

Nádudvari Anna

A NATO és az Európai Unió együttműködése

Az Európai Unió és az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének együttműködése az 1990-es évektől állandó kérdése az európai biztonságnek. Az Egyesült Államok Ázsia felé fordulása és az arab tavasz eseményei ismét felvetették a két szervezet együttműködésének azt az állandó kérdését: vajon az Európai Unió képes-e önállóan, akár csak Európa közvetlen környezetében hatékonyan érvényesíteni a kontinens biztonságpolitikai érdekeit?

A „kölcsonös gyanakvás”, az „intézményi kifáradás” és az „értelmes lényeg hiánya” kifejezésekkel jellemzett EU–NATO-együttműködés és annak stagnálása az elmúlt években kisebb-nagyobb mértékben állandó jelleggel napirenden volt a két szervezet kapcsolatában. A kezdeti versengésből eredő félelem és bizonytalanság helyett ma a felek elsősorban az együttműködés hiányosságaira hívják fel a figyelmet, akkor is, ha a diplomáciai nyelvezet – az eddigi eredmények elismerése mellett – finoman csak úgy fogalmaz, hogy az észak-atlanti szövetség és az Európai Unió kapcsolata eddig még nem tudta kihasználni a benne rejlő teljes potenciált. A két szervezet együttműködését nemcsak a közös érdekek és célok (béke, biztonság) határozzák meg, hanem a nagyarányú átfedések (21 közös tagállam), a gazdasági válságból fakadó védelmi megszorítások, valamint a változó geopolitikai környezetből fakadó kihívások kezelése is, amelyek az euroatlanti térség életképessége szempontjából aktuális témái a nemzetközi kapcsolatoknak.

A két szervezet védelmi együttműködése a 2. világháborút követően létrejött Nyugat-európai Unió szervezetéhez vezethető vissza. Az Egyesült Államok nyugat-európai katonai jelenléte gazdasági szempontból hosszú távon nem volt szavatolható, így az USA már 1947-től hangoztatta az önálló európai védelem kialakítását. Az 1952-es Európai Védelmi Közösségről szóló szerződés elbukása vezetett a brüsszeli megállapodás kibővítéséhez. A szerződésben az európai védelmi identitás jelentősége nem érte el az európai politikusok által kívánt mértéket, mivel a duplikációk elkerülése érdekében az elképzelés a NATO katonai szervezeteire való hagyatkozást irányozta elő. A maastrichti folyamatot követően a NYEU a NATO európai pilléréként és az Európai Unió katonai elemeként kettős kötődésű szerepbe került, amelyet 1992-ben a petersbergi feladatkörök (humanitárius és kutatás-mentési műveletek, békefenntartás, válságkezelés) határoztak meg.¹ 1996-ban a NATO-n belül elfogadták az Európai Biztonsági és Védelmi Identitást (ESDI), amelynek célja Európa és Észak-Amerika közötti szerep- és feladatmegosztás definiálása volt.² A dokumentum alapvető elemének tekintette a Nyugat-európai Uniót, amely már a szövetség biztosította eszközökkel végezhetette válságkezelő feladatait. A NYEU lényegi elemeit végül az Európai Unió integrálta azzal, hogy az 1997-es amszterdami csúcsertekezleten bele-

1 Glossary, Petersberg Tasks. europa.eu.

2 NATO Handbook, Chapter 4, [The European Security and Defence Identity](http://www.nato.int/docu/otherpub/otherpub_04.htm). eu.illinois.edu.

foglalták ennek válságkezelő feladatait az Európai Unióról szóló szerződésbe.³ A létrejövő Európai Biztonság- és Védelempolitika ennek alapján folytatta és integrálta az elődszervezet szerepkörét. Az eredeti, 1990-es évek koncepciója szerint az ESDI csupán a NATO egyik európai pilléréként működött, erősen a szövetségbe integrálva, annak alárendeltjeként. De az Európai Unió fejlődésével párhuzamosan egyfajta „ESDI Plus”-ra alakult ki igény, amely már a NATO keretein kívül van, és a stratégiai iránymutatást az EU-tól nyeri. Az EU közös kül-, biztonság- és védelempolitikájának, valamint a válságkezelés intézményrendszerének fejlődésében a balkáni háborúk egyfajta katalizátorszerepet játszottak. A diplomáciai kísérletek sorozatos kudarca, a beavatkozáshoz szükséges kapacitás és intézményrendszer, valamint az európai politikai konszenzus hiánya már a maastrichti szerződésben, a petersbergi feladatok beemelésében is tükröződik.⁴ Ugyanígy párhuzam vonható a koszovói beavatkozás és a humanitárius válságkezelés komplex megközelítése között, a katonai, rendőri, igazságügyi, fejlesztési és az újjáépítési feladatok megfogalmazásával a St. Malo-i bilaterális nyilatkozatban.⁵

Az 1990-es évek végén a formálódó euroatlanti viszonyban az önálló európai védelempolitika az Egyesült Államok számára versenytársnak tűnt – így az 1998-as St. Malo-i csúcstalálkozó is, ahol egy francia–brit közös nyilatkozat született, amelyben a két ország felhívta az EU tagállamainak figyelmét egy európai biztonság- és védelempolitika kialakításának sürgető igényére.⁶ Az EU autonóm akciókra való képességének megteremtését Washingtonban távolságtartó hűvösséggel fogadták, amely aggodalmak később a Clinton-adminisztráció tisztviselői által hallatott riadóztató állásfoglalásokban fogalmazódtak meg. Madeleine Albright amerikai külügyminiszter elhíresült 3D elve így a *decoupling*, azaz az EU NATO-tól való leválásának megelőzése, a *duplication*, azaz a felesleges kiadásnövelő intézményi duplikáció, valamint a *discrimination*, vagyis a nem EU-tagállam NATO-tagokkal (például Törökországgal) szembeni diszkrimináció ellen formálódott. A Bush-adminisztráció a maga már pragmatikusabb megközelítésével nem tekintette problémának az európai képességek fejlődését, sem feladatának, hogy harcoljon ellene, ugyanakkor az Albright által meghirdetett elvekhez hű maradt.⁷ Ezen elvek fejlődése vezetett el a NATO–EU-kapcsolatok jellegéről folytatott, az 1990-es évek végét jellemző ideológiai viták befejezéséhez. A két szervezet közötti konzultáció felerősödésének eredményeként a 2002-es prágai csúcstalálkozón a NATO-tagok kifejezték hajlandóságukat arra, hogy képességeiket és eszközeiket az EU rendelkezésére bocsássák olyan műveletekben, amelyekben a szövetség katonailag nem vesz részt.⁸ A két szervezet között pedig ezt követően a 2002. december 16-án létrejött ESDP-szerződésben erősítették meg, hogy az unió önálló katonai műveletei számára az EU hozzáférhet a NATO tervezőkapacitásaihoz.⁹ Emellett meghatározták a stratégiai partnerség elemeit alkotó politikai alapelveket, úgymint a

3 The Amsterdam Treaty: A comprehensive guide. *europa.eu*.

4 Hány Szabolcs: Az Európai Unió válságkezelő intézményrendszere és a nyugat-balkáni válságkezelés. *Felderítő Szemle*, 2011. 1–2. sz. 65–82. o.

