

Martinusz Zoltán*

Kehl felé félúton – a NATO bukaresti csúcstalálkozója

Az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének bukaresti csúcstalálkozója – legalábbis az első nemzetközi kommentárok szerint – a kompromisszumok találkozója volt. Bár a szövetség tagállamainak vezetői közül szinte mindenki elkönnyvelhetett bizonyos részsikereket, ez utóbbiak feltára országonként meglehetősen eltérő. Jelen elemzésünk szerzője nem csupán a román fővárosban tartott csúcs legfontosabb eredményeit foglalja össze, de a szövetség átalakulása szempontjából is górcső alá veszi a bukaresti találkozót.

A NATO 2008. áprilisi bukaresti csúcstalálkozója – azon túlmenően, hogy a szövetség történetének legnépesebb politikai szintű eseménye volt – mindenképpen az egyik legizgalmasabb és legmozgalmasabb csúcsként írta be magát az észak-atlanti közösség történetébe. A hidegháború utáni első bővítésről döntő 1997-es madridi csúcstalálkozó óta nem volt példa arra, hogy jelentős politikai kérdések egész soráról az utolsó pillanatig ne szülessen megállapodás, és a csúcstalálkozó hivatalos menetrendjét felfüggesztve az állam- és kormányfők az ülésterem sarkába félrevonulva maguk dolgozzák ki a fájdalmas politikai kompromisszumokat. Izgalomban, feszültségben, drámában, örömben és kudarcban, emelkedettségben és kicsinyes politikai zsarolásban nem volt hiány Bukarestben. De vajon milyen eredményt hozott a NATO szokásos dramaturgiájától merőben eltérő forgatókönyv? Sikerült-e a vitákkal érdemi kompromisszumra és politikai előrelépésre jutni, avagy mindössze annyi történt, hogy a legfelsőbb politikai döntéshozók olyan nyelvi leleményekre jutottak, amelyeket a továbbiakban mindenki szabad belátása szerint értelmezhet?

A színházi hasonlatnál maradva, a bukaresti előadás kritikai fogadtatása meglehetősen vegyes volt. Sajátos – bár a politikában talán kevésbé szokatlan módon – maguk a szereplők is értékelték, és kevésbé meglepő, hogy az előadást mindannyian sikeresnek tartották. Ki-ki a maga módján megpróbálta meggyőzően demonstrálni, hogy Bukarest történelmi áttörést, de legalábbis legfontosabb céljainak és érdekeinek egyértelmű érvényre jutását eredményezte, noha még a felületes szemlélő számára is egyértelmű volt, hogy a szövetséget komoly belső viták feszítik. (A győzelmi jelentések sorából egyedül a szereposztásból szerencsétlen módon kimaradó Macedónia hiányzik.)

A hivatásos kritikusok ezzel szemben szinte egyöntetűen fanyalogtak, értékeléseik kudarcról, elszalasztott történelmi lehetőségekről, hibás döntésekről, az orosz álláspont egyértelmű győzelméről szólnak. Nehéz megítélni, hogy az értékeléseket mennyiben motiválták az amerikai elnökválasztási kampány szempontjai, és hogyan befolyásolták a hivatalból távozó amerikai kormányzat külpolitikai stratégiájával szemben felgyülemlett ellenérzések. Feltétlenül figyelemre méltó azonban,

hogy az elemzők Nyugaton és Keleten egyaránt a „félíg teli” NATO-pohár üres részét tartották fontosabbnak hangsúlyozni.

A szélesebb értelemben vett politikai közvéleményt a NATO kevés kivételtől eltekintve továbbra sem hozza igazán lázba. Az afganisztáni tehermegosztással és kockázatvállalási hajlandósággal kapcsolatos veszekedések rendszeresen az újságok címlapján szerepelnek ugyan, de a szövetség funkciójával, jövőjével kapcsolatos intenzív belső viták többnyire hidegen hagyják az újságolvasó polgárokat. A NATO létét és többé-kevésbé megbízható működését a nagyközönség általában megnyugtató természetes adottságként könyveli el, ami egyfelől világos és pozitív visszajelzés a szövetség adaptációs folyamatának sikeréről. Másrészt azonban elgondolkodtató és figyelmeztető jelként kell szolgálnia annak, hogy a tagországok politikai közvéleményének nagy többsége – Magyarország sem kivétel – nem érzi úgy, hogy a szövetség fennmaradása, sikeres transzformációja érdekében jelentős politikai és anyagi áldozatvállalást kellene tennie. A politikai közgondolkodásban időről időre inkább a NATO kohézióját gyengítő szempontok kerülnek előtérbe, holott a szövetség működtetéséhez és jelentőségének megőrzéséhez nagyon is tudatos politikai erőfeszítésekre van (lenne) szükség. A megváltozott biztonságpolitikai környezetben a NATO hatékony és eredményes működése egyáltalán nem magától értetődő automatizmus, míg a szövetség hitelességének eróziója már rövidtávon is súlyos stratégiai következményekkel járna a nyugati közösség számára.

