

**Gazdag Ferenc**

## Rendhagyó portré az első hatvan év után

*Az Észak-atlanti Szerződés Szervezete, közismert nevén a NATO, 2009. április 4-én emlékezik meg alapításának 60. évfordulójáról. A nemzetközi béke és a tagállamok biztonságának garantálásában érintett szervezetként kiemelt figyelem kíséri a jubileumi csúcstalálkozót. A NATO történetéről, szerepéről, működéséről könyvtárnyi irodalom áll rendelkezésünkre. Az alább következő írás néhány fontosnak ítélt szempont (tagság, alapokmány, működés stb.) alapján mutatja be a hat évtizedes fejlődés állomásait.*

### Mi a NATO?

A NATO korszakunk legnagyobb politikai-katonai szervezete, tizenkét állam által 1949-ben létrehozott szövetség, amelynek fő célja az volt, hogy megvédje Nyugat-Európát a Szovjetunió és a Varsói Szerződés katonai erejével szemben. Most hatvanadik születésnapját ünnepli, s elvben van is mire büszkének lennie. Hat évtized nem kis eredmény egy transzatlanti szervezet számára, különösen nem 1991 óta, amikor véget ért a hidegháború, és szükségességét ismételten kétségbe vonták.

A NATO kormányközi alapon működő szövetség, amely tagjainak biztonságát politikai és katonai eszközök együttes alkalmazásával igyekszik garantálni. Az eszközök sorából a politikai természetűek között ki kell emelni a diplomáciát, a dialógust és a döntések meghozatalához szükséges konszenzus kialakítását, továbbá a szövetség és a partnerországok közötti politikai együttműködés folyamatát. A katonai természetű eszközök közül a legfontosabb a kollektív védelmi kötelezettség, a nemzetközi válságok kezeléséhez való hozzájárulás, továbbá a katonai természetű feladatok ellátásához szükséges kato-

nai fejlesztések és képességek biztosítása. A NATO esetében tehát félrevezető a katonai és a politikai jelleg mesterséges elkülönítése: a szervezetben a politikai és katonai elemek nem választhatók külön.

A kormányközi jellegű működés értelmében a szervezet csak konszenzussal tud döntéseket hozni, s ez egyúttal azt is jelenti, hogy a NATO nem szupranacionális szervezet. Gyakran szokták azonos értékeket valló országok szövetségeként jellemezni. Feladatai között szerepelnek a klasszikus alapfunkciók: a kollektív védelem, a transzatlanti kapcsolatok, az európai integráció biztonsági feltételeinek megteremtése, a stratégiai dialógus és a védelempolitikai integráció. A hidegháború befejeződése után a szervezet feladatrendszere kiegészült a közép-kelet-európai országok stabilizációjával, a válságkezeléssel, illetve az *out of area* műveletekkel, végül pedig a partnerségi kapcsolatok fejlesztésével. A NATO feladatrendszerét alkotó elemek nem statikusak. Az egyes elemek önmagukban is, valamint egymásra hatásukban is folyamatosan változnak, mindenkorri azonosításuk és értelmezésük alapvető fontosságú a stratégiai tervezésben. Példaként a kollektív védelem és el-

rettenés értelmezési kereteinek radikális megváltozása említhető a 2001. szeptember 11-i terrortámadás után.

## A washingtoni szerződés

A világ leghatalmasabb katonai-politikai szervezetének 1949-es alapító szerződése egy mindössze 14 cikkelyből álló dokumentum. A bevezetőben az aláíró felek leszögezték, hogy egyesítik erőiket „közös védelmük, valamint a béke és biztonság fenntartására”, továbbá arra, hogy az észak-atlanti térségben „előmozdítsák a stabilitást és a jólétet”, megőrizték a „szabadságot, népeiknek a demokrácia, az egyéni szabadság és a jog uralma elvein nyugvó közös örökségét”. A szerződés szerint a felek kötelezik magukat, hogy minden viszályt, amelybe belekerülnek, olyan módon rendeznek, hogy a nemzetközi béke és biztonság ne kerüljön veszélybe (1. cikk), s mindannyiszor tanácskozni fognak egymással, valahányszor bármelyikük területi épségét, politikai függetlenségét vagy biztonságát veszély fenyegeti (4. cikk). A biztonsági garancia-ként elhíresült 5. cikk mondja ki, hogy a felek bármelyikük elleni támadást valamennyiük elleni támadásnak tekintenek, s közösen sietnek a megtámadott megsegítésére: „A felek megegyeznek abban, hogy egyikük vagy többjük ellen Európában vagy Észak-Amerikában intézett fegyveres támadást valamennyiük ellen irányuló támadásnak tekintenek, és ennél fogva megegyeznek abban, hogy ha ilyen támadás bekövetkezik, mindegyikük az ENSZ Alapokmányának 51. cikke által elismert jogos egyéni vagy kollektív védelem jogát gyakorolva támogatni fogja az ekként megtámadott felet vagy feleket azzal, hogy egyénileg és a többi féllel egyetértésben

azonnal megteszi azokat az intézkedéseket – ideértve a fegyveres erő alkalmazását is –, amelyeket a békének és biztonságnak az észak-atlanti térségben való helyreállítása és fenntartása érdekében szükségesnek tart.” A bipoláris rendszer összeomlása után a hajdani szocialista országok alapvetően ezt a cikkelyt tekintették a legfontosabbnak, a szervezethez való csatlakozás legfőbb hajtóerejének.

A dokumentum következő passzusa értelmezi a szerződő felek elleni támadás fogalmát is. Eszerint az „egy vagy több fél ellen irányuló támadásnak kell tekinteni” a szerződő országok területe ellen Európában vagy Észak-Amerikában intézett fegyveres támadást, a felek joghatósága alá tartozó szigetek, illetve a felek hajói vagy repülőgépei elleni támadást az „észak-atlanti térségben”, illetve másutt is, amennyiben az adott területen a szerződő felek valamelyike „megszálló erőket tart fenn” (6. cikk).