5 Franco-British Summit – Joint Declaration On European Defense. *atlanticcommunity.org*, 1998. 12. 04.

6 Barry, John: The U.S. EU NATO relation, Addressing 21st century challenges. *europa-institute.org*, 2012. február.

7 Hamilton, Daniel: American Perspectives on the European Security and Defence Policy. *isn.ethz.ch*, 2004. május.

8 Prága értelmezése. *nato.int*, 2003.

9 EU-NATO Declaration on ESDP. *nato.int*, 2002. 12. 16.

kölcsönös konzultáció, az egyenlőség és a döntéshozatali autonómia tiszteletben tartása, a szervezetek tagállamainak, érdekeinek tiszteletben tartása, az ENSZ Alapokmányának figyelembevétele és tiszteletben tartása, valamint a katonai képességek követelményének koherens, transzparens és kölcsönös kapcsolatokat erősítő fejlesztése. A NATO „*opcíós joga*” (*first refusal*) értelmében az EU csak ott kezdeményezhet műveleteket, ahol a NATO a megelőző döntés révén erről lemond és „egészében nem érdekelt”.

Az együttműködés keretét a 2003. március 17-én elfogadott Berlin Plusz megállapodás¹⁰ jelentette, amely az EU hozzáféréseinek biztosítását jelentette a NATO műveleti tervezéséhez, közös eszközeihez és képességeihez, lehetővé tette a NATO Európai Főparancsnokság igénybevételét EU-műveletek esetén, ideértve a NATO Főparancsnok-helyettes (DSACEUR) lehetséges szerepvállalását és a NATO védelmi tervezési folyamatának átalakítását, hogy az figyelembe vegye az EU-műveletekhez biztosított erőket. Ezt követően került sor Macedóniában 2003. március 31-én a NATO vezette Allied Harmony-művelet¹¹ átadására, amely Concordia néven az első, a NATO-erők bevonásával elindított EU-s válságkezelő misszió lett.¹² A Berlin Plusz egyezményt ugyanakkor többféle módon értelmezik a tagállamok: amíg egyes NATO-tagok minden, az EU és a szövetség között létrejött interakciót stratégiai együttműködésnek minősítenek, addig az európai államok többsége ezt a kategóriát csak a szövetségi képességek és eszközök igénybevételére értelmezi. (Például a brit miniszterelnöknek az angol parlament előtt előadott értelmezése szerint a NATO megelőző döntése nélkül az ESDP alkalmazása opcióként sem merülhet fel. Ezt a megközelítést ugyanakkor az európai államok többsége egyértelműen elutasítja.)

Az Európai Unió védelempolitikai jellemzői

A két szervezet együttműködésének bemutatásához elengedhetetlen a jelen állapotok és jellemzőik, valamint lehetséges potenciáljuk felmérése. Az Európai Unió, de tágabb értelemben Európa történelmi szerepéhez és világgazdasági súlyához képest relatív hanyatlása erősen meghatározó a szervezet jelenlegi globális ambícióinak vizsgálatakor. A kontinens egy változó, sokpólusú világban jelenleg nem játszik akkora szerepet, mint a jelentősebb aktornak számító USA vagy Kína. Az Európai Unió önmagával és pénzügyi válságával küzd elsősorban, így elsődleges célkitűzése ennek a megoldása, ugyanakkor a felmerülő világpolitikai események és a szervezeti vállalásokból fakadó kötelezettségek az európai tagállamokat egyre több kihívás elé állítják. A változó és permanens feladatoknak való megfelelés a korlátozott képességekkel és a védelmi szféra költségvetésének csökkentésével nehezen teljesíthető. Az anyagi és kapacitásbeli képességek szűkössége mellett a politikai akarat hiánya is komoly szerepet játszik a tehetetlenség vagy a gyenge hatékonyság kialakulásában, hiszen a nemzetállami érdekek sok esetben erősebben dominálnak, mint a közös (vagy az unió szervezeti) érdekei.

¹⁰ The EU-NATO Berlin Plus Agreements, *nato.int*, 2009. november.

¹¹ NATO Operation Allied Harmony. *nato.int*, 2003. 07. 29.

¹² Concordia/FYROM - Mission description. *eeas.europa.eu*, 2003. 03. 31.

Az Európai Bizottság 1999-es kölni találkozóján¹³ elfogadott ESDP, azaz Európai Biztonság- és Védelempolitika következő tartalmi lépése az Európai Unió katonai kapacitásainak erősítésre létrehozott *Helsinki Headline Goal* (Helsinki Fő Célkitűzés) keretének és a rendelkezésre álló képességek leltárát tartalmazó *Helsinki Headline Goal Catalogue* (Helsinki Fő Célkitűzés Katalógus) létrehozása volt.¹⁴

Azonban a petersbergi feladatok teljesítéséhez szükséges erők megteremtését célzó megállapodás kritériumait a tagállamok nem tudták teljesíteni, így annak határidejét 2004-ben 2010-re változtatták az uniós védelmi miniszterek jóváhagyásával. 2010-ben Brüsszelben a Polgári Fő Célkitűzés (*Civilian Headline Goal 2008*)¹⁵ az EU Harccsoport koncepcióval egészült ki (*Battlegroup/EUBG*)¹⁶.