Miközben a NATO tagjai gyakran némi kételkedéssel tekintenek a szövetség tevékenységére és jövőjére, a nemzetközi politika NATO-n kívüli szereplői továbbra is meghatározó tényezőként vagy legalábbis

viszonyítási alapként kezelik az észak-atlanti szövetséget, és keresik a befolyásolás, illetve az együttműködés lehetőségeit. Egy sor európai állam stratégiai célként határozza meg a szövetséghez való csatlakozást, de a tagsági perspektívát elvető európai országok döntő többsége is aktív együttműködésre törekszik. A Mediterrán Dialógussal és az Isztambuli Kezdeményezéssel a NATO immár rendszeres intézményes kapcsolatokat ápol az arab világgal is. Az Afganisztánnal kialakított – és a közeljövőben várhatóan Irakkal is kialakítandó – speciális partneri együttműködés új utakat nyit Ázsia felé, míg a csendes-óceáni régió néhány demokratikus országával (Ausztrália, Új-Zéland, Japán, Dél-Korea) elsősorban a művelési együttműködésre koncentráló politikai párbeszéd folyik. Magas szintű látogatások révén rendszeresnek mondható politikai dialógus indult Pakisztánnal és Indiával, ami Kína figyelmét is felkeltette. Oroszország pedig – sajátosan ellentmondásos viszonyban – egyfelől a szövetség legfontosabb és leginkább privilegizált helyzetben levő stratégiai partnerének mondhatja magát, másfelől viszont gyakran a hidegháború hangnemtét idéző retorikával „kedvenc ellenségeként” kezeli a NATO-t, és a rakétavédelemről az európai fegyverzet-ellenőrzési rendszer vitáin át egészen a bővítés kérdéséig szinte minden stratégiai kérdésben a NATO-val ellentétes póluson határozza meg önmagát. A NATO-csúcstalálkozókon és miniszteri szintű értekezleteken lassan alig lehet kizárólag huszonhatos körben folytatott megbeszéléseket tartani, mert a különböző partnerségi formációkban tartott ülések a rendelkezésre álló idő kétszeresét is kitöltenék. A NATO-t még a katonai szövetségtől hagyományosan idegenkedő olyan „civil” hatalmak, mint az EU és az ENSZ is egyre inkább partnerként fogad-

ják el, elsősorban a nemzetközi válságkezelő műveletekben játszott szerepe nyomán.

Hogyan értékeljük mindezek tükrében a bukaresti csúcs döntéseit, hová helyezzük jelentőségét a szövetség átalakulásának folyamatában? Ha az objektív elemzés szándéka vezet bennünket, célszerű legalább két metszetet vizsgálunk. A bukaresti csúcstalálkozó eredményei és hiányosságai önmagukban is értelmezhetők. Bukarest egy sor konkrét kérdésben jelentett olyan döntési pontokat, amelyek meghatározó jelentőséggel bírnak a NATO jövőjére. Más nézőpontból pedig a bukaresti csúcs értelmezhető annak a transzformációs folyamatnak a keretében is, amely 2002-ben indult Prágában, és amelynek első szakaszát 2010-ben egy új stratégiai koncepció megalkotása zárhatja le.

I. A bukaresti politikai napirend

A NATO bukaresti csúcstalálkozója hosszú évek óta a legtöbb érdemi politikai vitát hozó találkozó volt. Önmagában is jelentős eredmény, hogy a helyenként rendkívül feszült légkörű viták végül nem ingatták meg a szövetség stratégiai egységét. A kompromisszum különösen annak fényében értékes, hogy a csúcs előestéjén néhány delegáció még látványos szakítópróbát akart tartani az ukrán, illetve grúz MAP-meghívás ügyében, és akár a nagy nyilvánosság előtt is hajlandó lett volna felvállalni a szövetség belső nézeteltéréseinek részletes kitergetését. Az afganisztáni művelet és a rakétavédelem kérdésében egyértelműen sikert jelentő politikai állásfoglalás született. Az Ukrajna és Grúzia kapcsán kialakult kompromisszum rövid távon a vártnál kevesebbet, stratégiai távlatban azonban az előzetesen becsültnél jóval többet adott a két országnak a NATO-tagság

perspektívájának egyértelmű rögzítésével. A bővítési folyamat sikere felemás, Macedónia meghívásának elmaradása már rövid távon is negatív hatással lehet az ország és közvetlen környezete stabilitására.

A NATO bővítése

Horvátország meghívása gyakorlatilag már a csúcstalálkozó előtt eldőlt. A három tagjelölt közül összességében legkevésbé fejlett és legtöbb problémával küszködő, de az elmúlt két évben határozottan pozitív politikai dinamikát produkáló Albánia tagsági perspektíváját a márciusi külügyminiszeri értekezleten kapott egyöntetű támogatás szilárdította meg. Noha az utolsó pillanatokig tartotta magát az aggodalom, hogy a Macedónia meghívása körül kialakult vita esetleg „magával ránthatja” Tirana esélyeit is, végül a bővítéssel szemben szkeptikusabb országok is a regionális stabilitás szempontjainak adtak elsőbbséget. Mindezek tükrében magán a csúcstalálkozón már Albániáról sem folyt érdemi vita, a figyelem Macedónia kérdésére koncentráldott.

Macedónia meghívásának ügyében sajnálatos módon nem sikerült konszenzusra jutni. A tagállamok döntő többsége abban reménykedett – és igyekezett az érintett feleket is erre bátorítani –, hogy a NATO-bővítés történelmi esélye végre megoldást hozhat a Jugoszlávia szétesése óta húzódó névvitára. Nem ez történt, sőt az utolsó napok, hetek heves és gyakran nyilvános politikai szópárbaja a csúcstalálkozó idejére mind Szkopje, mind Athén álláspontját merevvé tette. Görögország nem járult hozzá, hogy Macedónia akár alkotmányos nevével, akár az átmeneti megállapodásban szereplő „FYROM” megnevezéssel meghívót kapjon a csatlakozási tárgyalá-

