

Varga Gergely

Stratégiai koncepciók a kezdetektől Lisszabonig

A NATO 2010 novemberében készül elfogadni hetedik stratégiai koncepcióját. A stratégiai koncepciók idővel nemcsak tartalmukban, de keletkezésük módjában is sokat változtak, igazodva az adott korszak politikai-stratégiai kihívásaihoz. Mivel a szervezet létjogosultságát, alapvető célját és karakterét meghatározó 1949-es washingtoni szerződés megalapítása óta a biztonsági környezet folyamatosan változott, különösen a hidegháború utáni stratégiai dokumentumokban újra és újra szükségnek látszott a szervezet alapvető létjogosultságának és identitásának meghatározása. Ez a jelenleg készülő új stratégiai koncepcióban talán minden korábbihoz képest nehezebb feladatnak ígérkezik.

Minden stratégiai dokumentum keletkezésének módját, szerkezeti, tartalmi összetevőit az adott történelmi korszak biztonsági és katonai kihívásai határozzák meg. Nincs ez másként a NATO esetében sem. A washingtoni alapító szerződés 1949. áprilisi megszületése után hamarosan nyilvánvalóvá vált, hogy a szövetség számára szükség van részletesebb iránymutatást szolgáló politikai és stratégiai dokumentumokra. Az alapító atyák figyelemre méltó teljesítményét mutatja, hogy az azóta megszületett stratégiai koncepciók esetében – noha ugyancsak eltérő biztonsági környezetre kellett választakat megfogalmazni – a szövetség vezetői mindvégig az alapító szerződés keretei között tudtak maradni.

Az alábbiakban röviden áttekintjük a NATO eddigi stratégiai koncepcióit, ám részletes ismertetésükre itt nincs helyünk, így csupán az e dokumentumok megszületését inspiráló legfontosabb történelmi-politikai tényezőkre, stratégiai kihívásokra, illetve a rájuk adott válaszokra szorítkozunk. Írásunk második felében a készülő új stratégiai

koncepció megalkotásának folyamatával, a legfontosabb vitakérdésekkel foglalkozunk – igyekeztünk ezeket minél tágabb globális történelmi-politikai kontextusba helyezni.

Stratégiai koncepciók a hidegháború idején

Mivel a NATO-t a hidegháború kialakulása, a kelet–nyugati szembenállás hozta létre, a szervezet legfontosabb célja kezdetben a tagállamai területének védelme volt a Szovjetunióval (1955-től a Varsói Szerződéssel) szemben – az elrettentés, adott esetben katonai erő alkalmazása révén. A szövetségnek az alapvető célok tekintetében mutatókövető politikai kohéziója, a szervezet katonai védelmi jellege, illetve a közvetlen, hagyományos katonai fenyegetés voltak azok a tényezők, amelyek miatt a katonai kérdések domináltak legfelső szintű, egymást követő stratégiai dokumentumaiban. Jóllehet, véglegesen a politika, vagyis az Észak-atlanti Tanács (NAC) hagyta jóvá azokat, a hi-



degháború időszakában született stratégiákat a katonai vezetés dolgozta ki. Katonai megjelölést kaptak, s hasonlóan a stratégiai koncepciót részletesen kifejtő katonai végrehajtási dokumentumokhoz, nem voltak nyilvánosak. Ez utóbbiak, melyeket a NATO Katonai Bizottsága (MC) fogadott el, a hidegháborút követően is titkosak maradtak, amikor a megváltozott politikai környezetnek és céloknak megfelelően a stratégiai koncepciók már nyilvánosak lettek. A hidegháború idején összesen négy ilyen koncepciót fogadott el a szövetség, 1950-ben, 1952-ben, 1957-ben és 1967-ben. A hidegháborút követően először 1991-ben, majd 1999-ben született új NATO stratégiai koncepció.

Sorrendben az első közülük, melyet az Észak-atlanti Tanács 1950. január 6-án fogadott el, a *Stratégiai koncepció az Észak-atlanti térség védelmére* címet és a DC6/1 jelzést viselte. Részletes katonai végrehajtásáról a DC13 stratégiai útmutató (*Strategic Guidance*) rendelkezett. Hamarosan azonban komoly változások következtek be: 1950 júniusában kirobbant a koreai háború; fokozatosan kiépült az új körülményekhez igazodó NATO katonai infrastruktúra (1950 szeptemberében a NAC jóváhagyta az egységes parancsnokság alatt létrehozandó integrált katonai erő felállítását); Dwight D. Eisenhower tábornok személyében kinevezték az első szövetséges európai főparancsnokot (*Supreme Allied Commander – SACEUR*); megalakult az európai főparancsnokság (*Supreme Headquarters Allied Powers Europe – SHAPE*); 1952-ben Görögország és Törökország csatlakozott a NATO-hoz. Ezek a változások tükröződtek az 1952 decemberében elfogadott, MC3/5 jelzésű új stratégiai koncepcióban, amely alapelveit és katonai stratégiáját tekintve erősen hasonlított elődjéhez. Számolva a Szovjetunió hagyományos fegyverzetekben megmutatkozó fölényével,

mindkét dokumentum közvetve utalt az amerikai nukleáris fegyverek szerepére, jóllehet ezek a fegyverek még nem voltak integrálva a NATO szervezetébe.