A 2009-ben életbe lépett lisszaboni szerződés¹⁷ keresztelte át az ESDP-t CSDP-re, azaz a Közös Biztonság- és Védelempolitikára (*Common Security and Defence Policy*), emellett megteremtette az unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselői posztot, aki Lady Catherine Ashton személyében egyben a Külügyek Tanácsának elnöke, valamint a Bizottság alelnöke is lett.¹⁸ Az Európai Tanács határozata szerint a CSDP a további együttműködés keretként szolgál, amelynek célja a közös európai védelem kialakítása. A hagyományos civil elemek mellett megjelenő közös fegyverzetcsökkentés, katonai tanácsadás, konfliktus-megelőzés és béketeremtés elemeit a kölcsönös segítségnyújtás (*mutual assistance*) és a szolidaritási klauzula erősíti meg. Az ezt megalapozó 2003-as Európai Biztonsági Stratégia¹⁹ újragondolása számos, az EU közös kül- és biztonságpolitikájának sorsával foglalkozó publicisztikában felmerült.²⁰ A több szempontból is idejémtúlnak tekintett dokumentum felülvizsgálatának fő kérdése, hogy az Európai Unió milyen stratégiai szerepet vállaljon a következő évtizedben. Egy új stratégiának szükség szerint összhangban kell állni a NATO lisszaboni stratégiai koncepciójával, és az EU intézményi szintjén elvárás lenne, hogy képes legyen a saját biztonsági stratégiája szerint cselekedni is. Ugyanakkor a stratégia fontosságát megkérdőjelezi az, hogy a tagállamok általában nem utaltak rá a döntéshozatalaik indoklásakor, s a pénzügyi válságban ennek megalkotása feltehetően kisebb prioritást kap az amúgy is megosztónak tartott védelempolitika és közös védelem ügyei között. A 2012 márciusában tartott formális külügyminiszteri találkozón nem született döntés az új stratégiával kapcsolatban, így ennek ügye gyakorlatilag lekerült a napirendről.

A Headline Goal elképzelése tartalmazta egy olyan, 50-60 ezer főből vagy 15 hadosztályból álló Európai Gyorsreagálású Erő (ERRF) létrehozását, amely 60 napon belül akár 2500 mérföldes távolságban bevezethető és ott egy éves időtartammal állomásozható, ugyanakkor a koncepció nem foglalja magában egy önálló európai hadsereg létrehozását.

13 Cologne European Council, 1999. June 3-4. – Conclusions of the Presidency. europa.eu.

14 Helsinki Headline Goals. consilium.europa.eu, 2004. december.

15 Civilian Headline Goal 2008. consilium.europa.eu, 2010. december.

16 The EU Battlegroups Directorate General for External Policies of the Union. europa.eu, 2006. 09. 12.

17 Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community. eur.lex.europa.eu, 2007. 12. 07.

18 European External Action Service. eeas.europa.eu.

19 A Secure Europe in a Better World – European Security Strategy. consilium.europa.eu, 2003. 12. 12.

20 Drent, Margriet – Landman, Lennart: Why Europe needs a new European Security Strategy. *Clingendael Policy Brief*, 2012/9. sz. és Biscop, Sven: EU Grand Strategy Optimism is Mandatory. *Egmont Security Policy Brief*, No. 36. July 2012. europeanglobalstrategy.eu

A Lisszabonban életre hívott CSDP intézményi részét alkotó Európai Védelmi Ügynökség (*European Defence Agency – EDA*)²¹ feladata a védelmi együttműködés minél hatékonyabb segítése és eredetileg a 2010-ig meghosszabbított Helsinki Headline Goal célkitűzéseinek teljesítése volt, az utóbbit azonban a határidő lejártával sem sikerült megvalósítani. Az EDA prioritási terveinek nagy része összekapcsolódik a NATO-követelményekkel, de az összesen évi 30 millió eurós költségvetéssel (a francia védelmi szféra büdzsájével megegyezően) számoló intézmény nincs erős jogi mandátummal felruházva, tovább gyengítve az alapvetően alacsony politikai támogatottságát. A válságkezelő feladatok elvégzéséhez szükséges katonai és logisztikai kapacitások összehangolását célzó szervezetnek Dánia kivételével az összes uniós állam tagja. Az Egyesült Királyság még 2010-ben jelentette be, hogy kétéves próbaidő alatt felülvizsgálja tagságát a szervezetben, de a határidő lejártával érdemi lépés ez ügyben nem történt, David Cameron 2012. januári beszéde ugyanakkor jelzi Nagy-Britannia európai politikájának, és ezen belül várhatóan az EDA-val történő együttműködésének egyre eltérőbb irányát.²²

A CSDP-műveletek önállóságának biztosítására megalkotott tervreuni koncepció szerint létrehoztak volna egy multinacionális, többszintű hadműveletek szempontjából is felhasználható állandó európai műveleti főparancsnokságot, a meglévő nemzeti főparancsnokságok megtartásával. A német, belga és luxemburgi összefogásban megvalósuló önálló európai tervezői és hadvezetési kapacitás az ESDP-missziók alapvető és kiegészítő intézményének minősült volna. Az önálló főparancsnokság gondolata azonban Washington érdekével erősen szemben állt, mert az ESDP NATO-tól való nagyobb függetlenségét jelentette volna, így a Berlin Plusz megállapodásra hivatkozva és a *no duplication* elvnek betartásával a koncepciót az európai államok kénytelenek voltak elvetni. (Korábban, 2001-ben szintén az Egyesült Államok befolyása érvényesült, amikor az európai biztonság- és védelempolitikai Fehér könyv helyett Könyv az ESDP-ről címváltoztatásra kényszerültek az alkotók.) Ugyanakkor az európai államok sem voltak teljes mértékben az önálló főparancsnokság megteremtése mellett. A brit aggályok az EU–NATO-duplikációra hivatkozva a Berlin Plusz megállapodásból fakadóan feleslegesnek ítélt európai tervezési struktúra elvetését eredményezték, mivel az Egyesült Királyság munkamegosztási felfogása szerint az EU-nak az alacsony intenzitású feladatoknál kell maradnia. Így a tervreuni koncepció helyett a közös tervezés és műveletirányítás biztosítására létrejött Civil-Katonai Sejt (*CivMilCell*,²³ 2005), a NATO európai tervezői központján (SHAPE) belül kapott helyet. Csakúgy, mint az EU Katonai Törzse (*EU Military Staff – EUMS*²⁴) és a Műveleti Központja (*Operational Center – OpsCen*²⁵), valamint a NATO és az EU katonai törzsének kapcsolatát biztosító összekötő csoport. A fennálló struktúra mellett további kérdés marad tehát, hogy az önálló főparancsnokság felállításához szükséges politikai akarat megteremthető-e, valamint az, hogy létrehozása valóban a világpolitikai szerep erősítésének elengedhetetlen feltétele-e.

21 *European Defence Agency*. eda.europa.eu

22 David Cameron promises in-out referendum. guardian.co.uk, 2013. 01. 23.

23 Working for anticipation and coherence: The Civil-Military Cell of the EU Military Staff. europarl.europa.eu, 2006. június.