sokra, a névvita rendezését szolgáló kétoldalú tárgyalások pedig – Washington erőteljes, de némileg megkésett erőfeszítései ellenére – nem hoztak eredményt Bukarest előtt. Ebben a helyzetben a szövetség a döntéshez szükséges konszenzus híján nem tehetett mást, mint azt, hogy tudomásul vette a tényeket, és a döntést a névvita rendezése utáni időszakra halasztotta. Bár a bukaresti kommuniké megfogalmazása szerint Macedónia meghívására gyakorlatilag a névvita lezárásának másnapján sor kerül, a rendezés szempontjából nem feltétlenül kedvező, hogy az eddig szigorúan kétoldalú keretek között, az ENSZ közvetítésével zajló tárgyalások immár bizonyos mértékben a NATO keretei közé is bekerültek. A macedón meghívás parkolópályára állítása éppen azt az országot részesítette politikai hidegzuhanyban, amely a Nyugat-Balkánon történelmi, politikai, etnikai okok miatt a leginkább sebezhető helyzetben van, s ez egyértelműen negatív hatással lehet a régió egészének hosszabb távú stabilitására is.

Magyarország számára Horvátország csatlakozásának biztosítása és a nyugat-balkáni régió stabilitásának erősítése elsőrendű stratégiai érdek volt. A magyar NATO-diplomácia az elmúlt években egyértelműen e cél elérésére összpontosította erőfeszítéseit. Bár Macedónia meghívása egyelőre elmaradt, a 2006-os rigai csúcstalálkozón elindult folyamat Bukarestben nagyrészt révbe ért. Noha a szövetség döntései huszonhatos körben születnek, és egy-egy konkrét sikernek általában több elkötelezett „gazdája” is akad, a magyar diplomácia jelentős szerepet játszott abban, hogy Rigában a NATO elkötelezte magát a 2008-as bővítési döntés mellett, és meghívta Bosznia-Hercegovinát, Montenegrót és Szerbiát a békepartnerség tagjai közé. Bukarest megkoronázta Horvátország és Albánia csatlakozási erőfeszítése-

it, a politikai és gyakorlati együttműködés magasabb kategóriájába helyezte át Bosznia-Hercegovinát és Montenegrót, míg Szerbia számára – a jelenlegi belgrádi politikai realitások figyelembevételével – megnyitotta a kaput a magasabb osztályba lépéshez. Horvátország és Albánia csatlakozási folyamata a döntés értelmében sem a csatlakozási tárgyalások során, sem a ratifikációs fázisban nem függ a görög–macedón névvita rendezésétől, így e két ország esetében várhatóan zökkenőmentes, gyors tárgyalási és ratifikációs folyamattal számolhatunk, ami akár már a szövetség 2009 áprilisában esedékes 60. születésnapjára huszonnyolcra emelheti a tagok létszámát.

Ugyancsak a bővítés szélesesen értelmezett témakörébe sorolható Ukrajna és Grúzia MAP-tagsága, amely a csúcstalálkozó legnagyobb és legélesebb politikai vitáját eredményezte. A kialakult kompromisszum végül legalább annyi kérdést hagyott nyitva, mint amennyit megválaszolt. A bukaresti csúcs kritikus elemzői szerint valójában nem is kompromisszum született, hanem olyan nyelvi lelemény, amelyet mindegyik résztvevő a saját szája íze szerint értelmezhet, és saját álláspontjának győzelmeként mutathat be. Ebben a megközelítésben a politikai vita nem érte el célját, hiszen nem született közösen értelmezett álláspont. Az egyes ellenérdekelt felek – például Berlin és Washington – nem jutottak kompromisszumra, álláspontjuk továbbra is épp olyan radikálisan különbözik egymástól, mint Bukarest előtt, sőt, Bukarest után még inkább széttart.

A szövetség stratégiai egységét csak a szavak szintjén sikerült megőrizni, ami a rendszeresen a nagy politikai nyilvánosság előtt zajló stratégiai viták káros hatásainak tükrében önmagában pozitív eredmény ugyan, de nehéz lesz rá érdemi politikai együttműködést építeni. A stratégiai

irányok tekintetében viszont a szövetség belső kohéziója nemhogy erősödött volna, de inkább gyengült. A kritikai álláspont képviselői szerint értékelésük helyességének legfőbb bizonyítéka éppen annak a Moszkvának a reakciója, amely leginkább az ukrán–grúz MAP-meghívás megakadályozását állította politikai erőfeszítéseinek középpontjába. Noha a bukaresti döntés értelmezése az első pillanatban Moszkvában is gondot okozott, Putyin végül a vártnál valamivel lágyabb tónust választott a NATO-val szemben egyébként változatlanul kritikus orosz álláspont elővezetésére.

Az árnyaltabb kép kialakítására törekvő értékelők ezzel szemben nem elsősorban az elmaradt döntésekre, hanem a kompromisszum révén megjelenő új lehetőségekre helyezik a hangsúlyt. Tény, hogy az Egyesült Államok – megkésett – diplomáciai hiperaktivitása nem hozta meg a célul kitűzött eredményt, Ukrajna és Grúzia nem kaptak meghívást a tagsági akciótervbe. Mi több, Berlin és Párizs egyértelműen jelezte, egyelőre az év végi meghívót is korainak tartanak. Ugyanakkor a kialakult kompromisszumban Grúzia és Ukrajna stratégiai értelemben sokkal többet kapott, mint amennyit taktikailag a MAP-meghívás elmaradásával elveszített. A bukaresti csúcson a NATO-tagállamok vezetői egyértelműen elkötelezték magukat Ukrajna és Grúzia NATO-tagsága mellett. Egy ilyen nyilatkozat még néhány héttel Bukarest előtt is teljességgel elképzelhetetlen lett volna. Bukarest után viszont mindkét ország a *not if but when* kategóriába került, ami különösen Grúzia esetében jelent markáns szakítást több NATO-főváros korábban képviselt hezitáló magatartásával. Némiképp paradox módon ezen értékelés képviselői ugyancsak Moszkva reakcióját tartják a legfőbb bizonyítéknak álláspontjuk helyességét illetően. A csúcstalálkozót kö-

vető hetekben harciasabbá váló orosz retorika, a kiújulni látszó orosz–grúz feszültség és az egyre hűvösebbé váló orosz–ukrán légkör szerintük mind azt igazolja, hogy Moszkva komolyan veszi az ukrán és grúz NATO-tagságra vonatkozó „ígéretet”, és stratégiai érdekeit a lehető leghamarabb igyekszik szilárdan körülbástyázni.