Ami a NATO új tagokkal való bővülését illeti, a 10. cikk rendelkezése szerint a „felek egyhangú megegyezéssel hívhatnak meg a szerződéshez csatlakozásra olyan európai államot, amely képes arra, hogy elősegítse a szerződés elveinek továbbfejlesztését”, s képes hozzájárulni a térség biztonságához.

A hajdani gyarmattartó országok (Anglia, Franciaország, Hollandia, Belgium) szereték volna a szövetség földrajzi hatályát korábbi gyarmataikra is kiterjeszteni, de ezt nem sikerült elérniük. A NATO-szerződés földrajzi hatálya alá így csak a Ráktérítőtől északra fekvő térség került, amelyet a továbbiakban értelemszerűen egészítették ki az újonnan belépő országok területeivel. A NATO első területen kívüli műveletét 1999-ben Kis-Jugoszlávia ellen hajtott végre, Koszovó elhagyására kényszerítve a jugoszláv hadsereget. Mindezzel együtt azt mondhatjuk, hogy a NATO geopolitikai ki-

terjedése és érdekszférája már a kezdetektől világméretű volt.

A szerződés időtartamára vonatkozó cikkelyek egyrészt azt mondják ki, hogy a szerződés „életbeléptetését követő tíz év elteltével vagy bármely későbbi időpontban a Felek – egyikük kérésére – a Szerződés felülvizsgálata céljából tanácskoznifognak egymással” (12. cikk), másrészt pedig rögzítik, hogy húsz év elteltével „mindegyik fél kiválhat a Szerződésből, éspedig egy évvel azután, hogy a felmondásáról értesítette az Egyesült Államok kormányát”.

## Tagság

1949. április 4-én Washingtonban 12 állam, Belgium, Dánia, Franciaország, Hollandia, Izland, Kanada, Luxemburg, Nagy-Britannia, Norvégia, Olaszország, Portugália és az Egyesült Államok külügyminiszterének aláírása került a dokumentumra. A hat évtized alatt a szervezet taglétszáma több mint kétszeresére nőtt. Az alábbiakban röviden csak azokról a tagállamokról szólnunk, amelyek valamilyen szempontból eltérnek a szokványostól.

### *Görögország, Törökország*

Az ötvenes évek első éveit a Nyugatnak a kommunista expanziótól való félelmei uralták. Délkelet-Európa stratégiai szempontból nagyon fontos terület volt, az első kibővülésre heves viták után 1952-ben került sor. Ez azonnal az alapokmány területi hatályának átlépéséhez vezetett, ugyanis sem Törökország, sem Görögország nem tekinthető észak-atlanti országnak. Törökországot egy 1939-es kölcsönös segítségnyújtási egyezmény alapján Franciaország és Anglia egyaránt segítélyezte a vi-

lágháború alatt. Ankara még a háború előtt szeretett volna a Szovjetunióval is egyezményt kötni, de a szovjet fél két feltételt támasztott: a tengerszorosokra vonatkozó 1922-es montreux-i egyezmény felülvizsgálatát, valamint egy közös szovjet–török ellenőrzési rendszer létrehozását a Fekete-tenger kijáratánál. A háború után Moszkva megismételte „ajánlatát”, kiegészítve bizonyos területi igényekkel. A stratégiai kérdések iránt nagyon érzékeny USA ezek után támogatta Törökország NATO-felvételét, amit elsősorban az angol diplomácia ellenzett, mivel London egy közel-keleti paktum lehetőségét fontolgatta. A vitából az USA került ki győztesen, és Törökországot az angolok favorizálta Görögországgal együtt 1952. február 18-án vették fel a szervezetbe.

Másodjára az NSZK felvétele okozott politikai, jogi és más természetű gondokat. A katonailag megszállás alatt álló, szuverenitását csak részlegesen visszanyert, s a háborús felelősség súlyával terhelt nyugati Németországot előbb egy európai szervezetbe léptették be (Nyugat-európai Unió), amely többek között a német újrafelfegyverzés ellenőrzésére volt hivatott, majd ezután csatlakozhatott a NATO-hoz (1955. május 7.). A szocialista rendszer összeomlása után az NDK beolvadt az NSZK-ba (1990. október 3.), s a német egység megvalósulásával a NATO területe Lengyelország határáig ért.

### *Franciaország*

1966-ban a nagyobb politikai függetlenségre, az önálló nukleáris képességekre és a francia haderő feletti ellenőrzés visszaszerzésére törekvő de Gaulle elnök visszavonta Franciaországot a NATO integrált katonai struktúrájából. Az 1952-től Párizsban székelő NATO-központ, vala-

mint a legfelső katonai parancsnokság, a SHAPE ezután Brüsszelbe költözött. Mindemellett Franciaország továbbra is részt vett a NATO politikai tevékenységében, s ténylegesen csak a Védelmi Tervezési Bizottságból és a Nukleáris Tervezési Csoportból hiányoztak a francia delegátusok. A berlini fal leomlása után Franciaország lényegesen hozzájárult a NATO-műveletekhez, s az ország jelentős forrásokat biztosít védelmi képességeinek fejlesztéséhez. 1996-ban előbb Chirac, majd 2009-ben Sarkozy elnök tett lépéseket a francia különállás megszüntetésére. Ez utóbbi kezdeményezés nyomán a francia tisztek visszatérnek a NATO katonai törzseibe és parancsnokságaira.

