

Csiki Tamás

A NATO biztonságfelfogásának új elemei a 21. században

A szerző az elemzésben azt vizsgálja, hogy napjaink legerősebb regionális politikai-katonai szövetsége, az észak-atlanti térség kollektív biztonságának letéteményese, az Észak-atlanti Szerződés Szervezete szempontjából milyen eredménnyel járt a biztonságpolitika tárgykörébe tartozó kérdések körének kibővülése a hidegháborút követően, azaz milyen elemekkel bővült „a NATO biztonságfelfogása”.

Problémafelvetés

A biztonsági tanulmányok a 20. század végén, de különösképpen a 21. század kezdetén a világesemények tendenciáit követve jelentős átalakuláson mentek, illetve mennek át. Az átalakulás mozgatórugója egyértelműen az a törekvés, hogy a végbemenő rendszerszintű változásokat ne csupán megismerni és leírni, hanem megérteni és magyarázni is lehessen. A nemzetközi kapcsolatok elméleti iskoláinak megtermékenyítő hatása a biztonsági tanulmányok e fogalmi, strukturális átalakulására döntő jelentőségű, s összességében hozzásegít a biztonsági folyamatok modern elemzéséhez, értelmezéséhez, értékeléséhez.

A vesztfáliai nemzetközi rendszer a hidegháború végét követően döntő átalakuláson ment át: bipolaritásból uni-, majd multipoláris világrend felé mozdult el; kibővült a nemzetközi szereplők köre; átalakult a világgazdaság; jelentős hatások érték a katonai gondolkodást, nem kevésbé a műveleteket; új elemek jelentek meg a nemzetközi politikai folyamatokban. Ezzel együtt pedig olyan, korábban a háttérben megbúvó, sokszor „új típusúnak” nevezett biztonsági problémák kerültek előtérbe, amelyek összességében a biztonsági tanulmányok értelmezési-elemzési keretét kezdték kitágítani, majd fokozatosan átalakulásra is bírták.

Barry Buzan munkássága nyomán több mint két évtizede formálódik – döntően – a Copenhagen Peace Research Institute kutatói bázisán az úgynevezett koppenhágai (elméleti) iskola, amely a nemzetközi kapcsolatok konstruktivista elmélete nyomán új szemlélettel igyekszik feltárni e folyamatokat. Megközelítésük alapja az a tétel, miszerint minden, nemzeti vagy nemzetközi szinten a „biztonság” értelmezési körébe sorolt kérdés társadalmi konstrukció, azaz valamilyen formában (potenciális vagy valós fenyegetésként) érzékelt és értelmezett jelenség, amely az által válik „biztonsági kérdéssé” (*security issue*), hogy a társadalom annak tekinti.

Az 1990-es évek nemzetközi biztonsági dialógusában új elemek jelentek meg. Ez a folyamat értelemszerűen a biztonsági környezet, a potenciális fenyegetések változására adott racionális reakció volt, amelynek a végeredményét még ma sem láthatjuk. A koppenhágai iskola teoretikusai ezt a biztonság szektorális értelmezésén keresztül, azaz a biztonságfogalom elméleti felosztása által foglalták elméleti rendszerbe. Ehhez kapcsolódóan egyre elterjedtebbé vált a biztonsági kérdések „hagyományos” nemzetállami és globális-nem-

zetközi szintje mellett regionális szinten is értelmezett elemzése, így összességében a biztonságfogalom horizontális és vertikális bővüléséről is beszélhetünk, mely folyamatot biztonságiasításnak (szekurizációnak) neveznek.¹

A nemzetközi kapcsolatok szakértői, elemzői megosztottak azt illetően, hogy a „biztonság” fogalma milyen mértékben bővíthető, illetve milyen mértékben célszerű további elemeket biztonsági problémaként kezelni, hiszen egy probléma „biztonsági kérdéssé tétele” a megfelelő erőforrások, intézményrendszer, szabályzók és eljárások kialakítását is megköveteli, amelyek segítségével az adott problémára választ kívánunk adni akár nemzeti, akár nemzetközi szinten. Az erőforrások szűkössége következtében e problémák köre racionálisan csak adott határig bővíthető. Felmerül a kérdés, hogy a mára „egyre gyakoribbá váló” problémafelvetések, mint az energiabiztonság, a klímaváltozás vagy a kalózkodás, mennyiben jelentenek új területet, milyen szinten jelennek meg fenyegetésként?²

Jelen elemzés azt vizsgálja, hogy a jelenleg létező legerősebb regionális politikai-katonai szövetség, az észak-atlanti térség kollektív biztonságának letéteményese, az Észak-atlanti Szerződés Szervezete szempontjából ez a folyamat milyen eredménnyel járt a hidegháborút követően, mikor milyen elemmel bővült „a NATO biztonságfelfogása”.

