

Marsai Viktor

A NATO jövőjéről

A NATO 2010-ben elfogadott új stratégiai koncepciója nyomán a chicagói csúcstalálkozó egyik meghatározó kérdése az volt, hogy ez valóban tovább tudja-e lendíteni a szövetséget az új évtized védelmi feladatainak megoldása felé? A biztonsági környezet gyors és dinamikus változásai azonban az eddig látottak alapján a NATO politikai és katonai kohéziójának gyengülésével párosulnak: csökkenő védelmi kiadások, határozatlan feladatstruktúra és folyamatosan változó földrajzi fókusz jellemzik azokat a dilemmákat, amelyek előttünk állnak. Elemzésünk e dilemmákon keresztül vizsgálja meg a NATO jövőképét.

Tanulmányt írni a NATO jövőjéről, az elkövetkező évtizedek kilátásairól nem egyszerű feladat. Egyrészt azért, mert nincs a birtokunkban egy kristálygömb, amelyből kileshetnénk az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének, ennek a rendkívül bonyolult nemzetközi rendszernek az elkövetkezendő rezdüléseit. Gondoljunk csak arra, milyen váratlanul ért minket például az arab tavasz, ami gyökeresen átalakította a mediterrán – és ezen keresztül a transzatlanti – térség biztonságpolitikai arculatát! Elemzőként persze hozzá lehetünk szokva, hogy előrejelzéseket várnak tőlünk – és a szakmával jár, hogy ezekben olykor tévedünk. Ahogy a NATO Szövetséges Transzformációs Főparancsnokságának korábbi vezetője, az Egyesült Államok Központi Stratégiai Parancsnokságának (US CENTCOM) előző parancsnoka, James Mattis tábornok találóan megjegyezte, a szakértők nem delphoi órákulumok – és nem is szándékoznak azzá válni.¹

A NATO esetében a jövő bizonytalanságai mellett azzal is szembesülünk, hogy az elmúlt két évtized megítélése – amelyre munkánkban támaszkodhatnánk – legalább olyan problematikus, mint a következő időszak meghatározása. A szövetség posztbipoláris korszakban nyújtott teljesítményének elbírálása a „félíg teli vagy félíg üres pohár” tipikus esetre hasonlít: a legszkeptikusabb kritikusok gyakran épp azokat a műveleteket kérdőjelezik meg leginkább, amelyeket az optimisták a legnagyobb sikereknek tartanak. Jó példa erre a líbiai intervenció. Míg egyesek – mint Leon Panetta amerikai védelmi miniszter² vagy Ivo H. Daalder, az Egyesült Államok NATO-nagykövete³ – példaértékűnek és követendő modellnek állították be a műveletet, addig mások azt tartották róla, hogy „ilyen győzelmet soha többet” („such a success, never again!”).⁴

Bármilyen legyen az igazság, az, hogy még „házon belül” sem létezik konszenzus a szövetség eddigi eredményeiről, mindenképp jelzi, hogy a NATO hidegháború utáni átalakítása, szerepkeresése máig nem zárult le. A bipoláris szembenállás négy évtizede alatt

1 NATO ACT: *Multiple Futures Project. Navigating Towards 2030*. 2009. április, ii. o.

2 *Leon Panetta from Tripoli to Chicago: Charting NATO's Future on the Way to the 2012 Summit*. Carnegie Europe, 2011. 10. 05.

3 Daalder, Ivo H. – Stavridis, James G.: *NATO's Victory in Libya*. *Foreign Affairs*, 2012. március/április.

4 Erlanger, Stevan: *What the War in Libya Tells Europe?* Carnegie Europe, 2011. 09. 21.

nem folyt annyi vita a szervezet feladatairól, céljáról, mint az elmúlt tíz évben. A vita szinte minden csúcstalálkozó előtt fel-fellángol a legalapvetőbb kérdésekről, és a kívánatos nyugvópontot eddig nem sikerült elérni. Nem arról van szó, hogy tagjai megkérdőjeleznék a szövetség fenntartásának szükségességét – néhány radikális kritikustól eltekintve⁵ az Atlanti-óceán mindkét partján politikai és szakmai konszenzus uralkodik arról, hogy a NATO fenntartása minden tagjának elemi érdeke. Ezt jól szemléltette a *Foreign Policy*-nak a chicagói csúcstalálkozó kapcsán készített felmérése is.⁶ Ugyanakkor a többség arról is meg van győződve, hogy a jelenlegi viszonyok – a tehermegosztás megoldatlansága, a pénzügyi válság kihívásai, a képességhiányok és egyenlőtlenségek, a világos, hosszú távú stratégiai elképzelések hiánya, egyáltalán, a NATO továbbra is fennálló szerepválsága – nem tarthatók fenn. Reformokra, változtatásokra van szükség annak érdekében, hogy a szervezet továbbra is garantálhassa tagjai biztonságát, illetve hatékonyan hozzájáruljon a nemzetközi stabilitáshoz.

Mielőtt a konkrét részletekre rátérnénk, elemzésünk elején fontos hangsúlyoznunk még egy fontos szempontot, amit munkánk során végig igyekszünk szem előtt tartani. Az a veszély fenyeget minden olyan írást, amely középtávú előrejelzéseket igyekszik tenni, hogy abszolutizálja napjai eseményeit, problémáit. Márpedig ahhoz, hogy megkísérelhessünk perspektivikus következtetéseket levonni, ki kell szabadulnunk a jelen csapdáiból, amelyek megakadályozzák, hogy távolabbra lássunk. Jó példa erre az ISAF esete. Ma a szövetség találkozóinak egyik legfontosabb témája Afganisztán. A szövetség harcoló alakulatai azonban 2014-ben a tervek szerint elhagyják az ázsiai országot. Vagyis – már évtizedes távlatban vizsgálva is – az ISAF egy többé-kevésbé lefutott ügy: tapasztalatainak feldolgozása továbbra is alapvető fontosságú a NATO számára, ugyanakkor új feladatokat látszólag nem ad a szövetségnek. A hátralevő nem egész két évben már senki sem fog rátalálni egy olyan átütő válságkezelési megoldásra, amely megszüntetné a sokakban meglevő, némileg kesernyés szájíz Afganisztán nevének említésénél. Ugyanakkor a *Foreign Policy* felmérése ennél is továbbmegy, és arra hívja fel a figyelmet, hogy a NATO az ISAF és Líbia vitatható eredményei, költség-haszon mérlege miatt valószínűleg több évig tartózkodni fog új művelet beindításától.⁷ Maga Jamie Shea, a NATO biztonsági kihívásokért felelős főtitkár-helyettese is felvetette tanulmányában azt a lehetőséget, hogy 2014 után a szervezet – leszámítva a kisebb, támogató jellegű szerepvállalásokat – misszió nélkül maradhat.⁸

Hosszú távon azonban ez aligha tartható fenn. Ha elfogadjuk, hogy globalizált világban élünk, és országaink védelme nem közvetlenül határainknál kezdődik, bármekkora energiát is fektetünk a megelőzésre, illetve a támogató szerepkörbe, biztosan lesznek olyan válságok akár már tízéves távlatban is, amelyek megkívánják egy robusztusabb katonai erő alkalmazását – saját biztonságunk érdekében is. Vagyis a szövetség – saját tagállamai jól felfogott érdekében – nem vonulhat háttérbe, hogy vélt vagy valós sebeit nyalogassa, hanem igenis fel kell készülnie arra, hogy teljesítményének szükséges javításával miként tud majd fellépni ezekben a válsághelyzetekben.

5 Why is NATO Necessary? *thenation.com*, 2012. 05. 28.

6 The FP Survey: The Future of NATO. *Foreign Policy*, 2012. 05. 14.

7 Uo.

8 Shea, Jamie: *Keeping NATO Relevant*. Carnegie Endowment, 2012. 04. 19.

A jelen fenyegetéseinek túlértékelésére – időbeli közelségük miatt – jó példa a spanyol Strategic Studies Group elemzése is.⁹ A 2009 februárjában napvilágot látott tanulmány a posztbipoláris világrendet fenyegető szereplők között első helyen említi Oroszországot. A 2008. augusztusi grúziai konfliktus, az azt követő feszült nemzetközi légkör, az éles hangú moszkvai nyilatkozatok árnyékában ez részben érthető is (bár le kell szögeznünk, hogy a tanulmány általános megközelítése eleve nem volt képes elszakadni a hidegháborús szemlélettől). Ugyanakkor három év elteltével azt látjuk, hogy bár az orosz nagyhatalmi ambíció kétségkívül jelen van a világban, az általa jelentett fenyegetés sokkal kisebb, mint a Moszkvával való együttműködés eredményei Afganisztánban, a terrorizmus- vagy épp a kalózkodás-ellenes műveletekben.

