

Varga Gergely:¹ A NATO öt stratégiai alapkérdése

Vezetői összefoglaló

- A NATO történetét és a szövetség jövőjével kapcsolatos vitákat visszatérő jelleggel öt stratégiai kérdés határozza meg. Ezek:
 - a tagállamok biztonságpercepcióinak változása;
 - a politikai és védelmi dimenziók arányainak változása;
 - az euroatlanti térség két „pillére” közötti tehermegosztás;
 - a szövetség működésének földrajzi fókuszából fakadó sajátosságok;
 - az európai védelmi autonómiában rejlő lehetőségek és annak akadályai.
- E kérdések az aktuális hangsúlyváltozásoktól függetlenül mindig jelen voltak a NATO történetében, és jelenleg az alábbiak mentén osztják meg a tagállamokat:
 - Oroszország, vagy az „új típusú kihívások” (terrorizmus) és a válságok jelentik-e a legfontosabb fenyegetést a NATO számára?
 - Jelenleg mi lenne a szükséges egyensúly a politikai (párbeszéd, partnerség) és a katonai dimenzió (elrettentés, védelem) között?
 - Az észak-atlanti térségre (és a területvédelemre), vagy a térségen kívüli kihívásokra és a válságkezelésre kell-e helyezni a hangsúlyt?
 - Fennmarad-e az Egyesült Államok elkötelezettsége a NATO iránt, és az európai szövetségesek képesek-e, hajlandók-e növelni hozzájárulásukat a közös védelemi képességek biztosításához?
 - Szükséges és lehetséges-e Európa stratégiai autonómiáját ez Európai Unióra alapozva kialakítani, és ez mennyiben gyengítené a NATO-t?

Az Észak-atlanti Szerződés Szervezete 2017. május 25-én avatta fel hivatalosan új főhadiszállását Brüsszelben, s ez alkalomból a szövetség állam- és kormányfői is konzultáltak aktuális feladataikról. A találkozó legfontosabb témájának az új amerikai elnök, Donald Trump európai bemutatkozása ígérkezett. Tekintettel a nemrég hivatalba lépett elnök NATO-t érintő, erősen kritikus korábbi kijelentéseire és az adminisztráció eddigi politikáját érintő erőteljes vitákra, az európai szövetségesek személyesen Trump elnöktől vártak megnyugtató szavakat az Egyesült Államok változatlan európai elkötelezettségét illetően. Az új amerikai adminisztráció számára pedig a találkozót megelőzően a legfontosabb kérdés az volt, hogy a NATO, illetve az európai szövetségesek mit ajánlanak fel a nemzetközi biztonsági kihívásokkal szembeni hatékonyabb fellépés érdekében. Ezzel együtt az is várható volt, hogy stratégiai szempontból az Oroszországhoz fűződő viszony jövője, a kelet-európai védelmi intézkedések, az európai védelmi hozzájárulások mértéke és a szélesebb értelemben vett biztonsági kihívások – terrorizmus és a Közel-Kelet – is napirenden lesznek.

Ugyanakkor, ha az aktuális nemzetközi konfliktusok és kihívások kontextusa mögé tekintünk, olyan visszatérő vitát generáló és politikai egyeztetést kívánó, a szövetségesek szándékainak folyamatos felülvizsgálatát és újradefiniálását követelő strukturális, stratégiai kérdéseket látunk, amelyek a kezdetektől fogva meghatározták a NATO történetét. Jelen írás fő célja e kérdések bemutatása és aktuális kontextusának, várható hatásainak értelmezése.

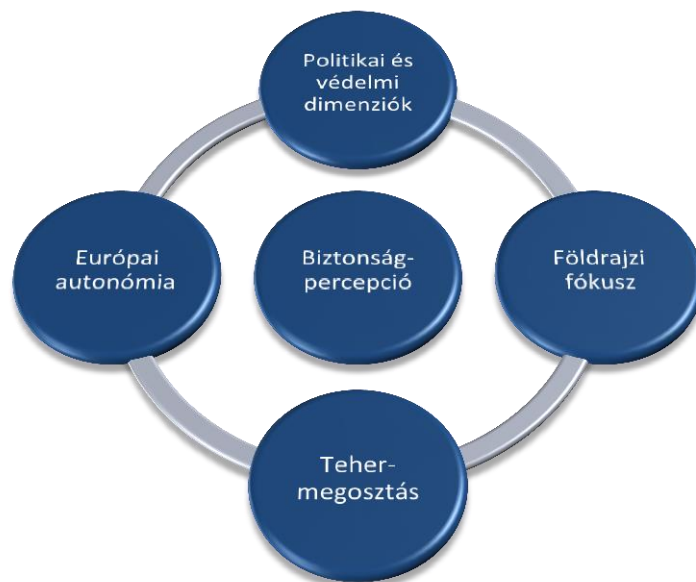
Bevezetés

A NATO fejlődéséről, folyamatosan változó külső kihívásairól és belső átalakulásának mozgatórugóiról összetett feladat átfogó és egyben áttekinthető képet alkotni. Bármilyen rendszerezési és módszertani megközelítés, így a jelen tanulmány is szükségképpen tartalmaz szubjektív elemeket. Ugyanakkor a nemzetközi kapcsolatok diszciplínájának tükrében a nemzetközi szervezetek megismerése és tevékenységük értelmezése szempontjából kulcsfontosságú tényezőnek tekinthetők a szervezetben részt vevő szereplők, a szervezet legfontosabb céljai és az azok elérése érdekében alkalmazott eszközök. Ezek tük-