A kérdés vizsgálata a dokumentumelemzés módszerét követve áttekinthető, rendszerezett és időrendben jól kimutatható eredményhez vezet. E folyamat az Észak-atlanti Tanács által elfogadott stratégiai koncepciók alapján (1991, 1999, 2010) szakaszolható, míg a köztes időszakokban a NATO állam- és kormányfői által a szervezet csúcstalálkozóin elfogadott zárónyilatkozatok és politikai iránymutatások jelzik az egyre bővülő biztonsági feladatokat. Így röviden összefoglaljuk az 1991–1999 közötti időszak biztonságértelmezésének főbb elemeit, majd a szövetség 1999-es stratégiai koncepcióját alapul véve bemutatjuk az új évezredben megjelenő fenyegetéseket, amelyek „felkerültek a NATO napirendjére”. Végül különös hangsúlyt fektetünk arra a 2009-ben kezdődött folyamatra, amely éppen e változások hatására széles körű szakértői és társadalmi vitát követően³ új stratégiai koncepció kidolgozását eredményezte, amelyet az állam- és kormányfők 2010 novemberében fogadtak el Lisszabonban.⁴

A szövetség biztonságértelmezése 1999-ig

Az 1949. április 4-én aláírt alapító washingtoni szerződés, amely az ENSZ Alapokmányának 51. cikkelyére támaszkodik, a NATO múltjának, jelenének és jövőjének is meghatározója, hiszen rögzíti a szövetség alapvető célját, ami minden külső változás és belső átalakulás ellenére sem változott: a közös értékrenden alapuló szövetség összes tagállama szabadságának és biztonságának védelme a szükséges politikai és katonai eszközökkel.

- 1 Gazdag Ferenc – Tóth Péter: A biztonságot veszélyeztető tényezőkről I. *Nemzet és Biztonság*, 1. évf., 2008/4, 3–12. o.
- 2 Gazdag Ferenc – Tóth Péter: A biztonságot veszélyeztető tényezőkről II. *Nemzet és Biztonság*, 1. évf., 2008/6, 3–16. o., Remek Éva: Biztonságunk a globalizáció árnyékában. *Európai Tükör*, 2009. 3. sz. 81–90. o.
- 3 Még ezt megelőzően, 2012. május 17-én hozták nyilvánosságra a stratégiai koncepció szakértői vitáját generáló és lefolytató szakértői csoport összefoglaló jelentését és ajánlásait *NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement* címmel. 2010. 05. 17. (2013. 03. 05.)
- 4 „Aktív szerepvállalás, modern védelem – Az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének Stratégiai Koncepciója Tagállamainak Védelméről és Biztonságáról” A hivatalos szöveg elérhető: *Active Engagement, Modern Defence*. 2010. 11. 20. (2013. 03. 05.)

Bár a szerződés aláírásának idején a NATO közvetlen célja az volt, hogy megvédje tagjait az akkori Szovjetunió politikájából és növekvő katonai képességéből eredő potenciális fenyegetéssel szemben,⁵ ez a cél- és feladatrendszer a hidegháború végén a fenyegetés eltűnésével átalakult, a szövetség pedig „új feladat – így legitimáció – után nézett”.

Fenti, változatlan céljai elérése érdekében a szövetség az 1990-es évektől az alábbi alapvető biztonsági feladatok ellátására helyezte a hangsúlyt: a tagállamok biztonságának szavatolása, konzultáció a tagállamok érdekeinek védelme érdekében, elrettentés és védelem a katonai fenyegetésekkel szemben, valamint az euroatlanti térség biztonságának és stabilitásának elősegítése terén válságkezelési feladatok ellátása és a partnerség erősítése a térség államaival.⁶

1991-ben Rómában első alkalommal hozták nyilvánosságra a szövetség új stratégiai koncepcióját, amely rögzítette, hogy a NATO-t érő fenyegetések természete megváltozott, a több tagállam ellen irányuló egyidejű, váratlan és nagyméretű katonai támadás veszélye eltűnt, azonban a fennmaradó fenyegetések változatosak és nehezen előre jelezhetőek, értékelhetőek. A szövetséggel szemben fenyegetésként érzékelt tényezők ennek fényében a katonai agressziótól a politikai, gazdasági és társadalmi átalakulásból eredő instabilitás (kelet- és közép-európai területi viták, etnikai konfliktusok) felé tolódtak el, amely mellett a Szovjetunió utódállamainak ellenőrizetlen katonai – elsősorban nukleáris – kapacitásai is megjelentek a tömegpusztító fegyverek ellenőrizetlen terjedésében rejlő veszélyként. Már az 1991-es stratégiai koncepció fenyegetésként nevesíti a „nélkülözhetetlen nyersanyagok ellátásának megszakítását”, a terrorizmust és a szabotázsakciókat.⁷

A következő évek eseményei – délszláv háború, Kelet- és Közép-Európa békés átalakulása és stabilitásának megőrzése – két döntő változást eredményeztek a NATO-ban: egyrészt az 1991-es londoni nyilatkozatnak megfelelően az euroatlanti együttműködési és integrációs folyamat valós tartalommal telt meg, másrészt a Balkánon zajló háború hatására a válságkezelés előtérbe került a szövetség feladatai között.⁸ Anélkül, hogy e két elemet külön részletesen bemutatnánk, azok hatását a NATO egészének biztonságfelfogására érdemes megvizsgálni.