A következő években a várakozásokat alulmúló védelmi finanszírozás és a csak lassan kiépülő védelmi képességek miatt előtérbe került a nukleáris fegyverekre való nagyobb támaszkodás. Egy NATO szakértői csoport javaslatainak hatására 1954-ben új katonai végrehajtási stratégiai iránymutatást fogadott el a NAC *A következő öt évre vonatkozó leghatékonyabb rendszer a NATO katonai erői számára* címmel (*The Most Effective Pattern of NATO Military Strength for the Next Five Years – MC48*). Az MC 48-as dokumentum volt az első, amely – explicit tartalmazva a nukleáris fegyverekre való utalást – tulajdonképpen már a „tömeges megtorlás” stratégiájára épült. E doktrína a végső, teljes formájában azonban csak az 1957-ben elfogadott MC14/2-es stratégiai koncepcióban fogalmazódott meg, amivel a NATO minimális teret hagyott a korlátozott háború lehetőségének. Az 1956-os szuezi és magyarországi eseményekre reagálva ez a stratégiai koncepció már a szövetség területén kívülre mutató elemeket is tartalmazott. A koncepció szerint ugyanis – noha a NATO védelmi tervezése csak a szerződésben megfogalmazott területekre vonatkozik –, szükséges, hogy figyelembe vegye azokat a veszélyforrásokat, amelyek a washingtoni szerződésben meghatározott területen kívülről eredhetnek.

A szövetség azonban nem csak földrajzi értelemben tágította a látókörét. A szövetség 1956 végén egy *Jelentés a nem katonai jellegű együttműködésről a NATO-ban* című dokumentumot is elfogadott, amely a szuezi válság negatív tapasztalatai nyomán elsősorban a tagországok közötti politikai konzultáció erősítésének szükségességére hívta fel a figyelmet, továbbá a gazdasági, tu-

dományos és technológiai együttműködés fokozását is kilátásba helyezte.

A „tömeges megtorlás” doktrínáját azonban hamarosan kikezdte az átalakuló stratégiai környezet. Egyrészt a szovjet rakéta-technika az 1950-es évek második felétől rohamos fejlődésnek indult, és a nukleáris stratégiai támadóegységek terén hamarosan megközelítette az Egyesült Államok képességeit. Az Egyesült Államok nukleáris monopóliuma, s ezzel együtt sebezhetetlensége is a múlté lett. Másrészt az 1950-es évek végén kumulálódó berlini válságból, majd még inkább a kubai rakétaválság tapasztalataiból az amerikai vezetés azt a következtetést vonta le, hogy a bipoláris hatalmi vetélkedés keretei között sem lehet egyedül a nukleáris fegyverekre hagyatkozni, hiszen az Egyesült Államokat minden kisebb helyi válság a teljes körű atomháborúba kergetheti.

Ezt felismerve az Egyesült Államok vezetése egyre erőteljesebben kezdte szorgalmazni a NATO nem nukleáris képességeinek erősítését. A nyugat-európai szövetségesek azonban nem lelkesedtek egyöntetűen a stratégia megváltoztatásáért, mivel a kezdeményezésben az Egyesült Államok európai elkötelezettségének gyengülését, az atlanti biztonság szétválasztását látták. Különösen a nukleáris fegyverek szerepéről, illetve e fegyverek szövetségen belüli megosztásáról, működtetéséről ütköztek élesen az álláspontok. Ezek a viták vezettek el Franciaországnak az integrált katonai szervezetből történő kilépéséhez. A NATO Védelmi Tervező Bizottsága – immár Párizs nélkül – 1967 decemberében elfogadta a „*rugalmas válaszcsoportra*” épülő, MC14/3 jelzésű új stratégiai koncepciót, majd két évvel később az erre vonatkozó részletes MC48/3 jelzésű katonai végrehajtási dokumentumot. Az új stratégia kulcsszavai a rugalmasság és az eszkaláció voltak: a NATO-nak képesnek kell

lennie az őt ért támadásnak megfelelő szintű válaszcsoportra és a válaszlépés fokozására is – növelve ezzel az elrettentés hitelességét és az ellenfél bizonytalanságérzetét. A területvédelmet illetően a NATO védelmi stratégiája lényegében azóta is a rugalmas válaszcsoportra épül. A hidegháború végéig nem is született új stratégiai koncepció, de az új biztonsági környezetben elfogadott 1991-es, majd 1999-es dokumentumnak az elrettentéshez és a területvédelemhez kapcsolódó rendelkezései is a rugalmas válaszcsoport doktrínájára épültek.

