

Marton Péter

A nemzetközi tehermegosztás alapvető kérdései és a NATO kilátásai

Az alábbiakban röviden áttekintjük a nemzetközi tehermegosztás néhány alapvető kérdését, különös tekintettel az Észak-atlanti Szerződés Szervezetén belül folytatott katonai szövetségi együttműködés kihívásaira. A cikk először is megvilágítja a nemzetközi tehermegosztás jelentőségének mibenlétét. Ezt követően a méltányos tehermegosztással kapcsolatban jelentkező problémák illusztrációjaként előbb a NATO vezette afganisztáni ISAF-koalíció működését, majd a szövetség egészének teljesítményét vizsgálja, és értékeli a tehermegosztás kérdéseiről zajló alapvető vitákat. Mindezek alapján fogalmaz meg lehetséges modelleket – illetve ezekből következően forgatókönyveket – a NATO sorsának és működésének lehetséges jövőbeni alakulását illetően.¹

A nemzetközi tehermegosztás jelentősége és alapvető kihívásai

A nemzetközi tehermegosztás alapvető jelentőségének és kihívásainak megvilágításához rendhagyó módon egy képzeletbeli híradó szalagcímei használhatók kiváló illusztrációként:

„Brazília több milliárd dollárral segíti a mexikói rendőrség kábítószer-ellenes küzdelmét...”

„A spanyol, az olasz és a görög légierő ma hajnalban légicsapásokat hajtott végre az Iszlám Állam ellen, észak-iraki területen...”

„A Kínai Népköztársaság bejelentette, hogy befogadnak kétszázezer szíriai menekültet...”

„Szaúd-Arábia jelentős anyagi segítséget, orvosokat és egészségügyi felszerelést küld az ebolajárvány sújtotta afrikai országoknak...”

„Oroszország jelentős humanitárius konvoj útnak indításáról határozott az áradások sújtotta Banglades számára...”

„Bahrein női jogsegély-hálózat megszervezéséhez ad támogatást az egyiptomi demokrácia megerősítésének érdekében...”

Az itt felsorolt álhírek fiktív tartalmuk ellenére nem tökéletesen elképzelhetetlenek, azaz *valamilyen* mértékben „plauzibilisek” ($p > 0$). A kábítószer-kereskedelem elleni küzdelemben a gyakran „feltörekvő országnak” titulált Brazíliának elvben lehetne érdeke segítséget nyújtani a mexikói hatóságoknak, bár mindenfajta ott, ezen a téren elért javulás elsődleges kedvezményezettje természetesen az Egyesült Államok lehet, ahová nagy mennyiségben áramlik be többek között kokain a mexikói gyökerű hálózatokon keresztül. A dél-európai országok lehetnének érdekeltek a szíriai és iraki Iszlám Állam elleni kato-

¹ A tanulmány a Magyar Tudományos Akadémia Bolyai János kutatási ösztöndíjának támogatásával készült.

nai fellépésben, tekintettel arra, hogy az érintett térségből sok menekült áramlik felénk, és ráadásul belbiztonsági szempontból sem megnyugtató a helyzetük (különösen igaz ez Spanyolországra és Olaszországra a három említett ország közül). A Kínai Népköztársaság éppúgy részt vehetne eközben a szíriai menekültek befogadásával kapcsolatos teherviselésben közvetlenül, befogadó országgént is, mint bárki más. Szaúd-Arábia pedig súlyos közegészségügyi fenyegetésnek van kitéve a nyugat-afrikai ebolajárvány miatt, mivel a fertőzések sújtotta térségből óriási embertömegeket fogadnak a hádzs, vagyis a muszlim zarándoklat részeként.

A felsorolt országok egytől egyig képesek lennének az említett vállalkozások véghezvitelére. Brazília, Oroszország és Kína például a közbeszédben gyakorta a majdani új, multilaterális világrend alapjaként említett – rajtuk kívül még Indiát magában foglaló – BRIC-országcsoporthoz szükséges anyagi erőforrásokkal. Megjegyzésre szorul, hogy az ebolajárvány elleni fellépésben a világ valamennyi országa részt vállal az ENSZ-rendszer, illetve az Egészségügyi Világszervezet finanszírozásán keresztül – bár nem egyenlő mértékben –, amikor tehát ezeknek az intézményeknek a szerepéről szó esik, ehhez ténylegesen az érintett országok is hozzájárultak. Mégis van a multilaterális fellépésen túli szerepvállalásra lehetőség, szükség és empirikus példa is. A Kínai Népköztársaság például nyújtott bilaterális egészségügyi segítséget az ebolajárvány sújtotta afrikai országoknak.² Kína, Brazília és Oroszország nyújtanak fejlesztési segítséget bizonyos recipiens országoknak³ – bár közben Brazília maga recipiens ország is egyben, Oroszország segítségnyújtásának volumene pedig a kormányzati bevételek arányában elmarad például Lengyelországtól, és humanitárius konvojokat tipikusan nem Bangladeshez hasonló, távoli recipiens országok felé indít útnak, inkább a „közel-külföldre” összpontosít. A 28 691 dollárnyi GDP/fő mutatóval bíró Bahrein hivatalosan nem vesz részt a nemzetközi fejlesztési segélyezésben, de spekulatív módon megkockáztatható kijelentés, hogy ami pénzt ilyen célokra fordítana, azt vélhetően nem az egyiptomi demokráciaépítésre költené.