### *Spanyolország*

A harmadik kibővülés az ibériai félsziget nagyobbik országát érintette. Bár mind Spanyolországban, mind Portugáliában szélsőjobboldali rezsimek voltak hatalmon (ez elvileg kizáró ok volt a tagság megszerzésében), Portugália mégis a NATO alapító tagjai közé került. A Salazar-rendszerrel való viszolygásnál nyomósabbnak bizonyult az Azori-szigetek, illetve a rajtuk található légi bázisok jelentősége. A Franco tábornok vezette Spanyolországot nem hívták meg a NATO alapító tagjai közé, viszont 1953 szeptemberében az USA kétoldalú katonai egyezményt kötött vele, aminek értelmében az amerikai légierő bázisokat használhatott. A diktatúra bukása (1975) után csakhamar felmerült a NATO-tagság kérdése, ami azonban heves belpolitikai vitákat váltott ki. Végül Madrid 1982. május 30-án csatlakozott a szervezethez, de oly módon, hogy nem vesz részt az integrált katonai struktúrákban, s a Nukleáris Tervezési Csoportba csak megfigyelői minőségben lépett be. Spanyolország ezen kívül

megtartotta a teljes hadereje feletti parancsnoki jogosítványokat. A távolságtartás politikája fokozatosan enyhült, s Javier Solana NATO-főtitkárrá választása után (1995) a spanyol parlament jóváhagyta Madrid részvételét a NATO katonai struktúrájában is.

### *A volt szocialista országok*

A Varsói Szerződés kötelékeiből kiszabadult és a demokratikus fejlődés útjára lépő országok mindegyike biztonsági garanciákat keresett a szervezetnél. A keleti sürgetések hatására a NATO 1995-ben tette közzé az ún. *Study on NATO Enlargement* című dokumentumot, amely pontosította a bővülés feltételeit, s rámutatott, hogy a keleti bővülés hozzájárulhat a kontinens stabilitásának és biztonságának javulásához. A NATO 1997-es madridi csúcstalálkozóján Csehország, Lengyelország és Magyarország kapott meghívót, s gyors tárgyalások után, 1999. március 12-én mindhárom ország a szövetség tagja lett.

Következő lépésként a NATO prágai csúcstalálkozóján postáztak meghívókat, ebben az esetben Bulgária, Észtország, Lettország, Litvánia, Románia, Szlovákia és Szlovénia számára. A felsorolt országok 2004. március 29-i csatlakozása volt a NATO történetének legnagyobb mértékű kibővülése.

2008 júliusában Albánia és Horvátország írták alá a csatlakozási szerződést, s a két ország 2009-ben vált a szövetség részévé, immár huszonnyolcra növelve a tagállamok számát.

## **Hogyan működik?**

Mivel a NATO tipikusan kormányközi szervezet, döntéseit a tagállamok mindegyikének egyetértésével, azaz konszenzussal

hozza. A konszenzusos döntéshozatalnak ugyanakkor két dimenziója van. Egyik oldalról azt a jogosítványt tartalmazza, hogy egy tagállam a tárgyalás alatt lévő kérdésre vonatkozó döntést képes megakadályozni, másik oldalról viszont belátható, hogy e szabály alapján csak akkor működtethető egy szövetség, ha a tagállamok a konszenzusos eljárást nem annyira vétő-jogként, hanem a megállapodások kialakítására vonatkozó politikai kötelezettségként értelmezik.

A tényleges döntési jogkörrel a szervezetben belül az *Észak-atlanti Tanács* rendelkezik. A tagállamok állandó képviselőiből áll, akik hetente legalább egy alkalommal üléseznek. Ha különösen fontos kérdésről van szó, akkor külügyminiszteri vagy kormányfői szinten ül össze, de a testület jogosítványai és döntéseinek érvényessége független az összetétel szintjétől. Elnöke a NATO főtitkára. Ezen a szinten biztosítja a NATO a tagállamok számára a közvetlen fórumot minden olyan kérdés felvetésére, amely biztonságukat érinti. A tanács jogosult munkájának elvégzéséhez újabb testületeket (bizottságokat, tervező és elemző csoportokat) létrehozni. Ülésein minden állam azonos jogokkal rendelkezik, s döntéseit egyhangúlag hozza, amelyek így a tagállamok közös akaratát fejezik ki. Az üléseken a főtitkár vagy helyettese elnököl. A tanács ülésein megvitatott témák és meghozott döntések a szervezet tevékenységének minden területére kiterjednek.

A *Védelmi Tervező Bizottság* általában állandó képviselőkből áll, de évente legalább két alkalommal a védelmi miniszterek szintjén ülésezik. A jelentősebb katonai és védelmi tervezési ügyekkel foglalkozik, gyakorlatilag a NATO legfontosabb katonai testülete. Franciaország 1966 és 2009 között nem vett részt a munkájában. A közös védelmi tervezéshez való csatlá-

kozás meghatározó szerepet játszott az új tagországok és tagjelöltek védelmi reformfolyamataiban.

A *Nukleáris Tervező Csoport* hasonló szinten ülésezik, és ugyanazon státussal rendelkezik, mint a Védelmi Tervező Bizottság. A nukleáris erőket érintő kérdések (nukleáris politika, stratégia, képességek) tartoznak a hatáskörébe. Franciaország e testület munkájában nem vesz részt, a fegyveres erőkkel nem rendelkező Izland pedig polgári megfigyelővel képviselteti magát. A bizottság aktivitása a hidegháború után radikálisan csökkent.

A *főtitkár* a szervezet első számú politikai tisztségviselője. A tagállamok nevezik ki, s ő elnököl a fontosabb testületek ülésein. Betölti a NATO szóvivőjének szerepét is. Kulcsszerepe van a külső kormányokkal való kapcsolattartásban, valamint a tagállamok kormányai között felmerülő nézeteltérések rendezésében.