Az 1967-es stratégiai koncepcióhoz hasonló jelentőséggel bírt a szövetség által vele egy időben elfogadott Harmel-jelentés. Az 1956-os „bölcsek jelentéséhez” hasonlóan az 1967-es is a NATO politikai látókörét tágította. A Pierre Harmel belga külügyminiszter vezette szakértői csoport ajánlásának központi gondolata az úgynevezett kettős út-irány volt: az elrettentés és szövetség védelmi képességének erősítése mellett a politikai nyitást, a külső kapcsolatok javításának lehetőségét fogalmazta meg. E kettős megközelítés ezt követően végigkísérte a szövetség Szovjetunió-, majd később Oroszország-politikáját: az 1979-es kettős határozat, a Reagan-korszak leszerelési tárgyalásai, a kilencvenes évek bővítését megelőző NATO–oroszlalapszerződés, illetve a 2009-ben kezdődő NATO–oroszlalapszerződés „reset politika” is hasonló tartalommal bírt. De nem csak a nagy keleti szomszédhoz fűződő kapcsolatok vitás kérdései kísérték végig a szövetség történetét. Habár a területen kívüli missziók csak a bipoláris világrend megszűnte után nyertek egyértelműen létjogosultságot, kisebb intenzitással ugyan, de hasonló vitákra már az 1960–1970-es években is sor került. Így például a vietnami háború vagy az 1970-es évek végén az angolai polgárháború idején az amerikai fél részéről komoly felvetések születtek a szövetség esetleges



területen kívüli szerepvállalására vonatkozóan, amelyeket az európai államok rendre elvetettek. A közvetlen európai szovjet fenyegetés akkoriban kellő hivatkozási alapot adott az aktív területen kívüli szerepvállalást ellenzőknek.

A Harmel-jelentéssel kezdődően a hidegháború végéig meghatározó katonai komponens mellett a politikai pillér is egyre hangsúlyosabb szerepet kapott a NATO működésében. A szövetség politikai látókörének bővülésével az egyes tagállamok részérdekei is karakteresebben artikulálódtak. A NATO-nak ez a belső evolúciója természetesen nem választható el a mindenkoritágabb, globális politikai-gazdasági, hatalmi változásoktól. A Harmel-jelentést követő *détente*-nak lényeges feltétele volt az USA vietnami kudarca csakúgy, mint Nyugat-Európa gazdasági megerősödése. Hasonlóképpen a Szovjetunió gazdasági válsága nélkül minden bizonnyal kudarccal végződött volna a NATO 1980-as évekbeli kettős politikája, a fegyverkezés és a leszerelési kezdeményezések párhuzamos alkalmazása.

Új világrend, új stratégiák

A bipoláris világrend és a Szovjetunió összeomlása, valamint a NATO átalakulása között természetesen egyértelmű volt az összefüggés, hiszen a NATO létjogosultságát, a szövetség *raison d'être*-ét érintette. Az egyértelmű politikai és katonai ellenségkép, fenyegetettség, a közvetlenebb, jobban körvonalazható fenyegetés helyébe olyan veszélyek és kockázatok léptek, amelyek esetében az eltérő politikai narratívák már jóval nagyobb szerepet kaptak. Mivel 1990 után a nyugati közvélemény szemében sem volt már egyértelmű a szövetség létjogosultsága, felértékelődött a politikai kommunikáció szerepe is. Ennek volt köszönhető, hogy a

stratégiai koncepciók közül az 1991-ben Rómában elfogadott lett az első nyilvános dokumentum, habár a stratégiát – a nyilvánosságtól továbbra is elzárva – a brüsszeli NATO-központ diplomatái készítették. Az elfogadott dokumentum nyilvános volta nemcsak a korábbi keleti ellenfelek felé való nyitást szimbolizálta, de a hazai közvélemény felé is fontos kommunikációs eszköz volt.

Az 1991-es stratégiai koncepció leszögezte, hogy a NATO alapvető feladata továbbra is a tagállamainak a védelme, ám az átalakult biztonsági környezetnek megfelelően a NATO a partnerségen és együttműködésen keresztül Európa egészének biztonságában meghatározó szerepet kíván játszani. A szövetség látóköre nemcsak földrajzi, hanem biztonságpolitikai értelemben is tovább bővült. A koncepció foglalkozik a kelet-európai változások nyomán kialakult nemzetiségi-etnikai konfliktusok potenciális veszélyeivel, valamint a közel-keleti térség Európát is érintő biztonsági kihívásaival. Ezek az új kihívások a biztonság fogalmának jelentős bővülését eredményezték, amelyek mellett a NATO sem mehetett el szó nélkül, ha releváns biztonságpolitikai szereplő kívánt maradni. Az új, egyre bővülő biztonsági kihívások és kockázatok, az egyértelmű ellenségkép hiánya nagyobb teret engedett a tagállami politikai részérdekek kifejeződésének. Habár néhány realista szakértő korabeli előrejelzésével ellentétben nem következett be Európában a tagállamok, mindenekelett az újraegyesült Németország külpolitikájának kelet-közép-európai típusú „renacionalizálása”, a különböző nemzeti érdekek hangsúlyozottabban jelentek meg a transzatlanti vitákban is.