Végül, de nem utolsósorban le kell szögeznünk, hogy a szerző minden erőfeszítése ellenére – a tanulmány műfajából adódóan – a szokásos biztonságpolitikai tárgyú írásoknál jóval nagyobb arányban lesz kénytelen feltételezésekbe, találgatásokba bocsátkozni. Éppen ezért személyes véleménye is gyakrabban fog átszűrődni a sorok közt, mint más tanulmányoknál. Mindazonáltal képességeinkhez mérten igyekszünk a konkrétumokból kiindulni, illetve a lehetőséghez mérten utköztetni a különféle véleményeket, nézőpontokat.

Meghatározó tényezők: percepció, politikai akarat, külső és belső ellentmondások

Mielőtt rátérnénk a konkrét fenyegetéseknek, illetve a biztonsági környezetnek az elemzésére, amelyben a következő évtizedekben a szövetségnek léteznie kell, szükséges megvizsgálnunk három, egymással szorosan összefüggő elemet, amelyek alapvetően determinálják a NATO lehetőségeit. Nem feledkezhetünk meg ugyanis arról, hogy nem légyeres térben létezik, és hogy tagállamainak komplex belső szerkezetében a „kemény” biztonság – így maga a szövetséghez való tartozás, illetve az abból fakadó feladatok, előnyök és hátrányok – korántsem elsődleges fontosságúak. Bár előszeretettel használjuk a kifejezést, valójában a „tagállam” fogalom nem fed le teljes valóságában azt az entitást, amit „államként” definiálunk. A NATO-tagság az egyes országok védelmi szektora számára ugyan döntő fontosságú, más állami szereplők – mint például a gazdasági vagy épp a kereskedelmi minisztériumok, a kulturális vagy sportintézmények – számára azonban nem csupán irreleváns, de sok esetben problémaforrás is. Ezáltal a szövetség esetenként nem csupán a tagállamok közti, de az egyes államokon belüli kormányzati küzdelem áldozata is lesz.

A NATO fejlődéséhez, ahhoz, hogy készen álljon a 21. század biztonsági kihívásainak kezelésére, elengedhetetlen a szükséges szellemi, anyagi, emberi erőforrások biztosítása. Ezekért a forrásokért azonban komoly küzdelem folyik. A versenyből – sarkítva – az kerülhet ki győztesen, aki bírja a lakosság, valamint – demokratikus államokról lévén szó – képviselőinek, a politikusoknak a támogatását. Így a szakértők, illetve a biztonsági szektor munkatársainak elvárásai, valamint a politikai akarat között óriási szakadék tátonghat, amennyiben a biztonsági szféra kívül esik a lakosság érdeklődésén. A már felismert és unalomig ismételt problémákra nem fog megoldás születni, ha a politikai nyilatkozatokat,

9 Bardají, Rafael L. – Coma, Manuel: *Strategic Studies Group: NATO 3.0. Ready for a New World*. ACUS, 2009. február.

közösen elfogadott stratégiákat – akarat és források hiányában – nem követik konkrét, határozott lépések. Ezt szem előtt tartva a következőkben azt vizsgáljuk meg, miért olyan nehéz a szövetségnek alkalmaznia a már kidolgozott irányelveket és megküzdnie a szükséges változásokért.

Percepció

Demokráciáról lévén szó tehát, a NATO tagállamainak döntéshozóira nagy hatással van a lakosság véleménye. Választási demokráciákban a politikusok döntő többsége, ha tetszik, ha nem, négyéves ciklusokban gondolkozik, és sok esetben nehéz ezen túlmutató, távlati cselekvésre bírni őket, már csak azért is, mert ehhez elengedhetetlen egy, a kormánypárt(ok) és az ellenzék közötti konszenzus kialakítása.

Még mielőtt valaki ismét egy napjainkban divatos, cinikus demokráciaképet várna tőlünk,¹⁰ fontos hangsúlyoznunk, hogy nem áll tőlünk távol az a vélekedés, amely úgy tekint a NATO-ra, mint olyan szervezetre, amely Európa katonai biztonságának garantálása mellett alapvető szerepet játszott a nyugati demokrácia és értékei, a szabadság, a kultúra, a béke védelmében.¹¹ Valószínűleg nem járunk messze a valóságtól, ha azt állítjuk, hogy a NATO nélkül a hidegháborús és posztbipoláris Európa jóval instabilabb, kiszámíthatatlannabb régióvá vált volna, nem csupán a katonai konfliktusok, de a demokráciák gyengesége miatt is. Bár a szövetség pedigreje ezen a ponton nem teljesen makulátlan (lásd Portugália tagságát), védőszárnyai alatt olyan országokban is megszilárdulhatott a demokrácia, mint Németország vagy Spanyolország. A második világháború után a kontinensre a béke és a jólét soha nem látott korszaka köszöntött be, amelyben a kilencvenes évektől kezdve a kelet-európai államok is fokozatosan részesülhettek. Bármilyen súlyos volt is a boszniai vagy a koszovói háború, a nagyhatalmak közti fegyveres konfrontációt sikerült elkerülni, és ennek lehetősége megítélésünk szerint napjainkban is kisebb, mint korábban bármikor Európa történetében.

Ugyanakkor ennek a békének ára is van, amely különösen napjainkra kristályosodott ki a maga súlyosságában, mégpedig az európai biztonságpercepció megváltozásában – jobban mondva inkább megkövülésében. A hidegháború során az európai országok állampolgárai – és politikusai – fokozatosan hozzászótkak, hogy biztonságuk fő garantálója a világ első számú katonai hatalma, egyben a szövetség vezérállama, az Egyesült Államok legyen. Az európaiak „elkényelmesedése” nem egyik napról a másikra következett be. Az ötvenes évek algériai függetlenségi háborújában a franciák még 450 ezer (!)¹² fős hadsereggel küzdöttek a felkelők ellen – ma egy ekkora haderő kiállítása elképzelhetetlen lenne. Európa fokozatosan hozzászótkott a békeosztalék élvezéséhez, ahhoz, hogy az amerikai jelenlétnek köszönhetően egyszerre lehetett csökkenteni a védelmi költségvetést, illetve növelni a szociális kiadásokat. Ezt a folyamatot a szocialista tömb összeomlása csak to-

10 A nyugati demokrácia állapotáról, illetve az azzal kapcsolatos megközelítésről lásd John Lukacs: *A történelem eleven valósága*. Európa, Budapest, 2010, 291. o.

11 Kamp, Karl-Heinz – Volker, Kurt: *Toward a New Transatlantic Bargain*. Carnegie Endowment, 2012. 02. 01.

12 Shea, Jamie : i. m. 2. o.

vább erősítette.¹³ A napóleoni háborúk óta nem állomásoztak olyan kicsi hadseregek a kontinensen, mint az ezredfordulón. A lakosság általános biztonságpercepcióját a külső fenyegetések szinte teljes hiánya jellemezte. Az állampolgárok egyébként is hajlamosak inkább a közvetlen veszélyekre koncentrálni, mint a távoli potenciális kockázatokra, így a védelmi kiadások csökkentését sürgető hangok egyre erősödtek – és erősödnek napjainkban is.¹⁴ A helyzetet jól szemlélteti egy 1999-es, majd 2008-ban megismételt reprezentatív magyarországi közvélemény-kutatás is: arra a kérdésre, hogy mi a biztonság, a válaszadók elsősorban a szociális, anyagi, lét-, esetleg közbiztonságra asszociáltak. 1999-ben a válaszadók mindössze 13%-a, 2008-ban pedig csupán 4%-a (!) említett a „kemény” biztonság kategóriájába eső elemeket (katonai biztonság, hadsereg, rendőrség munkája). A tanulmány ugyanakkor arra is felhívta a figyelmet, hogy a megkérdezettek 2008-ban a katonai biztonság terén érezték leginkább kielégítőnek az ország helyzetét.¹⁵ Ilyen körülmények között meglehetősen reménytelen a védelmi kiadások növelésével kampányolni, és valószínűleg sokakban megfogalmazódik a *Nation* szerkesztőinek véleménye, amely szerint a jelenlegi helyzetben a nyugati civilizáció értékeit nem annyira a katonai jellegű kihívások, mint a gazdasági válság fenyegeti, amely a jóléti társadalom alapjait – a gondoskodó államot, a szociális rendszert, a munkahelyeket, a Nyugatnak a kutatások és az innováció terén megszerzett előnyét – veszélyezteti. Sokak szerint ilyen állapotok mellett fölösleges a védelmi költségvetések szinten tartása (nemhogy növelése), és újabb összegeket kell átcsoportosítani a fenyegetett területekre.¹⁶