Az 1994-ben Brüsszelben meghirdetett Partnerség a Békéért Program (*Partnership for Peace – PfP*) és az Észak-atlanti Együttműködési Tanács (*North-Atlantic Cooperation Council – NACC*)⁹ létrehozása, majd az 1997-ben Madridban meghirdetett „nyitott kapuk” politikája abba az irányba vezette a szövetséget, hogy fokozatosan egyre több fél érdekeit kellett integrálnia, egyre több nemzetállam biztonságára hatással lévő kérdésekben kellett állást foglalnia vagy cselekednie. Ez a szövetség tagállamai között a konszenzusos döntéshozatal következtében közvetlen, a partnerországokkal az együttműködés tartalma következtében közvetett módon az egyes tagállamok által érzékelt fenyegetések szövetségi-szövetségi szintre emelését eredményezte hosszú távon. Ez természetesen az adott

5 NATO Kézikönyv, SVKI, Budapest, 2006, 33. o.

6 NATO Kézikönyv, 34. o.

7 Strategic Concept 1991, 7–12. pont: Security Challenges and Risks.

8 Véleményünk szerint a válságkezelés előtérbe kerülése illeszkedett a NATO „helykeresésébe”, azaz abba a folyamatba, amelynek során a hidegháborút követően, a korábbi ellenségkép eltűnésével valamilyen új, a szövetség legitimítását, egységét fenntartó feladatot „kellett találnia”. Ez részben természetesen szükségszerűség az Európán belül zajló délszláv háború miatt a béke, biztonság és stabilitás helyreállítása érdekében – másrészt azonban a NATO reakciójának megkérdőjelezése és korlátozott jellege (légi háború 1999-ben) felveti, hogy az új feladatra a szövetség nem állt készen.

9 1997-től napjainkig Euro-atlanti Partnerségi Tanács (*Euro-Atlantic Partnership Council – EAPC*).

fenyegetés természetétől és az érintett állam érdekérvényesítő képességétől is függött, de a folyamat gyökerei erre az évtizedre nyúlnak vissza, hatásait ma már pedig kézzelfoghatóan érzékeljük a kollektív védelem kérdése körül kibontakozó vitákban.

A válságkezelés és békefenntartás pedig földrajzi determináltságából adódóan – azaz, hogy a kezelendő válság nem az észak-atlanti térségben található – az egész szövetség „fenyegetettségfókuszának” kitágulását eredményezte: a szomszédos régiók mellett már globális kérdések is napirendre kerülhettek. Természetesen ez azt jelenti, hogy korábban nem tárgyalt (nem érzékelt) fenyegetésekkel is számolni kellett.

E két tényező alapját az 1991-es stratégiai koncepció úgy fogalmazta meg, hogy „a biztonsági környezet radikális változásainak hatására a szövetség céljainak elérésére politikai eszközökkel minden korábbinál jobb lehetőség nyílik. Le kell vonnunk a következtetést abból, hogy a biztonság és a stabilitás politikai, gazdasági, társadalmi és környezeti tényezőket is magában foglal, csakúgy, mint a nélkülözhetetlen védelmi dimenziót. A szövetséget érő széles spektrumú fenyegetések kezeléséhez a szövetségnek széles körű biztonságfelfogásra van szüksége.”¹⁰

A biztonságfelfogás, egyben a NATO működésének átalakulásában minden korábbihoz képest 1999 tavasza jelentette a csúcspontot a koszovói légi háborúval és a hidegháborút követő első bővítéssel – amelyek további jelentős változások előszelét jelentették két jelszó, a *reform* és *transzformáció* köntösébe burkolva.

A Washingtonban elfogadott stratégiai koncepció az 1990-es években megjelenő elnyomás, etnikai konfliktusok, vagy a tömegpusztító fegyverek ellenőrizetlen terjedése mellett már olyan komplex, új kockázatokat is felsorol, mint a gazdasági válságok és a politikai rendszerek összeomlásának hatásai.¹¹ Emellett megjelenik, hogy a szövetség állandóan változó biztonsági környezetben működik, amelynek változásai a korábbi években általánosan pozitívak voltak, de bizonytalanság és kockázatok továbbra is fennállnak, s akár válsággá is eszkalálódhatnak.¹²

A pozitív fejlemények ellenére, figyelembe véve azt is, hogy „nagyarányú hagyományos agresszió a szövetség ellen igen valószínűtlen, de ilyen fenyegetés lehetősége hosszú távon továbbra is fennáll”, a szövetség biztonságára nézve több katonai és nem katonai természetű kockázatot is említ a koncepció. Ezek: kiszámíthatatlanság és instabilitás, regionális válságok az euroatlanti térséggel szomszédos régiókban, beleértve egyes országok súlyos gazdasági, társadalmi és politikai problémáit; vallási ellentétek; területi viták; emberi jogi jogsértések; államok felbomlása; nukleáris, biológiai és vegyi tömegpusztító fegyverek, valamint magasan fejlett katonai felhasználású technológiák proliferációja. A fenyegetések szélesebb körében szerepel a terrorizmus, szabotázsakciók, szervezett bűnözés, a „nélkülözhetetlen nyersanyagok ellátásának megszakítása”, és az ellenőrizetlen népességmozgás (fegyveres konfliktusok következtében menekülők).¹³ Ismételten megjelenik, hogy „a szövetség elkötelezett a biztonság átfogó megközelítése iránt, amelyben szerepelnek a politikai, gazdasági, társadalmi és környezeti tényezők csakúgy, mint a védelmi dimenzió.”

10 Strategic Concept 1991, 24. pont: A Broad Approach to Security.

11 Strategic Concept 1999, 3. pont: Introduction.

12 Strategic Concept 1999, 12. pont: The Evolving Strategic Environment.

13 Strategic Concept 1999, 20–24. pont: Security Challenges and Risks.

A biztonságfelfogás új elemei a 21. században

A hatását minden tekintetben és mind nemzetközi, mind nemzeti szinteken éreztető 2001. 09. 11-i terrortámadás azonnali stratégiai szintű deklarációt nem vont maga után a szövetségtől – ugyanakkor eddig első és egyetlen alkalommal 2001. 09. 12-én életbe léptették a washingtoni szerződés 5. „kollektív védelmi” cikkelyét¹⁴ az Operation Active Endeavour légtér-ellenőrzési feladatainak ellátása során az Egyesült Államok keleti partvidéke mentén.