24 *Military Staff of the European Union*. europa.eu, 2003. 06. 16.

25 *EU Operations Centre, European Union External Action Service*, eeas.europa.eu.

A CSDP felálló intézményi keretrendszere az elmúlt időszakban az európai érdekszférában jelentkező kihívások, így a líbiai és szíriai válság próbájában a két évtizedes fejlődés ellenére sem tudta biztosítani a kellő politikai akaratot és a szükséges válságkezelő képességeket. A saját biztonsági érdekekért történő önálló felelősségvállalás hiánya az Egyesült Államok előtt nyilvánvalóvá tette a hiányosságokat, a világ előtt pedig a demokratikus és emberi jogok szószólójaként fellépő EU tehetetlenségét és cselekvésképtelenségét bizonyította a szíriai polgárháború folyamán. A lisszaboni szerződésben megfogalmazott elv szerint a CFSP-nek a külpolitika minden területét és az unió biztonságát illető minden kérdést le kell fednie. Ennek ellenére a CFSP mechanizmusait feledve, azokat senki nem alkalmazta keretként a Kaddáfi elleni katonai műveleteknél. Egyes diplomaták véleménye szerint a NATO által pár nap alatt végrehajtott tervezéssel szemben ugyanez több hónapot vett volna igénybe az unió részéről, így annak katonai szerepe a líbiai beavatkozás kapcsán igazán fel sem merült, s a miniszteri tárgyalások is a NATO szerepének meghatározására szántak inkább figyelmet.²⁶

A NATO kihívásai

A 2002-es prágai NATO-csúcs óta a területen belüli és a területen kívüli beavatkozás közti különbség többé nem releváns, az idegen állam területén végrehajtott katonai beavatkozás is legitimnek minősül, ahogy ezt az afganisztáni műveletek a gyakorlatban is igazolták. Azonban az iraki háborút jellemző szövetségi bizonytalanság, valamint a 2014 végére végrehajtható afganisztáni kivonulás után kérdéses, hogy az európai tagállamok milyen mértékben támogatnák az USA globális érdekérvényesítését (is) szolgáló távoli beavatkozásokat.

A NATO jelen és jövőbeli céljait meghatározó elképzeléseket a 2010-es lisszaboni stratégiai koncepció²⁷ alapozza meg, amely a szervezet hetedik meghatározó politikai dokumentumaként, „Aktív szerepvállalás és modern védelem” címmel a kollektív védelmet, a válságkezelést és a kooperatív biztonságot hangsúlyozza, elsődlegesen az összhaderőnemi alkalmi harci kötelék (*Combined Joint Task Force – CJTF*)²⁸ eszközével. Ugyanakkor a korábbi stratégiához képest rövidebben és általánosabban fogalmazza meg a katonai képességfejlesztés és az átalakítás feladatait. A stratégia elveinek kibontására szolgált a 2012 májusában rendezett chicagói „végrehajtói csúcstalálkozó”, amely a Lisszabonban meghatározott feladatokat, azaz a szervezeti reformokat, a védelmi és elrettentési képességek felülvizsgálatát és az európai rakétavédelmi rendszer alapjainak megteremtését zárta le.²⁹ A megbeszélések középpontjában a védelmi kiadások csökkentését ellensúlyozó *Smart Defence* (Okos védelem)³⁰ koncepció és a további képességfejlesztési lehetőségek, az afganisztáni kivonulásra vonatkozó menetrend felvázolása, valamint az „arab tavasz” nyomán (többek között a NATO 2011-es líbiai beavatkozása következtében) jelentős poli-

26 Benitez, Jorge: *Diplomats mourn death of EU defence policy over Libya*. *atlanticcouncil.org*, 2011. 03. 24.

27 *Lisbon Summit Declaration*. *nato.int*, 2010. 11. 20.

28 *The Combined Joint Task Forces Concept*. *nato.int*, 1999.

29 *NATO Chicago Summit 2012*. *nato.int*, 2012. 10. 09.

30 *Smart Defence*. *nato.int*, 2014. 01. 08.

tikai változásokat megélt közel-keleti térség felé való nyitás állt. A transzatlanti viták egyik hangsúlyos elemeként az elmúlt évek folyamatos témája az aránytalan tehermegosztás az Atlanti-óceán két partja között. Az USA már 1990-től kezdve komolyabb szerepvállalásra ösztönzi a jelenleg súlyos gazdasági válsággal küzdő európai tagállamokat. Az Egyesült Államok a szervezet költségvetésének ma körülbelül 75 százalékát állja (1990-ben ez a szám még 60% volt), ezzel az euroatlanti szövetség hatékonyságának kárára az európai NATO-tagállamok többsége tartós „biztonságfogyasztóvá” vált. A 2002-es prágai csúcson elfogadott ajánlás a védelmi költségvetés szinten tartását (a GDP minimum 2%-a) illetően már korábban sem teljesült, de a pénzügyi-gazdasági válság hatására az arány 1% körülire csökkent – miközben az Egyesült Államok esetében ez 4,7%. A tehermegosztás szövetségen belüli eltolódása, amely háromszor akkora költséget jelent az USA-nak, mint európai szövetségeseinek, hosszú távon fenntarthatatlan a NATO számára. A csökkenő katonai kiadások miatti hiányos képességfejlesztés a rés képességek kialakításának irányába terelte az európai államokat, ami önmagában és hosszú távon nem biztosítja megfelelően a védelmi kapacitások kiállítását. Ugyanakkor az USA-tól való függés nem az 1990-es években kezdődött, már a hidegháború ideje alatt is csak kevés ország érte el a védelmi költségvetés ideális, 3%-os GDP-küszöbét, így a potyautas magatartás (*free-riding*) mélyen beivódott az európai hozzáállásba. A kétpólusú világrend megszűnését követően pedig már csak az Egyesült Királyság, Görögország és Franciaország fordított a GDP 2%-a fölötti összeget a védelemre, míg a maradék 21 európai tagállam átlagosan 1,3%-ot. Bár a Varsói Szerződés volt tagállamai a felvételért folyó versenyfutásban feljavították költségvetésüket, 2010-re már egyikük sem szánt rá 2% feletti összeget, a tagállamok összességének fele pedig inkább az 1%-hoz közelebb költött erre.