A *Nemzetközi Titkárság* munkatársait a tagországok delegálják. Közel másfélezer munkatárs intézi a szervezet külső kapcsolatait. Fő feladatuk a NATO munkabizottságaiban folyó tevékenység, valamint a szövetség döntéseinek előkészítése és támogatása.

A *Katonai Bizottság* a NATO-n belül a legmagasabb rangú katonai hatóság. Fellelős mindazon javaslatok megtételéért, amelyeket a közös védelem érdekében szükségesnek tartanak. Irányítja a NATO főparancsnokságait. Elnöke részt vesz az Észak-atlanti Tanács, a Védelmi Tervező Bizottság és a Nukleáris Tervező Csoport ülésein. Tagjai a tagországok haderőinek vezérkari főnökei (kivéve Franciaországot). Évente legalább két alkalommal ülésezik.

A *Nemzetközi Katonai Vezérkar* támogatja a Katonai Bizottság munkáját.

A NATO egyesített katonai szervezete adja a kereteket a tagországok védelmé-

nek biztosításához. A szervezet érdekszférájához tartozó térségeket katonai parancsnokságok hálózata fedi le, amelyek megteremtik a feltételeket a fegyveres erők közös gyakorlataihoz, a távközlési és információs rendszerek működtetéséhez, a légvédelem, a logisztikai támogatások terén megvalósuló együttműködéséhez, az eljárások és a felszerelés szabványosításához, illetve közös felhasználásához.

A NATO-tagállamok együttműködése két alapelvre épül: a részt vevő államok szuverenitásának kölcsönös elismerésére, valamint a közös biztonságpolitika kimunkálására. Az e két pillérrre épített közös biztonság oszthatatlan, így a tagállamoknak a biztonságukat fenyegető kihívásokkal nem pusztán saját erőforrásaikra támaszkodva kell megbirkózniuk, másfelől viszont minden tagállam számára megmaradt a nemzeti kötelezettségvállalás. A NATO arra teszi képessé tagállamait, hogy a közös erő-kifejtéseknek köszönhetően megnöveljék képességeiket alapvető nemzeti biztonsági céljaik elérésében.

A közös határozathozatal konszenzuson alapul. Természetesen a konszenzus elérése gyors és sokoldalú információt, információcserét, jól működő konzultációs mechanizmust és a megállapodásra való törekvés minimumát feltételezi. A már elfogadott döntés teljesítése ezért valamennyi tagállam érdeke. A tagállamok részesei a szövetségen belüli politikai együttműködés rendszerének, ugyanakkor az eddig kialakult eljárások eredményeként mód van az egyes tagállamok speciális érdekeinek figyelembevételére is. A NATO katonai szervezeteivel szükséges információcserét egy speciális katonai misszió keresztül valósítja meg.

A gyakorlati együttműködés legfontosabb formája a konzultáció. Ez gyakorlatilag mindenfajta kérdésre kiterjed, a kormányzati

szférától az egyes intézményekig minden szintre érvényes, s magában foglalja az előzetes tájékoztatástól az utólagos értékelésig a teljes folyamatot. A több évtizedes gyakorlat lehetővé teszi a sürgős és kényes helyzetek gyors megoldását is.

## NATO-stratégiák

A szövetség szervezeti, doktrinális és politikai fejlődése szorosan kapcsolódott a mindenkori nemzetközi helyzet alakulásához. A hidegháború éveiben fő célja értelemszerűen a Szovjetunió vezetete kommunista tábor katonai és politikai féken tartása (*containment*) volt. A politikai célt szolgálta az első stratégiai koncepció, az 1949-ben megfogalmazott tömeges megtorlás is.

A *tömeges megtorlás koncepciója* értelmében a tagállamok bármelyike ellen irányuló katonai támadás esetén az agresszornak számolnia kellett nukleáris fegyverek bevetésével a NATO részéről. A stratégia elnevezése onnan ered, hogy a védekező fél akkor képes elrettenteni a támadót, ha kellő megtorló erővel rendelkezik, márpedig a nukleáris eszközök erre a célra tökéletesen megfeleltek. A megtorlás ugyanis az agresszió megakadályozása az esetleges ellenség meggyőzésével arról, hogy a bizonyos cselekvés révén elérhető előnyöket meghaladják azok a veszteségek, amelyeket elszenvedne, ha hozzáfogna a szóban forgó cselekvéshez.

Az ötvenes évek első felét jellemző első stratégiai koncepció hű tükörképét adta a NATO védelmi elképzeléseinek, azonban az európai viszonyokra csak részlegesen volt alkalmazható, sokkal inkább az Egyesült Államok globális stratégiai terveit szolgálta. Az atomfegyverek egyébként 1954-ben jelentek meg Európában, mivel az amerikai hadsereg az Európában állomá-

sozó hadosztályait az addig gyengének ítélt tüzérő miatt ilyen jellegű fegyverekkel szerelte fel. Ugyanezekben az években a Szovjetunió is hatalmas erőfeszítéseket tett saját nukleáris képességeinek kifejlesztésére: 1949. augusztus 25-én hajtott végre az első sikeres atomrobbantást. Az atommonopólium elvesztése Washington nem annyira saját területének veszélyeztetése, hanem immáron a NATO kötelékében hozzájuk tartozó európai szövetségek helyzete miatt aggasztotta. A NATO ugyanis nem rendelkezett elégséges hagyományos fegyverzettel, és egy esetleges háború esetén nem lett volna képes felvenni a versenyt a szovjet hadsereggel. Ezért volt elengedhetetlenül szükséges a hagyományos fegyveres erők rohamos fejlesztése mellett a nukleáris harcászati eszközök bevonása is. A megfelelő felépítésű és szerkezetű haderő tervezését nagymértékben befolyásolta az 1950-ben kitört koreai háború, mely mély hatással volt az európai, de elsősorban az amerikai közvéleményre: a nyugati társadalmakban lényegében azt a félelmet keltette, hogy a Szovjetunió esetleg Közép-Európát is megtámadhatja.