Azt követően, hogy az 1999-es koncepció megszilárdította az addig elért eredményeket és rögzítette a továbblépés irányát, a szervezet belső transzformációja és katonai reformja, képességfejlesztése folytatódott – amire e keretek között nem térünk ki. Azonban a 21. század felgyorsuló folyamatait és az adaptációs kényszert jól szemlélteti, hogy egyre gyakrabban követték egymást az állam- és kormányfők találkozói (2002 Prága, 2004 Isztambul, 2006 Riga, 2008 Bukarest, 2009 Strasbourg–Kehl).¹⁵ A prágai csúcstalálkozó zárónyilatkozata már bevezetőjében jól szemléltette mindezt: „Mi, az észak-atlanti szövetség állam- és kormányfői azért gyűltünk ma össze, hogy kibővítsük a szövetséget és megerősítsük a NATO-t azzal a céllal, hogy ellen tudjunk állni a 21. század új fenyegetéseinek és kihívásainak. A washingtoni szerződésben rögzített közös jövőképünk megvalósítása érdekében elköteleztünk vagyunk amellett, hogy a NATO-t új tagokkal, új képességekkel és új partnerkapcsolatokkal alakítsuk át.”¹⁶

Prágában azonban „9/11” ellenére a képességfejlesztés feladataira – NATO Reagáló Erők (*NATO Response Force*) létrehozása, a parancsnoki struktúra átalakítása, képesség-felajánlás (*Prague Capabilities Commitment*) – helyezték a hangsúlyt, és nem a terrorizmus kérdésköre volt a meghatározó – erre ugyancsak a képességfejlesztés terén tértek ki, mint a tömegpusztító fegyverekkel mért csapás elleni védekezés, illetve e technológiák proliferációja kapcsán. A zárónyilatkozat konkrétan így fogalmaz (4/d pont): „A terrorizmus, amelynek minden formáját és megjelenését kategorikusan elutasítjuk, súlyos és növekvő fenyegetést jelent a szövetség lakossága, fegyveres erői és tagállamai számára, csakúgy a nemzetközi biztonságra nézve.”¹⁷ Ekkor deklarálja a szövetség első alkalommal az interkontinentális ballisztikusrakéta-fenyegetettség és a kibertámadások veszélyét is.

Az isztambuli csúcstalálkozó zárónyilatkozata – a döntések többsége a műveleti elkötelezettségeket és a partnerkapcsolatokat érintette – egyértelműen fogalmaz e gondolatmenet folytatásaként: „A terrorizmus és a tömegpusztító fegyverek és szállítóeszközeik proliferációja alapvető fenyegetést és kihívást jelent a szövetség számára és a nemzetközi biztonságra nézve.”¹⁸

A 2006-os rigai zárónyilatkozat – túljutva a képességfejlesztés kezdő lépésein és a műveletek által megkövetelt lépéseken – ismét bővebben kitér a biztonság értelmezésére és az érzékelt fenyegetésekre: „A szövetség biztonságának oszthatatlansága alapvető, és szolida-

14 Lásd: *Operation Active Endeavour*. nato.int, 2012. 03. 18. (2013. 03. 05.)

15 Az elemzés szempontjából nem az egyes csúcstalálkozók döntéseinek teljes áttekintése, hanem az ezeken megfogalmazott, újonnan megjelenő kihívások és fenyegetések kiemelése az érdekes, így ezekre az elemekre szorítokozunk.

16 *Prague Summit Declaration*. nato.int, 2012. 03. 18. (2013. 03. 05.)

17 Uo.

18 *Istanbul Summit Declaration*, 12. pont. nato.int, 2012. 03. 18. (2013. 03. 05.)

ritásunk ad erőt ahhoz, hogy választ adjunk az új kihívásokra. A napjainkban kialakuló biztonsági környezet olyan komplex, sokszor összefüggő fenyegetéseivel szembesülünk, mint a globális méretűvé váló és egyre halálosabb terrorizmus, a tömegpusztító fegyverek és szállítóeszközök terjedése, vagy a hanyatló és bukott államok instabilitásából eredő kihívások.” Illetve: „... a szövetség biztonságát szintén érintheti a »nélkülözhetetlen nyersanyagok ellátásának megszakítása«. Támogatjuk az energetikai infrastruktúra veszélyeztetettségét felmérő összehangolt nemzetközi törekvést és biztonságának növelését.”¹⁹ Az eddigieket áttekintve azt mondhatjuk, hogy Rigában állt helyre az egyensúly a biztonságfelfogás régi – instabilitás, tömegpusztító fegyverek, nyersanyagellátás – és új – globális terrorizmus, energetikai infrastruktúra fenyegetettség – elemei között, miközben az összekötő elemek – hanyatló és bukott államok – is körvonalazódnak.