Politikai akarat

Mindezzel szorosan összefügg a politikai döntéshozók valós elkötelezettsége a NATO hatékonyabbá tételére. Mivel a lakosság sokkal inkább a gazdasági és szociális szektor felől érzi fenyegetve magát, az erőfeszítések ezek konszolidálására irányulnak. Az elmúlt években általánosan tapasztalható volt, hogy a NATO-ban megszülető nyilvánvaló stratégiai útmutatások – lásd az „okos védelemmel” (*smart defence*) kapcsolatos gondolkodást vagy épp a 2010-es új stratégiai koncepciót – gyakorlati megvalósítása vontatottan halad. Sok esetben tehát nem arról van szó, hogy nem tudjuk, merre menjen a szövetség, inkább arról, hogy az elvek és a gyakorlat közti különbség áthidalása nehezen működik. Ez nem egyedül a NATO problémája. Az Európai Unió esetleges új biztonsági stratégiája kapcsán az Egmont Intézet munkatársa, Sven Biscop kifejtette, hogy valójában semmi szükség egy új dokumentumra: a jelenlegi, 2003-as biztonsági stratégia ma is modern és iránymutató. Nem egy új stratégia megalkotására van tehát szükség, hanem a 2003-ban lefektetett feladatok, iránymutatások teljesítésére.¹⁷

Mindezek láttán egyszerű megoldás lenne a populizmus bélyegét rásütni a politikusokra. Az igazság azonban ennél jóval árnyaltabb: a politikai vezetőknek évtizedes fo-

13 Gazdag Ferenc: *Az EU közös kül-, biztonság- és védelempolitikája*. Egyetemi jegyzet. ZMNE, Budapest, 2008. 17. o.

14 Shea, Jamie: i. m. 2–3. o.

15 Radványi Lajos: A magyar lakosság biztonságfelfogása és értékpreferenciái, 1999–2008. *Nemzet és Biztonság*, 2009. 1. sz. 9–22. o.

16 Why is NATO Necessary? *thenation.com*, 2012. 05. 28.

17 Elhangzott az ESDC 2011. április 4–8. közötti brüsszeli orientációs kurzusán.

lyamatokat kellene megfordítaniuk és helyes mederbe terelniük, miközben Európa modernkori történetének egyik legnagyobb gazdasági válságával kell megküzdeniük, amely már-már az integráció és a szolidaritás alapjait fenyegeti. Nem csodálkozhatunk tehát azon, hogy a kormány- és államfők számára nem a NATO megújítása és megerősítése tűnik az elsődleges feladatnak. Ugyanakkor az is kérdés, mire is alapozva lássanak hozzá ehhez a feladathoz. A kétezres évek elején a terrorizmus elleni háború (*war on terror*) folyamánként már történt egy szerencsétlen próbálkozás az európai biztonságpercepció megváltoztatására, ennek eredménye azonban inkább az európai muszlim közösségek és a többségi társadalom közti feszültség értelmetlen növelése, mintsem előremutató változás lett.¹⁸ Ráadásul a lakosság hamar rájött, hogy a „szakértők” és a politikusok esetenként nem csupán tévedtek, de tudatosan félre is vezették (gondolok itt például az iraki vegyi fegyverekről, illetve a Szaddám-rezsim al-Káida-kapcsolatairól terjesztett valótlan állításokra), ami miatt a bizalom érthetően megingott minden olyan próbálkozás iránt, amely az Európa határain kívülről érkező fenyegetések ellen akar fellépni – a szövetség határaitól esetenként több ezer kilométerre.

Külső és belső ellentmondások

Miközben azt látjuk, hogy a NATO-tagállamok lakosságának biztonságpercepciója nem a katonai jellegű fenyegetéseket, hanem a belső biztonság elemeit tartja elsődlegesnek, addig a szakértői közösség előrejelzései nem osztják ezt az optimista világképet. Bár objektíve nehéz megítélni a Strategic Studies Group állításának valóságtartamát, miszerint a világ veszélyesebb lett, mint a hidegháború alatt volt,¹⁹ azzal egyetérthetünk, hogy *nem lett biztonságosabb* hely. Ez vonatkozik a biztonság katonai szektorára ugyanúgy, mint társadalmi, gazdasági vagy környezeti alrendszerére. Ráadásul, miközben a fenyegetések mértéke változatlan maradt, addig természetük alapvető változáson ment keresztül az elmúlt két évtizedben.

A folyamat jellegét jól példázza az a jelenség, ahogyan a transzformáció hatására a NATO kollektív védelmi szervezetből egyre inkább kollektív biztonsági szervezetté alakult át (erről a későbbiekben még majd részletesen beszélünk). A NATO feladata fennállásának első negyven évében lényegében változatlan maradt: tagállamainak védelme kemény katonai képességekkel egy esetleges külső agresszióval szemben. A hidegháború negyven éve alatt egyszer sem fogalmazódott meg az az igény, hogy a szervezetnek új feladatokat és irányokat kellene találnia. A berlini fal leomlása után azonban ez a helyzet gyökeresen megváltozott. A területvédelem a gyakorlatban egyre inkább másodlagossá vált. 1991-ben a szövetség stratégiai koncepciója ugyan továbbra is a kollektív védelmet nevezte meg a NATO elsődleges feladatának, 1999-ben Washingtonban azonban már feltűntek az új feladatok: a válságkezelés, a partnerségi kapcsolatok erősítése, illetve az új kihívásokkal szembeni lépések (terrorellenes harc, rakétavédelem) szükségessége.²⁰ A tagállamok határainak védelme egyre inkább áttevődött a szövetség földrajzi keretein kívülre, és a kör-

18 Lásd Tólas Péter: Szélgjegyzet a biztonság szubjektív percepciójának veszélyeiről. *Nemzet és Biztonság*, 2009. 5. sz. 29–38. o.

19 Bardaji, Rafael L. – Coma, Manuel: *Strategic Studies Group: NATO 3.0. Ready for a New World*. ACUS, 2009. február.

20 Kamp, Karl-Heinz – Volker, Kurt: i. m. 3. o.

nyező régiók stabilitása legalább olyan fontossá vált a szövetség gondolkodásában, mint korábban a nagyhatalmak közötti erőegyensúly. A biztonság spektruma ráadásul nem csupán térben, de időben és minőségében is kitágult. Az azonnali védelmi fellépéstől a hosszú távú partnerségi együttműködésekre helyeződött a hangsúly. A NATO szerepfelfogásának változását jól jelképezték a válságkezelő missziók, amelyek egyre inkább államépítő műveletekké alakultak át, évtizedes elköteleződéssel. Mindez a feladatok és kihívások soha nem látott komplexitását hozta magával, amelyre a szövetség nem volt felkészülve. Napjainkra egyértelművé vált, hogy a szervezet túlvállalta magát, ugyanakkor ettől még a kihívások komplexitása mit sem változott: a kockázatok nem szűntek meg attól, hogy a NATO a jelenlegi keretei között – gondolok itt a források, a konszenzus és a politikai akarat hiányára – nem tud maradéktalanul megbirkózni velük.²¹ Éppen ezért, miközben a lakosság és a politikusok jelentős része a védelmi kiadások további csökkentése mellett érvel, jobbra sikeresen, addig az elemzők egyre nagyobb aggodalommal figyelik, hogy ki fogja magára vállalni az egyre szaporodó kihívások elleni harcot. Nem véletlen tehát, hogy a Kamp–Volker-szerzőpáros is központi kérdésnek tekinti, van-e valós politikai akarat a szervezet átalakítására és hatékonyabbá tételére – ami elképzelhetetlen bizonyos ráfordítások nélkül.²²

Fenyegetések

A külső és belső ellentmondások jelensége, amellyel a szövetségnek szembe kell néznie, már részben átvezet minket vizsgálatunk következő területére, a NATO tagállamainak biztonságát veszélyeztető fenyegetésekhez. A 2010 novemberében elfogadott stratégiai koncepció a biztonsági környezet vizsgálata során a következő kockázatokat nevesíti:

- a hagyományos fegyverekkel nagyobb mennyiségben rendelkező országok esetleges ellenséges viselkedése;
- a nukleáris és más tömegpusztító fegyverek proliferációja;
- a terrorista és más szélsőséges csoportok tevékenysége;
- a szervezett bűnözés;
- a regionális konfliktusok;
- a kibertérből érkező támadások;
- a kommunikációs, szállítási és tranzitútvonalak elvágása;
- bizonyos technológiák (lézerfegyverek, elektronikai hadviselés) rossz kezekbe kerülése;
- a környezeti biztonság terén megjelenő problémák (klímaváltozás, járványok, vízkérdés).²³

A felsorolás impozáns, széles körű és kimerítő. Jól látható belőle, miként változott a szövetség biztonságfelfogása az elmúlt évtizedekben, és a biztonság egyre inkább kiszélesedő fogalmának elemei miként kerültek bele a NATO stratégiai gondolkodásába is. Csakhogy – mint Jamie Shea főtítkárhelyettes rámutat – a stratégia arra is remek példa, hogy a NATO miként volt képtelen egy céltudatos és valóban modern dokumentum