A fenti álhíreknek a bekövetkezte valamiért tehát mégis valószerűtlennek tűnik, és ennek esetről esetre különböző okai azonosíthatók. Ha a globális biztonság, stabilitás és fejlődés megteremtését közjóságnak fogjuk fel, úgy kézenfekvő lenne az elvárás, hogy ehhez mindenki valamilyen méltányos módon, valamiféle viszonyítási ponthoz arányítva egyenlő mértékben járuljon hozzá, hiszen mindenki kedvezményezettje is egyben az ilyen erőfeszítéseknek. Elméletben ez lehet a kooperatív fenyegetéscsökkentés elvárásának alapja.⁴ Három alapvető probléma adódik azonban, melyek jelentős akadályai az így elképzelt kooperatív fenyegetéscsökkentés kiteljesítésének.

Először is: valójában nem mindenki egyenlő mértékben kedvezményezettje (ha egyáltalán kedvezményezettje éppen, és nem – akaratlanul is – kárvallottja valamilyen értelemben) a globális biztonságért és stabilitásért a világ különböző pontjain tett erőfeszítéseknek.

2 Chinese medical supplies arrive in Ebola-affected Sierra Leone. *Xinhua*, 2014. 08. 12.

3 Az összesített adatokat lásd a következő adatbázisban: [Global Humanitarian Assistance programme](#), Development Initiatives.

4 Marton Péter: Államkudarok: út a kooperatív fenyegetéscsökkentés felé? *Külgügyi Szemle*, 2004. 3–4. sz. 132–157. o.

Másodsor: nem világos, hogy a cselekvőképesség tekintetében mi szolgálhat valóban igazságosnak mondható viszonyítási pontként. A GDP mérete nominálisan vagy a GDP a vásárlóerőt tekintve? Vagy inkább az állami jövedelem-elvonás mértékétől függő, a kormányzati cselekvőképességet jobban tükröző kormányzati bevételek volumene? Vagy például, az országról országra eltérő mértékű szegénységre tekintettel, a medián jövedelmi szint?

Harmadsor: a globális biztonságért, stabilitásért és fejlődésért tehető erőfeszítések mibenlétét illetően nincsen fogalmi és gyakorlati egyetértés. Számos kormányzat például – főként a nem demokratikus berendezkedésű országok esetében – nem a demokrácia-terjesztésben látja a stabilitás megteremtésének módját. A fejlődés mibenlétéről óriási viták vannak, melyek ismertetése messze meghaladja e tanulmány kereteit. A biztonság eléréséhez megfelelő út pedig ugyancsak jelentős politikai küzdelmek tárgya, és nincsen konszenzus körülötte. A politikai küzdelmek mellett a konszenzus hiánya sokszor a biztonság elérésére alkalmas stratégiát illető bizonytalanságból következik. Számos, a globális biztonsággal, stabilitással és fejlődéssel kapcsolatos problémára egyszerűen nincsen biztos megoldásunk.

A tehermegosztás kihívása a NATO-ban

Az imént említett három probléma az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének keretében zajló, a kollektív védelmet biztosítani hivatott közös erőfeszítés kapcsán is jól megfigyelhető.

A jelenséget jól példázzák a közelmúlt afganisztáni tapasztalatai. Érdekes ennek megállapítása végett vetni egy pillantást az Afganisztáni Biztonsági Segítségnyújtási Erő (vagyis az *International Security Assistance Force – Afghanistan*, avagy ISAF) hozzájáruló országok szerinti összetételére a 2001-es kezdetektől az idei évig tartó periódus bármelyik pillanatában. Véletlenszerű választásként szemügyre vehetjük például a 2013. februári állapotokat az ábrán, amelyen a hivatalos ISAF-adatokból közlünk egy rövid válogatást.

Néhány, az ISAF tevékenységében részt vállaló ország Afganisztánban állomásozó csapatainak létszáma 2013 februárjában*

| Ország | Katonák száma | GDP (milliárd dollár)** | Népesség (millió fő) |
|--------------|---------------|-------------------------|----------------------|
| Albánia | 221 | 14 | 3 |
| Norvégia | 98 | 516 | 5 |
| Magyarország | 611 | 137 | 10 |
| Németország | 4400 | 3876 | 81 |

Megjegyzés: a GDP-adatok milliárdos, a népességadatok milliós nagyságrendben kerekítve; GDP-adatként nominális GDP-adatok szerepelnek a táblázatban.

* ISAF Placemat, 2013. február 19.

** A kerekítéshez használt nyers GDP-adatok forrása: *Report for Selected Countries and Subjects*, International Monetary Fund, 2014. A kerekítéshez használt nyers népességadatok forrása: Wikipedia.