A tömeges megtorlás politikájának felülvizsgálatát a kubai rakétaválság következményeinek átgondolása eredményezte. Az 1962. októberi események nagyon is valószínű közelségbe hozták egy esetleges nukleáris háború kirobbanásának lehetőségét. Kennedy elnök világosan tudtára adta Hruscsovnak, hogy nukleáris háborúra kell számítani, amennyiben nem távolítja el a közepes hatósugarú rakétákat Kubából. A rakétaválság az Egyesült Államok vezetését arra ösztönözte, hogy a tömeges megtorlás doktrínája helyett egy új katonai tervet dolgozzon ki a jövőben felmerülő válságok kezelésére. Olyan stratégiára volt szükség, mely a merev nukleáris szemben-

állás helyett rugalmasabb alternatívát kínál a cselekvésre. Végül hosszas vitákat követően Robert McNamara amerikai külügyminiszternek és stratégiai tervező csapatának koncepcióját fogadta el a NATO 1967-ben. Ekkortól a tömeges megtorlás doktrínájának helyébe a *rugalmas reagálás és válságkezelés stratégiája* lépett, melynek lényege a lépcsőzetesség. Ennek értelmében a NATO minden katonai kihívásra kezdetben közvetlen védekezéssel válaszol, az ellenség haderejének megfelelő erő képviselő alakulatokkal. Amennyiben ennek segítségével nem sikerül feltartóztatni az ellenséget, akkor életbe lép a második lépcsőfok, a tervszerű eszkaláció. Még ebben az esetben is többféle alternatíva áll rendelkezésre a tekintetben, hogy hogyan variálják a haderő minőségi, illetve mennyiségi összetételét. Végső megoldásként pedig a korábban kizárólagosnak tekintett általános nukleáris választ jelölték meg. Eleinte – főként Európában – a rugalmas reagálás katonai vonatkozásai álltak előtérben a válságkezeléssel szemben. A rugalmas válságkezelés gyakorlatilag a politikai, diplomáciai vetületét jelentette az új koncepciónak, és a hidegháború befejeződésével fokozatosan vált a NATO kulcsfontosságú funkciójává.

Az *1991-es koncepció* alapja a Varsói Szerződés és a Szovjetunió széthullása volt. Olyan haderőt kellett tervezni, amely összhangban áll a világban bekövetkezett forradalmi változásokkal. Miután a NATO tagállamainak 1990-es londoni csúcstalálkozóján összegyűlt állam- és kormányfők deklarálták, hogy „a szövetségnek alkalmazkodnia kell és alkalmazkodni is fog az új helyzethez”, 1991 novemberében Rómában jóváhagyták a NATO új stratégiai koncepcióját, amelyben a korábbiaknál nagyobb hangsúlyt kapott a biztonságot fenyegető, új típusú kihívások és kockáza-

tok elemzése. A nemzetközi rendszer új vonásainak értékelésekor az alábbi elemeket hangsúlyozták:

- a NATO biztonságát fenyegető új kockázatok a kelet-közép-európai országok gazdasági, politikai és társadalmi nehézségeiből, illetve etnikai és területi konfliktusaiból származnak;
- a Szovjetunió a területén végbemenő változások ellenére sem szűnt meg fontos aktorként működni a nemzetközi rendszerben, így hagyományosan kiterjedt katonai ereje továbbra is meghatározóan befolyásolja az európai biztonságot és stabilitást;
- mindemellett egy Európában történő nagyléptékű, váratlan katonai konfrontációnak nagymértékben csökkent a kockázata.

Az új NATO-stratégiában tehát egy olyan új helyzethez kellett igazodni, amelyben a korábbi időszakkal ellentétben nem a katonai fenyegetés jelenti a legfőbb veszélyt. Ennek megfelelően a szövetség vezetői legfontosabb célként a kelet-közép-európai országok, illetve az alakulóban lévő Független Államok Közössége demokratiszálásának biztosítását tűzték ki maguk elé. Olyan alapok letételén fáradoztak, melyek révén „egyetlen ország se gyakorolhasson nyomást egyetlen más európai országra sem, és fölénye révén ne kényszeríthesse rá az akaratát sem erőszak alkalmazásával, sem pedig az erőszakkal való fenyegetéssel”. Másfelől a koncepció katonai vonatkozásai világosan leszögezik, hogy a nukleáris eszközök bevetésére vonatkozó irányelveket is felül kell vizsgálni, mivel a szétesőben lévő Szovjetunió nukleáris potenciálját nem szabad figyelmen kívül hagyni. Nem meglepő tehát, hogy az „elrettetés és védelem” alapkoncepciója továbbra is érvényben maradt. Emellett megjelent a „csökkentett előretolt

jelenlét” és az „atomfegyverekre való csökkentett mértékű támaszkodás” elve. Ennek értelmében csökkentették mind a nukleáris, mind a hagyományos erők mennyiségét, s a készülségi szinteket is lejjebb állították, vagyis a statikus, nagy létszámú és költséges haderőt felváltották a mozgékony, kis létszámú és kisebb költségeket igénylő alakulatok. A leépítések érzékeltetésére álljon itt néhány statisztikai adat: a NATO szárazföldi csapatainak létszámában 25, a haditengerészeti egységek állományában több mint tíz, a légiflotta vonatkozásában pedig mintegy 25 százalékos csökkenés volt tapasztalható. Ezzel együtt 1991 és 1993 között a szövetségesek több mint 80 százalékkal építették le a szárazföldi telepítésű nukleáris fegyverek számát. A hadászati nukleáris eszközök terén az 1993 januárjában Clinton és Jelcin által megkötött START II megállapodás értelmében a több robbanófejes nukleáris rakéták felszámolása, illetve a készletek egyharmados csökkentése 2003-ig bezárólag megtörtént. További jelentős fegyverzetkorlátozási esemény volt 1994 decemberében Ukrajna döntése, melynek értelmében ratifikálták az atomsorompó-egyezményt és a START I megállapodást, ami egyben utat nyitott a START II jogerőre emelkedése előtt is.