A taktikai és a stratégiai megfontolások közötti ellentmondások jól tükröződnek a bukaresti döntés eleinte ingadozó kijevi és tbiliszi fogadtatásában is. Noha az első huszonnégy óra kétkedő felhangjai gyorsan elhalkultak, és mind Juscsenko ukrán, mind pedig Szaakasvili grúz elnök történelmi jelentőségű áttörésnek minősítette a bukaresti nyilatkozatot, a két ország nyilvánvalóan különböző politikai és stratégiai helyzetből vág neki az „intenzív együttműködés” periódusának. A tavaly őszi belpolitikai felfordulást követően Grúzia helyzete stabilizálódott, a lakosság döntő többsége egyértelműen támogatja a NATO-csatlakozás ügyét, az időzítés rövid távon kevésbé fontos a tbiliszi vezetés számára. Ukrajna esetében azonban továbbra is jelentős a lakosság politikai – és etnikai – megosztottsága a csatlakozás támogatottságát illetően. Nemcsak a támogatók részaránya alacsony, hanem az aktív ellenzők száma is igen magas (jelenleg körülbelül 30-35 százalék). A 2009-es elnökválasztás politikai időkénszert is jelenthet, melyben a NATO-csatlakozás ügye a választási küzdelmek egyik központi témájává válhat.

Afganisztán

Noha a bővítési döntés és az Ukrajna, illetve Grúzia MAP-meghívása körüli viták a tervezettnél sokkal több időt vittek el és sokkal nagyobb sajtófigyelmet kaptak, a NATO eredeti szándéka szerint a bukaresti

csúcs legfontosabb politikai üzenetei Afganisztánt érintették. Afganisztán témájában a bukaresti csúcs egyértelműen sikeresnek minősíthető, még akkor is, ha a nemzetközi sajtó – talán a megosztottság elmaradása miatti csalódás okán – az Afganisztánnal kapcsolatos fejleményeket gyakorlatilag agyonhallgatta. Hosszú idő óta ez volt az első politikai szintű NATO-találkozó, ahol a szövetség nem a megosztottság, hanem az egység képét volt képes megjeleníteni. Az afgán elnök, az ENSZ-főtitkár, az EU Bizottság elnöke és a Világbank főigazgató-helyettese személyes részvételének elérésével a NATO látványosan demonstrálni tudta, hogy az afganisztáni rendezés sikere nem kizárólag és nem is elsősorban a NATO felelőssége. A kabuli régió biztonsági koordinátori felelősségének belátható időn belüli afgán kézbe kerülése jelképes erejű előrelépés az afgán felelősségvállalás és *ownership* szempontjából is. A francia részről bejelentett kiegészítő csapat-hozzájárulás – a már korábban bejelentett amerikai erőkkel együtt – a 2008-as évre megoldja a katonai képességhiányok jelentős részének pótlását, egyben politikailag megalapozta Kanada döntését jelenlegi hozzájárulásának 2011-ig történő meghosszabbítására. A bukaresti csúcson elfogadott Afganisztán-nyilatkozat ugyancsak a szövetség egységének hangsúlyozására törekedett. Különös jelentőséggel bír a csúcshoz kapcsolódóan elfogadott – de konkrét tartalmát illetően bizalmasan kezelt – középtávú stratégiai politikai-katonai terv. A terv hangsúlyozottan nem exitstratégia, a tagországok külön kiemelték, hogy hosszú távú elkötelezettséggel számolnak Afganisztánban. A terv azonban az afganisztáni művelet történetében első alkalommal végre konkrét mutatók alapján teszi lehetővé az afganisztáni művelet előrehaladásának mérését.

Egyéb politikai kérdések

Noha a bukaresti csúcs előtti politikai várakozások egyik fontos eleme volt, hogy a helyszín és a koszovói fejlemények ismét a NATO politikai napirendjének előterébe helyezik a Nyugat-Balkán kérdését, magán a csúcstalálkozón a régió gyakorlatilag minimális figyelmet kapott. A bővítés kérdése a görög–macedón vitára redukálódott, Bosznia-Hercegovinának és Montenegrónak az intenzív párbeszédbe való meghívásáról már a csúcs előtt megszületett a megállapodás. Koszovó kérdése politikai szinten gyakorlatilag napirendre sem került, részben azért, mert a Koszovó státusának elismerését érintő nézetkülönbségek miatt nem volt esély a továbblépésre, részben pedig azért, mert a többi vitatott ügy miatt egyszerűen nem jutott rá idő és figyelem. A csúcstalálkozó kommunikációjának szövege viszont jól tükrözi a NATO belső megosztottságából származó bizonytalanságot a státushoz kötődő kérdésekben és a NATO új koszovói feladatainak kapcsán.

