról, hogy az EU biztos hozzáférést kapjon a NATO tervezői állományának használatához. A NATO tervezői állománya pedig már most is teljes mértékben foglalkoztatva van; tekintve, hogy a NATO és az EU műveletei mennyire eltérőek lesznek, mindkét tervezői állományt le fogják foglalni. Ha azonban az EU-nak van választása, akkor jobb lenne elhalasztani a haderő- vagy műveleti tervezői állományok kiépítését addig, amíg tovább nem halad az autonóm katonai műveletek felé vezető úton.

9. Az európai katonai autonómia előnyei

A konstruktív duplikáció nem lesz olcsó, de az itt vázolt képességek hozzáadása sem lenne megfizethetetlenül drága. Az EBVP támogatói talán túlbecsülik mind az európaiak hajlandóságát arra, hogy többet költsenek "Európáért", mind pedig a meglévő költségvetésekből kiszorítható potenciális megtakarítások mértékét. De ha a kormányok komolyan gondolják, hogy véget vetnek az USA-tól való függésüknek, akkor a védelmi kiadások évi 10 százalékos emelése lehetséges. Ez évi 16 milliárd euró többletbevételt jelentene, ami nagyban hozzájárulna a javasolt fejlesztések megvalósításához. Ha az EU-tagok a helsinki kiemelt célok tervezésének következő szakaszában kötelezettséget vállalnának arra, hogy ezt a 10%-os többletet egy közös uniós alapba fizetik be a kiemelt fejlesztések finanszírozására, az USA-nak sokkal nehezebb lenne megkérdőjelezni Európa komolyan gondolkodását a védelem terén.

Az EU azzal is kiérdemelhetné Amerika tiszteletét, ha a Petersberg-feladatok - felhordás, hírszerzés, csapásmérő erők, légi utántöltés, valamint kutatás, fejlesztés és beszerzés - háborús harcászati oldalának fejlesztésére összpontosítana. Ez csökkentené az USA azon aggodalmait, hogy az EU "minden világok közül a legrosszabbat hozza létre... egy új intézményt, amely megnehezíti a NATO kohézióját, de anélkül, hogy új képességeket biztosítana".²⁶ Ezáltal az európai erők hasznosabbá válnának az USA számára az általa vívott háborúkban, Európában és azon kívül is. Ez viszont növelné az európai államok politikai befolyását az amerikai döntéshozatalban. Emellett az EU-nak nagyobb stratégiai perspektívát biztosítana a kül- és biztonságpolitikai problémák tekintetében, mivel érdekei védelmében és előmozdításában teljesebb választási lehetőségek állnának rendelkezésére.

Nagy hátrányt jelent az EU számára, hogy nem áll rendelkezésére a NATO-n kívüli műveletek végrehajtásának lehetősége. Valódi önálló katonai erők nélkül Európa szükségletei az amerikai prioritásoknak vannak alárendelve. Az EU az Egyesült Államok és Törökország aggodalmainak és esetleges vétójának túsza marad, mivel mindkettő az uniós művelet ellenében értékelheti érdekeit. Általánosabban fogalmazva, az EU katonai képességének hiánya arra kényszeríti Európát, hogy továbbra is függjön az USA-tól, ami politikailag nem egészséges az olyan erős és független gondolkodású államokban, mint az EU. Végezetül, ahogyan a terrorizmus elleni háború kezd megmutatkozni, a függőség kevés lehetőséget hagy az EU-nak, amikor az USA-t magasabb prioritású igények kötik le. Szeptember 11. után például az USA azt kérte, hogy az európai erők helyettesítsenek egyes amerikai szerepeket a Balkánon, hogy eszközöket szabadítsanak fel az afganisztáni műveletekhez.

Az EU helyesen tette, hogy azt a célt tűzte ki maga elé, hogy képes legyen autonóm uniós katonai műveletek végrehajtani, és továbbra is elkötelezettnek kell maradnia. Európának talán érzékenyebbnek kell lennie az USA azon aggodalmaira, hogy az EU retorikája meghaladja képességeit. Az amerikaiaknak pedig meg kell érteniük, hogy Európa függőségének csökkentése nem csökkenti az USA-val való együttműködés iránti vágyát. Az USA érdekei elég komoly kihívásoknak vannak kitéve a világban ahhoz, hogy szövetségesekre legyen szüksége az erőből, ne pedig a gyengeségből. Szeptember 11. tapasztalatai olyan módon erősítették meg a transzatlanti politikai kötődést, amely lehetővé teszi az EU nagyobb aktivitását védelmi kérdésekben. A NATO pedig profitálhat abból, hogy az Egyesült Államok újonnan felismerte a szövetségesek értékét, valamint abból a büszkeségből, hogy az európaiak tiszteletben tartották az V. cikkelyben foglalt ígéretet, amikor Amerika váratlanul szükségét szenvedett.

Egy olyan EU-nak, amely képes és hajlandó nagyobb felelősséget vállalni a válságok kezelésében, és kevésbé támaszkodik az Egyesült Államokra, nem kell kárt okoznia a NATO-nak. Ha az EU a szűkös védelmi eurót olyan képességek megkettőzésére fordítja, amelyek

egyrészt növelik autonómiáját, másrészt csökkentik az erősen megterhelt amerikai katonai eszközökre nehezedő terheket, a megkettőzés inkább konstruktív, mint pazarló lehet. A NATO kiigazításának gyakorlati problémái kezelhetőek. Ahhoz, hogy az EU valódi kompetenciát alakítson ki biztonsági és védelmi kérdésekben, a transzatlanti kapcsolatok kényelmes mintáinak megváltoztatására lesz szükség, és ezek megnehezíthetik az együttműködést. A status quo előnyeit azonban nem szabad túlértékelni - ez sem az USA, sem Európa számára nem kielégítő. A NATO-szövetség mindkét fél számára elég fontos ahhoz, hogy

az Atlanti-óceánon, hogy az továbbra is értékes legyen a közös biztonsági problémák és a koalíciós katonai műveletek kezelése szempontjából. És elég erős ahhoz, hogy kezelni tudja az USA által dominált szövetségből az egyenrangúbb partnerek közötti együttműködésbe való átmenetet.

2002. január