A parancsnoki struktúra legfontosabb változásai is egyszerűsítették a szervezetet, hiszen a korábbi 65 parancsnokság helyett 1997-től már csak 20 létezett. Ami a haderőstruktúra reformját illeti, két nagyobb léptékű változás tapasztalható. Egyrészt reagálási idő szempontjából kategorizálták a harci alakulatokat. Ennek alapján megkülönböztetünk reagáló, fő védelmi és utánpótlási erőket. A reagáló erőknél két további alcsoport létezik: az azonnali reagálású és a gyors reagálású hadtesteké. A reagáló erők jellemzője,



hogy állandóan magas harckészültségi fokon állnak, szükség esetén rendkívül gyorsan bevetethők. A fő védelmi erők feladata a NATO alapcéljának megvalósítása, vagyis az elrettentést és a védelmet szimbolizálják. Itt található az úgynevezett többnemzeti alakulatok is, melyek ugyancsak a haderőszerkezet lényeges elemei. A főerőkhöz tartozó alakulatok egy része válságkezelésre is alkalmas. Az utánpótlási erők olyan nemzeti alakulatok, melyek bárhol és bármikor bevetethők, de nem tartoznak a NATO parancsnoksága alá.

*Az 1999-es stratégiai koncepció.* Az 1990-es években a NATO több fontos lépést tett annak érdekében, hogy katonai stratégiája megfeleljen az új globális kihívásoknak. Az 1991-ben elfogadott stratégiai koncepcióra alapozva a NATO – a szövetség fél évszázados fennállásának jubileuma alkalmából megszervezett washingtoni konferencián – 1999 áprilisában fogadta el azt az új stratégiát, mely módosításokkal ugyan, de a mai napig érvényben van. A koncepció az eddigieknél sokkal szorosabban illeszkedik az Egyesült Államok nemzetbiztonsági stratégiájához. Mindenekelőtt az 1990-es évek során felmerülő jelentős politikai fejlemények és a biztonságot érintő változások miatt volt szükség az előző koncepció módosítására. Ennek megfelelően fokozott biztonságpolitikai kockázatnak kell tekinteni a közelkeleti és észak-afrikai térség katonai erejének növelésére irányuló törekvéseket, ezért szükséges a térséggel folytatott politikai párbeszéd fenntartása. Az észak-atlanti térség biztonságát a korábbinál nagyobb mértékben fenyegetik az olyan globálisan jelentkező veszélyek, mint a terrorizmus, a szabotázsakciók, a szervezett bűnözés vagy a tömegpusztító fegyverek terjedése. Az ilyen és ehhez hasonló fenyegetések kezelése érdekében a tagál-

lamok kötelezték magukat egy magasabb fokon integrált együttműködésre, amely a mai napig jellemzi a NATO katonai és politikai arculatát. Felállításra kerültek többek között az úgynevezett CJTF-alakulatok (*Combined Joint Task Forces*), vagyis a rugalmas és mozgékony többnemzeti összhaderőnemi alkalmi harci kötelékek, melyek a területen kívüli feladatok és a közös védelem ellátására is egyaránt alkalmazhatók.

*Egy új stratégia szükségessége.* Nagyon nagy szükség van egyetértésre törekvő, konszenzust generáló mélyebb politikai vitákra a NATO feladatairól, biztonságpolitikai szerepéről, a transzatlanti kapcsolatok megújításának lehetőségeiről.

Vannak, akik a NATO átalakulási folyamatát úgy minősítik, hogy védelmi szervezetből intervenciós szervezet lett. Szerintük az 1991-es római nyilatkozattal a szövetség egy új stratégia irányába fordult: többé nem a tagállamok területének védelme képezi fő feladatát, hanem a korábban csak védelmi szervezet aktívvá vált a katonai beavatkozások terén, mégpedig hagyományos működési területén kívül.

### **Ki fizeti a révést, avagy hogyan állunk a tehermegosztással?**

A washingtoni szerződés 3. cikkelye a tagállamok feladatává teszi, hogy „külön-külön és együttesen, folyamatos és hathatós önszegély és kölcsönös segítség útján fenntartják és kifejlesztik egyéni és kollektív védelmi képességüket”, de nem jelöli meg az erőfeszítéseknek sem a tartalmát, sem a mértékét.

A tagállamok a megállapított közös költségvetésbe kialakított kvóták alapján fizetnek be. A NATO közös költségvetése ará-

nyaiban töredékét teszi ki a tagállamok védelmi költségvetésének.

A szervezet rendelkezik közös polgári és katonai költségvetéssel. Az előbbiből a civil hivatali rendszer működtetését, valamint a szövetségi szintű politikai projekteket finanszírozzák, míg a katonai parancsnoki struktúra működtetése, a különféle műveletekben a nemzeti igényeket meghaladó NATO-képességek finanszírozása a közös katonai költségvetés feladata. Azokat az infrastrukturális és technikai fejlesztéseket, amelyek meghaladják a tagállamok egyenkénti igényeit és a szövetség egészének érdekeit szolgálják, a NATO biztonsági beruházási programjának keretében valósítják meg.