Mint az a táblázatból kiolvasható, a különféle viszonyítási pontok tekintetében különböző aránytalanságok állapíthatók meg az ISAF-koalíció tevékenységéhez a katonák számának tekintetében tett hozzájárulást illetően. Albánia szembeötlően jelentős hozzájárulást tesz, ha például azt nézzük, mennyivel nagyobb GDP-vel rendelkezik Norvégia. Utóbbi a népesebb ország is egyben: ha a katonák kiállításának képességét a népesség létszámával egyenesen arányosnak írjuk le, úgy a nagyobb népesség nagyobb hozzájárulást követelne; ha azonban a nagyobb népességnek megfelelően számítandó GDP/fő mutatót tartjuk szem előtt, úgy ez éppenséggel enyhíti az aránytalanságot valamelyest. Komoly számítási problémák adódnak a nominális és a vásárlóerő-paritás szerinti GDP-adatok figyelembe vétele közti választásból következően is. Magyarország és Albánia vásárlóerő-paritás szerinti GDP-je egyes adatbázisokban például *megduplázódik*, Norvégiáé pedig *megfeleződik* a nominális adathoz képest, ezzel enyhítve az első látásra óriási aránytalanságon, melyet a kiállított katonák száma sugall.

A véletlenszerűen kiválasztott 2013. februári adatpont egymagában azonban nem ad valamiféle reprezentatív képet, és ennek jelentőségét a magyar katonák létszámára tekintve könnyű felismerni (611 fő). Ez esetben a magyar hozzájárulásnak az egész időszakra értett átlagos mértékét jelentősen meghaladó, rendkívüli értékről van szó, a kérdéses időszakban ugyanis – a kontingens egyéb elemei mellett – egyszerre volt kint a tevékenységét 2013 márciusában befejezett tartományi újjáépítési csoport, illetve a kabuli nemzetközi repülőtér biztonságát őrző, tevékenységét 2012 októberétől a rákövetkező év őszéig ellátó különítmény. Ezek együtt az átlagoshoz képest erősen felduzzasztották az összlétszámot. Ugyanilyen „anomáliás” állapot lehetősége a többi, itt meg nem vizsgált adatpontban is elképzelhető.

Emellett azt is figyelembe kell venni, hogy a katonák létszáma nyers adatként nem sokat árul el egy adott hozzájáruló ország szerepvállalásának jelentőségéről, illetve minőségéről. Afganisztán tekintetében például kézenfekvő a hozzájárulások nettó értékét a műveleti terület veszélyessége és stratégiai jelentősége vagy például az elszenvedett veszteségek szempontjából mérni. Észak-Afganisztánon vagy Dél-Afganisztánon belül is óriási különbségek mutatkoztak a kiosztott műveleti területek veszélyessége és jelentősége között, miközben a déli területek általában veszélyesebbek és jelentősebbek voltak. Az elszenvedett veszteségek mérésénél pedig ismét előkerül a kiállított katonák száma kapcsán már tárgyalt arányosítási probléma, vagyis az, hogy pontosan mi lehet a viszonyítás valóban méltányos origója: a GDP vagy a népesség, esetleg valamilyen más mutató.

A bonyodalmak ezután is csak tovább gyűlnek. Egy 2011-es tanulmány⁵ – 2011-es állapotok szerinti felmérés alapján – például megállapítja, hogy a gazdasági erő és a kiállított katonák számának viszonya tekintetében, ahol is a nominális GDP-adatokat vesszük egyébként figyelembe azok minden torzításával együtt, kifejezetten az afganisztáni misszió esetében Franciaország viszonylag alulteljesítőnek nyilvánítható, Magyarország és más kelet-közép-európai országok pedig viszonylag felülteljesítőnek. Ugyanez a tanulmány azt is leszögezi azonban, hogy máskülönben éppen az utóbbi országok GDP-arányosan kisebb mértékben járulnak hozzá a NATO kollektív védelmi képességéhez a legnagyobb

5 Marton Péter – Hynek, Nik: *Statebuilding in Afghanistan: Multinational Contributions to Reconstruction*. London – New York, 2011, Routledge.

védelmi költségvetéssel rendelkező országoknál (amilyen Franciaország is). Mivel egyfajta fordított arányosság volt tapasztalható ebben a tekintetben, azaz az általános NATO-n belüli és az afganisztáni hozzájárulás viszonyában, ez alapján megfogalmazható volt egyfajta kompenzációs hipotézis, miszerint az általában kisebb hozzájárulók a katonai szövetség misszióiban egyfajta korrekciós kompenzációt hajtanak végre. Ez így ésszerű alku lehet számukra: az érintett kisebb hozzájárulók számára a missziós szereplés összességében kisebb anyagi terhet jelent, a szövetségnek viszont hozzájárulásuk a missziók keretében úgy mond „jobban jön”, azaz – közgazdasági nyelvezettel – több marginális hasznot hajt.