A rakétavédelemmel kapcsolatos vita egyértelműen az Egyesült Államok diplomáciai sikerét hozta. A már a csúcs előtt megszületett kompromisszumban a szövetségesek elismerik az Európába telepíteni tervezett amerikai rakétavédelmi rendszer hasznosságát, nem kérdőjelezzik meg alapjaiban a rakétavédelem alapjául szolgáló amerikai kockázatértékelést és megerősítik a szövetség biztonsága oszthatatlanságának elvét. Ez a három elem előrevetíti egy olyan kiegészítő NATO-rakétavédelmi rendszer képét is, ami Európa délkeleti részét fedné le. Fontos ugyanakkor, hogy ennek konkrét megvalósítására – és különösen a finanszírozás lehetőségére – a bukaresti csúcson semmifajta kötelezettségvállalás vagy döntés nem született.

A rakétavédelem témaköre szinte kézfogható kapcsolódást jelent a NATO belső vitái, valamint a NATO és Oroszország kapcsolatrendszeré között. Az orosz diplomácia a csúc előtt küldött ellentmondásos üzenetekkel magas szinten tartotta a várakozásokat, és igyekezett a legnagyobb médiafigyelmet a NATO–Oroszország-csúcstalálkozóra összpontosítani. Bukarest előtt sok elemző – és sok politikus is – attól tartott, hogy az elnöki posztból távozó Putyin ezt a csúcstalálkozót a tavalyi müncheni beszédhez hasonló stílusú konfrontációra fogja felhasználni. E várakozásokkal ellentétben az orosz elnök az ellentétekről és politikai vitákról egyértelműen fogalmazó, ugyanakkor nyugalomra és türelemre intő, bölcs államférfi szerepét választotta, amiben nyilván szerepet játszott az a megfontolás is, hogy a Szocsiba tervezett amerikai–oroszc csúc előtt nem kívánta mozgásterét korlátozni.

A csúcstalálkozó valójában semmilyen tartalmi újdonságot nem hozott a szövetség és Oroszország kapcsolataiban. A vitatott kérdésekben – CFE-szerződés, rakétavédelem, Koszovó, bővítés – a nézetek jöttányit sem közeledtek egymáshoz. Mind az orosz elnök, mind pedig a NATO-tagállamok vezetői a hidegháborús sztereotípiák meghaladását sürgették. Apró nehézséget tén csak az jelenthet a közös elhatározás megvalósításában, hogy míg a nyugati közösség szerint az utóbbi időben az orosz külpolitikai retorika építkezik hidegháborús elemekből, addig Putyin elnök véleménye szerint éppen a Nyugat az, amely nem képes túllépni a történelmen, és a modern Oroszországban még mindig a Szovjetuniót látja. Ezzel együtt figyelemre méltó, hogy – a sajtótájékoztató elhangzottakkal némileg ellentétben – a hivatalos ülésen Putyin minden egyes vitatott kérdésben a visszafogottság, a türelem, a

párbeszéd fontosságát hangsúlyozta, és igyekezett kerülni az agresszív, konfrontatív elemeket.

A tagállamok vezetői megállapodtak továbbá abban, hogy a következő csúcstalálkozóra 2009 áprilisában közös német–francia rendezésben kerül sor. A német–francia közös házigazdaság egyben egyértelmű jelzés arra is, hogy az évfordulós csúcstalálkozó egyik központi témája a NATO és az EU közötti együttműködés új alapokra helyezése lehet.

A NATO és az EU együttműködése nemcsak rövid távú politikai igény, hanem a nyugati közösség sikeres biztonsági adaptációjának egyik kulcskérdése, amely a bukaresti politikai napirendtől már a hosszabb távú transzformációs folyamat felé vezet az értékelést. A szűkös erőforrások létező legkevésbé hatékony felhasználását jelentené, ha a két integrációs szervezet elhúzódozó „szépségversenybe” bonyolódna, és a másik kárára igyekezne bizonygatni saját kizárólagos érvényességét az átalakuló, globalizálódó biztonsági környezetben. Az érdemi koordináció nélküli, elkülönült működés mindkét szervezet hatékonyságát és eredményességét korlátozná ahelyett, hogy utat nyitna a szükséges – katonai és civil – képességek fejlesztésének és integrált alkalmazásának.

Katonai szinten és a műveleti hadszíntereken a NATO és az EU közötti együttműködés gyakorlatilag problémamentesnek mondható, a politikai párbeszéd azonban – elsősorban a török–ciprusi ellentét következményeként – minimális szintre süllyedt. Ami a NATO és az EU politikai kapcsolatait illeti, Bukarest nem hozott ugyan áttörést, de megnyitotta a lehetőséget, hogy a szövetség 60. születésnapjára Párizs teljes mértékben visszatérjen a szövetségi együttműködés keretei közé. Ugyancsak az előrelépés irányába mutató fejlemény,

hogy Bukarestben Málta visszatért a békepartnerség tagországai közé, így az EU-ban Ciprus ugyanolyan izolált helyzetbe került a NATO és az EU együttműködését érintő fenntartásaival, mint a NATO-ban Törökország. A 2009-es csúcspontjára akár már a lisszaboni szerződés is életbe léphet, ami lehetőséget biztosít a két szervezet közötti kapcsolatrendszer új alapokra helyezésére, és megalapozhatja a szükséges politikai lendületet a NATO-EU együttműködés tartós feszültségforrásainak meghaladásához.