¹ Varga Gergely (gergelyvg@yahoo.com) az NKE Stratégiai Védelmi Kutatóközpontjának külső munkatársa.

rében jelen elemzés a NATO-ra vonatkozóan öt olyan stratégiai kérdéskört jelöl meg, amelyek a kezdetektől fogva meghatározói a szövetség politikai és katonai céljaihoz, eszközeihez és belső működéséhez kapcsolódó legfontosabb viták alakulásának: nevezetesen a tagállamok biztonságpercepcióinak változását; a politikai és védelmi dimenziók kettős megközelítését („dual track”); a tehermegosztás kérdését („burden sharing”); a NATO tevékenységének földrajzi fókuszát, s végül az európai védelmi autonómia jelentőségét.

Amint látni fogjuk, e területek szoros kölcsönhatásban vannak egymással, illetve a NATO működését tekintve átfedések is találhatóak köztük. Előjáróban pusztán azt kívánjuk hangsúlyozni, hogy a NATO minden tevékenysége alapvetően a tagállamok mindenkori politikai vezetésének biztonságfelfogása, illetve a tagállamok között lévő hatalmi viszonyok, valamint az eltérő érdekek és célkitűzések kompromisszumai mentén szerveződött. Ezzel együtt az államok az alapvető nemzeti érdekeikből kiindulva határozzák meg a biztonságról, a fenyegetések nagyságáról és azok közvetlenségéről alkotott értékítéletüket, azok pedig alapvetően befolyásolják az adott kihívásra adott politikai és katonai válaszok arányát, a tagállamok tehermegosztását, a szövetség tevékenységeinek földrajzi hatókörét, illetve a szervezeten belül vagy attól függetlenül a tagállamok egy meghatározott csoportjának biztosított önállóság mértékét.



A NATO stratégiai alapkérdéseinek modellje

Biztonságpercepciók a NATO-ban

A biztonságpercepció a nemzetközi kapcsolatok elméleti iskolái szerint meghatározó szerepet játszik a katonai szövetségek létrehozásában és működésében. A klasszikus realista és a neorealista megközelítés szerint az államok annak érdekében lépnek szövetségre egymással, hogy elkerüljék egy erősebb hatalom dominanciáját, vagyis a hatalom ellensúlyozása a céljuk.² Egy másik realista megközelítés szerint a szövetségek létrehozása esetén sokkal inkább a „fenyegetés ellensúlyozásáról” van szó, vagyis az államok a szövetségek létrehozásakor nemcsak a hatalom nagyságát, hanem az egyéb – potenciális fenyegetést jelentő – tényezőket is figyelembe veszik.³ A neoliberais elméleti megközelítés szintén elismeri a fenyegetés fontosságát a szövetségek létrejöttében, ám hasonló hangsúlyt helyez arra is, hogy a szövetségek konkrét fenyegetések elmúltával is fennma-

² Stephen WALT: Alliance Formation and the Balance of World Power, *International Security*, 9. évf., 1985/4, 5–6. o.

³ Uo., 9.



radhatnak a szervezet intézményi előnyei (a tranzakciós költségek csökkentése, az intézményesített együttműködés előnyei, bizalomnövelés) miatt.⁴ A konstruktivista elméletek szerint pedig az államok viselkedésében, így szövetségre lépésében is meghatározó szerepet játszik a kulturális és társadalmi sajátosságok által meghatározott identitásuk, ebben a kontextusban pedig a barát–ellenség felosztásnak, és ezzel együtt a szövetségek kialakításának rendkívül fontos szerepe van.

A NATO létrejöttének legfontosabb oka a szovjet fenyegetés megjelenése volt. A hidegháború utáni korokban ez a létfenyegetés megszűnt ugyan, ám egyrészt az újfajta biztonsági kihívások megjelenése, másrészt a közösség liberális-demokratikus értékei és identitása továbbra is jelentős szerepet játszottak a tagállamok nemzetközi biztonságról alkotott elképzeléseiben. (Elegendő például a NATO-nak az 1990-es években a délszláv térségben végrehajtott humanitárius intervencióira, később pedig az afganisztáni „nemzetépítési” tevékenységére gondolni.) A legutóbbi időszakban pedig az Oroszországgal ismételt kiéleződő konfliktus miatt újra a hagyományos fenyegetés vált a szövetségen belüli meghatározó kohéziós erővé. Ezzel együtt pedig a NATO a tagállamok belső viszonylatában is fontos szerepet játszott a béke megőrzése szempontjából.

A szövetség alapvető küldetését és feladatait meghatározó stratégiai koncepciók tartalma mindig a változó biztonságpercepciók függvénye volt. A percepció határozza meg, hogy mit tekintenek fenyegetésnek, különösen az ötödik cikkely hatálya alá tartozó esetleges támadásoknak, milyen válaszokat kívánnak azokra adni, és a tagállamok milyen katonai és nem katonai eszközökkel kívánják előmozdítani biztonságukat. A stratégiai koncepció egyben meghatározza a különböző feladatok közti prioritásokat, azok egymáshoz való viszonyát.