A kollektív védelem érdekében tett erőfeszítések mérésénél azonban éppúgy felmerülnek az imént az afganisztáni küldetés kontextusában tárgyalt problémák, és nem biztos, hogy a nominális GDP-hez arányosan értékelt védelmi költségvetések önmagukban eligazítanak a közös terhek viselésében nyújtott teljesítményt illetően. Pontosabban, ez a szemlélet nem garantálja a méltányosság alapvető szempontjának érvényesülését.

Viták a NATO-n belüli tehermegosztás méltányosságáról

A szövetségi tehermegosztásról szóló elméleti munkákat jelentős mértékben a nemzetközi kapcsolatok elméletének realista iskolája hatja át. A klasszikus, a diskurzusban alapvető vonatkoztatási pontot jelentő munka Olson és Zeckhauser tanulmánya 1966-ból,⁶ mely a RAND Corporation számára készült, még a hidegháború idején. A szerzőket az foglalkoztatta elemzésükben, hogy a NATO-tagok miért fordítanak GDP-arányosan eltérő mértékű összegeket a védelemre, illetve az, hogy a szövetség kollektíven miért nem képes az általa kívánatosnak megjelölt szintet elérni a védelmi ráfordítások terén. Következtéseik között egyebek mellett felhívták a figyelmet az egyes szövetségi tagországok eltérő marginális hasznosság-görbéire is – vagyis arra az alapvető tényre, hogy a védelmi kiadások hasznát különbözőképpen értékelik. Ezt részben azzal magyarázták, hogy a kisebb szövetségi tagországok számára – szemben a nagyokkal, illetve a védelmi kiadások tekintetében a legnagyobb (az Egyesült Államokkal) – az együttműködés folyamata során a saját védelmi költségvetésük helyettesíthetővé válik a szövetség védelmi képességével.

Ebből a megállapításból eredt Olson és Zeckhauser munkájának egy olyan egyszerűsítő olvasata, mely az irodalmat és a közbeszédet ezután nagymértékben befolyásolta, és „kizsákmányolási hipotézisként” vált ismertté. Eszerint a relatíve kisebb tagországok hajlamosak az arányokat tekintve kevesebbet fordítani a közös erőfeszítésekre egy szövetség részeként, gyakorlatilag kizsákmányolva a nagyobb szövetségi tagországokat. Mivel ezt statisztikai adatokkal igazolni látszólag könnyű volt, hiszen a NATO-n belül hamar kialakult a GDP-arányosan számítva „példamutató” és a „rossz példát adó” országok tábora, sokáig nem jelentkezett élesebb vita ezzel kapcsolatban, és az ismertetett tézis máig meghatározó a NATO-ról való gondolkodásban – akárcsak a GDP bővös 2%-ának megfelelő védelmi költségvetés szükségességének emlegetése.

6 Olson, Mancur, Jr. – Zeckhauser, Richard: *An Economic Theory of Alliances*. Santa Monica, Ca., 1966, The RAND Corporation.

Többek között Hartley és Sandler kezdték ki ezt a konszenzust,⁷ amellel érvelve, hogy a NATO kollektív védelmi képességét nem lehet ténylegesen közjósággként, azaz *teljesen és korlátlanul közösen mondható jóként* felfogni. Felfogásukban a szövetségi tagországok „közös termelnek”, azaz „közös” vagy „vegyes” javakat állítanak elő. Egymás mellé téve őket valóban képezhetünk belőlük közös jót, azonban ezek egyéni, azaz tagországi célokra is felhasználhatók. A védelemre fordított pénzt egy NATO-tagország felhasználhatja úgy, hogy az adott helyzetben ez kizárólag az ő érdekét szolgálja – ilyen módon pedig akkor magánjósággként élvezzi azt, amit a naiv értelmezések állandó jelleggel közjóságnak minősítenek.

Ez a NATO történelmében távolról sem elméleti lehetőség volt csupán. Az Egyesült Államok nyilvánvalóan globális aktivitása megkívánta, hogy a védelmi ráfordításaiból előállított haderőt Európán kívül is felhasználja, olyan helyeken is (például Vietnamban), ahol közvetlen európai érdek aligha volt azonosítható. Emellett az egykori gyarmattartó országok, különösen Nagy-Britannia és Franciaország is globális aktivitást folytattak, még gyarmatbirodalmuk felbomlását követően is, máig fokozott figyelmet tanúsítva számos Európán kívüli térség iránt.

A két versengő értelmezés tehát: „egy közjóság előállításában egyenlőtlenül osztozunk” (Olson és Zeckhauser nyomdokain) *versus* „egy vegyes jellegű jóságot közösen állítunk elő, és annak elemeit hol saját célokra, hol közös célokra alkalmazzuk, ki-ki a maga eseti kalkulációinak megfelelően”.

Idővel azonban más nézőpont is megjelent a diskurzusban. Ez az iskola egyfajta módszertani szempontból kezdte ki a diskurzus alapvető feltételezéseit, és elsősorban a tehermegosztásban mutatott teljesítmény objektív mérhetőségét kérdőjelezte meg.