2006-ban Rigában fogadták el az *Átfogó politikai iránymutatást* is, amely a képességfejlesztés következő 10-15 évének prioritásait és iránymutatását fogalmazta meg – egyúttal pedig bevezetőjében lényegre törően definiálta a szövetség fenyegetettségfelfogását: „Azok a fenyegetések, kockázatok és kihívások, amelyekkel a szövetségnek ma szembe kell néznie, különböznek a hidegháborús fenyegetésektől. A NATO ma már nem érzel nagyméretű hagyományos katonai fenyegetést területével szemben. Ehelyett napjaink fenyegetései között szerepel az instabilitás, az etnikai és vallási szembenállás, a természeti erőforrásokért folytatott versengés, a tömegpusztító fegyverek terjedése, a bukott államok, a népirtás, a tömeges migráció, a szervezett bűnözés, a kibertámadások, valamint a terrorizmus.”²⁰

Bukarestben 2008-ban – az amerikai diplomácia sikereként – a nemzetközi terrorizmus kérdése minden korábbinál nagyobb hangsúlyt kapott: „A legerősebben elítélünk minden terrorcselekményt, motivációjától vagy jellegétől függetlenül. Nemzeteink eltölkéltek, hogy szembeszálljanak ezzel a fenyegetéssel egyénileg és kollektívan is, ameddig csak szükséges, a nemzetközi jog és az ENSZ szabályzóinak megfelelően.”²¹ A zárónyi-latkozat egyúttal összekapcsolta a terrorizmus és a terrorista szervezetek kezébe kerülő tömegpusztító fegyverek jelentette növekvő veszélyt. Ugyancsak külön kiemeli az interkontinentális ballisztikus rakéták jelentette fenyegetést (37. pont), és – a hidegháború óta egyedülálló módon – szövetségi, stratégiai szinten egységesen fejezik ki a tagállamok egy konkrét harmadik állammal, „Iránnal szemben érzett mély aggodalmukat nukleáris és ballisztikus rakéta programjai miatt” (41. pont).²² Ismét szerepel a kiberbiztonság (47. pont) és az energiabiztonság (48. pont) kihívása is.

A 2009-es strasbourg–kehli csúcstalálkozó idejére hozott eredményt a NATO Transzformációs Parancsnokságának (*Allied Command Transformation – ACT*) két – még 2008-ban kezdeményezett – nagyszabású nemzetközi kutatási programja, amelyek célja a biztonsági környezet stratégiai előreléjezése és értékelése, a várható fenyegetéseknek a lehetőségekhez képest pontos meghatározása volt. Ezek a Hague Center for Strategic Studies által kidol-

19 Riga Summit Declaration, 2. pont. nato.int, 2012. 03. 18. (2013. 03. 05.)

20 Comprehensive Political Guidance, An Evolving Strategic Context. nato.int, 2012. 03. 18. (2013. 03. 05.)

21 Bucharest Summit Declaration, 15. pont. nato.int, 2012. 03. 18. (2013. 03. 05.)

22 Uo.

gozott New Horizons Project²³ és a NATO Transzformációs Parancsnoksága által kialakított Multiple Futures Project voltak.²⁴

Végül a Strasbourg–Kehlben elfogadott *Nyilatkozat a szövetség biztonságáról* már azt a biztonságfelfogást rögzítette, amely az új stratégiai koncepció kidolgozásának alapját képezi: „Napjainkban nemzeteink és a világ új, egyre inkább globálissá váló fenyegetésekkel néznek szembe, mint a terrorizmus, a tömegpusztító fegyverek és hordozóeszközök proliferációja, vagy a kibertámadások. A szövetség és a nemzetközi közösség biztonságára negatív hatással lehetnek olyan kihívások, mint az energiabiztonság, a klímaváltozás, vagy a gyenge és bukott államok instabilitása. Biztonságunk egyre inkább kötődik más régiók biztonságához.”²⁵

Az új stratégiai koncepció kidolgozása – szakértői és társadalmi vita

A NATO tagjai a strasbourg–kehli csúcstalálkozón hivatalosan is bejelentették, hogy a biztonsági környezet dinamikus változása és a tagállamokat érő fenyegetések hatására a szövetség működését alapvetően szabályozó új stratégiai koncepciót kell kialakítani, a folyamat felügyeletével és irányításával pedig a főtitkárt bízták meg. Ezúttal azonban a szövetség vezetése minden korábbtól eltérő gyakorlattal élt: a tagállami egyeztetést megelőzően fél éves nyílt szakértői és társadalmi vitát és konzultációt kezdeményezett annak érdekében, hogy a szövetség biztonságfelfogása és érzékelt fenyegetettsége a legsokoldalúbb és leghitelesebb alapokon nyugodjon.²⁶ Ez az a mozzanat, amely véleményünk szerint bármely kérdést „biztonsági kérdéssé” tehet a koppenhágai konstruktivista iskola megállapításainak szellemében.

Az új koncepció kidolgozási folyamata azzal vette formálisan is kezdetét, hogy hivatalának átvétele alkalmából az új főtitkár, Anders Fogh Rasmussen 2009. augusztus 3-án

A Hague Center for Strategic Studies által kidolgozott New Horizons Project a NATO saját szakértői és elemzői mellett nemzeti civil és katonai tervezőket, kutatóintézeteket, az Európai Unió és más nemzetközi szervezetek szakértőit, nem kormányzati szervezeteket, ipari vállalatokat és egyetemi hallgatók széles körét vonta be interaktív, online kutatásába. A 2008 közepén kezdődő program célja az volt, hogy feltérképezze, a nemzetközi szervezet szereplői saját vonatkozásukban milyen stratégiai fenyegetéseket és lehetőségeket érzékelnek a jelenlegi biztonsági környezetben, és mit várnak e téren a jövőben. A program 2009 márciusában hozott eredményt, amikor nyilvánosságra hozták a kutatási jelentést.