Ugyanakkor a tagállamok eltérő biztonságpercepciói képezték mindig is a szövetségen belül viták, illetve a NATO gyengeségeinek az alapját is. A biztonságpercepcióval szorosan egybefüggő fenyegetettségérzet és az ambíciószint az egyes országokra jellemző, eltérő külső és belső geopolitikai sajátosságok miatt tagállamról tagállamra mindig változott. E tekintetben az Egyesült Államok és az európai szövetségesek közti hatalmi és percepcionális különbségek a leglátványosabbak, ám korántsem ezek alkotják az egyetlen különbséget a tagállamok közt. Így például a meghatározó európai hatalmak, Németország, Franciaország és Nagy-Britannia eltérő geopolitikai ambíciói, vagy a keleti tagállamok és a déli tagállamok különböző fenyegetettségérzete szintén meghatározó befolyással vannak a szövetség tevékenységére.

A NATO hosszabb távú jövőjét a fentiek függvényében alapvetően két tényező határozza meg: az Egyesült Államok globális ambícióinak esetleges változása, és az európai integráció valamilyen formában történő továbbélése.⁵ Az előbbi a növekvő ázsiai kihívásoknak, különösen Kína hosszú távú hatalmi képességeinek, valamint Amerika teherbíró képességének a függvénye. Az európai integráció jövőjét illető kérdés arra utal, hogy az a fajta éles nemzetállami versengés, amely hosszú évszázadokig jellemezte a kontinenst, visszatér-e Európába.

Kettős megközelítés: a politikai és a védelmi dimenzió kapcsolata

A NATO-t mint szövetségi rendszert kezdettől fogva a katonai dimenziója, elsősorban pedig a washingtoni szerződés ötödik cikkelye, vagyis a kollektív védelmi szövetség jellege töltötte meg tartalommal. E tekintetben a szövetséges államok katonai képességei és az integrált katonai struktúra képezik a szövetség hitelességének alapját. A NATO a mindenkor fenyegetések tükrében határozta meg védelmi doktrínáját, amely rendelkezett a hagyományos és nem hagyományos erők felállításáról, meghatározta az erők földrajzi elhelyezkedését, és egyben döntő hatással volt a NATO katonai-szervezeti felépítésére is. A katonai doktrína tekintet-

⁴ Robert O. KEOHANE, Celeste WALLANDER: Risk, Threat, and Security Institutions, In: Helga HAFTENDORM, Robert O. KEOHANE, Celeste WALLANDER (eds.): *Imperfect Unions: Security Institutions in Time and Space*, Oxford University Press, Oxford, 1999, 40.

⁵ E tekintetben a szerző nem tekinti feltételnek az európai integráció mélyítését vagy jelenlegi formában való továbbélését, egy, a jelenleginél lazább integráció is elégséges lehet az európai országok közötti megfelelő szintű biztonságpolitikai együttműködés fenntartásához.

ben meghatározó szerepet kapott az európai tagállamok, illetve általában a gyengébb tagállamok részéről a „csapdahelyzet” és a „cserbenhagyás” kettős félelme. A vezető NATO-hatalmak, mindenekelőtt az Egyesült Államok által meghatározott, esetlegesen agresszív védelmi doktrína ugyanis akaraton kívül a háború csapdájába szoríthatta őket, míg a gyengeséget tükröző doktrína a cserbenhagyás érzetét erősítette bennük. A hidegháború éveiben a NATO-n belüli transzatlanti kapcsolatokat végigkísérték az előbbiekkal kapcsolatos európai félelmek. Ehhez hasonlóan napjainkban a nyugat-európai és a keleti tagállamok egy része közötti törésvonal legalább ilyen jelentős, hiszen míg az utóbbiak egy rendszerint erőteljes katonai doktrína megjelenítésében érdekeltek, addig az előbbieket el kívánják kerülni az ezzel járó esetleges nagyobb konfrontációt Oroszországgal. A poszthidegháborús korszakban e kérdéskör még komplexebbé vált az expedíciós katonai képességek iránti igény megnövekedése miatt.

Ám a katonai dimenzió mellett a szövetségnek mindig is létezett politikai dimenziója is. Ennek kapcsán elég csak a washingtoni szerződés által meghatározott feladatokra gondolni. Így például már a szerződés preambuluma deklarálja, hogy a szövetség legfontosabb célja a szabadság, a demokrácia, illetve az egyéni szabadság és a jog uralmának elvein alapuló közös örökség és civilizáció megőrzése, míg a második cikkely hitet tesz a szabad intézmények megerősítése, illetve a stabilitás és jólét előmozdítása mellett. A belső politikai dimenzió összességében a negyedik cikkely által biztosított konzultációban testesül meg, kifelé pedig a politikai párbeszéd és a partnerség lehetőségét hordozza magában. Ezzel együtt, a NATO történetét végigkísérik azok a kezdeményezések, amelyek a katonai dimenzió mellett a politikai dimenzió megerősítését szolgálták. Az ötvenes években a szuezi válság nyomán az Egyesült Államok, Franciaország és Nagy-Britannia között elhidegült kapcsolatokra válaszként született meg az úgynevezett „három bölcs bizottsága”, amely a szövetségben belüli nem katonai jellegű együttműködés javítására és a politikai kohézió növelésére dolgozott ki javaslatokat. A hatvanas évekre nézve az 1967-ben megszületett Harmel-jelentés fogalmazta meg az „elrettentés és dialógus” koncepcióját a Szovjetunió vezette keleti tömbbel szemben, megágyazva a hidegháborún belüli enyhülés korszakának. A hetvenes évek legvégén a szovjet nukleáris rakétafejlesztésekre válaszul az Északatlanti Tanács által meghozott „kettős határozat” egyik oldalról arányos katonai válaszlépéseket irányozott elő, másfelől viszont fenntartotta a lehetőséget a leszerelési tárgyalások folytatására. A nyolcvanas évek első felében a Nyugat-Európába történő újabb amerikai rakétatelepítések e döntés katonai hitelességét testesítették meg, az évtized második felére tehető leszerelési egyezmények és általános enyhülés a NATO politikai párbeszédre való nyitottságát tükrözte.