Cimbala és Forster például szóvá teszik,⁸ hogy ma, amikor nem a hidegháborús ellenfél Szovjetunió felülkerekedni a cél, hanem a globális biztonság, stabilitás és fejlődés feltételeinek megteremtése, a teherviselésben nyújtott teljesítményt mindenképpen több dimenzióban szükséges mérni – tekintetbe véve az egyes országok részvételét a békefenntartásban, a nemzetközi segélyezésben és akár egyéb területeken is. Innen csak egy lépés belátni, hogy a különböző területeken eltérő teljesítményt nyújtó országok mérlegét nehéz összevetni, mivel a mérési dimenziók közötti átváltási viszony objektíven nem határozható meg. Mi az értékesebb hozzájárulás? Képletesen feltéve a kérdést: az az értékesebb, ha Szegényföldén a népesség 4%-ának segítünk kikerülni az abszolút szegénységből; vagy az, ha Háborúföldén ideiglenesen befagyasztunk egy konfliktust? Ilyen és ehhez hasonló kérdések miatt nehéz a különböző területeken nyújtott teljesítmények összevetése.

A látszólag magától értetődőbben értelmezhető katonai területen is jelentkeznek ilyen problémák – mint arról már korábban is szó esett. Cooper és Zycher egy elemzésükben két alapvető tényezőre irányítják a figyelmet.⁹ Az egyik a védelmi költségvetés méretének az etalonként kezelése mint hiba: ez ugyanis elfeledtetheti a szemlélőkkel a költséghatékonyág jelentőségét. Görögország GDP-arányosan máig átlagon felüli védelmi költsége-

7 Todd Sandler and Keith Hartley: *The Political Economy of NATO: Past, Present, and into the 21st Century*. Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

8 Cimbala, Stephen J. – Forster, Peter Kent: *The US, NATO and Military Burden-sharing*. London és New York, 2005, Frank Cass.

9 Cooper, Charles A. – Zycher, Benjamin: *Perceptions of NATO Burden-sharing*. Santa Monica, Ca., 1989, The RAND Corporation.

zése például soha nem volt ugyanolyan hasznos a szövetség számára katonai képességek tekintetében, mint némelyik, mindössze a GDP 1%-át a védelemre fordító fejlett tagországgé. A másik tényező, melyről Cooper és Zycher szót ejtenek, a saját védelmi ipar szerepe. Az olyan országokban, ahol van jelentős saját védelmi ipar, ott a nagyobb védelmi költségvetés melletti nagyobb védelmi beruházások a saját gazdaságot serkenthetik, és ilyen értelemben nem számolhatók el tisztán költségként – befektetést is jelentenek egyben. A saját védelmi iparral nem rendelkező tagországok ellenben, amelyeknél a nagyobb védelmi költségvetés nagyobb mennyiségű védelmi importtal jár, negatív hatásokat könyvelhetnek el mind a kereskedelmi és fizetési mérlegük, mind a potenciális jóléti célú kiadások egy részéről való lemondás tekintetében.

A fentiekből következően mára gyakorlatilag két alternatív hang megjelenését tapasztalhatjuk a NATO fórumain. Az egyiket itt „politikailag korrekt”, a másikat „kifinomultan kemény” álláspontnak nevezem.

A politikailag korrekt megközelítés kerülné az éles vitákat a NATO-n belül ténylegesen – akárhogyan is mérjük ezeket – kimutatható védelmi ráfordítások aránytalanságai tekintetében. Egyes források már arról beszélnek, hogy „sokan a »felelősség megosztása« kifejezést preferálják, és a »tehermegosztás« kifejezést mára idejélműltnak és megosztónak tekintik”.¹⁰ A NATO 2020-as elképzeléséről a Szakértői Csoport (Group of Experts) által készített jelentés is úgy fogalmaz: „A szövetség sikere a tagok között a szerepek, a kockázatok, a felelőségek és a hasznok méltányos megosztásán múlik.”¹¹ A megfogalmazás itt gondosan elkerülte tehát a „tehermegosztás” kifejezés használatát, pedig az meghatározó elem volt a NATO hidegháborús szótárában.

A „kifinomultan kemény” álláspont ugyanakkor nem adná fel a tagállami teherviselési hozzájárulás mérését, és szembesítené a tagországokat egyéni teljesítményükkel – ám a védelmi kiadások GDP-arányos mértékére fókuszáló megközelítésnél a hatékonyság és a multidimenzionális értékelés szempontjára érzékenyebben tenné ezt.

A németországi *Stiftung Wissenschaft & Politik* egy tanulmánya a NATO walesi csúcspanak előestéjén ebben a szellemben foglalkozik a GDP-arányos védelmi költségvetés kérdésével, és a „bemeneti” követelmények mellett (amilyen a védelmi kiadások névleges értéke) a „kimeneti” követelmények figyelembevételére szólít fel.¹² Mint megállapítja, az 1990-es évektől számos európai ország védelmi költségvetésének tartalma ténylegesen a társadalompolitika szempontjának megfelelően alakult, és például foglalkoztatási, illetve jóléti szempontokat tartott szem előtt. Ennek eredményeként mára a védelmi költségvetésnek nagyobb hányadát teszik ki a személyi költségek – a kutatás-fejlesztés és a modernizációt jelentő védelmi beszerzések rovására. Így alapvető katonai képességek ellátása került veszélybe mind tagállami szinten – az egyes tagállamok esetében értelemszerűen változó mértékben –, mind szövetségi szinten. Mölling ezért egy „kritikalitási pontrendszer” bevezetését javasolja, mely értékelné, mely tagállamok tesznek hozzá kifejezetten a mára szűkösen rendelkezésre álló, „kritikus” képességekhez.