A Transzformációs Parancsnokság által kidolgozott másik kutatási program, a Multiple Futures Project a 2030-ig terjedő stratégiai távlatot vizsgálta a szövetség szempontjából. A program célja nem az volt, hogy 20 évre előre jóslásokba bocsátkozzon, hanem az, hogy a tagállamok biztonságát potenciálisan fenyegető tényezőkről a lehető legszélesebb és leghitelesebb képet alakítsa ki. Így a 2009 májusában nyilvánosságra hozott kutatási jelentés (Multiple Futures – Final Report) négy eltérő jövőképet (Dark Side of Exclusivity, Deceptive Stability, Clash of Modernities, New Power Politics) vázolt fel. Mindegyik jövőkép értékeli a potenciális kockázatokat, fenyegetéseket és lehetőségeket, valamint azok hatását, így végül a komplex eredmény 33 biztonsági és 26 katonai foratókönyvet foglal magában.

23 New Horizons Project. 2012. 03. 20. (2013. 03. 05.)

24 Erről lásd például: *Multiple Futures Project – Documents*. 2012. 03. 20. (2013. 03. 05.)

25 *Declaration on Alliance Security*. nato.int, 2012. 03. 18. (2013. 03. 05.)

26 A társadalmi tájékoztatás és vita egyébként visszanyúluk ahhoz a 2008-as bukaresti kezdeményezéshez, melynek részeként nagy hangsúlyt kezdtek fektetni e területre: létrehozták a NATO HQ Media Operations Centert, a szövetség hivatalos tévécsatornáját, jelentősen fejlesztették és interaktív funkciókkal látták el a szövetség hivatalos honlapjait, valamint erősítették a Parlamenti Közgyűlés és az Atlantic Treaty Association tájékoztató tevékenységét. Mindezt a 2009-es strasbourg–kehli zárónyilatkozat 16–17-es pontja is rögzítette. (2013. 03. 05.)

bejelentette egy Madeleine K. Albright volt amerikai külügyminiszter vezette 12 fős szakértői csoport²⁷ megalakítását. A csoport tagjai a NATO-ban és a szervezeten kívül is a lehető legszélesebb körben folytattak konzultációt az új stratégiai koncepcióról, amelynek kidolgozását inkluzív, részt vevő megközelítéssel – azaz minden tagállam, együttműködő és partnerország részvételével –, átlátható módon, a nemzetközi közösség legfontosabb szereplőinek bevonásával, valamint a nyilvánosság széles körű részvételével zajló folyamatként határozták meg. Az egyes szakértői fórumokon politikai és katonai döntéshozók, vezetők, a Katonai Bizottság tagjai, katonai képviselők, szakértők kaptak lehetőséget arra, hogy minden alkalommal egy-egy specifikus témában kifejtsek véleményüket. A négy szeminárium a következő témákat dolgozta fel:

1. A NATO alapvető célja és feladatai: a kollektív védelem és elrettentés jelentésváltozása napjaink biztonsági környezetében, az új fenyegetések köre, valamint a NATO szerepe a lefegyverzésben, fegyverzetellenőrzésben és a non-prolifерációban.

2. A NATO mint a biztonsági szereplők globális rendszerének tagja: a civil és katonai válságkezelés várható feladatai és az együttműködés lehetőségei más nemzetközi, valamint nem kormányzati szervezetekkel.

3. A NATO és az euroatlanti biztonsági környezet: a szövetség szerepe a térség biztonságának garantálásában, a bővítés lehetőségei és az Oroszországgal kialakítható kapcsolat.

4. A szövetség hadereje és képességei: védelmi tervezés és katonai transzformáció szükségű pénzügyi források mellett.

2010. május 17-én *NATO 2020: Assured Security, Dynamic Engagement*²⁸ címmel hozták nyilvánosságra a szakértői csoport összefoglaló értékelését és javaslatait, amelynek alapvető részét képezi a biztonsági környezet értékelése és a jelenlegi, valamint a várható fenyegetések áttekintése.

NATO 2020: Assured Security, Dynamic Engagement

A jelentés a helyzetértékeléshez előrejelzést párosít az elmúlt évtizedben tapasztalt „új fenyegetések” és a várható kihívások tekintetében. Az egész előrejelzésre nézve kiemelt tényező a bizonytalanság, amelyet felerősítenek az alábbiak:

- a nukleáris és más tömegpusztító fegyverek terjedése;
- a nemzetközi terrorista csoportok célkitűzései;
- a regionális, nemzeti, etnikai és vallási szembenállások fennmaradása;
- a világ egyre növekvő függése a potenciálisan sebezhető információs rendszerektől;
- a kőolajért és más stratégiai nyersanyagokért folytatott versenyfutás (kiemelve a tengeri biztonság jelentőségét);
- demográfiai változások, amelyek súlyosbíthatják az olyan globális problémákat, mint a szegénység, éhezés, illegális migráció és járványok;
- a környezet károsításának felhalmozódó következményei, beleértve a klímaváltozást.²⁹

27 A szakértői csoport tagjainak bemutatása elérhető: *Expert Group. nato.int*, 2012. 03. 18. (2013. 03. 05.)

28 *NATO 2020: Assured Security, Dynamic Engagement*. Part Two: Further Analysis and Recommendations. Chapter One: The Security Environment. *nato.int*, 2012. 03. 18. (2013. 03. 05.)