II. A transzformáció folyamata

A hidegháború időszakának lezárása óta eltelt időszakban a NATO alapvető átalakuláson ment keresztül. Mindezt nemcsak a NATO régi, „hagyományos” tagjai érzékelik közvetlenül, de az újonnan érkezettek is. Mi magunk is gyökeres változásokat tapasztalunk ahhoz a képhez képest, amelylyel a békepartnerség kezdetén 1994-ben szembesültünk. Ugyanakkor mind a szövetségben belül, mind pedig azon kívül erősen élnek tovább a NATO szerepével és működésével kapcsolatos régi sztereotípiák, és sok esetben éppen ezek a tévhitek azok, amelyek megakadályozzák vagy lassítják a szövetség gyors és hiteles alkalmazkodását a változó biztonsági környezethez.

A megváltozott biztonsági környezet egyik legfontosabb összetevője a globalizáció jelensége, a biztonságfogalom és a biztonsági kihívások globális jellegűvé válása. Noha a hagyományos konfliktusok lehetősége – különösen az Európán kívüli világban – továbbra sem tűnt el, az új típusú biztonsági kihívásokra egyre inkább az jellemző, hogy nem értelmezhetők kizárólag nemzeti keretben, következésképpen ha-

tékony kezelésük is csak nemzetközi összefogásban lehetséges.

A biztonságfogalom globalizálódásának folyamatában kibővült a biztonsági szereplők köre is. Minden ellenkező híreszteléssel ellentétben az államok szerepe egyáltalán nem csökken – Kína és Oroszország példáján túl aligha szükséges további bizonyítékot gyűjtenünk –, sőt, az államok a nemzetközi rendszer legkitartóbb, leginkább alkalmazkodni képes szereplőinek bizonyulnak. Mellettük ugyanakkor egyre növekvő relatív súllyal jelennek meg a klasszikus vesztfáliai modellbe nehezen illeszthető szereplők is. E szereplők meglehetősen heterogén képet mutatnak. Megtalálható közöttük a nemzetállami szintet lassan meghaladó, nemzetállamok fölötti integrációként működő Európai Unió, de olyan szervezetek, mozgalmak is, amelyek a nemzetállami megközelítés szempontjait és értékeit alapvetően tagadják, és a világ rendjét gyökeresen eltérő koncepciók alapján gondolják újrarajzolni. A klasszikus kormányközi nemzetközi szervezetek mellett olyan multinacionális jellegű szerveződések is a globális biztonsági architektúra közvetlen szereplőivé váltak, mint a nemzetközi NGO-k, a multinacionális vállalatbirodalmak és a biztonságpolitikával korábban meglehetősen kevés kapcsolódási felülettel rendelkező Világbank.

A biztonságfogalom átalakulásával gyengülnek, helyenként el is tűnnek a biztonsági kockázatokat, kihívásokat kordában tartó földrajzi megfontolások. Az iraki vagy az afganisztáni válságkezelés tapasztalatainak tükrében ma aligha kell bizonygatni, hogy földrajzilag távol eső régiók fejleményei is közvetlenül érinthetik az euroatlanti térség biztonsági helyzetét, stabilitását. A terrorizmus, a tömegpusztító fegyverek elterjedése, a tömeges illegális migráció, a nemzetközi szervezett bűnözés, a klíma-

változás vagy akár a globális járványok kialakulása pedig nyilvánvalóan olyan kihívásokat jelentenek, amelyek hatásaikban aligha tarthatók merev földrajzi korlátok között.

Az elmúlt évtizedek tapasztalatai alapján a nemzetközi válságkezelés nem tartható és nem is értelmezhető kizárólag a katonai-biztonsági szférában. A sikeres válságkezelés elválaszthatatlan kapcsolatban áll a fejlődés/fejlesztés és a hatékony állami működés (*good governance*) követelményeivel és intézményeivel. A nemzetközi közösség egy-egy válsághelyzetben csak akkor lehet képes a siker reményében beavatkozni, ha meg tudja valósítani a rendelkezésére álló civil és katonai eszközrendszerek együttes, koordinált alkalmazását. A megfelelő biztonsági környezet megteremtése a válságok rendezésének alapvető és mindenképpen szükséges, de önmagában nem elégséges feltétele. A tartós sikerhez a fejlesztési és a biztonsági szereplők hatékony együttműködése szükséges.

Olyan kérdések is biztonsági dimenziót nyernek, amelyek korábban alig-alig tartoztak ebbe a körbe. Mi több, bizonyos helyzetekben a biztonsági megfontolások elsődleges szerepre tesznek szert, ami az állam szervezett szerepvállalását és beavatkozását, sőt akár katonai jellegű fellépését is igényli. Példaként állítható az energiabiztonság kérdése, ahol – az energiaforrások birtoklásának és hozzáférhetőségének hagyományos stratégiai szempontjai mellett – az energiatülszórás politikai célú és indíttatású kihasználása vagy az energiaszállítási útvonalak és infrastruktúra veszélyeztetettsége egyértelmű biztonságpolitikai megfontolássá vált. Hasonlóan új területet jelent az informatikai rendszerek védelme, ahol az információs társadalom térhódításával párhuzamosan

az információs rendszereket érintő támadások kockázata már nem kezelhető egyedi, elszigetelt jelenségként, hanem az államszervezet és az üzleti élet működésének folyamatosságát, megbízhatóságát veszélyeztető kihívássá fokozódott. Az információs rendszerek elleni támadások alapjaiban ingathatják meg az információs és döntési fölényre épülő nyugati hadviselési mód jelenlegi egyértelmű dominanciáját is. Végezetül, a biztonsági és katonai megfontolások teret nyerhetnek olyan világméretű problémák kezelésében is, mint a klímaváltozás. Noha ez a kérdés egyelőre még az említés szintjén sem szerepel a NATO napirendjén, de ha igaz a *Royal United Services Institute (RUSI)* legfrissebb tanulmányának tézise, miszerint a jövő háborúinak jelentős része a klímaváltozás hatásainak következményeként tör majd ki, akkor aligha tagadható, hogy legalábbis a klímaváltozás következményeivel előbb-utóbb – akár már az új stratégiai koncepcióban – a szövetség keretein belül is foglalkozni kell.