21 Shea, Jamie: i. m. 1. o.

22 Kamp, Karl-Heinz – Volker, Kurt: i. m. 10. o.

23 Aktív szerepvállalás, modern védelem – A NATO stratégiai koncepciója. *biztonsagpolitika.hu*, 2012.

megalkotására.²⁴ Ahogy Karl-Heinz Kamp és Kurt Volker találóan megjegyezte, a 2010-es stratégia nem lezárta az előző éveknek a szövetség útkeresésével kapcsolatos vitáit, hanem csupán összegezte az eredményeit, a különféle álláspontokat. Annak érdekében, hogy a washingtoni után tizenegy évvel a NATO elfogadhassa új stratégia koncepcióját, a tagállamok között csak úgy alakulhatott ki konszenzus, hogy a világban fellelhető fenyegetések, illetve az azokra adott válaszok teljes palettája bekerült a dokumentumba. Bár a stratégia felismeri az új típusú fenyegetéseket, nem prioritálja őket, illetve nem készít pontos feladatszabást és -megosztást az ellenük való fellépéshez.²⁵ A *Védelem és elrettentés* című fejezet a ballisztikus rakétákkal szembeni védelemtől kezdve a nagy és kisebb összhaderőnemi műveleteken, a kiberhadviselésen és a nukleáris, biológiai és vegyi tömegpusztító fegyverekkel szembeni harcon át a terrorellenes és válságkezelő műveletekig számtalan elemet tartalmaz, mindenféle rangsorolás nélkül. Ugyanakkor, mint arra Jamie Shea rámutat, a globális pénzügyi válság és a katonai büdzsének az Atlanti-óceán mindkét partján történő csökkentése közepette a szövetségnek egész egyszerűen nem áll a rendelkezésére akkora kapacitás, hogy mindezekkel a kihívásokkal és feladatokkal egyszerre megbirkózzon.²⁶

Ez a kinyilatkoztatás a NATO egyik vezető személyiségétől sokkoló erejű, ugyanakkor rendkívül realista és mélyen megfontolandó megközelítés. Shea szerint a NATO-nak nem szabad minden területen „a lehető legrosszabbra” készülnie, egy totális atomháborútól kezdve egy agresszív terrorista hadjáratig, hanem a látható konkrét kihívások megoldására kell koncentrálnia erőit. Amennyiben nem így cselekszik, fölöslegesen szétforgácsolja erőit, és azt kockáztatja, hogy valójában egyik fenyegetést sem lesz képes kielégítően kezelni.²⁷

Ahhoz, hogy mindez megfelelően működjön, elengedhetetlen a szövetség hírszerző és elemző képességeinek javítása, illetve az akadémiai világgal való szorosabb kapcsolattartás.²⁸ A NATO-nak a jövő konfliktusainak döntő többségét nem a csatatereken, hanem sokkal inkább a diplomáciai tárgyalóasztaloknál, illetve lehetőségeihez mérten más biztonsági szektorokban – a gazdasági, szociális, politikai szférában – kell megvívnia. Ezért van döntő szerepe a NATO-nak más nemzetközi szereplőkkel való együttműködésének.

Mielőtt belevágnánk a konkrét fenyegetések rövid vizsgálatába, még egyszer hangsúlyoznunk kell, hogy még a szakértők körében is radikálisan átalakult a fenyegetések súlyozása. A Foreign Policy által megkérdezettek szerint a transzatlanti szövetség jelenlegi messze legnagyobb kihívása a gazdasági válság, amely a 4 pontos skálán a lehető legrosszabb 1-es átlaghoz képest 1,85 pontot kapott. Az utána következő – szintén nem elsősorban a szövetség feladatkörébe tartozó – fenyegetés, a nacionalizmus és a belső megosztottság erősödése már csak 2,39-es átlagot szerzett.²⁹

Mindezek után talán nem meglepő, hogy a biztonsági környezetben meglévő fenyegetések, kockázatok bemutatása során jómagam is fogok olyan elemeket felvonultatni, amelyek első ránézésre egyáltalán nem tartoznak a NATO kompetenciájába. Az egyes konkrét témák vizsgálatánál nem nagyon vállalkozom 10-15 éves időtávnál messzebb te-

24 Shea, Jamie: i. m. 7. o.

25 Kamp, Karl-Heinz – Volker, Kurt: i. m. 6. o.

26 Shea, Jamie: i. m. 7. o.

27 Uo. 7. o.

28 Looking Beyond Chicago: How to Revitalize NATO. atlanticcommunity.org, 2012.

29 The FP Survey: The Future of NATO. *Foreign Policy*, 2012. 05. 14.

kinő becslésekbe. Bár a Transzformációs Főparancsnokság előrejelzése több mint húsz éves időtávra készült el,³⁰ ezt túl ambiciózusnak tartom, és néhány elemet leszámítva nem tekintek ennyire előre. A tárgyalt témák sorrendjével igyekeztem egyben a kockázatok rangsorolását is szemléltetni.

A gazdasági válság

A gazdasági válság azért került az első helyre a felsorolásban, mert ez az az elem, amelynek hatásai leginkább fenyegetik a NATO cselekvőképességét, ezáltal közvetlenül hatnak a többi fenyegetés elleni fellépés lehetőségeire is. Az elhúzódó krízis belülről gyengíti és bomlasztja a szervezetet, ami sok szempontból gátolja a kívülrre történő tisztánlátást, illetve a hatékony cselekvést.

Ahogy Leon Panetta korábbi amerikai védelmi miniszter első európai beszédében rávilágított, a pénzügyi válság nem csupán azért veszélyes, mert a csökkenő katonai büdzsék egyben a védelmi képességek gyengüléséhez vezetnek, hanem azért, mert erodálják a politikai akaratot a határozott nemzetközi fellépésre, valamint a nagyobb tehermegosztásra. Ezáltal pedig – a NATO hitelességének rombolása mellett – a szövetség legfontosabb alapját, a szolidaritást veszélyeztetik.³¹

Ennek kapcsán nyilván sokakban felötlik az akkor távozó amerikai védelmi miniszter, Robert Gates 2011. júniusi brüsszeli beszéde, amelyben élesen bírálta a szervezeten belüli egyoldalú teherviselést.³² A jelenség – mint arról már korábban szót ejtettünk – nem a gazdasági válsággal kezdődött. A helyzet a hidegháború végétével folyamatosan rosszabbodott: az USA már 1990-ben is a közös költségek 50%-át állta, 2012-re azonban ez az arány 75%-ra kúszott fel.³³ Európa védelmi költségvetéseinek átlaga az elmúlt tíz évben nominálértéken évi 2%-kal csökkent. A probléma veje azonban nem itt van. A NATO-n belül sosem létezett „egyenlő tehermegosztás”: a NATO ereje az amerikai fegyvereken nyugodott. Európa az Egyesült Államok által biztosított stabilitásért cserébe ugyanakkor elismerte az USA vezető szerepét – nem csupán katonai, de részben gazdasági és kulturális téren is –, és évtizedeken keresztül hű szövetségesnek bizonyult.³⁴ Az európai tagállamok azonnal válaszoltak Washington segélykérésére, amikor a 2001. szeptember 11-i terroristámadások után életbe léptette a szerződés 5. cikkelyét, és bár Gates hírhedt beszédében komoly kritikával illette az európai szövetségeseket, amiért egy mindössze néhány tízezer fős (25-40 ezres) haderő fenntartása is problémákat okoz nekik, ez a megközelítés nem teljesen jogos. Ma már mindenki egyetért abban, és ezt többé-kevésbé már 2001-ben is tudták, hogy az európai tagállamok biztonsága szempontjából az afganisztáni helyzetnek nem sok relevanciája van. Az európai országok többsége szövetségesi elkötelezettségéből – vagyis az amerikai érdekek elismerésével – kapcsolódott be az ISAF tevékenységébe, katonák százainak életét, valamint csillagászati összegeket áldozva a műveletre. Éppen ezért

30 NATO ACT: *Multiple Futures Project. Navigating Towards 2030*. 2009. április

31 *Leon Panetta from Tripoli to Chicago: Charting NATO's Future on the Way to the 2012 Summit*. Carnegie Europe, 2011. 10. 05.

32 *The Security and Defence Agenda (Future of NATO)*. *defense.gov*, 2011. 06. 10.

33 Masters, Jonathan: *The North Atlantic Treaty Organization*. Council on Foreign Relations, 2012.

34 Kamp, Karl-Heinz – Volker, Kurt: i. m. 5. o.

az az amerikai álláspont, hogy ez a misszió a közösség egészének jól látható érdekeit szolgálja, amelybe az európaiak nem hajlandók kellően bekapcsolódni, legalábbis vitatható.