29 Uo.

Gyakorlatilag a biztonság átfogó értelmezésének valamennyi elemét megtaláljuk a jelentésben, amely a globális trendek kapcsán leszögezi: „e fenyegetések irányulhatnak a szövetség területe, lakossága, gazdasági útvonalai, infrastruktúrája, hadereje és akár értékei ellen is. Megnyilvánulhatnak hagyományos katonai támadásban vagy provokációkban, [...] számunkra ismerős formákban vagy olyan hibrid támadásokban, amelyek kombinálják például a terrorista csoportok beszivárgó képességét a hagyományosan nemzetállamokhoz köthető pusztító kapacitással, azaz tömegpusztító fegyverekkel.”³⁰ A NATO-val szemben olyan – nem a közvetlen biztonságot érintő – globális kihívások is megfogalmazódnak, mint a gyenge vagy bukott államokban tapasztalható humanitárius problémák (népirtás, tömeges emberi jogsértés), vagy természeti katasztrófák következményei, amelyekre a NATO szintén reagálni kíván.

Regionális megközelítésben a jelentés úgy értékeli, hogy az euroatlanti térségen belül a katonai konfliktus esélye – akár nemzetközi, akár államon belüli – relatíve alacsony. „Egy közvetlen katonai támadás esélye a szövetség határai ellen a belátható jövőben csekély marad. Azonban tapasztaltuk, hogy korunkban nem hagyományos fenyegetések jöhetnek létre határainktól távol, amelyek hatnak biztonságunkra: tömegpusztító fegyverekkel végrehajtott támadások, terrorista támadások, kibertámadások, kritikus ellátási útvonalak megszakítása. E fenyegetések ellenében – amelyek nem biztos, hogy elérik egy, az 5. cikkely életbe léptetését megkövetelő támadás szintjét – a NATO-nak fejlesztenie kell hazai területeinek védelmét, valamint a katonai műveletekben való részvétel és szélesebb körű biztonsági műveletek végrehajtásának képességeit határain kívül.”³¹

Az új stratégiai koncepció kidolgozásának alapját képező összefoglaló jelentés meghatározó pontjait az alábbiakban összegezhetjük.

1. A szövetség vagy egyes tagállamai ellen irányuló hagyományos katonai agresszió esélye valószínűtlen, de nem kizárható.

2. A szövetség ellen irányuló legvalószínűbb fenyegetések a következő évtizedben nem hagyományos természetűek, amelyek közül három veszélyforrás kiemelkedik:

- ballisztikus rakétával (nukleáris vagy hagyományos robbanófejjel) elkövetett támadás;
- nemzetközi terrorista csoportok által elkövetett támadás;
- változó erejű és súlyosságú kibertámadás. További fenyegetésekkel is számolni kell, mint az energiaellátási és tengeri szállítási útvonalak megszakítása, a klímaváltozás következményei vagy pénzügyi válságok.

2010. május 17-én a koncepció kidolgozása új fázisba lépett: a tagállamok nemzeti szinten értékelték a jelentésben foglaltakat, majd az Észak-atlanti Tanácsban folytatódott az egyeztetés, amelynek eredményeképpen a főtitkár megbízást kapott, hogy elkészítse és a Tanács elé terjessze a szövetség új stratégiai koncepciójának szövegezett tervét. A tervezet 2010. október közepén a tagországok külügy- és védelmi miniszterei Brüsszelben vitatták meg közös ülésükön, majd annak végleges formája a 2010. november 19–20-i lisszaboni csúcstalálkozón vált a szövetség új, hivatalos stratégiai koncepciójává.

30 Uo.

31 *NATO 2020: Assured Security, Dynamic Engagement*. Part One: New Perils, New Resolve. Moving Toward NATO 2020. Protecting Against Unconventional Threats.

„Aktív szerepvállalás, modern védelem” – a NATO 2010-es stratégiai koncepciója³²

A szakértői csoport jelentéséhez képest a stratégiai koncepciótól – mint politikai dokumentumtól és a következő 8-10 évre szóló stratégiai iránymutatástól – valamelyest más funkciót, így tartalmat várt a védelmi szféra, a politikai és társadalmi szereplők. Az ilyen típusú stratégiai iránymutatás célja ugyanis nem csupán az, hogy „fenyegetettségkatalogust” állítson össze, hanem az is, hogy az ezekre megfogalmazott válaszokat, és ami fontosabb, a végrehajtás mikéntjét is tisztázza. Ez utóbbi az a terület, amely a 2010-es stratégiai koncepcióban eléggé felületesen és csak általános célokat nevesítve jelenik meg – elfogadása után is sokak bírálatát váltva ki.

A stratégiai koncepció (nem meglepő módon) a 2010. májusi szakértői jelentéshez képest nem tartalmazott lényeges eltérést a biztonsági környezet értékelésével és az észlelt fenyegetésekkel kapcsolatban.