Az Egyesült Államok Védelmi Minisztériuma által 2012. január 12-én megjelentetett *Strategic Guidance*³¹ dokumentuma nyilvánvalóvá teszi, hogy Amerika fókuszja ezentúl az ázsiai csendes-óceáni térségre és a Közel-Keletre irányul majd. Az USA európai prioritását nagyban csökkentő ázsiai fordulatot jelzi az amerikai katonai erők térségbeli jelenlétének változása is: az Egyesült Államok csendes-óceáni parancsnoksága (USPACOM)³² a legnagyobb a hat egyesített amerikai parancsnokság közül, és ez rendelkezik a legtöbb katonával is (325 ezer fő).³³ E fordulat egyértelmű következményeként jelenik meg, hogy Washington nagyobb felelősségvállalást vár Európától a szomszédságába eső válságkezelési feladatokban. Amerika európai katonai kivonulása ugyanakkor nem tekinthető váratlan eseménynek, hiszen a berlini fal leomlása óta elkerülhetetlenül napirenden volt a hangsúlyváltás. Valószínű, hogy az USA és az EU a kialakuló multipoláris világban egymás legfontosabb bilaterális partnerei maradnak, és a kapcsolat a gazdaság területén is meghatározó marad. Azonban a pozícióváltás fontos jelzés Európa számára, amely többé nem tekinthető a világpolitika tömegvonzási középpontjának, és felvetődik a kérdés, hogy a kontinens vajon miként tud reagálni Ázsia megnövekedett szerepére, valamint tud-e alternatív megoldással előállni a nemzetközi kapcsolatok változó kihívásaira. A NATO ese-

31 Sustaining Global Leadership Priorities for 21st century defense. *defense.gov*, 2012. január.

32 United States Pacific Command. *pacom.mil*.

33 Kiss Roland: Prioritási rend – Az Egyesült Államok Ázsia-csendes-óceáni stratégiája. *Nemzet és Biztonság*, 2010. 8. sz. 15–25. o.

tében a fordulat nagyobb felelősségvállalásra ösztönzi az európai tagállamokat, különösen a térségüket érintő kihívások kezelésében. Ezt hangsúlyozta a líbiai beavatkozás kapcsán a „leading from behind” elve is. Az Egyesült Államok az Operation Unified Protector művelet kivitelezésében eredetileg az európai tagállamokat a háttérből támogatta volna a saját érdekszférájukba tartozó válságkezelés kapcsán.³⁴ Az Obama-adminisztráció ragaszkodása az európai vezető szerepvállaláshoz már mutatta a paradigmaváltás politikai és katonai következményeit. Ugyanakkor a líbiai intervenció tanulsága, hogy a „leading from behind” elve a gyakorlatban inkább csak technikai átnevezésnek minősült, mivel az USA meghatározó anyagi, logisztikai és katonai támogatása nélkül nem lehetett volna a vállalkozást relatíve sikeresen kivitelezni.³⁵ Az európai országokat jellemző gyenge szolidaritást és a korlátozott képességeket mutatja, hogy a számos részt vevő ország közül csupán nyolc légierejének volt felhatalmazása a légicsapások végrehajtására. A beavatkozásban használt gázolaj 80%-a az USA hadseregétől származott, és a műveleti parancsok többségét is amerikai irányítással adták ki. Az európai védelmi képességekről kialakult amerikai vélemény a líbiai beavatkozást Hófehérke és a hét törpe alakjaihoz hasonlította: az USA Hófehérkéjének lábaihoz felsorakozó törpéket a katonailag halott európai tagállamok alakították. Nemcsak a líbiai, hanem az eddigi, Kongóban és Afganisztánban végrehajtott NATO-műveletek jelenetős része is azt mutatta, hogy az Egyesült Államok támogatása nélkül az akciók kivitelezhetetlenek lettek volna.

Az együttműködés jellemzői

A közös értékek és stratégiai érdekek hangsúlyozásával a 2012. májusi NATO-csúcstalálkozó megerősítette az EU különleges stratégiai partnerként betöltött szerepét.³⁶ A szövetség a lisszaboni stratégiai koncepciójában lefektetett válságkezelési feladatok kapcsán az ENSZ-szel és az EU-val mint stratégiai partnerrel működik együtt, utóbbi szerepével kapcsolatban kijelentve, hogy az aktív és hatékony Európai Unió az egész euroatlanti térség biztonságához hozzájárul, ennélfogva az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének különleges és lényegi partnere. A szövetség és az EU együttműködésében a szervezetek a kölcsönös kooperációra alapozva kimondják, hogy eltökéltek a stratégiai partnerség teljes megerősítésére a kölcsönös nyitottság és átláthatóság jegyében, egymás kiegészítésére az intézményi egység és autonómia tiszteletben tartásával. Hangsúlyozzák a gyakorlati műveleti együttműködés jelentőségét a válságkezelés területén, az összehangolt tervezéstől a kölcsönös harctéri támogatásig. Céljuk a politikai párbeszéd kiszélesítése, beleértve az összes közös ügyet érintő probléma megvitatását, értékelését és a lehetséges megoldások kidolgozását. Az 1990-es évek végét jellemző ideológiai vita a NATO–EU-kapcsolatok jellegéről napjainkra megszűnt, ugyanis a szövetség számára is előnyt jelent, ha az EU több erőforrást fordít saját védelmére. Catherine Ashton, Herman Van Rompuy és José Manuel Barroso részvétele a chicagói csúcson az együttműködés erősítésének hangsúlyozását és

34 NATO and Libya: Operation Unified Protector. *nato.int*, 2012. 03. 27.

35 Kaplan, Robert D.: NATO's Ordinary Future. *startfor.com*, 2012. 05. 09.

36 NATO Chicago Summit 2012. *nato.int*, 2012. 10. 09.

mélyítését célozta.³⁷ A csúcstalálkozót megelőzően az EU jelenlétét Törökország vétóval fenyegette, és egyes török vélemények az Iszlám Konferencia Szervezetének (OIC)³⁸ részvételéhez kötötték volna az unió bevonását, a két szervezet afganisztáni szerepvállalásával indokolva azt.³⁹ A csúcs fő témáját képező afganisztáni rendezés számára az EU rendőri misszióját is meghosszabbították, és az eddigi anyagi támogatás szintjének fenntartására tettek ígéretet a 2014-es kivonást követő időszakra vonatkozóan is.⁴⁰