A hidegháború végét jelző 1990. évi párizsi charta, majd az Oroszországgal intenzívebbé váló párbeszéd és intézményesített kapcsolatok felállítása (Békepartnerség, NATO–Oroszország Tanács), valamint a különböző partnerségi programok elindítása a politikai dimenzió előtérbe kerülését jelentette. A szovjet fenyegetés elmúltával a keleti bővítések és a partnerségi kapcsolatok fejlődése olyannyira előtérbe helyezték a politikai dimenziót, hogy a NATO védelmi szövetségből regionális kollektív biztonsági szervezet irányába kezdett elmozdulni. E változás jelentőségét érdemes hangsúlyozni, hiszen a szervezet alapvető céljait és tevékenységét meghatározó kérdéskör van szó.

Az ezredfordulót követően az iraki háború körüli transzatlanti vita és az afganisztáni szerepvállalás nemcsak a belső politikai kohézió törekenységére irányított rá a figyelmet, hanem az átfogó megközelítés keretén belül a politikai konzultáció jelentőségére is a külső szerepvállalásokban. A közelmúltban elmérgesedő NATO–orosz kapcsolatokra pedig ismételten kettős választ adott a szövetség a NATO keleti felének katonai megerősítésével és a párbeszéd lehetőségének egyidejű fenntartásával.

A NATO katonai döntései és műveletei alapvetően a politika által meghatározottak, ám a kihívásokra adott válaszokat illetően figyelemmel kell lenni a politikai és a katonai dimenzió egyensúlyára és összhangjára. A szövetség akkor volt sikeres a múltban, amikor reális célkitűzések mentén külső kapcsolataiban és nemzetközi szerepvállalásaiban megtalálta ezt a megfelelő egyensúlyt. Az erőteljes katonai dimenzió hiányában a NATO kiüresedne, a politikai dimenzió kellő hangsúlya nélkül viszont a belső kohéziója szűnne meg.

Földrajzi fókusz: regionális és globális megközelítések

Bármely katonai szövetség működését döntő mértékben meghatározza, hogy mely országok a tagjai, és azoknak milyen geopolitikai fekvése van, hiszen ez egyúttal befolyásolja az adott szövetség „actio radiusát” (geopolitikai hatókörét) – politikai és műveleti értelemben egyaránt. A biztonságpercepciók során már tárgyalt alapvető szövetségi feladatok értelemszerűen magukban foglalják a geopolitikai hatókör alapkérdéseit is. A földrajzi fókusz vizsgálatának politikai dimenziójában azonban különös szerepet kapott a partnerségi kapcsolatok jelentőségének növekedése a poszthidegháborús korszakban. A műveleti hatókör tekintetében pedig a területen kívüli műveletek határaival és korlátaival kapcsolatos viták érdemelnek nagyobb figyelmet. Noha a tagság és a geopolitikai hatókör tekintetében alapvetően az előbbi határozza meg az utóbbit, a geopolitikai hatókör kiterjedése mindig hatással volt arra, hogy a későbbiekben mely országok lettek a szövetség új tagállamai.

A washingtoni szerződés világosan rendelkezik arról, hogy a szerződés hatálya az észak-atlanti térségre, vagyis Észak-Amerikára, az európai tagállamok európai területeire és az Atlanti-óceán Ráktérítőtől északra eső területeire vonatkozik. Mindennek meghatározását egyes európai tagállamok tengeren túli területei, illetve a szerződés létrejöttékor meglévő gyarmatai, valamint az Egyesült Államok más földrajzi térségekben meglévő katonai kötelezettségvállalásai tették szükségessé. Vagyis a washingtoni szerződés a tagállamok észak-atlanti térségben található területeinek védelmére jött létre. A szövetség legfontosabb küldetése – Nyugat-Európa hatékony védelme és a Szovjetunió feltartóztatása – azonban hamar napirendre tűzte a bővítés kérdését is. Elsőként a déli szárny megerősítése vált szükségessé Törökország és Görögország felvételével, majd nem sokkal később sor került az NSZK felvételére. Spanyolország 1982-es felvételében kevésbé a szovjet fenyegetés játszott döntő szerepet, inkább az ország demokratizációjának felgyorsítása állt a háttérben.⁶ A hidegháború végét követő bővítéseket a NATO részéről az európai béke, stabilitás és a nyugati intézményrendszer kelet felé való kiterjesztése – általuk a nyugati befolyásszerzés –, valamint a tagságra aspiráló tagok részéről a biztonsági garanciák ösztönözték.