10 Lindley-French, Julian: *NATO's post 2014 strategic narrative – Conference Report*. Wilton Park, 2014, 4. o.

11 *NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement – Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a New Strategic Concept for NATO*. 2010. május 17. Letöltés: 2014. augusztus 22.

12 Mölling, Christian: *NATO's Two Percent Illusion*. SWP Comments 36, Stiftung Wissenschaft und Politik, 2014. augusztus.

A *Defense One* folyóiratban eközben John R. Deni, a *US Army War College* tanára egyenesen a 2%-os kritérium feledését pártolná, egy összetett, a tagállamok teljesítményét mérő index javára. Ennek elemei lehetnének véleménye szerint a védelmi kutatási-fejlesztési ráfordítások, az új beszerzések, a missziós hozzájárulások és az effektív harcászati érték számítását érintő kalkulációk – valamilyen súlyozással.¹³

Ezek a szerzők részben nyitott, részben zárt kapukon döntenek. A NATO érdekegyeztető fórumként mindig is összetettebb számítások alapján működött, és az, hogy például az afganisztáni misszió keretében kivel szemben milyen elvárások fogalmazódtak meg, mindig is tükrözték ezt – a kérdéses számítások nem csupán a bűvös 2%-os kritérium elérésén vagy el nemérésén alapultak. Ugyanakkor egy egyezményes, fenntartások nélkül elfogadott mérőrendszer kidolgozása a nyílt politikai diskurzus szintjén lehetetlennek tűnik. A különféle teljesítménymérési dimenziók súlyozásában a tagállamok aligha tudnak tökéletesen egyetérteni, és a NATO szervezetén, azaz „kapun belül” használt, már eleve létező mérőrendszerek – például a harcászati értéket kifejező „egyenértékű hadosztálynyi tüzérő” (*Divison Equivalents in Firepower – DEF*)¹⁴ mint mérési egység – használata alighanem megmarad a védelmi tervezés alacsonyabb szintjein érvényesülő, illetve a magasabb szintű érdekegyeztetésekre informálisan ható tényezőnek.

Mi várható a NATO jövőjét tekintve?

Ha a NATO-n belüli együttműködés folytatódásával kapcsolatos interakciókat modellezni szeretnénk, hogy valamiféle forgatókönyvek felvázolásán keresztül vitatkozhassunk a szövetség lehetséges jövőiről, ehhez érdemes felidézni egy egyszerű és klasszikus képletet a nemzetközi együttműködés alapvető feltételét illetően. Ezt Joseph Grieco írta le egy tanulmányában¹⁵ az alábbi formában, és a szövetségeken belüli együttműködésre éppúgy érvényes lehet, mint az együttműködés más formáira. Eszerint tehát:

$$U = V - k(W - V)$$

Ahol U az egyik állam – „A” állam – által az adott együttműködésből elérhető nettó hasznot jelöli; V az „A” állam által az együttműködésből elérhető saját bruttó hasznot jelöli; W pedig a partnerállam – azaz „B” állam – által az együttműködésből elérhető hasznot jelöli. A „ k ” változó egy együtthatóként működik, mely súlyozza, mekkora jelentőséggel bír az „A” állam által elérhető bruttó haszonhoz képest az „A” és „B” állam által elérhető bruttó hasznok különbsége.

A képlet ebben a formában azt fejezi ki, hogy az államokat nem feltétlenül kizárólag az adott együttműködésből elérhető saját hasznuk érdekli. Az is érdekli őket, hogy a partnerállamok az együttműködésből mennyi hasznot húznak hozzájuk képest. Az erre való érzékenység mértéke azonban változó lehet. Értéke lehet közel a nullához, vagyis elképzelhető, hogy alig számít. De lehet magasabb is, és ebben az esetben nem mindegy, hogy a

13 Deni, John: *What NATO needs to do in the wake of the Ukraine Crisis*. *Defense One*, 2014. 07. 22.

14 Erről részletesebben lásd Duke, Simon: *The Burdensharing Debate*. New York, 1993, St. Martin's Press.

15 Grieco, Joseph M.: *Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist critique of the newest institutional liberalism*. *International Organization* 42, No. 3, 485–517. o. (A képlet kifejtését lásd: 496–500. o.)

partnerek egymáshoz képest az adott együttműködésből mennyi haszonra tehetnek szert – a túl nagy különbség ebben a tekintetben az együttműködés ellehetetlenítője lehet.