Napjaink nehézségét az okozza, hogy mára a folyamat, amelyet eddig oly sokszor ostromoztak a Pentagonból, az Egyesült Államokat is elérte: a szociális rendszer fenntartása és a gazdaság felpörgetése előbbre való lett a hadsereg érdekeinél.³⁵ Az eddigi, évtizedeken keresztül szinte töretlen gyakorlattal szemben a következő években már az Egyesült Államok védelmi büdzséje is csökkenni fog: az államháztartási mérleg konszolidálására a tervek szerint a következő tíz évben 450 milliárd dollárt vonnak ki a védelmi költségvetésből, ami komoly megszorításokra fogja kényszeríteni az amerikai Védelmi Minisztériumot.³⁶

Ennek a folyamatnak csak az vethet véget, ha a tagállamok gazdasága ismét tartós konjunktúrába kerül, vagy egységes politikai akarat alakul ki a védelmi költségvetés újbóli prioritására. A következő években azonban ezeken a területeken valószínűleg nem várható áttörés: a nyugati gazdaság lassú fejlődése vagy stagnálása, a szociális rendszer túlfeszítettsége, a kedvezőtlen demográfiai trendek fennmaradnak, sőt súlyosbodni fognak. Ha a tagállamoknak nem sikerül valamiféle, minden érintett számára megnyugtató megoldást találniuk erre a dilemmára, az egyre inkább alááshatja a NATO-n belüli szolidaritást és a szövetség egységét.³⁷

Gyenge és működésképtelen államok és következményeik

A NATO külső kihívásai között ma és az elkövetkező években is kitüntetett figyelemre számíthatnak a gyenge és működésképtelen államok. A probléma súlyát jelzi, hogy az elmúlt évtizedek válságkezelő műveleteinek jelentős része államépítő művelet is volt egyben, amelyekben a NATO komoly tapasztalatokra tehetett szert. Bármennyire is vegyesek ezekben – különösen Afganisztán után – a szervezet eredményei, és bármennyire is szeretnék egyes szakértők lezárni a szövetség ez irányú erőfeszítéseit,³⁸ a probléma sajnos akut és élő. Afganisztán csupán a jéghegy csúcsa. A nemzetközi rendszer folyamatai, a globalizáció egyre inkább gyengíti az állami struktúrákat, s nem csupán a fejlett, hanem még inkább a fejlődő világ egyébként is törekeny intézményrendszerű országaiban. Bár a világ államait vizsgáló Failed States Index alapján globális viszonylatban a közelmúltban némi javulás volt érzékelhető,³⁹ a NATO közvetlen környezetében – az arab tavasz okozta megrázkódtatás következtében – épp ellentétes folyamatok játszódtak le: több, korábban viszonylag stabilnak számító ország – Líbia, Tunézia, Egyiptom, Szíria, Mali – csúszott vissza a rangsorban vagy vált egyenesen bukott állammá. A gyenge vagy bukott államiság pedig a biztonsági fenyegetések rendkívül széles skálájáért felelős az illegális migrációtól kezdve a regionális konfliktusokon át a szervezett bűnözésig és a terrorizmusig.⁴⁰

35 Lásd Nagy Gábor: Obama átszabja kormányát és az amerikai politikát. Sort cserél. *HVG*, 2013. január 19., 26–27. o.

36 Leon Panetta from Tripoli to Chicago: Charting NATO's Future on the Way to the 2012 Summit. Carnegie Europe, 2011. 10. 05.

37 NATO ACT: *Multiple Futures Project. Navigating Towards 2030*. 32–34. o.

38 Shea, Jamie: i. m. 3. o.

39 *Failed States Index 2012*. Foreign Policy, 2012

40 Marsai Viktor: Az államkudarc jelensége a nemzetközi rendszerben. In Förföldi Gábor – Máhr Borbála – Sági Tamás (szerk.): *Adsumus VIII. Tanulmányok az X. Eötvös Konferencia előadásaiból*. Budapest, 2010, 114–128. o.

A szövetség a demokráciaexporttól a stabilizációs államépítésig hosszú utat járt be az elmúlt évtizedben, ami arra tanította a NATO-t, hogy az államépítés hosszadalmas és komplex feladat. Ugyanakkor ennek nyomán számos olyan tevékenység – SSR, DDR-programok, intézményfejlesztés, oktatás és kiképzés, mentortevékenység, kulturális tudatosság – terén történtek radikális változások, amelyek megágyazhatnak a stabilizációs műveletek sikerének. Az elkövetkező években Európa egyre inkább ostromlott erőddé fog válni, mivel a közvetlen környezetében kialakult instabil régiókból menekültek tíz- és százazrei igyekeznek majd elérni határait, és terroristaszervezetek igyekeznek kiaknázni a lankadó határőrizet nyújtotta lehetőségeket. A meggyengült államalakulatok már ma is a radikális iszlamista csoportok új fellegráivá kezdenek válni – ezt jól jelzik az elmúlt hónapok szíriai, líbiai, mali, algériai eseményei. Az elmúlt húsz évben – ide számítva a balkáni válságokat is – valószínűleg az arab tavasz alakította át a legradikálisabban a NATO biztonsági környezetét, méghozzá negatív irányban. A NATO a saját közvetlen biztonsága érdekében nem nézheti tétlenül ezt a folyamatot, és valamiféle megoldást kell találnia arra, hogy megerősítve a Masrek–Magreb-régió országainak állami kapacitásait, azok képesek legyenek helyben kezelni a kialakult problémákat, és gátat vetni a továbbgyűrűzésüknek. Ha a szervezet és a nemzetközi közösség sikeres lépéseket is tesz ezen a területen, az eredmények beéréséhez hosszú időre van szükség. Ezért a NATO-nak fel kell készülnie az ebből közvetlenül eredeztethető kihívások, a regionális konfliktusok, az illegális migráció, a szervezett bűnözés, illetve a szélsőséges csoportok térnyerése elleni küzdelemre.

Regionális konfliktusok

Az arab tavasz okozta regionális konfliktusok megnyugtató megoldása napjainkig várat magára. Líbiában a NATO-nak sikerült véget vetnie egy teljes spektrumú polgárháborúnak, az átfogó válságkezelés elmulasztása azonban lehetővé tette a mali polgárháború ki-robbanását és elmélyülését.⁴¹ Szíriában is tovább mélyül a válság, miközben a nemzetközi közösség megosztott abban, hogy miként is lehetne véget vetni a konfliktusnak. A térség kulcsállama, Egyiptom a Mubarak-rezim bukása óta akut belpolitikai küzdelem színhelye, ahol bármikor bekövetkezhet a robbanás.

Mindezek a válsággócok itt találhatóak a szövetség közvetlen közelében, és hatásaik – például a fokozódó illegális migráció formájában – már most érzékelhetők az európai tagállamok számára. Kicsit eltávolodva a szervezet közvetlen szomszédságától, a Hornuzi-szoros, az Ádeni-öböl, Nigéria vagy a Kongói Demokratikus Köztársaság esetében olyan térségekhez érkezünk, amelyeknek a potenciális vagy formálódó konfliktusai szintén komoly kihatással lehetnek a NATO erőforrás-ellátottságára – nem csupán az európai, de az észak-amerikai tagok számára is. Nem elsősorban a kalózkodásra kell gondolni, amely egyre inkább hanyatló trendet mutat,⁴² és reálisan nézve sosem fenyegetett azzal a veszéllyel, hogy elvágja a nagy hajózási útvonalakat. De egy hagyományos fegyverekkel

41 Lásd erről: A látható légió. Tuareg felkelés Maliban. *HVG*, 2012. 12. sz. 22–23. o.; Besenyő János – Marsai Viktor: *Országismertető. Líbia*. MH Összhaderőnemi Parancsnokság, Székesfehérvár, 2012, 92–93. o.

42 *World sea piracy falls to five-year low in 2012. reuters.com*, 2013. 01. 16.

megvívott iráni háború, egy potenciális polgárháborúval fenyegető nigériai észak–dél öszszeütközés, a kilencvenes évek óta húzódó kongói válság komoly kockázatokkal járhat a NATO tagállamainak energiahordozó- és nyersanyag-ellátására.