A nagyobb tagállamok értelemszerűen többet költenek védelmi célokra, mint a kisebbek, így hozzájárulásuk is nagyobb a közös költségvetéshez. A biztonság végső garanciáját biztosító nukleáris képességek kifejlesztésére és működtetésére csak három vezető hatalom vállalkozott, ami egyúttal azt is jelentette, hogy a biztonsági garanciák terheit aránytalanul ők viselték, míg a kisebb tagállamok a védelmi kiadások helyett inkább a civil fejlesztésekre koncentráltak. Ez a helyzet tálcán kínálta a kisebb tagállamok számára a potyautas pozíció felvételének lehetőségét, s elindítója volt a NATO-t kezdetektől napjainkig kísérő ún. tehermegosztási vitának. A vita hatására a szövetség ajánlásokat fogalmazott meg a védelmi költségvetés kívánatos – a GDP három százalékát kitevő – szintjéről.

Radikálisan új helyzet állt elő a rendszer-váltások, a NATO keleti bővítései és a szövetség globális válságkezelői szerepének kibővülése után. A NATO számára megmaradt a kollektív védelem funkciója, de a szervezet mindinkább a tagállamok biztonsági érdekeit védő és érvényesítő intézménnyé vált. A stratégiai prioritás a védelmi képes-

ségek további fejlesztéséről az aktív válságkezelés felé tolódott, így a szervezeten belüli tehermegosztásban a hangsúlyok a képességalapú megítélésről a tevékenységalapú szempontok felé mozdultak el.

A nemzetközi gyakorlatban a leggyakrabban használt és a tagállamokat összehasonlítható módon egymás mellé soroló mutató a védelmi kiadások GDP-hez viszonyított aránya. Közismert, hogy ez a mutató sem tökéletes. A torzítások főként onnan erednek, hogy az egyes tagállamok milyen tételeket számolnak a védelmi kiadások közé, így ez a mutató sem mond sokat a védelmi kiadások felhasználásának hatékonyságáról.

Az 1990-es évek második felétől a tehermegosztás mutatói és azok politikai értékelése megváltozott. A tagállami haderők képességére vonatkozó mutatók között a mennyiségalapú megközelítés helyett egyre nagyobb súlyt kaptak a minőségalapú elemek. Az expedíciós jellegű válságkezelő műveletek előtérbe kerülésével a figyelem a szövetséges erők olyan jellemzőire helyeződött át, mint a hadviselési képesség, a telepíthetőség, a fenntarthatóság, a mobilitás, az összhaderőnemi alkalmazás, illetve a hálózatalapú hadviseléshez szükséges kommunikációs és információs képességek. A szemléletbeli hangsúlyok elmozdulásával a politikai figyelem középpontjába a NATO-műveletekhez való hozzájárulás abszolút és relatív mértéke került.

A *Military Balance 2008* adatai szerint Európa a maga 2,26 millió katonájára 268 milliárd dollárt költ, míg az USA a maga 1,49 millió hadseregét 536 milliárd dollárból „üzemelteti”. A különbségek a fajlagos mutatókban talán még szembetűnőbbek. Amíg az amerikai védelmi költségvetés az elmúlt pénzügyi évben elérte a GDP négy százalékát, az európai NATO-tagállamok átlagosan a GDP 1,9 százalékát fordították

## A NATO-tagállamok védelmi költségvetése a GDP százalékában (2008)

Ország	%	Ország	%
Belgium	1,1	Luxemburg	0,4
Bulgária	2,6	Magyarország	1,2
Csehország	1,4	Németország	1,3
Dánia	1,3	Norvégia	1,3
Egyesült Királyság	2,2	Olaszország	1,3
Észtország	1,9	Portugália	1,5
Franciaország	2,3	Románia	1,5
Görögország	2,8	Spanyolország	1,2
Hollandia	1,4	Szlovákia	1,5
Kanada	1,3	Szlovénia	1,5
Lengyelország	1,9	Törökország	1,8
Lettország	1,7	USA	4,0
Litvánia	1,1		

védelemre. Csupán Bulgária, Franciaország, Görögország és Nagy-Britannia költségvetése haladja meg a két százalékot. Az egy főre vetített amerikai védelmi kiadások 1796 dollárt tesznek ki, míg az európaiak 472 dollárt költenek lakosonként a hadseregére.

### Merre tart a hatvanéves szervezet?

A NATO következő csúcstalálkozója 2009. április 3–4-én Strasbourgban–Kehlben kerül sor. A hatvanadik születésnap megünneplésén és a közvetlenül megoldandó politikai kérdéseken túl ugyanakkor a szervezetnek foglalkoznia kell a jövő kilátásaival is. A hat évtizedes, alapvetően sikeres történet mai üzenete is adhat okot az elégedettségre. Ha ugyanis a NATO-tagállamok egyetértenek valamiben, akkor attól hatékony, globális léptékű következmények remélhetők. Ha viszont nem értenek egyet, akkor egyetlen globális koalíció sem lehet különösebben hatékony nélkülük.

A NATO jövőjével foglalkozó elemzések öt stratégiai prioritást azonosítottak:

- a jelenlegi gazdasági problémák kiküszöbölése a gazdaság jövőbeni pozicionálása révén;
- a transzatlanti ellenálló képesség javítása, ami a területén kívül a szabad világ vívmányainak védelmére is kiterjed;
- a nemzetközi biztonsági kihívások kezelése;
- tovább fáradozni egy egységes, szabad és önmagával békében élő Európa megteremtésén;
- új életet lehelni a transzatlanti erőfeszítésekbe a lakható bolygó megőrzése érdekében.