- A szövetség alapfeladatai – kollektív védelem és válságkezelés – mellett a korábban is fontos „partnerség, párbeszéd” tovább mélyített feladatköre, a „kooperatív biztonság” építése jelenik meg hangsúlyosan. A rugalmas kooperatív biztonsági struktúrák és nem intézményesített együttműködési formák fejlesztésének igénye éppen a NATO válságkezelési tapasztalataiból táplálkozik. Ezek ugyanis – elsősorban az afganisztáni stabilizációs művelet – rámutattak arra, hogy a regionális szereplők részvétele („*regional ownership*”) és a szélesebb nemzetközi közösség elkötelezettsége nélkül (például a fejlesztéspolitikában, a donorok körében, de újabban már a katonai erők és civil képességek felajánlása terén is) nem hatékonyak a nemzetközi válságkezelési törekvések. Emellett a források beszűkülése is azt a logikát erősítette, hogy előnyösebb a műveleti terheket több szereplő között megosztani.
- A szövetség fenyegetettségpercepciója tekintetében továbbra is fontos, hogy a NATO deklaráltnak nem rendelkezik ellenséggéppel, hagyományos és nukleáris képességeinek „megfelelő kombinációját” pedig elrettentő céllal tartja fenn bármely potenciális agresszor ellenében. A koncepció értékelése szerint az észak-atlanti térség esetében a hagyományos katonai fenyegetettség mértéke alacsony, miközben potenciálisan komoly kockázatnak értékeli a tömegpusztító eszközök és azok hordozóeszközeinek nemzetközi proliferációját. A korábbiakhoz hasonlóan a várható fenyegetések között szerepel a nemzetközi terrorizmus és a kibertérből eredő kihívások (kiberbűnözés, szolgáltató és infokommunikációs valamint kritikus infrastruktúra-rendszerek támadása), valamint ismét növekvő figyelmet kapott a regionális instabilitás (már az „arab tavasz” eseményei előtt!), illetve új elemként jelent meg az ellátási és kereskedelmi útvonalak biztonságának garantálása.

A NATO a nemzetközi ambíciószintjét illetően fenntartotta a korábban meghatározott szerepeket (a tagállamok területének és lakosságának védelme, valamint válságkezelés az észak-atlanti térségben és a szomszédos térségekben, amikor a kibontakozó válságok érin-

32 „Aktív szerepvállalás, modern védelem – Az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének Stratégiai Koncepciója Tagállamainak Védelméről és Biztonságáról.” A hivatalos szöveg elérhető: *Active Engagement, Modern Defence*. 2010. 11. 20. (2013. 03. 05.)

tik a szövetség biztonságát és érdekeit), illetve katonai képességeket (a katonai műveletek teljes spektrumát végrehajtani képes szövetséges erők fenntartása, amelyek képesek egyidejűleg több nagy- és kisméretű, stratégiai távolságban végrehajtott műveletre).

Mindebből jól látható, hogy a NATO továbbra is globális politikai és katonai szereplőként definiálja magát, amely kül- és biztonságpolitikai széles – mind katonai, mind nem katonai – eszköztárára építve képes (és hajlandó) aktívan alakítani biztonsági környezetét. A szövetség által észlelt fenyegetések többsége legalább regionális szintű, míg a kiemelt prioritási területek egyértelműen globális jelentőségű kérdések.

A NATO által érzékelt fenyegetések változása és azok hierarchiája (1991–2010)
(A három legfontosabb érzékelt fenyegetés a stratégiai dokumentumok alapján, valamint további megjelenő tényezők)

1991 Stratégiai koncepció, Róma	1. Instabilitás, vallási-etnikai konfliktusok 2. Tömegpusztító fegyverek terjedése (szovjet utódállamok ellenőrizetlen kapacitásai) 3. Nyersanyagellátás
	Továbbá: Terrorizmus és szabotázsakciók
1999 Stratégiai koncepció, Washington	1. Tömegpusztító fegyverek és technológia proliferációja 2. Kiszámíthatatlanság és instabilitás (regionális válság, vallási-etnikai konfliktusok) 3. Politikai rendszerek összeomlása, államok felbomlása
	Továbbá: terrorizmus és szabotázsakciók, nyersanyagellátás, szervezett bűnözés, ellenőrizetlen népességmozgás (menekültek)
2002 Prága	1. Nemzetközi terrorizmus 2. Ballisztikus rakéták 3. Kibertámadás
2004 Isztambul	1. Globális terrorizmus 2. Tömegpusztító fegyverek és szállítóeszközök proliferációja 3. Hanyatló és bukott államok instabilitása
2006 Átfogó politikai iránymutatás	1. Instabilitás (vallási-etnikai szembenállás) 2. Természeti erőforrásokért folytatott versengés 3. Tömegpusztító fegyverek terjedése
	Továbbá: bukott államok, népirtás, tömeges migráció, szervezett bűnözés, kibertámadás, terrorizmus
2008 Bukarest	1. Terrorizmus tömegpusztító fegyverekkel 2. Ballisztikus rakétatámadás – Irán 3. Kibertámadás
	Továbbá: energiabiztonság

<p>2009 Nyilatkozat a szövetség biztonságáról</p>	<p>1. Terrorizmus 2. Tömegpusztító fegyverek és hordozóeszközök proliferációja 3. Kibertámadás</p> <p>Továbbá: energiabiztonság, klímaváltozás hatásai, gyenge és bukott államok</p>
<p>2010 Assured Security Dynamic Engagement</p>	<p>1. Ballisztikus rakétatámadás 2. Nemzetközi terrorizmus 3. Kibertámadás</p> <p>Továbbá: energiaellátás és tengeri ellátási útvonalak veszélyeztetése, klímaváltozás, pénzügyi válság</p>
<p>2010 Stratégiai koncepció, Lisszabon</p>	<p>1. Tömegpusztító fegyverek és hordozóeszközök proliferációja 2. Nemzetközi terrorizmus 3. Regionális instabilitás, válságok</p> <p>Továbbá: kibertámadás, ellátási és kereskedelmi útvonalak biztonsága, környezeti és erőforráskorlátok</p>