A CSDP-műveletek jelenlegi irányítási rendszere szervezetenként többszintű és némileg túlméretezett, így a NATO-val együttműködésben lebonyolított műveletekre többféle séma létezik.⁴¹ A CSDP struktúrájának meghatározó elemeit a NATO-ról mintázták, és a katonai bizottságok állandó képviselői is legtöbbször ugyanazok a szereplők. A NATO tervezőkapacitásai már akkor hozzáférhetőek az EU számára, amikor még nem is biztos, hogy elindítja az adott missziót. A műveleti tervezésen túl az EU európai irányítást kérhet a NATO-tól egy általa vezetett katonai hadműveletre, amelynek esetében a DSACEUR vezeti az EU-hadműveletet, és ennek SHAPE-n belüli munkáját az európai vezérkar/műveleti főparancsnokság (EUMS/OHQ) segíti. Az együttműködés másik válfaja lehet, amikor az unió a NATO eszközeinek használatát kéri, amelyről a NATO listát készít, meghatározva a felhasználás kereteit, a két szervezet pedig egy speciális egyezményt ír alá az adott hadműveletre vonatkozóan. Ilyen missziók voltak eddig a macedóniai Concordia (2003), a bosznia-hercegovinai Althea (2004) és az afganisztáni misszió is. Az EU keretnemzet-koncepciójában a keretnemzet biztosítja a műveleti irányítást és a parancsnokságot, a műveleti vezérkar magját, a stratégiai szinten túl kiterjedve a műveleti vagy taktikai szintekre is a *Component Command Headquarters* (Komponens Parancsnokságok) vezérkari elem telepítésével, megkönnyítve ezzel az EU eszközeihez való hozzáférést. A nemzetközileg sokat hangoztatott Átfogó megközelítés (*Comprehensive Approach*)⁴² elképzelésének keretében a válságkezelő műveletek katonai és civil megközelítését együtt alkalmazzák. A magát a civil válságkezelés kulcsszereplőjeként meghatározó EU kisebb méretű katonai erővel rendelkezik, s inkább a nem katonai, civil képességek erősítésével igyekezett az eddigi műveletekhez hozzájárulni. A Jaap de Hoop Scheffer által javasolt munkamegosztás szerint a NATO a magas intenzitású, míg az EU az alacsonyabb intenzitású műveletek, a petersbergi válságkezelő feladatok kivitelezője lenne. Azonban, ha az CSDP-t tisztán civil célokra korlátozzák, akkor létrejöttek lényegi céljától fosztják meg. Ezért a koncepcióról hivatalos megállapodás nem született, de a felvetés erősen beépült a politikai gondolkodásba. Ugyanakkor a válságkezelések során többnyire a NATO is birtokában volt a feladat végrehajtásához szükséges civil eszközöknek, így nem érvényesültek mindent kizáróan az EU ehhez kapcsolódó képességei. Ráadásul a 2006-os rigai csúcson kibontakozó átfogó megközelítés szerint a NATO a jövőben mind a civil, mind pedig a katonai válságkezelés elemeit együttesen alkalmazza majd, például a tartományi újjáépítési csoportok (PRT-k)

37 The EU at the NATO summit in Chicago. *eeas.europa.eu*, 2012. 05. 12.

38 Organization of Islamic Cooperation. *oic-oci.org*.

39 Turkey blocks EU from NATO summit unless OIC also attends. *today'szaman.com*, 2012. 04. 30.

40 EU Police Mission in Afghanistan (EUPOL Afghanistan). *consilium.europa.eu*, 2012. április.

41 Túrke András István: A CSDP-missziók és hadműveletek műveleti irányítási rendszere. *Nemzet és Biztonság*, 2010. 7. sz. 62–72. o.

42 A „Comprehensive Approach” to crisis management. *nato.int*, 2014. 08. 21.

esetében. A válságkezelés katonai szegmense erősítésének szükségessége az Európai Uniót lépésenként hozta. A résképességek időszakának lejártával megnőtt az olyan alapvető műveleti képességek, mint a logisztika, a felderítés, a kommunikáció és a szállító kapacitás biztosításának fontossága, azonban az ezeket megfelelően biztosító fejlesztések nem vagy csak igen lassan haladnak. Az EU-n keresztül integrált CSDP-missziók katonai és civil kapacitásának hiányosságai miatt ezek elsősorban a NATO-n keresztül vannak feltöltve, így a tengerentúli válságkezelés ügye alakította ki a meglévő intézményi és politikai fúziót közöttük. A civil képességek előnye⁴³ az EU esetében például a kalózkodás elleni műveletekben jelentett nagyobb felkészültséget, a NATO ugyanis nem rendelkezik a számonkéréshez szükséges bíróságokkal és civil igazságügyi intézményekkel, így az elfogott bűnözők elítélése és kezelése szempontjából az EU intézményi és tagállami képességei minősültek szükségesnek.⁴⁴

Ugyanakkor éppen ezekben a műveletekben vált nyilvánvalóvá, hogy a feladatteljesítés és a vállalások között kisebb szakadék tátong. A szóbeli elkötelezettség és a végrehajtási képtelenség eredményeként az ENSZ a NATO-t kérte fel az Afrika szarvánál és az Ádeni-öböl térségében jelentkező kihívás kezelésére (Operation Ocean Shield).⁴⁵ A hatékonyság hiányában az EU afganisztáni rendőri kiképző missziója is a NATO-tól kért és kapott segítséget. Ugyanakkor egy „csak civil” – „csak katonai” EU–NATO-feladatmegosztás túl merev keret lenne az együttműködésnek, illetve a NATO-nak eddig is voltak és működtek nem katonai feladatok végrehajtására szóló képességei.

A NATO európai oldalán nyilvánvalóvá váló deficit leginkább a líbiai légi műveleteknél vált láthatóvá.⁴⁶ Papíron a tagállamoknak elegendő, sőt lenyűgözőnek tűnő készlet állt rendelkezésre a katonai eszközökből, ugyanakkor a leltár szerint rendelkezésre álló felszerelések bevetettségük foka alacsony volt, ugyanis alkalmazásuk hosszú távon nem volt biztosítható a pótalkatrészek, a szükséges felszerelések és eszközök hiánya miatt. Az alkalmazásukhoz elengedhetetlen finanszírozási háttér mellett végső soron a politikai akarat is hiányzott. Így alakult ki az a képességhiányos állapot, amely miatt az európai NATO-tagállamok nem tudták volna végrehajtani a líbiai beavatkozást az USA támogatása nélkül. Rasmussen 2012 márciusában a koppenhágai parlamentben tartott beszédében kiemelte, hogy a líbiai művelet

A kalózkodás elleni fellépés részeként az Európai Unió tagállamai szintjén végrehajtott bírósági tárgyalások mellett az EU egyezményt kötött a régióbeli országokkal is (a Seychelle-szigetekkel 2009-ben, Mauritussal 2011-ben) arról, hogy az eljárásokat náluk folytatják le. Egyes esetekben pedig a Kenyába történő elszállítás is lehetőségessé vált. A térségbeli országok igazságügyi rendszere azonban nem volt felkészülve a kalózkodással gyanúsítottak átszállításával és a tárgyalások lefolytatásával összefüggő komplex problémákra. Így egy közös EU–UNODC-program indításával kezdődött meg a kenyai igazságügyi rendszer támogatása 1,75 millió euróval. Hasonló támogatásban részesültek a Seychelle-szigetek (0,78 millió euró) és Mauritius is (1,08 millió euró). Az Európai Unió tagállamai ezzel a legnagyobb hozzájárulói lettek az ENSZ Kábítószer-ellenőrzési és Bűnmegelőzési Hivatala kalózkodás ellenes programjának.