Mindazonáltal a posztvesztfáliai európai rendszer, az európai integrációnak az 1990-es években tapasztalt további mélyülése nagyon nehezen lett volna elképzelhető a NATO továbbra is fennálló védő-

ernyője, vagyis az amerikai jelenlét nélkül, amely megkérdőjelezhetetlen katonai vezetői szerepével Európa külső és belső stabilitását is biztosította. Éppen ez a stabilitás tette lehetővé az Európai Unió kül- és biztonságpolitikai ambícióinak lassú evolúcióját, amelyet eleinte Washingtonban nem fogadtak kitörő lelkesedéssel. A délszláv háborúban tapasztalt európai tehetetlenség azonban megmutatta, hogy Európa az új biztonságpolitikai környezetben sem képes önállóan, hatékonyan cselekedni. A boszniai konfliktus lezárásához amerikai beavatkozásra volt szükség, bár négy évnek kellett eltelnie, mire a washingtoni vezetés és a NATO elszánta magát a cselekvésre, kijelölve ezzel a NATO egyik új stratégiai irányát, a „válságkezelést”.

Az 1999-ben Washingtonban elfogadott új stratégiai koncepció egyik alappillére a biztonság, a konzultáció, az elrettentés és a partnerség mellett már egyértelműen a „válságkezelés” lett. Ez az új koncepció szervesen illeszkedett a clintoni amerikai külpolitika wilsoni gyökerekkel bíró, liberális, intervencionista külpolitikájához, amely a humanitárius intervenciót és a demokrácia terjesztését tűzte zászlajára. A balkáni amerikai beavatkozás a wilsoni „Pax Americana” stratégiájának megnyilvánulása volt, s nem azért került rá sor, mert az Egyesült Államok létfontosságú nemzetbiztonsági érdekei kerültek veszélybe. Európa, amelynek biztonságát jóval nagyobb mértékben befolyásolták a perifériáján, mindenekelőtt a Balkánon zajló konfliktusok, az európai stabilitás megőrzése végett támogatta a NATO újfajta katonai aktivitását – különösen, hogy a költségek tekintélyes részét az Egyesült Államok viselte.

Az 1999-es stratégiai koncepció növekvő jelentőséget tulajdonított az Európa tágabb perifériájáról, a Brzezinski által eurázsiai Balkánként megjelölt térségből eredő olyan biz-

tonsági kihívásokra, mint az etnikai-vallási konfliktusok, a tömegpusztító fegyverek proliferációja, a nemzetközi terrorizmus. Habár Európát a földrajzi közelség miatt a térségben zajló politikai folyamatok közvetlen módon befolyásolhatták, a NATO sokáig nem vállalt aktív szerepet a térségben. Egyrészt az amerikai külpolitika ezt nem igényelte, meg akarta hagyni maga számára a szabad mozgásteret, másfelől európai részről nemcsak az erő, de – Franciaország kivételével – az akarat is hiányzott ahhoz, hogy a közel-keleti hatalmi politika meghatározó játékosa legyen. Az Egyesült Államok tehát már 2001. szeptember 11. előtt is inkább az aktív, beavatkozó közel-keleti politikát, míg Európa a stabilitást preferálta.

A szeptember 11-i események utáni amerikai stratégia látványosan felszínre hozta ezt a törést. „A misszió határozza meg a koalíciót”, valamint a „rég” és „új” Európára vonatkozó rumsfeldi kijelentések a NATO történetének egyik legnagyobb válságát jelképezték. Habár a Bush-kormányzat közel-keleti politikája mellett számos európai szövetséges kormány felsorakozott, a döntés elsősorban a Washingtonhoz fűződő viszonyról szólt, s nem az aktív közel-keleti katonai jelenlét kívánalmáról. Az amerikai és európai közvélemény – beleértve a Washingtonot támogató országok közvéleményét is – eltérő biztonságpercepciói jelezték, hogy nemcsak taktikai politikai nézetkülönbségekről, hanem mélyebb, hosszabb távra kiható kulturális különbségekről van szó. Habár a 2002-es prágai csúcsértekezleten a NATO az új biztonsági kihívásoknak megfelelő transzformációt hirdetett meg mind a stratégia, mind a katonai képességek fejlesztése terén, az akkor elfogadott célkitűzések csak részben és rendkívül lassan valósultak meg.