Illegális migráció

Az illegális migráció jelentette kihívás egyáltalán nem új fenyegetés a szövetség számára. A Mediterráneumban folyó Operation Active Endeavour, amely eredetileg terrorellenes műveletként indult, fontos szerepet játszik az illegális migráció és csempészet feltartóztatásában is.⁴³ Az arab tavasz következtében azonban az Európára irányuló migrációs nyomás súlyosbodott. Észak-Afrika autoriter rezsimeinek centralizált, kiépített biztonsági apparátusa nagyban hozzájárult az illegális bevándorlás megállításához. Mindez Tunézia, Líbia és részben Egyiptom összeomlásával, illetve instabilitásával meggyengült vagy éppen teljesen megszűnt.⁴⁴ Bár az EU határvédelmi mechanizmusa, a Frontex komoly erőfeszítéseket tesz az európai határok védelmére,⁴⁵ ez nem tűnik elégségesnek. A személyek és árucikkek ellenőrizetlen áramlása komoly kihívást jelent az európai tagállamok számára, mert a gazdasági és szociális nyomáson túl lehetővé teszi, hogy a térségben működő radikális csoportok – felszerelve a líbiai polgárháborúban eltűnt óriási mennyiségű fegyverrel – bejussanak a kontinensre.⁴⁶ Mivel a következő években nem számíthatunk arra, hogy a térség államainak belső körülményei jelentősen javulni fognak, lakosságuk számára a jobb életfeltételekkel kecsegtető európai – és részben amerikai – kontinens továbbra is nagy vonzerőt fog jelenteni. Arról sem szabad megfeledkeznünk, hogy a Masrek–Magreb-régió országai saját kibocsátásukon túl egyben tranzitútvonalul is szolgálnak a szubszaharai, közel-keleti és dél-ázsiai régiók számára.

Szervezett bűnözés

Az illegális migráció fenntartásában fontos szerepe van a szervezett bűnözésnek. Ezek a csoportok az embercsempészet mellett számos illegális árucikk kereskedelméért felelősek, amelyek közül a már említett fegyverek mellett a kokain számít a legveszélyesebbnek. A latin-amerikai kábítószer fő elosztóhelye – kikerülve a jobban ellenőrzött atlanti útvonalakat – a kis Bissau-Guinea, amelynek éves forgalma a becslések szerint 1,8 milliárd dollár körül mozog, ez az érték azonban az európai piacokra érve megtízszereződik.⁴⁷ Az áru a sivatagi karavánutakon keresztül jut el az észak-afrikai partokig, onnan pedig Európába, ahol a kokainfogyasztás felfutása miatt óriási a kereslet a narkotikum iránt.⁴⁸ A kábítószer-kereskedelem haszna pedig részben olyan csoportok – például a különféle al-Káida-sejtek – tőkét növeli, amelyek fő céljuknak tekintik a nyugati célpontok elleni terrortámadásokat, a nyugati országok társadalmi, politikai és gazdasági berendezkedésé-

43 Operation Active Endeavour. *nato.int*, 2012.

44 Besenyő János – Marsai Viktor: i. m. 4–5. o.

45 Hermes 2011 running. *frontex.europa.eu*, 2011.

46 Búr Gábor: Káosz vagy rend? Líbia Al-Kaddáfi után. *KBH – Szakmai Szemle*, 2011. 3. sz. 72. o.

47 Pham, J. Peter: The Challenges of Mali. *allafrica.com*, 2012. 11. 29.

48 UNODC: *The coca/cocaine market*. 2010. Kokain, karavánok, tuaregek. *index.hu*, 2012. 03. 24.

nek lerombolását. Ezek a csoportok fegyverekre, hamis okmányok megszerzésére, megvásárolható fegyveres milíciák felbérése fordítják bevételeiket, fokozva ezzel a fenyegetést a térségbe látogató külföldi állampolgárokra, sőt az anyaországra.

Szélsőséges csoportok térnyerése

Az arab tavasz egyenes következménye a szélsőséges – általában dzsihadista – csoportoknak a NATO közvetlen közelében, a Masrek–Magreb-régióban lezajló, nem várt előretörése. Ez, mint bemutattuk, közvetlenül összefüggött az állami kapacitások meggyengülésével, illetve a regionális konfliktusok nyújtotta lehetőségekkel, például a határok átjárhatóbbá válásában vagy a fegyverhez jutásban. A folyamatot erősítette, hogy a globális dzsihád más hadszínterein – mint például Afganisztánban, Pakisztánban, Jemenben, Szomáliában – az iszlamista csoportokra nehezedő nyomás jelentősen megnövekedett, ami megmutatkozott – Oszama bin Laden mellett – számos vezető terrorista likvidálásában. A nyugati hírszerző szolgálatok sokéves tapasztalatainak, kiépült ügynökhálózatának, illetve technikai vívmányainak köszönhetően ezeken a területeken jelentősen csökkentették a terrorcsoportok műveleti képességeit. Ugyanakkor az arab tavasz lehetővé tette, hogy ezek a sejtek új hadszíntereket keressenek. Miközben Szomáliát a külföldi dzsihadisták nagy része elhagyta, csoportjaik más térségekben tűntek fel, ahol a lazuló állami kontroll lehetővé tette, hogy megvessék a lábukat. A Szíriában elszaporodó robbantásos merényletek, a bengázi amerikai konzulátus elleni szeptember 11-i támadás, a Maliból érkező beszámoló a szomáli, szudáni, jemeni, nigériai terroristák feltűnéséről azt mutatják, hogy a fenyegetés egyre nagyobb. Az algériai In Amenas gázkitermelő létesítmény elleni januári támadás, amelyben számos NATO-tagállam állampolgára – amerikaiak, britek, franciák, norvégok, románok – vesztette életét, jól mutatta, mennyire megerősödtek ezek a csoportok. Az, hogy az elmúlt években a térség milyen mértékben vált a globális dzsihád új bástyájává, jól jelzi, hogy a támadók Líbia felől érkeztek, soraikban kanadai állampolgárok is megtalálhatók voltak, az akció állítólagos kitervelője, Mukhtar Belmukhtar pedig Mauritániában bujkál.⁴⁹

Bármilyen lesz is a Maliba vezetett francia intervenció eredménye, a szélsőséges iszlamista csoportok megsemmisítése rendkívül időigényes, jogilag, katonailag problematikus feladatnak ígérkezik. Ha Maliból vagy Algériából sikerül is kiszorítani őket, Líbia, Mauritánia, Csád, Niger sivatagaiban, hegyvidékein húzzák majd meg magukat. A transzszaharai terrorellenes küzdelemre az arab tavasz és következményei – például a korábban kiképzett mali terrorellenes elit egységek átállása a felkelőkhöz – olyan súlyos csapást mértek, hogy a folyamatot lényegében előről kell kezdeni. Ez megint azt jelzi, hogy a térségben, illetve onnan kisugározva a környező régiókban – Európában, illetve például az USA szénhidrogén-ellátása szempontjából rendkívül fontos Nigériában – a radikálisok tevékenysége fokozódni fog.

Még egyszer hangsúlyoznunk kell, a helyzet akut, és rövid távon inkább romlására, semmint javulására számíthatunk. Az egyes fenyegetések – a gyenge államiség, a regio-

49 *Mystery Canadian coordinated Algeria gas field attack, premier says. reuters.com*, 2013. 01. 21.

nális konfliktusok, a migráció, a szervezett bűnözés, a terrorizmus – strukturái szorosan összekapcsolódtak és egymást erősítik. Éppen ezért az egyes elemek elleni fellépés csupán tüneti kezeléshez vezethet. Ha a NATO nem kísérli meg a problémák gyökerének kezelését, azok rövid időn belül állandósulni és súlyosbodni fognak. Azt is figyelembe kell vennünk, hogy a folyamatok dinamikája miatt rövid távon még az azonnali fellépés esetén is a helyzet romlásával kell számolnunk.

A kibertér fenyegetése

Az előbbieken felsorolt, lényegében egyetlen fonál mentén felfűzhető fenyegetéseken túl a kibertér felől érkező kihívások azok, amelyek leginkább fenyegetik a NATO tagállamait. A különféle gazdasági szereplőktől kezdve a kritikus infrastruktúrát irányító rendszereken át a modern hadsereg „idegrendszerét” jelentő C4⁵⁰ struktúráig a kibertér jelentősége ma már vetekszik a „fizikai” eszközökével. A drónok, az ötödik generációs vadászgépek mind-mind olyan fegyverrendszerek, amelyeknek az elképesztő informatikai rendszerei egyszerre jelentik erejüket és gyengeségüket. Az Észtország elleni kibertámadás, a hackerek folyamatos próbálkozásai a Pentagon rendszerének feltörésére mind azt mutatják, hogy a kiberháború már megkezdődött. A kibertér felől érkező csapások pusztító képessége – például a kritikus infrastruktúrát kezelő rendszerek vagy a pénzintézetek megbénításával – vetekedhet a hagyományos eszközökével. Ráadásul, míg a katonai színtéren már megkezdődött a felkészülés a 21. századnak ezekre az új kihívására, addig a polgári élet számos területe felkészületlen a kibertámadásokkal szemben. A katonai szféra szerepe ezért különösen fontos a kibervédelemben, hisz a hadseregek általában előrébb tartanak ezen a területen. Mivel a kibertér 90%-a civil kézben van, elengedhetetlen a civil-katonai együttműködés fokozása.⁵¹