A változó biztonsági környezet kihívásaira a NATO politikai-katonai szövetségként a katonai és a politikai eszközrendszer átalakításával igyekezett megfelelő választ adni.

A szövetséget a 2002-es prágai csúcstalálkozó indította el a 21. századi katonai transzformáció útján. A sikeres katonai adaptáció, az expedíciós igények és a műveleti szerepvállalás egyre inkább a nemzeti katonai kereteket meghaladó, közös – vagy legalábbis közösen létrehozott – katonai képességek kialakítását követeli meg. Egyértelmű az igény a közös felderítési kapacitásokra, a közös többnemzeti logisztikai képességekre, továbbá standardizált vezetési és irányítási képességek megteremtésére. A NATO Reagáló Erő (NRF) létrehozása és működtetése a

katonai transzformáció egyik legfontosabb jelképe, amely egyértelműen tükrözi a többnemzeti, összhaderőnemi, expedíciós tendenciák érvényre jutását a NATO katonai képességeinek megújulásában.

Az NRF-konceptió és általánosságban a NATO műveleti szerepvállalás egyik legnagyobb hiányossága, hogy a költségek megosztása tekintetében a hidegháborús időszakban kialakult modellt követi. Eszerint a felmerülő költségeket (szinte) minden alkalommal a művelet végrehajtásában közvetlenül érintett ország viseli (*costs lie where they fall*). A területvédelem korszakában valóban logikusnak mondható rendszer mára kiszámíthatatlanná tette a terhek megosztását, és éppen azokat a tagországokat sújtja aránytalan mértékben, amelyek a többieknél nagyobb műveleti szerepvállalásra lennének hajlandók. A megoldást a képességfejlesztés és a műveletek mainál lényegesen szélesebb körű közös finanszírozása jelenthetné, ezzel szemben azonban éppen azok az országok emelnek kifogást, akik úgy érzik, hogy már a jelenlegi körülmények között is megfelelő mértékű hozzájárulást tesznek a közös védelmi erőfeszítésekhez.

A katonai transzformáció azonban önmagában a stratégiai és politikai keretek megújítása nélkül nem elégséges. James Jones tábornok, a NATO volt műveleti főparancsnoka (SACEUR) értékelése szerint a NATO politikai struktúráinak adaptációja egyelőre elmaradt a katonai szféra mögött. A NATO elsőszámú katonai parancsnoki posztjáról tavaly leköszönt tábornok érvelése szerint a hidegháború időszaka alatt a tagállamok politikai vezetőinek szinte alig kellett igazolniuk a NATO létezését a közvélemény előtt: az adott biztonsági körülmények között a szövetség létjogosultsága megkérdőjelezhetetlen volt. A 20.

század második felében a bipoláris világrend viszonylag egyszerűen megérthető, világos biztonsági képet generált, melyben a NATO missziója egyértelmű volt. A hidegháború utáni időszak azonban összetettebb, bonyolultabb, nehezebben megfejthető rejtvényt állít elénk biztonsági környezetünkről. A formálódó új világrend minden korábbinál határozottabban fogalmazza meg a kollektív válaszok, az együttes cselekvés igényét, de a NATO már nem kap automatikus szabadkártyát, teljesítményével és megújulásával is igazolnia kell, hogy az új biztonsági kihívások korszakában is ez a szervezet a legalkalmasabb az euroatlanti közösség kollektív biztonságának megteremtésére. A szövetségnek ezért a lehető leghamarabb választ kell adnia, miért és hogyan szolgálja a NATO léte a tagállamok kollektív biztonságát. NATO még adós azzal, hogy újra úgy határozza meg önmagát, hogy az világossá és érthetővé tegye a szövetség rendeltetését, feladatait, jelentőségét és hasznosságát a tagállamok közvéleménye számára az Atlanti-óceán mindkét partján. Ez a feladat egyre sürgetőbb, és alighanem csak egy olyan új stratégiai koncepció keretei között valósítható meg, amely megfelel az új évszázad biztonsági igényeinek, és gyökeresen új megközelítést honosít meg a NATO kollektív biztonságpolitikai gondolkodásában.

Az új biztonsági környezet kihívásainak várhatóan csak egy olyan szövetség tud megfelelni, amely tudatosan törekszik arra, hogy a hidegháborúban természetes és szükségszerű reagáló mentalitás helyett alapvetően proaktív „üzemmódra” álljon át. Az energiabiztonság, a proliferáció, az illegális migráció, a terrorizmus, a globális szervezett bűnözés, a bukott államok és a hasonló aszimmetrikus biztonsági kihívások nem kezelhetők sikeresen, ha a

szövetség belső mentalitását nem sikerül hozzáigazítani a preventív biztonsági gondolkodás követelményeihez. Arról nem is beszélve, hogy a proaktív beavatkozás költségei nagyságrendekkel lehetnek kisebbek az utólagos válságkezelés pénzügyi és politikai terheinél.