A bővítés kérdése azonban a NATO egyik legfontosabb hitelességi problémájává vált, két egymással ellentétes értelemben. A NATO egyrésztől elkötelezte magát amellyel, hogy az észak-atlanti térségben lévő államok, amennyiben hozzájárulnak a térség biztonságához, meghívásos alapon felvételt nyerhetnek a szövetségbe. Ennek mentén a poszthidegháborús korszakban a kelet-európai bővítések megindulásával a régió országainak egyre szélesebb körében fogalmazódott meg az igény, hogy teljes jogú tagokká váljanak. Másfelől a NATO maga is folyamatosan olyan szándéknyilatkozatokat fogadott el, amelyek a bővítés folytatása mellett kötelezték el a tagállamokat. A bővítések tehát precedenst teremtettek, amelyek esetleges elakadása hitelességi problémákat vetett fel az azt támogató tagállamok és a tagságra aspiráló államok részéről. Ez utóbbi ekláns példája Ukrajna és különösen Grúzia esete, amelyek a NATO 2008-ban tett ígérete ellenére nem valószínű, hogy akár középtávon is teljes jogú tagokká váljanak. A bővítés, illetve a csatlakozás lehetősége a kelet-európai kisállamok oldaláról nézve a befolyási övezetek és a nagyhatalmi alkuk elvetésének elvi alapokon történő megerősítését is jelképezte.

Másik oldalról viszont a keleti bővítés a NATO nyújtotta védelmi garanciáinak tényleges érvényesíthetősége tekintetében vetett fel hitelességi kérdéseket, amelyek különösen napjainkban váltak kiélezetté. A keleti tagállamok gyenge katonai képességei és a földrajzi-logisztikai akadályok miatt a szövetség védelmi képességei keleten jóval gyengébbek, mint máshol, ami az ötödik cikkely működtethetőségének kérdését is felveti. Ugyanakkor az ötödik cikkely érvényessége és érvényesíthetősége a tagállamok biztonságának oszthatatlanságát jelképezi, és ekképpen a szövetség létalapját jelenti.

⁶ Francisco José Rodrigo LUELMO: [The accession of Spain to NATO](#), [online], 2016. 07. 08. Forrás: CVCE.eu [2017. 05. 20.].



A földrajzi fókusz a tagság mellett a geopolitikai fókusz kérdéskörét is magában foglalja. Ez alapvetően két formában jelenik meg. Egyfelől a műveletek földrajzi hatókörének tekintetében, valamint a partnerségek földrajzi és tartalmi jellege vonatkozásában. A hidegháború első időszakában a földrajzi hatókör kérdése a korábbi gyarmattartó hatalmak külpolitikája, Nagy-Britannia, Franciaország és részben Portugália esetében került napirendre. Noha közvetlen katonai támogatást nem vártak tengerentúli érdekeik védelmére, de a szövetségi kapcsolatokra tekintettel politikai szolidaritást igen. Ahogy azonban például a már említett szuezi válság is demonstrálta, mindez korántsem valósult meg maradéktalanul. A hetvenes években többek között Portugália érintettsége miatt az angolai polgárháború során, a nyolcvanas években pedig a Falkland-háború idején Nagy-Britannia részvétele kapcsán merült fel a szövetségi szolidaritás tartalmának és határának a kérdése. Ugyanakkor mind politikai értelmében, mind katonai műveleti értelemben a NATO a hidegháború végéig megmaradt észak-atlanti szervezetnek.

A hidegháború végével azonban mindez megváltozott. A fenyegetettségpercepciókban történt változások, valamint a NATO hatalmas katonai erőfölénye napirendre tűzte a tagállamok területén kívül eső katonai beavatkozás lehetőségét. A kilencvenes években a NATO területének közvetlen környezetébe eső Balkán került a szövetség látókörébe, majd 2001. szeptember 11-ét követően nem sokkal a Közép- és Dél-Ázsia határán fekvő Afganisztán. A válságkezelésekben való humanitárius intervenció elvi lehetősége, a nemzetközi terrorizmus és a bukott államok kérdései bizonyos tekintetben relativizálták a földrajzi távolságok jelentőségét, ám az egyes tagállamok esetében eltérő mértékben.

A partnerségi kapcsolatok kialakítása tekintetében elsődlegesen a szövetség politikai tevékenysége tárgyult ki, aminek azután katonai hatása is lett. Az 1990-es években a partnerségi kapcsolatok – például az Euroatlanti Partnerségi Tanács, a Békepartnerség – kialakítása mögött elsődlegesen a NATO európai területeit közvetlenül körülölelő régiók stabilitása elősegítésének, illetve a NATO-nak kedvező általános jó viszony kialakításának gondolata állt. A 2000-es években viszont a NATO-műveletek hatékonyságának elősegítése és a nem közvetlenül határos térségek (Perzsa-öböl) államaival való szorosabb biztonságpolitikai együttműködések kialakítása volt a cél. Különös figyelmet érdemelnek továbbá a bilaterális intézményesített kapcsolatok, a már korábban érintett NATO–Oroszország Tanács mellett a NATO–Ukrajna Bizottság és a NATO–Grúzia Bizottság. Ez utóbbi két intézményi együttműködés a tagság helyett egyfajta pótlólagos előnyököt biztosító együttműködést takar, így közvetve a két érintett partnerország hagyományos területvédelmi biztonságának erősítése is fontos célkitűzésként jelenik meg. Ezekkel ellentétben a globális partnerekkel (például Ausztráliával, Japánnal) kialakított kapcsolatokban a tagság és a hagyományos biztonsági garanciák kérdései helyett a válságkezelési műveletekben és a globális közös terekben való együttműködés, valamint az információcsere előmozdítása áll a középpontban.