43 Barry, John: *The U.S. – EU- NATO Relationship: Addressing 21st Century Challenges*. *europeaninstitute.org*, 2012. február.

44 *The EU fight against piracy in the Horn of Africa*. *eeas.europa.eu*, 2012. 02. 12.

45 *Counter piracy operation*. *nato.int*, 2014. 06. 17.

46 Nielsen, Nikolaj: *NATO Commander: EU could not do Libya without US*. *euobserver.com*, 2012. 03. 20.

jelentős hiányosságokra mutatott rá az európai képességek, így a légi utántöltő képesség, a precíziós csapásmérő eszközök (UAV) és a felderítő képességek területén.⁴⁷ Az európai országok hajtották végre a közel 9700, a tengerről és levegőből indított légicsapás többségét, de a szükséges muníció biztosítását, a tervezési és műveleti felderítést összehangoló ISR (*Intelligence, Surveillance, Reconnaissance*)⁴⁸ képességet, valamint a technikai képességek alkalmazását biztosító hozzáértő személyzetet csak az Egyesült Államok tudta biztosítani.

A szükséges interoperabilitás fejlesztésére az EU-nál a *Pooling and Sharing* (erők csoportosítása és megosztása)⁴⁹ a NATO-nál pedig a Smart Defence⁵⁰ koncepciója szolgál eszközként. Az elképzelések lényege, hogy a tagállamok a különböző kapacitások biztosítását vállalják, a költségtakarékosabb résképesség fejlesztésére helyezve a hangsúlyt. Különbség közöttük a megvalósítás irányában van: amíg a Smart Defence-t fentről lefelé szervezett módon alakítják, addig a Pooling and Sharing mechanizmusa alulról szerveződve, a tagok autonóm partnerkeresésére alapulva alakul ki az európai politikai környezet követelményeinek megfelelően. A kezdeményezés egyik sikeres előzményének tekinthető, hogy a belga és holland haditengerészet egy integrált parancsnokságot létesített az 1990-es években.⁵¹ 2010-ben hozták létre az Európai Légi Szállítási Parancsnokságot (EATC)⁵² a hollandiai Eindhoven Légibázison, amely a légi szállítóflotta működtetéséhez szükséges eszközöket biztosítja a francia, a német, a holland és a Benelux államok flottáinak. A Smart Defence koncepcióját a rakétavédelem és az AGS légi megfigyelő rendszer⁵³ telepítésében alkalmazták. Az EU vonatkozásában a többnemzeti képességfejlesztés az eddig megvalósult sikeres programok⁵⁴ ellenére sem volt képes olyan szinergiákat létrehozni, amelyek döntően javítanák Európa cselekvőképességét, mivel a „kevesebből többet” elv helyett a gyakorlatban inkább a „kevesebből kevesebbet” valósult meg.

A NATO és a CSDP együttműködését politikai szempontból leginkább akadályozó konfliktus a Ciprus státusza fölötti vita.⁵⁵ A NATO-ban Törökország blokkolja a tárgyalásokat az EU-val a ciprusi szembenállás okán, míg az EU-ban Ciprus vétója akadályozza az együttműködést. Az Európai Unió tagjai közé 2004-ben felvételt nyert Ciprus és Málta nem rendelkezik NATO Partnerség a Békéért (PFP) tagsággal, ami megfelelő indokot biztosít a török vétónak. Az Annan-béketerv⁵⁶ sikertelen próbálkozásait követő leszavazás után Törökország visszautasította a Ciprus elismerésére vonatkozó diplomáciai törekvéseket, ugyanakkor a Berlin Plusz megállapodással előidézett helyzetben nem tudta megakadályozni a NATO biztonsági információinak megosztását az új EU-tagokkal, így a stratégiai együttműködésre vonatkozó hivatalos megbeszélések is már a két új részt

47 Speech by NATO Secretary General, Anders Fogh Rasmussen. *nato.int*, 2012. 03. 15.

48 NATO Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance (ISR) Interoperability Architecture (NIIA) AEDP 2, (Edition 1). *nato.int*, 2005. szeptember.

49 Pooling and Sharing. *eda.europa.eu*, 2012. november.

50 Smart Defence. *nato.int*, 2014. 01. 08.

51 The Belgian-Dutch Naval Cooperation. *militarycooperation.eu*, 2012. 04. 18.

52 European Air Transport Command. *eatc-mil.com*.

53 Alliance Ground Surveillance (AGS). *nato.int*, 2012. 05. 16.

54 Good Progress of EDA Pooling and Sharing Projects. *eda.europa.eu*, 2012. 11. 09.

55 Hofmann, Stephanie – Reynolds, Christopher: EU-NATO relations: Time to Thaw the Frozen Conflict. *SWP Comments*, 2007/12.