A „terrorizmus elleni háború” mellett a Bush-kormány „egységes és szabad Európa”-koncepciójának megfelelően a NATO



tovább bővült kelet felé. A bővítés egyrésztől stabilizálta a kelet-európai térség államainak belső kapcsolatrendszerét és felgyorsította a térség demokratizálását, ugyanakkor kétségtelenül hozzájárult az Oroszországgal való kapcsolatok elhidegüléséhez. A Bush-korszak Oroszországgal szembeni „új feltartóztatás”-politikája és a putyini Oroszország „szuverén demokráciára” épülő modellje közötti konfliktus végül „csak” egy lokális fegyveres konfliktusban, a grúz–orosz háborúban kulminálódott. A NATO azonban ebben a konfliktusban is csupán mellékszereplő maradt, csakúgy, mint a 2000-es éveknek a tágabb közel-keleti térségben lezajlott konfliktusaiban. Irak mellett ugyanis Afganisztán esetében is alapvetően az Egyesült Államok háborújáról beszélhetünk, bár ez utóbbi konfliktusban kétségtelen a szövetség egészének komoly szerepvállalása. A szövetségesek közötti eltérő mértékű és minőségű feladatvállalás ugyanakkor azt mutatja, hogy a legtöbb tagállam számára Afganisztán esetében is alapvetően a transzatlanti kapcsolatrendszer fenntartása a tét, nem pedig a közép-ázsiai ország biztonsága.

Az új biztonsági és katonai kihívások, valamint a NATO újfajta szerepvállalása – a terrorizmus elleni küzdelem, a válságkezelés, a stabilizációs műveletek – próbára tették a NATO kohézióját. A katonai és politikai kérdések egyre elválaszthatatlanabbul összefonódtak, a politikusok katonai, a katonák pedig politikai kérdésekkel voltak kénytelenek foglalkozni. Ez a koszovói beavatkozás során vált először egyértelművé, amikor a NATO-nagyköveteknek kellett részletekbe menően jóváhagyniuk a szerb célpontok kiválasztását. E problémával az afganisztáni ISAF-misszióban már naponta kénytelenek szembesülni a NATO brüsszeli döntéshozói és a terepen lévő katonák egyaránt. Még egy egységes szervezeti irányítás alatt álló

nemzeti hadsereg, így az Egyesült Államok haderejének is óriási erőfeszítésekre telik az újfajta környezethez való alkalmazkodás, az annak megfelelő doktrínák kialakítása. A huszonnyolc tagú szövetségben ezek a problémák egy komplex válságkezelő művelet kivitelezése során megsokszorozódhatnak. Az átfogó megközelítés, a politikai kommunikáció (különösen a civil-katonai kapcsolatok erősítését igénylő műveletekben), és a versengő politikai narratívák szerepe különösen felértékelődött – főként az infokommunikációs eszközök elterjedése miatt rendkívüli mértékben mediatisált világban. De nem csak a válságkezelő missziókban mosódott össze a katonai és a politikai szféra. Az új kihívások – mint a terrorizmus, az energiabiztonság, az elektronikus hadviselés vagy a klímaváltozás biztonsági hatásai – esetében látható, hogy olyan komplex biztonsági kérdésekről van szó, ahol rendkívül nehéz meghúzni a határt a katonai és a nem katonai feladatok között.

Az út Lisszabonig, az új stratégiai koncepció megalkotása

A NATO szempontjából azonban a kommunikáció szerepének nemcsak a konkrét műveletekben, hanem a legfelső szintű politikai-stratégiai folyamatokban is meghatározó szerepe van. Ennek köszönhető, hogy a 2010 novemberében várhatóan elfogadásra kerülő új stratégiai koncepció kidolgozását – minden korábbitól eltérően – a szövetség vezetői a jubileumi 2009-es strasbourg-kehli csúcson elfogadott *Deklaráció a szövetség biztonságáról* című dokumentummal indították hivatalosan útjára. Sőt, lényegében a stratégiaalkotás egyik fontos előzményének tekinthetjük a NATO Átalakítási Parancsnokságának égisze alatt 2008-ban elkezdett és 2009 májusában lezárt *Multiple Futures Pro-*

ject (MFP) munkaanyagát is. Az MFP hosszú távú, 2030-ig terjedő időszakra vonatkozó előretételeket kísérelt meg felvázolni a szövetség előtt álló biztonsági kihívásokról és azok katonai következményeiről. A projekt záró jelentése – összhangban az amerikai elképzelésekkel – egy erőteljes transzformáció szükségessége mellett érvel.