Hasonló mozgatórugók álltak a partnerségi kapcsolatok kialakítása mögött az észak-európai nem NATO-tagállamokkal, Svédországgal, Finnországgal is, ám az utóbbi években az Oroszországgal kapcsolatos biztonságpercepciók újbóli változása miatt ezen országok hagyományos értelemben vett biztonságának előmozdítása is előtérbe került. A globális szerepvállalás nyilvánvalóvá vált kockázatai és költségei, a NATO európai pillérének korlátozott katonai képességei, valamint a regionális fenyegetések megnövekedése miatt jelenleg úgy tűnik, hogy a globális vagy regionális fókusszal kapcsolatos viták az utóbbi javára dőltek el. Erre utal az is, hogy az egyes államokkal fenntartott partnerségi kapcsolatokon túl a NATO-nak a nemzetközi szervezetekkel fenntartott együttműködései közül politikai és katonai értelemben is a legjelentősebb kapcsolat az Európai Unióhoz fűződik.

A tehermegosztás kérdése

Az Egyesült Államok és szövetségesei közötti hatalmi és képességbeli különbségek a kezdetektől fogva meghatározó befolyással voltak a szövetség belső viszonyaira és működésére. Az ország a második világháború vége óta globális szuperhatalom, míg a legerősebb európai NATO-tagállamok – Nagy-Britannia és Franciaor-



Stratégiai Védelmi Kutatóközpont

NÉZŐPONTOK 2017/3.

szág – is mára legfeljebb középhatalmakként tekinthetők, és az összesített európai katonai képességek is jelentősen elmaradnak az amerikai katonai erő mögött. Ennélfogva a NATO-n belüli anyagi ráfordításokat és a rendelkezésre álló és bevethető katonai képességek aránytalanul nagy részét is az Egyesült Államok biztosította az elmúlt évtizedek során. Az arányosabb tehermegosztás, vagyis a szövetség európai pillére megerősítésének igénye a kezdetektől fogva a NATO napirendjén volt. Az ötvenes évek közepén az NSZK felvételében és újrafelfegyverzésében jelentős szerepet játszott az ütőképesebb nyugat-európai katonai potenciál iránti igény. A hatvanas években a „rugalmas reagálás” stratégiájának elfogadása a hagyományos katonai képességek megerősítését igényelte, amelyben elengedhetetlennek látszott a nagyobb európai szerepvállalás. Az európai szövetségesek teljesítménye e tekintetben azonban rendszerint elmaradt az amerikai és a NATO-doktrínákban megfogalmazott igényektől, bár mindig jelentős különbségek voltak az egyes európai tagok között is.

A tehermegosztás tekintetében nemcsak a közös védelmi feladatokhoz való katonai hozzájárulás kérdése érdemel említést, hanem a transzatlanti biztonság érdekében meghozott közös döntések politikai támogatásának fenntartása is visszatérő probléma volt. A már említett Harmel-jelentés a hatvanas években egyben alku is volt az enyhülést szorgalmazó tagállamok és az azt ellenzők között, míg a nyolcvanas évek elejének rakétatelepítéseit kísérő nyugat-európai politikai megmozdulások erejével szintén számolnia kellett a döntéshozóknak. A kilencvenes évektől kezdve pedig a területen kívüli műveletek politikai támogatása, illetve belpolitikai támogatottsága, katonai oldalról nézve pedig a műveletekben való részvétel nagysága és minősége vált meghatározó kérdéssé. A NATO döntéseivel összefüggő belső politikai kockázatok tehát mindig is befolyással voltak a szövetség működésére.

Az arányosabb tehermegosztást a NATO a nagyobb védelmi költségvetési ráfordítások ösztönzése mellett közös képességfejlesztési programok révén igyekezett elősegíteni. Az új katonai képességek hatékonyabb kialakításának anyagi és szervezeti feltételeit olyan kezdeményezések ösztönözték, mint a közös civil és katonai költségvetés,⁷ a NATO biztonsági beruházási program (NSIP), az „okos védelem” (smart defence), vagy a keretnemzet koncepció. A műveletekben bevethető katonai képességek erősítését pedig olyan intézkedések fémjelzték, mint a Többnemzetiségű Összhaderőnemi Harci Kötelék (Combined Joint Task Force – CJTF), a NATO Reagáló Erő (NATO Response Force – NRF), vagy a Nagyon Magas Készenlétű Összhaderőnemi Erő (Very High Readiness Joint Task Force – VJTF) létrehozása. Az előbb említett példák és más hasonló programok alapvetően az európai katonai képességek fejlesztését, az amerikai–európai képességszakadék csökkentését és az interoperabilitás fenntartását tűzték ki célul. E kezdeményezések ellenére azonban napjainkra Európa abszolút és relatív katonai képességei is jelentősen meggyengültek, mind a hagyományos területvédelmi képességek, mind az expedíciós képességek tekintetében.