Nukleáris csapásmérés, tömegpusztító fegyverek és proliferáció

Napjaink nukleáris reneszánsza sokakat aggodalommal tölt el. A potenciális és valós új atomhatalmak – Észak-Korea, Irán – nukleáris képességei komolyan fenyegethetik a hatalmi egyensúlyt. Az esetenként hisztérikus képet azonban érdemes árnyalni. Az valószínűtlen, hogy bármelyik ország tudatosan például terrorszervezeteknek adja át nukleáris technológiáját. A két ország nyilvánvaló védelempolitikai eszközként igyekeznek felhasználni megszerzett vagy esetlegesen kialakítandó atomfegyvereit: mind Teherán, mind Phenjan olyan fegyvert szeretne a kezében tudni, amely egyértelműen kizárja egy esetleges külső intervenció lehetőségét. Ugyanakkor annak valószínűsége, hogy egyszer csak valamelyik ország döntéshozói úgy határoznak, hogy bevetik a fegyvert, szinte a nullával egyenlő. Egy ilyen lépés ugyanis nyilvánvalóan együtt járna az országuk elpusztításával. Még ha tisztában vagyunk is vele, hogy ezek a rezsimek sok szempontból kilógnak a nemzetközi rendszerből, túlzó az a feltételezés, hogy megalomániából képesek lennének elpusztítani országukat. Igaz ez különösen Irán esetében, amely bár sok fejtörést okozott

50 Command, Control, Communications, Computers.

51 Shea, Jamie: i. m. 12–13. o.

az elmúlt években, saját jól felfogott érdekében törekszik nem átlépni a kritikus határt. Ugyanez vonatkozik kisebb fenntartásokkal Észak-Koreára is.

Ez alapvetően a NATO rakétavédelmi rendszerének kiépítése szempontjából fontos kérdés. Teljesen nyilvánvaló, hogy belátható időn belül nem készülhet el egy olyan rendszer, amely képes lenne egy tömeges támadás esetén védelmet nyújtani a tagállamoknak. Mindez azt jelenti, hogy Oroszország vagy Kína nukleáris arzenáljának „lefogása” a következő évtizedben nem lehetséges. Az elérhető reális cél egy olyan rendszer kiépítése, amely egy-egy rakéta elfogására alkalmas.

A nukleáris, biológiai, vegyi és radiológiai fegyverek proliferációja jelentette fenyegetés valószínűleg nem csökkent az elmúlt években sem. Ugyanakkor kedvező jel, hogy az elmúlt két évtizedben a várakozásokkal ellentétben – néhány kisebb támadást leszámítva – nem került sor ilyen fegyverekkel végrehajtott, államok közötti vagy terrortámadásra. Tekintettel arra, hogy a szélsőséges csoportok eddig sem nagyon válogattak eszközeikben, feltételezhető, hogy ennek oka a tömegpusztító fegyverek proliferációja elleni fellépés sikerességében keresendő. Így, bár sor kerülhet ilyen jellegű támadásra, a különféle rezsimek (például a CTBTO, CWC)⁵² jelenlegi szintjének fenntartása kielégítőnek tűnik.

A klímaváltozás kihívásai

A klímaváltozás jelensége – attól a vitától függetlenül, hogy mennyiben járul hozzá az emberi tényező – tetten érhető. Ugyanakkor belátható időn – 10-15 éven – belül a szövetség számára nem jelent olyan jellegű kemény fenyegetést, amelyre külön készülnie kellene. Bár sokat lehet olvasni például az Északi-sarkvidék alatt található különféle nyersanyagokról és az értük induló versenyfutásról,⁵³ a következő egy-két évtizedben ez még nem jelent olyan jellegű kihívást, hogy a NATO komoly forrásokat áldozzon erre. A globális klímaváltozás visszafordítására teendő lépések meghaladják a NATO feladatrendszerét, és érdemesebb olyan problémák megoldására koncentrálni, amelyek már a közeljövőben is éreztetik hatásukat. Ez nem azt jelenti, hogy a szövetségnek negligálnia kellene a területet, csak azt, hogy jelenleg jóval égetőbb kihívásokkal kell szembenéznie.

Az erőforrások kimerülése

Az erőforrásokért való küzdelem helyzete hasonló a klímaváltozáséhoz. Jelen pillanatban középtávon mind Észak-Amerika, mind Európa energiaellátottsága biztosítottnak tűnik. A fellendülő palagázkutatás, a kőszénbányászat újbóli felfutása, a megújuló energiaforrások fokozott kiaknázása, nem utolsósorban pedig a javuló energiahatékonyság a következő évekre stabilitást ígér, és minimális kockázatot hordoz magában. Sokan elfelejtik, hogy például az orosz földgázfüggőség nem egyoldalú: Moszkvának ugyanúgy szüksége van megbízható vevőkre, mint Európának az orosz energiahordozóra. Egyes regionális

52 CTBTO – Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty Organization, OPCW – Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons.

53 Berzsényi Dániel: A klímaváltozás biztonságpolitikai következményei az Arktiszon. *Nemzet és Biztonság*, 2010. 9. sz. 26–37. o.

konfliktusok, mint láttuk, veszélyeztethetik ugyan az ellátást, de a nagyhatalmak közti erőforrás-háborúk egyelőre még váratnak magukra. A verseny az esetek többségében békes keretek közt zajlik, és a globális kapitalista rendszerben ezer szállal egymáshoz kapcsolódó résztvevőknek nem érdeke egy komoly „forró” konfliktus kirobbantása, melynek költségei és következményei beláthatatlanok lennének.

Nagyhatalmak közti hagyományos háború

A fentebbiekből következik, hogy bár sosem zárható ki teljesen egy nagyhatalmak közti háború, ez a legrosszabb forgatókönyv egyben a legvalószínűtlenebb is. Ráadásul nem árt leszögeznünk ehhez néhány alapvető tény. Hagyományos fegyverek terén a NATO olyan erőkitető képességgel rendelkezik, amellyel szemben napjainkban egyetlen nagyhatalom sem versenyezhet. A négy és feledik, illetve ötödik generációs vadászgépek, a drónok, a repülőgép-hordozók, a harckocsik, a páncélozott járművek, a precíziós fegyverek, a C4 rendszerek terén megmutatkozó elsőprő minőségi fölény miatt egy ilyen konfliktusban egyértelmű lenne a szövetség dominanciája. A legnagyobb potenciális vetélytársaknak még évtizedekre van szükségük ahhoz, hogy utolérjék a NATO jelenlegi képességszintjét. Mindez nem azt jelenti, hogy a szervezet tagállamai leállhatnak az ilyen irányú fejlesztésekkel, de azt igen, hogy a NATO fő erőfeszítéseinek nem erre a területre kell irányulniuk.

A szövetség előtt álló feladatok

Egység, politikai akarat és smart defence

A gazdasági válságból való kilábalás nem tartozik a NATO feladatkörébe, ezen a téren a NATO csak szenvedő alanya a válságnak. Feladata az, hogy ezekhez a körülményekhez alkalmazkodva igyekezzen a lehető legmagasabb szinten fenntartani képességeit és bevetetőségét.

A témát övező szkepticizmus ellenére az összkép sokak szerint közel sem olyan rossz. Jamie Shea rámutat arra, hogy a szövetség tagállamai rendelkeznek a világ védelmi kiadásainak több mint felével.⁵⁴ Sőt a SIPRI adatait összegezve ez az arány eléri a 60%-ot is.⁵⁵ Maguk az európai szövetségesek is 180 milliárd eurót költöttek 2011-ben védelmi kiadásokra. Mindez arra hívja fel a figyelmet, hogy nem feltétlenül a forráshiánnyal, hanem a koncepcióval van a probléma: azzal, hogy a nemzetállamok a fegyveres erő mind szélesebb spektrumának fenntartására törekszenek, ami párhuzamosságokat eredményez, miközben a komoly ráfordításokat igénylő eszközök – például a stratégiai légi szállítás – terén jelentős a szükségletektől való elmaradás.

Erre irányul Anders Fogh Rasmussen főtitkár „okos védelem” koncepciója, amely a fenntebb számokat figyelembe véve ösztönzi közös képességek kialakítására a tagállamokat.⁵⁶ Ehhez azonban le kell győznie egy komoly akadályt: az évszázados szuverén nemzetállami

54 Shea, Jamie: i. m. 6. o.

55 SIPRI *Military Expenditures Database*.

56 Looking Beyond Chicago: How to Revitalize NATO. *atlanticcommunity.org*, 2012.

beidegződéseket, amelyek gátat szabnak a bizalomnak és a képességek valós megosztásának. A folyamat egyelőre lassan és döcögve halad előre. Ez mindaddig így marad, amíg komoly politikai akarat nem alakul ki az okos védelem megerősítésére. A döntéshozóknak be kell látniuk, hogy a jelenlegi viszonyok között a NATO csak akkor maradhat ütőképes, ha ezen új alapelvekre fekteti képességfejlesztéseit. A líbiai műveletek megmutatták azokat a területeket – felderítés és hírszerzés, precíziós fegyverek, légi utántöltés, elektronikus hadviselés, stratégiai légi szállítás –, ahol a szövetség, s különösen annak európai tagjai kritikus hiányokkal küzdenek.⁵⁷ Ha még mindig egy esetleges „legrosszabbra” tartalékoljuk képességeinket, valamiféle nemzetállamok közti háborúra Európa szívében, akkor elszalasztjuk annak lehetőségét, hogy felkészüljünk a valódi kihívásokra, amelyek nem hipotézisek, hanem mindennapjainkat fenyegető, valós veszélyek.