A jubileumi csúcstalálkozót követően NATO új főtitkárának felkérésére megalakult a „Bölcsék Tanácsa”, egy külső szakértőkből álló civil testület Madeleine Albright volt amerikai külügyminiszter vezetésével, amely számos nyilvános szeminárium és vitaanyag összegzése után 2010 áprilisában hozta nyilvánosságra a jelentését *NATO 2020: megerősített biztonság, dinamikus nyitás* címmel. A dokumentum a hivatalos nyilatkozatok szerint a leendő stratégiai koncepció legfontosabb szakmai előkészítő munkanyagának tekinthető. Ennek és kisebb részben az MFP-nek egyik kétségtelen haszna a stratégiaalkotási folyamatban rejlő szakmai lehetőségeknek a tagállamok kormányzati és tudományos kapacitása „megmozgatásával”, aktivitásra készítésével történő kiaknázása volt. Emellett a nyitottságot, az együttműködést, a kidolgozásba való bevonást sugalló folyamat jelentős kommunikációs értékkel is bírt.

Másfelől viszont a folyamat érdemi részét, a hivatalos stratégiai dokumentum megalkotását már kevésbé jellemezte a nyitottság. A Bölcsek jelentését követően, 2010 májusától a NATO főtitkára és szűk stábjja a tagállami brüsszeli képviselőket is csak meglehetősen korlátozottan bevonva vette kezébe a dokumentum megszövegezésének ügyét, s az általa javasolt, de még szigorúan titkos tervezetet pedig egészében csak 2010 szeptemberének végén ismertette a NATO-nagykövetekkel. A tagállamok kormányainak így összességében néhány hét áll rendelkezésére, hogy a november végén ese-

dékes lisszaboni csúcsig megegyezésre jussanak a végleges stratégia tartalmában.

Az új stratégiai koncepció abban is újítást hoz az 1999-eshez képest, hogy jóval rövidebb, tömörebb, a nagyközönség számára is könnyebben értelmezhető dokumentum lesz. Az 1999-es washingtoni stratégiai koncepció a kritikusok szerint egyfajta kívánságyűjtemény volt, az egyes tagállamok által favorizált elemek túl nagy számban kerültek bele a végső dokumentumba, ezáltal túl hosszú lett és elvesztek benne a prioritások. Az új dokumentum rövidsége viszont azt a veszélyt hordozza magában, hogy túl sok lesz benne az általánosítás, különösen a legfontosabb vitás kérdések tekintetében.

A NATO helye a posztamerikai világban

Az új stratégiának az átalakult globális hatalmi és biztonsági kihívásoknak kell megfelelnie. Az észak-atlanti térség államainak elsődlegesen azzal kell szembesülniük, hogyha volt is valaha unipoláris hatalma az Egyesült Államoknak, az már bizonyosan a múlté. A transzatlanti biztonsági kötelék továbbra is a világ stabilitásának egyik sarokköve, de az észak-atlanti térség relatív hatalmának csökkenésével minden jel szerint a NATO globális súlya is csökkenni fog. A világgazdaság súlypontja egyértelműen a délkelet-ázsiai térségre helyeződött át, amelyet hamarosan politikai változások is követni fognak – legyen szó nemzetközi intézményekről, normákról vagy globális kihívásokról. Amíg 1990-ben az észak-atlanti térség államai a világ gazdasági össztermékének közel hatvan százalékát adták, ez az arány mára a negyven százalék felé közelít. E várhatóan folytatódó relatív csökkenésben az Egyesült Államok, de nagyobb részben Európa a felelős. Ráadásul a bipoláris világ-



rend megszűntével, amint arra Samuel Huntington nagy hatású művében rámutatott, szerte a világban felértékelődött a civilizációs, kulturális jegyek politikai szerepe, megkérdőjelezve a nyugati politikai-társadalmi rendszer elsőségét és globális érvényességét. A nemzetközi rendszerről, az államokról, a hatalomról és a normákról szóló „nyugati narratíva” helyébe, amely nem csupán az elmúlt két évtizedet, de a megelőző évszázadot is meghatározta, egyfajta „globális narratíva” lép. Az észak-atlanti szövetség számára, amely magát értékközösségként is meghatározza, ez egy olyan új jelenség, amellyel egyre inkább kénytelen lesz szembenézni.

A NATO jelenlegi globális helyzetének meghatározásához természetesen célszerű a kemény hatalmi attribútumokból kiindulni. Mint említettük, a katonai képességeket megalapozó gazdasági teljesítmény tekintetében jelentős változások mentek végbe az utóbbi húsz év folyamán, jóllehet, a védelmi kiadások terén egyelőre nem következett be hasonló radikális változás. A stockholmi békekutató intézet (SIPRI) adatai szerint a világ védelmi kiadásaiból, melyek 2009-ben 1530 milliárd dollárt tettek ki, a NATO-tagállamok részesedése közel 1000 milliárd dollár volt, ezen belül csak az USA részesedése mintegy 700 milliárd dollár. Jóllehet, az Egyesült Államokat követő második legtöbbet költő Kínának, mint potenciális jövőbeni riválisnak, a védelmi kiadásai jelentősen növekednek, még így is csak a világ védelmi kiadásainak 6,5%-át teszik ki, az ötödik helyezett Oroszországé pedig 3,5%-ot. Ráadásul a védelmi kiadások „top 15” országa között többnyire az Egyesült Államok szövetségesei vannak, olyan államok, mint például Japán, Dél-Korea vagy Szaúd-Arábia. Az Egyesült Államok által „lator” államokként számon tartott hat rezsim (Irán, Szíria, Észak-Korea, Líbia, Kuba, Szudán) össze-