56 The Annan Plan for Cyprus. *hri.org*, 2004. 04. 05.

vevő állam jelenlétében történtek. Az ennek eredményeként kialakuló dupla vétó intézménye azt jelenti, hogy a hivatalos EU–NATO-találkozók a megegyezett kereten (*agreed framework*) belül zajlanak, ami Ciprus és Málta mellőzését jelenti, illetve azt, hogy a találkozók napirendje szigorúan a Berlin Plusz műveletekre koncentrál, így a hivatalos tárgyalások témájának kiszélesítése (például Koszovó helyzetéről, a terrorizmus és a fegyverprolifерáció ügyéről) nem lehetséges. A török–ciprusi intézményi dupla vétó kialakulása miatt a viszonylag egyszerű, rutintevékenységnek minősülő dokumentumcsere és a közös válságkezelő gyakorlatok nagyon komplikált ügyekké váltak, amelyek az intézményi keret mélyítését akadályozva rendszeresen blokkolják a fejlődést. Törökország 2005 októbere óta folytat tárgyalásokat Európai Unióhoz való csatlakozásáról, és az ESDP-hez való viszonyát rendezettebb helyzetbe hozná, ha Norvégiához hasonlóan az EDA-val olyan adminisztratív megállapodást kötne, amely lehetővé tenné részvételét bizonyos európai tevékenységekben.⁵⁷ Azonban a ciprusi vétó akadály mellett a török politika is óvakodik egy ilyen látványos együttműködés kialakításától. Ciprus státusza egyértelműen fontosabb Ciprusnak és Törökországnak a NATO és az EU együttműködésénél. A dupla vétó megszűnése pedig önmagában nem oldaná meg a szélesebb körben jelentkező problémákat. A török–ciprusi ellentét ugyanakkor a NATO és az EU nehézkesen működő kapcsolatára kibúvóként használhatják a tagállamok, akár személyes politikai ambícióik elfedésére. Ezek közül kiemelkedik Franciaország, amely az őt támogató tagállamokkal az EU–NATO-kapcsolatok vontatott haladása mellett az EU önálló és elsődleges válságkezelő szerepének erősítésében érdekelt, amíg a NATO szerepét a kollektív védelem irányába szeretné terelni.

A NATO Észak-atlanti Tanácsának (NAC) és az EU Politikai és Biztonsági Bizottságának (PSC) hivatalos találkozóin az erőfeszítések ellenére kevésnek bizonyultak az együttműködés koordinációja terén. Szűkített részvétel, korlátozott napirend, elnapolt tárgyalások jellemezték, így új, informális csatornák jöttek létre a párbeszéd erősítésére a két szervezet között. Az elvi haszna az ilyen informális találkozóknak az, hogy hivatalosan nem léteznek, azaz nincs publikus ügyrendjük, megszabott időkeretük és hivatalos közlemény-kiadási kötelezettségük, így biztosítják az EU- és a NATO-tagállamoknak, hogy nyíltan, a nyilvánosság kontrollja nélkül vitathassák meg az egymást érintő ügyeket. Ugyanakkor egyes tagok, például Franciaország szerint bizonyos kérdések túl fontosak ahhoz, hogy ilyen informális jellegű fórumokon tárgyalják meg őket. Így kialakul az a csapdahelyzet, hogy amíg Ciprus és Törökország a hivatalos találkozókat blokkolja, addig mások az informális egyeztetéseket utasítják el. Utóbbiak véleménye szerint a ritka intézményi mechanizmusként működő informális egyeztetések nem jelentenek hatékony megoldást a tágabb EU-s problémákra, és hosszú távon nem adnak megfelelő munkakeretet, ami a stratégiai koordináció elengedhetetlen feltétele. A katonai stratégia számára a koordinációban részt vevő összekötő csoportok munkáját nagyban megnehezíti a dokumentumok visszatartása – ezek átadása hivatalosan csak szigorú alkalmi rendszerben biztosított, így az okmányok szintén informális úton cserélődnek az adminisztrációk tisztviselői között, akik hivatali osztályai ráadásul egy épületen belül találhatóak a NATO Szövetséges Mű-

57 Billion, Didier – Liberti, Fabio: *The relationship between NATO and the European Security Defence Policy (ESDP): The Cypriot/Turkish Disruption*. *affaires-strategiques.info*, 2009. 04. 09.

veleti Főparancsnokságán (SHAPE), Belgiumban, emellett összekötő csoport működik a NATO nápolyi Összhaderőnemi Parancsnokságán is.

A kapcsolattartási nehézségek a műveleti szintre is kiterjednek. Erre válaszul érdekes példa a közös boszniai-hercegovinai misszió során felmerülő problémák kezelése: a két szervezet megállapította, hogy a szükséges feladatmegosztásról politikai szinten nem tudnak megfelelően dönteni, így a területen felelős műveleti parancsnokokat bízták meg a szükséges megállapodás megkötésével. A két brit parancsnok között született megoldást csak később tették hivatalossá az Észak-atlanti Tanács és az akkor még együttesen működő Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsa között, így a szubszidiaritásnak ez a fajta alkalmazása a jövőben más válságkezelő feladatok kapcsán is irányadó lehet, az EU oldaláról már az önálló Külügyek Tanácsa testületével. Műveleti szinten az EU-missziók támogatásában nem európai tagállamok is részt vesznek. Az EUFOR-művelethez 21 európai tagállam mellet öt nem európai ország, köztük Törökország is csatlakozott, a bosznia-hercegovinai válságkezelő kontingens fő ereje pedig az a Többnemzetiségű Manőver Zászlóalj (*Multinational Maneuver Battalion*), amelyben egy vegyes osztrák–magyar–török gépesített század teljesít szolgálatot. Válsághelyzetben az EU Hadműveleti és Hadászati Tartalék Erői mellett a misszió a koszovói KFOR-tól kérhet segítséget, amelyet a Tartalék Egység erőivel a szükség esetén viszonzni tud.

Összegzés

Habár az Európai Unió és a NATO együttműködését hivatalosan csak egyetlen megállapodás, a Berlin Plusz szerződés intézményesíti, a szabályozást és struktúrát biztosító koncepciókból és keretrendszerből számos más forma is rendelkezésre áll. Az igazi problémát ezek érdemi tartalommal való feltöltése jelenti, mivel az európai tagállamok a jelenlegi pénzügyi válság terhe mellett nem tudják a képességhiány jelentette gondokat kiküszöbölni. Az anyagi források és a politikai akarat hiánya komoly nehézséget jelent a két szervezet védelmi együttműködésének hatékony elmélyítésében. Ezek közé tartoznak a szervezetek közötti tagállami konfliktusok (török–ciprusi), az egyes nemzetállamok szuverenitási mechanizmusai, valamint az európai közvélemény gyenge támogatásából fakadó akarathiány a kontinens védelempolitikájával és fegyveres erejével kapcsolatban. Így az EU továbbra is rákényszerül a NATO, pontosabban az Amerikai Egyesült Államok katonai műveletekben nyújtott segítségére. Ugyanakkor ezzel párhuzamosan az érdekszférájában jelentkező kihívásokra fokozott önállósággal kell(ene) reagálnia, amit a stratégiai tervezés és a képességek megfelelő szervezeti koordinálásának hiánya miatt továbbra is csak gyengén teljesíthető feladat.