Műveletek, partnerkapcsolatok, narratíva

Mint említettük, a műveletek terén komoly szkepticizmus uralkodik a szövetségben: a politikai döntéshozók és a szakértők többsége szeretné távol tartani a NATO-t egy újabb beavatkozástól. Ugyanakkor a szervezet közvetlen környezetében jelentkező fenyegetések nem teszik lehetővé, hogy a NATO passzív maradjon. Mint az előző részben bemutattuk, az arab tavasz hatására meggyengülő állami struktúrák stabilizálása elengedhetetlen a tagállamok biztonsága szempontjából. Tagadhatatlan, hogy a nemzetközi rendszer jellegéből fakadóan ez elsősorban nem a NATO feladata kellene, hogy legyen: az ENSZ, az EU, az AU vagy az Arab Liga jelenleg jóval szélesebb eszközpalletával – és helyi támogatottsággal – rendelkezik egy átfogó államépítési művelet lefolytatásához. Ugyanakkor Líbia példája megmutatta, hogy a nemzetközi közösség tétlensége hová vezethet. A NATO légitámadásai lehetővé tették a demokratikus átmenetet, ám ezt követően a világ magára hagyta Tripolit: az Átmeneti Nemzeti Tanács szinte semmiféle támogatást nem kapott a lefegyverzéshez, a DDR- és SSR-tevékenységhez, az újjáépítéshez. Az ország ma is a polgárháború szélén táncol, több tízezer fegyveres milicista garázdálkodik a városokban, naponta kerül sor merényletekre, a biztonsági erők tagjai elleni támadásokra, illetve a törzsek közti összecsapásokra. Megfelelő határőrizet híján a Líbiából kiáramló tömegtelen mennyiségű fegyver a mali felkelés egyik fő megalapozója lett, de az eszközök eljutottak Nigériától Szomáliáig szerte az egész kontinensre.⁵⁸

Mindez arra mutat, hogy a NATO-nak szélesítenie kell fellépési körét. Új műveletet nem csupán akkor kell indítania, ha a világnak „kemény” katonai képességekre van szüksége. Mindenki egyetért azzal, hogy a NATO-nak ki kell törnie a – részben önhibáján kívül – ráerőltetett „világ csendőre” pozícióból. A következő évek műveleteiben az SSR- és DDR-misszióknak, az államépítés erősítésének, a kiképző-tevékenységnek, a határőrizet és terrorellenes küzdelmet támogató műveleteknek kell dominálnia. A szövetségnek elő kell állnia egy átfogó stratégiával, amivel elősegítheti az arab tavasz nyomán megroppant országok hosszú távú stabilizációját. Ezzel párhuzamosan fel kell készülnie arra, hogy adig is, amíg ez a folyamat – akár évtizedes távlatban – meghozza eredményét, haladéktala-

⁵⁷ Erlanger, Stevan: i. m.

⁵⁸ Analyst says Somali pirates have new weapons from Libya. *reuters.com*, 2012. 04. 12.

nul be kell kapcsolódnia a belőle származó fenyegetések, a helyi konfliktusok (lásd Mali), az illegális migráció, a szervezett bűnözés, a szélsőséges eszmék és csoportok terjedése elleni harcba. Ehhez fejlesztenie kell a már futó műveleteket (Operation Active Endeavour, AMISOM támogatása), illetve újakat is indítania kell (például Líbiában, illetve a Szaharában a szélsőséges csoportok ellen).

Mindezek mellett arra is fel kell készülnie a szövetségnek, hogy készen álljon egy „forró” konfliktus megvívására. Líbia megmutatta, hogy az európai uniós közös biztonság- és védelempolitika erőfeszítései ellenére sem képesség, sem konkrét akarat nincs arra, hogy a „kemény” válságkezelésben átvegyék a NATO szerepét.⁵⁹ Ez sajnos, ha tetszik, ha nem, ismét ténykérdés.

Abban, hogy ezeket a feladatokat a NATO zökkenőmentesen teljesíthesse, elengedhetetlen a nemzetközi partnerek széles körű bevonása, annál is inkább, mert számos területen ezek a partnerek nagyobb tapasztalattal és lehetőségekkel rendelkeznek.⁶⁰ Hangsúlyozzuk, a NATO-nak *nem kell* vezető szerepet játszania ezekben a folyamatokban, de mindenképp gondoskodnia *kell* kiszámítható biztonsági környezete megteremtéséről. Ha az ENSZ, az AU vagy az EU fellépése ezt maradéktalanul teljesíti, a szövetség megteheti, hogy nem cselekszik. Ezek hiányában azonban a NATO feladata, hogy a folyamat élére álljon.

Ugyanakkor a NATO-nak még egy fronton csatát kell nyernie, hogy a közeljövő összetett és elhúzódó műveleteiben helytállhasson: a narratíva frontján. A szervezet külső megítélése sajnos rendkívül rossz. A fejlődő világ jelentős része a nyugati civilizáció kardját látja benne, amely szükség esetén lesújt, hogy biztosítsa a Dél kizsákmányolását és a globális egyenlőtlenség fenntartását. Ha ezen a hozzáálláson nem sikerül javítani, az nagyban alááshatja a NATO műveleteinek sikerét. Éppen ezért minden eddiginél több energiát kell fektetnie a kommunikációra, a CIMIC- és PSYOPS-tevékenységre, illetve a műveleti területen zajló fejlesztési tevékenységre. Ezeken a területeken az elmúlt években komoly előrelépések történtek, mindez azonban nem elég: a sikerhez elengedhetetlen a szövetség misszióiban részt vevő katonák és szakértők kulturális tudatosságának erősítése, az adott ország szokásainak, történetének, vallásának, társadalmi szerkezetének, kultúrájának alaposabb ismerete.⁶¹

Konklúzió: NATO transzformáció – védelmi szervezetből biztonságivá válás

A tanulmányban felsorolt kihívások és a rájuk adott válaszok komplexitása, a külső és a belső biztonságra irányuló fenyegetések, a műveletek ötdimenzióssá válása (föld – víz – levegő – űr – kibertér),⁶² a biztonság fogalmának és percepciójának tágulása, a szövetség védelmének térben és időben történő kitágulása, a civil és katonai feladatok keveredése, a köztük levő átfedés mind-mind afelé mutat, hogy a szervezet radikális transzformációja

59 Kamp, Karl-Heinz – Volker, Kurt: i. m. 8. o.

60 *Looking Beyond Chicago: How to Revitalize NATO.* atlanticcommunity.org, 2012.

61 NATO ACT. *Multiple Futures Project. Navigating Towards 2030*, 8. o.

62 NATO ACT: *Multiple Futures Project. Navigating Towards 2030*, 7. o.

mára megkerülhetlenné vált. Jamie Shea,⁶³ Karl-Heinz Kamp és Kurt Volker⁶⁴ vagy épp a Transzformációs Főparancsnokság kiadványa⁶⁵ is amellett érvel, hogy a NATO kollektív védelmi szervezetből egyre inkább kollektív biztonsági szervezetté alakul át. Ez nem pusztán politikai döntés kérdése: a folyamat már elindult, ezt jól mutatják a közelmúltban elfogadott stratégiai célkitűzések, dokumentumok, amelyek vonatkozásait ebben a tanulmányban is bemutattuk.

Mindez persze sokkal inkább a folyamat kezdete, mint a pontos irányok kijelölése. Amint korábban utaltunk rá, teljes mértékben egyetértünk a Kamp–Volker-tanulmányal, mely szerint a vita a várakozásokkal ellentétben az új stratégiai koncepció elfogadásával nemhogy lezárult volna, hanem épphogy elkezdődött.⁶⁶ Ebben a diskurzusban a tagállamok döntéshozói mellett óriási szerepet fognak játszani a különféle kutatóintézetek, független szakemberek is. Bárhogyan alakulnak tehát a dolgok, mind a belső (transzformáció, transzatlanti viszony), mind a külső (fenyegetések, kockázatok) körülmények ismeretében mozgalmas évtized áll a szövetség előtt.

63 Shea, Jamie: i. m. 1. o.

64 Kamp, Karl-Heinz – Volker, Kurt: i. m. 4–10. o.

65 NATO ACT: *Multiple Futures Project. Navigating Towards 2030*, 35. o.

66 Kamp – Volker 2012., 3. o.