sen 16 milliárd dollárt fordít fegyverkezésre, ami eltölpül az USA, illetve a NATO kiadásai mellett. Figyelemre méltó ugyanakkor a NATO-n belüli védelmi költségvetések alakulása. Mivel az Egyesült Államok és Európa tehervállalása között a szövetség történetében végig nagy szakadék mutatkozott, a jelenlegi helyzetet bizonyára sokan nem tekintik igazán kirívónak. Tény ugyanakkor, hogy miközben az elmúlt évtizedben az USA védelmi kiadásai 90 százalékkal emelkedtek, az európai szövetségeseké inkább stagnáltak. A katonai technológiai szakadék is komolyan próbára teszi a szövetség cselekvőképességét és kohézióját. Ráadásul a gazdasági válság miatt az európai kormányok az elkövetkező években további jelentős megszorításokat terveznek a védelmi szférában, miközben a Pentagon költségvetése tartja a válság előtti szintet.

A hivatalos NATO-adatok szerint, amelyek némileg eltérnek a SIPRI adataitól, az USA 2009-es 574 milliárd dollárnyi védelmi költségvetésével szemben az európai NATO-tagok csupán 281 milliárd dollárt költöttek katonai kiadásokra, arról nem is beszélve, hogy a Pentagon költségvetése jóval hatékonyabban került felhasználásra. Az Egyesült Államokhoz képest tehát Európa valóban lemaradóban van, bár a regionális ambíciókkal rendelkező Európai Unió a világ többi részéhez képest még így is jelentős katonai potenciállal rendelkezik. A NATO jövője szempontjából azonban legalább ennyire fontos tényező az Európán belüli katonai képességek és biztonságpercepciók differenciáltsága. A nyugati atlantista országok, a kontinentális magállamok és a kelet-európai új tagok közötti eltérő biztonsági érdekeket és igényeket rendkívül nehéz közös nevezőre hozni.

A NATO jövőbeni globális szerepéről szólva a meghatározó kérdés mégis az, hogy Washington számára mit jelent a szövetség,

mit nyújthatnak számára az európai szövetségesek. Jelenleg úgy tűnik, hogy az európai államok önállóan, az Európai Unió keretén belül nem lesznek képesek arra, hogy a kontinens szűk periferiáján túl önálló, meghatározó biztonságpolitikai szereplővé váljanak. (Igaz, ez többnyire nem is céljuk). Mivel a fő biztonsági kihívások várhatóan nem Európából, hanem Ázsia legkülönbözőbb konfliktusövezeteiből erednek majd, az Egyesült Államok számára a NATO annyit ér a jövőben, amennyit ezeknek a kihívásoknak a kezelésében az európai szövetségesek vállalni tudnak. Európa stabilitásának fenntartásában játszott szerepe miatt a NATO-t Washingtonban természetesen továbbra is fontos és megőrizendő szövetségi rendszerként fogják kezelni, de a nagy amerikai stratégiában előreláthatólag tovább csökken majd a szerepe. Az afganisztáni misszió után, amely optimista előrejelzések szerint is csak egy relatív stabilitást biztosító visszavonulással végződik majd, még az is erősen kétséges, hogy a NATO egyhamar magára vállal-e egy hasonló jellegű és méretű missziót.

A szövetség új stratégiai koncepciója során felmerülő legfontosabb vitapontok az eltérő percepciókból eredeztethetők. A kollektív védelemről, a szolidaritás megerősítéséről, a NATO aktivitásáról folyó viták, amelyekhez szorosan kapcsolódnak a rakétavédelem és a nukleáris politika kérdései, lényegében arról szólnak, hogy a NATO a jövőben egy katonai védelmi szövetségre vagy egy regionális kollektív biztonsági rendszerre hasonlít-e majd jobban. Az Egyesült Államok például – globális ambícióihoz igazodva – a regionális, köztük az európai rakétavédelmi rendszer fejlesztésén dolgozik. A jelenlegi amerikai kormányzat a globális nukleáris non-prolifációs célok elérése érdekében hajlandónak mutatkozik a NATO nukleáris politikájának felülvizsgálata, azaz a fegyverek szerepének csökken-