Mindezekből logikusan következik a kérdés, vajon Bukarest mennyiben segítette elő a NATO érvényességének, relevanciájának megőrzését a megváltozott biztonsági környezetben, és mit tett hozzá a katonai transzformáció továbbviteléhez és következetes megvalósításához? Közvetlen katonai értelemben nem sokat: a csúcstalálkozó napirendjét elsősorban politikai kérdések uralták. Stratégiai értelemben azonban a bukaresti csúcs megerősített a NATO „politikai radarképernyőjén” egy sor olyan kérdést – energiabiztonság, informatikai rendszerek védelme, rakétavédelem stb. –, amelyek egyértelműen a jövő biztonságpolitikai napirendjéhez tartoznak, és hozzájárulhatnak a NATO hitelességének fenntartásához a változó biztonságpolitikai környezetben is.

Noha Jones tábornok kritikai hozzáállása nem minden alap nélkül való, a csúcstalálkozon elfogadott döntések belső részletei már jelentős mértékben tükrözik azt a koncepcionális szemléletváltást is, amit a NATO az elmúlt években – elsősorban a műveletekben megjelenő követelmények hatására – végrehajtott. Az úgynevezett átfogó megközelítés (*comprehensive approach*) alkalmazásának jegyében a szövetség az integrált – de legalábbis koordinált – civil-katonai eszközrendszer felhasználását jelölte meg a válságkezelő műveletek egyik legfontosabb célkitűzéseként. A szemléletváltás jegyében erős az igény a biztonsági, a fejlesztési és a kormányzással kapcsolatos kérdések együttes kezelésére, mely időnként a katonai erő közvetlen szerepvállalását is lehető-

vé, illetve szükségessé teheti a hagyományosan nem katonai feladatokban. Az afganisztáni misszióban már mindhárom elem markánsan megjelenik, hiszen a katonai erők közvetlen fejlesztési tevékenységet is végeznek a PRT-k, a tartományi újjáépítési csoportok keretében, az afgán haderő és rendőrség kiképzésével meghatározó jelentőségű hozzájárulást tesznek a működőképessé kormányzati struktúrák kialakításához, míg az ENSZ-szel és az NGO-kkal folytatott koordináció a katonai és a civil fejlesztési szempontok és megfontolások közötti folyamatos párbeszédet és átjárhatóságot hivatott biztosítani.

A NATO-tagállamok vezetői egyértelműen megerősítették azt a szándékukat, hogy a szövetséget a biztonsági környezetet aktívan formáló szereplővé kívánják fejleszteni. Ennek egyik jele, hogy erősödik a NATO politikai vénája, úgy a belső dialógusban, mint a külső szereplőkkel tartott kapcsolatokban. Úgy tűnik, a korábbi évek bizonytalansága után a legfelsőbb politikai szinten is fokozatosan teret nyer az a meggyőződés, hogy a lassan hat évtizedes működési tapasztalattal rendelkező NATO-t nem meghaladni, hanem megújítani kell. Noha eredetileg nem a 21. századhoz hasonló aszimmetrikus biztonsági kockázatokra lett kitalálva, mégis a szövetség rendelkezik a legnagyobb eséllyel a sikeres adaptációra és arra, hogy a gyökeresen átalakuló biztonsági szférában a koordináció keretszervezete, valamint szükség esetén hatékony végrehajtó legyen. Ennek szellemében a 2009-es csúcstalálkozóra az állam- és kormányfők előirányozták egy olyan stratégiai deklaráció elfogadását is, amely 2010-re egy új NATO stratégiai koncepció alapja lehet.

Ugyanakkor a csúcstalálkozó megkerülte azokat az érzékeny politikai kérdéseket, amelyek jelenleg komolyan akadályozzák

a transzformáció következetes végigvitelét. Az ismert nézeteltérések tükrében nem meglepő, de a transzformációs folyamat sikerét illetően mindenképpen aggasztó, hogy egyetlen szó sem esett az egyik legfontosabb problémáról, a tagállamok nagy része védelmi kiadásainak fájdalmasan elégtelen mértékéről. A tagállamok nagy többségének védelmi kiadásai elmaradnak attól a szinttől, amely lehetővé tenné, hogy a szövetség egyszerre vigye sikerre a transzformáció feladatait és műveleti elkötelezettségeit. Amíg ezt a problémát az egyes tagállamokban és a NATO egészében nem sikerül rendezni, a szövetség a transzformáció folyamatában mindenki számára nyilvánvaló hitelességdeficittel kénytelen szembesülni.

Végezetül, az Afganisztánnal kapcsolatos ülés egyben előrevetítette a NATO jövőképeinek egyik lehetséges változatát is. A szövetség politikai napirendjének első helyén egy Európán kívüli, nem hagyományos biztonsági kihívásokkal szembeni fellépés áll, melynek sikeréhez a katonai erő

alkalmazása szükséges, de nem elégséges feltétel. A szövetség politikai állásfoglalásait és stratégiai döntéseit a műveletben részt vevő partnerországokkal közösen hozza, amelyek összességében igen jelentős katonai hozzájárulással vesznek részt Afganisztánban, a NATO csúcstalálkozóján a legmagasabb politikai szinten képviseltetik magukat, földrajzilag nem csak az euroatlanti térségre korlátozódnak és számuk lassan meghaladja a szövetség tagjainak létszámát. A művelet sikeréhez a katonai, politikai és gazdasági eszközök integrált alkalmazása szükséges, melynek során a NATO-nak más kormányközi és nem kormányzati szervezetekkel is együtt kell működnie, és adott esetben el kell fogadnia, hogy az ENSZ koordináló szerepe bizonyos mértékig a NATO fölött is érvényesülhet.

** A szerző Magyarország Állandó NATO Képviseletének vezetője. A cikkben leírtak nem jelentik a magyar kormány hivatalos álláspontját.* ■