A problémát nemcsak az erőforrások szűkössége jelenti önmagában, hanem az is, hogy milyen széles spektrumú kihívásokkal és fenyegetésekkel kell szembenézni, és ennek megfelelően milyen széles skálán szükséges új képességeket kialakítani, fenntartani, illetve a már meglévőket a megfelelő készenléti szinten tartani. Az Oroszországgal való konfrontáció a területvédelmi képességek jelentőségére mutat rá, a Közel-Kelet változatlanul instabil helyzete az expedíciós képességek fenntartását teszi szükségessé, a migráció a szárazföldi és tengerészeti határvédelmi-rendészeti kiegészítő képességek fejlesztésének irányába hat, a technológiai fejlődés pedig az új típusú hadviselési módokra – kibervédelem, hibrid fenyegetések – való nagyobb ráfordításokat teszi szükségessé.

A képességfejlesztési programokra utalva fontos megjegyezni, hogy nem csupán erőforráshiány kérdéséről van szó, hanem a tagállamok lényegi szuverenitását érintő ügyről, valamint a védelemhez közvetetten kapcsolódó politikai-gazdasági érdekkonfliktusokról is, amelyek mind az együttműködés akadályait képezik. Ugyanakkor az erőforrások szűkösségére tekintettel érdemes szem előtt tartani azt is, hogy a valódi kérdés sok esetben nem az, hogy nemzeti vagy multinacionális keretben fejlesszenek ki és működtessenek egy új képességet, hanem az, hogy multinacionális keretben vagy semmilyen formában. Ahogy a szuverenitás problematiki-

⁷ A közös parancsnoki rendszer finanszírozását szolgálja.



kájának felmerülése is jelzi, a tehermegosztás kérdésköre messze túlmutat a katonai képességeken, és szorosan egybekapcsolódik az európai biztonsági autonómia politikai-intézményi természetű kérdéseivel.

Az európai biztonságpolitikai autonómia

Az autonóm európai biztonságpolitikai cselekvőképesség katonai dimenziója a megfelelő katonai képességek rendelkezésre állása, a politikai dimenziója pedig az e képességek alkalmazása feletti önálló rendelkezést jelent. A európai autonómia katonai dimenzióját tulajdonképpen a tehermegosztás kérdésköre is magában foglalja, hiszen a kiegyenlítettebb tehermegosztás feltétele az önálló európai cselekvésnek. A valódi autonómiához azonban szükségesek a megfelelő politikai-intézményi keretek is.

Nyugat-Európa önálló katonai cselekvőképességének kérdése már a NATO megalakulását megelőzően napirendre került. Az 1948. évi brüsszeli szerződés védelmi célú együttműködést is előirányzott az aláíró államok között, a NATO megalakulásával azonban ez utóbbi szervezet elsődleges szerepe vitathatatlanná vált. Ugyanakkor a nagyobb európai szerepvállalás megjelenítésének igénye időről időre előtérbe került. Az 1950-es években az Európai Védelmi Közösség és a Nyugat-európai Unió (WEU) jelenítették meg ezt a törekvést. A szupranacionális jellegű javaslatokat magában foglaló Európai Védelmi Közösség kudarca után a Nyugat-európai Unió a NATO-ba szorosan integrált és annak alárendelt szervezatként működött, amelynek fő fókuszává a fegyverzetellenőrzés és leszerelés vált.⁸ Az 1980-as évek első felében azonban a Nyugat-európai Uniót reaktiválták, az európai védelmi identitás meghatározásának célkitűzése és a WEU-tagállamok védelempolitikájának harmonizálására irányuló törekvések pedig egyfajta autonómia formáját hordozták magukban a NATO primátusának elismerése mellett.⁹

Az 1990-es években az Európai Unió Közös Kül- és Biztonságpolitikája (CFSP), a petersbergi feladatok megfogalmazása, majd az EU Biztonság- és Védelempolitika (ESDP) elindítása egyre magasabb szintű ambíciókat fogalmazott meg az EU számára. A WEU teljes integrálása az EU-struktúrákba világosan jelezte, hogy az EU biztonságpolitikai szereplőként is meg kíván jelenni a nemzetközi porondon. Ennek pontos tartalmáról és korlátairól, vagyis alapvetően a NATO-hoz fűződő viszonyról folytatott viták azonban végigkísérték az elmúlt húsz év történetét is. A „3D” problematikáját¹⁰ – a szétválasztás (decoupling), diszkrimináció (discrimination), megkettőzés (duplication) elkerülésének igénye a NATO részéről – alapvetően a szövetség igényei mentén oldották meg az EU tagállamai. Ezt a NATO–EU-együttműködésről szóló megállapodások is tükrözték,¹¹ ám a kérdés soha nem került le teljesen a napirendről, hiszen az EU folyamatosan növekvő ambíciókat fogalmazott meg ezen a téren. A lisszaboni szerződésben felvázolt CFSP a korábbiakhoz képest a biztonságpolitikával összefüggő további együttműködési területeket érint, valamint új együttműködési struktúrák lehetőségét vázolja fel.¹² Ezen intézményi keretek, valamint napjainkban az új Európai Biztonsági Stratégia, a

⁸ NÉMETH István: *20. századi egyetemes történet. I. Európa*. Osiris, Budapest, 2006, 248–250 o.

⁹ WEU: [History of WEU](#), [online]. Forrás: Weu.int [2017. 05. 20.].