tésére is. A nyugat-európai kontinentális hatalmak számára a rakétavédelmi rendszer inkább politikai teher, a nukleáris kérdések terén pedig maguk is megosztottak. A kelet-európaiak számára ugyanakkor az Európában állomásoztatott amerikai nukleáris fegyverek és a rakétavédelem kérdése egyfajta cserealku tárgya: számukra az a fontos, hogy biztosítsák az Egyesült Államok európai fizikai jelenlétét, ha nem nukleáris fegyverek révén, akkor rakétavédelmi létesítményekkel. A kelet-közép-európai NATO-tagok számára talán ennél is lényegesebb kérdés azonban, hogy az ötödik cikkely megerősítésének várható deklarálását a szövetség milyen konkrét intézkedésekkel – például védelmi tervezés, hadgyakorlatok – fogja alátámasztani.

E kérdések mögött alapvetően az Oroszországhoz fűződő viszony eltérő megítélése húzódik. Míg a nyugat-európaiak számára Moszkva lehetőséget, partnert jelent Európa gazdasági hatalmának erősítésére, addig Kelet-Közép-Európa számára Oroszország még mindig a NATO létezésének egyik alapvető okát jeleníti meg. Berlin és Párizs számára Oroszország gazdasága és nem biztonságpolitikája a meghatározó tényező, Varsó vagy a balti fővárosok viszont alapvető biztonsági problémaként tekintenek a nagy keleti szomszédra. Az Egyesült Államok maga is ambivalens a kérdés tekintetében: miközben keresi az együttműködési lehetőségeket Moszkvával, és szüksége is van a támogatására számos globális és Európán kívüli konfliktus kezelésében, addig az európai biztonsági térben továbbra is inkább riválisként tekint rá, mint azt az orosz–grúz háború is mutatta. A stratégia megalkotásának folyamán a fenti kérdésekben ütköztek leginkább a vélemények, ennek megfelelően valamennyi tagállam érdekeit bizonyos mértékig figyelembe vevő kompromisszumra lehet majd számítani.



A tágan értelmezett ötödik cikkelyt illetően a NATO-n belüli fő törésvonalak tehát az európai országok között húzódnak, így a kompromisszumos megoldás is alapvetően rajtuk múlik. Ezzel szemben a hagyományos területvédelem vagy területen kívüli missziók kérdésében már sokkal inkább az Egyesült Államok és az európai országok feszülnek egymásnak. Az iraki és afganisztáni tapasztalatok után azonban e kérdésben vélhetően Washington sem képvisel erőteljesen aktivista álláspontot, így a NATO saját meghatározása szerint továbbra is globális kitekintésű, de nem globális „mandátumú” szervezet lesz. Ennek következtében a partnerségi kapcsolatok sem fognak radikálisan átalakulni, csupán a meglévő intézményi keretek lassú fejlesztésére lehet számítani.

Végül elengedhetetlen a szervezeti-költségvetési kérdésekre is utalni. A NATO szervezeti reformja minden bizonnyal új lendületet kap, de egy konszenzusos döntéshozatali mechanizmussal bíró nemzetközi szer-

vezetben ennek komoly korlátjai vannak: a hatékonyságot gyakran felülírja a politikai kényszerűség, és ez ezúttal sem lesz másképp. A költségvetési korlát pedig önmagában is komoly kihívás elé állítja a szervezetet. A politikai-stratégiai viták majd mindegyike mögött ott van ugyanis a kérdés, hogy ki és mennyit fog érte fizetni, illetve honnan vonjanak el forrást az adott átalakítások, fejlesztések biztosításához. A jelenlegi költségvetési körülmények között rendkívüli erőfeszítésekbe kerül a megfelelő források biztosítása, még az olyan konszenzussal bíró katonai fejlesztési területeken is, mint például a stratégiai légi szállítás. Optimista vélemények szerint a szűkös források elősegíthetik a tagállamok közötti együttműködést a védelmi beszerzések terén, sőt, az Európai Unióval való kapcsolatoknak is lökést adhatnak. Ugyanakkor nem hagyhatjuk figyelmen kívül azt sem, hogy nemcsak forrás-, hanem beszállítói oldalon is jelentős versengésről beszélhetünk az európai és az amerikai hadiipar között. ■

Források

Strategic Concept. NATO homepage. http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_56626.htm.

Financial and Economic data relating to NATO Defence. NATO homepage.

http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_50991.htm?mode=pressrelease.

Stockholm International Peace Research Institute – 2010 Yearbook.

<http://www.sipri.org/yearbook/2010/05>.

World Military Spending. Global Issues.

<http://www.globalissues.org/article/75/world-military-spending>.

Martynas Zapolskis: Redefining the EuroAtlantic Security Agenda: What is the Role for the New NATO Strategic Concept? *Lithuanian Foreign Policy Review*. Issue 23, 2010, 29–51. o.

Valki László: *A NATO*. Budapest, 1999, Corvina.