Két NATO-releváns példával könnyen megvilágíthatjuk mindennek a gyakorlati jelentőségét. Az Egyesült Államok számára bármilyen, Oroszországgal jelenleg folytatott együttműködésben „k” értéke szignifikáns, és éppen ezért nehezen képzelhető el a készség az Egyesült Államok részéről bármilyen, Oroszország számára viszonylagosan előnyösebb együttműködés folytatására. A „k” érték a NATO-partnerek viszonylatában egészen biztosan alacsonyabb az orosz relációhoz képest – máskülönben az Egyesült Államok, illetve a szövetség nem bírta volna ki, hogy mostanra az Egyesült Államok adja a szövetségen belüli összes védelmi kiadás 75%-át, amint arra már Rasmussen NATO-főtitkár is felhívta a figyelmet.¹⁶ Az ezzel kapcsolatban ugyanakkor mégis rendszeresen érkező amerikai panaszok azért azt is jelzik, hogy a „k” változó értéke nem nulla, vagyis az Egyesült Államok számára nem *teljesen* közömbös, hogy NATO-partnereinek jelentős része az együttműködésből aránytalanul nagyobb előnyökre tesz szert (aránytalanul alacsony hozzájárulása révén).

Fontos adalék, hogy az együttműködés lehetségessége szempontjából már az is elegendő, ha a partnerek között a költségek és hasznok megoszlása az uralkodó vélemények tükrében méltánytalannak tűnik – ténylegesen nem is feltétlenül kell, hogy ez legyen a helyzet. Ennek a NATO-t alkotó demokráciák politikai közegében különösen azért van jelentősége, mert nem csupán a kormányzó politikai elitek vélekedését kell vizsgálni ennek fényében, hanem a közvélekedést, a közvélemény alakulását is. Utóbbi is gyakorol ugyanis valamilyen befolyást a szövetségben belüli folyamatokra – legalább hosszú távon és áttételesen biztosan.

Az ezzel kapcsolatos kalkulációk képletesítését a közelmúltban egy konferenciaanyagban mutattam be részletesen.¹⁷ Ennek tartalmára itt csak rövid magyarázattal térek ki. Kézenfekvő feltételezés – és az idézett munka erre épít –, hogy a választók között, illetve a társadalomban uralkodónak vagy jellemzőnek mondható fenyegetéspercepciók meghatározó szereppel bírnak a szövetségben való részvétellel kapcsolatos költségek és hasznok megítélésében, és ebben a vonatkozásban – a Grieco-féle, fentebb bemutatott képlet alapján – a partnerek költségeivel és hasznaival kapcsolatos percepciók is szerepet játszanak.

Ha felidézzük az afganisztáni misszió kontextusában akár a magyarországi közbeszédben különféle fórumokon elhangzottakat, beláthatjuk, hogy a társadalmi diskurzust folyamatosan befolyásolta egy olyan vélekedés, miszerint a NATO-partnerek, illetve különösen az Egyesült Államok aránytalanul sokat profitálnak a magyar szerepvállalásból, és mi, dacára a vállalkozás előnytelenségének, mintegy bele lettünk kényszerítve ebbe. Mint arra korábban utaltam: a relatíve kis hozzájárulók tapasztalata, illetve a számok tükrében ez egyébként nem igaz. Az afganisztáni misszió költségei töredékét jelentették csak a meg *nem* fizetett, a NATO-elvárások alapján szükséges, magasabb védelmi kiadásoknak (pontosabban az elvárt és a tényleges védelmi ráfordítások közötti különbségnek). Az objektív

16 „Building security in an age of austerity”. Keynote speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen at the 2011 Munich Security Conference, 2011. 02. 04.

17 Marton Péter: *The Implications of „NATO Forces 2020” for Alliance Burden-Sharing: U.S. Pivot to Asia, NATO Pivot to „Operational Readiness”?* Konferencia-előadás a FLACSO-ISA Joint Conference részeként, Buenos Aires, Argentína, 2014. július 23–25.

kép azonban nem feltétlenül bír jelentőséggel ebből a szempontból. A közvélekedést meghatározó emberek, akár a különféle internetes fórumokon hozzászólók nem feltétlenül látják ezt, illetve sok téves információra – és általában hiányos informáltságra – alapozhatják véleményüket.

Ez a belpolitikai természetű visszatartó erő, tekintettel annak a mindenkori ellenzék általi kihasználhatóságára – különösen a többpárti parlamentáris politikai rendszerek esetében – óvatos, szuboptimális, illetve az elvárásoktól fokozatosan elmaradó teherviselési teljesítményre ösztönözheti a tagországokat. A NATO elmúlt egy évtizede során a szervezet működésében, illetve az afganisztáni misszió során ennek számos jele volt tetten érhető. Nem kimerítő felsorolásként: megnyilvánult ez a nemzeti megkötésekben – melyek különféle korlátozások alá vonták, mire használhatók afganisztáni kontingenseik az ottani misszió közegében –, és megnyilvánult ez a már a pénzügyi-gazdasági válságot megelőzően is csökkenő védelmi költségvetésekben is.