¹⁰ A NATO 1998. december 8-i brüsszeli külügyminiszeri találkozáján Madeleine Albright akkori amerikai külügyminiszter hívta fel a szövetségesek figyelmét a „3D”-re, azaz, hogy el kell kerülni a NATO meggyengülését annak következtében, hogy (1) az eltérő politikai szándékok megosztják az Atlanti-óceán két partjának szövetségeseit, és biztonsági célkitűzéseik „elválnak” egymástól (decoupling); (2) a NATO és az EU nagy mértékben közös, de nem teljesen egyező tagállamainak köre miatt a nem EU-tagállamokkal (akkor az Egyesült Államok, Izland, Kanada, Norvégia, Törökország, ma már Montenegró is) kapcsolatban diszkriminatív műveleti döntés születne valamilyen közös fellépést szükségessé tevő helyzetben (azaz kihagyják azokat, és az EU-tagállamok autonóm módon cselekedjenek) (discrimination); (3) az európai autonóm cselekvési képesség kialakítása (döntéshozatal, műveleti tervezés és parancsnokság, katonai képességek) ne eredményezze a NATO-ban már meglévő intézmények, struktúrák és képességek párhuzamos kiépítését (duplication). Bővebben lásd: Robert E. HUNTER: *The Three Ds – And a Fourth*. In: *The European Security and Defense Policy: NATO's Companion – or Competitor?* RAND Corporation, Washington D.C., 2002, 33–44. o.

¹¹ Például: 2003. évi Berlin plusz megállapodás, vagy a 2016. évi varsói csúcstalálkozón hozott NATO–EU közös nyilatkozat.

¹² Wanda TROSCZYNSKA-VAN GENDEREN: [The Lisbon Treaty's provisions on CFSP/CSDP State of implementation](#), [online], 2015. Forrás: [Europarl.europa.eu](#) [2017. 05. 20.].



Stratégiai Védelmi Kutatóközpont

NÉZŐPONTOK 2017/3.

Brexit, Donald Trump elnökké választása és a már tárgyalt sürgető biztonsági kihívások új lendületet adtak az európai autonómia erősítésének.

A NATO oldaláról nézve egyfajta hangsúlyeltolódás volt tapasztalható az európai autonómia előnyeit és hátrányait illetően az elmúlt húsz évben. A „3D”-ben megfogalmazott feltételek erőteljes érvényesítése az Egyesült Államok részéről azt tükrözte, hogy az európai autonómia a NATO a NATO jelentőségének csökkenésével fenyegetne. Ám Európa katonai képességeinek gyengesége és a biztonsági kihívások növekedése egyre sürgetőbbé tette Európa katonai képességeinek erősítését. Ez pedig egyre inkább csak az európai országok biztonsági és védelmi szférájának szorosabb integrálása mentén látszik lehetségesnek. Mindez már érintheti a védelmi tervezést, a közös katonai beszerzéseket, a védelmi ipari együttműködés erősítését, a katonai képességek közös üzemeltetését. Az új Európai Biztonsági Stratégia pedig az unió biztonságát jelölte meg elsődleges prioritásként, benne Európa megfelelő szintű stratégiai autonómiájának biztosításával annak érdekében, hogy képes legyen autonóm módon cselekedni és a külső fenyegetésektől megvédeni magát. Mindeközben a stratégia változatlanul elismeri azt, hogy a kollektív védelem tekintetében továbbra is a NATO a meghatározó sok EU-tagállam számára.¹³

Miközben a Trump-adminisztráció politikája egyre inkább a hagyományos amerikai NATO-stratégia mentén alakul, a hosszú távú geopolitikai trendek tekintetében továbbra is kérdéses az Egyesült Államok európai szerepvállalásának jelenlegi formában történő fennmaradása. Emellett Európa relatív katonai hanyatlása és mindennek következményei egyre nyilvánvalóbbá fognak válni az elkövetkező években. Mindezekre tekintettel az európai biztonsági autonómia kérdése minden valószínűség szerint napirenden fog maradni. Ugyanakkor különös figyelmet érdemel – és általában a keleti tagállamok szemében aggodalomra okot adó tényező – annak vizsgálata, hogy milyen autonóm európai biztonság- és védelempolitikáról beszélhetnénk olyan esetben, amelyben a legerősebb tagállam a továbbra is visszafogott biztonságpolitikai ambíciókkal és terhes történelmi múlttal bíró Németország, a legjelentősebb katonai potenciállal bíró ország a gyengülő és elsősorban a déli térségekre fókuszáló Franciaország lenne, és amelynek nem részese az Egyesült Királyság?

¹³ Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy, [online], 2016. Forrás: Eas.europa.eu [2017. 05. 20.].



Stratégiai Védelmi Kutatóközpont NÉZŐPONTOK 2017/3.

Az „SVKK Nézőpontok” 2010 óta a Kutatóközpont külső munkatársainak tematikus szakpolitikai elemzéseit, értékeléseit közreadó, illetve a Központ munkatársainak szubjektívebb szakmai véleményét közlő időszakos kiadvány.

Az NKE Stratégiai Védelmi Kutatóközpont független szakpolitikai kutatóintézet, a kiadványaiban megjelenő elemzések, állásponatok, vélemények nem feltétlenül tükrözik a szerkesztőség vagy a kiadó véleményét. Az elemzésben foglalt információk, adatok, megállapítások tájékoztatás céljából készültek.

Kiadó: Nemzeti Közszolgálati Egyetem

Szerkesztés és tördelés:
Bazsó Márton, Csiki Tamás

A kiadó elérhetősége:

1581 Budapest, Pf. 15.

Tel: 00 36 1 432-90-92

E-mail: svkk@uni-nke.hu

© Varga Gergely, 2017

© Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2017