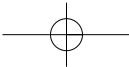
A stratégiai prioritásokon kívül két másik konkrét kihívás kezelése is halaszthatatlan: Afganisztán és Pakisztán, valamint az Oroszországgal fenntartott kapcsolatok. Az előbbihez mindenképp a terrorizmus elleni fellépés tartozik, aminek az eredményessége hitelességi kérdés a NATO számára. Az afganisztáni és pakisztáni határvidekhez közvetlenül köthető terrorizmus

ma a legközvetlenebb akut fenyegetést jelenti a transzatlanti biztonságra. A NATO célja, hogy igyekezzen megelőzni minden innen induló támadást, valamint annak szavatolása, hogy a térség többé ne szolgáljon ilyen típusú fenyegetés kiindulópontjával. E cél érdekében a NATO-nak a nemzetközi közösség egészével kell együttműködnie, hiszen az afganisztáni rendezés elsősorban nem katonai feladat. Ugyanakkor az afganisztáni kérdés kezelése tartalmazza a legnagyobb kockázatot abban a tekintetben, hogy a részt vevő tagállamok vonakodása miatt az USA vezetése a NATO-t egyszerűen kiszorítja az ottani döntéshozatalból. Amikor a NATO 2003-ban átvette Afganisztánban az ISAF-erők parancsnoki posztját, mindenáron be akarta bizonyítani az Egyesült Államoknak, hogy tudja kezelni az új kihívásokat, sőt még „működési területén” kívül, hagyományos európai támaszpontjától távol is képes fellépni. A gond az, hogy miközben a NATO és az Egyesült Államok már 61 900 katonával van jelen Afganisztánban, az európai csapatok még olyan alapvető eszközöknek sincsenek a birtokában, mint helikopterek, tábori kórházak, F-16-os vadászgépek és olyan szállító repülőgépek, amelyek tankokat és csapatokat képesek mozgatni az országon belül.

Ami pedig az Oroszországgal való kapcsolatokat illeti, a szövetségnek egyfelől gyümölcsöző és hatékony kapcsolatrendszerrel kell fenntartania Moszkvával, másfelől pedig világossá kell tennie, hogy ennek a viszonyrendszernek nem a megfélemlítésen vagy az érdekszférák elavult tételének hangoztatásán, hanem a nemzetközi jog, az ENSZ Alapokmánya és a helsinki elvek tiszteletben tartásán kell alapulnia. A grúziai válság óta lezajlott események is mutatják, hogy a NATO számára Oroszország meghatározó partner marad.

Néhány amerikai elemző úgy véli, hogy meg kell változtatni a szövetség képességeinek természetét, a katonai erők fejlesztésének és telepítésének, a döntések meghozatalának, a költségvetés felhasználásának és a partnerekkel való együttműködésnek a módját is. Meg kell találni az egyensúlyt a területen kívüli missziók és a saját területen való működés között. Az utóbbi téren a szövetségnek fenn kell tartania az elrettentést, biztosítania kell a tagok védelmét, támogatnia kell a transzatlanti térség ellen irányuló fenyegetésekkel szembeni társadalmi ellenálló képesség javítását célzó erőfeszítéseket, és hozzá kell járulnia, hogy Európa ténylegesen egységes és szabad legyen. Ami az elrettentést és a védelmet illeti, az amerikai elemzők szerint gondoskodni kell egy, a területen kívül és belül egyaránt bevethető, maximálisan alkalmas NATO reagáló erő meglétéről, invesztálni kell a szövetség újabb tagjainak infrastruktúrájába.

Az elhúzódó problémák egyike a NATO és az EU közötti stratégiai viszony rendezése. A 2009-ben posztjáról távozó főtitkár, Jaap de Hoop Scheffer hivatali ideje egyik legnagyobb hiányosságának minősítette, hogy nem tudta érdemben javítani a két szervezet együttműködését. A NATO és az EU ugyan javarészt ugyanazon tagokból áll, mégis egy sor nemzetközi kérdésben eltérő véleményt vall. A NATO mint értékkező közösség formula hangoztatása nem rejtheti el, hogy nincs valódi egyetértés a régi és új veszélyek azonosításában (terrorizmus, működésképtelen államok), az értékek terjesztési módjában (Irak, Afganisztán), általában a veszélyek percepciójában, illetve a katonai erő alkalmazásának legitimitációs vonatkozásaiban. A két szervezet közötti viszony egyik legneuralgikusabb eleme most ígéretes módon változóban van. Ez pedig Franciaország



visszatérése a NATO katonai szerveibe, mégpedig vezető katonai posztokra a norfolki Átalakítási Parancsnokságon, illetve a lisszaboni regionális parancsnokságon.

A francia visszatérés egyfelől enyhítheti az utóbbi évtizedek bizalmatlansági szint-

jét az Atlanti-óceán két partja között, s ezáltal csökken a 2003-ban látott Irak típusú viták megismétlődésének valószínűsége, másfelől pedig új területek nyílhatnak meg az EU biztonsági-védelmi képességeinek fejlesztése előtt. ■

## Irodalom

*NATO Kézikönyv.* Budapest–Brüsszel, 2001, SVKH – NATO Információs és Sajtóiroda.

*A változó NATO.* Dokumentumok 1989–1994. Budapest, 1995, SVKI.

Valki László (szerk.): *A NATO.* Budapest, 1999, Corvina.

NATO. *Tények könyve.* Budapest, 1997, Greger-Delacroix.

Gazdag Ferenc (szerk.): *Az Észak-atlanti Szerződés Szervezete.* Budapest, 1997, SVKI.

Gazdag Ferenc (szerk.): *Biztonságpolitika.* Budapest, 2001, SVKI.

Asmus, Ronald D.: *A NATO kapunyitása.* Budapest, 2002, Zrínyi. <http://www.nato.int>.