Ebben a kontextusban az alábbi, a szövetség jövőjét illetően nyugtalanító megállapítások fogalmazhatók meg, többek között:

- mindenfajta kiegyensúlyozó korrekció ellenére is egyértelmű, hogy az Egyesült Államok érdeklődése mindinkább a csendes-óceáni térség felé fordul, és ez fokozottan tudatosítja az európai NATO-országokban, hogy az Egyesült Államok védelmi kiadásaira jelentős részben nem európai védelmi célokkal összefüggésben kerül sor;
- a krími válság során is szembeötlő volt, hogy az Egyesült Államok az európai szövetségesek megnyugtatása mellett nem kis részben az ázsiai partnerei megnyugtatása végett mutatkozott késznek lépéseket tenni – például a Kínától tartó Japánra vagy éppen az Irántól tartó öbölállamokra tekintettel, általánosságban igyekezve jelezni tettekkészségét;
- ezeknek a trendeknek a hatására az európai döntéshozók gyengébb legitimitásának érezhetik a jelentős amerikai védelmi ráfordításokra hivatkozó amerikai nyomásgyakorlást az arányosabb teherviselés érdekében;
- eközben helyenként a védelmi költségvetések folytatódó csökkenése, másutt a védelmi költségvetések GDP-arányos növekedésének elmaradása miatt az Egyesült Államok részesedése a NATO összesített védelmi ráfordításaiból nem feltétlenül csökken jelentősen, ha csökken egyáltalán.

Ebben a helyzetben a Grieco által is említett W–U különbözetre érdemes tekintettel lenni, mivel – szemben a hidegháborús időszak általános tapasztalatával – ezúttal a különbözet növekedésének kölcsönös *vélelmezése* léphet fel, akár nem is csupán a közvélemény, hanem a politikai elit szintjén is.

Amerikai részről ez jelentkezhethet az európai partnerek cselekvő- és fizetőkészségének hiánya láttán. Túl a csökkenő vagy stagnáló védelmi költségvetéseken, európai részről nem mutatkozik elegendő készség alapvető hiányosságok orvoslására sem, még olyan esetekben sem, amikor a szövetség a katonai erő használata során közvetlenül szerez tapasztalatokat ilyenekről. Ez volt a 2011-es líbiai intervenció egyik tanulsága is, ahol hiány mutatkozott a stratégiai hírszerzési képesség vagy éppen a precíziósbomba-készletek és még sok minden egyéb tekintetében, miközben a NATO tagállamainak egy része egyszerűen nem volt kész részt vállalni a fellépésben.

Európai részről viszont az elmúlt évtized, illetve a terrorizmus elleni háború „amerikainak” bélyegezett háborúitól való elidegenedés, az ázsiai fordulattal való azonosulás (részben objektív, földrajzi jellegű) képtelensége, illetve a washingtonitól jelentősen eltérő stratégiai kultúra vezethet a W–U különbözet – európai szempontból negatív – átértékeléséhez.

Konklúzió

A NATO számára mindez nem jósol jót, és a szövetség keretein belül zajló együttműködés kiüresedéséhez vezethet. A folyamatot enyhítő tényezők is említhetők ugyanakkor.

Először is nem hagyható figyelmen kívül az észak-atlanti szövetség rendkívüli jellege: a „szövetség” – a részt vevő országok ténylegesen multilaterális szervezeti keretek között intézményesített együttműködéseként – precedens nélküli a történelemben, és bár korábban is válságok során ment át, ezeket mindig túlélte valahogyan. A szövetséget mint stratégiai értelemben valamennyire mindenképpen továbbra is értékes politikai-történelmi hagyatékot feladni így semmilyen körülmények között nem lehet magától értetődő választás a részt vevő országok számára. Másodszor amerikai részről a szövetség hasznosságát nem csupán katonai racionalitás diktálhatja – hozzájárulhat ahhoz a NATO-keretek közötti fellépés fokozott legitimitása is – mind a nemzetközi közösség, mind a hazai közvélemény előtt. Harmadszor pedig az amerikai és az európai „fél” alapvető világpolitikai szerepfelfogása is a szövetség melletti kitartás mellett hathat. Az Egyesült Államok természetesen magáénak érzett vezető szerepét gyakorolhatja a NATO legerősebb államaként, az európai országok pedig továbbra is az amerikai kezdeményezések „mögé” felsorakozva vállalhatják az egyébként számukra is fontos kezdeményezéseket.

Az imént felsorolt három tényező (a NATO különleges jellege, az amerikai legitimitásigény, illetve a két fél szerepfelfogása közötti szerencsés közjáték) elmozdulást igényel a teherviselés domináns realista értelmezési keretétől, és ez – egy konstruktivista megközelítés jegyében – a döntéshozók gondolkodásmódjával kapcsolatos, ha úgy tetszik, kognitív tényezők jelentőségére irányítja a figyelmet. Szükséges ugyanakkor megjegyezni, hogy az ilyen tényezők értelemszerűen jóval képlékenyebbek lehetnek. A NATO jövőjét illetően sok múlik tehát a döntéshozók hozzáállásán, vélekedéseiken, illetve a közöttük lezajló interakciókon, valamint az elkövetkező időszak fejleményeivel összefüggésben formálódó értelmezési kereteiken.